
Bosætning i Danmark – i et 35-årigt perspektiv

Bosætning i Danmark – i et 35-årigt perspektiv

Anna Piil Damm, Ahmad Hassani,
Torben Tranæs og Marie Louise Schultz-Nielsen
med bidrag af Vibeke Jakobsen

ROCKWOOL FONDEN
FORSKNING

© Forfatterne; ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed og
Syddansk Universitetsforlag 2022
University of Southern Denmark Studies in History and
Social Sciences vol. 633
Trykt af Tarm Bogtryk
Sats: Mette Hjordt, Stibo Complete
Omslag: Dorthe Møller, Unisats
Omslagsfoto: Stig Stasig
ISBN 978-87-408-3453-6

Bosætning i Danmark i et 35-årigt perspektiv

er trykt med støtte fra:
ROCKWOOL Fonden

Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller
anden mangfoldiggørelse af denne bog
er kun tilladt med forlagets tilladelse eller
ifølge overenskomst med Copy-Dan

Syddansk Universitetsforlag
Campusvej 55
5230 Odense M
www.universitypress.dk

Indhold

7	Forord
10	Kapitel 1: Indledning
22	Kapitel 2: Boligmarkedet i Danmark 1985-2019
58	Kapitel 3: Demografiske og socioøkonomiske træk 1985-2019
80	Kapitel 4: Bosætningsmønstre i Danmark 1985- 2019
102	Kapitel 5: Udviklingen i den almene boligsektor 1985-2019
124	Kapitel 6: Forskelle i bosætningsmønstre mellem by og land 1985-2019
144	Kapitel 7: Udsatte boligområder
194	Kapitel 8: Boligmæssig segregering i Danmark i skandinavisk perspektiv
222	Kapitel 9: Konklusion

Forord

Emnet for denne bog er bosætningen i Danmark over de seneste 35 år. Hvem bor tæt på hvem? Og har bosætningsmønstret ændret sig over tid? Det er spørgsmål, som er ret grundlæggende, og som også er udgangspunktet for en lang række offentlige debatter, hvor det ofte er indvandreres bosætning og de mulige negative effekter af at bo i et udsat boligområde, som er i centrum. Men andre vigtige problemstillinger, som hyppigt diskuteres, er forskelle i bosætningen mellem by og land, unge og gamle, rige og fattige.

På den baggrund er det vigtigt at have et overblik over, hvordan bosætningsmønstret rent faktisk har udviklet sig over tid. Derfor beskriver bogen her segregationen på boligområdet i Danmark med fokus på både etnicitet og traditionelle socioøkonomiske dimensioner såsom uddannelse, indkomst og arbejdsmarkedstilknytning. Ligeledes fokuseres der på udsatte boligområder og de dynamikker, som er medvirkende til, om et område vedbliver med at være udsat i en længere årrække.

ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed har tidligere beskæftiget sig med dette emne, og bogen er en opfølgning på *En befolkning deler sig op?* (Damm, Schultz-Nielsen og Tranæs, 2006), der som første bog på dansk gav en bred introduktion til samspillet mellem bolig, sociale netværk, socioøkonomisk status og indvandring. Den foreliggende bog dækker perioden 1985-2019, hvilket er 15 år mere end den foregående. Samtidig giver den foreliggende bog en indføring i udviklingen på det danske boligmarked og sætter fokus på forskelle mellem land og by.

Jeg vil gerne takke Danmarks Statistik for at stille registerdata til rådighed. Som altid har de givet kompetent og hjælpsom rådgivning i forhold til oprettelse af forskningsprojekt, kobling af data samt indhold af udvalgte variable.

En stor tak skal lyde til bogens forfattere, professor Anna Piil Damm og postdoc Ahmad Hassani fra Aarhus Universitet, forskningsdirektør Torben Tranæs og seniorforsker Vibeke Jakobsen fra VIVE og seniorforsker Marie Louise Schultz-Nielsen fra Forskningsenheden. Uden deres indgående kendskab til forsknings-

området og engagerede indsats for at skabe overblik over de mange facetter af bosætning var der ikke blevet en bog. De har i samarbejde med studentermedhjælperne Emma Muurholm og Andreas Eklundh Sørensen udarbejdet bogens opgørelser. Desuden takkes ph.d.-studerende Jonas Søndergaard Sørensen for udlån af data om boligområder på ghettolisten til brug for analyserne i kapitel 7.

Specialkonsulent Simon Mathiesen fra Forskningsenheden har varetaget kontakten til vores kompetente udgiver, Syddansk Universitetsforlag ved forlagsdirektør Martin Westergaard. Grafiker Mette Hjørdt har på sædvanlig professionel vis stået for bogens grafiske udformning.

En stor tak skal også lyde til adjungeret professor Hans Skifter Andersen, som har kommenteret hele manuskriptet, professor Eskil Wadensjö, som har kommenteret den skandinaviske perspektivering i kapitel 8, og lektor Ismir Mulalic, som har kommenteret en tidligere udgave af analyserne i kapitel 5.

Som ved de øvrige projekter i ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed er publikationen skrevet i fuldstændig videnskabelig uafhængighed – også af ROCKWOOL Fonden. Fonden har imidlertid sædvanen tro tildelt projektet ressourcemæssige tilfredsstillende rammer. Forskningsenheden skylder derfor ROCKWOOL Fondens bestyrelse med formand Merete Eldrup og Fondens direktør, Elin Schmidt, en varm tak for godt samarbejde.

ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed

København, august 2022

Jan Rose Skaksen

KAPITEL 1:

Indledning

**Af Anna Piil Damm, Ahmad Hassani, Torben Tranæs
og Marie Louise Schultz-Nielsen**

I begyndelsen af det 21. århundrede har mange rige lande oplevet, at stigende ulighed og øget indvandring fra fattigere lande har bidraget til en voksende indkomstmæssig og etnisk segregering på boligområdet. Det gælder ikke mindst en række europæiske lande, herunder også de mere lige og homogene samfund i Nordeuropa. I lande som Danmark og Nederlandene har denne udvikling fået regeringerne til, i tilknytning til deres generelle boligpolitiske initiativer, at formulere tiltag specifikt rettet mod at mindske segregeringen. Begrundelsen har været, at koncentration af sociale problemer og dårligt integrerede indvandrere i særlige boligområder udgør et samfundsmæssigt problem, fordi segregeringen undergraver sammenhængskraften i samfundet eller forstærker eksisterende samfundsmæssige problemer såsom lav uddannelsesdeltagelse og høj kriminalitet blandt unge. De første danske politiske indgreb rettet eksplicit mod at mindske segregeringen kom først i 2004. Der er således tale om et relativt nyt politikområde, og der mangler viden både om fænomenet samfundsmæssig segregering i det hele taget og om effektiviteten af de forskellige politiske tiltag, der skal mindske den.

Denne bog beskriver segregeringen på boligområder i Danmark og analyserer, hvordan den har udviklet sig gennem de seneste tre årtier. For at gøre analysen så præcis som mulig anvender vi matematisk indeksering til at karakterisere de forskellige aspekter af segregeringen og deskriptive statistiske værktøjer til at redegøre for udviklingen i segregering over tid. Vi har især koncentreret os om udviklingen i dels den socioøkonomiske og dels den etniske segregering, både på nationalt og lokalt niveau, og vi analyserer de dynamikker, der er på spil i de socialt belastede boligområder. Bogen er en opfølgningsrapport på *En befolkning deler sig op?* (Damm, Schultz-Nielsen og Tranæs, 2006), der var den første brede fremstilling på dansk af samspillet mellem bolig, sociale netværk, socioøkonomisk status og indvandring. Den foreliggende bog dækker perioden 1985-2019, og dens analyser dækker således yderligere 15 års udvikling i forhold til den foregående. Det er vores håb, at bogen kan bidrage til at forbedre grundlaget for forvaltning og politikudvikling vedrørende segregering og integration.

1.1 Hvorfor er boligmæssig segregering vigtig at beskæftige sig med?

Ud over at være blevet en politisk og forvaltningsmæssig udfordring har den boligmæssige segregering efter indkomst og etnicitet en generel samfundsmæssig betydning, der gør, at samfundsvidenskaberne bør interessere sig for fænomenet.

Ifølge forskningen vil geografiske forskelle i offentlig service, natur, fysisk udformning og sociale forhold, fx på tværs af kommuner og boligområder, skabe boligmæssig segregering af indkomstgrupper, hvis markedskræfterne alene afgør, hvem der bor hvor. Hvis der er geografiske forskelle i offentlig service, naturlige, fysiske og sociale forhold, der har betydning for, hvor forskellige grupper vælger eller har mulighed for at bo, kan man tale om rumlig ulighed (Andersen, 2021), også kaldet geografisk ulighed. Højindkomsthushold vil overbyde hushold med lavere indkomst for at komme til at bo i de mest attraktive områder. Da indvandrere typisk har en forholdsvis lav indkomst i de første år efter indvandring, må man forvente et vist omfang af boligmæssig segregering af indvandrere, hvis der er rumlig ulighed og et markedsstyret boligmarked. De gængse alternativer til markedsregulering, såsom boligtildeling via ventelister eller via netværk, gør det typisk ikke lettere for nytilkomne, eller socialt udsatte borgere generelt, at få de attraktive boliger og vil derfor også resultere i boligmæssig segregering af indvandrere og familier med lav uddannelse og indkomst. Forskningen peger imidlertid på, at boligmæssig segregering af indvandrere er forbundet med mulige fordele for nye indvandrere ved at bosætte sig i boligkvarterer med høj koncentration af ressourcerstærke personer med samme etniske herkomst. Her er tale om en mulig fordel for første generation, som eventuelt kan vise sig at være på bekostning af deres efterkommere. Tospregnede børn, som vokser op i et boligområde, hvor de deler modersmål med mange, kan have dårligere forudsætninger for at tilegne sig værtslandets sprog end børn, som vokser op i boligkvarterer, hvor værtslandets sprog dominerer.

Der er teoretisk belæg for, at boligmæssig segregering efter indkomst og etnicitet kan indvirke på den enkeltes liv via såkaldte nærmiljøeffekter. Ifølge Manski (1993) er der tale om nærmiljøeffekt, hvis den enkeltes handling, hvad enten den er positivt eller negativt ladet, påvirker andre i nærmiljøet gennem en såkaldt endogen gruppepåvirkning, som er en form for social multiplikator, der fungerer så at sige af sig selv i en omgangskreds eller et nærmiljø. Der er ingen tvivl om, at sådanne nærmiljøeffekter eksisterer, og de er da også blevet påvist i empiriske studier, for eksempel af hvordan unge og indvandrere klarer sig senere i livet. Således har det vist sig, at omgangskredsen kan have betydning

for, om man senere i livet gennemfører en videregående uddannelse eller udviser kriminel og risikabel adfærd (se for eksempel Åslund, Edin, Fredriksson og Grönqvist, 2011; Chetty, Hendren og Katz, 2016; Damm og Dustmann, 2014; Chyn, 2018; Rotger og Galster, 2018; Dustmann og Landersø, 2021).¹ Tilsvarende kan bopæl i en etnisk enklave mindske incitamentet til at tilegne sig værtslandets sprog (Lazear, 1999; Damm, Hassani, Jensen og Schultz-Nielsen, 2022) og muligvis føre til dårligere færdigheder i værtslandets sprog og derigennem lavere uddannelse (Danzer, Feuerbaum, Piopiunik, Woessmanner, 2022). Omvendt finder kvasiekperimentelle studier fra Skandinavien, Schweiz og USA empirisk belæg for, at bopæl i en etableret etnisk enklave (dvs. et område med mange landsmænd, som har en stærk arbejdsmarkedstilknytning,) øger beskæftigelsesandsynligheden og indtjeningen blandt nyankomne indvandrere (Edin, Fredriksson og Åslund, 2003; Munshi, 2003; Damm, 2009; Damm, 2014; Beaman, 2012; Martén, Hainmueller og Hangartner, 2019). Et studie af Battisti, Peri og Romiti (2022) finder også positive beskæftigelseeffekter af bosættelse blandt landsmænd, men effekten forsvinder dog efter nogle år, fordi indvandrere bosat sammen med færre landsmænd uddanner sig mere. En boligpolitik, som fremmer integrationen på kort sigt via højere beskæftigelse for nytilkomne, kan tilsvarende tænkes at hæmme integrationen på længere sigt, fordi sprogvanskeligheder gør det sværere for anden generation at klare sig (Danzer, Feuerbaum, Piopiunik, Woessmanner, 2022).

Men det hidtil eneste kvasiekperimentelle studie af effekten af at vokse op i et boligområde med høj etnisk koncentration (Åslund m.fl., 2011) finder positive effekter, af både koncentration af landsmænd og koncentration af højt uddannet landsmænd, på karaktergennemsnittet i 9. klasse. Endelig skal det nævnes, at modsat, som nævnt ovenfor for børn og unge, så har de hidtige kvasiekperimentelle studier ikke har kunnet påvise nogen videre nærmiljøeffekt for voksne af at bo i et socialt udsat boligområde i forhold til, hvordan de klarer sig økonomisk (se for eksempel Katz, Kling og Liebman, 2001; Kling, Liebman og Katz, 2007; Ludwig, Duncan, Gennetian, Katz, Kessler, Kling og Sanbonmatsu, 2013; Damm, 2014).

Den sociale sammenhængskraft spiller en vigtig rolle i sammenkitningen af de forskellige grupperinger i et samfund og er en væsentlig forudsætning for, at

1 På grund af de metodiske vanskeligheder ved identifikation af omgangskredsens betydning for hvordan den enkelte klarer sig senere i livet (Manski, 1993; Tiebout, 1956), findes der kun få empiriske studier, der kan fremvise en klar evidens for nærmiljøeffekter (Angrist, 2014).

mennesker har tillid til og hjælper hinanden på tværs af grupperinger. Den bolig-mæssige segregering efter indkomst og etnicitet bliver således politisk relevant, fordi den har indflydelse på den sociale sammenhængskraft. Begrebet social sammenhængskraft er forskningsmæssigt ikke videre veldefineret (Me-koa og Busari, 2018), men mere bredt kan ”social sammenhængskraft” forstås som den grad af tillid, solidaritet og følelse af tilhørsforhold, der råder blandt samfundsborgere på tværs af sociale og etniske grupperinger. I den forstand øger den sociale sammenhængskraft den form for social kapital som Putnam (2000) har kaldt ”brobyggende” social kapital. Den sociale sammenhængskraft øger således et samfunds velstand, fordi brobyggende social kapital mindsker de samfundsmæssige omkostninger i forbindelse med borgernes interaktion (Choi og Sloane, 2011; Akçomak og ter Weel, 2012). Her kan faktorer som et segregeret bosætningsmønster og øget indvandring komme til at udfordre den sociale sammenhængskraft.² Derfor kan den sociale sammenhængskraft i højt udviklede og relativt homogene velfærdsstater som de nordiske lande svækkes og måske helt forsvinde, som noget der går igennem på tværs af hele befolkningen, hvis man ikke forsøger at gøre noget for at styrke båndene mellem indfødte og indvandrere. Denne hypotese flugter ligeledes med forskning vedrørende betydningen af såkaldt svage bånd hos Granovetter (1973).

Såvel virkningerne af en segregering, der påvirker den enkelte gennem nærmiljøeffekter, som virkningerne af ændringer i den sociale sammenhængskraft har fået regeringer i mange lande til at formulere boligpolitiske initiativer til at adressere problemet. Som nævnt ovenfor kom det første danske politiske tiltag, som direkte var rettet mod segregering, i 2004, da den daværende regering fremlagde en ”Strategi mod Ghettoisering” (Regeringen, 2004). Tidligere havde spørgsmålet om befolkningssammensætning i boligområder og bydele indgået indirekte i politiske tiltag via fx et hensyn til en vis boligstandard eller hensyn til byer og kommuners skattegrundlag. Endelig har spredning af visse befolkningsgrupper, som fx flygtninge, været praktiseret siden midten af 1980’erne, hvor motivet dog i højere grad synes at have været en jævn fordeling af byrderne, snarere end hensyn til befolkningssammensætningen.

2 Se Dahlberg, Edmark og Lundqvist (2012) der har fremlagt kvasiexperimentel evidens for, at indvandring mindsker den folkelige opbakning til omfordeling, og Dustmann, Vasiljeva og Damm (2019) der fremlægger kvasiexperimentel evidens for, at indvandring øger den politiske opbakning til indvandre-kritiske højrefløjspartier såvel som borgerlige partier i det hele taget, når man ser bort fra de store byer.

Siden 2010 har Boligministeriet (nu Indenrigs- og Boligministeriet) hvert år fremlagt en liste med ”ghettoer” (ministeriets betegnelse for udsatte boligområder). I ”ghettopakken” af lovforslag, som den daværende danske regering fremsatte i foråret 2018, var der afsat 12 mia. kr. i perioden 2019-2026 til at forbedre den socioøkonomiske profil af beboersammensætningen i de såkaldte hårde ghettoer (omdøbt til omdannelsesområder i 2021) gennem reduktion af andelen af almene familieboliger. Andelen af almene familieboliger skal nedbringes gennem nedrivning af almene familieboliger, konvertering til ældre- og ungdomsboliger, salg til private udlejere og privat nybyggeri til udlejning (Regeringen, 2018; Bolig- og Planstyrelsen, 2021; BL, 2021). For at undgå social polarisering og etnisk opdeling på de gymnasiale uddannelser er det i 2021 vedtaget, at elevfordelingen fremover skal ske på baggrund af bl.a. forældres indkomst (Børne- og Undervisningsministeriet, 2021). For at mindske uligheden mellem by og land er det også besluttet at flytte flere uddannelsespladser ud af de større byer (Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2021). Regeringen har ligeledes fremsat forslag om at flytte flere sundhedstilbud tættere på borgerne (Regeringen, 2021).

1.2 Måling af omfanget af boligmæssig segregering forudsætter en definition af ”boligområde”

Segregering i et samfund kan have såvel fysiske som sociale og kulturelle udtryk. Af hensyn til den sociale og økonomiske stabilitet kan der være politisk ønske om at mindske segregeringen på alle niveauer, og her er boligpolitik et af de vigtigste redskaber til at håndtere øget diversitet i et samfund. Spørgsmålet er så, hvordan den boligmæssige integration, eller omvendt den boligmæssige segregering, udvikler sig i takt med, eller i reaktion på, øget diversitet i et samfund. Landene i Europa har håndteret udfordringer som følge af øget diversitet forskelligt, men fælles for dem er, at de har oplevet stigende problemer i forbindelse med boligmæssig segregering, eller i det mindste noget, der er blevet opfattet som problemer, der har med boligmæssig segregering at gøre,³ og emnet er kommet højt op på den politiske dagsorden i hele Europa. De politiske tiltag, man som konsekvens heraf har iværksat, har ofte været både ganske omfattende og relativt kostbare, både for samfundet og for de berørte borgere. Metoderne strækker sig fra at flytte grænser for skoledistrikter, kompenserede budgetter til skoler i udsatte kvarterer, skoleomfordeling af tosprogede elever

3 Se for eksempel Ireland (2008) og Van Ham, Tammaru, Vuijst og Zwijs (2016).

og indførelse af tvungen børnehaveindskrivning i udsatte boligområder, til nedrivning af boligblokke og opførelse af nye beboelsesejendomme. Det forekommer på den baggrund at være vigtigt både at kunne beskrive udfordringerne helt præcist, og lige så præcist at kunne bedømme virkningerne af de politiske tiltag. For indeværende foreligger der meget lidt materiale, der er tilstrækkeligt præcist, især når det gælder segregeringens udvikling over de seneste 10-15 år, altså i en periode, hvor der har været en øget indvandring til ”de gamle” EU-lande fra både Østeuropa og lande uden for EU. Endelig spiller det utvivlsomt også en rolle for nødvendigheden af et øget fokus på segregeringen, at den økonomiske ulighed er steget i en række europæiske lande i de seneste årtier.

I betragtning af de ganske vidtrækkende forsøg på at ændre den socioøkonomiske befolkningssammensætning i bestemte boligområder i for eksempel Danmark, men også andre steder, er det vigtigt at undersøge, i hvor høj grad politikken faktisk er blevet implementeret og har virket i forhold til at ændre befolkningssammensætningen i den politisk ønskede retning. Til det formål kan man ikke anvende data hentet på et mere overordnet administrativt niveau, som for eksempel kommunen. Man må have pålidelige data nede på boligområdeniveau. Det skyldes, at administrative grænser med tiden kan blive ændret, og at større enheder som kommuner kan sløre forskelle mellem boligområder. Endvidere er det helt afgørende, at de data, som man anvender på boligområdeniveau, omfatter det faktiske fysiske område, hvor folk interagerer med hinanden, og at man for eksempel tager højde for fysiske barrierer som større veje, søer og vandløb. Den slags data findes i almindelighed ikke i forvaltningernes registre, og det var baggrunden for forsøget på at skabe en egentlig boligområdedefinition i bogen *En befolkning deler sig op?* (Damm, Schultz-Nielsen og Tranæs, 2006).

1.3 En præcis definition på et boligområde

Denne bogs analyser er baseret på den boligområdedefinition, der foreslås i *En befolkning deler sig op?* (Damm, Schultz-Nielsen og Tranæs, 2006). Den er siden (2018) blevet revideret i et samarbejde mellem Aarhus Universitet, Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE) og ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, og metoden er beskrevet i Damm, Hasani og Schultz-Nielsen (2021) og senest opdateret frem til 2019. Denne præcise afgrænsning af et boligområde gør det muligt at kortlægge bolig-mæssig segregering i meget mindre og mere homogene, og dermed sammenlignelige geografiske enheder, end man kan med de almindeligt tilgængelige data hentet på et mere overordnet administrativt niveau. Vores boligområdedefinition kan desuden forbindes med andre

danske administrative data fra 1980'erne og frem, således at man kan beskrive, hvordan den etniske og socioøkonomiske sammensætning af beboerne i boligområderne har udviklet sig over tid.

Boligområdedefinitionen er konstrueret ved at klynge alle boliger i Danmark til 1.961 store og 8.358 små boligområder vha. Thiessen Polygon-metoden. Hvert boligområde består af klynger af boligenheder, som ligger geografisk tæt på hinanden. Boligområderne er indbyrdes adskilt af fysiske barrierer af den ene eller anden slags, og hvis afgrænsning til andre klynger er forblevet uændret over tid. Endelig er de forholdsvis små og kompakte og forholdsvis homogene, hvad angår boligtype, ejerskabsform, antal boligenheder og antal husstande. Dernæst er disse boligområde-klynger blevet knyttet sammen med oplysninger fra folkeregistret, hvorved man kan placere 99,53 % af den danske befolkning i perioden 1986-2016 på deres bopæl.⁴ De små boligområder anvendes hyppigst i bogens analyser. De består i gennemsnit af 643 indbyggere fordelt på 324 husstande.⁵

Den information, som man således får knyttet til boligområdet, omfatter såvel husstandenes sammensætning som en række oplysninger om de enkelte beboere, for eksempel vedkommendes uddannelse og indkomst, eventuelle domme for kriminalitet og en række demografiske oplysninger. Da oplysningerne er knyttet til bopæls adresse, kan man bearbejde dem ved hjælp af landkort, hvilket især er relevant for analysen af de geografiske aspekter ved segregeringen. For således at kunne organisere oplysningerne geografisk må man ind-

4 En mere detaljeret beskrivelse af metoden finder man i Damm, Hasani og Schultz-Nielsen (2021). Først klynger vi boliger til boligområder vha. Thiessen polygonmetoden således, at der er mindst 50 husstande og mindst 100 personer i hvert boligområde. Dernæst overfører vi det data for hvert boligområde til en datasamling med et meget større antal oplysninger. I forhold til Damm m.fl. (2021) er analysen udvidet med flere år. For at sikre at de små boligområder fortsat består af mindst 50 husstande og 100 personer er enkelte boligområder lagt sammen. I indeværende bog er der således 8.358 små boligområder for perioden 1985-2018 og 8.355 i 2019 mod 8.359 hos Damm m.fl. (2021). Antallet af store boligområder er uændret 1.961.

5 De store (makro-)boligområder, som betyder en inddeling af alle beboede områder i 1.961 boligområder, har i gennemsnit 2.742 indbyggere (standardafvigelse på 1020) og 1.355 husstande (standardafvigelse på 454). Vores inddeling af alle beboede områder i landet i 8.358 små (mikro-)boligområder er kendetegnet ved boligområder med i gennemsnit 643 indbyggere (standardafvigelse på 270) og 324 husstande (standardafvigelse på 130).

sætte boligområderne som geografiske enheder (datateknisk i form af såkaldte Shape-filer) i hektarcellernes kvadratnet.⁶

I kraft af det righoldige og mangesidede datasæt, som denne metode afstedkommer, er det forventningen, at disse data og denne bogs analyser, både hver for sig og tilsammen, vil kunne danne grundlag for en række fremtidige studier af såvel de aktuelle politiske tiltag med henblik på at håndtere segregeringen i samfundet, som af de mekanismer, der ligger bag.

1.4 Bogens opbygning

De resterende kapitler i denne bog er følgende. Kapitel 2 beskriver økonomisk teori om prisdannelsen på boligmarkedet og de mekanismer, der fører til sortering af husstande på boligmarkedet, både hvad angår, om man er ejer eller lejer, boligens beliggenhed, samt udviklingen på boligmarkedet i perioden 1985-2019. Kapitel 3 beskriver for perioden 1985-2019 udviklingen i demografiske og socioøkonomiske forhold såsom: alder, herkomst, uddannelse, arbejdsmarkedstilknytning, indkomst og kriminalitet. Kapitel 4 viser den bolig-mæssige segregering 1985-2019 på landsplan målt på de samme demografiske og socioøkonomiske dimensioner. Kapitel 5 kortlægger udviklingen af bolig-massen efter ejerforhold og den geografiske segregering af almene boliger og undersøger, hvilken betydning geografisk segregering af almene boliger har for bolig-mæssig segregering af socioøkonomiske og etniske grupper. Kapitel 6 undersøger de regionale forskelle i den bolig-mæssige segregering over perioden. Fokus i kapitel 7 er udviklingen i de udsatte boligområder, mens den bolig-mæssige segregering ses i et skandinavisk perspektiv i kapitel 8, og bogens resultater diskuteres i kapitel 9.

6 For at leve op til reglerne om beskyttelse af persondata i henhold til EU's persondataforordning (GDPR) anvender vi en to-trinsprocedure. Da vi har klynget boligerne vha. Thiessen polygon-metoden, har boligområder en organisk form, hvorfor en hektarcelle kan indeholde boliger, som ligger i forskellige boligområder. For at vise statistik for boligområder på kort, har vi for hver hektarcelle fundet det "dominerende" boligområde, dvs. det boligområde, som de fleste boliger i hektarcellen tilhører.

Litteratur

- Akçomak, I.S. og B. ter Weel. 2012. "The Impact of Social Capital on Crime: Evidence from the Netherlands". *Regional Science and Urban Economics*, vol. 42 (1-2): 323-340.
- Andersen, H. S. 2021. *Boligen i samfundet: Viden fra boligforskningen*. Institut for Byggeri, By og Miljø (BUILD), Aalborg Universitet. BUILD Rapport Nr. 2021.
- Angrist, J. 2014. "The perils of peer effects". *Labour Economics*, 30 (oct.): 98-108.
- Battisti, M., G. Peri og A. Romiti (2022). Dynamic Effects of Co-Ethnic Networks on Immigrants' Economic Success. *The Economic Journal*, Volume 132, Issue 641, pp 58-88.
- Beaman, L.A. 2012. "Social Networks and the Dynamics of Labour Market Outcomes: Evidence from Refugees Resettled in the U.S. *Review of Economic Studies*, 79: 128-161.
- BL. 2021. *Hvad betyder det at være et omdannelsesområde?* Omdannelsesområder (bl.dk), tilgået 20.03.2022.
- Bolig- og Planstyrelsen. 2021. Liste over omdannelsesområder pr. 1. dec. 2021.
- Børne- og Undervisningsministeriet. 2021. Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet) og Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Alternativet og Kristendemokraterne om Den Koordinerede Tilmelding til Gymnasiale Ungdomsuddannelser. <https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2021/jun/210610-ny-aftale-om-elevfordeling-bremser-polarisering-parallelsamfund-og-hjaelper-gymnasier>
- Choi, H. og D. Sloane. 2011. "Does Working Together Prevent Crime? Social Capital, Neighborhoods, and Crime". In: N. Brooks, K. Donaghy og G.-J. Knaap (red.). *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*. Oxford University Press.
- Chetty, R., N. Hendren og L.F. Katz. 2016. "The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment". *American Economic Review*, 106(4): 855-902.
- Chyn, E. 2018. "Moved to Opportunity: The Long-Run Effect of Public Housing Demolition on Labor Market Outcomes of Children". *American Economic Review*, 108(10): 3028-3056.
- Dahlberg, M., K. Edmark og H. Lundqvist. 2012. "Ethnic Diversity and Preferences for Redistribution". *Journal of Political Economy*, 120: 41-76.
- Damm, A.P. 2009. "Ethnic Enclaves and Immigrant Labor Market Outcomes: Quasi-Experimental Evidence". *Journal of Labor Economics*, 27(2): 281-314.
- Damm, A.P. 2014. "Neighborhood Quality and Labor Market Outcomes: Evidence from Quasi-Random Neighborhood Assignment of Immigrants". *Journal of Urban Economics*, 79: 139-166.
- Damm, A.P. og C. Dustmann. 2014. "Does Growing Up in a High Crime Neighborhood Affect Youth Criminal Behavior?". *American Economic Review*, 104(6): 1806-1832.

- Damm, A.P., A. Hassani, T.H.S. Jensen og M.L. Schultz-Nielsen. 2022. *Co-Ethnic Neighbors and Investment in Host-Country Language Skills*. ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, Study Paper 169.
- Damm, A.P., A. Hassani og M.L. Schultz-Nielsen. 2019. "Residential Segregation in Denmark 1986-2016." In: A. Hassani. *Residential Segregation and Public Housing*, PhD dissertation, Aarhus University, Department of Economics and Business Economics.
- Damm, A.P., A. Hassani og M.L. Schultz-Nielsen. 2021. "Data Construction of Danish Residential Neighbourhoods for 1986-2016". *Danish Journal of Economics (Nationaløkonomisk Tidsskrift)*, 1: 1-53.
- Damm, A.P., M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs. 2006. *En befolkning deler sig op?* Gyldendal.
- Danzer, A.M., C. Feuerbaum, M. Piopiunik og L. Woessmanner. 2022. "Growing up in Ethnic Enclaves: Language Proficiency and Educational Attainment of Immigrant Children". *Journal of Population Economics*, 35: 1297-1344.
- Dustmann, C. og R. Landersø. 2021. "Child's Gender, Young Fathers' Crime, and Spillover Effects in Criminal Behavior". *Journal of Political Economy*, volume 129, number 12, 3261-3301.
- Dustmann, C., K. Vasiljeva og A.P. Damm. 2019. "Refugee Migration and Electoral Outcomes". *Review of Economic Studies*, 86: 2035-2091.
- Edin, P.-A., P. Fredriksson og O. Åslund. 2003. "Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants - Evidence from a Natural Experiment". *Quarterly Journal of Economics*, 118: 329-357.
- Granovetter, M. 1973. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, vol. 78(6) (May):1360-1380.
- Ireland, P. 2008. "Comparing Responses to Ethnic Segregation in Urban Europe". *Urban Studies*, 45(7): 1333-1358.
- Katz, L.F., J.R. Kling og J.B. Liebman. 2001. "Moving to Opportunity in Boston: Early Results of a Rogomized Mobility Experiment". *Quarterly Journal of Economics*, 116(2): 607-54.
- Kling, J.R., J.B. Liebman og L.F. Katz. 2007. "Experimental Analysis of Neighborhood Effects". *Econometrica*, 75(1): 83-119.
- Lazear, E.P. 1999. "Culture and Language". *Journal of Political Economy*, 107(56): 95-126.
- Ludwig, J., G.J. Duncan, L.A. Gennetian, L.F. Katz, R.C. Kessler, J.R. Kling og L. Sanbonmatsu. 2013. "Long-Term Neighborhood Effects on Low-Income Families: Evidence from Moving to Opportunity". *American Economic Review*, 103(3): 226-231.
- Manski, C.F. 1993. "Identification of Endogenous Social Effects: The Reflection Problem". *The Review of Economic Studies*, 60(3): 531-542.
- Martén, L., J. Hainmueller og D. Hangartner. 2019. "Ethnic Networks Can Foster the Economic Integration of Refugees". *PNAS*, 116(33): 16280-16285.
- Massey, D.S. og N.A. Denton. 1988. "The Dimensions of Residential Segregation". *Social Forces* 67(2): 281-315.

- Mekoa, I. og D. Busari. 2018. "Social Cohesion: Its Meaning and Complexities". *Journal of Social Sciences*, 14: 107-115.
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. 2014. Analyse – segregering i de fire største danske byområder.
- Munshi, K. 2003. "Networks in the Modern Economy: Mexican Migrants in the U.S. Labor Market". *Quarterly Journal of Economics*, 118(2), 549-599.
- Putnam, R.D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Regeringen. 2004. Regeringens strategi mod ghettoisering. <https://docplayer.dk/270581-Regeringens-strategi-mod-ghettoisering.html>
- Regeringen. 2018. Ét Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030. <https://www.regeringen.dk/nyheder/ghettoudspil/>
- Regeringen. 2021. Tættere på II – sundhed, uddannelse og lokal udvikling. <https://www.regeringen.dk/aktuelt/publikationer-og-aftaletekster/taettere-paa-ii-sundhed-uddannelse-og-lokal-udvikling/>
- Rotger, G.P. og G.C. Galster. 2018. "Neighborhood Peer Effects on Youth Crime: Natural Experimental Evidence". *Journal of Economic Geography*, 53: 1-21.
- Tiebout, C.M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet. 2021. Politisk aftale om rammerne for flere og bedre uddannelsesmuligheder i hele Danmark. <https://ufm.dk/lovstof/politiske-aftaler/aftale-om-flere-og-bedre-uddannelsesmuligheder-i-hele-danmark/politisk-aftale-om-rammerne-for-flere-og-bedre-uddannelsesmuligheder-i-hele-danmark.pdf>
- Van Ham, Maarten, Tiit Tammaru, Elise de Vuijst, og Merle Zwiers. 2016. "Spatial Segregation and Socio-Economic Mobility in European Cities," IZA DP No. 10277.
- Voitchovsky, S. 2011. "Inequality and Economic Growth", in *The Oxford Handbook of Economic Inequality* (ed) Brian Nolan, Wiemer Salverda og Timothy M. Smeeding . Oxford University Press.
- Åslund, O., P.A. Edin, P. Fredriksson og H. Grönqvist. 2011. "Peers, Neighborhoods, and Immigrant Student Achievement: Evidence from a Placement Policy". *American Economic Journal: Applied Economics*, 3: 67-95.

KAPITEL 2:

Boligmarkedet i Danmark 1985-2019

Af Anna Piil Damm, Ahmad Hassani, Torben Tranæs
og Marie Louise Schultz-Nielsen

I dette kapitel beskrives kort den økonomisk teori om prisdannelsen på boligmarkedet og sorteringen af husstande på boligmarkedet mht. boligens ejerforhold og beliggenhed, efterfulgt af en empirisk beskrivelse af det danske boligmarked i perioden 1985-2019.

2.1 Økonomisk teori om prisdannelsen på boliger og husstandes valg af boligens ejerforhold og beliggenhed

Markedet for boliger er en integreret del af en moderne markedsøkonomi, og prisdannelsen på boligmarkedet skal ses i sammenhæng med prisdannelsen på de finansielle markeder. Priserne på de finansielle markeder er renterne. Nedenfor beskriver vi den fælles markedsbestemmelse af priser og renter med relevans for boligmarkedet. Ifølge modellen bestemmes ligevægtsprisen på eksisterende boliger som nutidsværdien af de fremtidige huslejer, hvor diskonteringsfaktoren er investorernes afkastkrav til boliger, som afhænger af renterne. Dvs. at værdien af en ejendom beregnes på grundlag af, hvad en investor kan forvente at modtage i afkast over en længere årrække. Siden 2018 har valuarvurderinger til værdiansættelse af andelsboligforeninger i Danmark bygget på en lignende "Discounted Cash Flow" (DCF) beregning, som er en indkomstbaseret værdiansættelsesmodel, der tager udgangspunkt i en analyse af ejendommens pengestrøm (indtægter og udgifter) over en periode.

2.1.1 Økonomisk teori om prisdannelsen på boligmarkedet

En bolig er både et forbrugsgode og et varigt kapitalgode. En bolig er et kapitalgode, fordi boliger producerer en serviceydelse i form af tag over hovedet og plads til familien. Alle husstande har behov for en bolig som et forbrugsgode, men nogle husstande ejer den bolig, som de bor i, mens andre husstande er lejere. Her kommer en kort gennemgang af en god økonomisk model, som beskriver prisdannelsen på boligmarkedet bredt defineret som det samlede marked for boliger, dvs. både ejerboliger og lejeboliger, hvorfor prisdannelsen på boligmarkedet skal forstås som boligprisen og huslejen. Den økonomiske model blev før-

ste gang fremsat af MIT-økonomerne Denise DiPasquale og William Wheaton i en tidsskriftsartikel i 1992 og videreudviklet i deres lærebog ”Urban Economics and Real Estate Markets”, 1. udgave udkom i 1996, 2. udgave er under udarbejdelse. Modellen er et simultant ligningssystem med fire ligninger, én ligning til bestemmelse af hver af de fire endogene variable: Huslejen pr. boligenhed (f_x pr. bolig eller pr. kvadratmeter til beboelse), prisen pr. boligenhed, det årlige udbud af nye boligenheder og boligbestanden, også kaldet beholdningen af boligenheder. I den efterfølgende gennemgang af modellen anvendes det generelle udtryk boligenheder. Formålet med modellen er at beskrive en situation, hvor bolig- og kapitalmarkederne på én gang er i langsigtet ligevægt.⁷ Modellen kan bruges til komparativ statistisk analyse, dvs. forudsigelse af ændringen i hver af de fire endogene variable i den nye samlede langsigtssligevægt på bolig- og kapitalmarkederne i forhold til den oprindelige samlede langsigtssligevægt som følge af et eksogent stød til en af modellens eksogent givne variable: den makroøkonomiske situation, investorernes afkastkrav til boliginvesteringer og de faste og variable omkostninger ved at bygge en ny boligenhed. Derudover indeholder modellen en parameter for afskrivningsraten på boligbestanden. Modellen kan derimod ikke anvendes til at beskrive tilpasningsprocessen af de endogene variable fra den oprindelige til den nye samlede langsigtssligevægt, men tilpasningshastigheden er omkring fem-seks år.

Den samlede efterspørgsel efter boligenheder til forbrug afhænger af to økonomiske faktorer: huslejen og den makroøkonomiske situation, herunder antallet af husstande og (pga. husstandens budgetbegrænsning) af beskæftigelsesfrekvensen og den gennemsnitlige husstandsindkomst- og opsparring. Jo lavere husleje, desto højere efterspørgsel efter boligenheder alt andet lige. Jo bedre makroøkonomisk situation, desto højere efterspørgsel efter boligenheder alt andet lige. Boligbestanden (boligudbuddet) er konstant på kort sigt. I den aktuelle økonomiske situation opnås ligevægt på boligmarkedet, ved at huslejen tilpasser sig, indtil efterspørgslen efter boligenheder er lig med udbuddet, dvs. boligforbruget er lig med boligudbuddet. For en lejer er huslejen lig med huslejen ifølge huslejekontrakten. For en ejer er huslejen lig med de årlige omkostninger ved at eje og anvende boligenheden. En ændring af den makroøkonomiske situation kan betragtes som et eksogent chok til efterspørgslen for boligforbrug.

7 Kapitalmarkedet skal i denne sammenhæng forstås bredt som markedet for handel med alle aktiver såsom obligationer, aktier og fast ejendom.

Eftersom ejendomme er et varigt kapitalgode, bestemmes nybyggeri og ejendomspriser på kapitalmarkedet. På kapitalmarkedet må efterspørgslen efter at eje ejendomme være lig med udbuddet af ejendomme. Det betyder, at boligprisen pr. boligenhed på (et lokalt) boligmarked overvejende bestemmes ud fra antallet af investorer, der ønsker at eje boliger (til eget brug eller udlejning), og antallet af boligenheder på (det lokale) boligmarked. En stigning i efterspørgslen efter at eje boliger vil alt andet lige øge boligpriserne. En bolig kan opfattes som et kapitalgode, som giver et årligt afkast lig med den årlige husleje i mange årtier fremover, dvs. at værdien af en boligenhed er lig med nutidsværdien af den årlige husleje pr. boligenhed. Hvis vi for enkelhedens skyld antager, at en bolig kan holde i uendeligt mange år, og vi antager, at den årlige husleje er konstant, beregnes nutidsværdien af den årlige husleje som den årlige husleje divideret med diskonteringsfaktoren, hvor diskonteringsfaktoren er lig med investorerens afkastkrav til ejendomsinvesteringer efter skat og afskrivninger. Hvis vi antager, at der er fuldkommen konkurrence på kapitalmarkedet, vil alle typer af aktiver såsom statsobligationer, aktier, investering i egen virksomhed og ejendomme give det samme afkast efter korrektion for forskelle mellem aktiver (fx obligationer, aktier og ejendomme), hvad angår (i) skatter, (ii) afskrivninger og (iii) risiko. Ejendomspriser er meget konjunkturfølsomme, hvilket gør ejendomsinvesteringer mere risikable end investeringer i statsobligationer. En ejendomsinvestor kunne i stedet have investeret det beløb, som er investeret i ejendomme, i statsobligationer med en lang løbetid og med sikkerhed have fået et årligt afkast lig med den årlige lange obligationsrente, som derfor kan betragtes som ejendomsinvestorens sikre alternative forretning før skat. En anden grund til at betragte den lange rente som ejendomsinvestorens alternativafkast før skat er, at ejendomskøb i Danmark i høj grad er finansieret med realkreditobligationer med lang løbetid, som betragtes som forholdsvis sikre investeringer, fordi realkreditlån ydes mod pant i ejendommen og sælges i grupper, således at låntagere i gruppen hæfter solidarisk for hinanden, hvorfor den årlige rente er tæt på den årlige rente på statsobligationer. Ifølge nuværende dansk skattelovgivning beskattes kapitalindkomst med en flad skattesats, der betales årlige ejendomsskatter (ejendomsværdiskat og grundskyld), der er delvis fradragsret for renteudgifter i kapitalindkomsten, og udlejerens skattemæssige afskrivningsrate kan overstige den økonomiske afskrivningsrate. Lidt forenklet og afhængigt af reglerne for beskatning af kapitalindkomst og skattefradrag af renteudgifter kan ejendomsinvestorens afkastkrav til boliginvesteringer udtrykkes som summen af den lange obligationsrente efter skat, ejendomsskattesatsen, afskrivningsraten og risikopræmien. Hvis der er fuldkommen konkurrence på ejendomsmarkedet, er ejendomsinvestorerens afkastkrav efter skat og risikopræmie lig med deres årlige omkostninger ved at eje og anvende ejendommen i procent af ejendomsværdien. Efterspørgslen efter at eje boliger af-

hænger dermed af to overordnede økonomiske faktorer: huslejen (bestemt på boligmarkedet) og afkastkravet til boliginvesteringer (bestemt på kapitalmarkedet). Markedsprisen for en boligenhed fastsættes, således at efterspørgslen efter at eje en boligenhed er lig med udbuddet af boligenheder. Jo højere husleje, desto højere pris alt andet lige. Jo højere afkastkrav til boliginvesteringer, desto lavere pris alt andet lige. En ændring af en faktor, som påvirker afkastkravet til boliginvesteringer, dvs. den lange rente, rentefradrag, ejendomsskatter, afskrivningsraten og risikopræmien, kan betragtes som et eksogent chok til efterspørgslen efter bolig til investeringsformål på kapitalmarkedet.

Det årlige udbud af nye boligenheder (dvs. den årlige bruttoinvestering målt i boligenheder) bestemmes også på kapitalmarkedet. Det afhænger af genanskaffelsesprisen i forhold til markedsprisen for eksisterende boligenheder. Genanskaffelsesprisen er prisen for en ny boligenhed inkl. grundprisen, som afhænger af de faste byggeomkostninger såsom udgifter i form af byggetilladelse og gebyrer for at tegne et kortfristet lån og variable byggeomkostninger, som antages at stige med byggeaktiviteten, fx lønninger til håndværkere, priser på byggematerialer og grundpriser (da mængden af jord i Danmark er forholdsvis konstant). Der kan forekomme to typer af udbudschoke: En ændring af de faste omkostninger og en ændring af de variable omkostninger ved uændret byggeaktivitet, dvs. ændret udbudselasticitet. Hvis det nuværende årlige udbud af nye boligenheder er forbundet med en genanskaffelsespris pr. boligenhed, som er lavere end prisen for eksisterende boligenheder, er der økonomisk incitament til at øge udbuddet af nye boligenheder, hvorved genanskaffelsesprisen stiger. Hvis det nuværende udbud af nye boligkvadratmeter derimod er forbundet med en genanskaffelsespris, som overstiger markedsprisen for eksisterende boligenheder, er der økonomisk incitament til at reducere byggeaktiviteten, hvorved genanskaffelsesprisen falder. Hvis det nuværende udbud af nye boligkvadratmeter er forbundet med en genanskaffelsespris, som svarer til markedsprisen for eksisterende boligenheder, er udbuddet af nye boligenheder i ligevægt, dvs. at der ikke er økonomisk incitament til at ændre det.

Huslejen og prisen tilpasser sig hurtigt, således at efterspørgslen (efter hhv. boligenheder til forbrug og investering) er lig med udbuddet (af boligenheder) på kort sigt. Men pga. 'over-shooting' af huslejen og prisen i tilfælde af et efterspørgselschok, langsom tilpasning af faktorpriser til byggeaktiviteten og fordi det tager tid at bygge en ny boligenhed (muligvis otte måneder), tilpasser udbuddet af nye boligenheder sig langsomt til langsigtsslige vægtsniveauet; tilpasningen kan tage fem-seks år.

Den samlede boligbestand i slutningen af året bestemmes på boligmarkedet og er i modellen lig med summen af økonomiske variabler: (i) boligbestanden i begyndelsen af året, (ii) årets afskrivninger af boligbestanden (pga. nedrivninger og forældelse af boligenheder) og (iii) det årlige udbud af nye boligenheder. Hvert år ændres boligbestanden derfor med forskellen mellem udbuddet af nye boligenheder og afskrivninger af boligbestanden. Når den årlige boligbestand er uændret i forhold til året før, er boligudbuddet i ligevægt. I så fald svarer det årlige udbud af nye boligenheder præcis til årets afskrivninger af boligbestanden. Hvis alle de eksogene variabler i modellen er uændrede i forhold til året før, vil alle endogene variabler være uændrede i forhold til året før.

Sammenhængen mellem bolig- og kapitalmarkederne findes to steder i modellen. Huslejen, som bestemmes på boligmarkedet, påvirker prisen pr. boligenhed på kapitalmarkedet. En ændring af det årlige udbud af nye boligenheder på kapitalmarkedet påvirker boligbestanden, som igen påvirker huslejen på boligmarkedet.

Bolig- og kapitalmarkederne er samtidig i langsigtsligevægt, når alle fire endogene variabler i modellen er uændrede i forhold til året før: Huslejen, prisen, det årlige udbud af nye boligenheder og boligbestanden.

2.1.2 Hvilke institutionelle og økonomiske faktorer har betydning for, om man er boligejer eller lejer? Produktmæssig sortering af husstande inden for et lokalt boligmarked

Realkredit- og skattelovgivningen påvirker, om en husstand med en bestemt indkomst og opsparing er boligejer eller lejer. Når man køber en bolig, kan man finansiere maks 80 % af ejendomsprisen med realkreditlån. Resten finansieres med egen opsparing (mindst 5 %) og lån i pengeinstitut.⁸ Første forudsætning for at blive boligejer er altså, at man har sparet op til udbetalingen. Indkomsten og opsparingen har også betydning for, hvor dyr en bolig man kan købe, fordi man skal have råd til at betale den samlede årlige ydelse på boliglånene, hvor ydelsen er summen af afdrag, renteudgifter og bidrag. Højere markedspriser gør det med andre ord sværere at blive boligejer, både fordi udbetalingen stiger,

8 I 2018 trådte nye låne regler i kraft. De nye regler begrænser udbuddet af lånetyper til boligejere, som optager et boliglån på mere end fire gange husstandsindkomsten og mere end 60 % af boligens værdi. De kan ikke længere optage de mest risikable realkreditlån, dvs. korte flexlån og lange flexlån med afdragsfrihed.

og lånebehov og dermed den nødvendige husstandsindkomst stiger. En lavere rentesats trækker den anden vej, fordi det betyder lavere ydelse på ens boliglån, hvorved omkostningen ved at eje boligen falder.

Skattelovgivningen har betydning for, om det bedst kan betale sig for en husstand med en bestemt indkomst at eje eller leje sin bolig. Husstanden har økonomisk incitament til at være boligejer, hvis den årlige omkostning ved at eje boligen er den samme eller lavere end den årlige husleje (Brueckner, 1986; Goodman, 1988). Indtil den finanspolitiske stramning vedtaget 13. oktober 1986, kaldet Kartoffelkuren, havde låntagere ret til fuldt fradrag af renteudgifter i den samlede indkomst. Eftersom der ikke blev skelnet mellem arbejds- og kapitalindkomst, svarede værdien af fradragsretten til låntagerens marginalsat på arbejdsindkomst, som var en progressiv skat. Det betød, at den årlige omkostning ved at eje boligen faldt med indkomsten, hvorfor højindkomstgrupper havde større økonomisk incitament til at blive boligejere end lavindkomstgrupper. Skattereformen som led i Kartoffelkuren betød, at der fremover blev skelnet mellem arbejds- og kapitalindkomst, og at kapitalindkomst blev beskattet til en lavere sats end arbejdsindkomst og en konstant sats, dvs. samme sats for alle indkomstgrupper. Høj- og lavindkomstgrupper fik dermed samme økonomiske incitament til at blive boligejere. For beboede helårsboliger er ejerandelen i 2021 på 49 % (www.statistikbanken.dk/BOL101).

Også reglerne for overførsler kan have betydning for, om det er mest gunstigt at eje eller leje sin bolig. Et eksempel på det er boligstøtten, som især tilgodeser studerende, pensionister og (større) familier med høje boligudgifter og lave indkomster. Her er det primært lejere, som kan modtage støtten som en ydelse, mens adgangen er mere begrænset for boligejere og kun gives som lån. Det gør det alt andet lige mere attraktivt for lavindkomstgrupper at bo til leje, jf. Hansen og Schultz-Nielsen (2015).

Forskning viser, at indvandrere er mindre tilbøjelige til at købe bolig end indfødte, hvilket kun til dels kan forklares med lavere indkomst blandt indvandrere (Kauppinen, Andersen og Hedman, 2016). Det kan til dels skyldes, at lovgivningen skaber barrierer for, at udenlandske statsborgere kan købe fast ejendom. Den generelle regel i Danmark er, at udenlandske statsborgere uden fast opholdstilladelse i Danmark og som ikke har boet i Danmark i mindst fem år i træk kun kan købe fast ejendom med tilladelse fra justitsministeren (Udlændinges køb af fast ejendom i Danmark (um.dk)). EU- og EEA-borgere må under visse omstændigheder købe fast ejendom uden tilladelse fra justitsministeren. Det kan også skyldes, at der er en høj risikopræmie forbundet med køb af fast ejen-

dom, da der er store udsving i priserne i løbet af et årti. Derfor er boligkøb forbundet med større risiko for indvandrere med midlertidigt ophold.

Lejeboliger kan opdeles efter ejerforhold i privat udleje, udleje gennem et alment boligselskab og kommunal udleje. I 2021 er ca. 20 % af helårsboliger udlejet af private ejere, dvs. privat udleje, mens ca. 20 % er almene.

Hovedparten af boliger til privat udleje ligger i boligejendomme bygget før 1992, og generelt er denne type af boligejendomme omfattet af regler om huslejeregulering, således at huslejen er omkostningsbestemt. Antallet af regulerede boliger er imidlertid faldet på grund af boligreguleringslovens § 5, stk. 2, som giver mulighed for at fjerne reguleringen ved nyudlejning. Det har medført store huslejestigninger, især i de store byer (Transport- og Boligministeriet, 2019). Danmark har oplevet en betydelig befolkningstilvækst i de seneste årtier, hvilket har øget efterspørgslen efter boligheder til forbrug. Huslejereguleringen betyder, at huslejen i den regulerede del af det private udlejningsmarked ikke kan stige til ligevægtshuslejeniveauet, hvor efterspørgslen er lig med udbuddet. Ved den omkostningsbestemte husleje opstår i stedet overefterspørgsel efter boligheder til forbrug, og boligerne lejes ud gennem ventelister, sociale netværk og penge under bordet og ikke nødvendigvis til de husstande, som har den højeste betalingsvillighed for boligen. Ventelisterne forlænges, fordi husstande, som har været heldige at få en huslejereguleret bolig, ikke flytter igen med mindre deres boligbehov ændrer sig meget. Afhængigt af reglerne for huslejereguleringen forsvinder udlejernes økonomiske incitament til at vedligeholde boligerne. En ældre dansk undersøgelse viser, at det fortrinsvist var husstande med lav indkomst, som boede i private udlejningsboliger, men at højindkomsthushold fik de største beregnede reguleringsgevinster, fordi de boede i de større boliger (DØR, 2001). Men indvandrere har sværere ved at få adgang til private udlejningsboliger, da fordeling via venteliste betyder, at nyankomne indvandrere kommer sidst på ventelisten, og indvandrere mangler kontakter til private udlejere (Andersen, 2006; Andersen, Turner og Søholt, 2013).

Hver fjerde (i Københavns Kommune hver tredje) almene bolig udlejes til en husstand med sociale problemer og et akut boligbehov, mens udlejningen af de resterende almene boliger anvender et ventelisteprincip. En høj andel af de almene boliger (ca. 36 %) ligger koncentreret i høje boligblokke, som blev opført i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne (Scanlon og Vestergaard, 2007; Vestergaard og Scanlon, 2014). Blokkene blev opført til middelklassen, men middelklassen fravalgte dem, da den fik råd til et parcelhus i 1970'erne. Det betød, at der var ledige boliger i denne type af almene boligområder til gæstearbejdere,

som havde fået familien til Danmark. Indvandrere og efterkommere af indvandrere er sidenhen blevet koncentreret i den almene boligsektor i Danmark. Det skyldes til dels, at nyankomne indvandrere i Danmark har begrænsede muligheder for at finde bolig uden for den almene sektor (Andersen, 2006; Andersen m.fl., 2013; Damm, 2009a) og til dels, at nyankomne indvandrere typisk foretrækker at bo i boligområder med etniske netværk og etniske goder, hvilket uddybes i afsnit 2.1.3.

Kapitel 5 kortlægger udviklingen i boligmassen for forskellige ejerformer og undersøger, hvordan politisk regulering af lokalisering af almene boliger i de seneste årtier har påvirket boligmæssig segregering af indkomst- og etniske grupper i Danmark.

2.1.3 Hvordan vælger husstande, hvor de vil bo? Økonomiske, fysiske og sociale forskelle mellem boligområder skaber geografisk sortering af husstande inden for et lokalt boligmarked

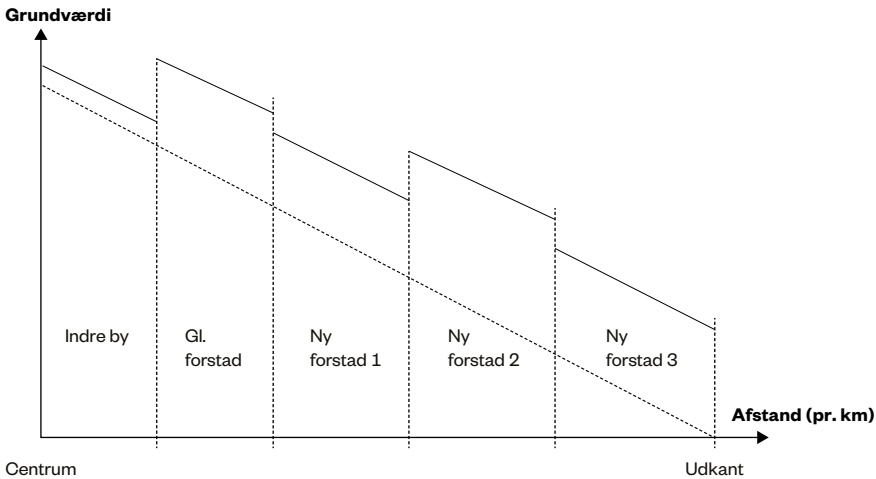
En bolig giver ikke bare tag over hovedet og plads til familien. Med en bolig følger en række karakteristika af det lokale arbejdsmarked, kommunen og nabolaget. Lad os beskrive bopælsvalget for husstande med tilknytning til arbejdsmarkedet. En familie vil typisk vælge en bolig i pendlingsafstand til et område med høj koncentration af relevante arbejdspladser for husstanden. Inden for pendlingsområdet kan man vælge mellem kommuner, som tilbyder forskellige kombinationer af borgernær offentlig service, såsom daginstitutioner, skoler og ældrepleje, som til dels finansieres af lokale skatter, og pendlingsafstand til arbejdspladser. Og inden for hver enkelt kommune i pendlingsområdet kan man vælge mellem boligområder, som ligger i forskellige administrative distrikter, såsom skoledistrikter, og adskiller sig fra hinanden, hvad angår boligtyper, offentlig infrastruktur (afstand til nærmeste motorvejstilkørsel, togstation, busstop) og naturen (afstand til skov og vand). De første økonomiske teorier om husstandes bopælsvalg inden for et lokalt arbejdsmarked (Alonso, 1964; Mills, 1967, 1972; Muth, 1969)⁹ anvender det økonomiske princip om, at prisen på en vare skal afspejle de relative fordele ved varen. Historisk set er arbejdspladser koncentreret i områder med naturlige fordele for transport af varer (såsom ved havet og floder). En placering i havnen har givet virksomheder en større økonomisk fordel end arbejdstagere, hvorfor området historisk er blevet udviklet til

⁹ Jf. Brueckner (1987) og Strazheim (1987) for en samlet fremstilling af de første teorier om husstandes bopælsvalg.

virksomheder. I de seneste 70 år er der sket en decentralisering af arbejdspladser især inden for vareproduktion og -opbevaring pga. ændrede vareproduktions- og varetransportformer. Der er dog stadig høj koncentration af service- og kontorjobs i de gamle havnebyer såsom København og Aarhus. For at husstande (med samme pendlingsomkostninger og indkomst) på et lokalt arbejdsmarked bliver indifferente mellem de mulige placeringer i området, skal boligens pris afspejle pendlingsomkostningerne (både i tid og penge) til centrum af det lokale arbejdsmarked, fx København K eller Aarhus C, og subcentre af arbejdspladser i området. Figur 2.1 viser, hvordan grundværdier på et lokalt arbejdsmarked skal værdisættes for at gøre husstande indifferente mellem de mulige placeringer i området, hvis afstand til arbejdspladser er den eneste beliggenhedsfaktor. I så fald er grundværdien i udkanten af det lokale arbejdsmarked lig med den landbrugsmæssige værdi, mens grunde tættere på centrum har en højere værdi som følge af jordrente, jf. den stiplede linje i figuren. Jordrenten for hver grund er lig med nutidsværdien af den årlige besparelse i pendlingsomkostninger ved at bo i en bestemt afstand til centrum i stedet for i udkanten af det lokale arbejdsmarked. Ingen husstande ønsker i så fald at flytte bopæl. Alt andet lige har større lokale arbejdsmarkeder højere jordrente på enhver grund.

I en situation, hvor det lokale arbejdsmarked er inddelt i en række kommuner, som leverer forskellig offentlig service, fx lav, middel og høj kvalitet, afspejler grundværdien på enhver afstand til centrum både nutidsværdien af den årlige offentlige service og nutidsværdien af den årlige besparelse i pendlingsomkostninger. Hvis den indre by fx leverer lav offentlig service, mens de nye forstæder 1 og 3 leverer middel offentlig service, og den gamle forstad og den nye forstad 2 begge leverer høj offentligt service til alle grunde (husstande) i kommunen, viser den fuldt optrukne linje i figur 2.1 grundværdierne.

Figur 2.1 Værdien af grunde i forskellig afstand til centrum af det lokale arbejdsmarked inddelt i kommuner, som leverer samme offentlig service (den stiplede linje) eller forskellig offentlig service (den fuldt optrukne linje)



Kilde: Egen tilvirkning efter inspiration fra figur 13.1 i DiPasquale og Wheaton (1996).

Det er realistisk at antage, at lokal offentlig service er et såkaldt normalt gode, dvs. en vare, som husstande efterspørger mere af, hvis deres indkomst stiger. Antag også, at husstande er geografisk mobile inden for det lokale arbejdsmarked og kender og reagerer på kommunale forskelle i offentligt serviceniveau. I så fald vil husstande med højere indkomst overbyde husstande med lavere indkomst for at købe en bolig i en kommune med forholdsvis højt lokalt offentligt serviceniveau. Resultatet vil være boligmæssig adskillelse af indkomstgrupper (Tiebout, 1956). I eksemplet i figur 2.1 vil den gamle forstad og den nye forstad 2 tiltrække højindkomsthusholdninger, fordi de overbyder husholdninger med lavere indkomst for at bo i kommuner med højt offentligt serviceniveau, mens de nye forstæder 1 og 3 vil tiltrække husholdninger med gennemsnitlig indkomst, fordi disse kommuner leverer et gennemsnitligt offentligt serviceniveau, mens lavindkomsthusholdningerne vil bosætte sig i de kommuner, hvor der er ledige boliger, dvs. kommuner, som tilbyder lav offentlig service.

Kommunale forskelle i skatter påvirker ikke sorteringen af forskellige indkomstgrupper imellem kommuner, fordi alle indkomstgrupper kapitaliserer dem i boligprisen på samme måde. Under antagelse af fuldkommen kapitalisering af skatter (fx grundskyld), falder boligens værdi med nutidsværdien af den årlige skat (fx grundskyld), som boligejeren skal betale i årene fremover

(Oates, 1969). Men sorteringen af indkomstgrupper påvirker kommunernes skattegrundlag. Kommuner, som tiltrækker højindkomsthusholdninger, har også et højere skattegrundlag, således at kommunen har råd til at tilbyde offentlig service af høj kvalitet, hvis et flertal af vælgerne i kommunen ønsker det.

På lang sigt er det dog ikke sikkert, at en kommune, som historisk har tiltrukket højindkomsthusholdninger, kan opretholde en høj koncentration af højindkomsthusholdninger. Det afhænger af, hvilken husstandstype jorden på lang sigt udvikles til. Husstande med (middel)høj indkomst efterspørger typisk store enfamiliehuse med have og store lejligheder, mens lavindkomsthusholdninger er villige til at bo i mindre lejligheder. Medmindre kommunen har reguleret, hvad jorden må anvendes til, vil jorden blive anvendt til det mest profitable formål, fx mindre lejligheder. Jordrenten er alt andet lige højere for grunde med flere husstande, da grundværdien skal afspejle den samlede besparelse i pendlingsomkostninger for alle de husstande, som bor på grunden. Uden offentlig regulering af jordens anvendelse kan en kommune, som historisk set har tiltrukket højindkomstgruppen, tiltrække andre indkomstgrupper, afhængigt af hvilke boligtyper der opføres.

Hver kommune har sin egen model for, hvordan det samlede budget til en bestemt opgave, fx skoler, fordeles mellem skolerne i kommunen. Nogle kommuner anvender en tildelingsmodel, som giver ekstra ressourcer per elev til skoler i distrikter, hvor en betydelig andel af børnene i distriktet har forældre med svag arbejdsmarkedstilknytning (fx Aarhus, jf. Damm, Mattana, Rouland og Nielsen, 2021). Derved udjævnes forskelle i skolekvalitet inden for kommunen, hvilket i teorien fører til en mere blandet sammensætning af indkomstgrupper. Det er realistisk at antage, at efterspørgslen efter rekreative områder, såsom søer, havet, skove og parker, også stiger med husstandsindkomsten. I så fald vil husstande med højere indkomst overbyde husstande med lavere indkomst for en bolig tæt på et rekreativt område. Indkomstgrupper vil derfor, alt andet lige, bo mere adskilt i kommuner med store forskelle i afstand til rekreative områder. Infrastrukturen påvirker også bosætningsmønstre. For de fleste husstande er lokal offentlig transport formodentlig en såkaldt inferior vare, dvs. at husstanden reducerer sit forbrug af varen, hvis husstandens indkomst stiger. I så fald vil lavindkomsthusholdninger være villige til at betale mere end højindkomsthusholdninger for bopæl med god lokal offentlig transport. Forskelle i kvaliteten af lokal offentlig transport inden for kommunen vil derfor, alt andet lige, øge den bolig-mæssige adskillelse af indkomstgrupper. Omvendt kan højere indkomstgrupper være villige til at betale mere end lavindkomstgruppen for at bo tæt på god regional infrastruktur, såsom motorvejstil- og frakørsler, og (inter-)national infrastruktur, såsom lufthavne.

Boligområder adskiller sig også fra hinanden mht. den fysiske udformning (fx lige eller snoede veje, lukket kvarter eller trafikeret kvarter, bygningernes højde og afstand, arkitektur og kvalitet) og støj-, luft- og vandforurening. Sådanne rummelige forskelle i fysiske strukturer vil skabe yderligere bolig-mæssig segregering, eftersom husstande med højere indkomster vil være villige til at betale mere end lavindkomsthusstande for at bo i kvarterer med en attraktiv fysisk udformning og lav forurening.

Eftersom boligområder – afhængigt af sammensætningen af boligmassen, hvad angår ejerforhold og boligtype samt boligområdet beliggenhed og fysiske udformning – tiltrækker bestemte socioøkonomiske og demografiske grupper, varierer beboersammensætningen. Eksempelvis tiltrækkes børnefamilier typisk af kvarterer med stille villaveje med stisystem til skolen og grønne områder med legepladser, mens studerende foretrækker at bo tæt på deres uddannelsessted. Beboersammensætningen i kvarteret kan påvirke bopælsvalget. Fx foretrækker nogle husstande at bo i et kvarter med en blandet beboersammensætning, hvad angår socioøkonomisk status og demografi, mens andre foretrækker at bo i et kvarter med mange ligesindede eller mange ressourcestærke.

Med andre ord peger forskningslitteraturen på, at forskelle mellem boligkvarterer i de økonomiske, fysiske og sociale strukturer skaber bolig-mæssig segregering. Man kan tale om 'rumlig ulighed', hvis der er større kvalitative og økonomiske forskelle mellem forskellige boligområder i en by, som har betydning for, hvor forskellige grupper vælger, eller har mulighed for at bo (Andersen, 2021).

Nyankomne indvandrere har tendens til at bosætte sig i nærheden af landsmænd og indvandrere i værtslandet (Damm, Schultz-Nielsen og Tranæs, 2006). Nyankomne indvandrere bosætter sig fortrinsvis i de lokale arbejdsmarkeder i værtslandet, som har ledige jobs, som nyankomne indvandrere kan varetage. I 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne var der således mangel på arbejdskraft i produktionssektoren i København og omegn, hvorfor gæstearbejderne især bosatte sig her (Jeppesen, 1994). På hvert lokalt boligmarked bor nyankomne indvandrere geografisk koncentreret. Som tidligere nævnt skyldes det en kombination af begrænsede muligheder på boligmarkedet og præferencer for at bo tæt på etniske netværk og etniske goder.

Nyankomne indvandrere har begrænsede muligheder på boligmarkedet af følgende årsager. For det første har nyankomne indvandrere typisk lav husstandsindkomst, fordi det tager tid at omstille sig til det nye samfund (fx finde et job der matcher ens medbragte kompetencer, lære værtslandets sprog og (efter-) uddanne sig) (Chiswick, 1978; Borjas, 1985). Derfor er bolig-mæssig segregering

af indvandrere tæt forbundet med den naturlige tendens til boligmæssig segregering af indkomstgrupper. En anden forklaring er diskrimination på boligmarkedet (Courant, 1978; Wienk, Reid og Simonsen, 1979; Kiel og Zabel, 1996; Cutler, Glaeser og Vidgor, 1999; Myers, 2004; Bosch, Carnero og Farre, 2010; Diaz-Serrano og Raya, 2014). En tredje forklaring er, at nyankomne indvandrere får de boliger, som er ledige, og de ligger i bestemte boligområder, fx boligområder med høje boligblokke med almene boliger opført i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, og boligområder med høj koncentration af etniske minoriteter. Tendensen til koncentration af indvandrere forstærkes, hvis de oprindelige beboere flytter ud af boligområder, i takt med at andelen af etniske minoriteter stiger, kaldet "white flight" eller "native flight" (Schelling, 1971; Andersen, 2017).

Visse typer af indvandring forstærker koncentrationen af etniske minoriteter i bestemte boligområder, fx familiesammenføring til herboende etniske minoriteter, dvs. kædemigration (Kobrin og Speare, 1983). Derudover kan nye indvandrere foretrække at bo i etablerede etniske enklaver, dvs. geografiske områder med mange landsmænd, som allerede har fået fodfæste på arbejdsmarkedet i værtslandet, fordi de udgør velkendte sociale, kulturelle og økonomiske omgivelser og giver nyttig information om fx ledige jobs og hjælp til landsmænd fx lån til opstart af egen virksomhed (Piore, 1979; Kobrin og Speare, 1983; Massey Goldring og Durand, 1994; Munshi, 2003; Edin, Fredriksson og Åslund, 2003; Damm, 2009a; Damm, 2009b; Damm, 2014; Beaman, 2012). Endelig kan nye indvandrere foretrække at bo i områder, som udbyder varer og serviceydelser, som især forbruges af bestemte etniske og religiøse grupper (Chiswick og Miller, 2005), fx et marked, som sælger traditionelle varer fra den region i verden, hvorfra de etniske grupper stammer, og templer, moskéer og kirker til religionsdyrkelse. Hvis sådanne varer og serviceydelser udgør en betydelig del af husstandens forbrug, vil husstanden, alt andet lige, være villig til at betale en højere husleje/pris for at komme til at bo tæt på et område med sådanne varer og serviceydelser, end øvrige etniske og religiøse grupper med samme budget.

Efterhånden som indvandrere har akkumuleret ressourcer i værtslandet, vil det ifølge den neoklassiske økonomiske model for markeder med konkurrence være rationelt for dem at bruge en del af deres øgede ressourcer på at forbedre deres boligforhold ud fra deres præferencer og budget (McDonald og McMillen, 2010). Denne model svarer til "Spatial assimilation model", som anvendes af sociologer til at forstå boligmæssig segregering, ifølge hvilken husstande med forskellig race og etnisk herkomst akkumulerer privatøkonomisk, social og kulturel kapital, som de anvender på at få adgang til boligområder med bedre skoler, mindre forurening, mere tryghed og mere ressourcestærke naboer (Massey og Mullan, 1984; Massey og Denton, 1985).

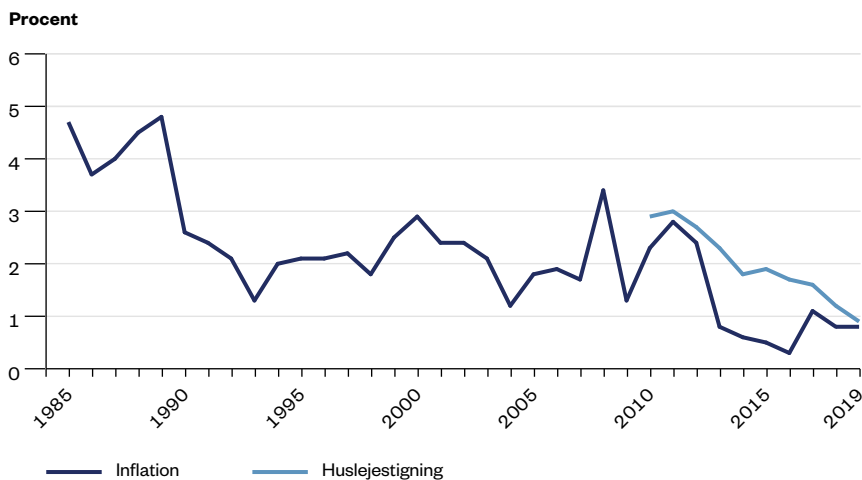
2.2 Udviklingen på det danske boligmarked på landsplan og i by-, yder- og øvrige kommuner

Makroøkonomisk analyse af det danske boligmarked kan anvende aggregerede data for hele landet, fx de samlede bruttoinvesteringer i boliger, boligbestanden og boligprisindekset for hele landet. Alternativt kan man anvende aggregerede data for hver region, landsdel eller pendlingsområder, hvis analysen har til formål at undersøge årsager til forskellig prisudvikling mellem lokale boligmarkeder. Formålet med afsnit 2.2.1 er at beskrive, hvordan makroøkonomiske faktorer generelt påvirker det danske boligmarked, hvorfor vi har valgt at anvende aggregerede data for hele landet. I afsnit 2.2.2 undersøger vi, om boligprisudviklingen har været ens mellem land og by.

2.2.1 Udviklingen på det danske boligmarked og makroøkonomiske faktorer, som påvirker udviklingen

Generelt udgør huslejen eller lejeværdien af egen bolig en betydelig andel af husstandens forbrug, hvorfor den indgår med betydelig vægt i beregning af forbrugerpriser. Udviklingen i huslejeniveauet påvirker derfor udviklingen i forbrugerpriser. Figur 2.2 viser den årlige inflationsrate i forbrugerpriser i perioden 1985-2019 samt den årlige procentvise ændring i huslejer i perioden 2010-2019. Generelt ses en markant negativ trend i inflationsraten eller mere præcist et betydeligt niveauskifte fra omkring 4-5 % i perioden 1985-1989 til ca. 2 % indtil omkring 2012, hvorefter den faldt yderligere til ca. ½-1 %. Den nominelle husleje er steget hvert år i perioden 2010-2019, men med en aftagende rate ligesom de generelle forbrugerpriser, fra ca. 3 % i 2010 til ca. 1 % i 2019. Den nominelle husleje har blot fulgt udviklingen i det generelle forbrugerpriseniveau i 2010, 2011 og 2019, hvorimod den er steget mere end de generelle forbrugerpriser i perioden 2013-2018. Den reale husleje (dvs. huslejen i faste priser) har altså været uændret i 2011-2012 og 2019, hvorimod den er steget i 2010 og perioden 2013-2018.

Figur 2.2 Årlig procentvis ændring i forbrugerpriser, Danmark, 1985-2019, og årlig procentvis ændring i lejernes faktiske husleje i forhold til samme måned året før, Danmark, 2010-2019



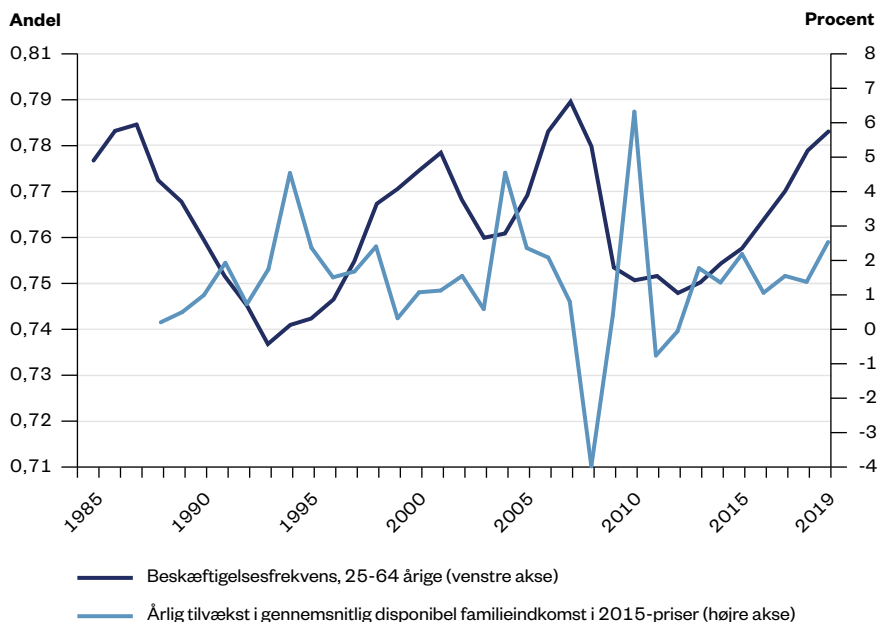
Kilde: www.dst.dk/PRIS111, 2015=100.

Note: Den årlige prisændring er beregnet som et simpelt gennemsnit af den månedlige prisændring i forhold til året før i hver måned i året. Huslejeoplysningerne stammer fra varegruppe 04.1.1: Faktisk husleje betalt af lejere.

Makroøkonomiske faktorer, som påvirker efterspørgslen efter boliger til forbrug

Ifølge økonomisk teori vil den reale husleje stige, hvis husstandene i snit får højere realindkomst, hvilket kan skyldes en højere beskæftigelsesfrekvens og højere produktivitet, og hvis befolkningen øges. Danmarks befolkning er steget hvert år i perioden 1985-2019, med en årlig vækstrate på imellem 0,01 % (i 1989) og 0,84 % (i 2016). Som vist i figur 2.3 er den gennemsnitlige reale disponible husstandsindkomst steget hvert år i perioden 1988-2019 med undtagelse af 2008 og 2011-2012. Udviklingen i beskæftigelsesfrekvensen følger konjunkturerne, men påvirkes desuden af strukturelle reformer på arbejdsmarkedet og opholdsgrundlag for indvandrere. Arbejdsudbudsreformer siden begyndelsen af 1990'erne og reformer af indvandringspolitikken i 00'erne er med til at forklare, at beskæftigelsesfrekvensen svinger omkring et højere niveau efter årtusindskiftet end før. I overensstemmelse med økonomisk teori er den reale husleje steget i de år, hvor den gennemsnitlige reale disponible husstandsindkomst er steget, dvs. 2010 og 2013-2018, mens den reale husleje har været uændret i år 2011-2012, hvor den gennemsnitlige reale disponible husstandsindkomst var stort set uændret.

Figur 2.3 Beskæftigelsesfrekvens i alderen 25-64 år, Danmark, 1985-2019, og årlig procentvis ændring i gennemsnitlig disponibel familieindkomst i 2015-priser, Danmark, 1988-2019



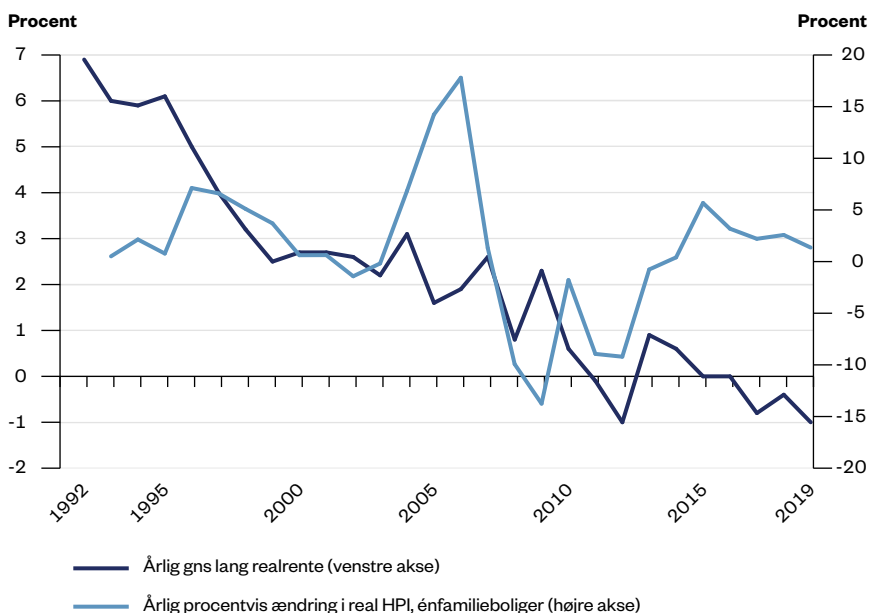
Kilde: Forfatterens egne beregninger af beskæftigelsesfrekvens på grundlag af RAS-registret og den nominelle gennemsnitlige familieindkomst ifølge www.statistikbanken.dk/INDKF132 omregnet til 2015-priser ved at deflateres med forbrugerprisindekset, www.statistikbanken.dk/PRIS112.

Makroøkonomiske faktorer, som påvirker efterspørgslen efter boliger som investering

Efterspørgslen efter boliger som investering vil ifølge økonomisk teori stige, hvis den reale husleje stiger, og hvis investorernes afkastkrav til boliger falder. I perioden 2013-2019 steg den reale husleje i Danmark, jf. figur 2.2. I samme periode er den reale salgspris på enfamilieboliger steget, jf. figur 2.4. Stigningen i den reale salgspris på enfamilieboliger skyldes imidlertid ikke kun stigningen i den reale husleje, men også at investorerne har sænket afkastkravet til boliger i takt med faldet i realrenten på danske statsobligationer med en lang løbetid, jf. figur 2.4. Ifølge økonomisk teori skal investorer som minimum have et årligt afkast af boliger, som svarer til afkastet af et stort set risikofrit aktiv som danske statsobligationer. Siden 1993 er den reale rente på danske statsobligationer med en lang løbetid faldet fra 6 % til ca. 2,5 % efterfulgt af et yderligere fald til -1 % i 2012 og 2019. Perioden siden boblen i IT-aktier brast i 1999, er kendeteg-

net ved lave realrenter som følge af ekspansiv pengepolitik i USA og Europa, hvilket har sænket investorernes afkastkrav til boliger alt andet lige og derigennem øget efterspørgslen efter boliger som investering. To andre faktorer, som har sænket investorernes afkastkrav til boliger siden 00'erne er indførelsen og udbredelsen af afdragsfrie lån i Danmark og fastfrysningen af den nominelle ejendomsværdiskat på 2001-niveau. Som følge af det reducerede afkastkrav til boliger, er den reale salgspris på enfamilieboliger steget fra 2004, indtil den finansielle krise i 2007, hvor den reale boligpris faldt betydeligt indtil 2014. Det fremgår af figur 2.4, at der er store udsving i den reale boligpris omkring en vækstrate på 0 %. Den årlige vækstrate har varieret mellem -14 % og +18 % i perioden 1993-2019. De store udsving forklarer, hvorfor investorer i boliger inkluderer en risikopræmie i deres afkastkrav til boliger, og hvorfor investering i bolig typisk er en langsigtet investering.

Figur 2.4 Den lange reale rente på danske statsobligationer og den årlige procentvise ændring i det reale boligprisindeks for enfamilieboliger i Danmark, 1992-2019



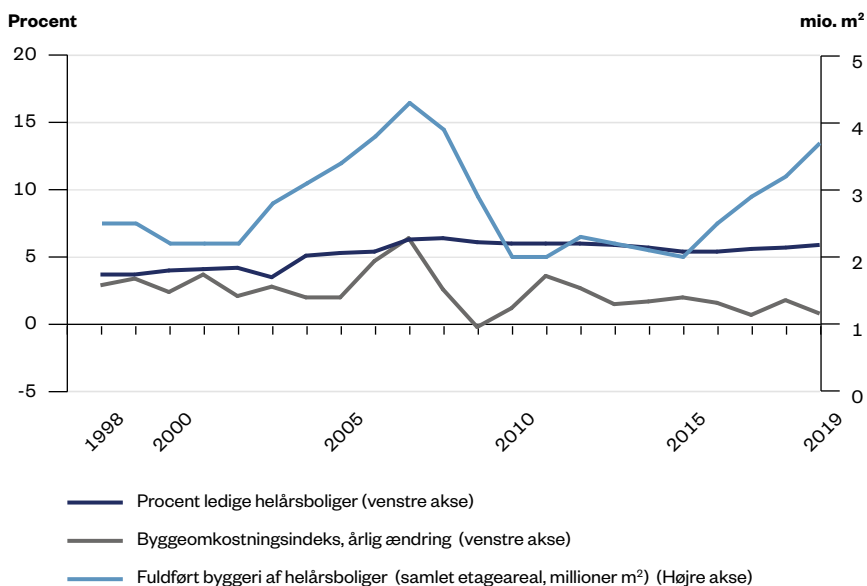
Kilde: www.statistikbanken.dk/MPK3, www.statistikbanken.dk/EJ6. Nominelle renter og priser er omregnet til faste forbrugerpriser (2015=100) vha. det årlige forbrugerprisindeks, www.statistikbank.dk/PRIS112.

Makroøkonomiske faktorer, som påvirker udbuddet af boliger

Økonomisk teori forudsiger, at på lang sigt er boligprisen for eksisterende boliger lig med genanskaffelsesprisen, dvs. omkostningerne ved at bygge en ny bolig, inkl. grundværdien. Hvis boligprisen overstiger genanskaffelsesprisen, skaber det ifølge teorien mulighed for profit ved at bygge en ny bolig, hvilket øger boliginvesteringerne, genanskaffelsesprisen og boligbestanden, indtil boligprisen for eksisterende boliger igen er lig med genanskaffelsesprisen, og boligbestanden er uændret på lang sigt. Hvis boligprisen derimod er lavere end genanskaffelsesprisen, kan det bedre betale sig at købe en eksisterende bolig i stedet for en ny, hvilket ifølge økonomisk teori vil reducere boliginvesteringerne, genanskaffelsesprisen, og boligbestanden, indtil boligprisen for eksisterende boliger igen er lig med genanskaffelsesprisen og boligbestanden er uændret på lang sigt. Derfor forventes boligprisen at variere omkring trenden for udviklingen i genanskaffelsesprisen. Genanskaffelsesprisen vil ændre sig med mere end inflationen i forbrugerpriser, hvis der er overefterspørgsel efter arbejdere i byggebranchen, således at reallønnen må stige, og hvis der er overefterspørgsel efter byggematerialer, således at prisen på byggematerialer vil stige. Ifølge figur 2.4 steg den reale boligpris for eksisterende enfamilieboliger i 2004-2006 og 2015-2019. Samtidig steg boliginvesteringerne, i tråd med økonomisk teori.

Figur 2.5 viser også udviklingen i byggeomkostningsindekset for enfamilieboliger i perioden 1998-2019. Den årlige ændring i byggeomkostningsindekset har generelt svaret til inflationen i forbrugerpriser, bortset fra i 2005-2006, hvor det var nogle procentpoint højere, hvilket skyldes stigningen i boliginvesteringer (i figur 2.5 målt som det samlede etageareal i fuldført byggeri af helårsboliger) siden 2002. På grund af søgeomkostninger på boligmarkedet står en lille andel boliger tomme på et givet tidspunkt, dvs. de er ledige. Ifølge økonomisk teori vil andelen af ledige helårsboliger påvirkes af konjunktursituationen, men den vil også øges i perioder, hvor der er blevet bygget for mange nye boliger i forhold til efterspørgslen efter boliger til forbrug, hvilket kan forklare, at andelen af ledige helårsboliger er steget jævnt siden 2003. Et andet tegn på, at der blev bygget for mange nye boliger i forhold til efterspørgslen efter boliger til forbrug, er det betydelige fald i forbrugerpriser (formodentlig drevet af et markant fald i huslejeniveaet) i 2007, jf. figur 2.2. Alternativt kan den stigende andel ledige helårsboliger siden 2003 forklares med, at nogle lokale boligmarkeder har oplevet positive stød til efterspørgslen efter boliger til forbrug, især bykommuner, mens andre har oplevet negative stød til efterspørgslen efter boliger til forbrug, fx yderkommuner. En analyse af IMF viser nemlig, at bykommuner i 2015 havde en lav andel ledige boliger, mens yderkommuner havde en høj andel ledige boliger (IMF, 2016).

Figur 2.5 Årlig procentvis ændring i byggeomkostningsindeks for enfamilieboliger, procent ledige helårsboliger og fuldført byggeri af helårsboliger (samlet etageareal) i Danmark, 1998-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger af procent ledige helårsboliger ud fra BOL og BBRENHED-registre, www.statistikbanken.dk/BYG32 og www.statistikbanken.dk/BYGV02.

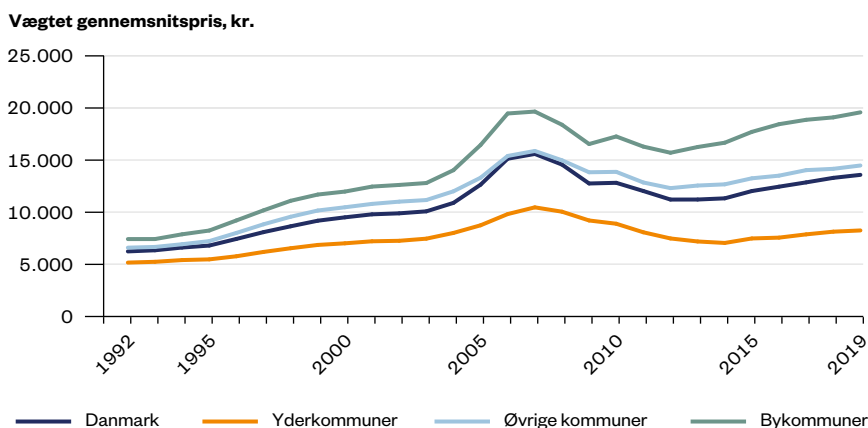
Note: BYGV02 indeholder oplysning om det samlede etageareal fremfor det samlede boligareal, som er summen af det samlede etageareal og det samlede kælderareal.

2.2.2 Udviklingen på det danske boligmarked: by-, yder- og øvrige kommuner

I dette afsnit vil vi beskrive, om boligpriserne og boligbestanden har udviklet sig ens mellem land og by, og undersøge mulige forklaringer på eventuelle forskelle. Konkret anvender vi Det Økonomiske Råds inddeling af kommuner i tre typer: bykommuner, yderkommuner og øvrige kommuner (DØR, 2015).

Da Danmarks Statistik ikke har beregnet boligprisindeks for hver af de førnævnte kommunetyper, anvender vi i stedet oplysninger om den gennemsnitlige realiserede salgspris i hver kommune fra Finans Danmarks database med boligmarkedsstatistik. Figur 2.6 viser den årlige vægtede gennemsnitlige reale kvadratmeterpris på solgte enfamilieboliger i hele landet og separat for hver af de tre kommunetyper: by-, yder- og øvrige kommuner. I tråd med udviklingen i boligprisindekset for enfamilieboliger i Danmark, vist i figur 2.4, viser figur 2.6

Figur 2.6 Gennemsnitlig kvadratmeterpris på solgte enfamilieboliger i Danmark og i hver af de tre kommunetyper: by-, yder- og øvrige kommuner, 1992-2019. Faste priser (basisår: 2015)

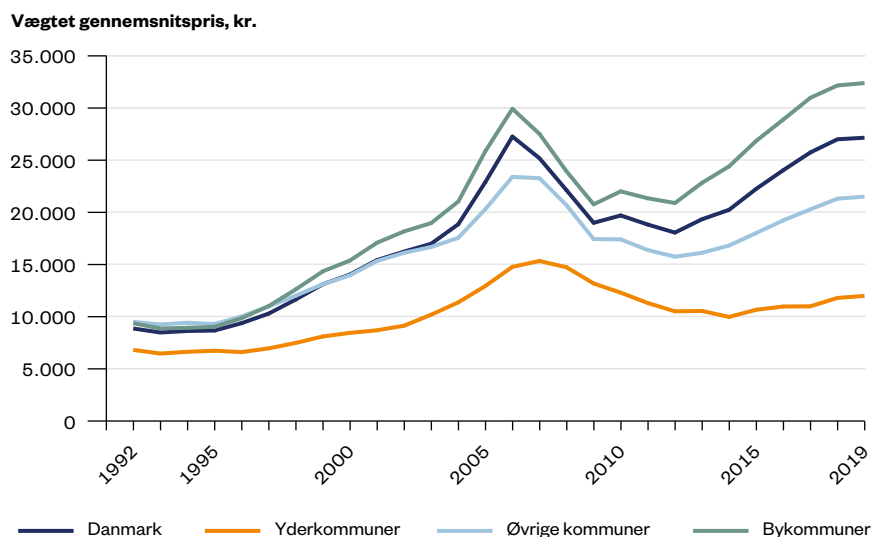


Kilde: Oplysninger om kvartalsvise gennemsnitlige realiserede priser pr. kvadratmeter på solgte enfamilieboliger og antal solgte enfamilieboliger i hver kommune stammer fra Finans Danmark: rkr.statistikbank.dk/BMO10 og rkr.statistikbank.dk/BMO20. Den nominelle kvartalsvise salgspris er omregnet til faste priser på grundlag af oplysninger om det månedlige forbrugerprisindeks www.statistikbanken.dk/PRIS111.

Note: Den vægtede årlige gennemsnitlige salgspris i kommunen er beregnet ved at vægte den gennemsnitlige salgspris i hvert kvartal med kvartalets andel af årets salg i kommunen. Den vægtede gennemsnitlige salgspris i hvert år i hele Danmark og hver kommunetype er beregnet ved at vægte den gennemsnitlige salgspris i kommunen med kommunens andel af solgte boliger i året.

en positiv trend i den gennemsnitlige reale kvadratmeterpris på solgte enfamilieboliger på landsplan. Den gennemsnitlige reale kvadratmeterpris har imidlertid varieret betydeligt omkring den positive trend, især i perioden 2003-2013, hvor den gennemsnitlige reale kvadratmeterpris steg betragteligt fra 2003, hvorefter den faldt indtil 2012. Trods prisstigninger siden 2013, var den gennemsnitlige kvadratmeterpris på enfamiliehuse i 2019 stadig ikke tilbage på samme høje niveau som i 2007. Da by-, yder- og øvrige kommuner, som ligger inden for samme pendlingsområde, tilhører samme lokale boligmarked, skal man forvente, at den gennemsnitlige reale kvadratmeterpris på solgte enfamiliehuse påvirkes af de samme makroøkonomiske faktorer på tværs af kommunetype, fx faldet i den lange rente siden 1999 og den finansielle krise i 2007. Det forklarer den positive samvariation i den gennemsnitlige kvadratmeterpris mellem by-, yder- og øvrige kommuner, som ses i figur 2.6. Den gennemsnitlige kvadratmeterpris er i alle år højest i bykommuner efterfulgt af øvrige kommuner, hvilket afspejler forskelle i grundværdier som følge af jordrente. Men figur 2.6 viser også, at den gennemsnitlige kvadratmeterpris på enfamilieboliger er ste-

Figur 2.7 Gennemsnitlig kvadratmeterpris på solgte ejerlejligheder i Danmark og i hver af de tre kommunetyper: by-, yder- og øvrige kommuner, 1992-2019. Faste priser (basisår: 2015)



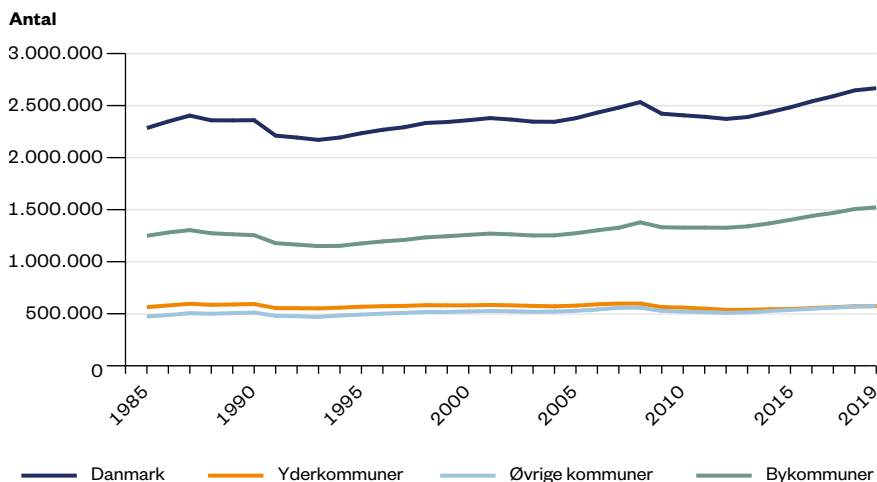
Kilde: Oplysninger om kvartalsvise gennemsnitlige realiserede priser pr. kvadratmeter på solgte enfamilieboliger og antal solgte enfamilieboliger i hver kommune stammer fra Finans Danmark: rkr.statistikbank.dk/BM010 og rkr.statistikbank.dk/BM020. Den nominelle kvartalsvise salgspris er omregnet til faste priser på grundlag af oplysninger om det månedlige forbrugerprisindeks www.statistikbanken.dk/PRIS111.

Note: Den vægtede årlige gennemsnitlige salgspris i kommunen er beregnet ved at vægte den gennemsnitlige salgspris i hvert kvartal med kvartalets andel af årets salg i kommunen. Den vægtede gennemsnitlige salgspris i hvert år i hele Danmark og hver kommunetype er beregnet ved at vægte den gennemsnitlige salgspris i kommunen med kommunens andel af solgte boliger i året.

get mest i bykommuner og mindst i yderkommuner, og at kvadratmeterprisen på enfamilieboliger i bykommuner var lige så høj i 2019 som i 2007. Dermed er forskellen i den gennemsnitlige kvadratmeterpris på enfamilieboliger mellem by og land øget markant i observationsperioden 1992-2019.

Den gennemsnitlige kvadratmeterpris på solgte ejerlejligheder på landsplan og i by-, yder- og øvrige kommuner er vist i figur 2.7. Lejligheder ligger geografisk koncentreret i bykommuner, hvor grundværdierne er høje pga. jordrente. Det forklarer, hvorfor den gennemsnitlige kvadratmeterpris på solgte ejerlejligheder er højere end den gennemsnitlige kvadratmeterpris på enfamilieboliger i samme år på landsplan. Ligesom for enfamilieboliger har kvadratmeterprisen på ejerlejligheder udviklet sig omkring en positiv trend og varierer omkring trenden på samme måde som prisudviklingen for enfamilieboliger. Og ligesom

Figur 2.8 Arbejdspladser i Danmark og hver af de tre kommunetyper: by-, yder- og øvrige kommuner. 1985-2019



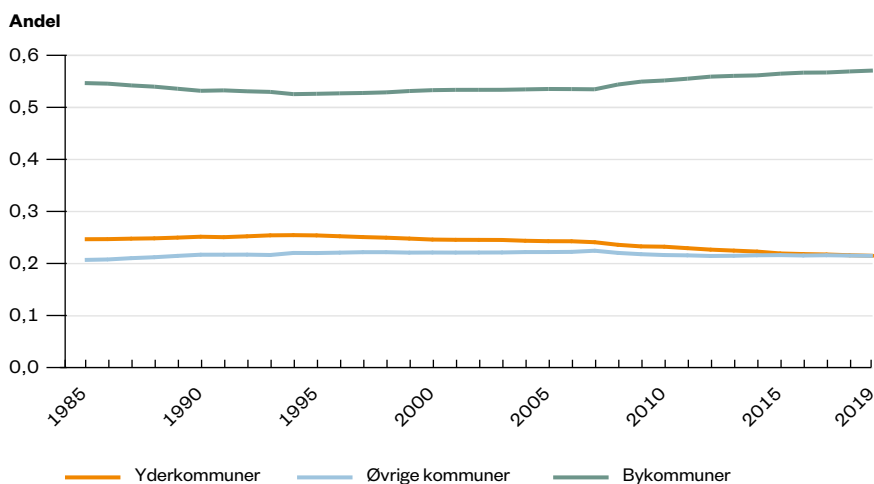
Kilde: Egne beregninger på grundlag af registret IDAS.

Note: Arbejdspladser er opgjort på grundlag af oplysning om arbejdsstedskommunen for beskæftigedes primære beskæftigelse i november i året. Databrud pga. Strukturreformen i 2007 er løst ved at henhøre hver kommune, som opsplittes pga. reformen, til den nye kommune, som hovedparten af indbyggerne i kommunen bor i efter reformen (majoritetsregel).

for enfamilieboliger er den gennemsnitlige kvadratmeterpris på ejerlejligheder højest i bykommuner efterfulgt af øvrige kommuner, hvilket afspejler forskelle i grundværdier som følge af jordrente. Ligesom for enfamilieboliger er forskellen i den gennemsnitlige kvadratmeterpris på ejerlejligheder øget markant mellem by og land i observationsperioden 1992-2019, men prisforskellen er steget endnu mere for ejerlejligheder end for enfamilieboliger. Faktisk er den gennemsnitlige kvadratmeterpris på ejerlejligheder i bykommuner i 2019 steget til sit højeste niveau i observationsperioden og overhalede allerede 2007-niveauet i 2017. Den stigende forskel i boligpriser mellem land og by kan blandt andet skyldes, at boligudbuddet er mindre elastisk, dvs. mindre prisfølsomt, i bykommuner i forhold til øvrige og yderkommuner, hvilket en analyse af IMF fra 2016 finder empirisk belæg for (IMF, 2016). En medvirkende forklaring på den stigende forskel i boligpriser mellem land og by er, at antallet af arbejdspladser er steget i bykommuner og i mindre omfang i øvrige kommuner, mens det har været uændret i landkommuner, jf. figur 2.8. Det betyder, at en stigende andel af arbejdspladser ligger i bykommuner, jf. figur 2.9. Andelen af arbejdspladserne, som ligger i bykommuner, er steget fra ca. 55 % til 57 %, mens andelen af arbejdspladser, som ligger i landkommuner, er faldet fra 25 % til 21 %. Arbejdssta-

gere foretrækker alt andet lige at bo tæt på arbejdspladser. Deres bopælsvalg påvirkes af lokationsvalget for virksomheder, som har brug for arbejdskraft. En centralisering af arbejdspladser som den, der har fundet sted i Danmark i perioden 1985-2019, vil ifølge økonomisk teori øge grundværdierne i bykommunerne pga. stigende jordrente. Figur A.2.1 og A.2.2 i appendiks viser udviklingen i den geografiske fordeling af arbejdssteder, som har mindst én lønmodtager ansat. Det ses, at arbejdssteder for lønmodtagere er blevet endnu mere koncentreret i bykommuner; andelen er steget fra 43 % i 1985 til 51 % i 2019, hvilket skyldes en kombination af et stigende antal arbejdssteder med mindst én lønmodtager ansat i bykommuner og et faldende antal arbejdssteder med mindst én lønmodtager ansat i landkommuner.

Figur 2.9 Andelen af arbejdspladser i Danmark, som ligger i hver af de tre kommunetyper: by-, yder- og øvrige kommuner, 1985-2019



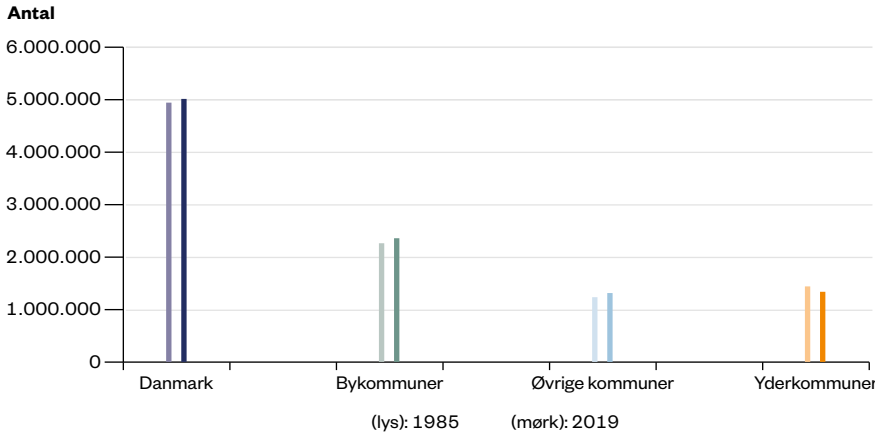
Kilde: Egne beregninger på grundlag af registret IDAS.

Note: Arbejdspladser er opgjort på grundlag af oplysning om arbejdsstedskommunen for beskæftigedes primære beskæftigelse i november i året. Databrud pga. Strukturreformen i 2007 er løst ved at henføre hver kommune, som opsplittes pga. reformen, til den nye kommune, som hovedparten af indbyggerne i kommunen bor i efter reformen (majoritetsregel).

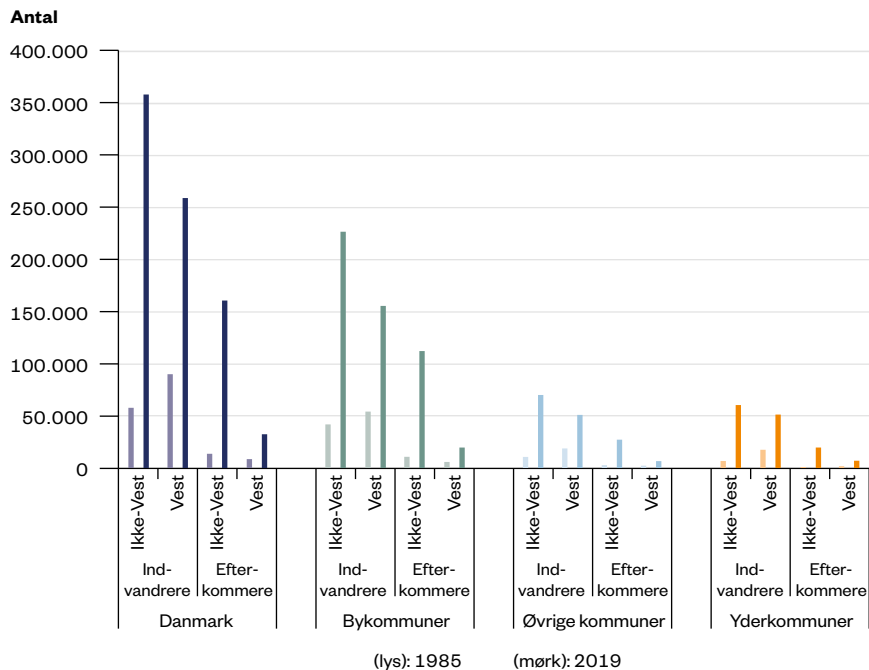
Den stigende jobtæthed i by- og øvrige kommuner forventes ifølge økonomisk teori om lokationsvalg at øge befolkningstætheden i by- og øvrige kommuner og mindske befolkningstætheden i yderkommuner. I overensstemmelse med teorien ses i figur 2.10, at en stigende andel af befolkningen bor i by- og øvrige

Figur 2.10 Befolkningstallet i 1985 og 2019 i hele Danmark og hver af de tre kommunetyper: by-, yder- og øvrige kommuner. Befolkningstallet for hvert geografisk område er opdelt efter oprindelse

A Dansk oprindelse



B Udenlandsk oprindelse

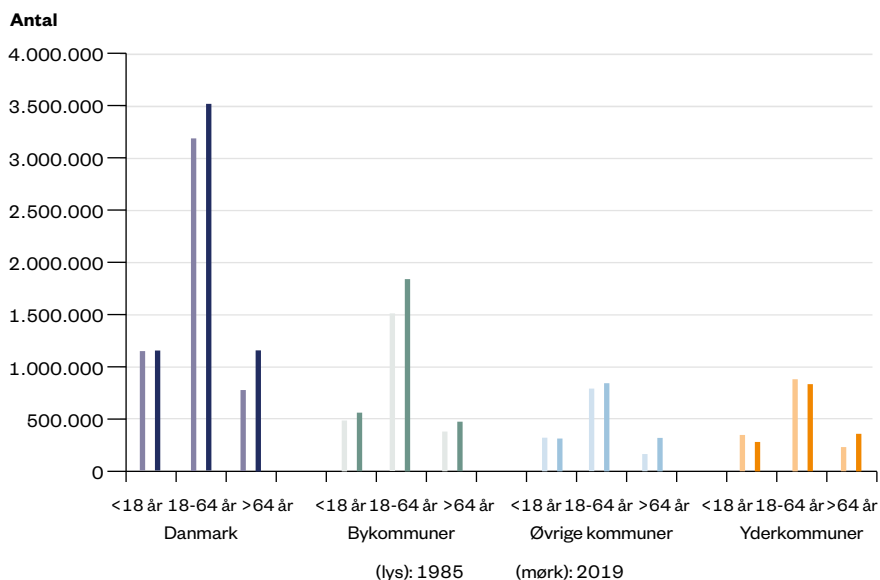


Kilde: Danmarks Statistik: www.statistikbanken.dk/FOLK2. Kommunetyper defineret af Det Økonomiske Råd (2015).

kommuner. I perioden 1985-2019 er befolkningen i Danmark steget fra ca. 5,1 mio. til 5,8 mio., hvilket næsten udelukkende skyldes indvandring, fortrinsvist fra ikke-vestlige lande. Bosætningsmønstret for personer af dansk oprindelse har kun ændret sig en smule. Andelen af personer af dansk oprindelse, som bor i bykommuner og øvrige kommuner, er øget en smule mellem 1985 og 2019. Bykommunernes befolkningstal er primært øget som følge af indvandring. Øvrige og yderkommuner har oplevet omtrent samme befolkningstilvækst i perioden som følge af indvandring.

Samtidig med at antallet og andelen af arbejdspladser er steget i by- og – i mindre grad – øvrige kommuner i perioden 1985-2019, er antallet og andelen af personer i den arbejdsdygtige alder, som bor i bykommuner, steget, jf. figur 2.11. Antallet af ældre er steget i alle kommunetyper, dog mindst i bykommunerne.

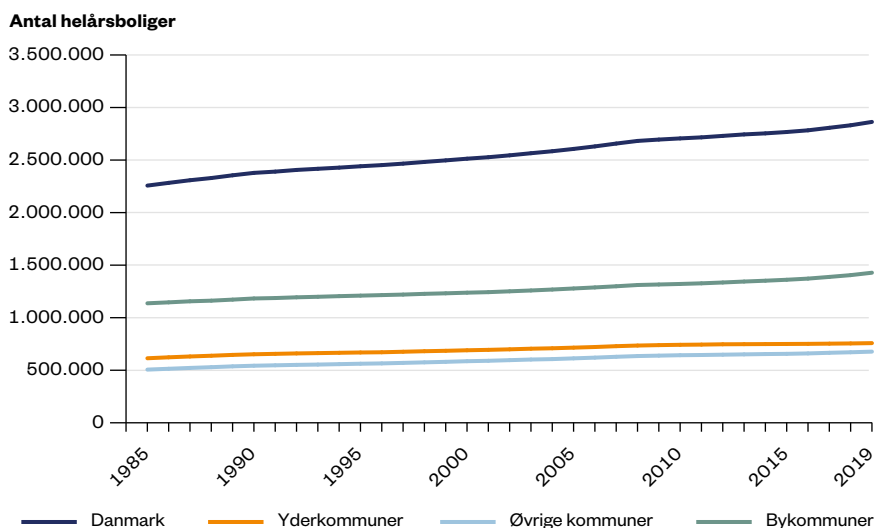
Figur 2.11 Befolkningstallet i 1985 og 2019 i hele Danmark og hver af de tre kommunetyper: by-, yder- og øvrige kommuner. Befolkningstallet for hvert geografisk område er opdelt efter aldersgruppe: under 18 år, 18-64 år, over 64 år



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret for Danmark 1985-2019. Kommunetyper defineret af Det Økonomiske Råd (2015).

Bestanden af helårsboliger og det samlede boligareal i Danmark er steget jævnt i hele perioden 1985-2019, jf. figur 2.12 og figur 2.13, hvilket er som forventet givet befolkningstilvæksten på 706.463 indbyggere, svarende til 13,8 %. Antallet af helårsboliger og boligarealet er øget på landsplan med hhv. 26,8 % og 30 %, og forøgelsen er sket i alle kommunetyper. I perioden er antallet af personer pr. bolig i Danmark faldet fra 2,3 til 2,0, mens boligarealet pr. person i Danmark er vokset fra 57 m² til 66 m². Antallet af helårsboliger er vokset mest i øvrige kommuner (34 %) efterfulgt af bykommuner (26 %) og yderkommuner (23 %). Boligarealet er også vokset mest i øvrige kommuner (36 %), mens det er vokset næsten lige meget i bykommuner og yderkommuner, hhv. 28 % og 27 %.

Figur 2.12 Det årlige antal helårsboliger i Danmark og i hver af de tre kommunetyper: by-, yder- og øvrige kommuner, 1985-2019

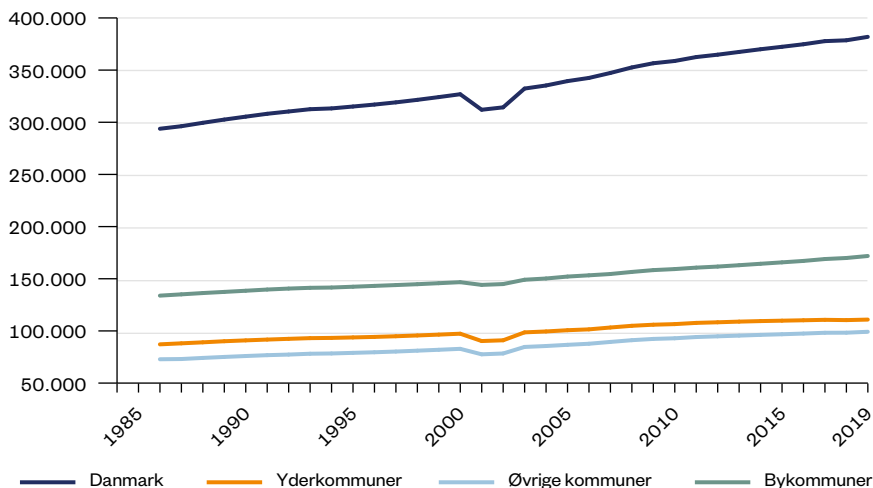


Kilde: www.statistikbanken.dk/BOL, 1985-2016, og www.statistikbanken.dk/BBRENHED, 2017-2019.

Note: Helårsboliger er følgende typer af boliger: stuehuse til landbrugsejendomme, parcelhuse, række-, kæde- og dobbelthuse, etageboliger, kollegier, døgninstitutioner, anden helårsbeboelse.

Figur 2.13 Helårsboligbestandens boligareal (i 1.000 kvadratmeter) i Danmark og i hver af de tre kommunetyper: By-, yder- og øvrige kommuner, 1986-2019

Helårsboligbestandens boligareal (1000 m²)



Kilde: Danmarks Statistik: www.statistikbanken.dk/BYGB3, www.statistikbanken.dk/BYGB33 og www.statistikbanken.dk/BYGB34.

Note: Faldet i helårsboligbestandens boligareal i 2001 og 2002 skyldes databrud. Boligareale er beregnet som summen af det samlede etageareal og det samlede kælderareal. Databrud pga. Strukturreformen i 2007 er løst ved at henføre hver kommune, som opsplittes pga. reformen, til den nye kommune, som hovedparten af indbyggerne i kommunen bor i efter reformen (majoritetsregel).

2.3 Sammenfatning

I første del af kapitlet har vi beskrevet en økonomisk model for boligmarkedet, ifølge hvilken markedshuslejen bestemmes på boligmarkedet således, at efterspørgslen efter bolig til forbrug (plads) er lig med boligbestanden. Ligevægtsprisen på eksisterende boliger bestemmes på kapitalmarkedet som nutidsværdien af de fremtidige huslejer, hvor diskonteringsfaktoren er investorernes afkastkrav til boliger, som afhænger af renterne. Dvs. man beregner værdien af en ejendom på grundlag af, hvad en investor kan forvente at modtage i afkast over en længere årrække, hvilket kaldes en ”Discounted Cash Flow”-beregning. Det årlige udbud af nye boliger bestemmes også på kapitalmarkedet ved at sammenligne prisen på eksisterende boliger med prisen på en ny bolig. Udbuddet af nye boliger er i ligevægt på lang sigt, når prisen på eksisterende boliger er lig med prisen på en ny bolig. Boligbestanden tilpasser sig i takt med at nye boliger bliver bygget færdigt, og gamle boliger bliver revet ned. Boligmarkedet er i langsigtligvægt, når boligbeholdningen er konstant. I gennemgangen har vi

beskrevet, hvordan makroøkonomiske stød påvirker huslejen, prisen på eksisterende boliger, udbuddet af nye boliger og boligbestanden på lang sigt. Ca. 50 % af helårsboliger i Danmark bebos af ejeren selv, som altså har valgt at købe sin egen bolig i stedet for at bo til leje. For at forstå, hvilke faktorer der skaber bolig-mæssig adskillelse af forskellige befolkningsgrupper, har vi i første del af kapitlet også beskrevet, hvordan lovgivningen og økonomiske faktorer ifølge økonomisk teori påvirker, om en husstand vælger at købe sin egen bolig fremfor at leje, og hvordan husstande vælger, hvor de vil bo, ifølge økonomisk teori. Teorien viser, at forskelle i offentlig service, natur, fysisk udformning og sociale forhold mellem kommuner og boligområder vil skabe bolig-mæssig segregering af indkomstgrupper, hvis markedskræfterne får lov til at bestemme. Højindkomsthusstande vil overbyde husstande med lavere indkomst for at komme til at bo i de mest attraktive områder. Omfanget af bolig-mæssig segregering af indkomstgrupper kan reduceres gennem politikker, som reducerer ulighed i husstandsindkomst og geografisk (rumlig) ulighed i ejerformer, offentlig service, natur, fysisk udformning og sociale forhold. Bolig-mæssig segregering af indvandrere skyldes til dels, at nye indvandrere har begrænsede muligheder på boligmarkedet, bl.a. pga. lav indkomst, og til dels at nye indvandrere typisk foretrækker at bo i etablerede etniske enklaver. Bolig-mæssig segregering af indvandrere kan reduceres via generelle politikker, som mindsker indkomstuligheden og geografisk (rumlig) ulighed i ejerformer, offentlig service, natur, fysisk udformning og sociale forhold samt via indvandrings- og integrationspolitik.

I anden del af kapitlet har vi beskrevet udviklingen i huslejer, prisen på eksisterende boliger, udbuddet af nye boliger og boligbestanden på landsplan i Danmark fra 1985 (eller det første tilgængelige år i Danmarks Statistiks Statistikbank eller Finans Danmarks database for boligmarkedsstatistik) indtil 2019. Vi har dernæst anvendt den økonomiske model til at angive mulige forklaringer på udviklingen. Til slut har vi beskrevet udviklingen i prisen på eksisterende boliger og boligbestanden separat for tre geografiske områder i landet: by-, yder- og øvrige kommuner. Vores beskrivelse viser overordnet, at prisen på eksisterende boliger renset for den generelle inflation i forbrugerpriser, dvs. den reale boligpris, er steget siden 1992 på landsplan og i alle tre geografiske områder i landet, men de er steget mest i bykommuner efterfulgt af øvrige kommuner. Vi viser, at i samme periode er befolkningen vokset, især pga. indvandring. Vi viser også, at den gennemsnitlige disponible husstandsindkomst, renset for inflation i forbrugerpriser, er steget. Begge dele vil ifølge teorien øge efterspørgslen efter bolig til forbrug, hvilket alt andet lige vil øge markedshuslejen, hvilket er den ene overordnede årsag til prisstigningen på eksisterende boliger. Den anden overordnede årsag er, at investorernes afkastkrav til bolig som investering er faldet. Afkastkravet er bl.a. faldet pga. et markant fald i den lange realrente

siden 1993, fra 6 % til -1 % i 2019, og pga. afdragsfrie lån og fastfrysning af ejendomsværdiskatten på det nominelle niveau i 2001. Vi peger på to hovedforklaringer på, at den reale boligpris er steget mere i bykommuner end i yder- og øvrige kommuner: et mere uelastisk boligudbud i bykommuner (IMF, 2016) og flere arbejdspladser og en stigende andel arbejdspladser i bykommuner, hvilket ifølge teorien har øget grundværdier i bykommuner pga. jordrente, da arbejdstagere er villige til at betale mere i husleje i bykommuner, fordi de kan reducere deres pendlingsomkostninger i tid og penge ved at bo i bykommuner tæt på arbejdspladser fremfor i yderkommuner og øvrige kommuner.

Litteratur

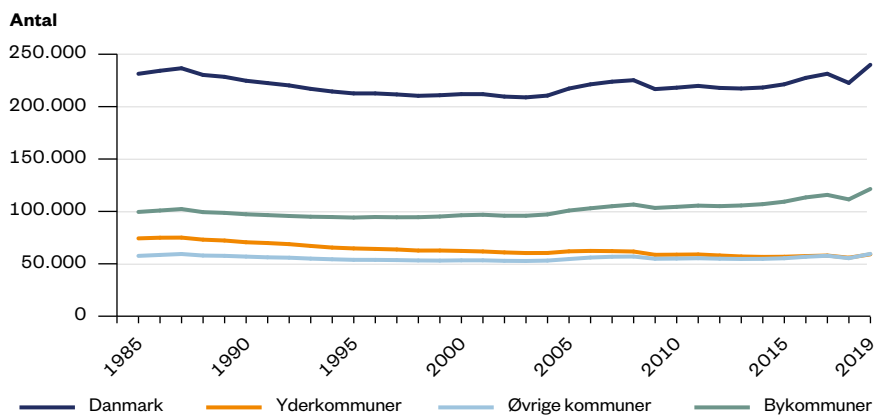
- Alonso, W. 1964. *Location and Land Use. Toward a General Theory of Land Rent*. Cambridge: Harvard University Press.
- Andersen, H.S. 2006. Etniske minoriteters flytninger og boligvalg. Statens Byggeforskningsinstitut.
- Andersen, H.S, Magusson Turner, L. og S. Søholt. 2013. "The Special Importance of Housing Policy for Ethnic Minorities: Evidence From a Comparison of Four Nordic countries." *International Journal of Housing Policy*, 13(1), s. 20-44.
- Andersen, H.S. 2017. "Selective Moving Behaviour in Ethnic Neighbourhoods: White Flight, White Avoidance, Ethnic Attraction or Ethnic Retention?" *Housing Studies*, 32(3), s. 296-318.
- Andersen, H.S. 2021. *Boligen i samfundet: Viden fra boligforskningen*. Institut for Byggeri, By og Miljø (BUILD), Aalborg Universitet. BUILD Rapport Nr. 2021.
- Bartel, A. 1989. "Where Do the New US Immigrants Live?". *Journal of Labor Economics*, 7(4): 371-391.
- Beaman, L. 2012. "Social Networks and the Dynamics of Labor Market Outcomes: Evidence from Refugees Resettled in the U.S.". *Review of Economic Studies*, 79(1): 128-161.
- Borjas, G. 1985. "Assimilation, Changes in Cohort Quality, and the Earnings of Immigrants". *Journal of Labor Economics*, 3(4): 463-489.
- Bosch, M., M.A. Carnero, L. Farré. 2010. "Information and discrimination in the rental housing market Evidence from a field experiment". *Regional Science and Urban Economics*, 40, 11-19
- Brueckner, J.K. 1986. "The Down Payment Constraint and Housing Tenure Choice: A Simplified Exposition". *Regional Science and Urban Economics*, 16(4): 519-525.
- Brueckner, J.K. 1987. "The Structure of Urban Equilibria: A Unified Treatment of the Muth-Mills Model". In: E.S. Mills (red.). *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 2: 821-845. Amsterdam: North-Holland.
- Chiswick, B.R. 1978. "The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-born Men". *Journal of Political Economy*, 86(5): 897-921.
- Chiswick, B.R. og P. Miller. 2005. "Do Enclaves Matter in Immigrant Adjustment?". *City and Community* 4(1): 5-35.
- Courant, P.N. 1978. "Racial Prejudice in a Search Model of the Urban Housing Market". *Journal of Urban Economics*, 5(3): 329-345.
- Cutler, D.M., E.L. Glaeser og J.L. Vigdor. 1999. "The Rise and Decline of the American Ghetto". *Journal of Political Economy*, 107(3): 455-506.
- Damm, A.P. 2009a. "Determinants of Recent Immigrants' Location Choices: Quasi-Experimental Evidence". *Journal of Population Economics*, 22(1): 145-174.
- Damm, A.P. 2009b. "Ethnic Enclaves and Immigrant Labor Market Outcomes: Quasi-Experimental Evidence". *Journal of Labor Economics*, 27(2): 281-314.

- Damm, A.P. 2014. "Neighborhood Quality and Labor Market Outcomes: Evidence from Quasi-Random Neighborhood Assignment of Immigrants." *Journal of Urban Economics*, 79: 139-166.
- Damm, A.P., Mattana, E., Nielsen, H.S., Rouland, B. 2021. "Academic Achievement and Wellbeing of Dual Language Learners: Evidence from a Busing Program". *Journal of Urban Economics* 126, 103358 <https://doi.org/10.1016/j.jue.2021.103358>
- Damm, A.P., M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs. 2006. *En befolkning deler sig op?* Gyldendal.
- Diaz-Serrano, L. og J.M. Raya. 2014. "Mortgages, Immigrants and Discrimination: An Analysis of the Interest Rates in Spain". *Regional Science and Urban Economics*, 45: 22-32.
- DiPasquale, D. og W.C. Wheaton. 1992. *The Markets for Real Estate Assets and Space: A Conceptual Framework*.
- DiPasquale, D. og W.C. Wheaton. 1996. "The Operation of Property Markets: A Micro and Macro Approach". In: *Urban Economics and Real Estate Markets*, 22-34. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall.
- DØR (Det Økonomiske Råd). 2001. "Boligmarkedet – skævt og ineffektivt", kap. 3.
- DØR (Det Økonomiske Råd). 2015. "Dansk økonomi, foråret 2015".
- Edin, P.A., P. Fredriksson og O. Åslund. 2003. "Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants: Evidence from a Natural Experiment". *Quarterly Journal of Economics*, 118(1): 329-357.
- Goodman, A.C. 1988. "An Econometric Model of Housing Price, Permanent Income, Tenure Choice and Housing Demand". *Journal of Urban Economics*, 23(3): 327-353.
- Hansen, H. og M.L. Schultz-Nielsen. 2015. *Kontanthjælpen gennem 25 år – Modtagere, regler, incitament og levevilkår fra 1987 til 2012*. ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed og Gyldendal.
- International Monetary Fund. 2016. Denmark: Selected Issues. IMF Country Report no. 16/185. Denmark: Selected Issues; IMF Country Report 16/185; May 31, 2016.
- Jeppsen, K.J. 1994. *Etniske minoriteter i boligområder*. Kbh.: Socialforskningsinstituttet.
- Kauppinen, T., Andersen, H.S. og Hedman, L. 2016. "Determinants of Immigrants' Entry to Homeownership in Three Nordic Capital City Regions." *Geografiske Annaler: Series B, Human Geography*, 97(4), s. 1-20.
- Kiel, K.A. og J.E. Zabel. 1996. "House Price Differentials in U.S. Cities: Household and Neighborhood Racial Effects". *Journal of Housing Economics*, 5(2): 143-165.
- Kobrin, F.E. og A. Speare. 1983. "Out-Migration and Ethnic Communities." *International Migration Review*, 17: 425-444.
- Massey, D.S. og N.A. Denton. 1985. "Spatial Assimilation as a Socioeconomic Process". *American Sociological Review*, 50: 94-105.
- Massey, D.S., L. Goldring og J. Durand. 1994. "Continuities in Transnational Migration: An Analysis of Nineteen Mexican Communities". *American Journal of Sociology*, 99(6): 1492-1533.

- Massey, D.S. og B.P. Mullan. 1984. "Process of Hispanic and Black Spatial Assimilation". *American Journal of Sociology*, 89: 836-873.
- McDonald, J.F. og D.P. McMillen. 2010. *Urban Economics and Real Estate: Theory and Policy*. New York: Wylie.
- Mills, E.S. 1967. "An Aggregative Model of Resource Allocation in a Metropolitan Area". *American Economic Review*, 57(2): 197-210.
- Mills, E.S. 1972. *Studies in the Structure of the Urban Economy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Munshi, K. 2003. "Networks in the Modern Economy: Mexican Migrants in the US Labor Market". *Quarterly Journal of Economics*, 118(2): 549-599.
- Muth, R.F. 1969. *Cities and Housing*. Chicago: University of Chicago Press.
- Myers, C.K. 2004. "Discrimination and Neighborhood Effects: Understanding Racial Differentials in US Housing Prices". *Journal of Urban Economics*, 56(2): 279-302.
- Oates, W.E. 1969. "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis". *Journal of Political Economy*, 77(6): 957-971.
- Piore, M.J. 1979. *Birds of passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scanlon, K. og H. Vestergaard. 2007. "Social Housing in Denmark". In: C.M.E. Whitehead og K. Scanlon (red.). *Social Housing in Europe*, 44-53. London: LSE London.
- Schelling, T.C. 1971. "Dynamic Models of Segregation". *Journal of Mathematical Sociology*, 1(2): 143-186.
- Straszheim, M. 1987. "The Theory of Urban Residential Location". In: E.S. Mills (red.). *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 2: 717-757. Amsterdam: North-Holland.
- Tiebout, C.M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Transport- og Boligministeriet. 2019. Ekspertgruppens rapport om boligreguleringslovens § 5, stk. 2.
- Vestergaard, H. og K. Scanlon. 2014. "Social Housing in Denmark". In: K. Scanlon, C.M.E. Whitehead og M.F. Arrigoitia (red.). *Social Housing in Europe*. John Wiley and Sons Ltd., 1. udgave, kap. 5: 77-89.
- Wienk, R.E., C.E. Reid., J.C. Simonson og F.J. Eggers. 1979. "Measuring Discrimination in American Housing Markets: Housing Market Practices Survey". Division of Evaluation, Office of Policy Development and Research, U.S. Dept. of Housing and Urban Development. Washington.
- Åslund, O. 2005. "Now and Forever? Initial and Subsequent Location Choices of Immigrants". *Regional Science and Urban Economics*, 35(2): 141-165.

Appendiks

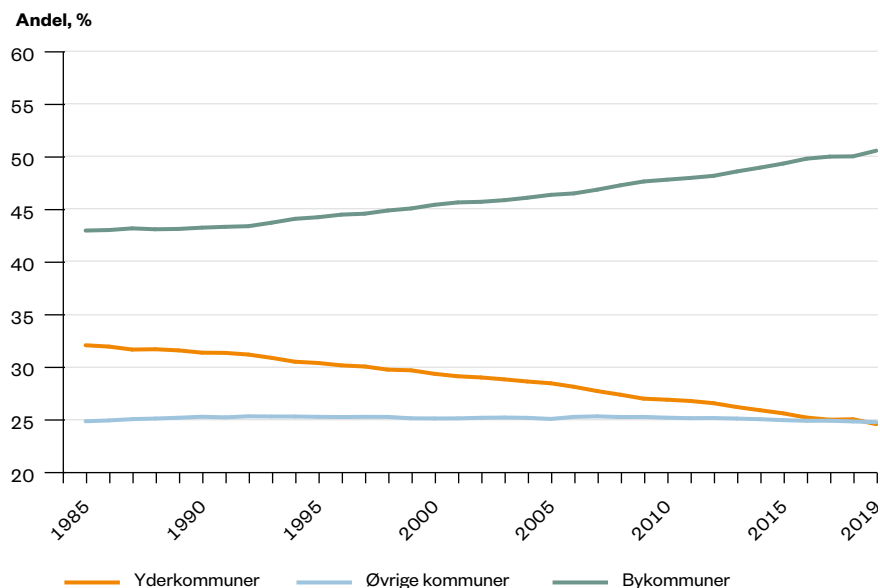
Figur A.2.1 Det årlige antal arbejdssteder med lønnet personale i Danmark og hver af de tre kommunetyper: by-, yder- og øvrige kommuner. 1985-2019



Kilde: Egne beregninger på grundlag af registret IDAS.

Note: Enkeltmandsvirksomheder er udeladt af optællingen af arbejdssteder (erhvervsenheder). Databrud pga. Strukturreformen i 2007 er løst ved at henføre hver kommune, som opsplittes pga. reformen, til den nye kommune, som hovedparten af indbyggerne i kommunen bor i efter reformen (majoritetsregel).

Figur A.2.2 Andel arbejdssteder med lønnet personale i hver af de tre kommune-typer: by-, yder- og øvrige kommuner. 1985-2019



Kilde: Egne beregninger på grundlag af registret IDAS.

Note: Enkeltmandsvirksomheder er udeladt af optællingen af arbejdssteder (erhvervsenheder). Databrud pga. Strukturreformen i 2007 er løst ved at henføre hver kommune, som opsplittes pga. reformen, til den nye kommune, som hovedparten af indbyggerne i kommunen bor i efter reformen (majoritetsregel).

KAPITEL 3:

Demografiske og socioøkonomiske træk 1985-2019

Af Anna Piil Damm, Ahmad Hassani, Torben Tranæs
og Marie Louise Schultz-Nielsen

I indeværende kapitel beskrives de centrale demografiske og socioøkonomiske begreber, som anvendes i analyserne i denne bog. Ligeledes beskrives den overordnede demografiske og socioøkonomiske udvikling i perioden 1985-2019.

3.1 Undersøgelsens datagrundlag

De informationer, som ligger til grund for indeværende bog, stammer primært fra Danmarks Statistiks registre. Enkelte opgørelser (især i kapitel 2) stammer dog fra andre offentligt tilgængelige kilder. Fra Danmarks Statistiks registre er hentet oplysninger om befolkningens demografi, bosætning, uddannelse, beskæftigelse, indkomst og kriminalitet.¹⁰ Oplysningerne dækker hele befolkningen i perioden 1985-2019, dog er indkomster kun opgjort på sammenlignelig måde siden 1987, hvor en større skattereform fandt sted.

Som tidligere nævnt indgår der ikke oplysninger om boligområder i Danmarks Statistiks registre. Da boligområder er et helt centralt begreb i denne undersøgelse, er et mål for boligområder derfor dannet som beskrevet i afsnit 1.3, idet stort set alle beboelsesadresser i Danmark tilknyttedes et boligområde.

En mere velkendt geografisk enhed, som findes i Danmarks Statistiks registre og anvendes i analyserne, er kommuner. Kommuner er imidlertid administrative enheder, som ændrer sig over tid. For at analysere de samme geografiske enheder er det valgt i hele perioden 1985-2019 at anvende en opdeling i 98 kommuner, svarende til de gældende kommunegrænser siden kommunalreformen i 2007. For årene før 2007 opdeles adresser dermed efter, hvilken kommune de tilhører fra 2007. Danske kommuner varierer ganske betragteligt i størrelse fra

¹⁰ I praksis anvendes følgende registre hos Danmarks Statistik: Befolkningsregistret (BEF), Bygnings- og boligregistret (BBR), Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS), Indkomstre-
gistret (IND), Kriminalstatistik afgørelser (KRAF) og Uddannelsesregistret (UDD).

Københavns Kommune med over 600.000 indbyggere til små økommuner som Læsø, Fanø og Samsø med mindre end 4.000 indbyggere. Derfor vil der siden blive vægtet med kommunestørrelsen, når der i kapitel 5 foretages regressionsanalyser på kommuneniveau.

Som nævnt i kapitel 2 er kommuner i en tidligere undersøgelse grupperet efter, om der er tale om: bykommuner, yderkommuner eller øvrige kommuner, jf. Det Økonomiske Råd (2015).¹¹ Opdelingen er nærmere beskrevet i kapitel 6, og anvendes som et gennemgående element i bogen til at analysere forskelle ogigheder i udviklingen over tid mellem by og land.

Ud over de beskrevne geografiske enheder anvendes i bogen en række socio-økonomiske indikatorer, der er målt ensartet over tid og som kan bruges til at beskrive udviklingen i bosætningsmønstrene i Danmark. En oversigt over indikatorerne og deres indhold fremgår af tabel 3.1.

Indikatorerne er valgt ud fra en betragtning om, at herkomst, indkomst, uddannelse, arbejdsmarkedstilknudning og kriminalitet er vigtige parametre, når man fokuserer på bosætningsmønstre. Samtidig er alle indikatorer tæt relaterede til de mål, som har indgået i bedømmelsen af, om beboersammensætningen i et boligområde opfylder skiftende regeringers ghettokriterier.

De valgte indikatorer opgøres alle hvert år for bedst muligt at kunne vise udviklingen i bosætningsmønstret over tid. I kapitel 7, som fokuserer på udsatte boligområder, vil der dog blive arbejdet med gennemsnit over 3 år for at sikre tilstrækkelig robusthed i resultaterne mht. hvilke områder som betegnes som 'udsatte'.

Ved opdeling på herkomst fokuseres på indvandrere og efterkommere med ikke-vestlig baggrund, og her følges Danmarks Statistiks definition, jf. Danmarks Statistik (2021). Bemærk, at også personer (efterkommere) født i Danmark kan have udenlandsk herkomst, hvis de ikke har mindst én forælder, som både er dansk statsborger og er født i Danmark. Populationen består her af alle bosat i Danmark (uanset alder) opdelt efter, om man har ikke-vestlig herkomst

11 'Bykommuner' omfatter kommuner i hovedstadsområdet og kommuner med byer med mere end 45.000 indbyggere. 'Yderkommuner' er defineret som kommuner, hvor medianborgeren har mere end en halv times kørsel til centrum af en by med mere end 45.000 indbyggere. 'Øvrige kommuner' udgør de kommuner, som hverken er 'bykommuner' eller 'yderkommuner'.

Tabel 3.1 Centrale demografiske og socioøkonomiske begreber og deres definition

Begreber	Definition
Ikke-vestlig oprindelse	Vestlige lande omfatter: EU27-lande, Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Storbritannien, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand. Øvrige lande defineres som ikke-vestlige. ¹
Højindkomst	Person som indgår i familie, hvis ækvivalerede disponible indkomst er mindst 1,5 gange højere end medianen af det regionale indkomstniveau.
Lavindkomst	Person som indgår i familie, hvis ækvivalerede disponible indkomst er lavere end halvdelen af medianen af det regionale indkomstniveau. ^{2,3}
Kortuddannet	Person er defineret som kortuddannet, hvis vedkommende er mellem 30-59 år, og har grundskole som højest fuldførte uddannelse, jf. Uddannelsesregistret.
Beskæftiget	Person i alderen 25-64 år, som er i beskæftigelse i november, jf. Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik.
Inaktiv	Person i alderen 18-64, som hverken er beskæftiget eller under ordinær uddannelse, jf. Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik.
Kriminel	Person 15 år eller derover, som i et givet år er dømt for at overtræde straffeloven. ⁴
Almene boliger	Boliger ejet af almene boligselskaber.

Noter:

1. Man har udenlandsk oprindelse, hvis man ikke har mindst én forælder, som både er dansk statsborger og er født i Danmark. Har man udenlandsk oprindelse og er født i udlandet betegnes man som indvandrere. Er man derimod født i Danmark, betegnes man som efterkommer, jf. Danmarks Statistik (2021).

2. Danmarks Statistiks variabel 'ækvivadisp_13' anvendes. Familiens ækvivalerede disponible indkomst er beregnet ved at lægge indkomsten for alle (e-)familiemedlemmer sammen og dividere beløbet med et vægтет gennemsnit af antal personer i familien. Vægtningen tager højde for, at der er stordriftsfordele i større familier. Alle medlemmer af samme familie tildeles samme indkomst. En (e-)familie består af en enlig eller af et par inkl. hjemmeboende børn under 25 år.

3. Det regionale indkomstniveau er opgjort for fem geografiske enheder svarende til de nuværende regioner: Hovedstaden, Midtjylland, Nordjylland, Sjælland og Syddanmark.

4. Den kriminelle lavalder i Danmark er 15 år i (næsten) hele perioden 1985-2019.

eller ej. Lande, der klassificeres som ikke-vestlige, fremgår af tabel 3.1. Ind i mellem bruges betegnelsen oprindelse i samme betydning som herkomst.

Personer (uanset alder) er registreret med en høj indkomst, hvis de indgår i en familie, hvis ækvivalerede disponible indkomst er mindst 1,5 gange højere end den regionale indkomst. Tilsvarende er personer registreret med en lav ind-

komst, hvis familiens ækvivalerede disponible indkomst er mindre end halvdelen af den regionale medianindkomst. Når der her fokuseres på den disponible indkomst og dermed indkomster (inkl. overførsler) efter skat, er det for at fokusere på forbrugsmuligheder snarere end indtjeningssevne. Ved at sætte den disponible indkomst i relation til det regionale indkomstniveau tager man i en vis grad også hensyn til, at boligudgiften, som typisk er en families største enkeltudgift, varierer geografisk i Danmark.¹²

Andre dimensioner af socioøkonomisk status, som vores analyser omfatter, er kortuddannede, beskæftigede, 'inaktive' og kriminelle. I uddannelsesopgørelsen fokuseres på personer i alderen 30-59 år. Aldersintervallet er valgt, fordi 30-årige må forventes at være færdige med deres uddannelse. Samtidig er uddannelsesoplysningerne i de tidlige år (1980'erne) mangelfulde for befolkningen over 60 år, så den øvre aldersgrænse er valgt for at kunne sammenligne tallene over tid. Man betegnes som kortuddannet, hvis ens højeste fuldførte uddannelse ikke overstiger grundskole (9. eller 10. klasse).

Personer i alderen 25-64 år opdeles efter, om de er i beskæftigelse eller ej (i november). Også deltidsbeskæftigede indgår som beskæftigede. Hvis man derimod hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse (i november), betegnes man som 'inaktiv'.¹³ Opgørelsen omfatter alle i alderen 18-64 år, jf. tabel 3.1.

Opgørelsen af kriminalitet omfatter personer over 15 år, og 'kriminelle' omfatter her personer, som i et givet år har overtrådt straffeloven. Når der her fokuseres på straffeloven og ikke fx våbenloven eller lov om euforiserende stoffer, er det bl.a. ud fra et ønske om, at opgørelsen skal være så konsistent over tid som mulig, jf. også diskussionen nedenfor.

12 Væksten i den ækvivalerede disponible indkomst er ikke helt ens i de fem regioner over tid, men dog tæt på. Mere præcist er indkomsten i perioden fra 1987 til 2019 steget med 55 % i Region Midtjylland, 51 % i Region Nordjylland og Syddanmark, 49 % i Region Sjælland og 47 % i Region Hovedstaden.

13 En høj andel af (især yngre) personer, som hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse, betegnes ofte som bekymrende og har internationalt fået betegnelsen "NEET" (Not in Education, Employment, or Training), jf. Masherini, Salvatore, Meierkord og Jungblut (2012), Skaksen og Schultz-Nielsen (2016). Et nært beslægtet mål indgår også i Regeringens definition af ghettoområder, se kapitel 7.

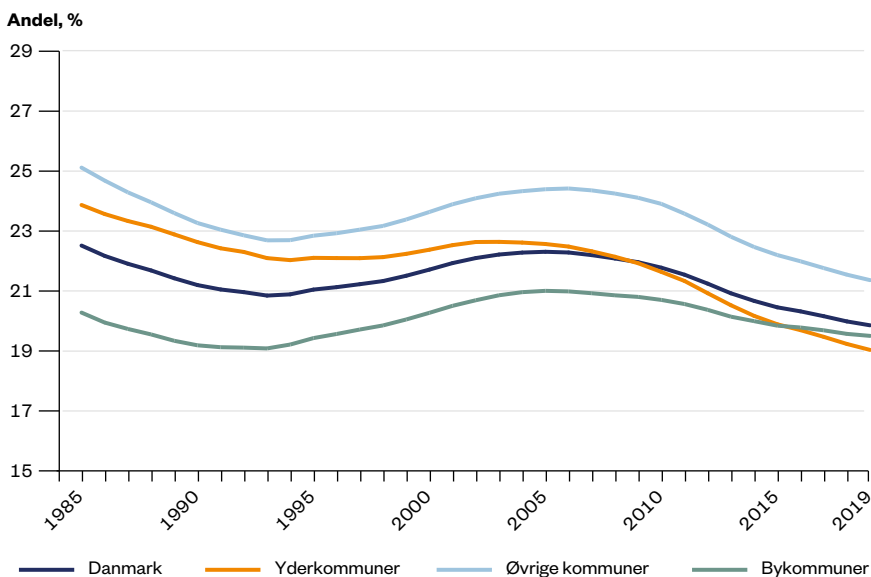
3.2 Alder og herkomst

Et helt grundlæggende træk ved befolkningsudviklingen i Danmark over de seneste 35 år er, at der er blevet færre unge og flere ældre.

I figur 3.1 er andelen af unge under 18 år blandt alle personer i Danmark vist for perioden 1985-2019. Den mørkeblå kurve viser udviklingen på landsplan. De tilsvarende andele er vist for personer bosat i hhv. bykommuner (grå-grøn kurve), yderkommuner (orange kurve) og øvrige kommuner (lyseblå kurve). For en nærmere beskrivelse af de tre kommunetyper henvises til kapitel 6.

Figuren viser, at andelen af unge gennemgående falder fra 22,5 % i 1985 til 19,9 % i 2019 med visse udsving undervejs. Det fremgår også, at faldet er størst i yderkommuner, hvor andelen i perioden falder fra 23,9 % til 19,0 %, og øvrige kommuner, hvor andelen falder fra 25,1 % til 21,4 %. Hvorimod bykommunerne, som havde den laveste andel af unge ved periodens start, oplever et mindre fald, fra 20,3 % i 1985 til 19,5 % i 2019.

Figur 3.1 Andel af unge under 18 år i Danmark, 1985-2019

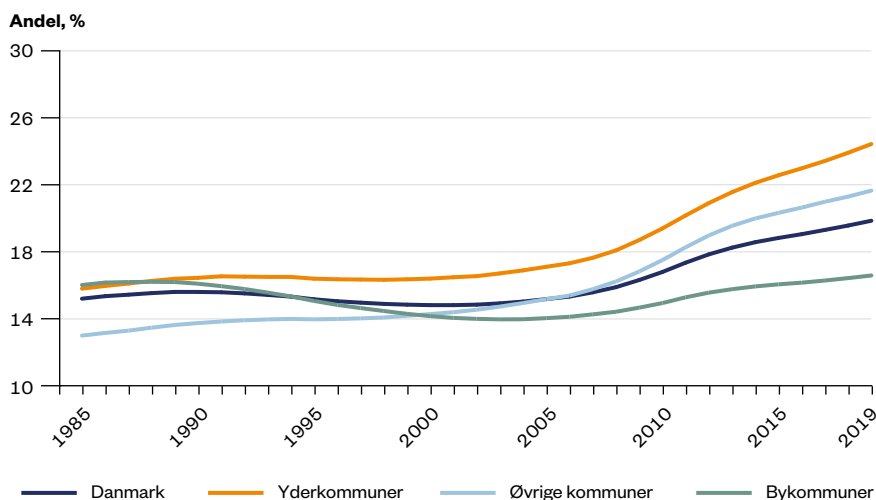


Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret for Danmark 1985-2019.

I figur 3.2 fokuseres på den modsatte ende af aldersfordelingen, nemlig hvor stor en andel af befolkningen, som er over 64 år. Andelen er på landsplan ret konstant indtil for ti år siden, hvor de store efterkrigsårgange nærmede sig de 65 år, herefter stiger andelen af ældre betydeligt. En stigende levealder over perioden trækker aldersfordelingen i samme retning. Andelen af ældre over 64 år er således 15,2 % i 1985 mod 15,9 % i 2008 og 19,9 % i 2019.

I yderkommunerne er andelen af ældre stort set stigende i hele perioden fra 1985 (15,8 %), men udviklingen går også her hurtigt fra 2008 (18,1 %) til 2019 (24,4 %). Et næsten tilsvarende mønster ses for øvrige kommuner, hvor andelen af ældre ganske vist er lidt lavere end i yderkommunerne, men stigningen er faktisk lidt større fra 13,0 % i 1985 til 16,2 % i 2008 og 21,7 % i 2019. Udviklingen i bykommunerne står i kontrast hertil, hvor andelen af ældre over 64 år ganske vist svinger lidt over perioden, men kun stiger fra 16,0 % i 1985 til 16,6 % i 2019.

Figur 3.2 Andel af ældre over 64 år i Danmark, 1985-2019



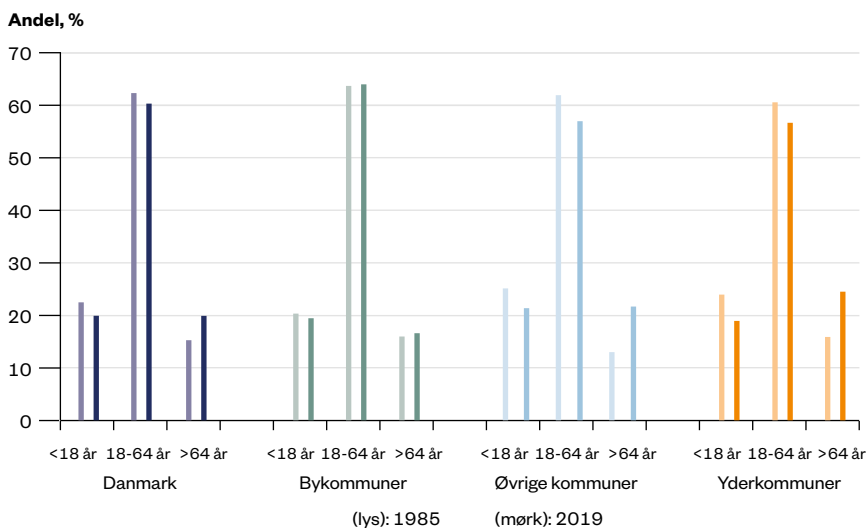
Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret for Danmark 1985-2019.

Den samlede fordeling for de tre aldersgrupper (under 18 år, 18-64 år, over 64 år) er vist i figur 3.3 for 1985 og 2019, både på landsplan og for hver af de tre kommunetyper. Også her ses den tidligere omtalte nedgang over tid i andelen af unge i især yderkommuner og øvrige kommuner, mens nedgangen er beskedent i bykommunerne. Andelen af 18-64-årige er omtrent konstant i bykommunerne,

63,7 % i 1985 til 63,9 % i 2019, mens andelen falder fra 61,9 % til 57,0 % i øvrige kommuner og fra 60,3 % til 56,5 % i yderkommunerne, mens andelen af personer over 64 år som nævnt stiger markant i øvrige kommuner og yderkommuner.

Den viste aldersudvikling er udgangspunktet for en lang række af de problemstillinger, der relateres til 'demografiske træk' og 'ældrebyrde', som i dag diskuteres i den offentlige debat. Som figur 3.1-3.3 viser, er ændringen af aldersfordelingen i landet som helhed drevet af udviklingen uden for bykommunerne, og dermed tilføjes debatten også en ekstra geografisk dimension. Vigtigheden af den geografiske dimension understreges også, når man ser på udviklingen i det absolutte antal af personer, jf. appendikstabel A.3.1. Det samlede antal indbyggere i Danmark er steget fra 5,1 mio. i 1985 til 5,8 mio. i 2019, og stigningen sker i bykommuner og øvrige kommuner, mens antallet af beboere i yderkommuner stagnerer med 1,5 mio. indbyggere. Den faldende andel af unge i yderkommunerne betyder dermed også et fald i antallet af unge fra 350.000 til 280.000 i løbet af de 35 år, mens antallet af unge stort set er status quo (ca. 320.000) i øvrige kommuner og stiger fra 481.000 til 561.000 i bykommunerne. Omvendt oplever alle kommunetyper en stigning i antallet af ældre.

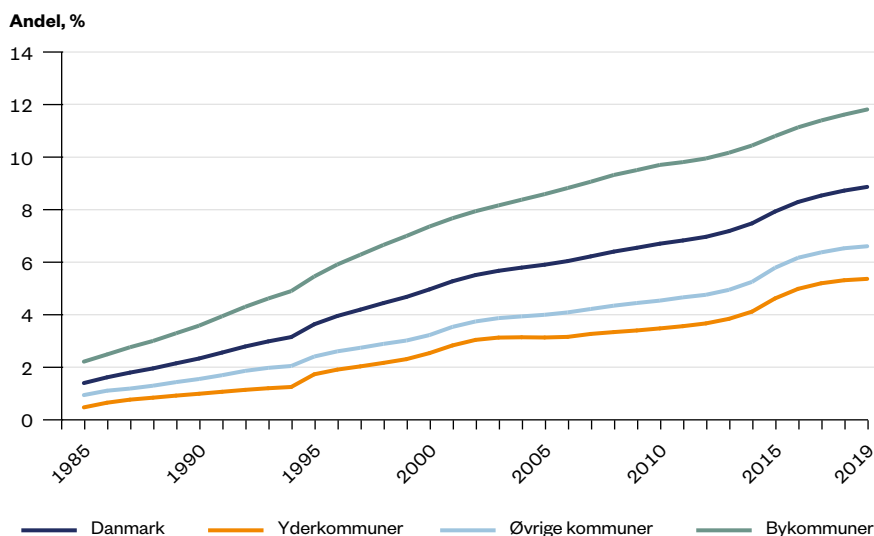
Figur 3.3 Aldersfordeling i forskellige kommunetyper, 1985 og 2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret for Danmark 1985-2019.

Et andet markant demografisk træk ved perioden 1985-2019 er, at andelen af borgere med ikke-vestlig herkomst (indvandrere og efterkommere) i Danmark er steget støt i hele perioden, jf. figur 3.4. I 1985 udgjorde personer med ikke-vestlig oprindelse 1,4 % af befolkningen; i 2019 var det 8,9 %. I gruppen af ikke-vestlige indgår både flygtninge og familiesammenførte, men også indvandrere, som er kommet for at arbejde eller uddanne sig, samt deres børn, som er født i Danmark. Men de to tidspunkter (1995 og 2015), hvor tilgangen af personer fra ikke-vestlige lande er størst, er de år, hvor de store flygtningegrupper fra hhv. det tidligere Jugoslavien og Syrien første gang optræder i Befolkningsregistret. Tilstrømningen af flygtninge fra Ukraine fremgår ikke af figur 3.4, da den først finder sted efter 2019.

Figur 3.4 Andel af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i Danmark, 1985-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret for Danmark 1985-2019.

Ser man på den regionale udvikling, er andelen af ikke-vestlige efterkommere i hele perioden størst i bykommunerne, mens andelen er lavere i øvrige kommuner og lavest i yderkommunerne. Det er også internationalt et kendt fænomen, at indvandrere ofte er mere koncentreret i større byer, jf. OECD (2021). Det kan skyldes, at indvandrere har færre muligheder på boligmarkedet pga. presset økonomi og andre barrierer, men også at netværk med landsmænd er mere

tilgængeligt i byerne (Åslund, 2005; Damm, 2009). Hvad angår flygtninge, har Danmark i 1986-1998 haft en spredningspolitik for flygtninge, som betød, at ny-ankomne flygtninge er blevet ligeligt fordelt mellem amter i forhold til befolkningstallet i amtet og nogenlunde ligeligt fordelt mellem kommuner i forhold til befolkningstallet i kommunen (Dansk Flygtningehjælp, 1987; Damm, 2005; Damm, 2009; Dustmann, Vasiljeva og Damm, 2019). Med integrationsloven i 1999 indførtes en strammere spredningspolitik for flygtninge, som betyder, at kommuner, som har en forholdsvis lav andel af ikke-vestlige indvandrere, modtager en større andel flygtninge i forhold til deres befolkningstal (Azlor, Damm og Schultz-Nielsen, 2020; Damm, Hassani, Jensen, Schindler og Schultz-Nielsen, 2022). Undersøgelser har vist, at ca. 58 % af flygtninge, som blev boligplaceret i perioden 1986-1998, stadig boede i boligplaceringskommunen syv år efter, mens ca. 60 % af flygtninge, som blev boligplaceret i perioden 1999-2010, efter syv år stadig bor i den oprindelige kommune, mens andre er flyttet mod større byer, jf. Damm (2009) og Azlor m.fl. (2020). Som følge af spredningspolitikken for flygtninge er andelen af ikke-vestlige indvandrere steget i alle typer af kommuner, og ikke kun i bykommuner, hvor ikke-vestlige indvandrere generelt bosætter sig.

3.3 Husstandsindkomst

Fordelingen af den disponible husstandsindkomst er et centralt mål for ligheden – eller manglen på samme – i et samfund.¹⁴ Danmark er blandt de lande i verden, hvor uligheden i husstandsindkomst (efter skat og overførsler) målt ved Gini-koefficienten er lavest.¹⁵ Gini-koefficienten antager værdier mellem 0 % og 100 %, hvor 0 % angiver fuldkommen lighed, og 100 % angiver størst mulig ulighed. Imidlertid er indkomstuligheden i Danmark øget, fra 22 % i 1987 til 30 % i 2019.¹⁶ Så selvom Danmark kan siges at være et af de lande i verden med mindst ulighed, hvad mange jo i mange sammenhænge vil opfatte som positivt, så har uligheden alligevel været stigende over den periode, vi fokuserer på. Nedenfor skal det i første omgang undersøges, hvordan andelen med hhv. høj og lav indkomst har udviklet sig siden 1987. Sammenhængen mellem udviklingen

14 Husstandsindkomst og familieindkomst anvendes i bogen her som synonyme. Typisk indgår der også kun en familie i en husstand, men der kan være flere, jf. Statistikbanken (Fam44n/Fam55N). For præcisionens skyld, skal det understreges, at beregningerne i denne bog baseres på familieindkomst, jf. også kapitel 2.

15 World Bank Gini index (World Bank estimate) | Data, tilgået 9.11.2021.

16 Danmarks Statistik, www.statbank.dk/IFOR41.

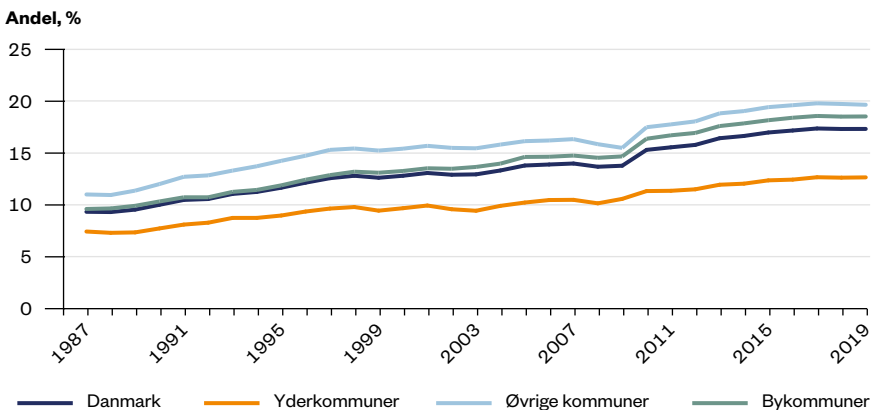
i Gini-koefficienten og den boligmæssige segregering målt for bl.a. høj- og lavindkomstfamilier vil blive analyseret i kapitel 4.

3.3.1 De højeste indkomster

Figur 3.5 viser udviklingen i andelen af den danske befolkning, som bor i en højindkomstfamilie og dermed har en disponibel indkomst, som ligger mindst 1,5 gange over medianindkomsten.

På landsplan er andelen steget fra 9,3 % i 1987 til 17,3 % i 2019. Andelen er steget i hele perioden, bortset fra lige efter finanskrisen. Både medianindkomst og andelen med høj indkomst stiger betydeligt fra 2010, hvor også huspriserne begynder at rette sig igen efter et kraftigt prisfald i de to foregående år, jf. kapitel 2.

Figur 3.5 Andel af personer i højindkomstfamilier i Danmark, 1987-2019



Kilde: Forfatternes egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Indkomstregister for Danmark 1987-2019.

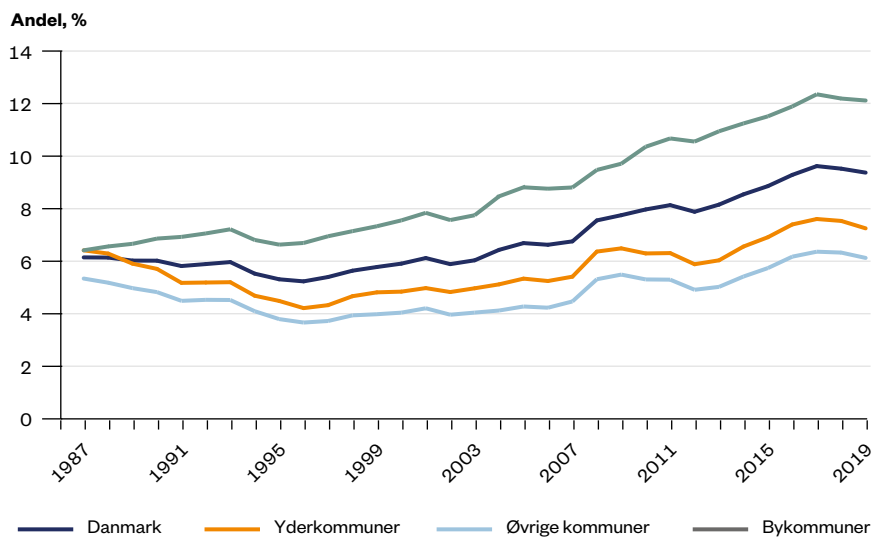
Andelen med personer i højindkomstfamilier er hvert år størst i øvrige kommuner og mindst i yderkommuner. Andelen af højindkomstfamilier stiger i perioden mest i bykommuner (fra 9,6 % til 18,5 %) efterfulgt af øvrige kommuner (fra 11,0 % til 19,7 %) og yderkommuner (fra 7,4 % til 12,7 %). Så mens bykommunerne ved periodens begyndelse har en andel af højindkomstfamilier, som er meget tæt på landsgennemsnittet, øges andelen over tid, og de nærmer sig niveauet for øvrige kommuner ved periodens slutning, mens forskellen til yderkommunerne øges over tid.

3.3.2 De laveste indkomster

Andelen af personer, som bor i lavindkomstfamilier, dvs. har en disponibel indkomst, som ligger under halvdelen af medianindkomsten, fremgår af figur 3.6. Andelen er 6,1 % i 1985 og holder sig tæt på 5-6 % frem til 2003. Herefter stiger andelen i lavindkomstfamilier og når 8,1 % i 2011, hvorefter den kortvarigt falder i 2012, hvor både (den lave) starthjælp og kontanthjælpsloftet ophæves igen, jf. Hansen og Schultz-Nielsen (2015). Men herefter ses en stigning i andelen af personer i lavindkomstfamilier frem til 2017, hvor andelen når 9,6 % for så at falde til 9,4 % i 2019.

Den generelle stigning i andelen af personer, som bor i lavindkomstfamilier i perioden, påvirkes som nævnt af ændringer i overførselsindkomster, men også af skatteændringer (som indførelsen af beskæftigelsesfradraget i 2004), konjunkturudviklingen og selvsagt også den stigende medianindkomst over perioden for befolkningen som helhed.

Figur 3.6 Andel af personer i lavindkomstfamilier i Danmark, 1987-2019



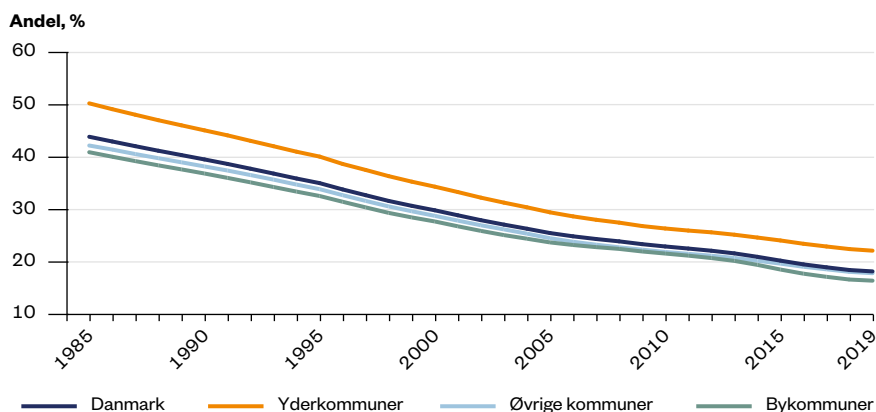
Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Indkomstregister for Danmark 1987-2019.

Andelen med lavindkomst har udviklet sig ret forskelligt i bykommunerne sammenlignet med øvrige kommuner og yderkommuner. I bykommunerne er andelen af personer i lavindkomstfamilier næsten fordoblet – fra 6,4 % i 1987 til 12,1 % i 2019. I øvrige kommuner er andelen i samme tidsrum steget mere beskedent fra 5,3 % til 6,1 % og i yderkommuner fra 6,4 % til 7,3 %.

3.4 Uddannelse

Andelen af kortuddannede i Danmark er faldet støt i perioden. Udviklingen skal ses i lyset af de stigende produktivtets- og uddannelseskra­v på arbejdsmarkedet og et vedvarende politisk ønske om, at flere unge får sig en erhvervs­kompetencegivende uddannelse. I 1985 var det 43,9 % af de 30-59-årige, som var kortuddannede, i 2019 var andelen faldet til under det halve, nemlig 18,2 %. Andelen er mindst i bykommunerne, hvor 41,0 % er kortuddannede i 1985, men falder til 16,4 % i 2019. Lidt mindre (relative) fald ses for øvrige kommuner, hvor 42,2 % er kortuddannede i 1985 mod 17,9 % i 2019, og yderkommuner, hvor halvdelen (50,3 %) er kortuddannede i 1985 mod 22,2 % i 2019.

Figur 3.7 Andel kortuddannede blandt 30-59-årige i Danmark, 1985-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregister for Danmark 1985-2019.

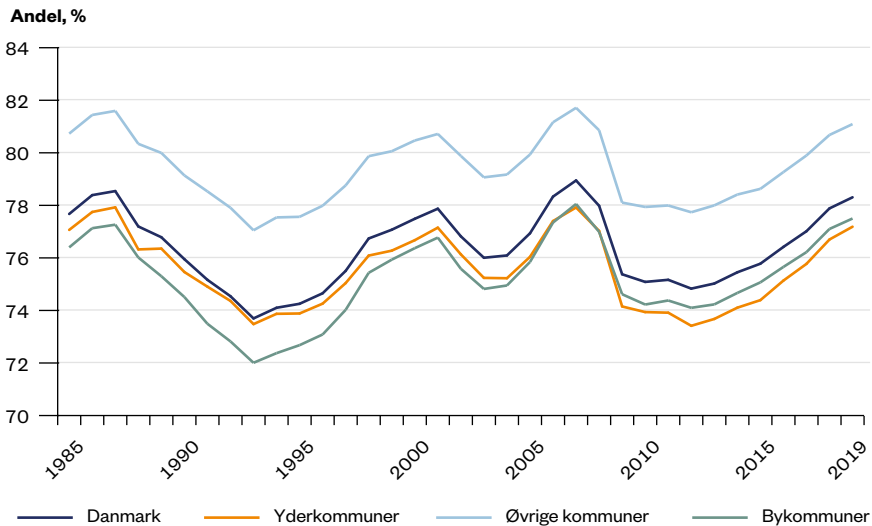
3.5 Arbejdsmarkedstilknytning

Andelen af beskæftigede blandt personer i den erhvervsaktive alder hænger selvsagt tæt sammen med udviklingen i de økonomiske konjunkturer i perioden. En kort sammenfatning af den økonomisk-politiske udvikling i perioden inkluderer således: opsvinget i de tidlige år efter bl.a. indførelsen af fastkurspolitikken (1982), den langvarige lavkonjunktur efter stramning af finanspolitikken (Kartoffelkuren, 1986), fornyet ekspansiv finanspolitik efter regerings-skiftet (1993), men også ny mindre nedtur efter IT-boblen (2001-2003) og stærk højkonjunktur (2004-2007), som ender med finanskrisen, som starter i 2008, men slår hårdest igennem i beskæftigelsen i 2009 og præger udviklingen i de følgende år, indtil et nyt opsving er i gang frem til 2019. Corona-krisen, som vi alle har i frisk erindring, melder først sin ankomst til Danmark i 2020 og er ikke afspejlet i tallene.

På landsplan er andelen af beskæftigede blandt 25-64-årige 77,7 % i 1985 mod 78,3 % i 2019, så samlet set er ændringen over perioden beskedent, jf. figur 3.8. Undervejs når beskæftigelsen dog at falde til 73,7 % i 1993, men også at stige til 78,9 % i 2007.

Konjunkturudviklingen er også tydeligt afspejlet i tallene for hver af de tre kommunetyper, hvor udviklingen over tid er ganske parallel med udviklingen på landsplan. Niveauerne er dog ret forskellige. Den klart højeste beskæftigelsesandel ses i hele perioden for øvrige kommuner. Her er 80,7 % beskæftigede i 1985 mod 81,1 % i 2019. I yderkommunerne er 77,1 % beskæftigede i 1985 mod 77,2 % i 2019. Bykommunerne har det laveste udgangspunkt (76,4 %) i 1985, men overhaler langsomt yderkommunerne og når i 2019 en beskæftigelsesandel på 77,5 %. Udviklingen skal bl.a. ses i sammenhæng med, at huspriserne – som vist i kapitel 2 – er steget mest i de større byer, og det dermed bliver vanskeligere at betale huslejen, hvis man ikke er i beskæftigelse.

Figur 3.8 Andel beskæftigede blandt 25-64-årige personer i Danmark, 1985-2019

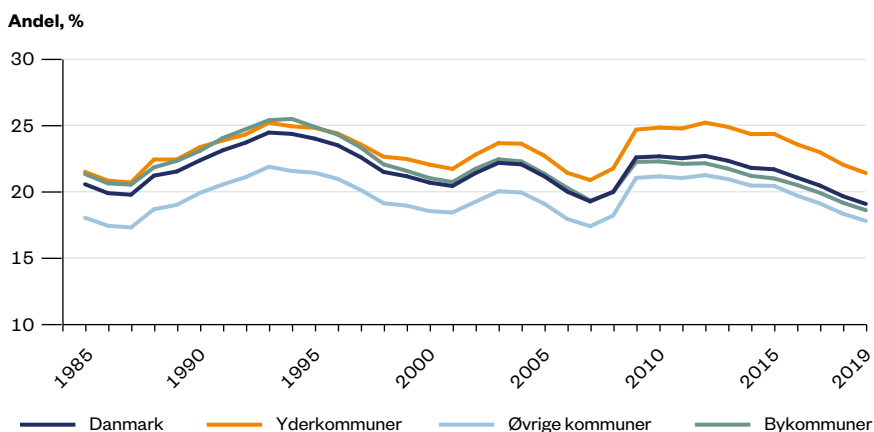


Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019.

Figur 3.9 viser udviklingen i andelen af inaktive, dvs. personer mellem 18 og 64 år, som hverken er i beskæftigelse eller uddannelse. Graferne her udgør næsten et spejlbillede i forhold til andelen i beskæftigelse, men naturligvis med den tilføjelse at de 18-24-årige er med, og at andelen under uddannelse også inddrages i opgørelsen.

Andelen af inaktive er på landsplan lidt højere (20,6 %) ved periodens start i 1985 end ved periodens slutning (19,1 %). Over tid sker der imidlertid nogle interessante forskydninger fordelt på kommunetyper. Andelen af inaktive er ganske vist lavest (18,1 %) i øvrige kommuner og højest (21,5 %) i yderkommunerne, og det er også tilfældet i 2019, hvor andelen er hhv. 18,6 % i øvrige kommuner og 21,4 % i yderkommuner. Men bykommunerne starter med en andel (21,4 %), som er stort set identisk med yderkommunerne, men ender med en lavere andel (18,6 %), som næsten er på niveau med øvrige kommuner. Udviklingen hænger naturligvis sammen med, at yderkommunerne får en lavere andel af beskæftigede over tid sammenlignet med bykommunerne, men formentlig også at en større andel af de unge over perioden er under uddannelse og søger mod byerne.

Figur 3.9 Andel inaktive blandt 18-64-årige personer i Danmark, 1985-2019



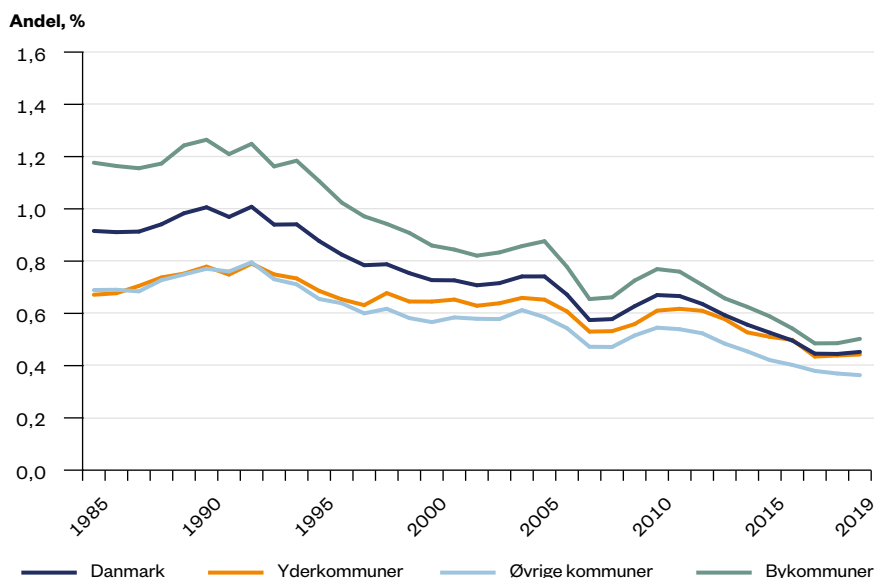
Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019.

3.6 Kriminalitet

I 1985 blev 0,9 % af befolkningen (15 år eller derover) dømt for at overtræde straffeloven, jf. figur 3.10. Målt ud fra de løbende overtrædelser af straffeloven er der således ikke ret mange kriminelle, men koncentrationen er størst blandt yngre mænd i overensstemmelse med "the age-crime curve" (Farrington, 1986). Ligesom en del tidligere danske analyser af udviklingen i kriminalitet og traditionen hos Det Kriminalpræventive Råd, har vi valgt at afgrænse kriminalitet til overtrædelser af straffeloven (fx Kyvsgaard, 2003; Damm, Larsen, Nielsen og Simonsen, 2017). Overtrædelse af visse særlove, såsom våbenloven og lov om euforiserende stoffer, som nogle gange medtages i definitionen af kriminalitet, er således udeladt her. Udeladelsen af disse lovovertrædelser skyldes, at våbenloven og lov om euforiserende stoffer har oplevet hyppige lovændringer og hyppige ændringer af bødestørrelser og politiets praksis i forhold til disse love, hvorfor udviklingen i antallet af afgørelser i mindre grad er et udslag af ændret kriminel adfærd. Ved alene at se på afgørelse efter straffeloven, kan vi derfor bedre fortolke udviklingen som værende fortrinsvist et udtryk for adfærd ændringer. Andelen af personer, som et givet år dømmes efter straffeloven, stiger til 1,0 % i 1992, men falder herefter, fordi der i Danmark, på linje med udviklingen i mange andre vestlige lande, er sket et fald i kriminaliteten i de senere år (Tonry, 2014; Andersen, Anker og Andersen, 2016; Damm m.fl., 2017); i 2019 er andelen af dømte 0,55 %.

I 1985 var andelen, der blev dømt for kriminalitet, betydeligt højere i bykommuner (1,2 %) end i yderkommuner og øvrige kommuner (0,7 %). Forskellen er indsnævret over tid, og i 2019 har bykommunerne en andel på 0,5 % mod 0,4 % i yderkommuner og i øvrige kommuner. Der sker med andre ord en ret bemærkelsesværdig konvergens i andelen af dømte mellem by og land i løbet af perioden.

Figur 3.10 Andel kriminelle i Danmark, 1985-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret og Det Centrale Kriminalregister for Danmark 1985-2019.

3.7 Overlap mellem forskellige typer af befolkningsgrupper i kommunen

Hvor stort overlap er der mellem eksempelvis at have mange højindkomsthuse og have en høj beskæftigelsesfrekvens i kommunen? Det kan man undersøge ved at beregne korrelationen mellem andelen af personer i højindkomsthuse og beskæftigelsesfrekvensen i kommunen. Og har kommuner med en høj andel ikke-vestlige indvandrere en høj andel med kort uddannelse? Det kan man besvare ved at beregne korrelationen mellem andelen af ikke-vestlige indvandrere og andelen med kort uddannelse i kommunen.

Tabel 3.2 viser korrelationen mellem størrelsen af hver socioøkonomisk gruppe og andelen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere for kommuner hvert år i perioden 1985-2019. Korrelationen kan antage værdier mellem -1 og 1, hvor 1 (-1) angiver perfekt (negativ) samvariation, mens 0 betyder ingen samvariation. Som det fremgår af tabellens anden søjle er kommuner med en høj andel af borgere af ikke-vestlig herkomst kendetegnet ved en mindre korrelation (0,149) med andelen af personer i højindkomsthusholdninger, større korrelation (0,541) med lavindkomsthusholdninger, men derimod en negativ sammenhæng (-0,369) med andel kortuddannede. Sidstnævnte kan både skyldes, at andelen af ikke-vestlige borgere stiger i kommunerne over tid, samtidig med, at andelen af kortuddannede falder, og at andelen af kortuddannede er lavere i bykommuner, hvor mange af ikke-vestlig herkomst bor. Derimod er sammenhængen mellem andelen med ikke-vestlig baggrund og beskæftigelsesfrekvensen (-0,1067) noget svagere, og det gælder også andelen af inaktive (0,0388), mens korrelationen med andelen af kriminelle (0,449) er relativ høj.

Tabel 3.2 Korrelationsmatrice: samvariation mellem størrelsen af hver befolkningsgruppe på kommuneniveau, 1985-2019

	Ikke-vestlig	Høj-indkomst	Lav-indkomst	Kort-uddannet	Beskæftiget	Inaktiv	Kriminel
Andel med ikke-vestlig herkomst	1	-	-	-	-	-	-
Andel personer i højindkomsthusholdninger	0,1494	1	-	-	-	-	-
Andel personer i lavindkomsthusholdninger	0,5408	-0,0063	1	-	-	-	-
Andel med kort uddannelse	-0,3691	-0,7138	-0,2250	1	-	-	-
Beskæftigelsesfrekvens	-0,1067	0,5564	-0,3583	-0,3196	1	-	-
Andel inaktive	0,0388	-0,5763	0,2234	0,3546	-0,9814	1	-
Andel kriminelle	0,4492	-0,2820	0,2559	0,2070	-0,3263	0,2824	1

På tilsvarende vis ses det af søjle 3, at en høj andel af personer i højindkomsthusholdninger i kommunen er negativt korreleret med andelen af kortuddannede (-0,714), andel inaktive (-0,576) og andel kriminelle (-0,282), men interessant nok ikke med andel personer i lavindkomsthusholdninger (-0,006). Det kan skyldes, at man i nogle kommuner har større ulighed (højere andel af både lav- og højindkomsthusholdninger), mens man i andre kommuner i højere grad har enten lav- eller højindkomstfamilier. Kommunerne med en høj andel personer i lavind-

komstfamilier (søjle 4) ser derimod også ud til at være kendetegnet ved højere andel inaktive (0,223) og kriminelle (0,256) og lavere beskæftigelsesfrekvens (-0,358), men derimod ikke flere kortuddannede (-0,225). Flere kortuddannede i kommunen er også associeret med flere inaktive (0,355) og kriminelle (0,207) samt lavere beskæftigelse (-0,3196). Endelig er der en næsten fuldkommen negativ sammenhæng mellem beskæftigelsesfrekvens og andel inaktive (-0,981) i kommunen, mens kommuner med flere beskæftigede (og færre inaktive) samtidig har en højere andel kriminelle, med en korrelation på -0,326.

Bortset for indikatorerne for beskæftigelse og inaktivitet, som jo også per konstruktion er ganske tæt forbundne, ses den tætteste negative korrelation altså mellem andel af personer i højindkomstfamilier i kommunen og andel kortuddannede (efterfulgt af andel inaktive). Den største positive korrelation ses omvendt mellem andel personer i højindkomstfamilier og den kommunale beskæftigelse skarpt forfulgt af andel af personer i lavindkomstfamilier og andel med ikke-vestlig oprindelse.

3.8 Sammenfatning

I indeværende kapitel er centrale demografiske og socioøkonomiske træk ved perioden 1985-2019 beskrevet. I denne periode er befolkningen i Danmark øget fra 5,1 mio. indbyggere til 5,8 mio. Befolkningstilvæksten er især sket i bykommuner og øvrige kommuner, mens yderkommunerne har haft ca. 1,5 mio. indbyggere i hele perioden.

I løbet af de 35 år, som undersøgelsen dækker, er befolkningen gennemgående blevet ældre. Andelen af unge (under 18 år) falder, og det største fald ses i yderkommuner og øvrige kommuner. Tilsvarende er andelen af ældre (over 64 år) steget, og stigningen er især sket inden for de seneste ti år. Igen er det især yderkommuner og øvrige kommuner, som oplever de største ændringer i aldersfordelingen.

Samtidig stiger andelen af befolkningen, som har ikke-vestlig oprindelse fra 1,4 % i 1985 til 8,9 % i 2019. Andelen er i hele perioden højest i bykommunerne og lavest i yderkommunerne.

Andelen af personer, som bor i en højindkomstfamilie øges over perioden. Den højeste andel findes i øvrige kommuner, men forskellen til bykommunerne indsnævres over tid. Andelen af personer i lavindkomstfamilier stiger også især i de senere år. Der er flest personer i lavindkomstfamilier i bykommunerne.

Udviklingen i andelen af beskæftigede og personer, som hverken er i beskæftigelse eller uddannelse (kaldet ”inaktive”), er modsatrettet og konjunkturafhængig, idet bedre konjunkturer betyder flere beskæftigede og færre inaktive. I hele perioden har øvrige kommuner den højeste andel beskæftigede og den laveste andel inaktive. I yderområderne er andelen af inaktive ved periodens begyndelse lidt over landsgennemsnittet, men forskellen øges over tid.

Et andet påfaldende træk ved perioden er, at andelen af 30-59-årige, som er kortuddannede, falder støt over hele perioden. I 1985 er det 44 %, som er kortuddannede, mod 18 % i 2019. Den højeste andel af kortuddannede ses i yderkommunerne, men også her falder andelen markant.

Der er også over de seneste 35 år blevet færre kriminelle, målt som andelen af befolkningen, der løbende dømmes for overtrædelser af straffeloven. Ved periodens begyndelse var andelen væsentligt højere i bykommunerne, men andelen er faldet, og forskellen til de andre kommunetyper er siden indsnævret betydeligt.

Analysen viser også, at de kommuner, som i løbet af årene har været kendetegnet ved en relativ høj andel af personer i højindkomstfamilier, også har høje beskæftigelsesniveauer og færre kortuddannede. Mens de kommuner, som har relativ høj andel af personer i lavindkomstfamilier, typisk også har en større andel borgere af ikke-vestlig herkomst. Det kommunale Danmarkskort er derfor præget af en sortering af befolkningsgrupper mellem kommuner, og der er sket interessante forskydninger over tid. De efterfølgende kapitler undersøger, i hvor høj grad der også sker en sortering af socioøkonomiske og etniske grupper mellem boligområder, og om omfanget af bolig-mæssig segregering af disse grupper har ændret sig i løbet af de seneste 35 år.

Litteratur

- Andersen, L.H., A.S. Tegner Anker og S. Hald Andersen. 2016. "A Formal Decomposition of Declining Youth Crime in Denmark". *Demographic Research*, vol. 35: 1303-1316. <https://doi.org/10.4054/DemRes.2016.35.44>
- Azlor, L., A.P. Damm og M.L. Schultz-Nielsen. 2020. "Local Labour Demand and Immigrant Employment". *Labour Economics*, 63. <https://doi.org/10.1016/j.labe-co.2020.101808>
- Damm, A.P. 2005. "The Danish Dispersal Policy on Refugee Immigrants 1986-1998: A Natural Experiment?". Aarhus School of Business, Department of Economics, Working Paper 05-3.
- Damm, A.P. 2009. "Determinants of Recent Immigrants' Location Choices: Quasi-Experimental Evidence". *Journal of Population Economics*, 22(1): 145-174.
- Damm, A.P., A. Hassani, T.S.H. Jensen, M. Schindler og M.L. Schultz-Nielsen. 2022. *Refugees' Settlement Pattern, Educational Background and Formal Danish Language Acquisition*. ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, Study Paper 168.
- Damm, A.P., B. Østergaard Larsen, H. Skyt Nielsen og M. Simonsen. 2017. "Lowering the Minimum Age of Criminal Responsibility: Consequences for Juvenile Crime and Education". Aarhus University, Department of Economics, Working Paper 2017-10.
- Danmarks Statistik. 2021. *Indvandrere i Danmark 2021*.
- Dansk Flygtningehjælp. 1987. Årsrapport. København.
- Det Økonomiske Råd. 2015. "Dansk økonomi, foråret 2015".
- Dustmann, C., K. Vasiljeva og A.P. Damm. 2019. "Refugee Migration and Electoral Outcomes". *Review of Economic Studies*, 86: 2035-2091.
- Farrington, D. 1986. "Age and Crime". *Crime and Justice*, 7: 189-250.
- Hansen, H. og M.L. Schultz-Nielsen. 2015. *Kontanthjælpen gennem 25 år - Modtagelse, regler, incitament og levevilkår fra 1987 til 2012*. ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed og Gyldendal.
- Kyvsgaard, B. 2003. *The Criminal Career: The Danish Longitudinal Study*. Cambridge University Press.
- Masherini, M., L. Salvatore, A. Meierkord og J.-M. Jungblut. 2012. "NEETs - Young People not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe". Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- OECD. 2021. "Chapter 5: Residential Segregation of Immigrants: Patterns, Drivers, Effects and Policy Responses". In: *International Migration Outlook*.
- Skaksen, J. og M.L. Schultz-Nielsen. 2016. Den økonomiske gevinst ved at inkludere de udsatte unge. ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, Arbejdsrapport 39.
- Tonry, M. 2014. "Why Crime Rates Are Falling Throughout the Western World". *Crime & Justice*, 43(1). https://scholarship.law.umn.edu/faculty_articles/511
- Åslund, O. 2005. "Now and Forever? Initial and Subsequent Location Choices of Immigrants". *Regional Science and Urban Economics*, 35(2): 141-165.

Appendiks

Tabel A.3.1 Antal personer i Danmark (målt i 1.000) fordelt på alder og kommune-type, 1985-2019

Alder	Danmark			Bykommuner			Øvrige kommuner			Yderkommuner		
	< 18	18-64	> 64	< 18	18-64	> 64	< 18	18-64	> 64	< 18	18-64	> 64
År												
1985	1.151	3.185	777	481	1.512	380	321	792	166	349	882	231
1986	1.136	3.200	786	473	1.515	383	317	799	169	345	886	234
1987	1.123	3.211	791	468	1.520	384	313	804	171	342	887	236
1988	1.112	3.219	796	464	1.524	384	309	807	174	339	887	238
1989	1.100	3.232	801	459	1.531	385	305	811	176	335	890	240
1990	1.090	3.250	802	457	1.541	383	302	816	178	332	893	241
1991	1.086	3.269	804	457	1.553	381	299	820	180	329	895	243
1992	1.085	3.288	803	459	1.564	379	298	825	181	328	899	243
1993	1.082	3.309	801	460	1.576	375	297	829	183	325	904	243
1994	1.088	3.324	798	466	1.586	371	298	832	184	325	906	243
1995	1.104	3.346	795	474	1.598	368	303	837	185	327	911	243
1996	1.113	3.363	793	480	1.610	364	305	840	186	328	913	243
1997	1.123	3.375	791	486	1.617	361	308	842	188	328	915	243
1998	1.132	3.386	790	491	1.625	358	312	844	189	330	916	243
1999	1.145	3.389	790	498	1.631	355	316	843	191	331	915	244
2000	1.161	3.392	792	506	1.637	353	321	842	194	334	913	245
2001	1.176	3.392	794	514	1.639	352	326	842	196	337	911	246
2002	1.189	3.391	798	520	1.641	352	330	841	199	338	909	247
2003	1.198	3.389	804	526	1.642	352	334	840	203	339	907	250
2004	1.205	3.389	812	530	1.644	353	337	841	207	338	905	253
2005	1.210	3.390	823	532	1.645	355	340	843	212	338	903	256
2006	1.214	3.398	835	533	1.649	359	343	846	216	337	903	260
2007	1.215	3.407	853	535	1.657	365	345	848	223	336	903	265
2008	1.217	3.419	875	539	1.671	372	345	848	231	333	899	272
2009	1.215	3.416	903	543	1.683	382	344	844	240	329	890	280
2010	1.211	3.416	934	546	1.697	394	342	838	250	323	880	289
2011	1.202	3.410	968	548	1.708	407	338	833	262	317	869	300
2012	1.190	3.412	1.000	548	1.724	419	333	828	272	310	860	309
2013	1.177	3.423	1.027	548	1.744	429	327	827	280	302	853	318
2014	1.170	3.439	1.051	549	1.760	438	324	829	288	297	849	325
2015	1.167	3.465	1.074	552	1.782	446	322	835	295	293	849	333
2016	1.168	3.485	1.095	556	1.800	454	321	838	301	291	848	340
2017	1.165	3.500	1.116	558	1.815	462	319	840	308	288	845	347
2018	1.160	3.510	1.136	559	1.828	469	317	842	314	284	840	353
2019	1.156	3.511	1.156	561	1.838	477	315	840	319	280	832	360

Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret for Danmark 1985-2019.

KAPITEL 4:

Bosætningsmønstre i Danmark 1985-2019

Af Anna Piil Damm, Ahmad Hassani, Torben Tranæs
og Marie Louise Schultz-Nielsen

Emnet for dette kapitel er den overordnede udvikling i bosætningsmønstret i Danmark gennem de seneste 35 år. Fokus er på boligmæssig segregering, dvs. i hvor høj grad personer med forskellige socioøkonomiske og etniske karakteristika bor i de samme boligområder, og hvor ens, eller uens, de fordeler sig over landets boligområder. De karakteristika, som undersøges, er: husstandsindkomst, uddannelse, arbejdsmarkedstilknytning, kriminalitet og herkomst.¹⁷

Inden vi beskriver udviklingen i den boligmæssige segregering, præsenterer vi det måleværktøj, der vil blive brugt til at beskrive de forskellige dimensioner af boligmæssig segregering.

4.1 Hvordan måles boligmæssig segregering?

For at beskrive bosætningsmønstret tages der udgangspunkt i to af de mest anvendte mål for boligmæssig segregering, nemlig dissimulationsindekset og isolationsindekset. De samme mål blev anvendt i Damm, Schultz-Nielsen og Tranæs (2006), og nedenstående beskrivelse af de to mål stammer derfra.

Bosætningsmønstre i relation til sociale eller etniske skel betegnes ofte som boligmæssig segregering eller adskillelse mellem en majoritets- og en minoritetsgruppe i en given befolkning. Ifølge Massey og Denton (1988) er den boligmæssige segregering et flerdimensionelt fænomen, som kan opdeles i fem dimensioner: "Evenness" (ensartethed), "Exposure" (interaktion), "Concentra-

17 En tidligere version af analyserne i dette kapitel er udgivet af Damm, Hassani og Schultz-Nielsen (2019), som kortlægger udviklingen i den boligmæssige segregering i 1986-2016. Vi har opdateret vores datasæt for individets boligområde beskrevet i Damm, Hassani og Schultz-Nielsen (2021) med adresseoplysninger for befolkningen i Danmark for tre ekstra år, 2017-2019. Derved kan vi i dette kapitel kortlægge udviklingen i boligmæssig segregering i hele perioden 1986-2019.

tion” (rumlig koncentration), ”Centralization” (placering i forhold til centrum) og ”Clustering” (klyngedannelse).

”Evenness” refererer til forskellen i fordelingen af to sociale grupper over arealenheder eller boligområde i en by. En minoritetsgruppe siges at være segregeret, hvis den er ulige fordelt over arealenheder (Blau, 1977). ”Evenness” maksimeres, og segregeringen minimeres, når alle arealenheder har samme relative antal af minoritets- og majoritetsgruppemedlemmer som byen som helhed. Det vil sige, at de to grupper har helt ens bosætningsmønster, og de bor så lidt adskilt, som det kan lade sig gøre.

”Exposure” refererer til graden af potentiel kontakt eller mulighed for social interaktion mellem minoritets- og majoritetsgruppemedlemmer inden for geografiske områder i en by. ”Exposure” måles ved beregning af et interaktionsindeks, som måler, i hvilket omfang minoritets- og majoritetsgruppemedlemmer potentielt mødes fysisk i deres boligområde.

”Concentration” refererer til den relative mængde af areal, som bebos af en minoritetsgruppe i et byområde.¹⁸ ”Centralization” refererer til, i hvilken grad en gruppe bor tæt på centrum af et byområde.¹⁹ ”Clustering” refererer til graden af rumlig klyngedannelse af minoritetsgrupper, dvs. i hvilket omfang arealenheder i et byområde, beboet af minoritetsgruppemedlemmer, grænser op til hinanden.²⁰

Massey og Denton (1988) mener, at en gruppe, som er højt centraliseret, rumligt koncentreret, ulige fordelt, tæt samlet i klynger og minimalt udsat for medlemmer af majoritetsbefolkningen, er boligmæssigt segregeret.

I undersøgelsen her vil der imidlertid primært blive taget udgangspunkt i de to mest centrale mål for den boligmæssige segregering, nemlig ”Evenness” og ”Exposure”. Vi følger her Massey og Dentons anbefaling og anvender de to klassiske segregeringsindeks herfor: dissimilations- og isolationsindekset. Dissimi-

18 Grupper, som kun bebor en lille andel af arealet af en by, siges at være boligmæssigt koncentreret.

19 Grupper, som bosætter sig tæt på centrum, har samtidig tendens til at være rumligt koncentreret, men det behøver ikke at være sådan.

20 En høj grad af klyngedannelse indebærer en boligmæssig struktur, hvor arealer beboet af minoriteter støder op til hinanden og er tæt sammensluttede, således at de udgør en stor enklave bestående af minoritetsgrupper.

lationsindekset måler ”evenness” omvendt i den forstand, at en høj indekxsværdi svarer til en lav grad af ”evenness”, hvilket igen svarer til høj segregering. Isolationsindekset er relateret til det ovennævnte interaktionsindeks, som følger: Hvis der kun er to befolkningsgrupper, en minoritetsgruppe og en majoritetsgruppe, er værdien af isolationsindekset lig med 1 minus værdien af interaktionsindekset. Isolationsindekset er et mål for koncentrationen af minoritetsgruppemedlemmer i boligområder i fx et byområde. Det måler, i hvilket omfang minoritetsgruppemedlemmer potentielt møder andre minoritetsgruppemedlemmer fysisk i deres boligområde.

4.1.1 Uens bosætning

Indekset for uens bosætning, eller uens bosætningsmønster, benævnes dissimulationsindekset. Det måler, i hvor høj grad en minoritetsgruppe fordeles sig på samme måde som majoritetsbefolkningen over de forskellige boligområder i et geografisk område, fx en kommune. Indekset benævnes D og er altså et mål for, hvor ens de to grupper er spredt over boligområderne i fx en given kommune. D -indekset kan antage værdier mellem 0 og 1 og angiver, hvor stor en andel af minoritetsbefolkningen, der skal flytte til andre bydele, for at fordelingen af minoritetsbefolkningen i den pågældende kommune svarer til fordelingen af majoritetsbefolkningen. Indekset kan også beregnes ud fra andre geografiske enheder, fx en by eller et land.

Dissimulationsindekset for et givet geografisk område kan beregnes som følger, jf. Cutler, Glaeser og Vigdor (2005) og Echenique og Fryer (2005):

$$D = \frac{1}{2} \sum_i^I \left| \frac{x_i}{X} - \frac{(t_i - x_i)}{(T - X)} \right|$$

hvor

I : antallet af boligområder i det geografiske område (kommunen/landet)

x_i : antallet af individer tilhørende minoritetsgruppen i boligområdet i

t_i : indbyggertallet i boligområdet i

X : antallet af individer tilhørende minoritetsgruppen i det geografiske område

T : indbyggertallet i det geografiske område

Fortolkning af formlen for en given kommune er, at man for hvert boligområde i i kommunen beregner forskellen imellem, hvor stor en andel af henholdsvis majoritets- og minoritetsbefolkningen som bor i boligområdet. Efterfølgende lægges disse (numeriske) forskelle sammen for samtlige boligområder i kommunen og deles med to, idet enhver overrepræsentation af minoritetsgruppen

i et boligområde jo må modsvares af en underrepræsentation et andet sted. Da det her er forskellen i den relative fordeling af de to befolkningsgrupper, der beregnes, har det ikke indflydelse på dissimilationsindekset, om der bor mange eller få minoritetsgruppemedlemmer i kommunen.²¹

Et eksempel kunne være en kommune med tre boligområder med en fordeling, som vist i tabel 4.1.

Tabel 4.1 Eksempel på den relative fordeling af to befolkningsgrupper i en kommune

	Boligområde 1	Boligområde 2	Boligområde 3	I alt
Minoritetsbefolkning	10 %	30 %	60 %	100 %
Majoritetsbefolkning	20 %	50 %	30 %	100 %

I eksemplet her bor 10 % af minoritetsbefolkningen i boligområde 1; 30 % i boligområde 2, og de sidste 60 % i boligområde 3. Blandt majoritetsbefolkningen er fordelingen derimod 20 % i boligområde 1; 50 % i boligområde 2 og kun 30 % i boligområde 3. For denne by gælder, at 30 % af minoritetsgruppemedlemmerne skal flytte, for at de to grupper fordeler sig ens, idet:

$$D = \frac{1}{2} * (|0,10 - 0,20| + |0,30 - 0,50| + |0,60 - 0,30|) = 0,30.$$

Ifølge Massey og Denton (1988) betragtes et indeks under 0,3 som udtryk for en relativt høj integration, et indeks på mellem 0,3 og 0,6 indikerer moderat segregering, og et indeks over 0,6 er udtryk for høj grad af segregering. Som der siden skal ses nærmere på, afhænger indekset imidlertid også af, hvor store boligområderne er. Jo mindre byområder, jo større D-værdier, jf. Cutler, Glaeser og Vigdor (2005). Det tilsiger, at de ovennævnte grænser ikke anvendes alt for håndfast. Årsagen til dette er, at jo mere finmasket områdeinddelingen er, jo sværere er det at opfylde kravet om, at majoritets- og minoritetsbefolkningen bor ensartet. Eller sagt på en anden måde er det ved inddeling i mindre byom-

21 En betingelse for at D-indekset ikke ændrer sig, hvis fx minoritetsbefolkningen øges er, at de nye minoritetsgruppemedlemmer bosætter sig efter det samme mønster som de tidligere, jf. Musterd (2012). Et forhold, som kan påvirke D-indekset er, hvis antallet af minoritetsgruppemedlemmer er lavt sammenlignet med antallet af boligområder, så minoritetsmedlemmerne ikke kan fordele sig ligeligt over boligområder, jf. Fossett (2017). Det er dog ikke tilfældet i analyserne her, hvor minoritetsgrupperne er større, og indeksberegningerne i øvrigt viser samme udvikling, uanset om de gennemføres for mikro- eller makroboligområder.

råder ikke længere nok, at der bor minoriteter i boligblokkene et stykke væk, nu er det kun dem i opgangen, som tæller. Størrelsen af den by eller det geografiske område, som måles, har også betydning for dissimilationsindekset, ligesom antallet af minoritetsmedlemmer også har. Mange små boligområder kombineret med et lille antal minoritetsmedlemmer kan få dissimilationsindekset til at stige, hvis der er for få minoritetsgruppemedlemmer til, at de vil kunne fordele sig jævnt over boligområderne, jf. Peach (1996).

Dissimilationsindekset (D-indekset) er primært konstrueret til at se på forskelle mellem to grupper. Det klassiske tilfælde er en minoritets- og en majoritetsbefolkning, som vist ovenfor.

4.1.2 Isolation

Isolationsindekset er et mål for koncentrationen af minoritetsgruppemedlemmer i boligområderne i fx en kommune, som et typisk minoritetsgruppemedlem i kommunen vil opleve. Indekset kan variere mellem 0 og 1 og kan lidt populært fortolkes som sandsynligheden for, at et tilfældigt udvalgt minoritetsgruppemedlem i kommunen møder en fra samme minoritet tilfældigt blandt beboerne i sit boligområde.

Isolationsindekset beregnes som følger, jf. Massey og Denton (1988):

$$P_x^* = \sum_i \frac{x_i}{X} \frac{x_i}{t_i}$$

Der tages altså her udgangspunkt i kommunens minoritetsgruppemedlemmer. For de x_i medlemmer, som bor i boligområde i , vil sandsynligheden for, at en tilfældigt valgt beboer fra boligområde i tilhører minoritetsgruppen, da være x_i/t_i . Disse sandsynligheder vægtes med den andel af minoritetsgruppen, som bor i området, x_i/X . Lægges man disse vægtede sandsynligheder fra samtlige boligområder sammen, fås isolationsindekset.

Det er her værd at bemærke, at isolationsindekset i modsætning til dissimilationsindekset i høj grad er afhængig af størrelsesforholdet mellem majoritets- og minoritetsgruppen. Dissimilationsindekset beskriver jo, hvilken *andel* af minoritetsgruppen som skulle flytte til andre boligområder – uanset minoritetsgruppens størrelse. Derimod beskriver isolationsindekset muligheden for at bo isoleret fra majoritetsbefolkningen – og den sandsynlighed stiger, desto flere minoritetsgruppemedlemmer, som findes. Isolationsindekset (I-indekset) er et 'lokalt' mål for bolig-mæssig segregering, som angiver, hvor koncentreret, eller isoleret, minoritetsgruppen er, der hvor de bor.

Nedenfor og i de følgende kapitler vil vi kalde segregering målt ved D-indekset for *uens bosætningsmønstre* og segregering målt med I-indekset for *boligmæssig isolation*. Når vi taler om segregering, uden nærmere angivelse af dimension, så refererer vi til en given boligmæssig situation vurderet ud fra både D-indekset og I-indekset.

4.2 Udviklingen i den overordnede boligmæssige segregering i Danmark efter herkomst, socioøkonomiske forhold og kriminalitet

I de følgende afsnit viser vi udviklingen i D-indekset og I-indekset, hvor det geografiske område er hele landet. I kapitel 5 og 6 vil vi præsentere udviklingen for mindre geografiske områder som fx kommune og typer af kommuner som fx bykommuner.

4.2.1 Husstandsindkomst

Indkomst er en meget central parameter, når det handler om bosætningsmønstre, jf. diskussionen i kapitel 2. Grundlæggende er det sådan, at familier med en højere indkomst (og/eller formue) har bedre mulighed for at erhverve sig en dyrere bolig. De, der kan betale den højeste pris, bliver dermed også førstevælgere på boligmarkedet. Samtidig er der også en betydelig træghed i bosætningsmønstret. De fleste familier handler ikke bolig så tit, og har man først etableret sig ét sted, er det ikke sikkert, man flytter, blot fordi familiens indkomst eller huspriserne i boligområdet ændrer sig. Årsagen er, at man med tiden danner sociale netværk i området, og der er betydelige flytteomkostninger, både privatøkonomiske og psykiske (Sjaastad, 1962; Farrokhi og Jinkins, 2021). Alt i alt tilsiger det, at højindkomstfamilier – med en vis tidsmæssigt forsinkelse – må forventes at bosætte sig i de mere attraktive boligområder. Det er der ikke noget nyt i, men spørgsmålet i dette afsnit er, om den boligmæssige segregering har ændret sig over de seneste 35 år.

De højeste indkomster

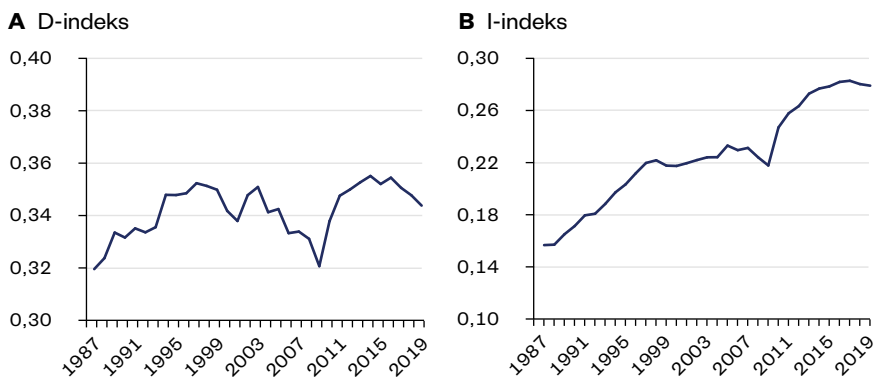
D-indekset for personer i højindkomstfamilier vist i figur 4.1.A peger isoleret set på en svagt stigende segregering over perioden, og bosætningsmønstret bliver lidt mere uens mellem højindkomst- og andre familier. I 1987 er D-indekset 0,32. Der er med andre ord 32 % af personer med høj husstandsindkomst, som skal flytte boligområde, hvis de skal fordele sig på tværs af boligområder som den øvrige befolkning i Danmark. D-indekset stiger fra 0,32 i 1987 til 0,35 i 1997, herefter er trenden negativ frem til 2009, hvor D-indekset når 0,31. I de efter-

følgende år stiger D-indekset igen og når i 2014 lige akkurat op på 0,36, hvorefter det aftager lidt igen til 0,34 i 2019. Samlet set er det godt 1/3 af personer i højindkomstfamilier, som ved periodens slutning skulle flytte, hvis de skulle fordele sig mellem boligområder ligesom personer i ikke-højindkomstfamilier.

Over perioden stiger andelen af personer i højindkomstfamilier fra 9,3% til 17,3%, jf. kapitel 3. Så selvom ændringerne i D-indekset er relativt beskedne, stiger den boligmæssige isolation, som angivet ved I-indekset i figur 4.1.B. Stigningen i I-indekset er størst først i perioden, dvs. fra 1985 (0,16) til 1996 (0,21) og igen i årene fra 2009 (0,22) til 2014 (0,28), hvor andelen af personer i højindkomstfamilier samtidig stiger mest.²²

Konklusionen er samlet set, at personer i højindkomstfamilier bor klart mere segregeret fra de øvrige indkomstgrupper i 2019, end de gjorde i 1987.

Figur 4.1 Den boligmæssige segregering (dissimulations- og isolationsindeks) af personer i højindkomstfamilier i Danmark, 1987-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Indkomstregister for Danmark 1987-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm, Hassani og Schultz-Nielsen (2021).

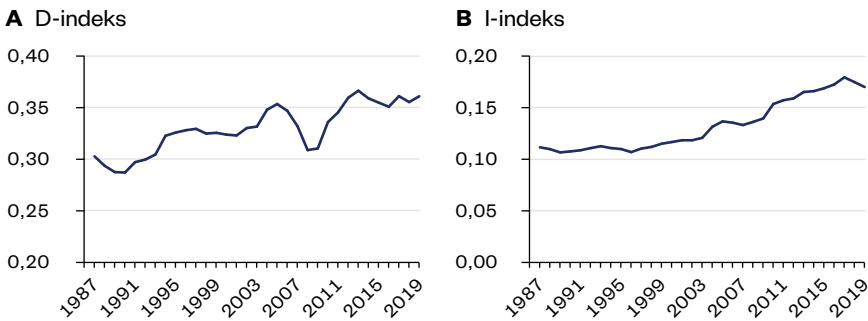
22 I den betragtede periode stiger medianindkomsten som følge af væksten i indkomsterne i samfundet generelt. Når andelen af højindkomstfamilier i samfundet også stiger, hænger det sammen med, at et bidrag til den stigende indkomstulighed i perioden kommer fra mere ulighed i den øvre del af indkomstfordelingen, som også har fundet sted i Danmark, selvom det er sket i mindre grad end i de lande, vi typisk sammenligner os med.

De laveste indkomster

Når det gælder personer i familier med de laveste indkomster, bidrager D-indekset i sig selv til en tydelig stigning i segregeringen over perioden, fra under 0,30 sidst i 1980'erne til 0,36 i 2019. Som figur 4.2.A viser, dækker udviklingen dog over større udsving undervejs, idet D-indekset i 2008 er nede på 0,31, inden det stiger til 0,37 i 2013. Personer i lavindkomstfamilier udgør tæt på 6 % frem til 2003, hvorefter andelen—særligt efter 2007—stiger og er oppe på 9,4 % i 2019, jf. kapitel 3. Samlet set er bosætningsmønsteret for personer i lavindkomstfamilier og øvrige indkomstgrupper blevet væsentligt mere uens over perioden.

Fokuserer vi på I-indekset i figur 4.2.B, ses en meget beskednen ændring fra 0,11 i 1987 til 0,12 i 2003, hvorefter I-indekset stiger både som følge af den stigende andel af personer i lavindkomstgruppen og den stigende segregering målt ved D-indekset. Den boligmæssige isolation stiger betydeligt gennem perioden; med andre ord bor personer i lavindkomstfamilierne mere isoleret i 2019 end de gjorde i 1987.

Figur 4.2 Den boligmæssige segregering (dissimilations- og isolationsindeks) af personer i lavindkomstfamilier i Danmark, 1987-2019



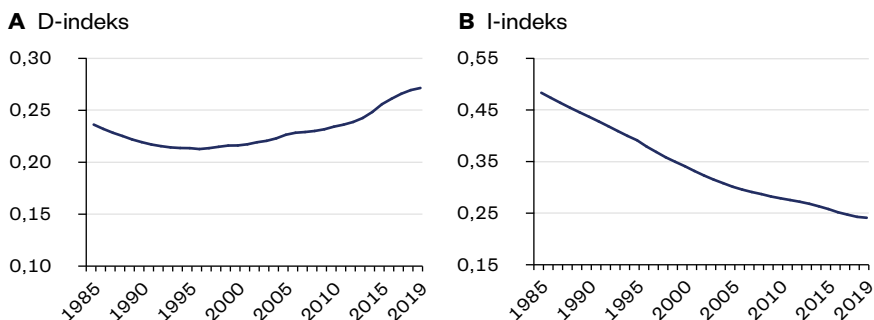
Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Indkomstregister for Danmark 1987-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Den samlede konklusion er, at den boligmæssige segregering af indkomstgrupper overordnet set er steget betydeligt i perioden fra 1987 til 2019.

4.2.2 Uddannelse

Som nævnt i kapitel 3 er andelen af kortuddannede faldet støt i de seneste 35 år: I 1985 er det 44 % af de 30-59-årige, som højst havde gennemført en uddannelse svarende til 9.-10. klasse, i 2019 er det 18 %. Hvad angår bosætningen, er lavt- og højtuddannedes bosætningsmønstre mere uens i 2019 end ved periodens begyndelse, selvom bosætningsmønstrene nærmer sig hinanden i begyndelsen af perioden: I figur 4.3.A ses et fald i D-indekset fra 0,24 i 1985 til 0,21 i 1996, efterfulgt af en stigning til et tilsvarende niveau (0,24) i 2011. Herefter bevæger bosætningsmønstrene sig igen fra hinanden, og D-indekset er i 2019 0,27. Samtidig falder den boligmæssige isolation jævnt over hele perioden, og I-indekset bliver halveret som vist i figur 4.3.B fra 0,48 i 1985 til 0,24 i 2019. Denne udvikling skyldes faldet i andelen af kortuddannede i perioden. Når der bliver færre kortuddannede, er chancen for at møde en anden kortuddannet tilfældigt i sit boligområde alt andet lige mindre.

Figur 4.3 Den boligmæssige segregering (dissimilations- og isolationsindeks) af kortuddannede personer 30-59 år i Danmark, 1985-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

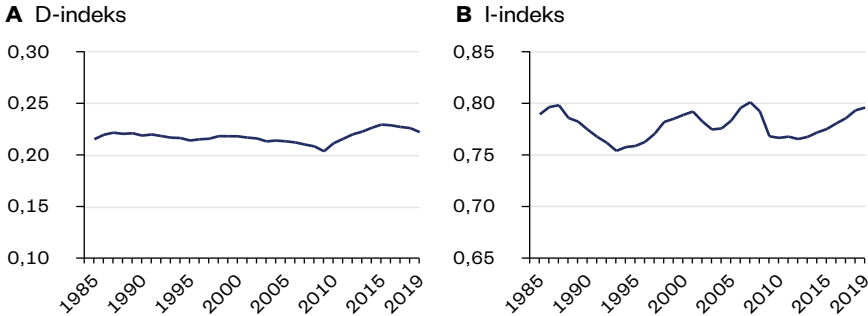
I 2019 fordeler de kortuddannede sig i mindre grad som resten af befolkningen mellem landets boligområder sammenlignet med 1987. Til gengæld bor de i dag mindre isoleret; faktisk er der her tale om en halvering af graden af isolation. Samlet set har segregeringen af kortuddannede altså ikke udviklet sig i entydig retning over perioden, men gruppen bor markant mindre koncentreret, dvs. mindre isoleret: I 1985 var sandsynligheden for, at en person, som er kortuddannet, tilfældigt mødte en anden kortuddannet i sit boligområde knap 50 %, og

i 2019 var sandsynligheden kun knap 25 %. – Udviklingen vidner om, at andelen af kortuddannet i befolkningen slår bredt igennem i landets boligområder.

4.2.3 Arbejdsmarkedstilknytning

Der er ikke sket noget nævneværdigt med den boligmæssige segregering af beskæftigede over perioden. D-indekset for beskæftigede i alderen 25-64 år vises i figur 4.4.A. D-indekset har en stabil og gennemgående svagt negativ trend fra 0,22 i 1985 til 0,20 i 2009, herefter stiger D-indekset og er 0,23 i 2014, men er tilbage på 0,22 i 2019. Så samlet set meget tæt på status quo efter 35 år. Andelen af beskæftigede 25-64-årige er høj, men afhænger, som vist i kapitel 3, af konjunkturudviklingen, idet højere økonomisk vækst (højkonjunktur) øger beskæftigelsen. Den udvikling afspejler sig også i I-indekset, som er 0,79 i 1985 mod 0,80 i 2019, men med udsving derimellem. Det laveste niveau (0,75) ses i 1993, og det højeste (0,80) i 2007 samt 2019.

Figur 4.4 Den boligmæssige segregering (dissimilations- og isolationsindeks) af beskæftigede personer, 25-64-år i Danmark, 1985-2019



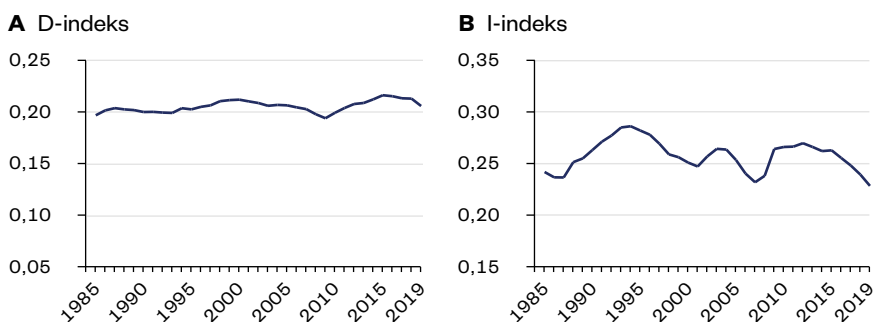
Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

På samme måde som for de beskæftigede har der heller ikke for de såkaldte, inaktive været tale om nogen nævneværdig ændring i segregeringsmønstrene over perioden. Husk, at inaktive er defineret som personer i alderen 18-64 år, som hverken er i beskæftigelse eller uddannelse. D-indekset for inaktive personer i alderen 18-64 år er vist i figur 4.5.A. Det har et forløb, som minder en del om udviklingen i D-indekset for beskæftigede. Indekset stiger ganske vist fra 0,21 i 1985 til 0,24 i 1993, men falder herefter igen til 0,19 i 2009. Som tilfældet

var for beskæftigede, stiger D-indekset frem til 2015 (0,22) og falder herefter til lidt under 0,21 i 2019.

I-indekset for inaktive er også tæt forbundet til udviklingen i det tilsvarende indeks for beskæftigede, men med modsat fortegn: Bedre konjunkturer giver færre inaktive og lavere I-indeks. I-indekset for inaktive er 0,24 ved periodens start mod 0,23 ved periodens slutning, men når i den mellemliggende periode op på 0,29 i 1994 og ned på 0,23 i 2007.

Figur 4.5 Den boligbæssige segregering (dissimilations- og isolationsindeks) af inaktive personer 18-64 år i Danmark, 1985-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret, Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) og Uddannelsesregistret for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

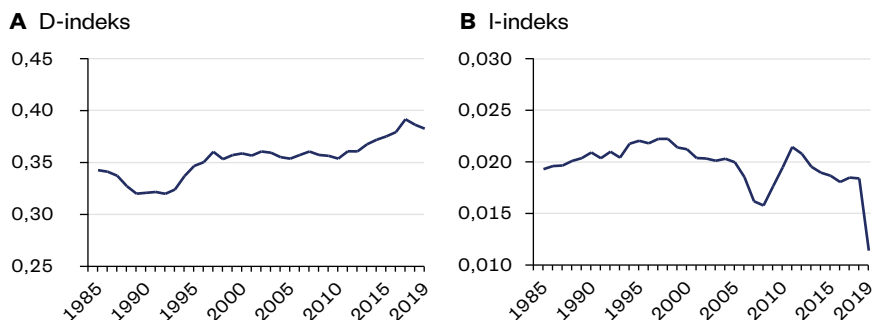
4.2.4 Kriminalitet

Andelen af personer over 15 år, som årligt dømmes for at overtræde straffeloven, er – som vist i kapitel 3 – steget fra 0,9 % i 1985 til 1 % i 1992 og derefter faldet til 0,45 % i 2019. Målt ved D-indekset skulle ca. 1/3 af dem, som årligt dømmes flytte boligområde for at bo som den øvrige befolkning i 1985, jf. figur 4.6.A, der viser D-indekset for boligbæssig segregering af dømte efter straffeloven i et givet år. I slutningen af perioden ligger D-indekset på knap 0,4 (0,38-0,39), og samlet set er der tale om en vis stigning i den boligbæssige segregering af personer dømt efter straffeloven i perioden.

I-indekset for boligmæssig segregering af dømte efter straffeloven er vist i figur 4.6.B. Indekset varierer ganske meget, men udviser en negativ trend over perioden, også uden det kraftigt afvigende år 2019.²³

Personer, der i et givet år dømmes efter straffeloven, har i 2019 et bosætningsmønster, som afviger mere fra resten af befolkningen, end tilfældet var i 1987, men samtidig er deres boligmæssige isolation lidt mindre i 2019. Alt i alt udviser den overordnede segregering af dømte personer ikke nogen klar trend i de betragtede 35 år fra 1985 til 2019.

Figur 4.6 Boligmæssig segregering (dissimilations- og isolationsindeks) af kriminelle i Danmark, 1985-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret og Det Centrale Kriminalregister for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

4.2.5 Herkomst

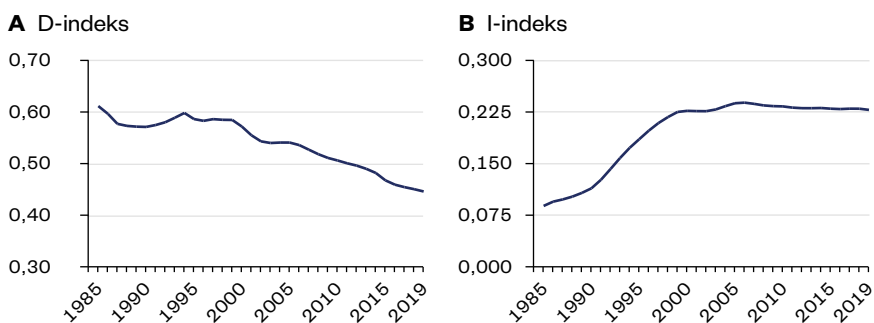
Frem til slutningen af 1990'erne er der tale om meget uens bosætningsmønstre for personer med dansk og ikke-vestlige herkomst. Segregeringen målt ved D-

²³ Det markante fald i I-indekset mellem 2018 og 2019 er bemærkelsesværdigt, eftersom andelen af dømte var stort set uændret omkring 0,45 % mellem 2018 og 2019. Sammenligning af I-indekset i forhold til andelen af dømte for hvert år viser, at en dømt persons sandsynlighed for at møde en anden person dømt i samme år i boligområdet var mindst dobbelt så høj som landsandelen af dømte i et givet år i hele observationsperioden, og at I-indekset var mere end tre gange så højt som landsandelen af dømte i perioden 2011-2018, men det markante fald i I-indekset imellem 2018 og 2019 betyder, at I-indekset i forhold til landsandelen af kriminelle kun er en smule højere i 2019 (2,5) end i 1985 (2,1). Det kan skyldes en fejl i data for 2019.

indekset er høj, omkring 0,60, som det fremgår af figur 4.7.A, der også viser, at billedet er rimeligt stabilt i den periode. Fra 1999 og frem falder D-indekset og er i 2019 på et væsentligt lavere niveau, nemlig 0,45. Samtidig er andelen af ikke-vestlige indvandrere i Danmark, som det fremgik af kapitel 3, steget markant fra 1,4 % i 1985 til 8,9 % i 2019. Den højere koncentration afspejler sig i I-indekset, som stiger fra 0,09 i 1985 til 0,23 i 2019, hvilket betyder, at en ikke-vestlig indvandrers sandsynlighed for tilfældigt at møde en anden ikke-vestlig indvanderer i sit boligområde stiger fra 9 % i 1985 til 23 % i 2019. Der er med andre ord tale om en betydelig stigning i den boligmæssige isolation. Som det fremgår af figur 4.7.B, finder stigningen primært sted frem til slutningen af 1990'erne, hvorefter niveauet er uændret.

Opgørelsen her bygger på inddelingen af Danmark i 8.358 mindre boligområder. En tilsvarende beregning baseret på 1.961 større boligområder viser, som forventet, en lidt lavere boligmæssig segregering, men en tilsvarende udvikling over tid. Det understreger, at faldet i D-indekset efter årtusindeskiftet ikke skyldes en kombination af små boligområder og få ikke-vestlige indvandrere.

Figur 4.7 Den boligmæssige segregering (dissimilations- og isolationsindeks) af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i Danmark, 1985-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Den boligmæssige segregering efter herkomst må samlet set betragtes som stigende frem til slutningen af 1990'erne; en høj, men konstant grad af uensartethed i bosætningsmønstrene samtidig med at den boligmæssige isolation stiger kraftigt. Det sidste er et udtryk for, at koncentrationen af beboere af ikke-vestlig herkomst stiger lokalt, det vil sige, stiger i de boligområder, hvor de fortrins-

vis bor. Efter 1999 vender billedet, og segregeringen udviser samlet set en faldende tendens. Navnlig er det værd at bemærke, at den boligmæssige isolation af ikke-vestlige indvandrere stabiliserer sig efter 1999, og det sker på trods af en stigende andel af ikke-vestlige indvandrere i befolkningen; noget, som alt andet lige ville trække den boligmæssige isolation (I-indekset) op. Når dette ikke sker, er det, fordi bosætningsmønstrene samtidig bliver mere ens i perioden efter 1999 (D-indekset falder), hvilket bl.a. må tilskrives den førte boligpolitik (jf. kapitel 4), inklusive boligplacering af nytilkomne flygtninge (Damm, 2005, 2009; Azlor, Damm og Schultz-Nielsen, 2020; Damm, Hassani Jensen, Schindler og Schultz-Nielsen, 2022). Andre medvirkende forklaringer kan være en ændret landesammensætning, bl.a. pga. en stramning af indvandringspolitikken for flygtninge og familiesammenførte og østudvidelsen af EU (Schultz-Nielsen, 2017), og 'spatial assimilation', dvs. at ikke-vestlige indvandrere, i takt med at de får højere indkomster, også i højere grad bosætter sig i de samme (dyrere) boligområder som den øvrige befolkning. De danske erfaringer på området er dog ikke entydige, jf. Andersen (2016). Konkret bliver bosætningsmønstrene mere ens i perioden, fordi minoritetsgruppen spredes mere ligeligt over flere boligområder, og derfor kan den samlede koncentration i landet af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere stige, uden at koncentrationen stiger lokalt, dvs. uden at det vægtede gennemsnit af koncentration i de enkelte boligområder, I-indekset, stiger.

4.3 Sammenfatning og perspektiv

I dette afsnit sammenfatter vi den overordnede udvikling i boligmæssig segregering i Danmark med hensyn til socioøkonomisk karakteristik og herkomst fra midten af 1980'erne og til i dag. Herefter diskuterer vi kort udviklingen i økonomisk vækst og indkomstulighed og en eventuel sammenhæng til udviklingen i boligmæssig segregering ved inddragelse af internationale erfaringer med en sådan sammenhæng.

4.3.1 Udviklingen i den socioøkonomiske og etniske segregering i Danmark

Den boligmæssige segregering efter herkomst må samlet set betragtes som stigende frem til slutningen af 1990'erne, hvorefter den udviser en faldende tendens. Stigningen frem til årtusindskiftet drives af kraftigt stigende boligmæssig isolering (stigende koncentration lokalt), mens faldet efter årtusindskiftet især skyldes, at bosætningsmønstret bliver mere ens for personer med dansk og ikke-vestlig herkomst, samtidig med at den boligmæssige isolation forbliver

på samme, ganske vist relativt høje, niveau. Stabiliseringen af den bolig-mæssige isolation efter 1999 sker på trods af en stigende andel af ikke-vestlige indvandre-re i befolkningen, hvilket i sig selv ellers trækker isolationen op (I-indekset vok-ser). Når koncentrationen lokalt, isolationen, ikke stiger yderligere efter 1999, er det, fordi bosætningsmønstrene begynder at blive mere ens (D-indekset fal-der), hvilket antagelig bl.a. er udtryk for, at spredningspolitikken for flygtninge til en vis grad lykkedes: Boligplaceringen af nytilkomne flygtninge siden 1986 har, i kombination med flyttemønstrene i øvrigt, tilsyneladende bevirket, at den samlede gruppe af ikke-vestlige indvandreres bosætningsmønster er kommet til at ligne majoritetsbefolkningens bosætningsmønster mere, selvom indvan-drergruppen samlet set er blevet større.

Til gengæld er Danmark med hensyn til indkomst blevet mere bolig-mæssigt se-gregeret gennem hele perioden fra midten af 1980'erne til i dag – sidst i 10'erne. Det gælder, både når vi betragter personer i lavindkomstfamilier i forhold til re-sten, og når vi betragter personer i højindkomstfamilier i forhold til resten. Bo-sætningsmønstret for personer i lavindkomstfamilier ligner i dag i mindre grad den øvrige befolknings, og gruppen er også blevet mere bolig-mæssigt isoleret. For personer i højindkomstfamilier er tendensen den samme, men her skyldes udviklingen primært en kraftig stigning i deres bolig-mæssige isolation og i min-dre grad et mere uens bosætningsmønster. For personer i højindkomstfamilier er sandsynligheden for, at en person, som bor i en familie med høj indkomst, til-fældigt møder en anden person i en højindkomstfamilie i sit boligområde steget fra 16 % til 28 % mellem 1987 og 2019.

De kortuddannede bor i 2019 markant mindre koncentreret lokalt end i 1985, hvilket i høj grad hænger sammen med, at de udgør en mindre andel af befolk-ningen i dag. Bosætningsmønstrene for kortuddannede og ikke-kortuddannede er til gengæld mere uens i dag end for 35 år siden. Så samlet set har segregering-en af kortuddannede ikke udviklet sig i entydig retning over perioden, selvom en halvering af den bolig-mæssige isolation af kortuddannede klart repræsen-terer mindre segregering isoleret set.

Segregeringen af befolkningen med hensyn til beskæftigelse og inaktivitet har varieret betydeligt over perioden, og særligt har den bolig-mæssige isolation, som præges kraftigt af konjunkturerne, varieret. Men samlet set har den bolig-mæssige segregering med hensyn til beskæftigelse og inaktivitet hverken ud-vist en stigende eller faldende tendens mellem 1985 og 2019.

Endelig viser udviklingen i den overordnede segregering af personer som lø-bende dømmes efter straffeloven ikke nogen klar tendens over de betragtede

35 år fra 1985 til 2019. Bosætningsmønstrene for personer, som dømmes og ikke dømmes i et givent år, er blevet lidt mere uens, men samtidig er den bolig-mæssige isolation af dømte i et givent år lidt mindre i 2019 end i 1985.

4.3.2 Økonomisk vækst, indkomstulighed og bolig-mæssig segregering

Danmark har over de sidste knap tre årtier været karakteriseret af både stigende velstand og stigende økonomisk ulighed (DØR, 2017; Finansministeriet, 2020).²⁴ Siden bunden af 1990'ernes dybe økonomiske krise har Danmark oplevet en gennemsnitlig årlig økonomisk vækst, målt som BNP pr. indbygger, på omkring 1 %, og en stigende trend i beskæftigelsesgraden.²⁵ Den økonomiske ulighed, målt ved Gini-koefficienten for indkomsterne, stiger fra omkring 20 % i 1995 til 28,5 % i 2019.²⁶

Sådan har billedet ikke altid været. I 1960'erne gik kraftig økonomisk vækst hånd i hånd med faldende indkomstulighed, jf. Jensen og Tranæs (2011) og DØR (2017).

Sammenhængen mellem økonomisk vækst og geografisk indkomstulighed er heller ikke entydig. Økonomisk vækst kan både observeres sammen med faldende og sammen med stigende geografisk indkomstulighed: Med økonomisk vækst i mindre velstående lande følger ofte mindre geografisk indkomstulighed, mens det modsatte er tilfældet for mere velstående lande, jf. Lessmann (2014). For Danmarks vedkommende har perioden med økonomisk vækst siden midten af 1995'erne ikke kun været ledsaget af mere økonomisk ulighed generelt i samfundet, der er også blevet mere geografisk indkomstulighed. Det har dog først og fremmest været mere indkomstulighed mellem mindre geografiske områder såsom sogne (jf. Kongshøj, Etzerodt og Andersen, 2021) og boligområder

24 Midten af 1990'erne markerede et vendepunkt for udviklingen i den økonomiske fordeling. Indkomstuligheden, målt ved Gini-koefficienten, havde da været faldende siden sidst i 1950'erne (Jensen og Tranæs, 2011). Men fra midt i 1990'erne vendte billedet, og indkomstuligheden i Danmark har været trendmæssigt stigende siden.

25 Den økonomiske vækst har ganske vist kun været omkring halvdelen af væksten i 1970'erne og 1980'erne og en fjerdedel af, hvad 1960'erne bragte af velstandsfrømgang (DØR, 2017).

26 Jf. standardbeskrivelser af udviklingen fra bl.a. Danmarks Statistik stiger både beskæftigelse og bruttonationalprodukt (BNP) jævnt fra 1995 og frem kun afbrudt af et mindre ophold omkring den økonomiske afmatning i 2002-2003 og årene umiddelbart efter finanskrisen i 2008, og jf. Finansministeriet (2020) stiger Gini-koefficienten ligeledes gennem hele perioden, igen kun med et ophold og et fald hhv. omkring 2002-2003 og årene efter 2008; og en stigende Gini-koefficient betyder stigende ulighed.

(jf. overfor) inden for kommuner og regioner, mens der ikke er blevet (synderligt) mere indkomstulighed mellem fx landets regioner.

I appendikstabel A.4.1 er samvariationen mellem årlige opgørelser af økonomisk vækst (BNP) og D-indekset for høj- og lavindkomstfamilier beregnet for den samlede periode 1986-2019. Der ses her en høj positiv korrelation mellem BNP og D-indekset for bolig-mæssig segregering af hhv. personer i høj- og lavindkomstfamilier. Beregning af samvariationen mellem det årlige niveau af indkomstulighed (Gini-koefficient) og D-indeks for bolig-mæssig segregering viser en meget høj positiv korrelation mellem indkomstulighed og D-indekset for personer i lavindkomstfamilier i Danmark, men også en positiv korrelation mellem indkomstulighed og D-indekset for personer i højindkomstfamilier.

Ser man på tværs af lande, er der en tendens til, at lande med høj geografisk indkomstulighed også har høj bolig-mæssig segregering af etniske grupper (Ezcurra og Rodríguez-Pose, 2017). I Danmark er billedet, at den økonomiske vækst som nævnt har været ledsaget af mere geografisk indkomstulighed, målt som bolig-mæssig segregering efter indkomst. Men til gengæld kun ledsaget af øget segregering efter herkomst frem til årtusindskiftet, hvorefter tendensen samlet set har været faldende bolig-mæssig segregering efter herkomst, selvom den økonomiske vækst er fortsat. Med andre ord har vi i Danmark ikke set den sammenhæng mellem økonomisk vækst, øget indkomstsegregering og øget segregering af indvandrere (af ikke-vestlig herkomst), som man har set i andre rige lande.

Litteratur

- Andersen, H. S. 2016. "Spatial Assimilation? The Development in Immigrants' Residential Career with Duration of Stay in Denmark". *Journal of Housing and the Built Environment* 31 (2), 297-320.
- Azlor, L., A.P. Damm og M.L. Schultz-Nielsen. 2020. "Local Labour Demand and Immigrant Employment". *Labour Economics*, 63.
- Blau, P.M. 1977. *Inequality and Heterogeneity: A Primitive Theory of Social Structure*. Free Press.
- Cutler, D.M., E.L. Glaeser og J.L. Vigdor. 2005. "Is the Melting Pot still hot? Explaining the Resurgence of Immigrant Segregation". *Working Paper no. 11295, National Bureau of Economic Research*.
- Damm, A.P. 2005 "The Danish Dispersal Policy on Refugee Immigrants 1986-1998: A Natural Experiment?". Aarhus School of Business, Department of Economics, Working Paper 05-3.
- Damm, A.P. 2009. "Determinants of Recent Immigrants' Location Choices: Quasi-Experimental Evidence". *Journal of Population Economics*, 22(1): 145-174 .
- Damm, A.P., A. Hassani, T.S.H. Jensen, M. Schindler og M.L. Schultz-Nielsen. 2022. *Refugees' Settlement Pattern, Educational Background and Formal Danish Language Acquisition*. ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, Study Paper 168.
- Damm, A.P., A. Hassani og M.L. Schultz-Nielsen. 2019. "Residential Segregation in Denmark during 1986-2016". In: A. Hassani. *Residential Segregation and Public Housing*, kap. 2, PhD dissertation, Aarhus BSS, Aarhus University, Department of Economics and Business Economics.
- Damm, A.P., A. Hassani og M.L. Schultz-Nielsen. 2021. "Data Construction of Danish Residential Neighbourhoods for 1986-2016". *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1: 1-53.
- Damm, A.P., M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs. 2006. *En befolkning deler sig op?* Gyldendal.
- DØR (Det Økonomiske Råd/The Danish Economic Council). 2017. *Produktivtetsrapport 2017*.
- Echenique, F. og R.G. Fryer. 2005. *On the Measurement of Segregation*. NBER WP 11258.
- Ezcurra, R. og A. Rodríguez-Pose. 2017. "Does Ethnic Segregation Matter for Spatial Inequality? A Cross-country Analysis". CEPR Discussion Paper no. 11913.
- Farrokhi, F. og D. Jinkins. 2021. "Dynamic Amenities and Path Dependence in Location Choice: Evidence from Danish Refugee Placement". Arbejdspapir.
- Finansministeriet. 2020. Ulighedsredegørelsen, december 2020.
- Fossett, M. 2017. *New Methods for Measuring and Analyzing Segregation*. Springer.
- Jensen, B. og T. Tranæs. 2011. *Vi der bor i Danmark*. Gyldendal.
- Kongshøj, K., S.F. Etzerodt og J.G. Andersen. 2002. "Mål for regional ulighed". Working Paper 4-2021, Studies in Regional Dynamics and Disparities.

- Lessmann, C.. 2014. "Spatial Inequality and Development – Is there an Inverted-U Relationship?". *Journal of Development Economics*, vol. 106: 35-51.
- Massey, D.S. og N.A. Denton. 1988. "The Dimensions of Residential Segregation". *Social Forces*, 67(2), 281-315.
- Musterd, S. 2012. "Ethnic Residential Segregation: Reflections on Concepts, Levels and Effects". In: *Sage Handbook of Housing Studies*. London: Sage Publications.
- Peach, C. 1996. "Does Britain have Ghettos?". *Transactions*, vol. 21: 216-235.
- Schultz-Nielsen, M.L. 2017. "Labour Market Integration of Refugees in Denmark". *Nordic Economic Policy Review*, 55-90.
- Sjaastad, L.A. 1962. "The Costs and Returns of Human Migration". *Journal of Political Economy* 70: 80-93.

Appendiks

Tabel A.4.1 BNP (i faste priser) og Gini-koefficienters korrelation med bolig­mæssig segregering målt på indkomst (dissimilationsindeks) på kort og mellemlang sigt. Danmark, 1986-2019

	SD.	Relative SD.	t	$t+1$	$t+2$	$t+3$	$t+4$	$t+5$
Panel A: Korrelation mellem BNP (i faste priser) i år t og bolig­mæssig indkomstsegregering (målt ved D-indekset) i efterfølgende år $t+$								
D-indeks, lavindkomstfamilier	0,023	0,142	0,051	-0,239	-0,342	-0,325	-0,194	-0,009
D-indeks, højindkomstfamilier	0,010	0,060	-0,228	-0,544	-0,603	-0,566	-0,474	-0,300
Panel B: Korrelation mellem Gini-koefficienten i år t og bolig­mæssig indkomstsegregering (målt ved D-indekset) i efterfølgende år $t+$								
D-indeks, lavindkomstfamilier	0,023		0,788	0,749	0,741	0,746	0,785	0,815
D-indeks, højindkomstfamilier	0,010		0,386	0,359	0,283	0,251	0,259	0,263

Kilder: D-indeks er forfatterens egne beregninger baseret på registerdata for 1985-2019 fra Danmarks Statistik, BNP og Gini-koefficienter stammer fra Statistikbanken (hhv. NRHP og IFOR41).

KAPITEL 5:

Udviklingen i den almene boligsektor 1985-2019

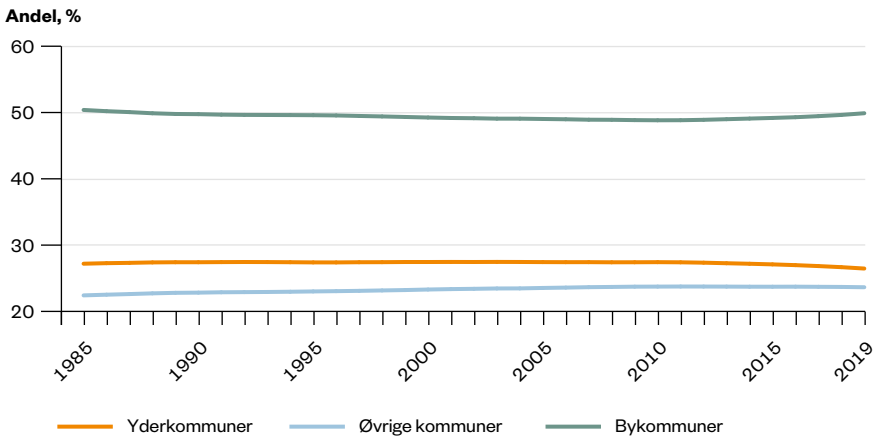
Af Anna Piil Damm, Ahmad Hassani
og Marie Louise Schultz-Nielsen

I dette kapitel beskrives udviklingen i den danske boligmasses sammensætning, herunder andelen af boliger til helårsbeboelse, som udgøres af almene boliger, og omfanget af fysisk adskillelse af almene boliger i forhold til andre typer af helårsboliger. Beskrivelsen i kapitlet omfatter kun boliger til helårsbeboelse, dvs. helårsboliger, hvilket vi i kapitlet typisk kalder boliger, ligesom vi kalder antallet af helårsboliger for boligmassen. Desuden analyseres, hvordan segregeringen af de almene boliger på kommuneniveau påvirker den boligbærende segregering blandt kommunens indbyggere målt på demografiske og socioøkonomiske indikatorer.

5.1 Udvikling i boligmassen 1985-2019 på landsplan

På landsplan steg den samlede boligmasse fra 2,3 mio. boligenheder i 1985 til 2,9 mio. i 2019. Det stigende antal boliger har gjort sig gældende i alle tre kommunetyper, jf. figur 2.12. Stigningen i antallet af boliger skal ses i lyset af, at befolkningen i Danmark også er vokset, men den samlede boligmasse er faktisk vokset noget mere (26,5 %) end befolkningstilvæksten (13,9 %), så den gennemsnitlige husstand har i 2019 lidt færre medlemmer, end tilfældet var i 1985. Især er andelen af husstande, som består af én person steget, mens andelen med tre eller fire personer er faldet. Den største *relative* vækst i boligmassen ses i øvrige kommuner, hvor antallet af boliger blev forøget fra 0,5 mio. til 0,7 mio., efterfulgt af bykommuner, hvor antallet steg fra 1,1 til 1,4 mio. boliger, og endelig yderkommuner, hvor antallet steg fra 0,6 til 0,8 mio. boliger.

Figur 5.1 Andel af helårsboliger i hver kommunetype i Danmark, 1985-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Boligregistret for Danmark 1985-2019.

Figur 5.1 viser, hvor stor en andel af boliger i Danmark som ligger i hver af de tre kommunetyper. Som det fremgår af figuren, ligger ca. 50 % af boliger i Danmark i bykommuner, mens ca. 27 % af boliger ligger i yderkommuner, og de resterende ca. 23 % i øvrige kommuner. Imellem 1985 og 2019 er andelen af boliger i øvrige kommuner steget fra 22,4 % i 1985 til 23,6 % i 2019. Det skyldes, at andelen af boliger er faldet lidt både i by- og yderkommuner, fra henholdsvis 50,4 % til 49,9 % og 27,2 % til 26,5 %. Faldet i andelen af boliger i bykommuner i perioden kan forekomme overraskende, når det nu fremgik af kapitel 3, at bykommuner ligesom øvrige kommuner har oplevet befolkningstilvækst i perioden, mens befolkningstallet er stagneret i yderkommunerne. En nærmere granskning af figuren viser da også, at i de sidste ti år er andelen af boliger i bykommunerne steget, mens den er faldet i yderkommunerne.

5.2 Betydning af herkomst for valg af ejerform

Inden vi ser nærmere på den geografiske fordeling af ejer- og lejeboliger, skal vi dog først kaste et blik på, hvor personer af forskellig oprindelse er bosat. Dette fremgår af tabel 5.1, som viser fordelingen på ejerform for personer med henholdsvis dansk og ikke-vestlig oprindelse. I modsætning til de øvrige opgørelser i dette kapitel er det dermed beboerne og ikke boligerne, som analyseres. For en nærmere forklaring af ejerformerne henvises til næste afsnit.

I 1987 var det en klar majoritet, nemlig 62,8 % af befolkningen med dansk oprindelse, som boede i ejerbolig. I 2019 er andelen faldet til 60,1 %. Andelen med dansk oprindelse, som bor i almen bolig, er tæt på 13,5 % og stort set uændret over perioden, mens andelen i anden form for lejebolig stiger fra 14,8 % til 17,9 %. Ligeledes stiger andelen i andelsboliger fra 3,0 % til 6,3 %, men andelen i anden bolig (herunder ukendt) falder fra 6,1 % til 2,1 %.

Tabel 5.1 Befolkningens bosætning fordelt på herkomst og ejerform, 1987 og 2019

	Dansk		Ikke-vestlig	
	1987 %	2019 %	1987 %	2019 %
Ejerbolig	62,8	60,1	15,9	26,6
Almen bolig	13,4	13,6	44,1	48,1
Anden lejebolig	14,8	17,9	27,0	18,6
Andelsbolig	3,0	6,3	3,4	4,3
Andet	6,1	2,1	9,7	2,4
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
Antal, 1.000	4.935	5.016	92	516

Kilde: Forfatteres egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Boligregistret for Danmark 1987 og 2019.

For personer med ikke-vestlig oprindelse er fordelingen meget anderledes. I 1987 er det kun 15,9 %, som bor i ejerbolig, mens hele 44,1 % bor i almene boliger, og 27,0 % bor i anden lejebolig. Andelsboliger udgør boligen for 3,4 % med ikke-vestlig oprindelse, mens 9,7 % har anden bolig (som også kan være ukendt).

Sammenlignet med personer med dansk oprindelse i 1987 er der altså markant færre med ikke-vestlig oprindelse, som bor i ejerbolig, og almene boliger er den hyppigst forekommende boligform. I 2019 er det blevet mere almindeligt at bo i ejerbolig. Nu er det 26,6 % af personer med ikke-vestlig oprindelse, som bor her. Samtidig er det nu næsten halvdelen (48,1 %), som bor i almene boliger, mens andelen i andre lejeboliger er faldet til 18,6 %, og 4,3 % bor i andelsboliger, mens kun 2,4 % bor i anden bolig.

De bagvedliggende årsager til, at personer med ikke-vestlig oprindelse, herunder nyankomne indvandrere, bor i andre boligformer end personer med dansk oprindelse, blev diskuteret i kapitel 2. Det fremgik her, at nyankomne indvandrere typisk er begrænsede i deres boligmuligheder, herunder muligheden for at erhverve en ejerbolig, pga. lav indkomst, manglende netværk og diskrimina-

tion på dele af boligmarkedet samt begrænset udvalg af ledige boliger ved ankomsten. Manglende netværk, lav anciennitet i boligkøen samt diskrimination betyder, at det er vanskeligt som indvandrer at få adgang til de mest attraktive leje- og andelsboliger. De almene boliger, som bl.a. fordeles via kommunens anvisningsret, bliver dermed et mere opnåeligt alternativ.

Hvorvidt bosætningsmønstrene så ændrer sig i de følgende år, afhænger både af den enkeltes indkomstudvikling, om man forventer at blive i Danmark, om man har præferencer for at bo tæt på et etnisk netværk og etniske goder. Når flere ikke-vestlige indvandrere bor i ejerboliger i 2019, end tilfældet var i 1987, kan det skyldes, at indvandrere over tid har akkumuleret ressourcer og har fået råd til at købe deres egen bolig som forudsagt i den i kapitel 2 omtalte 'spatial assimilation model'. Men det kan også skyldes en ændret sammensætning i gruppen af ikke-vestlige indvandrere, fx på oprindelsesland og opholdsgrundlag.

5.3 Geografisk fordeling af ejer- og lejeboliger

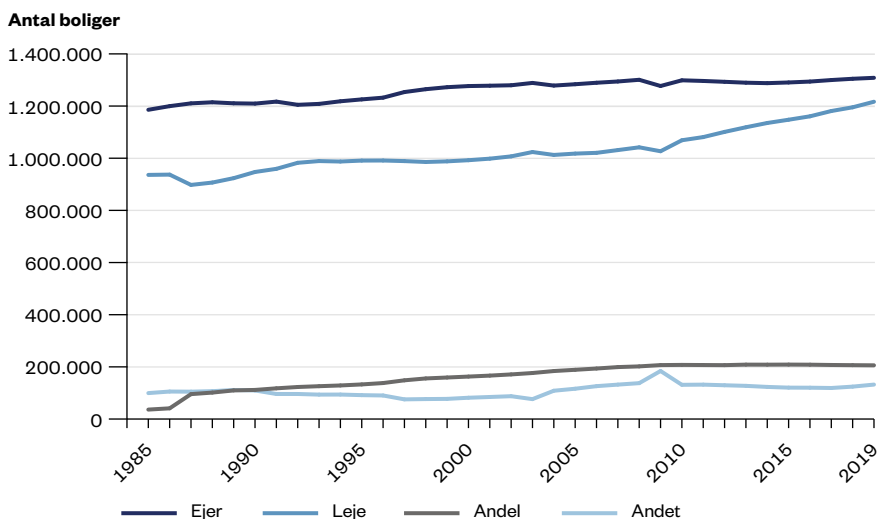
En opgørelse over boligmassen i Danmark fordelt på forskellige ejerformer er vist i figur 5.2. Vi skelner her mellem ejer- og lejeboliger, andelsboliger og øvrige boliger (boliger med ukendt ejerform). Lejeboligerne kan enten være ejet af et almennyttige boligselskab, en offentlig myndighed (typisk kommunen) eller private investorer.

Den mest udbredte boligform i Danmark er ejerboliger. I 1985 var der 1,2 mio. ejerboliger, og antallet er steget lidt over tid, så der i 2019 er 1,3 mio. Antallet af lejeboliger var under 1 mio. i 1985, men antallet har været stigende – ikke mindst i årene efter finanskrisen – og udgør i 2019 1,2 mio. boliger. At have en andelsbolig er langt mindre udbredt, men antallet er i perioden steget fra ca. 36.000 ved periodens start til 206.000 ved periodens slutning. Øvrige boliger (andet) udgør knap 5 % af boligerne i hele perioden.

Figur 5.3 viser udviklingen i ejerboligernes andele (af den samlede boligmasse) i Danmark samt i de tre kommunetyper for perioden 1985-2019.²⁷ I hele perioden har andelen af ejerboliger i Danmark været lavest i de tættest bebyggede områder, som i opgørelsen her er bykommunerne.

²⁷ Faldet i ejerandelen i 2009, som i figur 5.2 er mest synligt for yderkommuner, skyldes et databrud, som alene omfatter dette år.

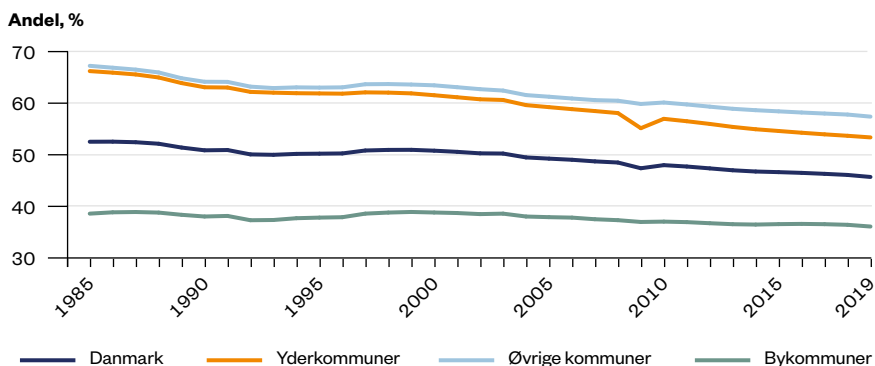
Figur 5.2 Antal helårsboliger i Danmark fordelt på ejerform, 1985-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Boligregistret for Danmark 1985-2019.

Note: Et mindre databrud i 2009 gør tal for dette år mindre sammenligneligt med øvrige år.

Figur 5.3 Andel af helårsboliger, som er ejerboliger, i Danmark, 1985-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Boligregistret for Danmark 1985-2019.

Note: Et mindre databrud i 2009 gør tal for dette år mindre sammenligneligt med øvrige år.

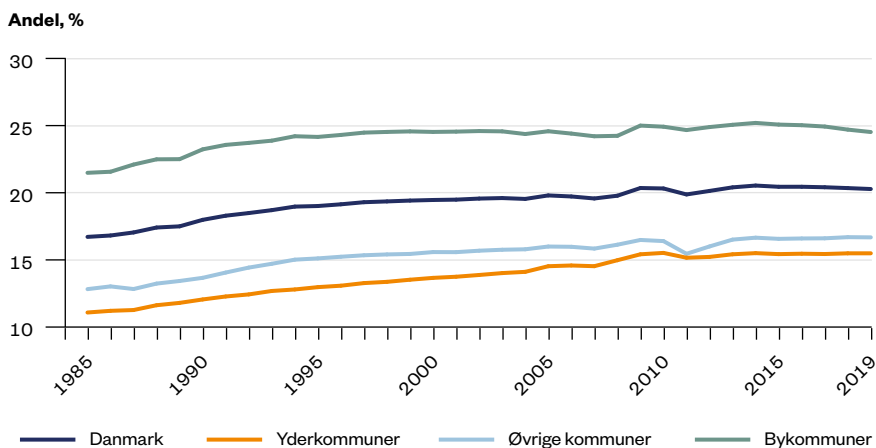
På landsplan er andelen af ejerboliger faldet fra at udgøre 52,2 % af boligmassen i 1985 til 45,7 % i 2019. Udviklingen dækker over en negativ trend i andelen af ejerboliger over tid i alle tre kommunetyper. Men det er værd at bemærke, at yderkommunerne har oplevet det relativt kraftigste fald (fra 66,2 % til 53,4 %) efterfulgt af øvrige kommuner (fra 67,2 % til 57,4 %) og bykommuner, hvor faldet i ejerandelen er mere beskedent (fra 38,6 % til 36,1 %).

Lejeboliger i Danmark kan opdeles i tre underkategorier: privat udlejning, almene og offentligt ejede (kommunale). De forskellige typer lejeboliger er underlagt forskellige regler, som også har betydning for, hvem der bosætter sig i dem. Fx har kommunerne anvisningsret til kommunalt ejede boliger og en betydelig andel af de almene boliger, jf. kapitel 2. Det vil altså ofte være i de almene boliger, at mere udsatte borgere finder en bolig, og det er en selvstændig grund til at fokusere på de almene boliger i det følgende. Netop fordi en af bekymringerne angående boligmessig segregering, som tidligere nævnt, er, at det kan have selvforstærkende negative effekter at bo sammen med andre, som også er udsatte. Andelen af almene boliger i boligmassen er også interessant ud fra det perspektiv, at en højere andel giver flere anvisningsmuligheder for kommunen og dermed også flere muligheder for ikke at koncentrere mange udsatte borgere det samme sted. Samtidig kan boligmassens sammensætning have betydning for en kommunes muligheder for at tiltrække nye borgere.

Der er opført almene boliger i Danmark siden 1912, og i 1920'erne bliver der især i Københavns Kommune opført en hel del socialt boligbyggeri. I efterkrigsårene stiger nybyggeriet af almene boliger markant og toppe i slutningen af 1960'erne, hvor der i forstæder i mange danske byer opføres store boligbebyggelser med større familievenlige lejligheder. De mange nyopførelser viser sig at være vanskelige at udleje, bl.a. fordi mange familier foretrækker at flytte i hus i de nye parcelhuskvarterer. Nyere almene boligbebyggelser er derfor som oftest opført som mindre boliger i tæt-lave bebyggelser, se Andersen (2021) for en nærmere gennemgang.

Figur 5.4 viser udviklingen i andelen af boligmassen i Danmark, som udgøres af almene boliger i perioden 1985-2019. Udviklingen vises for Danmark som helhed og de tre kommunetyper hver for sig.

Figur 5.4 Andel af helårsboliger, som er ejet af et alment boligselskab, i Danmark, 1985-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Boligregistret for Danmark 1985-2019.

På landsplan er andelen af almene boliger steget fra 16,7 % i 1985 til 20,3 % i 2019. I hele perioden har almene boliger været overrepræsenteret i bykommuner og underrepræsenteret i øvrige kommuner og yderkommuner. Bag stigningen i andelen af almene boliger på landsplan ligger en stigning i andelen af almene boliger i hver af de tre kommunetyper. Her står yderkommunerne for den største relative stigning, hvor andelen af almene boliger stiger fra 11,0 % til 15,5 %. Derimod er andelen i øvrige kommuner og bykommuner steget fra henholdsvis fra 12,8 % til 16,7 % og fra 21,5 % til 24,5 %.

Som det fremgår af figur 5.3 og 5.4, udgør ejer- og almene boliger en væsentlig del af boligmassen i Danmark; deres samlede andel er imidlertid faldet fra 69,2 % i 1985 til 66,0 % i 2019. Det betyder så omvendt, at den samlede andel af private og offentlige udlejningsboliger, andelsboliger og ukendte boligtyper er steget fra at udgøre 30,8 % af boligmassen i 1985 til 34,0 % i 2019.

Stigningen på landsplan skyldes udviklingen i yderkommuner og øvrige kommuner, hvor andelen af andre boligtyper er steget henholdsvis fra 22,7 % til 31,1 % og fra 19,9 % til 25,9 %. Andelen af andre boligtyper i bykommuner har været stort set uændret (39,9 % i 1985 mod 39,4 % i 2019). Selvom andelen af ejerboliger, som tidligere nævnt, er faldet i hver af de tre kommunetyper, således at lejeboliger (private udlejningsboliger, almene eller offentligt ejet) og andelsboli-

ger samlet set udgør en stigende andel, er ejerboliger stadig den fremherskende boligform uden for bykommunerne, mens lejeboliger og andelsboliger er mere fremherskende i bykommunerne.

Som beskrevet i kapitel 2 har en række institutionelle og økonomiske faktorer betydning for, om det for den enkelte familie er mest fordelagtigt at eje eller leje sin bolig. Samtidig giver lovgivningen også kommunerne mulighed for at påvirke udbuddet af nye boliger i netop deres kommune, herunder boligernes sammensætning på ejerformer. Således har den enkelte kommune mulighed for at stille krav om, at mindst 25 % af boligetagearealet skal være almene boliger i visse lokalplaner (Københavns Kommune, Center for byudvikling, Økonomiforvaltningen, 2019). Den enkelte kommune vedtager med års mellemrum en målsætning for andelen af kommunens boliger, som er hhv. almene og andelsboliger. Københavns Kommune har fx en målsætning om 20 % almene boliger og stiller krav om, at mindst 25 % af boligetagearealet skal være almene boliger i visse lokaliteter for at skabe en mere blandet by (Københavns Kommune, 2019). Generelt skifter ejerforholdet af en bolig sjældent. Det skyldes, at ejerforholdet for udlejningsejendomme er offentligt reguleret (lov om almene boliger, lov om støttede private andelsboliger, lejeloven). Generelt gælder tilbudspligt i forbindelse med salg af en privat udlejningsejendom med mindst seks beboelseslejligheder, dvs. at lejerne har fortrinsret til at købe ejendommen på andelsbasis til samme pris, som udlejer kunne få ved salg til anden side (lejeloven). I så fald skifter ejerforholdet fra privat udlejning til andelsbolig. Et lejemål kan også skifte fra privat udlejning til privat eje, i fald ejeren af en privat udlejningslejlighed opsiger lejen for selv at flytte ind i lejemålet (lejeloven). Desuden er det generelt forbudt at rive almene boliger ned.

5.4 Boligmæssig segregering af almene boliger målt på landsplan

For at undersøge de almene boligernes udbredelse i forskellige boligområder er der i lighed med kapitel 4 udregnet både dissimilations- og isolationsindeks. Her sker det med fokus på boligens karakteristika (almennyttig eller ej) i modsætning til kapitel 4, hvor det er beboernes karakteristika, som er i fokus.

Tabel 5.2 viser gennemsnit og standardafvigelse for dissimilations- og isolationsindeksene, der måler segregeringen af almene boliger på landsniveau over 35 år fra 1985-2019. Søjle 1 og 2 rapporterer middelværdi og standardafvigelse af dissimilationsindekset (D-indekset). Segregeringen af almene boliger mellem mikroboligområder i Danmark er meget høj. For at få en helt lige fordeling

af almene boliger i Danmark mellem mikroboligområder bør 72,7 % af de almene boliger i landets 8.358 mikroboligområder omfordes gennem nedrivning af almene boliger i boligområder med forholdsvis høj andel almene boliger og opførelse af nye almene boliger i boligområder med forholdsvis lav andel almene boliger. Hvis man i stedet beregner segregering af almene boliger mellem makroboligområder i Danmark, er D-indekset 54,4 %, hvilket indikerer et moderat niveau af segregering. Med andre ord, hvis man zoomer lidt ud på landkortet og slår tre-fire mikroboligområder, som ligger ved siden af hinanden, sammen til ét større kaldet et makroboligområde, ses segregeringsmønsteret mindre tydeligt, jf. kapitel 4.

Søjle 3 og 4 i tabel 5.2 viser middelværdi og standardafvigelse for isolation, som er målt ved isolationsindekset (I-indeks). Søjle 3 i tabel 5.2 viser et højt I-indeks for almene boliger (66,5 %), eftersom I-indekset er ca. tre gange højere end andelen af almene boliger i landet (dvs. 19,3 %). Samlet set viser den beskrivende statistik i tabel 5.2 høje niveauer af segregering af almene boliger i Danmark.²⁸

Tabel 5.2 Segregeringsmål, dissimilations- og isolationsindeks for almene boliger i Danmark. Gennemsnit for årene 1985-2019

Definition af boligområde	D-indeks		I-indeks		Andel almene boliger		Obs.
	Gns.	S.D.	Gns.	S.D.	Gns.	S.D.	
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]
Mikro	0,727	0,113	0,665	0,034	0,193	0,011	35
Makro	0,544	0,038	0,460	0,019	0,193	0,011	35

Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Boligregistret for Danmark 1985-2019 samt 8.358 mikro- og 1.961 makro-boligområder konstrueret af Damm, Hassani og Schultz-Nielsen (2021).

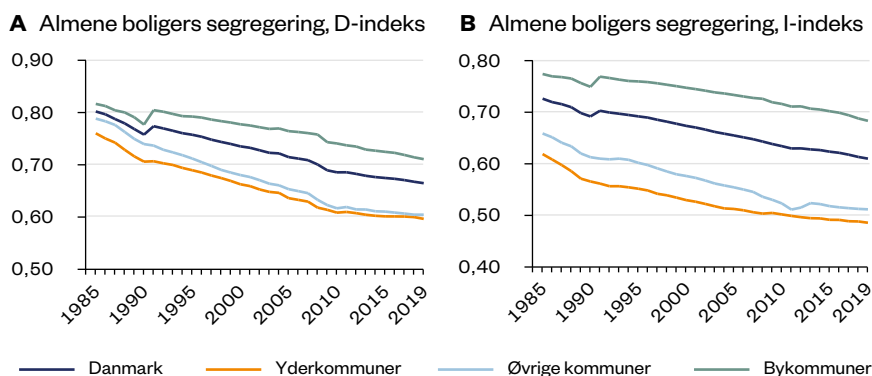
Note: Gennemsnit (Gns.) og standardafvigelse (S.D.) af det årlige segregeringsindeks i Danmark over 35 år.

Figur 5.5 viser udviklingen i segregeringen af almene boliger i Danmark samt de tre kommunetyper i løbet af 1985-2019 ved brug af D-indekset (figur 5.5.A) og I-indekset (figur 5.5.B). Ifølge figur 5.5.A har segregeringen af almene boliger i

28 En medvirkende forklaring på det høje segregeringsniveau er, at ejerform indgår som et – ganske vist lavere prioriteret – hensyn ved konstruktionen af boligområder, men det er langt fra hovedforklaringen, jf. kapitel 1.

bykommuner altid været højere end segregeringen på landsplan, mens segregeringen af almene boliger i øvrige kommuner og yderkommuner i hele perioden har været lavere end på landsplan. Derudover har segregeringen af almene boliger baseret på D-indekset en negativ trend fra 1985 til 2019 på både landsplan og i hver kommunetype. Det vil sige, at D-indekset på landsplan faldt fra 80,2 % i 1985 til 66,5 % i 2019. Samtidig faldt D-indekset for bykommuner, øvrige kommuner og yderkommuner fra henholdsvis 81,7 % til 71,1 %, 78,8 % til 60,4 % og fra 76,0 % til 59,6 %.

Figur 5.5 Segregering (dissimilations- og isolationsindeks) af almene boliger i Danmark, 1985-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Boligregistret for Danmark 1985-2019 og 8.358 mikroboligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Note: Stigning i D- og I-indeks mellem 1990 og 1991 skyldes databrud.

Tilsvarende viser I-indekset i figur 5.5.B negativ trend i 'isolationsdimensionen' af segregeringen af almene boliger på både nationalt og mere lokalt niveau i løbet af årene 1985-2019. På landsplan steg andelen af almene boliger ganske vist fra 16,7 % til 20,3 %, men det til trods faldt I-indekset fra 72,6 % til 61,0 %. En lignende negativ trend observeres for hver af de tre kommunetyper. I-indekset faldt i øvrige kommuner fra 65,9 % til 51,2 %, i yderkommuner fra 61,9 % til 48,6 % og i bykommuner fra 77,4 % til 68,3 %. Som følge heraf var segregeringen af almene boliger både lokalt og på landsplan høj, men aftog i perioden 1985-2019. Faldet ses, på trods af at andelen af almene boliger i Danmark er steget i perioden, og dermed alt andet lige burde få den lokale koncentration til at stige.

I 1994 indførte man en række lovændringer, som kan være med til at forklare den negative trend i både D- og I-indeks for almene boliger, i hvert fald fra midten af 1990'erne og frem.²⁹ Før 1994 blev udbygningen af den almene boligmasse styret via et centralt kvotesystem, men med lovændringen blev det muligt for kommunerne selv at afgøre, hvilke almene boligafdelinger som får adgang til at bygge nyt, og via kommunalplaner fastlægge, hvor der kan bygges. Dermed får kommunerne også bedre mulighed for at påvirke sammensætningen af boligmassen i deres lokalområde, jf. Damm, Hassani og Schultz-Nielsen (2019) og Hassani (2019).

5.5 Boligmæssig segregering af almene boliger på kommuneniveau

For at observere variation i segregeringen af almene boliger på tværs af kommuner og over tid viser tabel 5.3 middelværdi og standardafvigelse af det årlige vægtede gennemsnit af de beregnede segregeringsindekser på kommuneniveau i perioden 1985-2019. Middelværdien af D-indekset er på 70,1 %, jf. søjle 1, hvilket afslører en høj grad af segregering af almene boliger. Standardafvigelsen på 4,1 % er udtryk for en beskedent variation omkring det beregnede gennemsnit over tid.

Tabel 5.3 Segregeringsmål, dissimilations- og isolationsindeks, for almene boliger i Danmark. Gennemsnit for årene 1985-2019 målt på mikroboligområder

D-indeks		I-indeks		Andel, kommuneniveau		Andel, landsplan		Obs.
Gns.	S.D.	Gns.	S.D.	Gns.	S.D.	Gns.	S.D.	
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]
0,701	0,041	0,593	0,028	0,193	0,011	0,193	0,011	3.430

Kilde: Forfatternes egne beregninger på baggrund af Boligregistret for Danmark 1985-2019 samt 8.358 mikroboligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

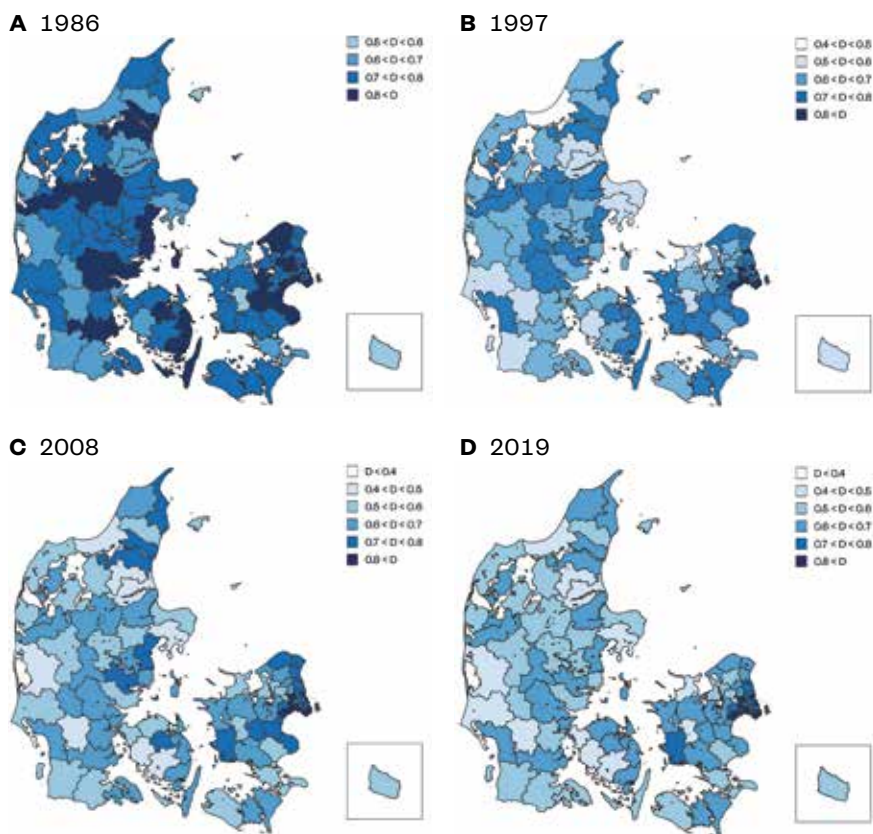
Note: Det årlige segregeringsindeks for hver kommune (98) i perioden 1985-2019 (35 år) er anvendt til at beregne gennemsnit og standardafvigelser (S.D.).

²⁹ Lov om ændring af lov om boligbyggeri, lov om boliger for ældre og personer med handicap og realkreditloven (Decentralisering af det støttede byggeri). Lov nr. 440, 1993.

Søjle 3 og 4 i tabel 5.3 viser også det vægtede gennemsnit og standardafvigelsen for I-indekset. Søjle 3 i tabel 5.3 viser et højt isolationsindeks for almene boliger (59,3 %), eftersom det er ca. tre gange højere end andelen af almene boliger på kommuneniveau (19,3 %). Samlet set viser den beskrivende statistik i tabel 5.3 høje niveauer af segregering af almene boliger på tværs af kommunerne.

For at opnå en bedre forståelse af udviklingen i den boligbæssige segregering relateret til almene boliger på kommuneniveau, illustrerer figur 5.6 D-indekset for almene boliger for hver af de 98 kommuner på fire tidspunkter: 1986 (figur 5.6.A), 1997 (figur 5.6.B), 2008 (figur 5.6.C) og 2019 (figur 5.6.D). D-indekset er beregnet ved at bruge mikro-boligområder.

Figur 5.6 Boligbæssig segregering (Dissimulationsindeks) af almene boliger i 98 kommuner i Danmark i 1986, 1997, 2008 og 2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Boligregistret for Danmark 1985-2019 og 8.358 mikro-boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Figur 5.6.A viser meget høj (over 80 %, meget mørkeblå) og høj (70-80 %, mørkeblå) segregering af almene boliger i danske kommuner i 1986. 36 kommuner havde et D-indeks over 80 %, mens 43 kommuner havde D-indeks mellem 70-80 %. I 1997 havde kommuner i omegnen af Københavns Kommune meget høj segregering (figur 5.6.B). D-indekset for Aarhus, Odense og Aalborg var højt i 1997 og er faldet fra meget højt siden 1986. Derudover havde færre kommuner et segregeringsniveau mellem 70-80 % i 1997 end i 1986.

Som det fremgår af figur 5.6.C, fortsatte den negative trend i 2008, og kun Københavns omegnskommuner stod tilbage med meget høj segregering. Desuden oplevede de fleste kommuner med en segregering mellem 70-80 % i 1995 lavere niveauer af segregering i 2008. I forhold til 2008 har Københavns Kommune reduceret segregeringen af almene boliger fra 79,7 % til 72,8 % i 2019. Det er ligeledes lykkedes at reducere segregeringen af almene boliger i Aarhus fra 73,5 % til 68,2 % og i Aalborg Kommune fra 71,1 % til 63,4 % fra 2008 til 2019 (figur 5.5.D).

Vores beregninger viser overordnet, at danske kommuner i stort omfang har reduceret den bolig-mæssige segregering af almene boliger. De største kommuner som København, Aarhus og Odense har et mere ufleksibelt udbud af byggegrunde og boliger, hvilket kan forklare, at de ikke har mindsket segregeringen af almene boliger lige så hurtigt som andre kommuner i perioden.

København er i kraft af sin størrelse og status som Danmarks hovedstad en interessant kommune at beskrive nærmere. Segregeringen af almene boliger i Københavns Kommune var stabil (mellem 79-80 %) imellem 1986 og 2008 og faldt til 72,8 % i 2019. Alligevel havde Københavns omegnskommuner stadig meget høj segregering i 2019. Dette kan skyldes den gennemførte politik fra Københavns Kommunes side, med henblik på at øge andelen af mellem- og højindkomsthushold i kommunen i årene 1995-2005 gennem begrænsninger af det almene boligbyggeri. Som følge heraf skete det meste af byggeriet af almene boliger i Københavns Kommunes forstæder, som opretholdt meget høje niveauer af segregering af almene boliger.

5.6 Hvor vigtig er den geografiske fordeling af almene boliger for den bolig-mæssige segregering mellem befolkningsgrupper?

Formålet med dette afsnit er at undersøge, om politisk regulering af andelen af almene boliger i hvert boligkvarter skaber en mere blandet befolkningssammensætning i boligkvarterer, jf. fx reglen om, at mindst 25 % af boligetagearea-

let skal være almene boliger i visse boligkvarterer i Københavns Kommune (Københavns Kommune, Center for byudvikling, Økonomiforvaltningen, 2019). Det undersøger vi empirisk ved at udnytte variation i perioden 1985-2019 i omfanget af segregering af almene boliger i kommunen og omfanget af segregering af forskellige socioøkonomiske og etniske befolkningsgrupper i samme kommune. Vi undersøger først, om der er en statistisk signifikant sammenhæng på kort sigt (dvs. inden for et givet år), hvorefter vi undersøger, om der er en statistisk signifikant sammenhæng på lang sigt (fem år). For at gøre dette estimerer vi to sæt af modeller, som begge bruger D-indekset som mål for segregering.

For at måle den samtidige korrelation (inden for et givet år), for hver socioøkonomisk og etnisk gruppe, regresserer vi D-indekset for boligsegregering af gruppen på D-indekset for segregeringen af almene boliger og to typer af kontrolvariable, jf. ligning (5.1):

$$Seg_Group_{it} = \gamma_0 + \gamma_1 Seg_PH_{it} + \delta_i + \delta_t + \epsilon_{it} \quad (5.1)$$

Seg_Group_{it} står for D-indekset for den boligmæssige segregering for en given herkomst eller socioøkonomisk gruppe i kommune i , i år t , mens Seg_PH_{it} står for D-indekset for segregering af almene boliger. γ_1 er parameteren af interesse, dvs. måler korrelationen mellem de to D-indeks, efter højdetagen for tidsinvariante kendetegn ved kommunen fanget ved hjælp af kommunedummier δ_i , fx hvorvidt kommunen har store skov- og vandområder, og konjunkturer (årsdummier δ_t). For at tage yderligere højde for almindelige stød på kommuneniveau klynger vi standardfejl på kommuneniveau. Derudover rapporterer vi på grund af stor variation i kommunestørrelser de vægtede mindste kvadraters regressionsresultater, hvor vægtene er det årlige antal indbyggere i kommunen. Damm m.fl. (2019) har anvendt samme model til at undersøge empirisk, hvorvidt segregering af almene boliger i kommunen påvirker den boligmæssige segregering af hver socioøkonomisk og etnisk gruppe i perioden 1986-2016 på kort sigt.

For at opnå viden om virkninger af segregeringen af almene boliger i kommunen på boligmæssig segregering af forskellige befolkningsgrupper på lang sigt, estimerer vi 'first-difference'-modeller efter inspiration fra Dustmann, Vasiljeva og Damm (2019). Konkret regresseres den femårige ændring i segregeringen af den pågældende socioøkonomiske eller etniske gruppe på den femårige ændring i segregeringen af almene boliger ved hjælp af ligning 5.2:

$$\Delta Seg_Group_{it} = \beta_1 \Delta Seg_PH_{it} + \Delta \tau_t + \Delta \epsilon_{it} \quad (5.2)$$

hvor ΔSeg_Group_{it} angiver ændringen i D-indekset for boligmæssig segregering for en given socioøkonomisk eller etnisk gruppe, og ΔSeg_HP_{it} angiver ændringen i D-indekset for segregering af almene boliger. Derudover er $\Delta \tau_t$ tidseffekter (til at tage højde for konjunkturer), og β_i er parameteren af interesse.

For at identificere langsigtede effekter estimerer vi modellen i ligning 5.2 ved hjælp af (overlappende) femårsændringer. Estimationen af en model for ændringer af den afhængige og forklarende variabel af interesse betyder, at man kun bruger tidsvariationen i den forklarende variabel for kommunen til at forklare ændringer i den afhængige variabel for samme kommune. Derved undgår man – ligesom i ligning 5.1 – at bruge variation mellem kommuner, dvs. man undgår at sammenligne kommuner, som muligvis ikke er sammenlignelige, og samtidig kontrolleres der for faktorer i kommunen, som påvirker den afhængige variabel, men er uændrede i den pågældende femårige periode, fx den lokale infrastruktur i kommunen, hvorfor de ikke kan forklare en ændring i den afhængige variabel i perioden. For yderligere at tage højde for generelle stød eller chok på kommuneniveau grupperes standardfejl på kommuneniveau. På grund af stor variation i kommunestørrelser rapporterer vi desuden de vægtede mindste kvadraters regressionsresultater, hvor vægtene er det årlige antal indbyggere i kommunen.

Tabel 5.4 viser koefficientestimererne for den statistiske sammenhæng mellem D-indekset for almene boliger og henholdsvis D-indekset for hver socioøkonomisk gruppe og ikke-vestlige indvandrere på kort sigt. I Panel A er resultaterne vist uden at kontrollere for kommune- og årsummier for at give et første indblik i samvariationen. Det fremgår, at når man bruger variationen i omfanget af segregering af almene boliger og boligsegregering af socioøkonomiske og herkomst grupper både mellem kommuner og tidsvariationen i den enkelte kommune, er der en positiv statistisk sammenhæng mellem D-indekset for almene boliger og D-indeks for hver socioøkonomisk og herkomst gruppe. Kun når det gælder ikke-vestlige indvandrere er sammenhængen ikke signifikant. Den tætteste sammenhæng (0,595) ses med D-indeks for højindkomstfamilier, hvor en forøgelse af D-indekset med 1 procentpoint er sammenfaldende med en forøgelse af D-indekset for høj indkomst på næsten samme størrelse – eller mere præcist: 0,595 procentpoint.

Tabel 5.4 Regressionsresultater for den statistiske sammenhæng mellem omfanget af segregering af almene boliger og omfanget af bolig-mæssig segregering af befolkningsgrupper i danske kommuner

	Afhængig variabel: D-indeks for segregering af:					
	Høj indkomst	Lav indkomst	Kort uddannede	Inaktive	Kriminelle	Ikke-vestlige indvandrere
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
Panel A. Uden kontrol for kommune- og årsummier						
D-indeks for	0,595*** (0,0732)	0,107* (0,0610)	0,223*** (0,0408)	0,250*** (0,0342)	0,052** (0,022)	0,164 (0,105)
R ²	0,448	0,029	0,166	0,272	0,015	0,026
Panel B. Med kontrol for kommune- og årsummier						
D-indeks for	0,112*** (0,0424)	-0,134 (0,0918)	0,152*** (0,0328)	0,008 (0,024)	0,056 (0,049)	0,453*** (0,102)
R ²	0,972	0,828	0,924	0,912	0,631	0,853
Observationer	3.234	3.234	3.430	3.430	3.430	3.430

Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Indkomstregistret for 1987-2019 og øvrige registre fra Danmarks Statistik for 1985-2019 samt 8.358 mikro-boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Note: Statistisk signifikansniveau af estimater: ***: 1 %, **: 5 %, *: 10 %. Standardfejll klynget på kommuneniveau angivet i parentes. Paneldatasæt for danske kommuner. Koefficientestimater fra vægtede mindste kvadraters regression, hvor hver observation er vægtet med kommunens indbyggertal i året for observationen.

Sammenhængene i Panel A kan dog skyldes andre faktorer såsom andre forhold i kommunen eller konjunktursituationen. Panel B viser derfor resultaterne, når man har kontrolleret for tidsinvariante kendetegn for kommuner (vha. kommunedummier) og konjunkturer (vha. årsummier), jf. også ligning 5.1. Sammenligning af resultaterne i Panel B med resultaterne i Panel A viser, at estimaterne ændres ganske meget. Specifikationen med kontrol for kommune- og årsummier viser en statistisk signifikant høj korrelation (0,453) mellem D-indekset for segregering af almene boliger og D-indekset for bolig-mæssig segregering af ikke-vestlige indvandrere. Også D-indekset for højindkomstfamilier og kortuddannede er positivt og signifikant korreleret med D-indekset for almene boliger. For de øvrige D-indeks (lav indkomst, inaktive, kriminelle) er korrelationerne ikke signifikante.

Resultaterne i tabel 5.4 bygger som nævnt på en analyse, hvor værdierne for alle D-indeks måles i samme år, hvorfor de kun giver viden om sammenhængen på kort sigt. I tabel 5.5 er vist resultatet af en statistisk analyse for sammenhængen på lang sigt, opnået ved estimation af ligning 5.2.

Tabel 5.5 Regressionsresultater for den langsigtede sammenhæng mellem omfanget af segregering af almene boliger og omfanget af bolig-mæssig segregering af befolkningsgrupper i danske kommuner

	Afhængig variabel: femårig ændring i D-indeks for segregering af:					
	Høj indkomst	Lav indkomst	Kort uddannede	Inaktive	Kriminelle	Ikke-vestlige indvandrere
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
Femårig ændring i D-indeks for	0,083** (0,040)	-0,041 (0,043)	0,085*** (0,019)	0,051** (0,025)	-0,005 (0,039)	0,177*** (0,055)
R ²	0,317	0,236	0,461	0,214	0,172	0,214
Observationer	2.744	2.744	2.940	2.940	2.940	2.940

Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Indkomstregistret for 1987-2019 og øvrige registre fra Danmarks Statistik for 1985-2019 samt 8.358 mikro-boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Note: Statistisk signifikansniveau af estimater: ***: 1 %, **: 5 %, *: 10 %. Standardfejl klynget på kommuneniveau angivet i parentes. Paneldatasæt for danske kommuner. Koefficientestimater fra vægtede mindste kvadraters regression, hvor hver observation er vægtet med kommunens indbyggertal i året for observationen. Der er kontrolleret for tidseffekter i regressionerne.

Af tabel 5.5 fremgår det, at omfanget af segregering af almene boliger på lang sigt har en stor effekt på omfanget af bolig-mæssig segregering af ikke-vestlige indvandrere. Hvis D-indekset for segregering af almene boliger i kommunen stiger med 1 procentpoint i løbet af fem år, stiger D-indekset for bolig-mæssig segregering af borgere med ikke-vestlig oprindelse i kommunen med 0,177 procentpoint i løbet af de fem år. Et *fald* på 1 procentpoint i D-indekset for almene boliger vil tilsvarende få indekset for ikke-vestlige beboere til at falde med 0,177 procentpoint.

Mindre effekter ses for de andre indikatorer. Men på lang sigt fører en stigning i segregeringen af almene boliger i kommunen også til øget opsplitning af socioøkonomiske grupper, i særdeleshed personer i højindkomststusstande, inaktive og kortuddannede. 1 procentpoint stigning i D-indekset for segregering af almene boliger i kommunen i løbet af fem år øger D-indekset for bolig-mæssig segregering af kortuddannede og personer i højindkomststusstande med hhv. 0,085 og 0,083 procentpoint, mens D-indekset for bolig-mæssig segregering af inaktive stiger med 0,051 procentpoint i løbet af de fem år.

Vores resultater viser, at den geografiske fordeling af almene boliger er vigtig for den bolig-mæssige segregering af befolkningsgrupper, og resultatet er i over-

ensstemmelse med Andersen, Andersson, Wessel og Vilka (2016).³⁰ Konkret indikerer vores resultater, at en mere ens andel almene boliger på tværs af boligområder i kommunen vil reducere omfanget af boligmæssig segregering af personer i familier med høj indkomst og personer med kort uddannelse og især reducere omfanget af boligmæssig segregering af ikke-vestlige indvandrere på både kort og lang sigt. Da det vægtede D-indeks (på tværs af alle kommuner) for almene boliger falder med 14 procentpoint over perioden, kan det ifølge resultaterne på lang sigt have bevirket et fald i D-indekset for ikke-vestlige indvandrere på 2,5 procentpoint, hvilket forklarer 18 % af det samlede fald.³¹

5.7 Sammenfatning

Den samlede boligmasse til helårsbeboelse i Danmark er steget fra 2,3 mio. boliger i 1985 til 2,9 mio. boliger i 2019. Stigningen i boligmassen hænger sammen med, at befolkningen er vokset, men også at husstandene generelt er blevet mindre, fx er der i 2019 flere, som bor alene. Over hele perioden ses den største relative vækst i boligmassen i øvrige kommuner, men inden for de seneste ti år har væksten været markant i bykommunerne.

Den mest udbredte ejerform for helårsboliger i Danmark er ejerboliger, som i 2019 udgør 46 % af den samlede boligmasse til helårsbeboelse, mens lejeboliger udgør 42 %, andelsboligerne 7 % og øvrige boliger (ukendt ejerform) 5 %. Generelt er ejerandelen aftaget i perioden, mens lejeboliger (privat udlejning,

30 På grundlag af tværsnitsdata for boligområder i fire nordiske hovedstæder finder Andersen m.fl. (2016) en positiv sammenhæng mellem andelen af voksne indvandrere i boligområdet og andelen af voksne beboere, som bor i en almen bolig, betinget på gennemsnitsindkomsten i boligområdet, for tre ud af de fire byer (København, Stockholm og Helsinki, men ikke Oslo, hvor indvandrere i højere grad bor i andels- fremfor i almen bolig). Desuden viser undersøgelsen, at indvandrere er mere jævnt fordelt på tværs af boligområder i Helsinki end i de øvrige hovedstæder, hvilket hænger sammen med, at Helsinki Kommune siden 1970'erne har fulgt en politik om samme andel almene boliger på tværs af boligområder.

31 Når man vægter D-indekset for hver kommune med kommunens befolkningsandel for at beregne det vægtede gennemsnitlige D-indeks for kommuner, falder det vægtede D-indeks for almene boliger og ikke-vestlige indvandrere begge med 14 procentpoint fra 1985 til 2019. Det vægtede gennemsnitlige D-indeks for almene boliger falder fra 78 % i 1985 til 64 % i 2019, mens det vægtede gennemsnitlige D-indeks for ikke-vestlige indvandrere falder fra 53 % i 1985 til 39 %. Faldet på 14 procentpoint i D-indekset medfører således et fald på $0,177 \cdot 14 = 2,5$ procentpoint i D-indekset for ikke-vestlige indvandrere. Det svarer til 18 % af det samlede fald på 14 procentpoint i D-indekset for ikke-vestlige indvandrere.

almene eller offentligt ejet) og andelsboliger samlet set udgør en stigende andel af boligerne. Ejerboliger er dog stadig den fremherskende boligform uden for bykommunerne, mens lejeboliger og andelsboliger er mere fremherskende i bykommunerne.

For at undersøge udviklingen i segregeringen af de almene boligers beliggenhed i boligområder er der beregnet dissimilations- og isolationsindeks vedrørende almene boliger for Danmark som helhed for årene 1985-2019. Det viser sig, at dissimilationsindekset på landsplan falder fra 80 % i 1985 til 67 % i 2019, en udvikling som ses i hele landet, selvom faldet er mindst i bykommunerne. Isolationsindekset, som måler koncentrationen lokalt, falder også fra 73 % til 61 %, på trods af at andelen af boliger i Danmark, som er almene stiger fra 17 % til 20 %.

Beregningerne viser desuden, at den boligbærende segregering af de almene boliger er reduceret betydeligt i de danske kommuner, men reduktionen er mindre i de store byer som København, Aarhus og Odense, hvor udbuddet af byggegrunde og boliger er mindre elastisk.

Betydningen af den boligbærende segregering af de almene boliger understreges af, at vores regressionsanalyser indikerer, at segregeringen af de almene boliger i kommunen på både kort og lang sigt har en afsmittende effekt på den boligbærende segregering af personer i familier med høj indkomst og personer med kort uddannelse og i særdeleshed på den boligbærende segregering af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. Det vægtede gennemsnitlige fald i D-indekset for segregering af almene boliger i kommunen på 14 procentpoint imellem 1985 og 2019 kan forklare 18 % af det gennemsnitlige fald i boligbærende segregering af ikke-vestlige beboere i kommunen i samme periode.

Litteratur

- Andersen, H.S. 2021. Boligen i samfundet – viden fra boligforskningen. *BUILD Rapport 2021: 10*. <https://build.dk/Assets/Boligen-i-samfundet/BUILD-Rapport-2021-10.pdf>
- Andersen H.S., Andersson, R., Wessel, T. and Vilkkama, K. (2016). The Impact of Housing Policies and Housing Markets on Ethnic Spatial Segregation: Comparing the Capital Cities of Four Nordic Welfare States. *International Journal of Housing Policy* 16 (1), pp. 1-30
- Damm, A.P., A. Hassani og M.L. Schultz-Nielsen. 2019. "Residential Segregation by Income and Ethnicity in Denmark 1986-2016" (tidligere version: "Residential Segregation in Denmark during 1986-2016"). In: A. Hassani. *Residential Segregation and Public Housing*, kap. 2, PhD dissertation, Aarhus BSS, Aarhus University, Department of Economics and Business Economics.
- Damm, A.P., A. Hassani og M.L. Schultz-Nielsen. 2021. "Data Construction of Danish Residential Neighbourhoods for 1986-2016". *Danish Journal of Economics (Nationaløkonomisk Tidsskrift)*.
- Det Økonomiske Råd. 2015. "Dansk økonomi, foråret 2015".
- Dustmann, C., K. Vasiljeva og A.P. Damm. 2019. "Refugee Migration and Electoral Outcomes". *Review of Economic Studies*, 86: 2035-2091.
- Hassani, A. 2019. "Does Growing Up in Public Housing Affect Schooling?". In: A. Hassani. *Residential Segregation and Public Housing*, kap. 3, PhD dissertation, Aarhus BSS, Aarhus University, Department of Economics and Business Economics.
- Københavns Kommune. 2019. Lokalisering af boliger | KØBENHAVNS KOMMUNEPLAN 2019 (kk.dk), tilgået 28.02.2022.

KAPITEL 6:

Forskelle i bosætningsmønstre mellem by og land 1985-2019

Af Anna Pii Damm, Ahmad Hassani, Torben Tranæs
og Marie Louise Schultz-Nielsen

Spørgsmål om boligmæssig segregering har fået stigende betydning på den politiske dagsorden i mange europæiske lande i løbet af de senere år. Fra politisk hold er det især den etniske segregering og de mulige afledte integrationsproblemer, som er i fokus, ikke mindst i relation til udsatte boligområder og dermed den boligmæssige segregering. Ikke desto mindre er der også en stigende bevidsthed om bosætningsmønstre i relation til traditionelle socioøkonomiske dimensioner som indkomst og uddannelse, såvel som en stigende opmærksomhed på segregering i uddannelsesinstitutioner og på arbejdspladser.

Når boligmæssig segregering diskuteres politisk, er fokus typisk på segregering mere lokalt, som fx i bydele fremfor i nationen som helhed. En åbenlys grund til dette er, at segregeringen typisk varierer meget på tværs af områder og regioner og kan være meget højere i nogle områder end i andre. Derfor kan det også være svært at forholde sig til en vis koncentration eller spredning af en minoritetsgruppe på tværs af et helt land, sammenlignet med for eksempel i et lokalområde.

I dette og næste kapitel vil vi fokusere på segregeringen i lokalområder, og hvordan den har udviklet sig i løbet af de sidste 35 år. I dette kapitel er opmærksomheden rettet mod segregering på kommuneniveau og ikke mindst forskelle mellem land- og byområder, og i næste kapitel, kapitel 7, er der fokus på udsatte versus ikke-udsatte boligområder.

Danmark har i dag 98 kommuner, og vi beregner segregeringsindeks for hver kommune og viser resultaterne både på kort og i grafer. For at søge overordnede mønstre mellem forskellige typer af kommuner vil vi desuden gruppere kommunerne i tre grupper ud fra et urbaniseringsperspektiv: land-, by- og øvrige kommuner. Den samlede segregering inden for hvert af disse tre områder beregnes også, her indgår hver kommune med en vægt svarende til sin befolkningsstørrelse.

Ved definition af yder-, by- og øvrige kommuner følger vi Det Økonomiske Råd (2015): *Yderkommuner* defineres som kommuner, hvor medianborgeren har

mere end en halv times kørsel til centrum af en by med mere end 45.000 indbyggere. Det betyder, at 35 ud af 98 kommuner betegnes som yderkommuner, og de dækker halvdelen af Danmarks areal. Bykommuner er kommunerne i hovedstadsområdet København og kommuner med en by på mere end 45.000 indbyggere. Dem er der 28 af. Ikke alle kommuner passer ind i en af disse to kategorier, og *øvrige kommuner* er de 35 kommuner, der hverken er by- eller yderkommuner. I figur 6.1 er de 98 danske kommuner afbildet, og det er angivet med farver, hvilken en af de tre typer hver kommune tilhører.

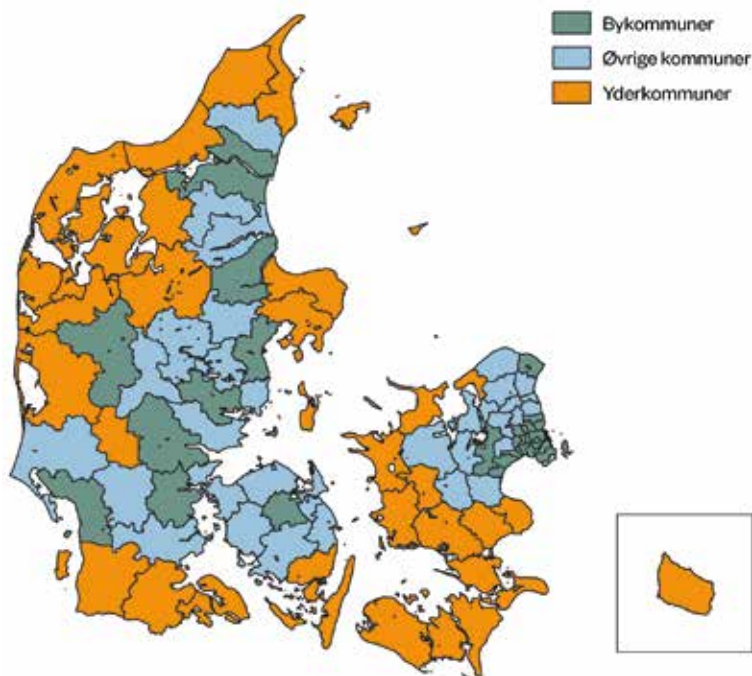
I yderkommunerne bor der tæt på 1½ mio. indbyggere, og det antal er nogenlunde konstant i perioden 1985-2019, mens antallet af indbyggere i samme periode stiger både i bykommuner (fra 2,4 mio. til 2,9 mio.) og i øvrige kommuner (fra 1,3 mio. til 1,5 mio.). Samtidig ændres aldersfordelingen, så der bliver flere ældre, og det gælder især i yderkommuner og i øvrige kommuner, jf. appendikstabel A.3.1. Landområdernes problemer med at fastholde især yngre indbyggere, som har været diskuteret flittigt i de senere år, og de relaterede problemstillinger angående ressourcefordeling (centralisering versus udflytning) er dermed ganske direkte forbundet med de tre kommunetyper i analysen her.

Nedenfor vil vi hovedsageligt arbejde med tredelingen, men vil undervejs også bruge begreberne byområder og landdistrikter om henholdsvis by- og yderkommuner.

Der er en betydelig interesse blandt politiske beslutningstagere for regionale forskelle, herunder forskelle mellem by og land. Men hvor meget har forholdene ændret sig fra et lokalt perspektiv over de sidste tre årtier, når det kommer til bolig-mæssig segregering af befolkningsgrupper af forskellig herkomst og socioøkonomisk status?

Vi vil beskrive udviklingen i segregering ved hjælp af dissimilations- og isolationsindekset (D- og I-indekset). Ifølge økonomisk teori er familiernes indkomst helt afgørende for, hvor de bosætter sig, med højindkomstfamilier i de mest attraktive boliger og områder, og familier med lav indkomst i de boliger og områder, som er blevet fravalgt af familier med høj og middel indkomst, jf. kapitel 2. Vi vil derfor først beskrive udviklingen i bolig-mæssig segregering af personer efter indkomst, hhv. lav og høj husstandsindkomst i forhold til resten af befolkningen. Derpå beskriver vi udviklingen i bolig-mæssig segregering af personer målt ud fra personens egen socioøkonomiske status, konkret uddannelsesniveau, beskæftigelse og kriminalitet. Endelig belyser vi udviklingen i bolig-mæssig segregering af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere.

Figur 6.1 Opdeling af Danmarks kommuner i bykommuner, yderkommuner og øvrige kommuner

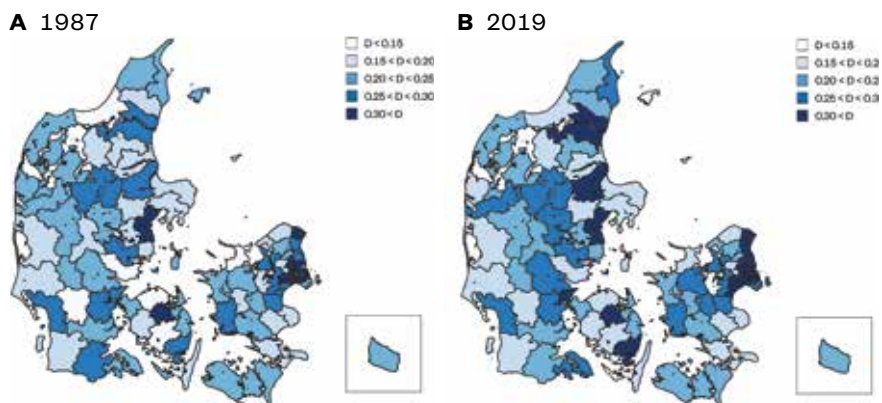


Kilde: Det Økonomiske Råd (2015).

6.1 Segregering af personer i lav- og højindkomstfamilier i kommunen

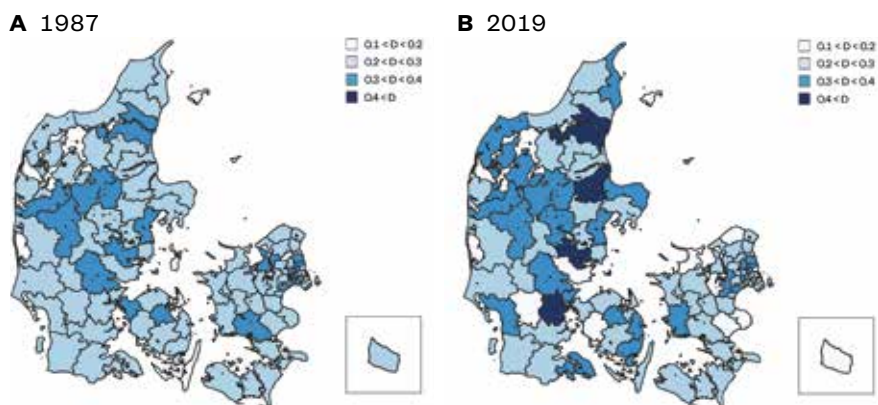
Med hensyn til den boligbæssige indkomstsegrerung så vi i kapitel 4, at for landet som helhed er bosætningsmønstrene mere uens i 2019 end i 1987 mellem personer i lavindkomstfamilier og andre familier. Selvom D-indekset faldt kortvarigt i årene omkring finanskriserne (2008 og 2009), er niveauet af D-indekset for personer i lavindkomstfamilier generelt steget de sidste 35 år. Til sammenligning er D-indekset for personer i højindkomstfamilier også steget, men meget mindre. Bag den generelle udvikling gemmer sig imidlertid store forskelle mellem landets kommuner. Den forskellige udvikling mellem kommunerne i adskillelse af personer fra høj- og lavindkomstfamilier fremgår tydeligt af kortene

Figur 6.2 Boligmæssig segregering (dissimilationsindeks) af personer i højdinkomstfamilier i kommunen. 98 kommuner i Danmark i 1987 og 2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Indkomstregistret for Danmark 1987-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm, Hassani og Schultz-Nielsen (2021).

Figur 6.3 Boligmæssig segregering (dissimilationsindeks) for personer i lavindkomstfamilier i kommunen. 98 kommuner i Danmark i 1987 og 2019

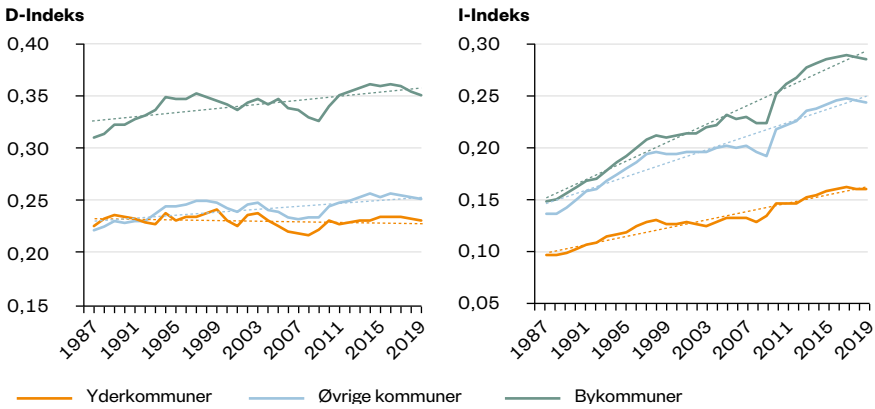


Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Indkomstregistret for Danmark 1987-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

i figur 6.2 og 6.3, som viser D-indekset på kommuneniveau i start- og slutår for personer i høj- og lavindkomstfamilier. Især byområderne er mørkest (høj segregering) i slutningen af perioden, og ændringen fra 1987 til 2019 er ret slående for personer i højindkomstfamilier.

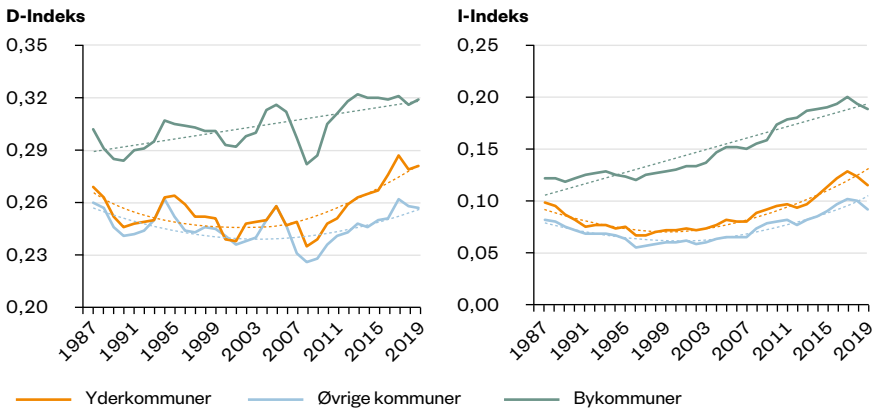
Når vi opdeler kommunerne efter urbaniseringsgrad (konkret nærhed til større byer), ser det ud til, at der i alle tre kommunetyper er sket en øget segregering af personer i lavindkomstfamilierne, og det uanset om man betragter D- eller I-indekset, se figur 6.5. Samtidig står det klart, at bykommunerne har været den primære drivkraft bag denne udvikling. Samme mønster ses for personer i højindkomstfamilierne, men betragter man D-indekset, er det især i bykommunerne, at bosætningsmønstrene for indkomstgrupper er blevet mere uens over perioden. I-indekset, der som tidligere nævnt måler, hvor stor chancen er, for at en beboer, man tilfældigt møder i sit boligområde har samme baggrund som en selv, stiger både for personer i høj- og lavindkomstfamilier, se figur 6.4, dvs. at både høj- og lavindkomstfamilier bor mere koncentreret lokalt, hvor de bor. Generelt er segregeringen lavere i yderkommunerne, og de er betydeligt mindre segregerede end bykommuner, når det gælder indkomst, både hvad angår lav- og højindkomstfamilier. For øvrige kommuner er segregeringen næsten på niveau med yderkommunerne, både når det gælder lav- og højindkomstgruppen, med undtagelse af I-indekset for højindkomstfamilier i øvrige kommuner, som næsten er på niveau med bykommunerne. En nærliggende forklaring på den øgede segregering for lav- og højindkomstfamilier, særligt i bykommunerne, er de stigende boligpriser i de større byer, jf. kapitel 2, som har resulteret i betydelige formueforøgelser for eksisterende boligejere, men større indkomstkrav til nye ejere, jf. Andersen (2021) og Zangenberg Hansen, Østergaard, Iversen og Stephensen (2018). I relation hertil anfører Olsen, Caspersen, Andersen, Andersen og Ploug (2021), at arbejderklassen er blevet fortrængt fra København. At billedet imidlertid er komplekst, understreges af, at bosætningsmønstrene for personer i lavindkomstfamilier og andre familier faktisk er blevet *mere ens* i Københavns Kommune; D-indekset er faldet fra ca. 0,29 i 1987 til 0,22 i 2019, mens D-indekset er steget betydeligt i Aarhus, Odense og Aalborg, hvor bosætningsmønstrene så altså er blevet mere uens mellem indkomstgrupperne, jf. tabel 6.1 (bagest i kapitlet). Til gengæld er den lokale koncentration, målt ved I-indekset, af både personer i lav- og højindkomstfamilier steget betydeligt i alle de fire store byer over perioden. Mest markant har udviklingen været i København, hvor I-indekset er steget fra 0,17 til 0,23 og fra 0,09 til 0,27 mellem 1987 og 2019 for hhv. lav- og højindkomstfamilier.

Figur 6.4 Boligmæssig segregering (D- og I-indeks) af personer i højindkomstfamilier i kommunen. 98 kommuner i Danmark i 1987-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Indkomstregistret for Danmark 1987-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Figur 6.5 Boligmæssig segregering (D- og I-indeks) af personer i lavindkomstfamilier i kommunen. 98 kommuner i Danmark i 1987-2019

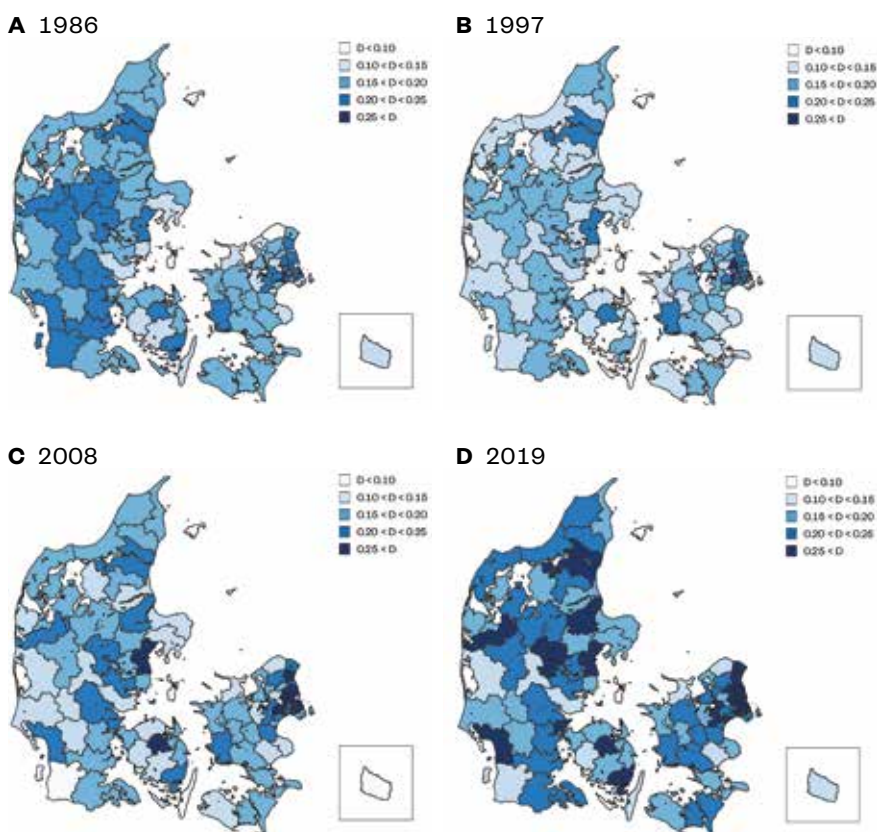


Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Indkomstregistret for Danmark 1987-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

6.2 Segregering af personer med kort uddannelse i kommunen

Kortuddannede personer bor mere uens i forhold til den øvrige befolkning i 2019 sammenlignet med for 35 år siden, jf. kapitel 4. Faktisk faldt D-indekset for kortuddannede til at begynde med fra midten af 1980'erne til midten af 1990'erne og steg derefter ret kraftigt, hvilket også er ganske synligt på kortet i figur 6.6, som her vises for fire udvalgte år. Det fremgår også af kortene, men er mere

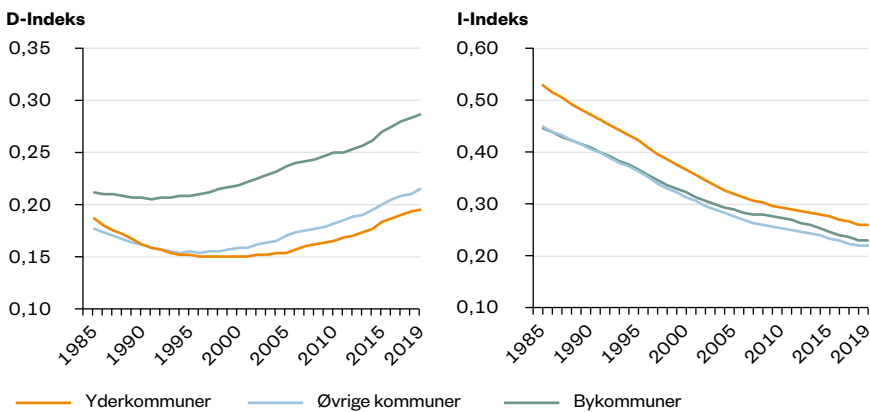
Figur 6.6 Boligmæssig segregering (dissimulationsindeks) af kortuddannede personer i kommunen. 98 kommuner i Danmark i 1986, 1997, 2008 og 2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

præcist vist i figur 6.7, at især byområderne har bidraget til denne udvikling. Bosætningsmønstret for kortuddannede er nogenlunde det samme i yderkommuner i 1986 og 2019, mens D-indekset er steget i øvrige kommuner og især i bykommunerne. En stigning, der jo som for lavindkomstgruppen i de større byer kan skyldes, at ejerboligmarkedet er blevet mindre tilgængeligt for dem med lavere indkomster.

Figur 6.7 Boligmæssig segregering (D- og I-indeks) af kortuddannede i kommunen. 98 kommuner i Danmark i 1985-2019



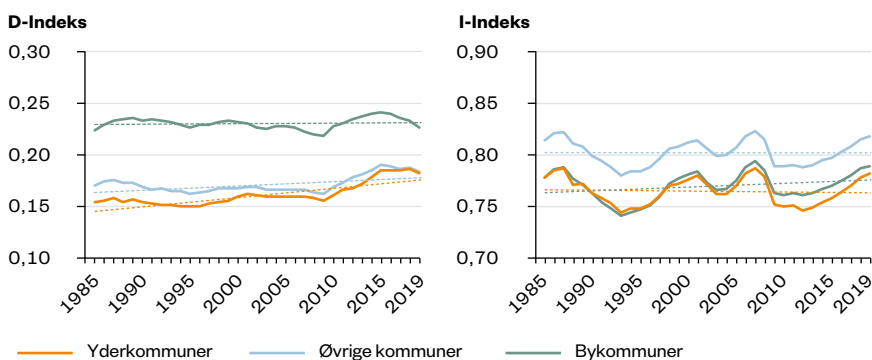
Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Betragter man I-indekset i figur 6.7, fremgår det, at på trods af et mere uens bosætningsmønster mht. kortuddannede i 2019, bor de markant mindre isoleret i forhold til andre uddannelsesgrupper; den lokale koncentration er faldet betragteligt, simpelthen fordi andelen af kortuddannede er faldet markant gennem perioden.

6.3 Segregering af beskæftigede og inaktive personer i kommunen

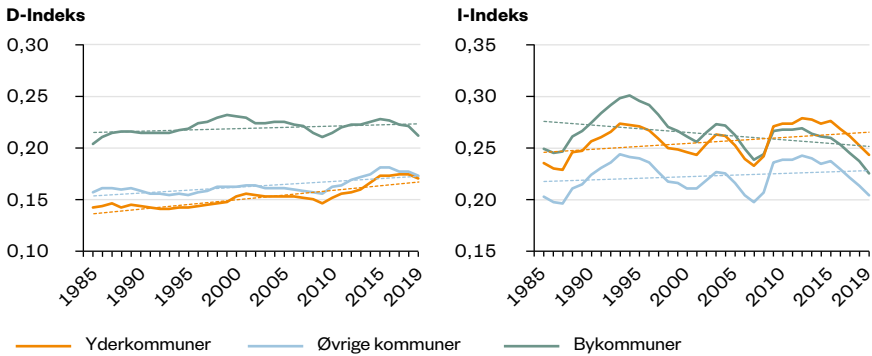
Nedenfor ser vi på opdelingen af beskæftigede personer og inaktive personer, hvor sidstnævnte er defineret ved personer, der hverken er beskæftiget eller under uddannelse blandt 18-64-årige. Når vi ser på den overordnede udvikling i kapitel 4, sker der ikke så meget, både opdelingen af beskæftigede og af inaktive forblev mere eller mindre konstant over perioden med en lille tendens til en stigning i segregeringen over tid og primært med hensyn til inaktivitet. Under denne mere eller mindre konstante udvikling på landsplan ligger en vis konvergens mellem landdistrikter og byområder. Målt på D-indekset er byområder over perioden blevet lidt mere bolig-mæssigt opdelt med hensyn til både beskæftigede og inaktive, dog med et fald til sidst i perioden. Konvergens er primært drevet af en stigning i den uens bosætning i yderkommunerne både for beskæftigede og inaktive. Endelig er der også en svag tendens til mere ens bosætning i bykommunerne, se figur 6.8 og 6.9. Denne konvergens står lidt i kontrast til udviklingen i bosætningen for især højindkomstgruppen, hvor forskellen mellem kommunetypers D-indeks øges over tid. Samtidig har I-indekset for inaktive over tid en aftagende trend i bykommunerne og en stigende i yderkommunerne som en konsekvens af, at inaktive i stigende grad bor på landet fremfor i byen, jf. kapitel 3.

Figur 6.8 Den bolig-mæssige segregering (D- og I-indeks) af beskæftigede personer 25-64 år i kommunen. 98 kommuner i Danmark, 1985-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret og den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Figur 6.9 Den boligmæssige segregation (D- og I-indeks) af inaktive personer 18-64 år i kommunen. 98 kommuner i Danmark, 1985-2019



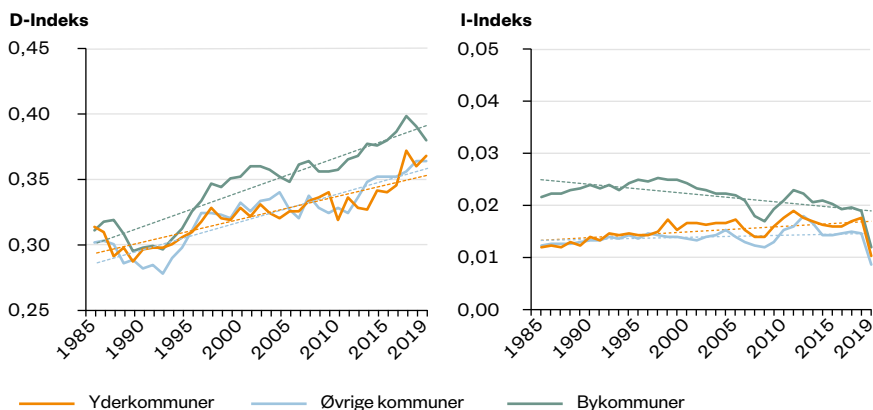
Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret og den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) og Uddannelsesregistret for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

6.4 Segregation af kriminelle i kommunen

Bosætningsmønstret for personer, der i et givet år får en dom efter straffeloven, er blevet mere uens i forhold til den øvrige befolkning over den betragtede periode på godt 35 år, og det samme gør sig gældende for de tre undergrupper af kommuner, som vi har inddelt kommunerne i, se D-indeks i figur 6.10. I de senere år er bosætningen af kriminelle og ikke-kriminelle mere uens i byområderne og mindre uens i både landdistrikter og øvrige områder, mens der stort set ingen forskel var ved periodens start. Ens for de tre typer kommuner er, at bosætningsmønstrene er mindre uens i begyndelsen af 90'erne og derefter stiger kraftigt frem til 1997, hvorefter stigningen er mere moderat frem til 2016 og som nævnt mest i bykommunerne.

Fordi kriminaliteten som tidligere nævnt er faldet generelt over perioden, ses ikke en tilsvarende stigning i I-indeks, især ikke i bykommunerne, hvor trenden ligefrem er aftagende. Dermed sker der over perioden en konvergens mellem by og land, i forhold til hvor isoleret personer, der får en dom efter straffeloven i et givet år, bor.

Figur 6.10 Den boligmæssige segregering (D- og I-indeks) af kriminelle i kommunen. 98 kommuner i Danmark, 1985-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Det Centrale Kriminalregister for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

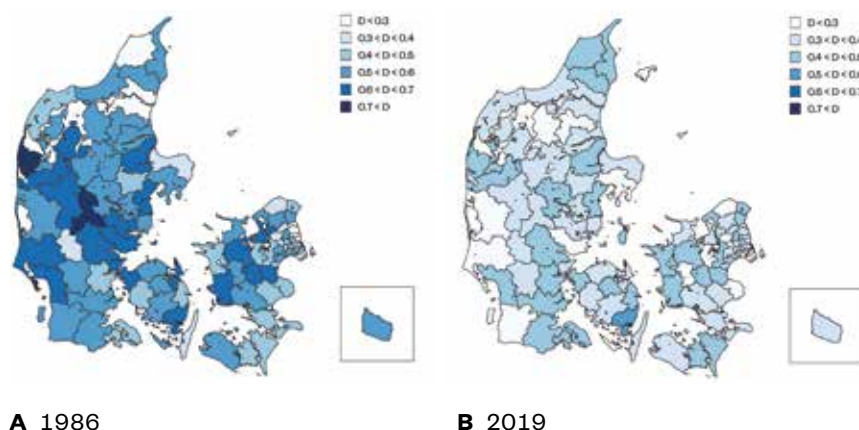
6.5 Segregering af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i kommunen

Det overordnede billede af, hvor uens bosætningsmønstret med hensyn til herkomst har udviklet sig, er vist på kommunekortene for 1986 og 2019 i figur 6.11. Kortene illustrerer intensiteten i D-indekset. Jo mørkere farven i figur 6.11 er, jo højere er dissimilationsindekset, og jo mere uens bor ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i forhold til den øvrige befolkning i den pågældende kommune. I 1986 havde to kommuner et D-indeks over 0,7, hvilket som beskrevet i kapitel 4 betyder, at mere end 70 % af befolkningen med ikke-vestlig oprindelse skulle flytte boligområde, hvis personer med ikke-vestlig oprindelse skulle være fordelt mellem kommunernes boligområder ligesom den øvrige befolkning.

Som det fremgår, er kortet fra 1986 ret mørkt, og det indikerer meget uens bosætningsmønstre, hvilket i høj grad hænger sammen med, at der generelt var få indvandrere og efterkommere, især mange steder uden for de københavnske storbyområder. Bosætningsmønstrene er generelt mere ens tre årtier senere, og i samme periode er andelen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i befolkningen steget fra 1½ % til 9 %. Som vi skal se nedenfor, er det ikke sådan, at en højere befolkningsandel af minoritetsgruppen vil gøre bosætningsmønstrene mere ens og dermed sænke segregeringen i den dimension. Som beskrevet

vet i kapitel 4 er dissimilationsindekset – matematisk set – helt uafhængigt af befolkningsgruppernes størrelse.³² Politisk set kan segregeringen dog være et meget større problem, hvis gruppen er stor, og derfor også kalde på politisk handling, fx pga. frygt for manglende sammenhængskraft i samfundet eller for negative konsekvenser af høj lokal koncentration i de enkelte boligområder.

Figur 6.11 Boligmæssig segregation (Dissimilationsindeks) af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i kommunen. 98 kommuner i Danmark i 1986 og 2019



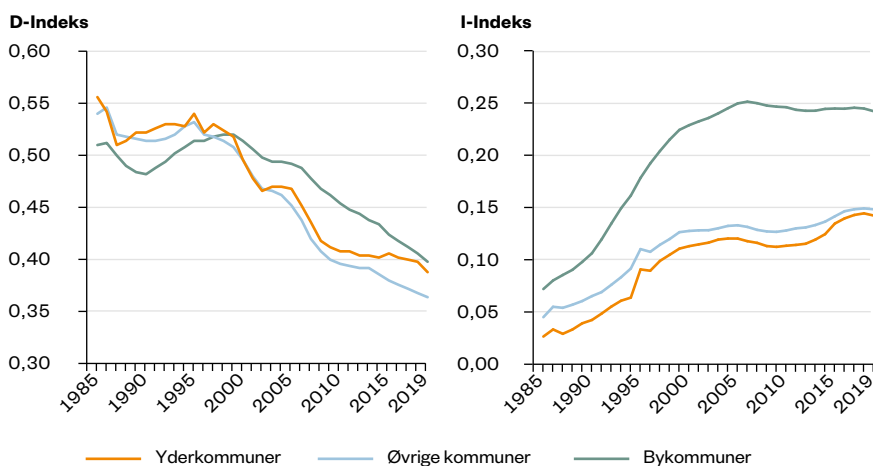
A 1986 **B 2019**
Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Faldet i D-indekset over de sidste 35 år er, som vist i figur 6.12, ikke sket helt parallelt i de tre kommunetyper. Ved periodens begyndelse er bosætningsmønstrene mest uens med hensyn til herkomst i yderkommuner og øvrige kommuner, D-indekset er højest, og bortset fra et fald de første par år er D-indekset for alle tre kommunetyper stort set konstant indtil omkring år 2000, og først derefter begyndte det at falde. Faldet er over hele perioden størst for øvrige kommuner og mindst for bykommuner, som i 2019 har et D-indeks på hhv. 0,36 og 0,4.

32 Det gælder, så snart antallet i minoritetsgruppen er noget større end antallet af boligområder, hvilket er tilfældet for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i hele perioden 1986-2019.

Andelen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i bykommunerne stiger kraftigt over perioden, som vist i kapitel 3, fra 2 % til 12 %. I yderkommunerne stiger andelen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere fra ½ % til lidt over 5 % mellem 1986 og 2019. Andelen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere er dermed meget højere i by- end landkommuner både i 1986 og i 2019, mens bosætningsmønstret er mere uens med hensyn til herkomst (D-indekset er højere) i landkommuner end i bykommuner i 1980'erne, og omvendt mere uens i bykommunerne end i landkommunerne i 2019. Det er værd at bemærke, at andelen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i landkommunerne i 2019 er lidt mere end 5 %, og da andelen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere var på det niveau i bykommunerne, dvs. omkring 1994-1995, var D-indekset i bykommunerne meget højere, nemlig 0,51 i forhold til 0,39 i landkommunerne i 2019.

Figur 6.12 Boligmæssig segregering (D- og I-indeks) af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i kommunen. 98 kommuner i Danmark i 1985-2019



Kilde: Forfatterens egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Der kan være flere forklaringer på, at bosætningsmønstrene med hensyn til ikke-vestlig herkomst er mindre uens i dag end tidligere, og at den største ændring er sket uden for bykommunerne. For det første har spredningspolitikken for flygtninge siden 1986 være medvirkende til, at flere ikke-vestlige indvandrere har bosat sig uden for de større byer (Damm, 2005, 2009; Azlor, Damm og Schultz-Nielsen, 2020; Damm, Hassani, Jensen Schindler og Schultz-Nielsen,

2022), og spredningspolitikken intensiveres yderligere efter årtusindeskiftet. For det andet kan en øget arbejdskraftindvandring, især efter 2002, have påvirket bosætningsmønstret. For det tredje er fordelingen af almene boliger og øvrige boliger blevet mindre uens, som vi så i kapitel 5, hvilket i sig selv skubber bosætningsmønstret for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i retning af bosætningsmønstret for den øvrige befolkning. For det fjerde vokser den andel af gruppen med ikke-vestlig oprindelse, som er efterkommere (og dermed født i Danmark), over tid. Efterkommere har en bedre arbejdsmarkedstilknøytning end deres forældre og kan i højere grad forventes at have et bosætningsmønster, som minder om personer af dansk oprindelse. For det femte har der i landkommuner og øvrige kommuner været nemmere adgang til boliger og generelt en mindre grad af bolig-mæssig segregering end i bykommunerne, hvor der er mindre plads til nybyggeri, og boligpriserne i højere grad er skudt i vejret over tid, jf. kapitel 2.

Mens et mindre uens bosætningsmønster har trukket segregeringen med hensyn til herkomst ned i perioden som helhed, har en stigende koncentration af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere lokalt i de boligområder, de bor i, trukket segregeringen med hensyn til herkomst op. Dette er, hvad udviklingen i I-indekset viser, nemlig at personer af ikke-vestlig herkomst generelt bor mere isoleret i 2019, end de gjorde i 1987, og at isolationen især stiger før år 2000. En udvikling, som i øvrigt er helt i tråd med udviklingen i koncentrationen med hensyn til ikke-vestlig herkomst på landsplan, som vi så i kapitel 3, og ikke mindst for de store bykommuner som vist i tabel 6.1. Andelen af beboere med ikke-vestlig herkomst er steget ganske meget i de store bykommuner over perioden. Med en faktor godt tre for Københavns vedkommende i den lave ende og en faktor noget over ti for kommunerne Odense, Vejle og andre.

Det generelle billede af højere isolation, altså højere lokal koncentration, som vi også så i kapitel 3 for landet som helhed, genfindes for alle tre typer af kommuner, vi har fokus på her. Dog er det bykommunerne, som ligner hele landet mest, mens bevægelsen i retning af højere lokal koncentration er mindre udtalt i både yderkommuner og øvrige kommuner. At ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i hele perioden bor mere segregeret fra den øvrige befolkning i bykommuner end i yderkommuner og øvrige kommuner stemmer overens med resultaterne i Dustmann, Vasiljeva og Damm (2019), som har lavet en tilsvarende analyse på grundlag af oplysning om individets boligområde i perioden 1985-2004, konstrueret af Damm og Schultz-Nielsen (2008).

Oversigtstabel 6.1 og 6.2 viser udviklingen i tre udvalgte indikatorer for de ti største kommuner i Danmark.

Tabel 6.1 Boligmæssig segregering (D- og I-indeks) i de fem største kommuner blandt 98 kommuner i Danmark, 1985/87 og 2019

			København	Aarhus	Aalborg	Odense	Esbjerg
Højindkomst	D-indeks	1987	0,38	0,35	0,29	0,34	0,25
		2019	0,40	0,39	0,33	0,35	0,27
	I-indeks	1987	0,09	0,17	0,15	0,13	0,14
		2019	0,27	0,32	0,26	0,25	0,22
Lavindkomst	D-indeks	1987	0,29	0,33	0,31	0,32	0,29
		2019	0,21	0,39	0,42	0,38	0,39
	I-indeks	1987	0,17	0,15	0,11	0,13	0,09
		2019	0,23	0,26	0,21	0,23	0,14
Ikke-vestlige indvandrere	D-indeks	1985	0,44	0,58	0,56	0,59	0,64
		2019	0,37	0,49	0,38	0,48	0,47
	I-indeks	1985	0,11	0,09	0,04	0,07	0,05
		2019	0,27	0,31	0,15	0,33	0,24
	Andel	1985	4,5	1,8	0,6	1,7	0,8
		2019	15,3	11,9	7,1	12,1	7,0

Tabel 6.2 Boligmæssig segregering (D- og I-indeks) i de kommuner med 6.-10. flest indbyggere blandt 98 kommuner i Danmark, 1985/87 og 2019

			Vejle	Randers	Frederiksberg	Viborg	Herning
Højindkomst	D-indeks	1987	0,25	0,28	0,30	0,26	0,25
		2019	0,27	0,31	0,31	0,26	0,23
	I-indeks	1987	0,13	0,10	0,17	0,11	0,13
		2019	0,28	0,17	0,33	0,19	0,18
Lavindkomst	D-indeks	1987	0,32	0,27	0,20	0,30	0,32
		2019	0,34	0,40	0,20	0,35	0,36
	I-indeks	1987	0,11	0,07	0,10	0,11	0,10
		2019	0,10	0,15	0,16	0,14	0,13
Ikke-vestlige indvandrere	D-indeks	1985	0,66	0,62	0,39	0,61	0,67
		2019	0,46	0,46	0,36	0,37	0,39
	I-indeks	1985	0,05	0,03	0,08	0,03	0,06
		2019	0,25	0,16	0,20	0,14	0,20
	Andel	1985	0,6	0,6	2,7	0,4	0,7
		2019	8,3	6,1	10,5	5,5	7,1

6.6. Sammenfatning

En slående pointe fra diskussionen ovenfor er, at uens bosætning (målt ved D-indekset) typisk er højere i byområder end i landdistrikter, nu og for 35 år siden, og typisk med 'øvrige' områder lidt over niveauet for landdistrikter. Dette er tilfældet, uanset hvilken af de socioøkonomiske karakteristika vi ser på: familieindkomst (høj eller lav), beskæftigelse, uddannelse eller kriminalitet. Kun med hensyn til bosætningen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere er billedet anderledes. I denne dimension var segregeringen lavere i byområderne end i landdistrikterne i 1980'erne og frem til midten af 1990'erne, og derfra tegner det typiske billede sig ved, at byområderne er de mest segregerede. Denne udvikling i bosætningsmønstret for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere afspejler, at det er blevet et almindeligt fænomen, at der er ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i samfundet.

Overordnet set er der en gennemgående tendens til, at socioøkonomiske grupper bosætter sig mere uens over tid i såvel bykommuner som landkommuner. Segregeringen af kriminelle, målt ved D-indekset, er overordnet set steget for alle kommunetyper. I en række andre dimensioner er et mere uens bosætningsmønster især drevet af udviklingen i bykommunerne og til en vis grad også øvrige kommuner. Det gælder for kortuddannede og højindkomstfamilier og sådan set også for lavindkomstfamilierne, hvor D-indekset for uens bosætningsmønster dog er aftagende i landdistrikterne i første halvdel af perioden. Når det gælder beskæftigelse og inaktivitet, ses en konvergens i bosætningsmønstret. Dette skyldes hovedsageligt, at bosætningsmønstrene i de dimensioner er blevet mere uens i landkommunerne i årenes løb, uden at de har indhentet de mere uens bykommuner, hvor niveauet for D-indekset til gengæld har været uændret.

Med hensyn til indkomst er det ikke en overraskelse, at både personer i lavindkomstfamilier og højindkomstfamilier lever mere koncentreret i de boligområder i bykommunerne, hvor de hver især bor. Både gennemsnitsindkomsten og boligpriserne er steget meget i bykommunerne, hvilket man alt andet lige måtte forvente ville bidrage til en sådan sortering. Bosætningsmønstrene med hensyn til indkomst, både i forhold til lav- og højindkomstfamilier, er også blevet mere uens i bykommunerne over perioden og navnlig efter finanskrisen. Bosætningsmønstrene mellem personer i lavindkomstfamilier og øvrige er også blevet mere uens i både yderkommuner og øvrige kommuner siden finanskrisen.

Den bolig-mæssige segregering efter herkomst har i alle tre typer af kommuner udviklet sig som for landet som helhed, og som vi så i kapitel 4, må segregeringen samlet set betragtes som stigende frem til slutningen af 1990'erne og

aftagende derefter. For alle tre kommunetyper er det den stigende bolig-mæssige isolation (stigende koncentration lokalt) som trækker segregeringen op i den første del af perioden frem til omkring år 2000. Faldet efter årtusindskiftet skyldes især, at bosætningsmønstrene bliver mere ens for personer med dansk og ikkevestlig herkomst, samtidig med at den bolig-mæssige isolation forbliver på samme niveau. Et niveau for lokal koncentration, som for bykommunernes vedkommende må betragtes som højt.

Når dette, ganske vist høje, niveau for isolationsindekset ikke stiger yderligere efter omkring år 2000, skyldtes det i høj grad, at bosætningsmønstrene bliver mere ens over samme periode.

Litteratur

- Andersen, H. S. Boligen i Samfundet. BUILD Rapport 2021:10
- Azlor, L., A.P. Damm og M.L. Schultz-Nielsen. 2020. "Local Labour Demand and Immigrant Employment". *Labour Economics*, 63.
- Damm, A.P. 2005. "The Danish Dispersal Policy on Refugee Immigrants 1986-1998: A Natural Experiment?". Aarhus School of Business, Department of Economics, Working Paper 05-3.
- Damm, A.P. 2009. "Determinants of Recent Immigrants' Location Choices: Quasi-Experimental Evidence". *Journal of Population Economics*, 22(1): 145-174.
- Damm, A.P., A. Hassani, T.S.H. Jensen, M. Schindler og M.L. Schultz-Nielsen. 2022. *Refugees' Settlement Pattern, Educational Background and Formal Danish Language Acquisition*. ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, Study Paper 168.
- Damm, A.P., A. Hassani og M.L. Schultz-Nielsen. 2021. "Data Construction of Danish Residential Neighbourhoods for 1986-2016". *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1: 1-53.
- Damm, A.P. og M.L. Schultz-Nielsen. 2008. "Danish Neighbourhoods: Construction and Relevance for Measurement of Residential Segregation". *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 146(3): 241-262.
- Det Økonomiske Råd. 2015. "Dansk økonomi, foråret 2015".
- Dustmann, C., K. Vasiljeva og A.P. Damm. 2019. "Refugee Migration and Electoral Outcomes". *Review of Economic Studies*, 86: 2035-2091.
- Olsen, L., S. Casparsen, J. Goul Andersen, L. Andersen og N. Ploug. 2021. *Rige børn leger bedst*. Gyldendal.
- Zangenberg Hansen, J., A. Østergaard Iversen og P. Stephensen. 2018. *Ejeboliger i det 21. århundrede: En husstandsbaseeret undersøgelse af boligkapitalgevinst og ejerboligbeskatning i perioden 2000-15*. København: Boligøkonomisk Videnscenter.

KAPITEL 7:

Udsatte boligområder

Af Vibeke Jakobsen, Torben Tranæs,
Anna Piil Damm og Ahmad Hassani

Boligmæssig segregering kan indvirke direkte på den enkeltes liv gennem nærmiljøeffekter, men kan også påvirke den sociale sammenhængskraft i samfundet, hvilket så kan have indirekte effekter på den enkelte, jf. kapitel 1. En stigende bekymring for negative konsekvenser af boligmæssig segregering af udsatte borgere har i flere europæiske lande ført til, at der er igangsat en række politiske tiltag vedrørende udsatte boligområder. Heriblandt er tiltag som sigter mod at ændre beboersammensætningen, så koncentrationen af personer med få socioøkonomiske ressourcer mindskes. Disse tiltag skal typisk supplere eksisterende boligsociale tiltag, som har til formål at styrke beboernes ressourcer fortrinsvis i relation til uddannelse og arbejdsmarkedet, men også socialt og sundhedsmæssigt. Denne udvikling ses også i Danmark, hvor der ydermere er et eksplicit fokus på at mindske segregeringen af personer af ikke-vestlig herkomst.

I dette kapitel sætter vi fokus på udsatte boligområder. Vi begynder kapitlet med at beskrive, hvordan man har defineret udsatte boligområder i den eksisterende forskningslitteratur og i politisk-administrative sammenhænge, og herefter hvordan vi definerer et udsat boligområde i denne bog. I analyserne ser vi først nærmere på, hvordan andelen af boligområder, der er udsatte, har udviklet sig i perioden 1985-2019, hvor i landet de udsatte boligområder ligger, og hvad der karakteriserer beboerne i de udsatte boligområder. Dernæst ser vi på, hvor vedvarende en tilstand det er for et boligområde at være udsat. Til sidst i kapitlet beskriver vi kort de områdebaserede indsatser og udlejningsregler, der har haft til formål at påvirke beboer karakteristika i de udsatte boligområder i Danmark, og her undersøger vi også, hvor stort et sammenfald der er mellem vores definition af udsatte boligområder og definitionerne anvendt i Indenrigs- og Boligministeriets lister over udsatte boligområder og parallelsamfund.

7.1 Definition af udsatte boligområder

7.1.1 Definitioner i tidligere studier og opgørelser

Der er ikke konsensus i den internationale forskningslitteratur om, hvordan udsatte boligområder skal defineres og måles. Valg af definition og operationali-

sering heraf er endvidere ofte ikke teoretisk funderet eller begrundet i tidligere studier (van Vuuren, Reijneveld, van der Wal, Marcel og Verhoff, 2014; Algren, Bak, Berg-Beckhoff og Andersen, 2015). Fælles for mange studier er, at de anvender traditionelle socioøkonomiske variable. Især anvendes variable for indkomst, uddannelse og beskæftigelse til at afgøre, om et boligområde er udsat (van Vuuren m.fl., 2014; Algren m.fl., 2015). Der er også studier, der inddrager variable for etnicitet eller race – nogle gange sammen med socioøkonomiske variable. Eksempler herpå er Alexander og Currie (2017), som anvender andel børn, der er afroamerikanere til at definere udsatte boligområder, og Reijneveld, Brugman, Verhulstag og Verloove-Vanhovick (2005), der anvender andel etniske minoriteter sammen med socioøkonomiske variable og en variabel for urbaniseringsgrad. Andre eksempler på variable, der anvendes, er familieforhold (fx andel enlige mødre), og andelen, der stemmer ved valg, og beboerstabilitet (van Vuuren m.fl., 2014). De nævnte variable til at definere et udsat boligområde kan ofte findes i administrative registre, men der er også definitioner af udsatte boligområder, der, baseret på spørgeskemaundersøgelser, tager udgangspunkt i selvrapporterede oplevelser af eget boligområde, se fx Sampson, Raudenbush og Earls (1997).

Ud over at det i litteraturen varierer, hvilke variable der indgår i definitionen af et udsat boligområde, er det også forskelligt, hvordan de valgte variable kombineres. Fx om der anvendes simple indeks eller faktoranalyser. Den valgte metode til at kombinere variable og valg af grænseværdier er sjældent begrundet (Jakobsen, Heide-Jørgensen og Enemark, 2020).

Danske undersøgelser anvender også forskellige definitioner af udsatte boligområder. De tidlige undersøgelser har taget udgangspunkt i almene boligområder og i flere tilfælde i almene boligområder, der har modtaget støtte til områdebaserede indsatser. Fx definerer Hummelgaard, Graversen, Lemmich og Nielsen (1997) udsatte boligområder som almene boligområder, der har fået tildelt midler fra Regeringens Byudvalg i 1993. Andersen (2005) beskriver segregering ud fra andelen af indvandrere med oprindelse i mindre udviklede lande, og andelen, der modtager overførselsindkomst. I en artikel i *Ugebrevet A4*, der bygger videre på analyserne i Andersen (2005), defineres almene boligområder som udsatte, hvis mere end 40 % af beboerne i den erhvervsaktive alder er modtagere af overførselsindkomster, eller mere end 30 % af beboerne er indvandrede med oprindelse i mindre udviklede lande (*Ugebrevet A4*, 2005).

Tre undersøgelser har brugt data for alle boliger i hele landet med det formål at undersøge antallet af udsatte boligområder, hvor i landet de udsatte boligområder ligger eller hvad der karakteriserer de udsatte boligområder. Både Damm,

Schultz-Nielsen og Tranæs (2006) for perioden 1985-2003 og Jakobsen m.fl. (2020) for perioden 1985-2015 anvender (som i denne bog) en boligområdedefinition, der er baseret på boliger for hele befolkningen i Danmark uanset boligernes ejerforhold, konstrueret gennem en sammenlægning af Danmarks hektarceller (se afsnit 1.3). Damm m.fl. (2006) anvender den samme definition af udsatte boligområder som i artiklen i *Ugebrevet A4*, der bygger videre på Andersen (2005). Jakobsen m.fl. (2020) definerer et boligområde som udsat, hvis mindst to ud af tre betingelser er opfyldt: (1) Andel 18-25-årige, der ikke har og heller ikke er i gang med en ungdomsuddannelse, er mindst to gange landsandelen, (2) andel 18-59-årige, der hverken er i beskæftigelse eller uddannelse, er mindst to gange landsandelen, (3) andel beboere med relativt lav indkomst er mindst 2,5 gange landsandelen. Jakobsen m.fl. (2020) viser, at de udsatte boligområder er domineret af almene boliger, men at der i nogle dele af landet også er udsatte boligområder med en høj andel ejerboliger og private udlejningsboliger.

Iversen, Hansen, Hansen og Stephensen (2019) tager udgangspunkt i alle boliger i Danmark, uanset ejerforhold for perioden 1986-2017 og anvender oplysninger om arbejdsmarkedstilknytning, uddannelsesniveaue, personindkomst og domme for lovovertrædelser til at afgrænse udsatte boligområder. De har dog ikke faste boligområder for hele perioden, som i Damm m.fl. (2006), Jakobsen m.fl. (2020) og nærværende undersøgelse. De tildeler først hver bolig i Danmark et unikt nabolag, som består af de nærmeste 1.000 naboer. For hvert af disse nabolag beregnes et gennemsnit for de medtagne variable. Med baggrund heri laves en principal komponentanalyse, som resulterer i et endimensionalt socioøkonomisk indeks, der rangerer ethvert nabolag i forhold til de øvrige. Ejendomme med de mest udsatte nabolag vælges, hvor 5 % af befolkningen bor. Med baggrund i disse udvalgte ejendomme udføres en hierarkisk clusteranalyse, som grupperer ejendomme efter kortest afstand mellem hinanden. Alle klynger, der består af mindst 1.000 beboere, beholdes og benævnes som udsatte boligområder.

Udsatte boligområder opgøres også i en politisk-administrativ sammenhæng. Ifølge almenboligloven skal boligministeren hvert år den 1. december offentliggøre en liste over udsatte boligområder, parallelsamfund (tidligere benævnt ghettoområder) og omdannelsesområder (tidligere benævnt hårde ghettoområder) (Indenrigs- og Boligministeriet, 2021a-c). Der tages udgangspunkt i almene boligområder med mindst 1.000 indbyggere. Boligområder, som opfylder mindst to af følgende fire kriterier, defineres som udsatte: 1) Andelen af beboere i alderen 18-64 år, der er uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse, overstiger 40 %, opgjort som et gennemsnit inden for de seneste to år; 2) andelen af beboere dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer i et givent år udgør mindst tre gange landsgen-

nemsnittet, opgjort som gennemsnit over de seneste to år; 3) andelen af beboere i alderen 30-59 år, der kun har en grundskoleuddannelse, overstiger 60 %; 4) den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år (eksklusive uddannelsessøgende) udgør mindre end 55 % af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen. Et boligområde, der er udsat, kategoriseres endvidere som et parallelsamfund, hvis andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande overstiger 50 % af beboerne i boligområdet. Et omdannelsesområde er et boligområde, der de seneste fem år har opfyldt betingelserne for at være et parallelsamfund.³³

7.1.2 Definition af udsatte boligområder i denne bog

Som det fremgår af forrige afsnit er der mange forskellige måder at definere et udsat boligområde på. Vi har valgt at have to mål for, om et boligområde er udsat, som beskriver forskellige dimensioner af udsathed.

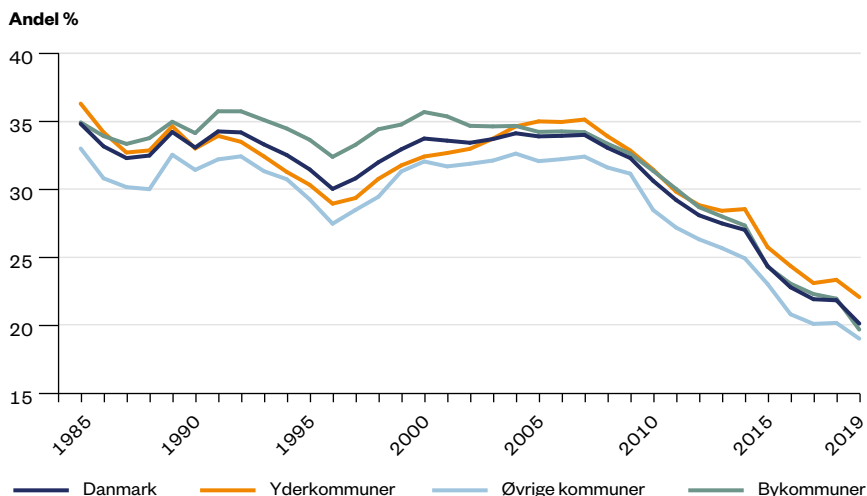
- Mål 1: Vi definerer et boligområde som udsat, hvis boligområdet tre år i træk er karakteriseret ved, at mindst 40 % af de 18-64-årige beboere er inaktive, dvs. hverken er i beskæftigelse eller under ordinær uddannelse.
- Mål 2: Vi definerer et boligområde som udsat, hvis boligområdet tre år i træk er karakteriseret ved, at andelen af 18-19-årige i boligområdet, der hverken er i gang med eller har fuldført en ungdomsuddannelse, er to gange højere end den tilsvarende andel for alle 18-19-årige i Danmark.

Det første mål tager udgangspunkt i andelen af 18-64-årige, som er inaktive, og dette målsiger noget om udsathed hos den voksne befolkning i området. Man kan dog argumentere for, at en vigtig dimension af udsathed i et boligområde også er, i hvor høj grad børn, der vokser op i boligområdet, bliver rustet til voksenlivet.

Et informativt mål for, hvor godt boligområdets unge er rustet til fremtiden, er i hvilken udstrækning det lykkedes for dem at tage en kompetencegivende uddannelse. Som indikator herfor anvender vi andelen af 18-19 årige, der har påbegyndt en ungdomsuddannelse, dvs. er begyndt på enten en studieforberevende uddannelse eller en kompetencegivende erhvervsfaglig uddannelse. Oplysninger om påbegyndelse af en ungdomsuddannelse foreligger for hele perioden 1985-2019.

³³ I 2021 er der også for første gang lavet en liste over forebyggelsesområder. Til opgørelsen af disse områder anvendes de samme variable som til opgørelsen af parallelsamfund, men med lavere grænseværdier (Indenrigs- og Boligministeriet, 2021d).

Figur 7.1 Andel af 18-19-årige som ikke er i gang med eller har fuldført en ungdomsuddannelse



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019.

En alternativ indikator for uddannelsesparathed blandt de unge, som vokser op i et givet boligområde, er andelen af en årgang, som tager folkeskolens afgangsprøve som afslutning på 9. klasse. Hvorvidt en person ender med at tage en uddannelse, handler dog ikke kun om faglige færdigheder, men i høj grad også om motivation og ikke-kognitive færdigheder, hvilket taler for at bruge påbegyndt ungdomsuddannelse som indikator for uddannelsesparathed.³⁴

Med betingelsen om, at et boligområde skal leve op til kriterierne for udsathed i tre år i træk for at blive kategoriseret som udsat, undgår vi at medtage områder, der fx kun har en høj andel inaktive i et enkelt år. Til gengæld er det sådan, at et udsat område holder op med at være kategoriseret som udsat fx efter mål 1, hvis det har en andel inaktive på under 40 % i et givet år.

34 Der foreligger ydermere kun data for 9. klasses afgangsprøve i skoleåret 2001/2002 og frem, og vedrørende kvaliteten fremhæver DST følgende: For elever, som har afsluttet grundskolen i 2005 eller tidligere, har indberetningen af karakterer været af mindre god kvalitet og mindre dækkende, se <https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/Times/uddannelsesdata/karakterer--fag-i-grundskolen->

De to mål for udsathed i et boligområde er opgjort på forskellige måder. Normer, forventninger, krav og muligheder ændrer sig meget over tid, når vi taler uddannelse, og historisk har vi set et stigende uddannelsesniveau meget længe. Det er sværere ikke at have en uddannelse i dag, hvor mange er uddannede, sammenlignet med tidligere. Det er årsagen til, at vi har valgt et mål for uddannelsesparathed, der sammenligner unge i et boligområde med alle unge i Danmark. Selvom andelen af unge, der ikke kommer i gang med uddannelse, ikke altid har fulgt det stigende gennemsnitlige uddannelsesniveau, er andelen dog samlet set faldet i perioden 1985-2019 (se figur 7.1).

Normer og målsætning vedrørende inaktivitet har ikke på samme måde ændret sig over tid, men tværtimod haft inaktivitet – som defineret her – som noget, der skulle minimeres. Derfor er det ikke hensigtsmæssigt at normere målet for inaktivitet i boligområderne med den generelle inaktivitet i samfundet. Der er da heller ikke nogen tendens til, at andel inaktive blandt de 18-64-årige er stigende eller faldende i perioden 1985-2019. Andel inaktive er fx omtrent det samme i 1985 og 2019 (figur 3.9 i kapitel 3).

Derimod er andel inaktive meget påvirket af konjunkturerne, og en normering af inaktivitetsmålet for boligområderne med fx landsgennemsnittet ville tjene som en form for konjunkturrensning. Uanset hvorfor andelen af inaktive beboere i et boligområde er høj, og at det evt. også skyldes generelt dårlige økonomiske tider, er boligområdet stadig udsat i betydningen, at mange både står uden for arbejdsmarkedet og uden for det ordinære uddannelsessystem. Inaktivitet bliver ikke et mindre problem for den enkelte og samfundet, fordi der i et givet år er mange inaktive i samfundet. Derfor konjunkturrens vi ikke vores mål for udsathed, hvilket man i tolkningen af målet naturligvis skal være opmærksomme på. Endelig er udsathed i blot et enkelt år ikke nødvendigvis tegn på mere strukturelle problemer for boligområdet, og derfor stiller vi krav om, at kriterierne for udsathed skal være gældende i tre år i træk i et boligområde, før man kan tale om, at boligområdet er udsat.

7.2 Andel boligområder, der er udsatte i Danmark i 1987-2019

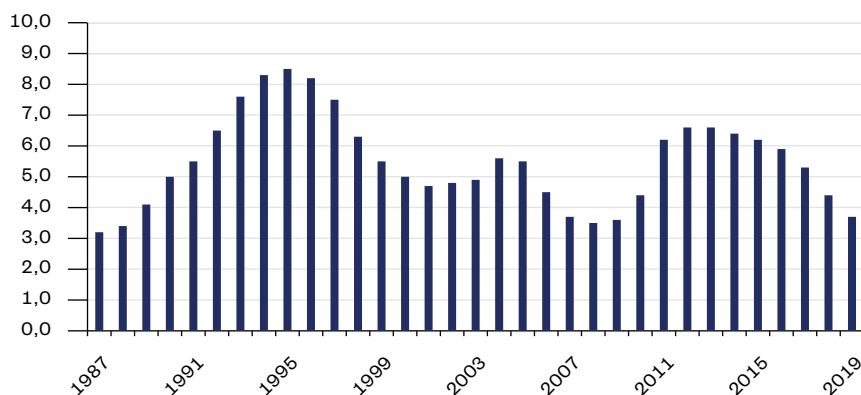
7.2.1 Andel udsatte boligområder

Figur 7.2 viser, hvor stor en andel af boligområderne, der er udsat efter mål 1, dvs. som tre år i træk opfylder kriteriet om, at mindst 40 % af de 18-64-årige er inaktive. Andelen svinger mellem 3,2 % i 1987 og 8,5 % i 1995. Dette svarer til 271 boligområder i 1987 og 712 boligområder i 1995 (se figur A.7.1 i appendiks). Andel boligområder udsat efter mål 1 er tydeligt påvirket af de økonomiske konjunkturer – særligt i 1980'erne og 1990'erne og mindre i 00'erne og 10'erne.

Figur 7.3 viser andel boligområder, der i et givet år er udsat efter mål 2, dvs. tre år i træk opfylder kriteriet om, at andel 18-19-årige i boligområdet, der hverken er i gang med eller har fuldført en ungdomsuddannelse, er to gange højere end den tilsvarende andel for alle 18-19-årige i Danmark. Hovedtendensen er, at andelen er stigende i perioden – fra 0,7 % i 1987 til 1,6 % i 2019. Dette svarer til 57 boligområder i 1987 og 132 boligområder i 2019 (se figur A.7.2 i appendiks). Bemærk, at samtidig med at andelen af unge, der ikke er i gang med eller har fuldført en ungdomsuddannelse, falder meget fra 2006 til 2019 i hele landet (figur 7.1), stiger antallet af boligområder, der er udsat efter mål 2.

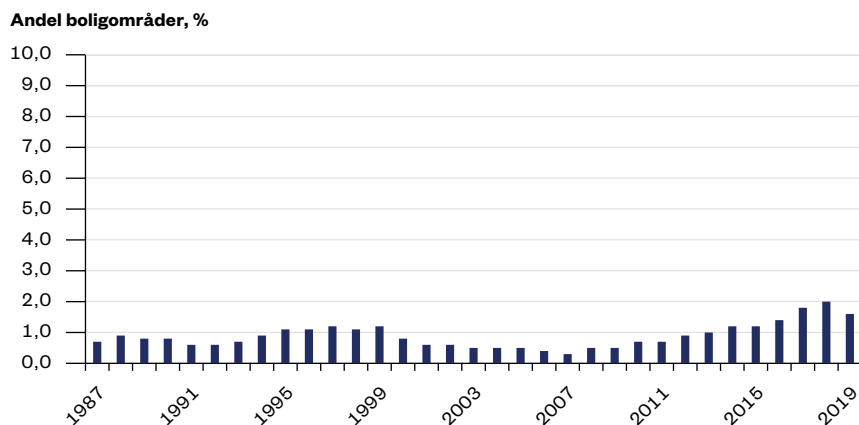
Figur 7.2 Andel boligområder udsat efter mål 1, dvs. som tre år i træk opfylder følgende kriterie: Mindst 40 % af de 18-64-årige er inaktive, 1987-2019

Andel boligområder, %



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Figur 7.3 Andel boligområder udsat efter mål 2, dvs. som tre år i træk opfylder følgende kriterie: Andelen af 18-19-årige i boligområdet, der hverken er i gang med eller har fuldført en ungdomsuddannelse, er to gange højere end den tilsvarende andel for alle 18-19-årige i Danmark, 1987-2019



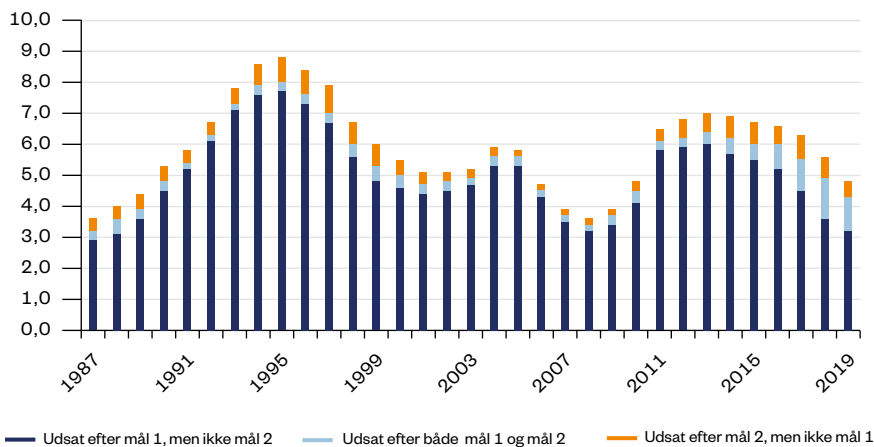
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Sammenligner vi figur 7.2 og 7.3, ser de to mål for udsathed i boligområder ikke umiddelbart ud til at følges af. Dette bliver understreget i figur 7.4, som viser sammenfaldet mellem de to mål. Bemærk endvidere, at der de seneste år af perioden har været en stigning i andelen af boligområder, der er udsat efter mål 2, og en faldende andel efter mål 1. Dvs. at vi ser en stigning i andelen af boligområder, hvor forholdsvis mange unge – sammenlignet med unge i andre boligområder – ikke starter på en ungdomsuddannelse, men som ikke har så mange inaktive voksne, at boligområdet kategoriseres som udsat efter mål 1.

De to mål for udsathed måler tydeligvis noget forskelligt. Mens mål 1, ud over at opfange strukturelle udfordringer for boligområderne, også er meget følsomt over for de økonomiske konjunkturer, er mål 2 alene et mål for strukturelle udfordringer. Dette er særligt tydeligt gennem 2010'erne, hvor andelen af boligområder med mange inaktive voksne som forventet falder, i takt med at økonomien kommer på fode igen efter finanskrisen, mens andelen af boligområder, som sakker bagud i forhold til at få de unge videre i uddannelsessystemet, stiger. Og netop når de sakker bagud i forhold til uddannelse, kan det have konsekvenser, der rækker langt frem i tiden.

Figur 7.4 Andel boligområder der udelukkende er udsat efter mål 1, udelukkende er udsat efter mål 2, eller er udsat efter både mål 1 og mål 2, 1987-2019

Andel boligområder, %



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

7.3 Hvor i landet ligger de udsatte boligområder?

Fra 1987 til 2019 falder andelen af udsatte boligområder, som ligger i bykommuner, mens andelen af udsatte boligområder, som ligger i yderkommuner, stiger (se tabel 7.1). Dette gælder både for boligområder udsat efter mål 1, dvs. boligområder med en høj andel inaktive voksne, og boligområder udsat efter mål 2, dvs. boligområder med forholdsvis mange unge, der ikke starter på en ungdomsuddannelse.

Den øverste del af tabel 7.1 viser, at antallet af udsatte boligområder efter mål 1 er faldet i bykommuner fra 1987 til 2019, mens antallet af udsatte boligområder efter mål 1 er steget i både yderkommuner og øvrige kommuner. I 1987 var udsatte boligområder i meget høj grad et storbyfænomen, mens det i 2019 var bredt ud til hele landet. I 1987 lå tre ud af fire udsatte boligområder i en bykommune, mens det i 2019 "kun" var hvert andet. I samme periode fordobler yderkommuner og øvrige kommuner deres andel af udsatte boligområder (tabel 7.1). Dvs. at udsatte boligområder er kommet til at fylde mere i yderkommuner over perioden, og faktisk fylder udsathed lidt mere i yderkommuner end i bykom-

muner i 2019. I bykommunerne er 4,0 % af boligområderne udsat efter mål 1 i 2019, i yderkommunerne er det 4,4 %. Disse andele var hhv. 5 % og 1,8 % i 1987 (tabel 7.2).

Den nederste del af tabel 7.1 tager udgangspunkt i mål 2. Antallet af udsatte boligområder efter mål 2 stiger meget fra 1987 til 2019. Derfor stiger antallet af udsatte boligområder efter mål 2 også i alle tre typer af kommuner – dog stiger antal udsatte boligområder mindst i bykommuner og mest i yderkommuner. I 1987 lå 84 % af de udsatte boligområder efter mål 2 i bykommuner, og 7 % i yderkommuner, mens de tilsvarende andele var 44 % og 42 % i 2019, hvilket må betegnes som en ganske markant udvikling.

Tabel 7.1 Udsatte boligområder fordelt efter type af kommune, 1987 og 2019¹⁾

	Antal udsatte boligområder		Procentfordeling af udsatte boligområder	
	1987	2019	1987	2019
Udsat efter mål 1:				
Bykommuner	205	163	75,6	52,2
Øvrige kommuner	24	47	8,9	15,1
Yderkommuner	42	102	15,5	32,7
I alt	271	312	100,0	100,0
Udsat efter mål 2:				
Bykommuner	48	58	84,2	43,9
Øvrige kommuner	5	18	8,8	13,6
Yderkommuner	4	56	7,0	42,4
I alt	57	132	100,0	100,0

¹⁾ Af de i alt 8.358 boligområder ligger 4.085 i bykommuner, 1.956 i øvrige kommuner og 2.317 i yderkommuner.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret og den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Tabel 7.2 Andelen af boligområder inden for hver kommunetype, der er udsatte boligområder, 1987 og 2019¹⁾

	1987	2019
Udsat efter mål 1:		
Bykommuner	5,0	4,0
Øvrige kommuner	1,2	2,4
Yderkommuner	1,8	4,4
I alt	3,2	3,7
Udsat efter mål 2:		
Bykommuner	1,2	1,4
Øvrige kommuner	0,3	0,9
Yderkommuner	0,2	2,4
I alt	0,7	1,6

¹⁾ Af de i alt 8.358 boligområder ligger 4.085 i bykommuner, 1.956 i øvrige kommuner og 2.317 i yderkommuner.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret og den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Udviklingen i antal udsatte boligområder varierer også inden for kommunetype. Dette fremgår bl.a. af tabel 7.3, som viser antal udsatte boligområder for de kommuner, der enten i 1987 eller 2019 er blandt de 15 kommuner, der havde det højeste antal udsatte boligområder efter mål 1. I København er antallet af udsatte boligområder efter mål 1 faldet markant fra 75 i 1987 til 24 i 2019. Også Aalborg har oplevet et markant fald fra 20 i 1987 til 12 i 2019. Der er dog også bykommuner, hvor antallet af udsatte boligområder efter mål 1 er steget fra 1987 til 2019. Det gælder ikke mindst Odense, hvor antallet af udsatte boligområder er steget fra 22 til 40, men fx også Aarhus og Esbjerg. I de yderkommuner, som er blandt de 15 kommuner med flest udsatte boligområder i 2019, er antal udsatte boligområder steget meget fra 1987 til 2019. Det gælder især Guldborgsund, som kun havde et enkelt udsat boligområde i 1987, men 11 udsatte boligområder i 2019 (tabel 7.3).

Selvom antallet af udsatte boligområder efter mål 2 er steget for alle tre typer af kommuner, er der også kommuner, hvor antallet af udsatte boligområder efter mål 2 er faldet (tabel 7.4). Det gælder fx bykommunerne København (fra 22 til 16), Aalborg (fra 2 til 0) og Herlev (fra 2 til 0) såvel som Høje Taastrup (fra 3 til 0), som er i kategorien øvrige kommuner. Aarhus og især Odense har oplevet en stor stigning i antal udsatte boligområder efter mål 1, men denne udvikling genfindes ikke, når vi anvender mål 2. Antal udsatte boligområder efter mål 2

er det samme i Aarhus i 1987 og 2019 (7), mens det kun stiger en smule i Odense (fra 2 til 3). Udviklingen i Odense og Aarhus kommuner understreger, at de to mål for udsathed ikke altid følges af. De yderkommuner, der har det højeste antal udsatte boligområder efter mål 2 i 2019, er Guldborgsund, Lolland, Slagelse og Sønderborg.

Tabel 7.3 Kommuner, som er blandt de 15 kommuner i 1987 eller de 15 kommuner i 2019, som har det højeste antal udsatte boligområder (mål 1)

Kommune	Kommunetype	Antal udsatte boligområder	
		1987	2019
Flere udsatte boligområder:			
Esbjerg	Bykommune	13	17
Fredericia	Øvrige kommuner	3	7
Guldborgsund	Yderkommune	1	11
Haderslev	Øvrige kommuner	3	6
Holbæk	Øvrige kommuner	1	6
Lolland	Yderkommune	5	10
Næstved	Yderkommune	4	7
Odense	Bykommune	22	40
Randers	Bykommune	10	12
Slagelse	Yderkommune	5	11
Svendborg	Yderkommune	5	9
Aarhus	Bykommune	18	25
Færre udsatte boligområder:			
Frederiksberg	Bykommune	8	5
Horsens	Bykommune	11	5
Kolding	Bykommune	9	6
København	Bykommune	75	24
Vejle	Bykommune	9	6
Viborg	Yderkommune	6	4
Aalborg	Bykommune	20	12

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret og den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021)

Tabel 7.4 Kommuner, som er blandt de ti¹⁾ kommuner i 1987 eller de 15 kommuner i 2019, som har det højeste antal udsatte boligområder (mål 2)

Kommune	Kommunetype	Antal udsatte boligområder	
		1987	2019
Flere udsatte boligområder:			
Esbjerg	Bykommune	2	7
Guldborgsund	Yderkommune	0	5
Haderslev	Øvrige kommuner	0	3
Holbæk	Øvrige kommuner	1	3
Horsens	Bykommune	1	4
Lolland	Yderkommune	0	7
Næstved	Yderkommune	0	3
Odense	Bykommune	2	3
Rødovre	Bykommune	0	3
Slagelse	Yderkommune	2	7
Sønderborg	Yderkommune	0	5
Vejen	Øvrige kommuner	0	3
Vesthimmerlands	Yderkommune	0	3
Uændret antal udsatte boligområder:			
Helsingør	Bykommune	1	1
Aarhus	Bykommune	7	7
Færre udsatte boligområder:			
Høje-Taastrup	Øvrige kommuner	3	0
København	Bykommune	22	16
Randers	Bykommune	3	2
Aalborg	Bykommune	2	0
Frederiksberg	Bykommune	2	1
Herlev	Bykommune	2	0

¹⁾ Der er forholdsvis få kommuner, der har udsatte boligområder efter mål 2 i 1987. Derfor udvælger vi kun ti kommuner med det højeste antal udsatte boligområder efter mål 2 for 1987.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021)

I appendikset er vist en række kort (figur A.7.3-A.7.15) over geografiske områder i udvalgte kommuner, der har oplevet en ændring i antal udsatte boligområder fra 1987 til 2019. De to første kort viser placeringen af udsatte boligområder i Københavns Kommune (figur A.7.3 og A.7.4). Kortene viser tydeligt, at der er færre udsatte boligområder i Københavns Kommune i 2019 end i 1987. I 1987 var der mange udsatte boligområder på Vesterbro, men det er ikke tilfældet i 2019. Der er også færre udsatte områder på Nørrebro og i Nordvest. Modsat Køben-

havn ligger de udsatte boligområder i Aarhus i begge år uden for den centrale del af Aarhus by (figur A.7.5 og A.7.6). Kortene over Odense by illustrerer, at antallet af udsatte boligområder er steget i Odense (figur A.7.7-A.7.8), mens kortet over Aalborg illustrerer faldet i antal udsatte boligområder i Aalborg-området (figur A.7.9-A.7.10). Kortene over Horsens by viser, at antal boligområder efter mål 1 er faldet fra 1987 til 2019, mens antal boligområder efter mål 2 er steget (figur A.7.11 og A.7.12).

Figur A.7.13-A.7.15 viser kort over dele af to yderkommuner, Guldborgsund og Lolland, som har oplevet en stor stigning i antal udsatte boligområder fra 1987 til 2019. I Guldborgsund Kommune ligger de udsatte boligområder i 2019 i eller omkring byerne Nykøbing, Stubbekøbing, Saksøbing og Gedser. Figur A.7.13 viser, hvor de udsatte boligområder ligger i Nykøbing og Saksøbing i 2019. Vi har ikke vist kort for Guldborgsund Kommune for 1987, da kommunen dengang kun havde ét udsat boligområde (som lå i Nykøbing). I Lolland Kommune ligger de fleste udsatte boligområder både i 1987 og 2019 i Nakskov (se figur A.7.14 og A.7.15). I 2019 ligger der dog også udsatte boligområder i området omkring Rødby og Rødby Havn (dette er ikke vist på kort).

7.4 Karakteristik af de udsatte boligområder dengang og nu

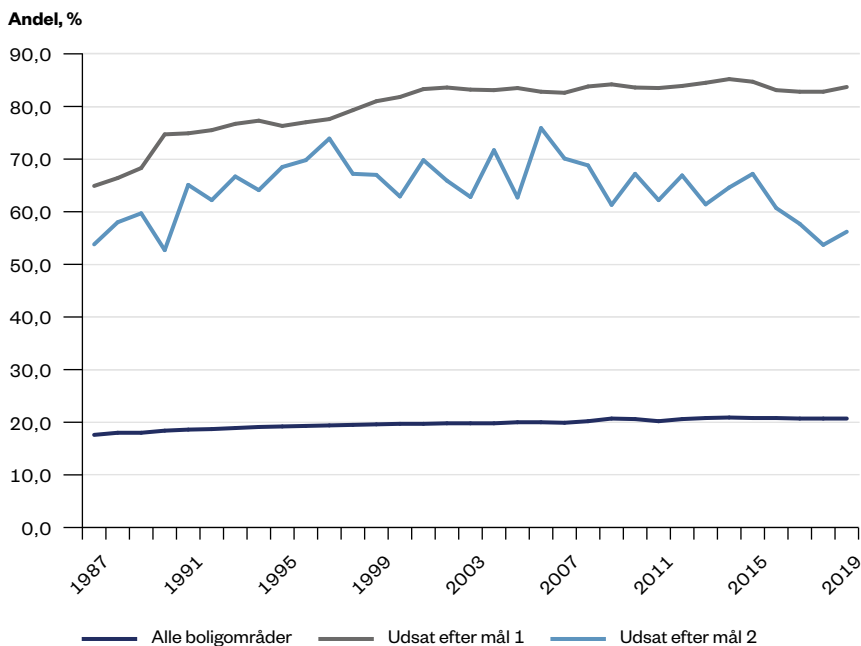
I dette afsnit beskriver vi, hvad der karakteriserer de personer, der bor i udsatte boligområder, med hensyn til boligens ejerforhold (almen eller ej), herkomst, indkomst, uddannelse og kriminalitet. Vi sammenligner boligområder udsat efter mål 1 (dvs. områder med en høj andel inaktive voksne) og mål 2 (dvs. områder med en relativt høj andel unge, som ikke kommer videre i uddannelsessystemet) med alle boligområder i Danmark og følger udviklingen over perioden 1987-2019.

7.4.1 Almene boliger

Andelen af personer, som bor i en almen bolig, er forholdsvis stor i de udsatte boligområder. Figur 7.5 viser, at det for alle boligområder i gennemsnit er omkring 20 %, som bor i en almen bolig i perioden 1987-2019. For boligområder, der er udsat efter mål 1, stiger den gennemsnitlige andel af personer, der bor i en almen bolig, fra 65 % i 1987 til 84 % i 2019. Dvs. at den gennemsnitlige andel, der bor i en almen bolig, er tre-fire gange større i de udsatte boligområder efter mål 1 end i alle boligområder.

Den gennemsnitlige andel, der bor i en almen bolig i boligområder, der er udsat efter mål 2, svinger mellem 54 % og 76 % i perioden 1987-2019. Andelen er i hele perioden mindre i boligområder udsat efter mål 2 end i boligområder udsat efter mål 1. Forskellen mellem de to typer af udsatte boligområder stiger fra 2006 til 2019, som følge af at andelen, der bor i en almen bolig, i denne periode falder i boligområder udsat efter mål 2. I 2019 er andelen i en almen bolig 28 procentpoint højere for boligområder udsat ifølge mål 1 (inaktivitet) i forhold til boligområder udsat ifølge mål 2 (ungeuddannelse) mod godt 10 procentpoint forskel i 1987.

Figur 7.5 Gennemsnitlig andel personer, der bor i en almen bolig, i henholdsvis alle boligområder, boligområder udsat efter mål 1 og boligområder udsat efter mål 2



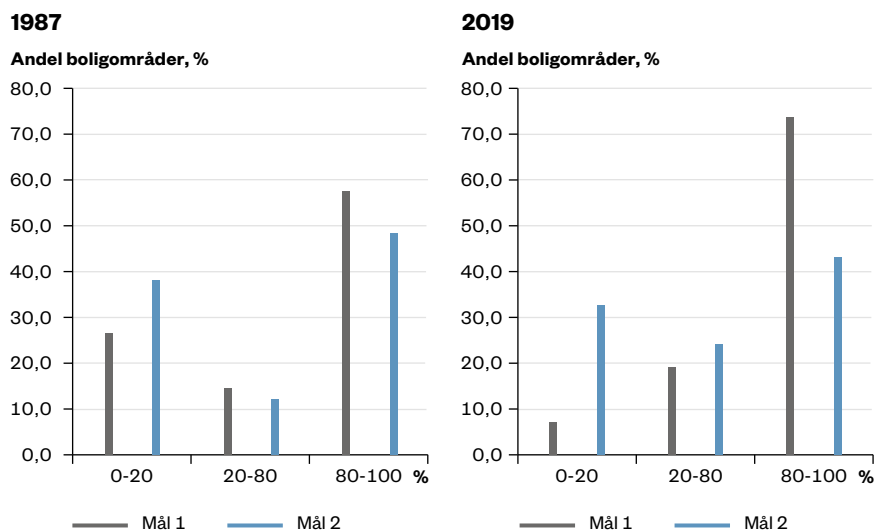
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings-, Uddannelses- og Boligregistret og den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Selvom andelen af personer der bor i en almen bolig, generelt er høj i de udsatte boligområder, viser figur 7.6, at der er udsatte boligområder, hvor andelen af personer, som bor i en almen bolig, er mindre eller omkring gennemsnittet for alle boligområder. Denne andel falder dog fra 1987 til 2019, især for boligområder udsat efter mål 1: I 1987 har 27 % af de udsatte boligområder efter inakti-

vitetsmålet, mål 1, i gennemsnit en andel, som bor i en almen bolig, på 0-20 %, mens det samme er tilfældet for kun 7 % af boligområderne udsat efter mål 1 i 2019. Omvendt stiger andelen af boligområder, hvor mindst 80 % af personerne bor i en almen bolig, fra 59 % i 1987 til 74 % i 2019 for udsatte boligområder efter mål 1. For udsatte boligområder efter målet for ungeuddannelse, mål 2, falder andelen af boligområder, hvor mindst 80 % bor i en almen bolig, derimod en smule fra 1987 til 2019.

Der er blevet et større sammenfald mellem udsatte boligområder ifølge mål 1 (inaktivitet) og områder med høj andel almene boliger gennem perioden. I 1987 var det ikke ualmindeligt, at udsatte boligområder efter inaktivitetsmålet kun havde relativt få almene boliger, hvilket er en sjældenhed i 2019, jf. figur 7.6. Og hvor det i 1987 var tre ud af fem udsatte boligområder efter inaktivitetsmålet, som helt overvejende bestod af almene boliger, så var dette steget til 3 ud af 4 i 2019. Derimod er der blevet et lidt lavere sammenfald mellem udsatte boligområder efter mål 2 (ungeuddannelse) og områder med høj andel almene boliger.

Figur 7.6 Udsatte boligområder efter hhv. mål 1 og mål 2 fordelt på den gennemsnitlige andel personer, der bor i en almen bolig, i boligområdet i 1987 og 2019



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings-, Uddannelses- og Boligregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

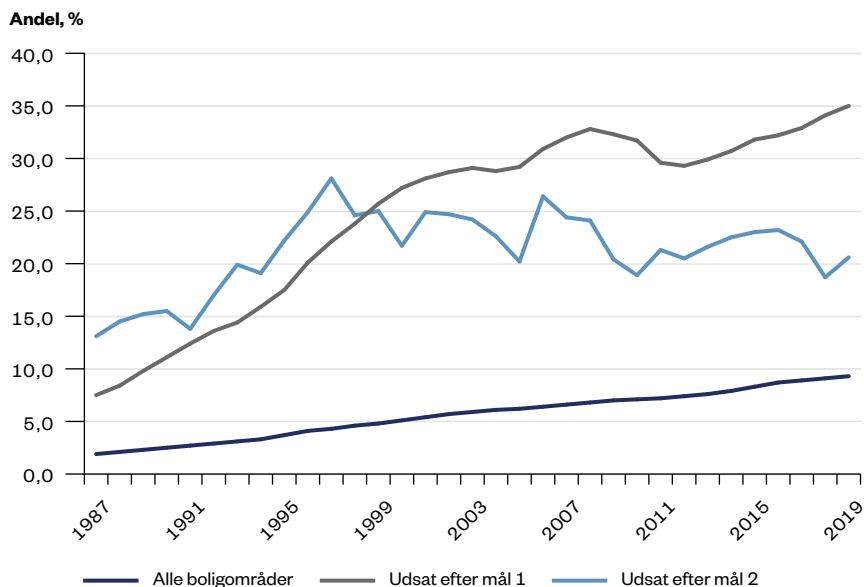
7.4.2 Ikke-vestlig oprindelse

Andelen med ikke-vestlig oprindelse er markant større i de udsatte boligområder end i de øvrige boligområder (se figur 7.7). Den gennemsnitlige andel med ikke-vestlig oprindelse i alle boligområder er steget jævnt i hele perioden – fra 2 % i 1987 til 9 % i 2019. I udsatte boligområder efter inaktivitetsmålet, mål 1, er den gennemsnitlige andel med ikke-vestlig oprindelse også steget i næsten hele perioden – fra 8 % i 1987 til 35 % i 2019.³⁵ Stigningen er størst i 1990'erne. Der er dog to perioder, hvor andelen falder; mest markant er faldet fra 2008 til 2012. Mange familier bor kun i de udsatte boligområder i en relativt kort periode, og en forklaring på, at andelen med ikke-vestlige oprindelse falder (relativt) under økonomiske kriser, kunne være, at de danske familier i disse perioder bor længere tid i de udsatte boligområder, end tilfældet er under et økonomisk opsving, samt at flere danske familier flytter til udsatte boligområder under en økonomisk krise. I udsatte boligområder efter målet for ungeuddannelse, mål 2, er den gennemsnitlige andel med ikke-vestlig oprindelse også steget i perioden – fra 13 % i 1987 til 21 % i 2019. Denne udvikling dækker dog over en markant stigning fra 1987 til 1997 og et moderat jævnt fald fra 1997 til 2019.

Figur 7.7 viser også, at den gennemsnitlige andel med ikke-vestlig oprindelse i 1980'erne og det meste af 1990'erne er større i boligområder, der er udsat efter mål 2, end boligområder, der er udsat efter mål 1, men det omvendte er tilfældet fra 2000 og frem. En del af forklaringen på udviklingen for boligområder udsat efter mål 2 er antageligt, at unge af ikke-vestlig oprindelse i de sidste årtier har øget deres deltagelse i ungdomsuddannelserne mere end majoritetsunge (se fx Fallesen, 2017).

35 I hele den almene sektor er andelen med ikke-vestlig oprindelse også høj, nemlig 25 % i 2019 (Landsbyggefonden, 2019). Andelen er dog i 2019 stadig 10 procentpoint højere i de udsatte boligområder efter inaktivitetsmålet (hvor omkring 80 % bor i en almen bolig) end i den almene boligsektor.

Figur 7.7 Gennemsnitlig andel personer med ikke-vestlig oprindelse i alle boligområder, boligområder udsat efter mål 1 og boligområder udsat efter mål 2



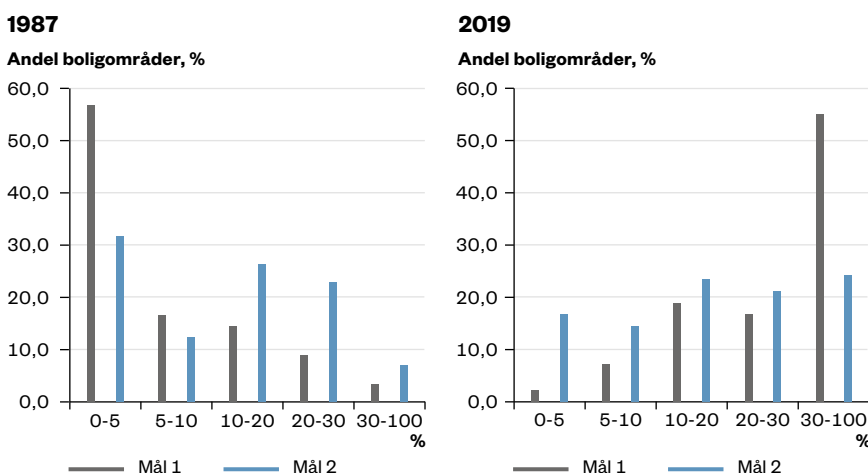
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Selvom andelen med ikke-vestlig oprindelse er markant højere i de udsatte boligområder end i alle boligområder, viser figur 7.8, at der både i 1987 og 2019 er udsatte boligområder med en forholdsvis lav andel med ikke-vestlig oprindelse. For udsatte boligområder efter inaktivitetsmålet, mål 1, har 57 % af boligområderne en andel beboere med ikke-vestlig oprindelse på 0-5 % i 1987 (jf. figur 7.8), dvs. en andel i omegnen af gennemsnittet for alle boligområder (jf. figur 7.7). I 2019 er det dog kun godt 9 % af de udsatte boligområder ifølge mål 1 (inaktivitet), der har en mindre eller samme andel ikke-vestlige beboere som gennemsnittet, jf. figur 7.7 og 7.8.

Tilsvarende tendens, men svagere, ses for udsatte boligområder efter mål 2. Her har 32 % af de udsatte boligområder i 1987 en beboerandel med ikke-vestlig baggrund på 0-5 %, mens 30 % har en andel på mindst 20 %. I 2019 er der kun 17 % med en beboerandel med ikke-vestlig baggrund på 0-5 %, mens 24 % af de udsatte boligområder har en beboerandel med ikke-vestlig baggrund på mindst 30 % (figur 7.8).

Ved at sammenligne udsatte boligområder efter hhv. mål 1 og mål 2, som det gøres i figur 7.8, understreges den forskellige udvikling mellem de to mål over perioden, som også fremgår af figur 7.7, nemlig, at den gennemsnitlige andel med ikke-vestlig oprindelse er mindre for boligområder udsat efter mål 1 end mål 2 i 1987, mens det omvendte er tilfældet i 2019.

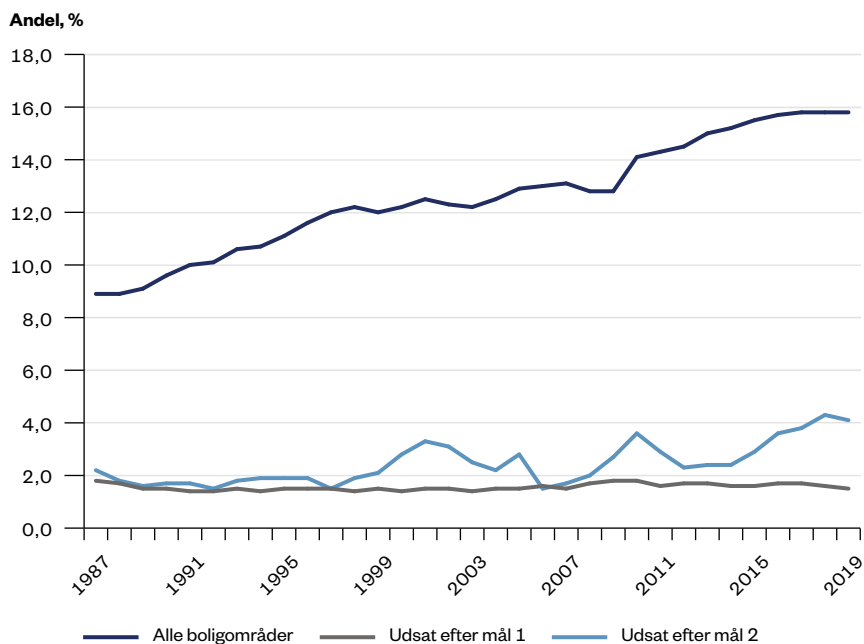
Figur 7.8 Udsatte boligområder efter hhv. mål 1 og mål 2 fordelt på den gennemsnitlige andel personer med ikke-vestlig oprindelse i boligområdet, 1987 og 2019



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Billedet overfor er i tråd med, hvad vi har set i de tidligere kapitler, at der sker en øget lokal koncentration af ikke-vestlige indvandrere i boligområderne i almindelighed. Dette er generelt en følge af, at andelen med ikke-vestlig baggrund i befolkningen er steget mellem 1987 og 2019. Udviklingen i bosætningsmønstrene har imidlertid betydet, at høj lokal koncentration af ikke-vestlige indvandrere i højere grad samler sig i de udsatte boligområder i dag end tidligere. Tager vi udgangspunkt i inaktivitetsmålet, mål 1, viser figur 7.8, at det i 1987 var meget sjældent, at et udsat boligområde havde mere end 30 % beboere med ikke-vestlig baggrund (godt 3 % af de udsatte områder). I 2019 var det derimod det typiske, idet over halvdelen af de udsatte boligområder (55 %) havde mere end 30 % beboere med ikke-vestlig baggrund. Den udvikling skyldes ikke kun, at samfundet som helhed i dag har en større andel med ikke-vestlig baggrund.

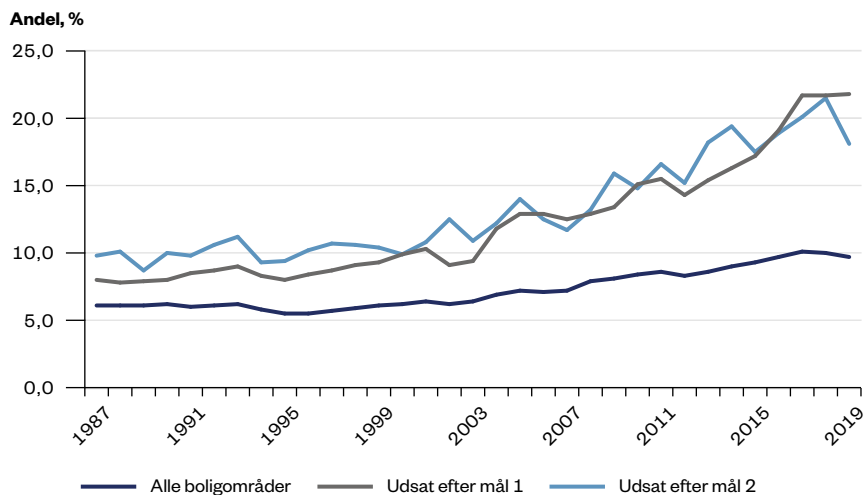
Figur 7.9 Gennemsnitlig andel personer i højindkomstfamilier i alle boligområder, boligområder udsat efter mål 1 og boligområder udsat efter mål 2



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings-, Uddannelses- og Indkomstregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Det skyldes også, at ikke-vestlige indvandrere og efterkommere ikke blev bosat jævnt over landets boligområder, men i stigende grad, også relativt, blev bosat, og bosatte sig, i udsatte boligområder (Damm, 2014). Dette viser sig ved, at i 1987 havde 65 % af de udsatte boligområder efter mål 1 en andel af beboere med ikke-vestlig oprindelse, som lå over gennemsnittet for alle boligområder. I 2019 havde dette ændret sig, og 92 % af de udsatte boligområder havde nu en koncentration over gennemsnittet for alle boligområder, og som nævnt havde 55 % af boligområderne en koncentration, der var mere end tre gange gennemsnittet for alle boligområder i landet. Stigningen i koncentrationen af personer med ikke-vestlig oprindelse er mindre udtalt for ungeuddannelsesmålet, mål 2, end for inaktivitetsmålet, mål 1.

Figur 7.10 Gennemsnitlig andel personer i lavindkomstfamilier i alle boligområder, boligområder udsat efter mål 1 og boligområder udsat efter mål 2



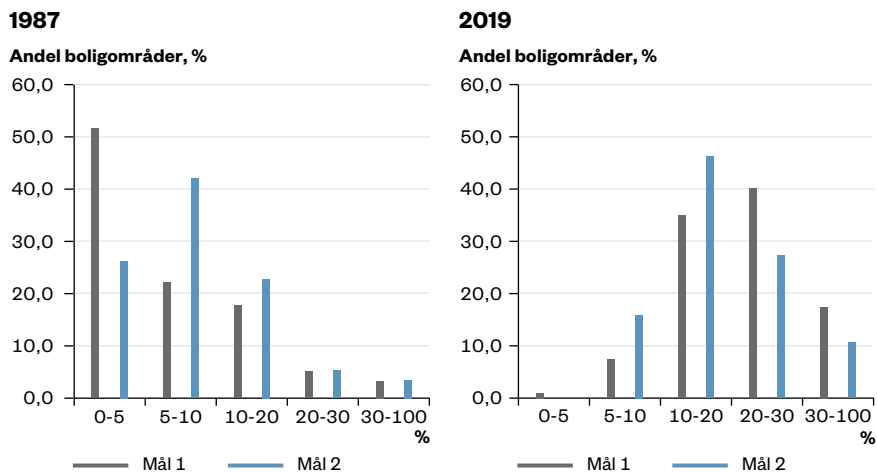
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings-, Uddannelses- og Indkomstregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2019).

7.4.3 Indkomst

Andel personer i hhv. høj- og lavindkomstfamilier i de udsatte boligområder er vist i figur 7.9 og figur 7.10. Den gennemsnitlige andel personer, som tilhører højindkomstfamilier, i alle boligområder er steget fra 9 % i 1987 til 16 % i 2019 (figur 7.9). Andel personer tilhørende højindkomstfamilier er væsentligt mindre i udsatte boligområder. I boligområder udsat efter inaktivitetsmålet, mål 1, er andelen omkring 2 % i hele perioden. Andelen er også 2 % i begyndelsen af perioden for boligområder udsat efter ungeuddannelsesmålet, mål 2, men stiger til omkring 4 % i 2019.

Den gennemsnitlige andel personer i lavindkomstfamilier er også steget for alle boligområder fra 1987 til 2019 – fra 6 til 10 % (figur 7.10). Stigningen i denne andel har dog været større i de udsatte boligområder. I boligområder udsat efter mål 1 er andelen fx steget fra 8 % i 1987 til 22 % i 2019. I 1980'erne og 1990'erne er andel personer i lavindkomstfamilier lidt højere i boligområder udsat efter mål 2 (fx 10 % i 1987) end boligområder udsat efter mål 1 (fx 8 % i 1987), mens udviklingen efter 2000 er omtrent den samme for boligområder udsat efter mål 1 og 2.

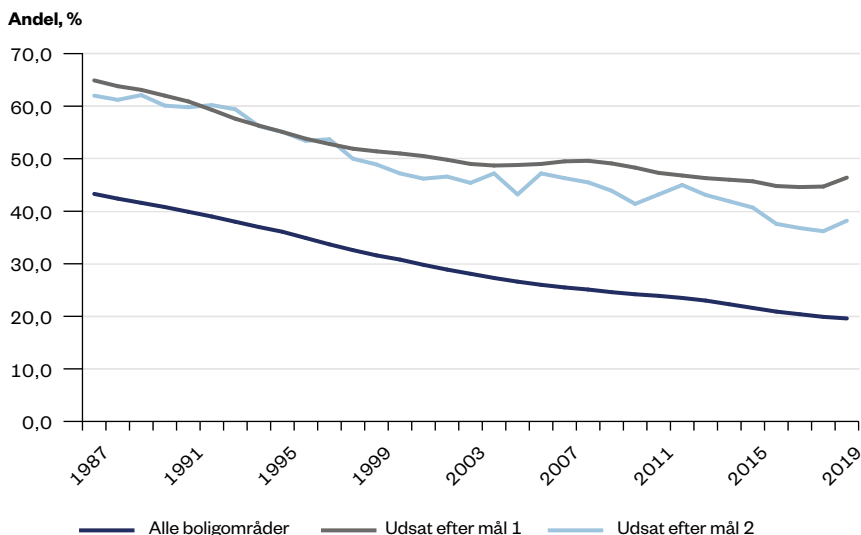
Figur 7.11 Udsatte boligområder efter hhv. mål 1 og mål 2 fordelt på den gennemsnitlige andel personer i lavindkomstfamilier i boligområdet, 1987 og 2019



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings-, Uddannelses- og Indkomstregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Som vi så i kapitel 4 og 6, er Danmark blevet mere bolig-mæssigt segregeret med hensyn til indkomst. Både personer i lav- og højindkomstfamilier bor mere koncentreret lokalt i de enkelte boligområder, og når vi betragter landet som helhed, er bosætningen også blevet mere uens. Det er i høj grad de udsatte boligområder, som bidrager til den udvikling, eller som bærer omkostningerne ved udviklingen, om man vil. Andelen af lavindkomstfamilier i de boligområder, som var udsatte (inaktivitet) i 1987, var mellem 30 %-60 % højere end gennemsnittet over alle boligområder, mens andelen i 2019 var omkring dobbelt så høj. I 1987 havde mere end halvdelen af boligområderne udsatte efter mål 1 faktisk en andel af lavindkomstfamilier, som lå under gennemsnittet for landet, mens det i 2019 kun var knap 10 %, idet mere end 90 % af de udsatte boligområder havde flere lavindkomstfamilier end gennemsnittet for alle boligområder i landet, jf. figur 7.10-7.11. Den stigende lokale koncentration gennem perioden understreges af, at i 2019 har 18 % af boligområder udsat efter mål 1, og 11 % udsat efter mål 2 (ungeuddannelse) en andel personer i lavindkomstfamilier på 30 % eller derover, dvs. tre gange højere end den gennemsnitlige andel i 2019.

Figur 7.12 Gennemsnitlig andel kortuddannede blandt 30-59-årige personer i alle boligområder, boligområder udsat efter mål 1 og boligområder udsat efter mål 2



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

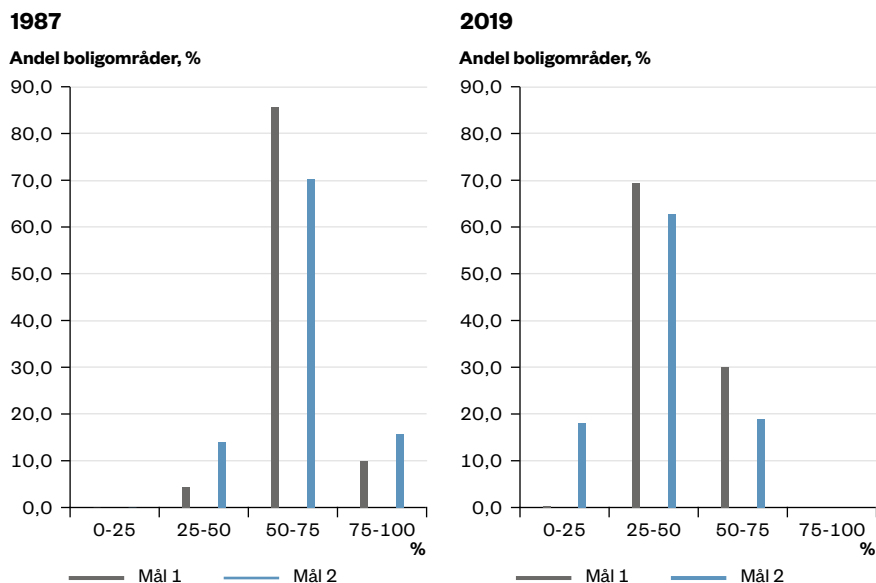
Alt i alt er der gennem perioden fra 1987 til 2019 blevet et større sammenfald mellem udsatte boligområder og boligområder med mange lavindkomstfamilier, og dette ifølge begge mål for udsathed. Dog er der navnlig blevet et større sammenfald mellem boligområder med mange inaktive, dvs. boligområder udsat efter mål 1, og boligområder med mange lavindkomstfamilier.

7.4.4 Uddannelse

Uddannelsesniveaulet er generelt steget betydeligt gennem den periode på 35 år, vi betragter, og hertil hører et betydeligt fald i andelen af befolkningen, som er kortuddannede (dvs. har grundskoleuddannelse som højeste fuldførte uddannelse), generelt og i alle typer af boligområder. Den gennemsnitlige andel kortuddannede blandt de 30-59-årige personer i alle boligområder er faldet gennem hele perioden fra 43 % i 1987 til 20 % i 2019 (figur 7.12). Der er i hele perioden en større andel kortuddannede i de udsatte boligområder end i alle boligområder. I 1987 er andelen kortuddannede 65 % i boligområder udsat efter mål 1 og 62 % i boligområder udsat efter mål 2, mens de tilsvarende andele i 2019 er hhv. 56 % og 39 %.

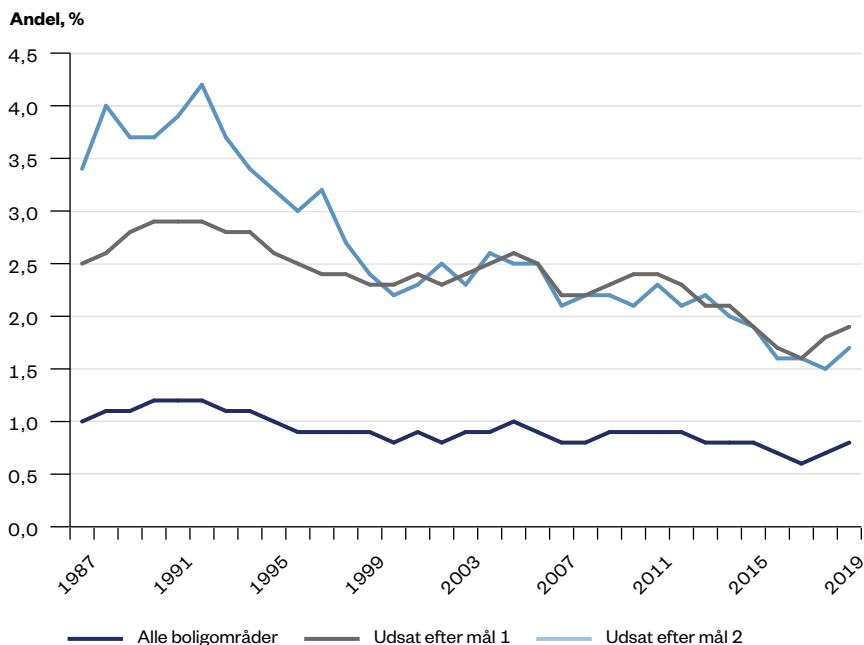
Der bliver altså færre kortuddannede i de boligområder, som har svært med at få de unge i gang med uddannelse (udsat efter mål 2) i et lidt hurtigere tempo end i boligområder med mange inaktive (udsat efter mål 1). Men igen er de udsatte boligområder mindre påvirket af denne gunstige udvikling end de øvrige boligområder. Både absolut og relativt har de udsatte boligområder efter inaktivitetsmålet, mål 1, fjernet sig fra de øvrige boligområder, og andelen med kort uddannelse i disse udsatte områder er i 2019 mere end dobbelt så høj som i et gennemsnitligt boligområde. De udsatte boligområder efter ungeuddannelsesmålet, mål 2, har også fjernet sig relativt fra de øvrige boligområder, og andelen med kort uddannelse i disse udsatte områder er i 2019 dobbelt så høj som i et gennemsnitligt boligområde (den absolutte forskel på andel kortuddannede er 19 procentpoint i både 1987 og 2019), jf. figur 7.12. Og hvor der i 1987 stort set var et flertal af kortuddannede i alle udsatte boligområder, var der i 2019 under 50 % kortuddannede i 70 % af de udsatte boligområder efter inaktivitetsmålet, mål 1, og i 81 % af de udsatte områder efter ungeuddannelsesmålet, mål 2, jf. figur 7.13.

Figur 7.13 Udsatte boligområder fordelt efter hhv. mål 1 og mål 2 fordelt på den gennemsnitlige andel kortuddannede blandt 30-59-årige i boligområdet, 1987 og 2019



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Figur 7.14 Gennemsnitlig andel personer over 15 år, som dømmes efter straffeloven, i alle boligområder, boligområder udsat efter mål 1 og boligområder udsat efter mål 2



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret, Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) og Det Centrale Kriminalregister for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

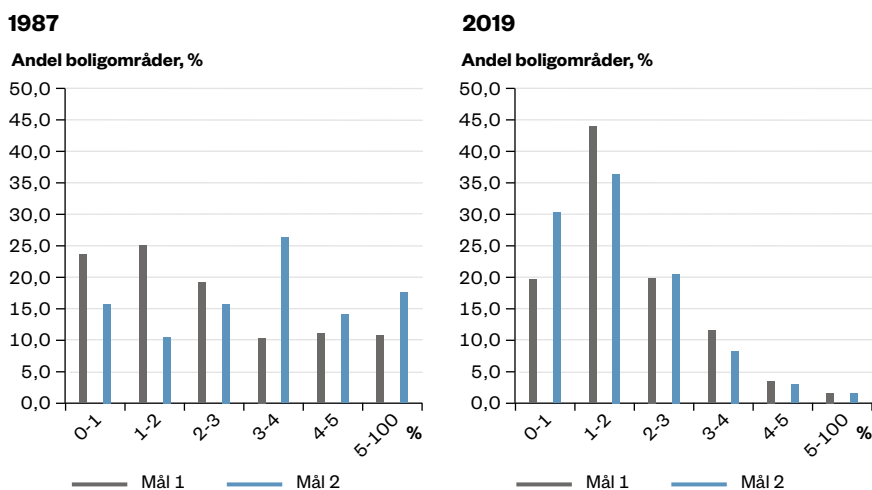
7.4.5 Kriminalitet

Figur 7.14 viser, at den gennemsnitlige andel personer, der er 15 år eller derover, og som dømmes for en straffelovsovertrædelse i et givet år, er væsentligt højere i udsatte boligområder end i alle boligområder. Kriminaliteten falder dog lidt hurtigere i de udsatte boligområder end i resten af samfundet i den undersøgte periode, og forskellen mellem udsatte boligområder og alle boligområder mht. andel personer, som dømmes for en straffelovsovertrædelse, er mindre i 2019 end i 1987. Dette gælder dog navnlig for udsatte områder, der er udsatte efter mål 2. Kriminaliteten i boligområder, som er udsatte efter mål 1, har udviklet sig nogenlunde parallelt med gennemsnittet over alle boligområder.

I 1980'erne og 1990'erne er den gennemsnitlige andel dømte endvidere markant højere i boligområder udsat efter ungeuddannelsesmålet, mål 2, end i boligområder udsat efter inaktivitetsmålet for voksne, mål 1. Kriminalitet er i høj grad

et ungdomsfænomen og stærkt korreleret med lav uddannelsesdeltagelse. Som udgangspunkt ville man forvente højere kriminel aktivitet i områder udsat efter ungeuddannelsesmålet end områder udsat grundet høj inaktivitet blandt de voksne. Men fra årtusindskiftet og frem er andelen af dømte imidlertid omtrent den samme i boligområder udsat efter de to mål. I 1987 var den gennemsnitlige andel dømte 1,0 % i alle boligområder, 2,5 % i boligområder udsat efter mål 1 og 3,4 % i boligområder udsat efter mål 2. I 2019 er forskellene mellem de tre typer boligområder mindre: Den gennemsnitlige andel, som dømmes, er 0,8 % i alle boligområder, 1,9 % i boligområder udsat efter mål 1 og 1,7 % i boligområder udsat efter mål 2 (se også figur 7.15).

Figur 7.15 Udsatte boligområder efter hhv. mål 1 og mål 2 fordelt på den gennemsnitlige andel personer over 15 år, som dømmes efter straffeloven i boligområdet, 1987 og 2019



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret, Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) og Det Centrale Kriminalregister for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

7.4.6 Fra boligområde med blot mange inaktive borgere til udsat boligområde i mange dimensioner

Karakteren af de udsatte boligområder ændrer sig markant over de betragtede 35 år. Beboerne bliver helt generelt væsentligt mere udsatte i stort set alle de socioøkonomiske dimensioner, vi har set på i dette kapitel, og samtidig bliver

områderne også markant mere koncentreret med hensyn til herkomst. Beboerne i områder med mange inaktive borgere (dvs. beboere i boligområder udsat i henhold til mål 1) er i hele perioden svagere i alle de socioøkonomiske dimensioner, vi har set på, end beboerne i de øvrige boligområder. Men i 1987 ligner beboerne i disse udsatte boligområder mere beboerne i de øvrige boligområder mht. forekomsten af almene boliger, familier med lav indkomst, kort uddannelse og andelen af beboere med ikke-vestlig oprindelse end de gør i 2019. Kun i forhold til den løbende kriminalitet, som udføres af beboerne i områderne, kommer beboerne i boligområder udsat efter inaktivitetsmålet mere til at ligne beboerne i de øvrige boligområder i perioden fra 1987 til 2019.

Beboere i boligområder med mange 18-19-årige, der hverken er i gang med eller har fuldført en ungdomsuddannelse (dvs. i boligområder udsat i henhold til mål 2), ligner også mere beboere i øvrige boligområder i 1987 end i 2019 mht. forekomsten af familier med lav indkomst, kort uddannelse og andel beboere med ikke-vestlig oprindelse. Mht. andel beboere med ikke-vestlig oprindelse har ændringerne dog været mindre markante i perioden i boligområder udsat efter ungeuddannelsesmålet end i boligområder udsat efter inaktivitetsmålet. Det samme gælder mht. andelen, der bor i en almen bolig. Andelen, der bor i en almen bolig i boligområder udsat efter unge-uddannelsesmålet, svinger i perioden, men er kun marginalt højere i 1987 end i 2019.

Konklusionen er, at de udsatte boligområder har ændret karakter i kraft af en anderledes beboersammensætning i 2019 end tidligere. Denne udvikling har været særligt markant for boligområder udsat efter inaktivitetsmålet: højere koncentration af familier med lav indkomst og kort uddannelse samt af almene boliger. Mest markant har udviklingen imidlertid været i forhold til andel beboere med ikke-vestlig baggrund. Der boede generelt relativt få med ikke-vestlig baggrund i samfundet i 1987, så de kunne af gode grunde ikke bo særlig lokalt koncentreret ret mange steder, og i langt over halvdelen af de udsatte boligområder efter inaktivitetsmålet var andelen af ikke-vestlige beboere under 5 %, og i meget få af de udsatte boligområder (under 5 % af dem) var der mere end 30 %. I 2019 var beboerandelen med ikke-vestlig oprindelse over 30 % i mere end halvdelen (55 %) af de udsatte boligområder.

7.5 I hvor lang tid er boligområderne udsatte

I dette afsnit ser vi på, hvor varig en tilstand det er at være et udsat boligområde. Vi ser på, om boligområder, der er udsatte i et givet år, efterfølgende vedbliver at være det i få eller mange år, og vi ser på, om denne varighed ændrer

sig over perioden 1987-2019. Bemærk, at betingelsen om, at et boligområde skal opfylde kriterierne for udsathed tre år i træk for at blive kategoriseret som udsat (se afsnit 7.1), betyder, at vi undgår at medtage boligområder som udsatte, blot fordi de har en høj andel inaktive eller lav uddannelsesdeltagelse for unge i et eller to år.

I alt 1.059 boligområder, svarende til 13 % af alle boligområder, har været udsat efter mål 1 (inaktivitet) mindst et år i den 33-årige periode fra 1987 til 2019, og disse boligområder har i gennemsnit været udsat i 14 år (tabel 7.5). Flere af disse boligområder har endvidere været udsat efter mål 1 i mindst 30 år. 92 af de 271 boligområder, som i 1987 er udsat efter mål 1, er udsat i mindst 30 år i træk efter dette mål (figur 7.16a).

I alt 908 boligområder har været udsat efter mål 2 (ungeuddannelse) mindst et år i den 33-årige periode, og disse boligområder har i gennemsnit været udsat i knap tre år (tabel 7.5). Dvs. at boligområder udsat efter mål 2, er udsat i markant kortere perioder end boligområder udsat efter mål 1. Nogle af boligområderne udsat efter mål 2 har dog været udsat i mere end fem år. 12 af de 57 boligområder, som i 1987 er udsat efter mål 2, er udsat i mindst fem år i træk efter dette mål (figur 7.16.B).

Der er ikke stor forskel på antallet af boligområder, der på et eller andet tidspunkt har været udsatte områder efter de to mål, henholdsvis 1.059 efter mål 1 og 908 efter mål 2. Men den gennemsnitlige varighed er som angivet meget forskellig. Er boligområdet udsat grundet høj andel inaktive beboere, er varigheden høj, mens varigheden omvendt er lav for boligområder, der er udsatte grundet lav uddannelsesdeltagelse for de helt unge.

Tabel 7.5 Boligområder, der mindst et år har været udsat efter mål 1 eller 2: Gennemsnitligt antal år boligområderne har været udsat i perioden 1987-2019

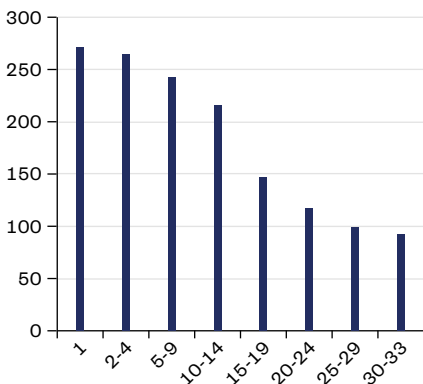
	Gennemsnit (år)	Standard afvigelse	Antal boligområder
Udsat efter mål 1	14,3	10,5	1.059
Udsat efter mål 2	2,7	2,5	908

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Figur 7.16 Boligområder, som er udsatte i 1987: Hvor mange af områderne er udsatte et år efter, to-fire år efter osv. (uden pause)

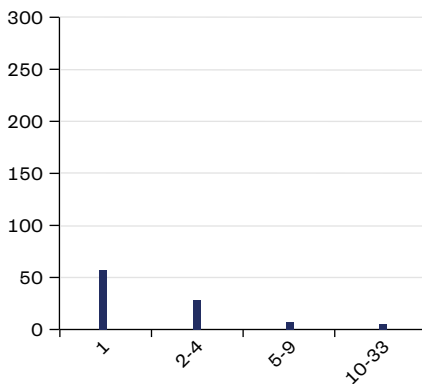
A. Efter mål 1

Antal boligområder



B. Efter mål 2

Antal boligområder



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

Varigheden af at være et udsat boligområde efter inaktivitetsmålet afhænger imidlertid stærkt af de økonomiske konjunkturer. Varigheden er navnlig høj, hvis et boligområde er udsat, når konjunkturerne i de følgende år er i tilbagegang, som fx på toppen af en højkonjunktur, jf. figur 7.17, som viser varigheden for boligområder, der er udsat efter mål 1 i udvalgte år i perioden.³⁶ Og tilsvarende er varigheden lav for boligområder, som er udsatte på et tidspunkt, hvor de økonomiske konjunkturer udviser fremgang i de følgende år, også selvom der er tale om økonomisk krise. Det afgørende ser ud til at være, om økonomien går frem eller tilbage i de følgende to-tre år, jf. figur 7.17. Af de boligområder, som var udsatte i 1987, på toppen af højkonjunktureren, var knap ni ud af ti stadig udsatte fem-seks år efter, og tre ud af fire, ti år efter. Til gengæld havde boligområder, der var udsatte i 1994, da den økonomiske krise var værst, og arbejdsløsheden var på sit højeste, kun udsigt til kortvarigt at være et udsat boligområde. Efter fem-seks år var kun godt halvdelen stadig udsatte, og efter ti år, fire ud af ti.

³⁶ Vi har ikke lavet en tilsvarende figur for mål 2, da boligområder udsat efter mål 2 typisk er udsat i en meget kort periode.

Varighedens afhængighed af konjunkturerne har en oplagt fortolkning. Et boligområde, som trods lav ledighed og høj økonomisk aktivitet i samfundet alligevel er udsat, må anses for at være særligt udsat. Der er antageligt noget mere strukturelt på færde, når et boligområde oplever særligt store problemer med inaktivitet, samtidig med, at der bliver færre inaktive i samfundet generelt. Så disse områder er som udgangspunkt i en svær situation, og hertil kommer, at konjunkturerne så også bliver gradvist dårligere de følgende år, i takt med at højkonjunkturerne klinger af, og de økonomiske tider bliver dårligere. Omvendt er der for de boligområder, der er udsatte, når ledigheden er højest og samfundet generelt kæmper med mange inaktive, ikke nødvendigvis noget strukturelt på færde. Det er mere almindelige boligområder, som blot er lidt hårdere ramt af de dårlige konjunkturer end andre. Og hertil kommer, at de i de følgende år vil opleve, at konjunkturerne stadig bliver bedre og dermed også deres muligheder for at nedbringe antallet af inaktive.³⁷

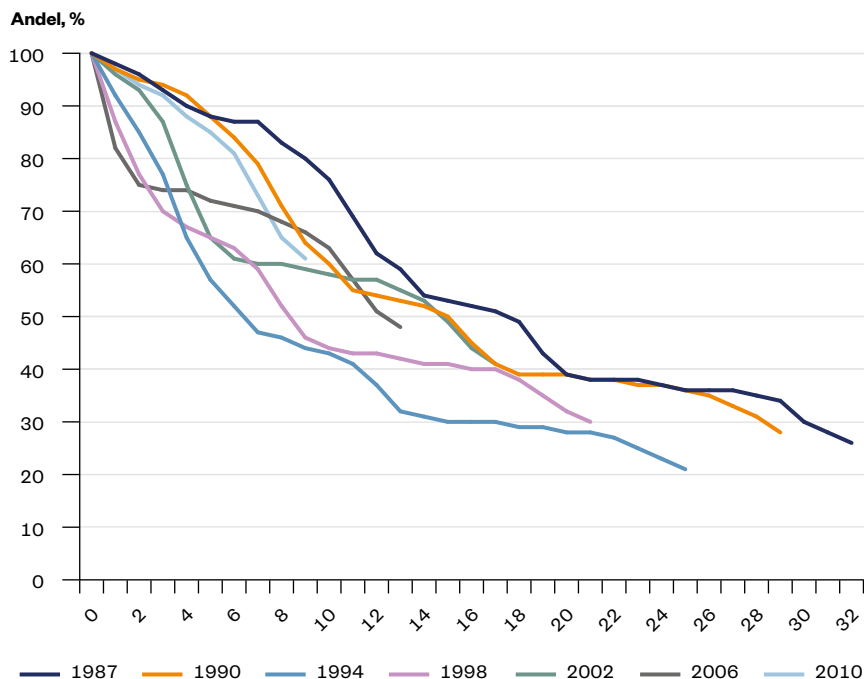
Det ser imidlertid ud til, at en relativt stor andel af de udsatte boligområder efter inaktivitetsmålet aldrig slipper ud af at være udsatte, uanset hvilke betingelser udsathedens observeres under. En relativt stor andel udsatte boligområder er, som nævnt, stadig udsatte områder efter 30 år, uanset om de tidligere har været udsatte under gode eller dårlige konjunkturer.

7.6 Tiltag rettet mod udsatte boligområder og sammenfaldet mellem udsatte boligområder efter mål 1 og 2 og parallelsamfund efter Indenrigs- og Boligministeriets lister

Som beskrevet i starten af dette kapitel har bekymringen for koncentrationen af personer med få socioøkonomiske ressourcer i bestemte boligområder været stigende og ført til politiske tiltag rettet mod udsatte boligområder med det formål at styrke beboernes ressourcer og at ændre beboersammensætningen i disse områder. Derudover har der været et eksplicit fokus på at mindske koncentrationen af personer med ikke-vestlig oprindelse. Vi beskriver i det følgende kort de politiske tiltag, der har været rettet mod udsatte boligområder siden midt i 1980'erne. Dernæst ser vi på sammenfaldet mellem udsatte boligområder

37 Figur A.7.16 i appendikset viser varigheden for boligområder, der er nyudsatte (dvs. ikke var udsat året før) i udvalgte år. Denne figur underbygger i stort omfang de beskrevne betragtninger om betydningen af konjunkturerne.

Figur 7.17 Boligområder, som er udsat efter mål 1 i 1987, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 og 2010: Hvor mange år er de efterfølgende udsat (uden pause)



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

efter mål 1 og 2 og parallelsamfund (tidligere benævnt ghettoer) ifølge Indenrigs- og Boligministeriet.

7.6.1 Tiltag rettet mod udsatte boligområder

Indsatser rettet mod udsatte boligområder har haft fokus på områder bestående af almene boliger. Anvendelse af områdebaserede indsatser til almene boligområder, der er kendetegnet ved sociale, økonomiske og fysiske problemer, begyndte midt i 1980'erne. Der var dog i starten udelukkende fokus på fysiske indsatser ud fra en antagelse om, at fysiske forbedringer af boligområdet kunne øve en positiv indflydelse på det sociale miljø og beboersammensætningen. I 1990'erne var der et øget fokus på koncentrationen af socialt udsatte grupper og etniske minoritetsgrupper i en række boligområder, og der blev med Regeringens Byudvalg, som blev nedsat i 1993, for første gang igangsat en hel-

hedsorienteret indsats, der både rummede fysiske, sociale og økonomiske indsatser. Tankegangen var bl.a., at områdebaserede indsatser kan bidrage til at løfte socialt udsatte beboere i forhold til uddannelse, beskæftigelse og inklusion i samfundet og hermed løfte boligområderne (Christensen, 2013). Siden 2006 har Landsbyggefonden, på grundlag af boligaftaler indgået af partier i Folketinget, uddelt midler til fysiske renoveringer og omdannelse samt boligsociale indsatser og huslejestøtte rettet mod at håndtere det sammensatte problemkompleks af fysiske, sociale og økonomiske problemer, der kendetegner udsatte boligområder (se fx Christensen, 2018 og Christensen, Mehlsen, Enemark og Jakobsen, 2019).

00'erne var præget af et stigende fokus på etnisk segregering og en ændring i retorikken, hvor begreber som ghetto og ghettoisering hyppigt blev anvendt. For at regulere beboersammensætningen i boligområderne indførtes bl.a. en række nye udlejningsregler som fleksibel udlejning, der giver fortrinsret til bestemte grupper (fx beskæftigede), og kombineret udlejning, som giver mulighed for at afvise boligsøgende, der har modtaget kontanthjælp eller lignende i en vis periode (Christensen, 2013). I 2010 offentliggjorde Boligministeriet for første gang en liste over områder, der blev defineret som ghettoer, den såkaldte ghettoliste. Ghattolisten omfattede i 2010 almene boligområder med mindst 1.000 beboere, der opfylder to af følgende kriterier: (1) Andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande overstiger 50 %, (2) andelen af 18-64-årige uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse overstiger 40 % (opgjort som et gennemsnit for de seneste fire år), og (3) antal dømte i et givent år for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer pr. 10.000 beboere på 18 år og derover overstiger 270 personer (opgjort som et gennemsnit for de seneste fire år) (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2010). Ghattolisten har ikke haft betydning for, hvilke områder der fik støtte fra Landsbyggefonden.

I 2018 fremlagde den daværende regering (Venstre, Liberal Alliance og det Konservative Folkeparti) udspillet "Et Danmark uden parallelsamfund", og Regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti indgik aftalen "Initiativer på boligområdet, der modvirker parallelsamfund". Elementer i denne aftale er indførelse af nye ghettokriterier, herunder for første gang en afgrænsning af "Hårde ghettoer", se afsnit 7.1.1 for de nye ghettokriterier.

Parallelsamfunds aftalen indeholder en række tiltag rettet mod boligområder, hvor "parallelsamfund trives med henblik på at forandre boligområderne fysisk, socialt og ressourcemæssigt". Tiltagene omfatter bl.a. en nedbringelse af andelen af almene familieboliger i de hårde ghettoområder. En for ensidig bolig-

sammensætning, hvor boligerne primært består af almene familieboliger, som er tydeligt afgrænset for et omkringliggende samfund, anses for problematisk. Derfor skal andelen af almene familieboliger som udgangspunkt nedbringes til højst 40 % inden 2030. Det kan fx ske ved byggeri af boliger med andre ejerforhold, gennem omdannelse af almene familieboliger til ældre- eller ungdomsboliger, ved salg af almene familieboliger, ved målrettet nedrivning og ved tiltrækning af private og offentlige arbejdspladser. Aftalen indebærer også, at der skal ske en ”mere håndfast styring af hvem der kan bo i udsatte boligområder”, hvilket blandt andet sker ved obligatorisk fleksibel udlejning i udsatte boligområder og stop for kommunal anvisning af ydelsesmodtagere, som i de seneste seks måneder har modtaget en af en række offentlige indkomsterstøttede ydelser. Aftalen indebærer desuden, at der fortsat skal ydes støtte til boligsociale indsatser i udsatte boligområder i form af boligsociale aktiviteter (Regeringen, 2018 a-d).

Parallelsamfunds aftalen indeholder endvidere en række delaftaler, bl.a. om obligatoriske læringstilbud til børn i udsatte boligområder, en bedre fordeling af børn fra udsatte boligområder i daginstitutioner og sprogprøver i 0. klasse på grundskoler med høj andel af børn fra udsatte boligområder (Regeringen, 2018b-d). Med baggrund i regeringens udspil ”Et Danmark uden parallelsamfund” er der også gennemført en styrket politiindsats i særligt udsatte boligområder og indført højere straffe i bestemte områder (Transport- og Boligministeriet, 2020).

I 2021 blev betegnelserne for ghettoer og hårde ghettoer ændret til hhv. parallelsamfund og omdannelsesområder. Endvidere blev der for første gang lavet en liste over forebyggelsesområder. Til opgørelsen af disse områder anvendes de samme kriterier som til opgørelsen af parallelsamfund, men med lavere grænseværdier. Denne nye områdekategori for boligområder er indført for at forebygge, at flere boligområder udvikler sig til parallelsamfund, og der er bl.a. indført obligatorisk fleksibel udlejning i forebyggelsesområderne (Indenrigs- og Boligministeriet, 2021f).

7.6.2 Sammenfaldet mellem udsatte boligområder efter mål 1 og 2 og parallelsamfund efter Indenrigs- og Boligministeriets liste

Sammenfaldet mellem boligområder, der er udsat efter hhv. mål 1 og mål 2, og boligområder, der er en del af de områder, som er på listen over ghettoer i Danmark, er vist i tabel 7.6 for årene 2010 og 2019. Vi har valgt disse to år, da 2010 er det første år, hvor der er udarbejdet en ghettoliste, og 2019 er det sidste år, som vi har data for. Sammenfaldet er større for mål 1 end for mål 2, hvilket er forventeligt, da andelen inaktive både anvendes til at kategorisere boligområder

som udsat efter mål 1 og er et af kriterierne i kategoriseringen af ghettoer. Andelen unge, som starter på en ungdomsuddannelse, er derimod ikke et af kriterierne i kategoriseringen af ghettoer.

Tabel 7.6 Boligområder i 2010 og 2019: Sammenfald mellem om et boligområde er udsat efter mål 1 eller mål 2, og om boligområdet er en del af et område, der er kategoriseret som en ghetto ifølge ghettolisten

	Mål 1 - 2010	Mål 1 - 2019	Mål 2 - 2010	Mål 2 - 2019
På ghettolisten - udsat	73	66	3	8
Ikke på ghettoliste - udsat	291	246	53	124
På ghettolisten - ikke udsat	36	43	106	101
Ikke på ghettoliste - ikke udsat	7.958	8.000	8.196	8.122
I alt	8.358	8.355	8.358	8.355

Note: Grundet datasammenlægning er der tre færre boligområder i 2019.

Af de 109 boligområder, der er en del af et område på ghettolisten i 2010, er 73 områder (67 %) udsat efter mål 1, mens 36 områder (33 %) ikke er udsat efter mål 1. I 2019 er der også 109 boligområder, som er en del af et område på ghettolisten, og heraf er 66 områder (61 %) udsat efter mål 1, mens 43 områder (39 %) ikke er udsat efter dette mål.³⁸ Det lidt mindre sammenfald mellem mål 1 og ghettolisten i 2010 end i 2019 kan hænge sammen med, at definitionen af en ghetto har ændret sig. I 2019 er et område fx kun kategoriseret som en ghetto, hvis andelen med ikke-vestlig baggrund overstiger 50 % af beboerne.

Sammenfaldet mellem boligområder udsat efter mål 2 og boligområder, som er en del af områder på ghettolisten, er meget lille: Af de 109 boligområder, der er en del af et område på ghettolisten i 2010, er kun tre områder udsat efter mål 2, mens det i 2019 kun er otte områder af de 109 boligområder, der er en del af et område på ghettolisten, som er udsat efter mål 2. Dette svarer til, at under 10 % af de boligområder, der er en del af et område på ghettolisten, også er udsat efter mål 2.

Udsathed har mange dimensioner, og det er nok også årsagen til det beskedne sammenfald mellem målene for udsathed anvendt i dette kapitel og ghetto-

³⁸ Det er tilfældigt, at der i både 2010 og 2019 er 109 boligområder, som er en del af et område på ghettolisten. Antallet svinger i perioden 2010-2019.

listen, såvel som det begrænsede sammenfald mellem de to mål for udsathed defineret i dette kapitel (se afsnit 7.2.1 for sammenfaldet mellem mål 1 og 2). De mange dimensioner af udsathed fremgår også af afsnit 7.1.1, som viser, at der i litteraturen er mange forskellige måder at definere et udsat boligområde på.

7.7 Sammenfatning

I de dimensioner, hvor segregeringen er steget i Danmark de sidste 35 år, har de udsatte boligområder oplevet en stærkere stigning i segregeringen end et gennemsnitligt boligområde. Det drejer sig først og fremmest om boligmæssig koncentration med hensyn til indkomst og navnlig koncentration af lavindkomstfamilier. Den samme tendens gør sig gældende vedrørende kortuddannede.

Men også i dimensioner, hvor udviklingen overordnet set ikke har været så entydig, som for eksempel den boligmæssige segregering vedrørende herkomst, er der – især i boligområder udsat efter inaktivitetsmålet – sket en koncentration af beboere af ikke-vestlige herkomst i de udsatte boligområder i væsentligt højere grad end i de øvrige boligområder.

De udsatte boligområder – særligt boligområder udsat efter inaktivitetsmålet – ligner med andre ord de øvrige boligområder mindre i 2019, end de gjorde i 1987. Den lokale koncentration af personer i familier med lav indkomst, kort uddannelse og ikke-vestlig oprindelse er gradvist gennem perioden blevet relativt højere i de udsatte boligområder i sammenligning med de øvrige boligområder. Almene boliger har altid fyldt meget i de udsatte boligområder af mange grunde, men beboerne i boligområder udsat efter inaktivitetsmålet, bor også i højere grad i almene boliger i 2019, end tilfældet var i 1987.

Fra 1987 til 2019 ser vi også ændringer i forhold til, hvor i Danmark de udsatte boligområder ligger. I 1987 var udsatte boligområder i meget høj grad et storbyfænomen, mens det i 2019 var bredt ud til hele landet. Fra 1987 til 2019 falder andelen af boligområder, som ligger i bykommunerne, udsat efter inaktivitetsmålet, fra 76 % til 52 %, mens andelen, der ligger i yderkommuner, stiger fra 16 % til 33 %. Ændringerne er mere markante for boligområder udsat efter ungeuddannelsesmålet. Her falder andelen af udsatte boligområder, som ligger i bykommuner, fra 82 % til 44 %, mens andelen der ligger i yderkommuner stiger fra 7 % til 42 %. Udviklingen betyder, at udsatte boligområder fylder mere (udgør en større andel af boligområderne) i yderkommuner end i bykommuner i 2019, mens det omvendte var tilfældet i 1987.

Endelig er udsathed, når det drejer sig om mange inaktive beboere, et fænomen med stor varighed. Den gennemsnitlige varighed er 14 år, og boligområder, som er udsatte i et givet år, er næsten også alle sammen udsatte i det følgende år. Efter 15 år er mere end halvdelen af områderne stadig udsatte. Varigheden er imidlertid stærkt afhængig af konjunkturerne. Udsatte boligområder, som er udsatte, når konjunkturerne er gode, har høj varighed, mens områder, som er udsatte, mens konjunkturerne er dårligst, har lav varighed. En vigtig faktor ser ud til at være om de økonomiske konjunkturer er i tilbagegang eller fremgang de følgende år. Boligområder, som trods gode tider og få inaktive i samfundet i almindelighed alligevel har store problemer med inaktivitet, viser tegn på mere grundlæggende strukturelle udfordringer, mens boligområder, som har mange inaktive i situationer hvor samfundet generelt har problemer med mange inaktive, er mere almindelige. Men uanset hvilken konjunktursituation et område har været udsat under, er der en relativt høj sandsynlighed for, at tilstanden bliver langvarig. Selv efter 30 år er en stor andel registrerede udsatte områder stadig udsatte boligområder.

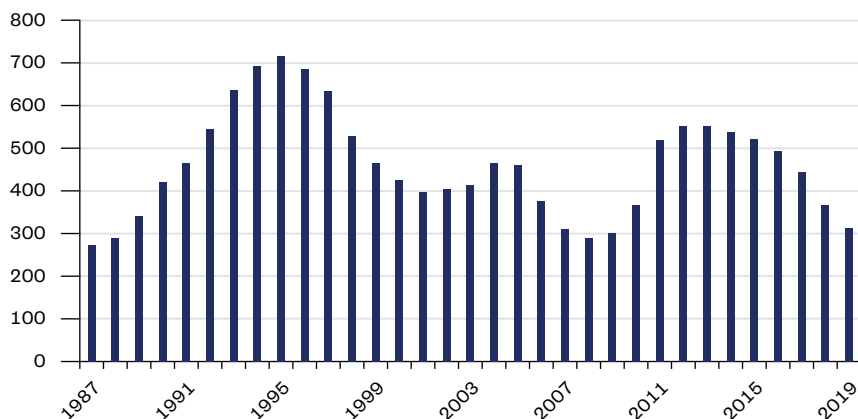
Omvendt er varigheden for områder, der er udsatte, fordi få unge deltager i ungdomsuddannelse, generelt lav, og der er ingen tegn på konjunkturafhængighed. Her er den gennemsnitlige varighed kun knap tre år, og allerede efter nogle få år er under halvdelen stadig udsatte. Den korte varighed indikerer, at den relativt høje andel unge, der hverken er i gang med eller har fuldført en ungdomsuddannelse, fortrinsvist skyldes midlertidige sammensætningseffekter fremfor grundlæggende strukturelle forhold.

I kapitlet har vi dels anvendt et mål for de voksne beboeres udsathed (inaktivitetsmålet) og et mål for, om de unge i boligområderne er rustet til fremtiden (ungeuddannelsesmålet). Analyserne i dette kapitel og anvendelsen af disse to mål tjener som inspiration for fremtidig forskning om udsatte boligområder, herunder en videreudvikling af målene. Ungeuddannelsesmålet er tænkt som en indikator for, hvordan de unge, der forlader 9. klasse, klarer sig efter skolen. En svaghed ved at se på deltagelse i ungdomsuddannelse for de 18-19-årige er, at mange unge først gennemfører en ungdomsuddannelse, når de er midt i 20'erne. Så et alternativt mål vil være at se på unge, der bor i et boligområde, når de færdiggør grundskolen og så måle, om de har fuldført en ungdomsuddannelse, når de er 25 år (uanset om de er flyttet fra boligområdet eller ej). Et andet alternativ er at se på karakterer fra 9. klasses afgangsprøve for at belyse, om de unge har taget folkeskolens afgangsprøve som afslutning på 9. klasse. I så fald kan vi ikke se så langt tilbage i tid (jf. afsnit 7.1.2). Denne svaghed ved udsatmål 2 betyder, at vi i kapitlet har tillagt udviklingen beskrevet med inaktivitetsmålet, mål 1, størst vægt.

Appendiks

Figur A.7.1 Antal boligområder udsat efter mål 1, dvs. som tre år i træk opfylder følgende kriterie: Mindst 40 % af de 18-64-årige er inaktive, 1987-2019

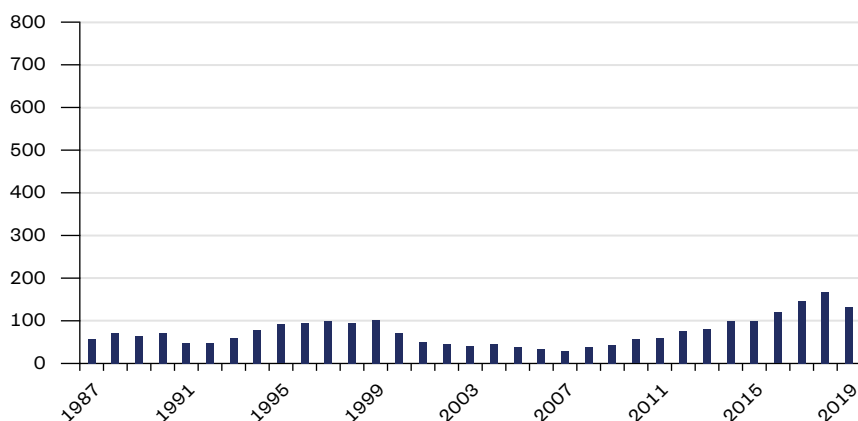
Antal boligområder



Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolkningsregistret og Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

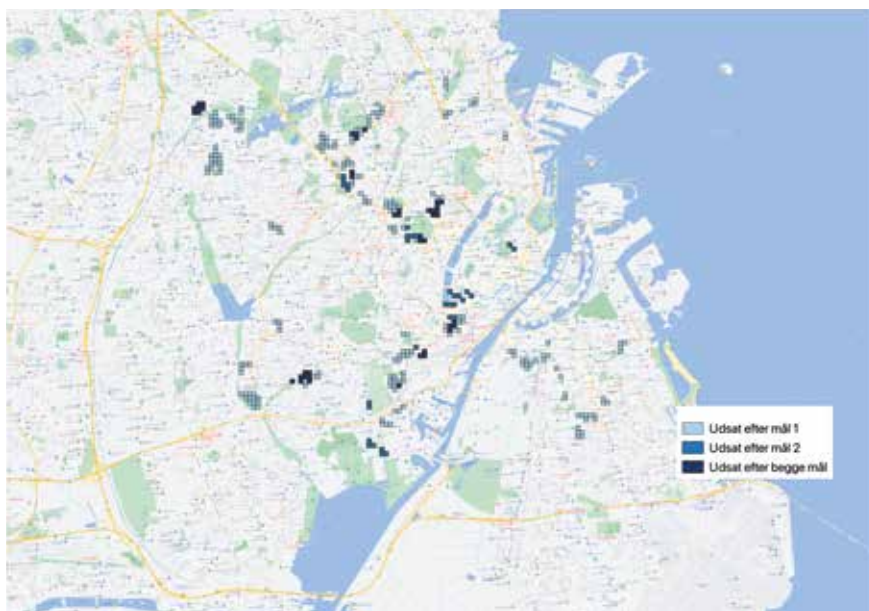
Figur A.7.2 Antal boligområder udsat efter mål 2, dvs. som tre år i træk opfylder følgende kriterie: Andelen af 18-19-årige i boligområdet, der hverken er i gang med eller har fuldført en ungdomsuddannelse, er 2 gange højere end den tilsvarende andel for alle 18-19-årige i Danmark, 1987-2019

Antal boligområder

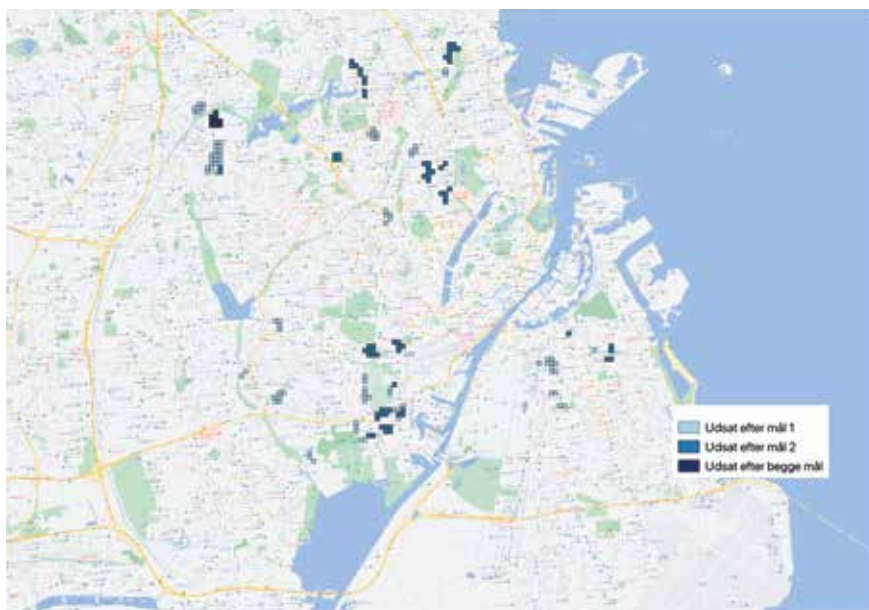


Kilde: Egne beregninger på baggrund af Befolknings- og Uddannelsesregistret for Danmark 1985-2019 og 8.358 boligområder konstrueret af Damm m.fl. (2021).

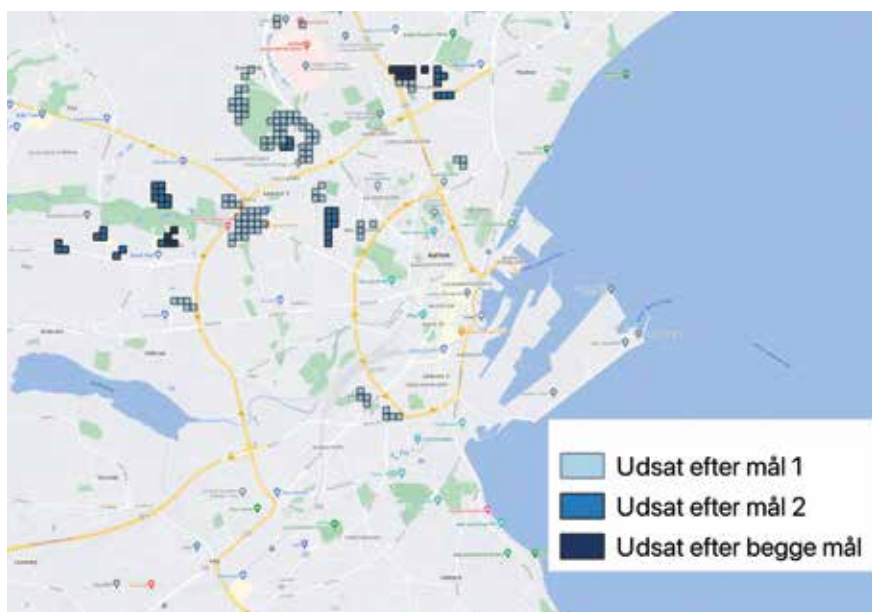
Figur A.7.3 Kort over København 1987



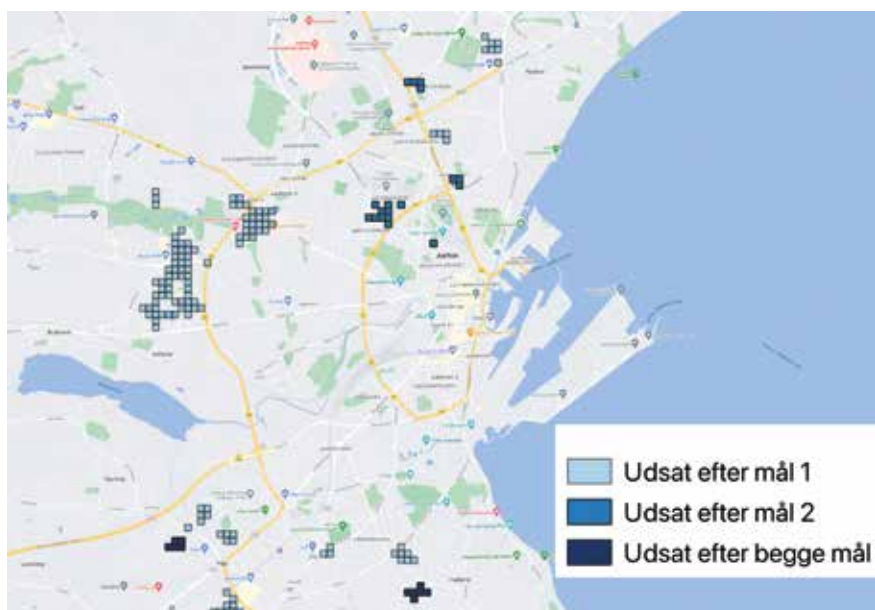
Figur A.7.4 Kort over København 2019



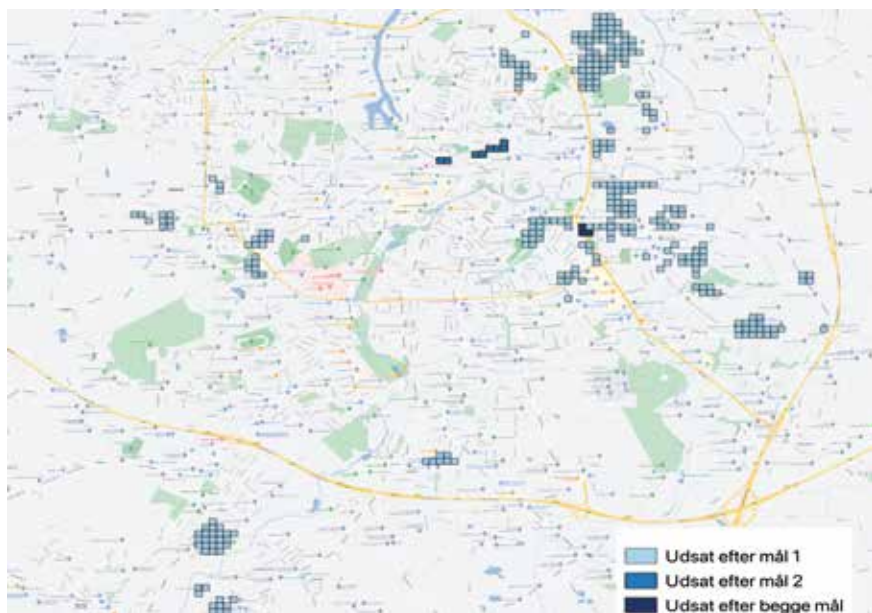
Figur A.7.5 Kort over Aarhus 1987



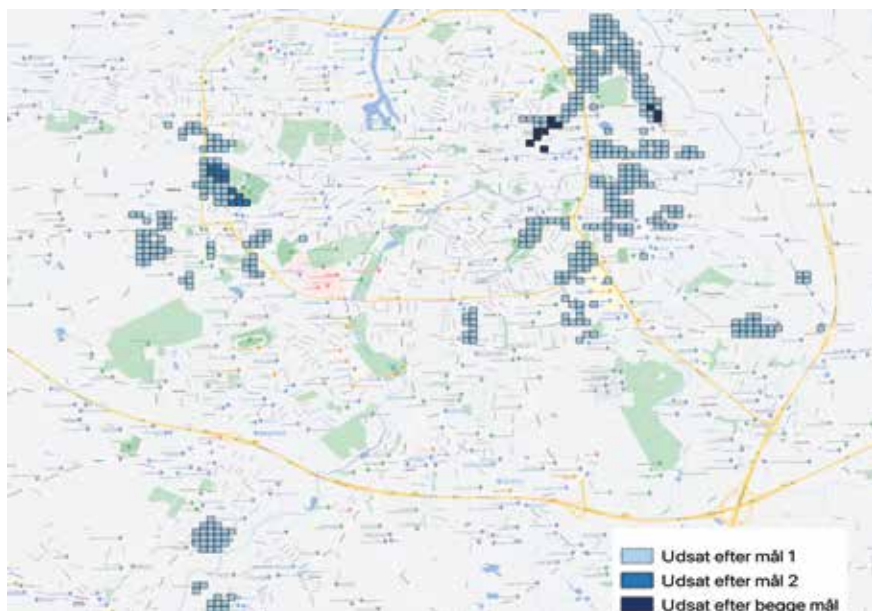
Figur A.7.6 Kort over Aarhus 2019



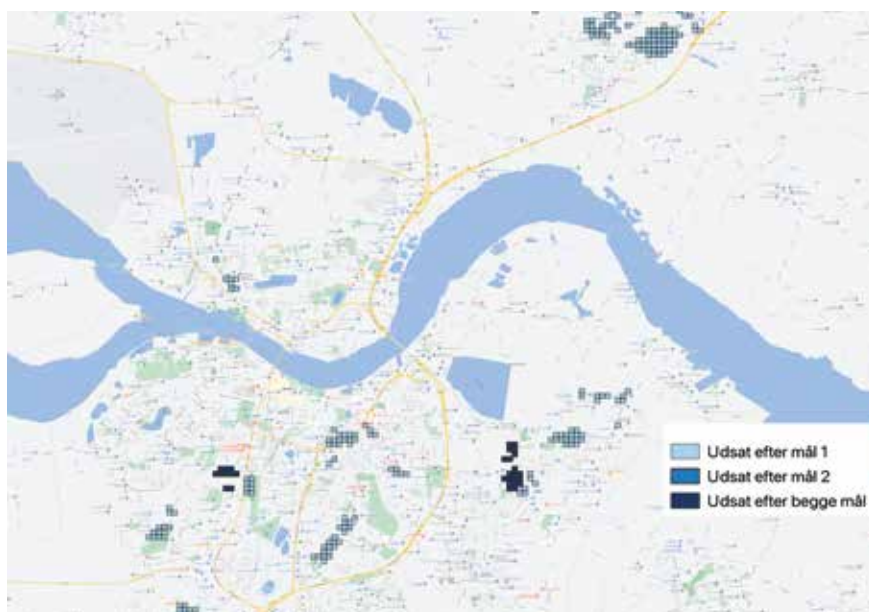
Figur A.7.7 Kort over Odense 1987



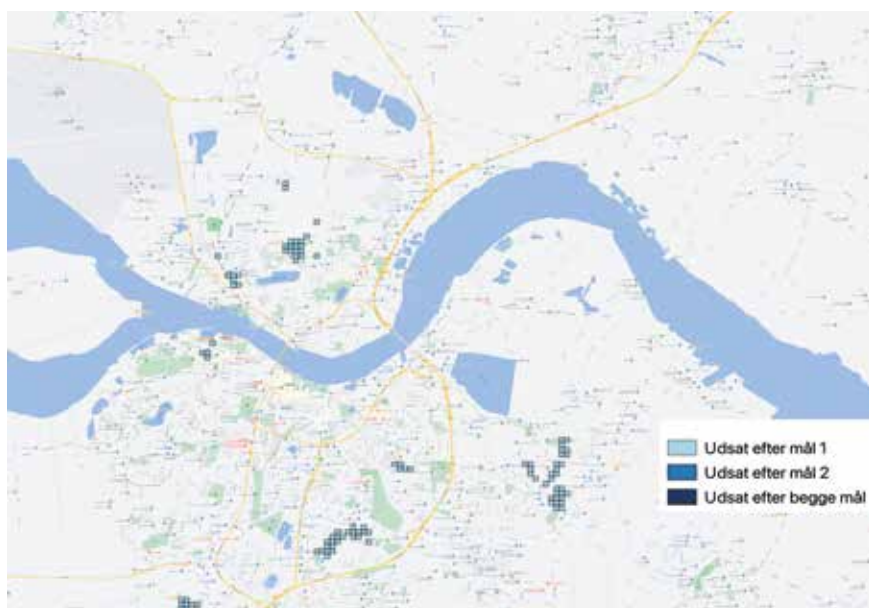
Figur A.7.8 Kort over Odense 2019



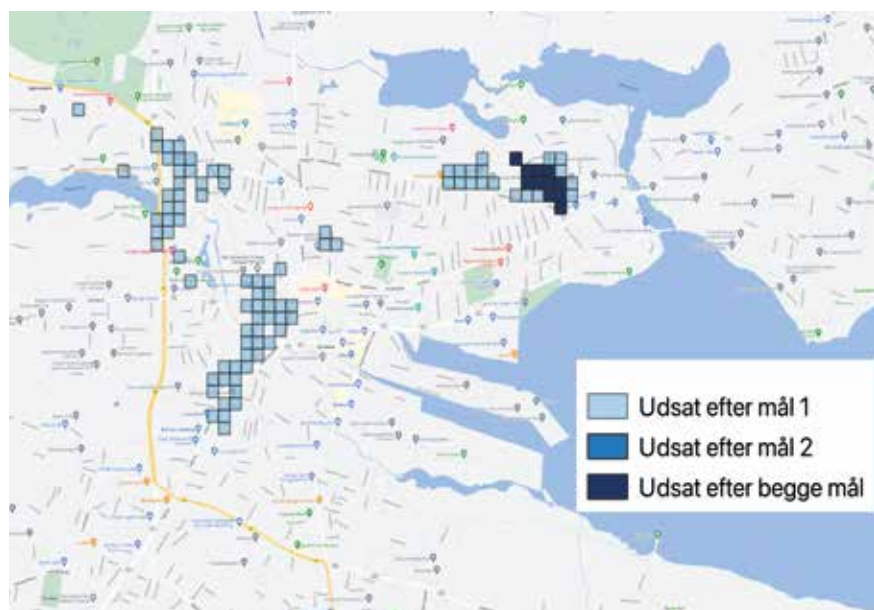
Figur A.7.9 Kort over Aalborg 1987



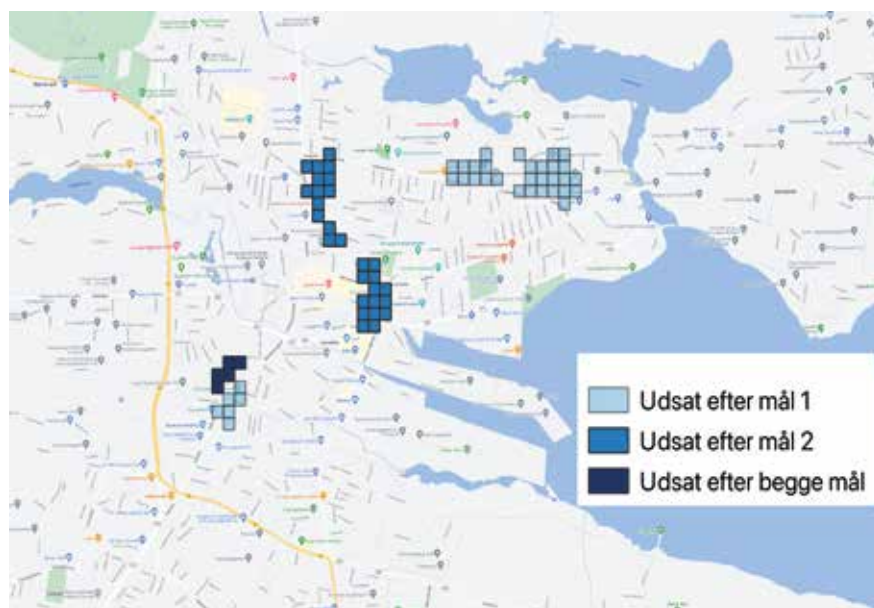
Figur A.7.10 Kort over Aalborg 2019



Figur A.7.11 Kort over Horsens 1987



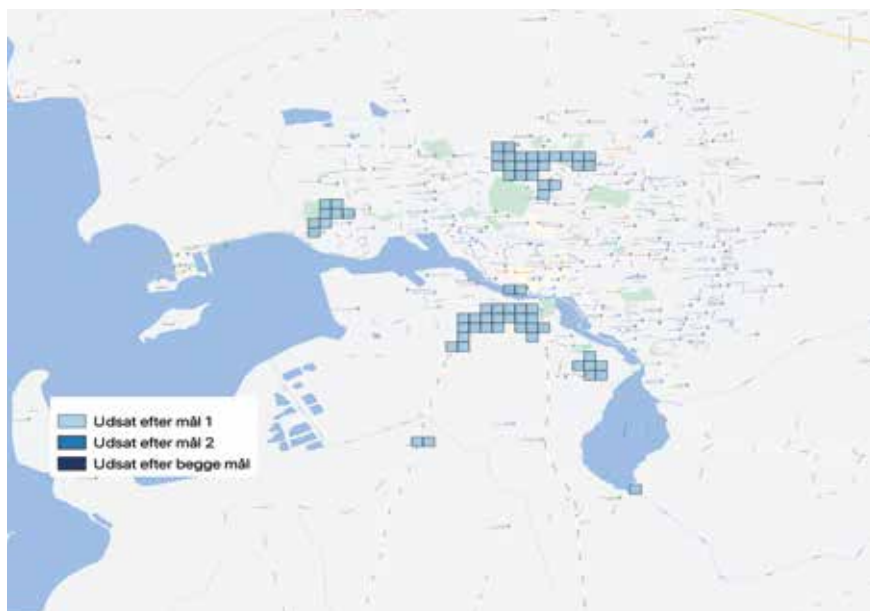
Figur A.7.12 Kort over Horsens 2019



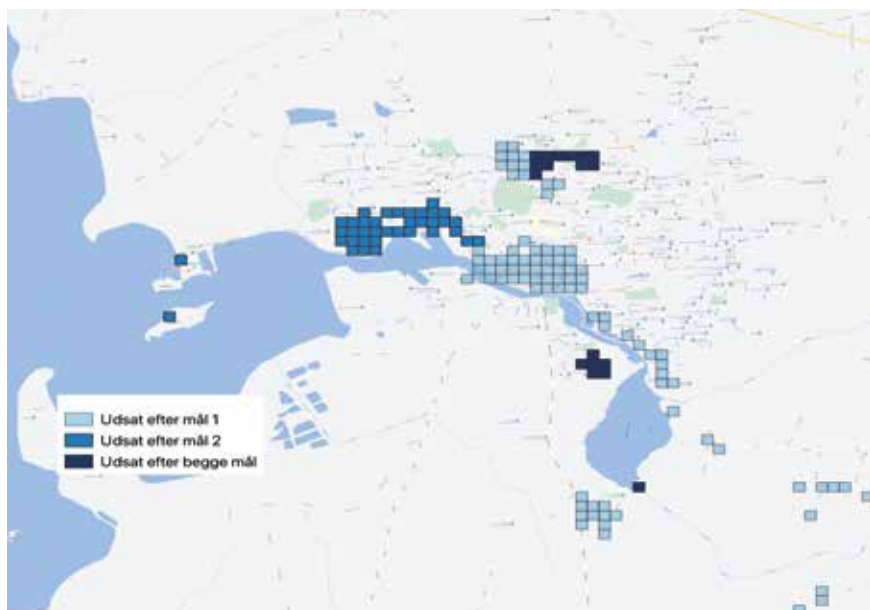
Figur A.7.13 Kort over Nykøbing, Saksøbing og omegn (i Guldborgsund Kom). 2019



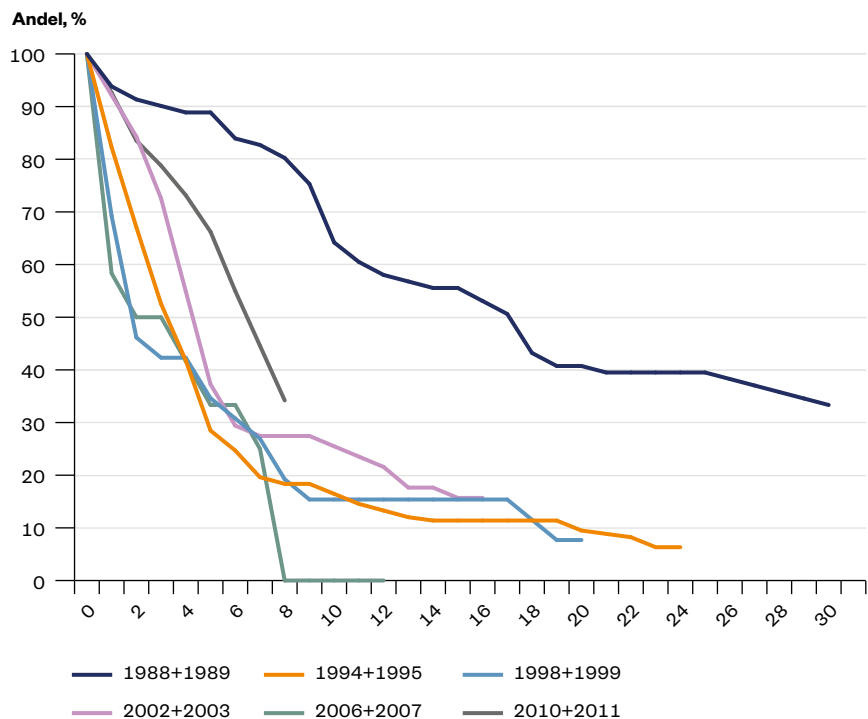
Figur A.7.14 Kort over Nakskov (Lolland Kommune) 1987



Figur A.7.15 Kort over Nakskov (Lolland Kommune) 2019



Figur A.7.16 Boligområder, som er nyudsatte efter mål 1 i 1988-89, 1994-95, 1998-99, 2002-03, 2006-07 og 2010-11: Hvor mange år er de efterfølgende udsat (uden pause)



Litteratur

- Alexander, D. og J. Currie. (2017). "Is it Who You Are or Where You Live? Residential Segregation and Racial Gaps in Childhood Asthma". *Journal of Health Economics*, 55: 186-200.
- Algren, M.H., C.K. Bak, G. Berg-Beckhoff og P.T. Andersen. 2015. "Health-Risk Behaviour in Deprived Neighbourhoods Compared with Non-Deprived Neighbourhoods: A Systematic Literature Review of Quantitative Observational Studies". *PLoS one*, 10(10).
- Andersen, H. S. 2005, Den sociale og etniske udvikling i almene boligafdelinger (SBI 2005:10), Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm.
- Christensen, G. 2013. *Indsatser i udsatte boligområder. Hvad virker, hvorfor og hvordan?* Kraks Fond Byforskning.
- Christensen, G., M.L. Christensen, L. Mehlsen, M.H. Enemark og V. Jakobsen. 2019. *Tryghed og trivsel i udsatte boligområder – Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2015-18- midlerne*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Christensen, G., V. Jakobsen, M.H. Enemark, C.L. Stabell, H. Nielsen, L. Mehlsen, C.D. Søgaard og L. Glerup Aner. 2018. *Boligsociale indsatser til småbørnsfamilier i udsatte boligområder: Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Damm, A.P. 2014. "Neighborhood Quality and Labor Market Outcomes : Evidence from Quasi-Random Neighborhood Assignment of Immigrants". *Journal of Urban Economics*, 79: 139-166.
- Damm, A.P., A. Hassani og M.L. Schultz-Nielsen. 2021. "Data Construction of Danish Residential Neighbourhoods for 1986-2016". *Danish Journal of Economics (Nationaløkonomisk Tidsskrift)*.
- Damm, A.P., M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs. 2006. *En befolkning deler sig op?* København: Gyldendal.
- Fallesen, H.W. 2017. "Undersøgelse af uddannelseskloften: Haler børn med indvandrerbaggrund ind på de etnisk danske børn?". 49(3): 292-311.
- Hummelgaard, H., B.K. Graversen, D. Lemmich og J.B. Nielsen. 1997. *Udsatte boligområder i Danmark*. København: AKF Forlag.
- Indenrigs- og Boligministeriet. 2021a. Liste over udsatte boligområder pr. 1. december 2021. <https://im.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/dec/faldet-i-antallet-af-udsatte-boligomraader-fortsætter>, tilgået 17.12.2021.
- Indenrigs- og Boligministeriet. 2021b. Liste over parallelsamfund pr. 1. december 2021. <https://im.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/dec/faldet-i-antallet-af-udsatte-boligomraader-fortsætter>, tilgået 17.12.2021.

- Indenrigs- og Boligministeriet. 2021c. Liste over omdannelsesråder pr. 1. december. <https://im.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/dec/faldet-i-antallet-af-udsatte-boligomraader-fortsætter,tilgået17.12.2021>.
- Indenrigs- og Boligministeriet. 2021d. Liste over forebyggelsesområder pr. 1. december 2021. <https://im.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/dec/faldet-i-antallet-af-udsatte-boligomraader-fortsætter,tilgået17.12.2021>.
- Indenrigs- og Boligministeriet. 2021f. Tilgængelige redskaber i forebyggelsesområder – fleksibel udlejning og begrænset kommunal anvisning.
- Iversen, A.Ø, J. Zangenberg Hansen, M.F. Hansen og P. Stephensen. 2019. *Udsatte boligområder i Danmark. En historisk analyse af socioøkonomisk segregering, flyttemønstre og indkomstforløb*. København: DREAM.
- Jakobsen, V., T. Heide-Jørgensen og M.H. Enemark. 2020. *Udsatte boligområder i Danmark 1985-2015*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. VIVE Rapport.
- Landsbyggefonden. 2019. Beboere i den almene sektor 2019. <https://lbf.dk/analyser/statistikker-og-analyser/beoerstatistik/beoerstatistik-2019/>
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. 2010. Liste over særligt udsatte boligområder pr. oktober 2010. [file:///C:/Users/B059104/Downloads/Ghettolisten%202010%2010%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/B059104/Downloads/Ghettolisten%202010%2010%20(3).pdf), tilgået 11.03.2022.
- Regeringen. 2018a. Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti om Initiativer på boligområdet, der modvirker parallelsamfund. <https://www.regeringen.dk/aktuelt/publikationer-og-aftaletekster/aftale-om-initiativer-paa-boligomraadet-der-modvirker-parallelsamfund/>, tilgået 11.03.2022.
- Regeringen. 2018b. Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti om delaftale på Børne- og Socialministeriets område om obligatorisk læringstilbud til 1-årige i udsatte boligområder og skærpet straf for pligtforsømmelse for ledere i offentlig tjeneste eller hverv.
- Regeringen. 2018c. Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti om delaftale på Børne- og Socialministeriets område om bedre fordeling i daginstitutioner.
- Regeringen. 2018d. Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti om delaftale på undervisningsområdet om at bekæmpe parallelsamfund.
- Reijneveld, S.A., E. Brugman, F.C. Verhulst og S.P. Verloove-Vanhorick. 2005. "Area Deprivation and Child Psychosocial Problems". *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 40(1): 18-23.
- Sampson, R.J., S.W. Raudenbush og F. Earls. 1997. "Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy". *Science*, 277: 918-924.

Transport- og Boligministeriet. 2020. Redegørelse om parallelsamfund.

Ugebrevet A4. 15.08.2005. "Ghettoer breder sig hastigt", 25.

van Vuuren, C.L., S.A. Reijneveld, M.F. van der Wal og A.P. Verhoeff. 2014. "Neighborhood Socioeconomic Deprivation Characteristics in Child (0–18 Years) Health Studies: A review". *Health & Place*, 29: 34-42.

KAPITEL 8:

**Boligmæssig
segregering
i Danmark
i skandinavisk
perspektiv**

**Af Anna Pii Damm, Ahmad Hassani, Torben Tranæs
og Marie Louise Schultz-Nielsen**

Danmark har en lang tradition for, at man fra politisk side meget aktivt forsøger at styre byudviklingen, herunder de fysiske rammer, transportveje, placeringen af industri og erhverv, samt sammensætningen af boligmassen. De hensyn, som har ligget bag bestræbelserne for at påvirke byudviklingen, har ændret sig noget over tid. Der har altid været et meget stærkt fokus på økonomi, dvs. at der var gode arbejdspladser til byens borgere og dermed også et godt skattegrundlag at basere kommunernes økonomi på. Men der har også i lange perioder været fokus på at begrænse sociale og sundhedsmæssige problemer. Disse problemer optrådte stærkt segregeret i det meste af det 20. århundrede. Problemerne optrådte navnlig i de større byer og blev blandt andet søgt løst via saneringer af gamle boliger og opførelse af nye større og mere moderne boliger i stedet. Senere har miljøhensyn føjet sig til listen over hensyn, som byplanlægningen skulle tilgodese, med dertilhørende tiltag til fremme af rent vand og luft i byerne. De forskellige hensyn har i perioder understøttet hinanden og i andre perioder været i delvis konflikt med hinanden, som fx hensynet til arbejdspladser på den ene side og miljøhensyn på den anden. Gennem de seneste knap 30 år har et yderligere emne føjet sig til listen over emner, som byudviklingen skulle have fokus på. Det drejer sig om segregering og sammenhængskraft, som er kommet i fokus i kølvandet på den stigende indvandring fra ikke-vestlige lande, som har fundet sted siden midten af 1980'erne.

I dette kapitel kaster vi først et blik på, hvad der historisk har drevet politikernes aktive forsøg på at påvirke den boligmæssige segregering af befolkningen i landet i almindelighed og i byerne i særdeleshed. Dernæst giver vi en kort status over udviklingen i etnisk segregering i Danmark og udvalgte OECD-lande siden årtusindskiftet. Hovedfokus i kapitlet vil være på segregering efter herkomst, i og med at der i Danmark de sidste knap 30 år har været et særligt fokus på at begrænse etnisk segregering. Som i de foregående kapitler måler vi ikke etnisk segregering som sådan, men segregering efter herkomst, der er bestemt af ens indvandrerhistorie og ikke af ens etnicitet. I den konkrete boligregulering bru-

ger myndighederne også herkomst og ikke etnicitet, selvom herkomst i den forbindelse i praksis typisk er tæt forbundet med etnicitet.³⁹

Problemstillingerne vedrørende bolig-mæssig segregering af indvandrergupper er uløseligt forbundet med problemstillingen vedrørende indvandrernes integration i samfundet som helhed jf. kapitel 2. Hvem vi bor i boligområde med påvirker, hvem vores børn går i skole med, hvilke børn og unge de har som rollemøder på gaden osv., og tilsvarende har en indvandrers succes på arbejdsmarkedet stor betydning for, hvor vedkommende har mulighed for at bosætte sig. Endelig har selve byplanlægningen, de fysiske rammer, antal og fordeling af de forskellige boligtyper, ikke mindst de almene boliger, stor betydning for, hvor nytilkomne har mulighed for at bosætte sig. Med andre ord fletter bolig- og integrationspolitik sig sammen, og ydermere varetages integrationspolitiske hensyn tillige ofte af politikområder såsom arbejdsmarkeds-, uddannelses- og socialpolitik. Så selvom fokus i dette kapitel er på bolig-mæssig segregering og den førte politik i forhold hertil i Danmark i sammenligning med de andre skandinaviske lande, vil vi inddrage dele af andre politikområder, både den overordnede boligplanlægning og integrationspolitikken og dens overlap med arbejdsmarkeds- og uddannelsesområdet.

8.1 Et historisk blik på byplanlægning og segregering i danske byer

Der er, som nævnt, en lang tradition for i Danmark, at man fra politisk side aktivt har forsøgt at styre byudviklingen via planlægning af infrastruktur og transport, af placeringen af industri og erhverv, og af de fysiske rammer for beboelse. De hensyn, som har ligget bag bestræbelserne for at påvirke byudviklingen, har ændret sig noget over tid og har ikke altid været formuleret lige eksplicit. Der har i nyere tid dog altid været et fokus på en rationel bystruktur via fokus på en infrastruktur, der understøtter handel og erhverv samt fokus på borgernes muligheder for at bo og færdes hensigtsmæssigt i byerne. Men der har også i lange perioder efter anden verdenskrig været et samtidigt fokus på at begrænse

39 Herkomstkategorierne dansk herkomst og ikke-vestlig herkomst er blandede etniske kategorier, men navnlig er der overlap, idet fx efterkommere med samme etniske baggrund kan være hhv. af udenlandsk herkomst og dansk herkomst, afhængig af om deres forældre har erhvervet sig dansk statsborgerskab eller ej. Betegnelserne herkomst og oprindelse bruges for det samme, herkomst er den officielle betegnelse, mens oprindelse er den mest gængse betegnelse i den offentlige debat.

koncentrationen af sociale problemer samt højne folkesundheden via sanering af gamle boligkvarterer (meget intensivt mellem 1965-1975, men også før), via byfornyelse (navnlig mellem 1975-1988) og via renoveringer (fra 1982 og frem), jf. Pløger (2002), der fremhæver ejerlejlighedsloven fra 1966 og saneringsloven fra 1969 som lovgivning, der sætter gang i bysanering og -fornyelse. Senest er miljøhensyn kommet til med fokus på støj og luftforurening samt vandkvaliteten i byernes vandveje.

Tanker om byfornyelse som en form for social planlægning går langt tilbage. For eksempel refererer Evald (1990), hvordan Indenrigsministeriets Saneringsudvalg i 1930'erne formulerede sig meget eksplicit om behovet for at bekæmpe 'slumkvarterer' ud fra en forståelse af, at dårlige og meget trange boligforhold direkte bidrager til beboernes sociale problemer, ligesom 'slumkvarterernes' koncentration af personer med sociale problemer også virker tilbage og har en dårlig indflydelse på navnlig unge, som vokser op i området. Formålene med byfornyelsen har ikke altid været lige eksplicit formuleret, men hvad enten det var en intention eller en afledt effekt, har byfornyelse meget ofte betydet en ændring af beboersammensætningen i de udvalgte boligområder, hvilket indimellem også har involveret tvangsforflytning af beboere i forbindelse med saneringer. I praksis var det de dårligste boliger, der blev revet ned, og derfor de socialt dårligst stillede, som skulle flytte. De beboere havde ofte ikke råd til at bo i de nyopførte lejligheder, som skød op i saneringskvartererne, eller i de nyetablerede ejerlejligheder.^{40 41}

Fra 1990'erne blev det en gennemgående og nu eksplicit formuleret ambition, at byfornyelsespolitikken også skulle påvirke beboersammensætningen i de udvalgte boligområder, og man sigtede både mod "en anden fordeling af beboere og [af] skolebørn".⁴² Men selvom ønsket om at påvirke beboersammensætning

40 Fx nævner Plovsing (1976: 21 og 22) om saneringen af den Sorte Firkant på det indre Nørrebro, at beboerne i de boliger, som skulle rives ned, i gennemsnit var en socialt svagere gruppe end de beboere, som boede i de lejligheder, der skulle bevares; sidstnævnte lignede i gennemsnit mere befolkningen som helhed med højere beskæftigelse og indkomst og familieforhold mere som gennemsnittet i Danmark (og en del større end i København). Plovsing konkluderer på den baggrund, at sanering (både totalsanering og differentieret sanering) vil medføre en ændret beboersammensætning.

41 Ejerlejlighedsloven var ikke en saneringslov, men Pløger (2002) nævner den i sammenhæng med byfornyelse og saneringer, fordi dens konsekvens var, at mange af de oprindelige beboere måtte flytte ud af kvarteret, fordi de ikke havde råd til at blive boende.

42 Jf. Det fællesministerielle udvalg, Byudvalget (1994).

gen blev nævnt regelmæssigt fra midten af 1990'erne i de boligpolitiske dokumenter, var det overvejende fokus på boligsociale initiativer og integrationsindsatser. Her var sigtet at reducere problemerne for de beboere, som boede, og blev boende, i de socialt udsatte boligområder. Fra midten af 1990'erne og frem blev det i øvrigt et gennemgående træk, at byfornyelsespolitikken havde fokus på den segregering, der var fulgt i kølvandet på den stigende indvandring fra ikke-vestlige lande, som fandt sted fra midten af 1980'erne og frem. Det var både koncentrationen af borgere med klassiske sociale problemer, inklusive kriminalitet og misbrug, og indvandrergupper med integrationsproblemer, som man fra politisk hold ønskede at reducere.⁴³

Idéerne om, og bestræbelserne på, at få ressourcestærke borgere til at flytte ind i de udsatte boligområder dukker også op i 1990'ernes byfornyelses- og boligpolitiske bestræbelser, inkl. ambitionerne om at forbedre boligområdernes image. Initiativerne kommer først og fremmest fra ministeriernes fælles udvalg, Byudvalget, der gennem 1990'erne udgav en række analyser og en bred vifte af anbefalinger til initiativer og tiltag: fra boligsociale indsatser og integrationsindsatser til direkte styring af beboersammensætningen via "en bevidst forebyggende anvisningsstrategi" (Socialministeriet, 1994, s. 28). Samlet set synes indsatserne at have forhindret, at problemerne blev forværrede, og også at have reduceret nogle af dem, men problemerne er ikke blevet løst, var vurderingen af Andersen (1999) i en evaluering af Byudvalgets indsats.

8.2 Udviklingen i segregering i Europa

Når det gælder bosætningsmønstre for indvandrere i Europa, er det et gennemgående træk, at indvandrere oftere bor i de større byer. Her bor de i mere fattige boligområder og i yderområderne af byen, hvor priserne er lavere end i centrum (OECD, 2021). Et bosætningsmønster, som er lidt i kontrast til USA, hvor bycentrum ikke nødvendigvis er særligt attraktivt, og hvor de mest velstående bor i udvalgte forstæder.

Koncentrationen af indvandrere fra ikke-EU-lande i bestemte boligområder i europæiske storbyer er større end for indvandrere fra EU-lande, der også er mere velstående og dermed har flere valgmuligheder på boligmarkedet, som

43 Jf. Byudvalget (1994, 1995 og 1996).

beskrevet i kapitel 2. Samtidig er der en tendens til, at indvandrere bosætter sig i områder, hvor der i forvejen er bosat andre indvandrere, gerne landsmænd.

Det er ganske vanskeligt at sammenligne segregeringsniveauet på tværs af lande, fordi de geografiske enheder (boligområderne) sjældent er opgjort ens eller har samme størrelse på tværs af landegrænser. Og mens det i Europa ofte er forskelle i bosætningen mellem indfødte og indvandrere, der fokuseres på, så omhandler opgørelserne i USA ofte raceforskelle.

Men et forsøg på at sammenligne segregeringsniveauerne på tværs af landegrænser ses hos Andersson, Malmberg, Costa, Stonawski og de Valk (2018), som sammenligner segregeringsniveauerne af ikke-europæiske indvandrere på boligområdeniveau for Danmark og tre andre lande (Belgien, Nederlandene og Sverige), mens Rogne, Andersson, Malmberg og Lyngstad (2020) også inkluderer Norge. Målt på de mindste boligområder (200 nærmeste naboer) er D-indekset i 2011 meget ens (0,48-0,49) i Danmark, Nederlandene og Sverige og lidt højere i Belgien (0,51), men lavere i Norge (0,43). Baseret på lidt større boligområder (1.600 nærmeste naboer) er niveauet i Danmark (0,40) også lidt lavere end i Nederlandene og Sverige (0,44), men stadig højere end i Norge (0,36). Målt på de største boligområder (5.100 nærmeste naboer) har Danmark den laveste segregation af de målte lande med et D-indeks på 0,25. Norge har D-indeks 0,26, mens Sverige og Nederlandene begge har et D-indeks på henholdsvis 0,33 og 0,33.

Når koncentrationen af indvandrere stiger i bestemte boligområder i mange europæiske storbyer, er det ikke nødvendigvis, fordi befolkningsgrupperne som helhed bor mere uens (som målt ved D-indekset) end tidligere, men snarere fordi andelen af indvandrere er steget. Ifølge OECD (2022) er andelen af indvandrere fra 2000 til 2019 steget fra 5,6 % til 10,5 % i Danmark.⁴⁴ I samme periode er andelen i Sverige steget fra 11,1 % til 19,5 %, i Norge fra 6,5 % til 15,6 % og i Belgien fra 10,1 % til 17,2 %, mens stigningerne er lidt mindre i Nederlandene (fra 9,8 % til 13,4 %), Tyskland (12,5 % til 16,1 %) og Frankrig (10,1 % til 12,8 %). I øvrigt viser samme opgørelse for USA en stigning fra 10,5 % i 2000 til 13,6 % i 2019.

44 <https://data.oecd.org/migration/foreign-born-population.htm#indicator-chart>

8.3 Udviklingen i segregering generelt i de skandinaviske lande med fokus på etnisk segregering

Som nævnt viste studierne af Andersson m.fl. (2018) og Rogne m.fl. (2020), at bosætningsmønstrene mellem herkomstgrupperne (som målt ved D-indekset) var lidt mere uens i Sverige og Danmark end i Norge, når man betragtede mindre boligområder, mens der målt på større boligområder også var lidt mere uens bosætning i Sverige end i Danmark og målt på de største boligområder var mindst segregering i Danmark.

Et tidligere og delvist komparativt studie af Andersson m.fl. (2010) af den bolig-mæssige segregering i de største byer i Norden viser, at D-indekset for indvandrere steg i Oslo fra 1980 og frem til 2000, men herefter faldt lidt igen frem til 2010. Det fremgår også, at D-indekset (beregnet for de største oprindelseslande) i Stockholm gennemgående faldt lidt i perioden fra 2000 til 2008. Men efterfølgende ses for perioden 2007-2017 et nogenlunde konstant (meget svagt stigende) D-indeks for indvandrere i de tre største svenske byer: Stockholm, Malmø og Göteborg, jf. Fjellborg og Söderhäll (2021).⁴⁵ For Sverige som helhed faldt segregeringen målt ved D-indekset noget fra 1997 og frem, men ikke mere, end at der for de fire største (ud af fem), opgørelser af boligområdestørrelser stadig er tale om højere segregering i 2012 end i 1990. Stigningen før 1997 har ud fra de fleste mål været større end faldet i D-indekset efterfølgende, hvilket er noget anderledes end i Danmark, hvor D-indekset helt generelt er lavere i dag end både i slutningen og i begyndelsen af 1990'erne. Samtidig har den betydelige indvandring til Sverige betydet, at et stigende antal boligområder i Sverige har høj koncentration af indvandrere, jf. Malmberg, Andersen, Nielsen og Haandrikman (2018).

Overordnet set ser der hverken i Norge eller Sverige ud til at være sket særligt dramatiske ændringer i, hvor uens indvandrere bor i forhold til den øvrige befolkning over de senere to årtier. De danske erfaringer er beskrevet i kapitel 4 og 6, hvor D-indekset for ikke-vestlige indvandrere er faldet betydeligt efter år 2000, både på landsplan og i de største byer, dvs. har udviklet sig i retning af mere ens bosætningsmønstre for de forskellige herkomstgrupper. Sammenholdt med dette har udviklingen i Sverige og Norge, når det gælder uens bosætning efter herkomst, kun ændret sig ret beskedent, målt ved et svagt aftagende

45 Udviklingen i D-indekset fra 2007-2017: Stockholm, fra 0,36 til 0,38; Malmø, fra 0,39 til 0,40; og Göteborg, fra 0,39 til 0,40.

D-indeks, og i de største svenske byer ovenikøbet i den modsatte retning, nemlig et lidt højere D-indeks og altså mere uens bosætning.

Hvad der derimod har ændret sig meget i alle de tre skandinaviske lande, er andelen af indvandrere, som er steget betydeligt i alle tre lande. Ifølge Danmarks Statistik udgør indvandrere og efterkommere i 2017 22 % i Sverige, 17 % i Norge og 13 % i Danmark.⁴⁶ Blandt indvandrere og efterkommere er andelen, som har oprindelse uden for de nordiske lande og EU/EØS knap 70 % i Sverige og Danmark mod 60 % i Norge (Danmarks Statistik, 2019).

I Stockholm er der i 2016 30 % med udenlandsk oprindelse (indvandrere og svensk-fødte med indvandrerforældre), men der findes bydele med meget højere koncentrationer af indvandrere: over 80 % indvandrere i Rinkeby-Kista og 70 % i Skärholmen. Andelen med udenlandsk oprindelse (indvandrere og efterkommere) er i 2016 lavere i Oslo (14 %) end i Stockholm, og andelen er højest (55 %) i centrum af Oslo og i bydelen Stovner. Til sammenligning er andelen med udenlandsk oprindelse i Københavns Kommune 25 % i 2017, og andelen er højest i bydelene Brønshøj og Nørrebro med hhv. 35 % og 25 %, jf. Nordisk Ministerråd (2019).

Som det fremgik af kapitel 6, er Københavns kommune dog ikke det område med flest ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i hovedstadsområdet. Faktisk er der i 2019 hele ti kommuner, primært på Vestegnen, som har en højere andel med ikke-vestlig oprindelse end Københavns Kommune (15,3 %). Andelen er højest i Ishøj (33,4 %), efterfulgt af Brøndby (28,2 %) og Albertslund (25,9 %).

Samlet set må den bolig-mæssige segregering af indvandrere – både målt ved uens bosætning (D-indeks) og koncentrationen af indvandrere i bestemte bo-

46 Danmarks Statistik har her (for sammenlignelighedens skyld på tværs af lande) defineret indvandrere som personer, der er født i udlandet, og som har to forældre, der også er født i udlandet. Mens efterkommere defineres som personer født i rapporteringslandet (Danmark, Sverige, Norge), og som har to forældre, der ikke er født i rapporteringslandet. Disse tal afviger fra OECD's tal for 2019, som vi præsenterede ovenfor, hvor indvandrerbefolkningen (udenlandsk fødte) i Sverige, Norge og Danmark var hhv. 19 %, 15,6 % og 10,5 % af de respektive befolkninger. Der er flere grunde til, at tallene er anderledes, bl.a. har OECD ikke efterkommere med. Vi vurderer generelt, at opgørelserne fra Danmarks Statistik indeholder de mest sammenlignelige tal for de skandinaviske lande, og vi bruger kun OECD's tal, når der skal sammenlignes med lande uden for Skandinavien.

ligområder – må vurderes at være højest i Sverige, mens bosætningsmønstrene på tværs af herkomst er nogenlunde ens i Norge og Danmark; mest ens i Norge målt på små og mellemstore boligområder, og mest ens i Danmark målt på store boligområder. Samtidig er andelen af indvandrere og efterkommere højere i Norge end i Danmark, og koncentrationen i centrale bydele af Oslo er også højere end i København.

Boligmæssig segregering af indkomstgrupper er for Danmark den dimension, i hvilken de sidste 20-30 år mest tydeligt har bragt øget segregering, jf. kapitel 4 og 6. Det er navnlig tilfældet, når vi betragter højindkomstfamilier i forhold til resten af befolkningen. Dette billede er ikke unikt for Danmark. Både Sverige og Norge har tilsvarende oplevet øget boligmæssig segregering af indkomstgrupper. I Sverige er der tale om øget segregering i betydningen mere uens bosætningsmønstre for alle indkomstniveauer, jf. *Delegation mot Segregering (2021)*, som betjener sig af et segregeringsmål a la D-indekset. For Norge analyserer Hernæs, Markussen og Røed (2020) boligmæssig segregering af indkomstgrupper med en lidt anden tilgang, men kommer frem til samme overordnede konklusion: Der er sket en øget sortering efter indkomst mellem boligområderne i Norge. Segregeringen er steget kraftigst i Oslo og omegn og stigende segregering i pendlingsområder er korreleret med øget indvandring.

Vi har set på både boligmæssig segregering efter herkomst og efter indkomst i Skandinavien, og vi har fundet betydelig segregering i begge dimensioner. Det rejser et nærliggende spørgsmål: Bliver der mindre etnisk boligmæssig segregering med stigende indkomst? Der er ikke meget forskningslitteratur, som direkte undersøger dette spørgsmål, men bidragene fra Chihaya, Maciyeak, Strömngren, Lindgren og Tammaru (2022) og Wessel, Andersson, Kauppinen og Andersen (2017) undersøger, hvordan boligmæssig segregering efter herkomst påvirkes af indkomstassimilation af indvandrere, og konkluderer begge, at stigende indkomst ikke ser ud til at fjerne den boligmæssige segregering efter etnisk herkomst.

8.4 Bolig- og udlændingepolitik som grundlag for segregeringspolitik i de skandinaviske lande

8.4.1 Boligstruktur i de skandinaviske lande

Vi har tidligere været inde på, at boligstrukturen er afgørende for bosætningsmønstre. Det gælder også i de skandinaviske lande, hvor der på trods af mange ligheder også er forskelle. Eksempelvis er andelen af husstande, som ejer deres bolig, i 2019 væsentligt højere i Norge (73 %) end i Sverige og Danmark, hvor hhv.

57 % og 53 % af husholdningerne ejer deres bolig (OECD, 2022: HMI.3.A2).⁴⁷ Ejerandelen stiger ikke overraskende i alle tre lande med husstandsindkomsten. Blandt den fjerdedel af husholdningerne med de laveste indkomster er det kun 1/3, som ejer deres bolig i Danmark og Sverige mod 40 % i Norge. Blandt husstande i 2. kvartil er ejerandelen 40 % i Danmark, 50 % i Sverige og hele 76 % i Norge (ibid).

Samtidig udgør den almene sektor i dag næsten samme andel i Danmark og Sverige (ca. 20 %), men andelen er siden 1950'erne steget i Danmark og faldet i Sverige (Blackwell og Bengtsson, 2021). Reduktionen i den almene sektor i Sverige skyldes omdannelse af offentlige lejeboliger til 'Borettslagsleiligheter' (andelsboliger). I Sverige har lejere forkøbsret til deres bolig, hvis den sættes til salg, og andelsboligforeninger kan stiftes, hvis 2/3 af lejerne stemmer for at købe ejendommen. Især i Stockholms mere attraktive kvarterer er store dele af de tidligere lejemaal konverteret til 'bostadsrättsföreningar' (andelsboligforeninger) med øget gentrificering og segregering til følge (Andersson og Turner, 2014).

I Sverige er presset på de kommunale boligselskaber generelt steget pga. stigende boligpriser som følge af befolkningstilvækst, lønvækst, lave renter og et beskedent boligbyggeri. Det betyder, at fx unge, tilflyttere og indvandrere, som ikke har tilstrækkelig anciennitet hos boligselskaberne, har fået stadig sværere ved at finde et sted at bo (Lind, 2017).

De almene boliger i Sverige udlejes – ligesom de tilsvarende i Danmark – ud fra ikke-kommercielle principper og til et niveau under markedsrenten. Men det boligsociale ansvar er ikke så fremtrædende som i Danmark, hvor kommunerne har anvisningsret til hver fjerde bolig. Ligeledes spiller Landsbyggefonden som selvejende institution en central rolle i at støtte det boligsociale arbejde i de almene boligforeninger i Danmark.

I Norge er reglerne på boligmarkedet noget anderledes end i Danmark og Sverige, hvor huslejeregulering – også på det private udlejningsmarked – spiller en betydelig rolle. I Norge er der som nævnt en lavere andel, som bor til leje, og en højere andel, som ejer deres bolig enten som ejerbolig eller som andelsbolig. Andelsboligsektoren er større i Norge end i de andre skandinaviske lande, og den geografiske placering af andelsboligerne spiller en afgørende rolle for den bolig-

47 Opgørelsen er baseret på en spørgeskemaundersøgelse og ejerandelen for Danmark afviger lidt fra registeropgørelsen i kapitel 5.

mæssige segregering, modsat i de andre skandinaviske lande, hvor det i højere grad er placeringen af de almene boliger, som bidrager til segregering (Andersen, Andersson, Wessel og Vilka, 2016). Huslejerne følger markedsværdien i Norge, og lejekontrakterne er ofte korte (tre-fire år), mens der så ydes tilskud til huslejen til lavindkomstgrupper. Det betyder også, at lejere i Norge flytter noget oftere end i Sverige og Danmark, jf. Aarland og Sørvoll (2021).

8.4.2 Boligpolitik og boligsociale hensyn

Den betydeligt højere ejerandel i Norge sammenlignet med Danmark og Sverige er udtryk for en bevidst strategi, hvor Norge siden 1980'erne har arbejdet på, at så mange som muligt skal eje deres egen bolig, og at offentligt ejede udlejningsejendomme primært er for 'vanskeligt stillede husholdninger', hvis økonomi ikke rækker til en bolig på det lokale boligmarked. Omvendt er den offentlige udlejningssektor i Norge mindre og udgør kun ca. 4 % af boligmassen, og fordelingen af lejemaal er mere behovsprøvet end i de fleste andre europæiske lande, inkl. Danmark og Sverige jf. Aarland og Sørvoll (2021).

Der er imidlertid også ligheder i den måde, boligsociale udfordringer mødes på i de tre lande. Eksempelvis kan der i alle tre lande tildeles boligstøtte til husstande med lave indtægter og høje huslejer. I Norge hedder det 'bostøtte', og støtten tilfalder årligt ca. 180.000 modtagere, hvoraf de fleste er lejere. I Sverige skelner man mellem 'bostadsbidrag' for unge og børnefamilier og 'bostadstillæg' for visse overførselsmodtagere og pensionister. I 2018 var der flest lejere blandt de 170.000 husstande, som i 2018 modtog 'bostadsbidrag'. I Danmark er der i dag næsten 600.000 boligstøttemodtagere, der er nogenlunde ligeligt fordelt mellem boligsikring, som primært er for ikke-pensionister, og boligydelse for pensionister. Også her er langt de fleste boligstøttemodtagere lejere, men blandt modtagere af boligydelse er et mindre antal andelshavere, og nogle få er ejere, jf. Danmarks Statistik (Statistikbanken, BOST63).

I Danmark har kommunerne forholdsvis store muligheder for via planlovgivningen og tilhørende lokalplaner at påvirke de boligsociale forhold i kommunen. Planloven giver, som tidligere nævnt, mulighed for at kræve 25 % almene boliger i nye boligområder og dermed direkte påvirke sammensætningen af ejerformer i et givet lokalområde. Det er mere vidtgående end i Norge, hvor kommunerne, med hjælp fra plan- og bygge Lovgivningen, ganske vist kan bestemme antallet af boliger, deres størrelse og tilgængelighed (specielle behov etc.) i fremtidige boligområder, men ikke påvirke ejerformer eller boligpriser (via regulering) jf. Aarland og Sørvoll (2021). Derfor er norske kommuners mulighed for via plan- og bygge Lovgivningen at påvirke de boligsociale forhold relativt be-

grænset (Nordahl, 2018). Også i Sverige har plan- og bygge Lovgivingen sine begrænsninger som socialpolitisk virkemiddel. Man kan på den ene side ikke som udgangspunkt stille krav til en lokalplan om, at boligmassen skal indeholde et vist antal af lejligheder eller bestå af bestemte ejerformer (Boverket, 2015). Men kommunerne kan bruge 'tomtepolitikken' (planloven) til at fremme opførelse af lejligheder til lavindkomstgrupper, fx ved at opkøbe grunde og derigennem bestemme vilkår som fx ejerformer og sammensætning af lejlighedstyper ved nyopførelser på området jf. Aarland og Sørvoll (2021). Det er ikke usædvanligt, at svenske kommuner stiller denne type krav ved salg af grunde, og ifølge Nordahl (2018) er det op mod tre fjerdedele af nye boligområder i Stockholm, Göteborg og Malmø, som sker på en grund, der er frasolgt af kommunen.

8.4.3 Integrations- og indvandringspolitik

Der er i Danmark et betydeligt større fokus på boligpolitik som del af integrationspolitikken end i de andre skandinaviske lande, ikke mindst i relation til 'udsatte boligområder' og de mange tiltag i Danmark på netop det område, jf. kapitel 7.

Et vigtigt og tidligt element i integrationspolitikken i alle tre lande er bosættelsen af flygtninge. I Danmark, Norge og Sverige er det forskelligt, hvem der bestemmer, hvor flygtninge skal bosættes, når de har opnået asyl. Danmark har haft en spredningspolitik for nye flygtninge siden 1986. I perioden 1986-1998 varetog Dansk Flygtningehjælp opgaven med at boligplacere de nye flygtninge, hvilket i forståelse med Folketinget skete ud fra en målsætning om så stor geografisk spredning som muligt (Dansk Flygtningehjælp, 1986). Det lykkedes ud fra en gennemsnitsbetragtning at fordele flygtninge mellem landets kommuner efter indbyggerantal, men forskellene mellem hvor mange flygtninge lige store kommuner modtog var stadig store. Antallet af flygtninge, som lige store kommunerne modtog, kunne variere med op til en faktor 5. I 1999 overtog Udlændingestyrelsen opgaven med at boligplacere de nye flygtninge, og det er siden dengang sket på basis af årlige flygtningekvoter. Udlændingestyrelsen beregner kvoterne, så flygtningene især bliver bosat i kommuner, som ikke i forvejen har en høj andel borgere med ikke-vestligt statsborgerskab generelt. Så her tages ikke hensyn til antallet af flygtninge i kommunen, men til antallet af ikke-vestlige indvandrere i alt. Danske kommuner kan godt vælge at indgå andre aftaler om fordelingen, men i praksis har kvoterne vist sig at være meget tæt på Udlændingestyrelsens fordeling, jf. Azlor, Damm og Schultz-Nielsen (2020). I Norge er det ligeledes myndighederne, som bestemmer boligplaceringen, men i modsætning til Danmark sker det via frivillige aftaler mellem kommunerne. Det betyder, at boligplaceringen typisk tager længere tid i Norge end i Danmark, jf.

Hvidtfeldt og Schultz-Nielsen (2018). I Sverige havde man også tidligere en offentligt styret spredningspolitik vedrørende boligplaceringen af nytilkomne flygtninge, jf. Edin, Fredriksson og Åslund (2003), men er senere overgået til en model, hvor flygtningene selv kan bestemme, hvor de bosætter sig. I de tilfælde, hvor flygtningene har svært ved at finde en bolig, kan kommuner, som ønsker det, tilbyde assistance, jf. Hernes, Arendt, Andersson og Tronstad (2019).

Et komparativt studie af bosætningen af flygtninge ankommet fra 2008 til 2016 viser, at en større andel (16 %) af flygtningene i Sverige er bosat i hovedstadsområdet end de tilsvarende andele i Norge (11 %) og Danmark (8 %). En forskel, som ikke bliver mindre, selvom man lader andre byer indgå i sammenligningen. Her viser det sig, at mere end 72 % af flygtningene i Sverige er bosat i byområder, mens andelen er 48-49 % i Danmark og Norge, jf. Hernes m.fl. (2019). Dermed bekræfter tallene også, at spredningspolitikken i Danmark og Norge er medvirkende til, at flygtningene i højere grad bosættes uden for de store byer og derigennem dæmper tendensen til etnisk segregering. Ydermere tyder undersøgelsen ikke på, at det friere valg for flygtnings bosætning i Sverige får dem til at flytte mindre efterfølgende. Syv år efter den initiale bosætning var næsten halvdelen af flygtningene i Sverige fraflyttet den oprindelige kommune, mens det gjaldt fire ud af ti i Norge og kun hver tredje i Danmark.

Et andet helt afgørende element i integrationspolitikken er integrationsprogrammet for nyankomne indvandrere (inklusive flygtninge). Ifølge Hernes og Tronstad (2014) er der, set i en europæisk kontekst, mange ligheder i de integrationsprogrammer, som man i Danmark, Sverige og Norge har iværksat op gennem 00'erne. Et tilbud som hovedsageligt har rettet sig mod flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, men i nogle tilfælde også tilbud til andre indvandrere, når de er kommet til landet. Programmerne har haft en længde på to-tre år og har haft sprogtræning, samfundsforståelse og arbejdsrettede tiltag som bærende elementer, gerne i en vekselvirkning mellem de forskellige aktiviteter fremfor sekventielle forløb. Formålene med programmet har også i alle tre lande været at fremme overgangen til arbejde og uddannelse og på længere sigt føre til økonomisk selvstændighed. Der findes imidlertid også forskelle. I Danmark og Norge har kommunerne hovedansvaret for integrationsprogrammet, i Sverige er det efter 2010 staten, selvom de svenske kommuner har beholdt ansvaret for oplæring i sprog og samfundsforståelse. Til gengæld har Danmark en større grad af formalisering af introduktionsprogrammet, end tilfældet er i Norge og Sverige.

En større ændring af det danske integrationsprogram⁴⁸ blev indført efter trepartsaftalen om arbejdsmarkedsintegration i 2016, som bl.a. betød øget brug af virksomhedspraktik tidligt i integrationsforløbet og indførelse af en ny integrationsgrunduddannelse (IGU), som kombinerer opkvalificeringsforløb i virksomheder for nyankomne indvandrere med en lidt lavere indslusningsløn. Integrationsprogrammet omfatter dog stadig ret til gratis danskundervisning i op til fem år, efter ankomsten. Reformen i 2016 betød også, at beskæftigelsesenssyn har skulle tillægges en central betydning i boligplaceringen af flygtninge.

Den politiske indflydelse på integrationen går ikke kun gennem integrationspolitikken, den går også gennem indvandringspolitik. Dels kan antallet af indvandrere, der ankommer på et givet tidspunkt, betyde noget for, hvor godt og hvor hurtigt det går med integrationen. Men det potentiale eller de udfordringer, indvanderne kommer med, betyder endnu mere. Integrationsudfordringer og -potentiale hænger i praksis bl.a. sammen med integrationsmotiv/årsag til indvandring, hvilket i nogen grad afspejles i indvandrernes opholdsgrundlag. Søger en person først og fremmest beskyttelse, dvs. er flygtning, søger personen blot arbejde, eller har vedkommende familie i Danmark, som han eller hun søger om at blive forenet med? Erfaringsmæssigt integreres beskæftigelsesindvandrere hurtigst. Derefter følger familiesammenførte indvandrere, og sværest har integration af flygtninge vist sig at være (Schultz-Nielsen, 2017; Bratsberg, Raam og Røed, 2017), selvom der er store forskelle mellem flygtninge fra forskellige lande (Damm og Vasiljeva, 2016). Ud over indvandringsmotiv er personlige karakteristika meget afgørende for den efterfølgende integration. Det er først og fremmest forhold som uddannelse og erhvervs erfaring, men det betyder også meget, i hvilken type land, udviklet eller mindre udviklet, at disse karakteristika er erhvervet i.

Alt i alt er indvandringens omfang, men navnlig dens sammensætning, med til at definere integrationsopgavens størrelse. De skandinaviske lande har siden årtusindskiftet haft forskellige prioriteringer i indvandringspolitikken. Fra 2000 og frem har Danmark og Sverige repræsenteret yderpositionerne, ikke kun i integrationspolitikken, men også i forhold til den førte indvandringspolitik. Den danske indvandringspolitik betegnes almindeligvis som en af Europas mest re-

48 Fra juli 2019 hedder integrationsprogrammet egentlig 'selvforsørgelses- og hjemrejseprogram' for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge og 'introduktionsprogram' for familiesammenførte til andre, herunder danske statsborgere. Her anvendes for nemheds skyld betegnelsen 'integrationsprogram'.

striktive, og den svenske som en af de mindst restriktive, jf. for eksempel Balke Staver, Brekke og Søholt (2019), som begrundet dette ud fra MIPEX index.⁴⁹

Danmark har med stramninger af indvandringspolitikken siden årtusindskiftet ikke samlet set forsøgt at begrænse indvandringen, men til gengæld forsøgt at ændre dens sammensætning i retning af relativt mere beskæftigelsesindvandring, hvor reglerne faktisk er blevet lempet, og mindre indvandring af flygtninge og familiesammenførte, hvor reglerne er blevet strammet, samt mindre indvandring fra ikke-vestlige lande (læs: mindre udviklede lande) og mere fra vestlige lande (læs: mere udviklede lande). Sammensætningen af de udstedte opholdstilladelser har siden omlægningen af indvandringspolitikken omkring årtusindskiftet ændret sig markant i den tilstræbte retning, jf. Schultz-Nielsen (2017). Vi er ikke bekendt med konkrete analyser af, om, og i givet fald i hvor høj grad, det er lykkedes Danmark at ændre sammensætningen af den realiserede tilstrømning, men det er veldokumenteret, at dele af indvandringen er blevet påvirket i den ønskede retning, og helt generelt siger forskningen, at tilstrømningen til et land i høj grad påvirkes af landets indvandrings- og integrationspolitik (Schultz-Nielsen, 2016; Brekke, Røed og Schøne, 2018; Kleven, Landais, Muñoz og Stantcheva, 2020; Agersnap, Jensen og Kleven, 2020).

Sverige har efter flygtningekrisen i 2015 strammet sin indvandringspolitik betragteligt, men har stadig den mest lempelige politik af de skandinaviske lande. Norges indvandringspolitik er inspireret af både den danske og den svenske, og har traditionelt også ligget mellem disse to i forhold til, hvor restriktiv den er. Dette har også gjort sig gældende efter stramningerne af den svenske politik (jf. Borevi, Jensen og Mouritsen, 2017).

8.5 Segregeringspolitik i Danmark, Norge og Sverige

8.5.1 Målsætninger for segregeringspolitikken i de skandinaviske lande fra sidst i 1990'erne

Der kommer mere eksplicit fokus på etnisk segregering i Danmark fra begyndelsen af 00'erne, efter indførelsen af integrationsloven i 1999, der indeholder kommunale kvoter for boligplacering og spredning af flygtninge som landspolitisk parameter. Med loven implementeres en mere generel og formaliseret version af den spredningspolitik, som begyndte i 1986 med Dansk Flygtningehjælp som

49 <https://www.mipex.eu/>

administrator.⁵⁰ Sverige og Norge har ligesom Danmark en lang tradition for at sprede nye flygtninge mellem landets kommuner for at fordele omkostningerne ved flygtningemodtagelse og integration mere jævnt og senere også for at modvirke, at mange borgere med ikke-vestlig oprindelse (læs: fra mindre udviklede lande) koncentrerer sig i bestemt områder, typisk i de større byer (Rooth, 1998; Åslund, 2001; Djuve og Kavli, 2000; Damm, 2002). Den statslige styring har imidlertid været væsentligt mindre i Norge og Sverige, hvor kommunerne generelt har mere autonomi. Hvor boligplaceringen i Danmark, siden 1999, har været baseret på kommunale kvoter, har udgangspunktet i Norge været, at det var frivilligt for kommunerne, hvor mange de ville tage. I Sverige har det været en forhandling mellem de centrale myndigheder og kommunerne, og i de senere år er Sverige helt overgået til en mere fri bosætning, jf. ovenfor.

Men bestræbelserne i Danmark er ikke stoppet ved at forsøge at fordele indvandrerne og dermed integrationsopgaven mellem landets kommuner. På boligområdet har der også været en ambition om at begrænse koncentrationen af beboere med ikke-vestlig herkomst. Helt tilbage til regeringens Byudvalgs arbejde midt i 1990'erne med boligsociale problemer kan man spore bestræbelser på at påvirke de sociale problemer i udsatte boligområder, også via ændringer af beboersammensætningen. De konkrete redskaber til at påvirke beboersammensætningen, som Byudvalget foreslog, var i de første mange år primært regulering af ventelister og aktiv brug af den kommunale anvisning. Dette står i modsætning til de andre skandinaviske lande, som kun nærmer sig problemstillingen via et ønske om at bruge boligpolitikken til at mindske integrationsproblemerne via byplanlægning og boligsociale indsatser. Dette var imidlertid også stadig hovedfokus i Danmark, og op mod halvdelen af Byudvalgets konkrete forslag op gennem 1990'erne til forbedringer i de udsatte boligområder vedrørte integrationsudfordringen generelt, og kun få vedrørte beboersammensætningen.

50 Før integrationsloven i 1999 varetages boligplaceringen af Dansk Flygtningehjælp (DRC) og er baseret på frivillighed inden for rammerne af, hvad der er muligt via ledige boliger. Men placeringen skete stadig inden for en målsætning, aftalt mellem myndighederne og DRC og efter ønske fra Folketinget, om størst mulig spredning af flygtninge over landet (DCR, 1987; Damm, 2009).

8.5.2 Segregeringspolitikken i de skandinaviske lande siden årtusindskiftet

Der har i Danmark, navnlig efter årtusindeskiftet, været et betydeligt fokus på indvandreres bosætningsmønstre og politikker rettet mod at mindske etnisk segregering. Især har der været stort fokus på udsatte boligområder eller ghettos, som de også er blevet kaldt, jf. kapitel 7. Større ændringer af lovgivningen er således at finde i 2004, 2010, 2018 og senest i 2021, hvor skiftende danske regeringer har indført nye strategier for at bekæmpe ghettos (Regering, 2004, 2010, 2018 og 2021).

Konkret har fokus primært været at undgå for høj lokal koncentration af indvandrere med ikke-vestlig herkomst. Midlerne til at regulere beboersammensætningen var primært ændring af udlejningsreglerne: Dels blev det muligt for beboerforeninger at give fortrinsret til bestemte grupper, fx beskæftigede, og dels blev det muligt at afvise boligsøgende, der har modtaget kontanthjælp eller lignende i en vis periode, jf. kapitel 7. I 2010 kom den første officielle ghettoliste omfattende almene boligområder med mindst 1.000 beboere, der opfylder to af tre kriterier: et kriterie vedrørende andelen i beskæftigelse eller uddannelse, et kriterie vedrørende kriminalitet og et kriterie vedrørende andelen af beboere med ikke-vestlig herkomst.

I 2018 blev der indført nye ghettokriterier, herunder for første gang en afgrænsning af ”hårde ghettos” fra øvrige ghettos, se afsnit 7.1.1 om de nye ghettokriterier. Senest med parallelsamfunds aftalen fra 2021 er der indført en række yderligere tiltag rettet mod boligområder, hvor ”parallelsamfund trives”. Tiltagene skal forandre boligområderne både fysisk og socialt og forbedre beboernes ressourcer. Tiltagene kan betyde nedrivninger og/eller frasalg af almene boliger som enten ejer- eller andelsboliger. Aftalen indebærer også en stærkere styring af beboersammensætningen, fx ved stop for kommunal anvisning af ydelsesmodtagere, som i de seneste seks måneder har modtaget en af en række offentlige indkomsterstatende ydelser. I samme omgang blev der skruet ned for støtten til boligsociale indsatser i de udsatte boligområder.

Med Parallelsamfunds aftalen fra 2021 blev betegnelserne for ghettos og hårde ghettos ændret til hhv. parallelsamfund og omdannelsesområder. Aftalen udmærker sig ved også at have fokus på skoler og daginstitutioner, hvor segregering i form af høj koncentration af børn fra ressourcetsvage hjem også skal imødegås, samt ved et styrket fokus på forebyggelse.

Svenske bestræbelser på at mindske etnisk segregering ses i integrationsminister Leif Blombergs reformer fra midten af 1990’erne kendt som ”Blomman-

pengarna” og ”Blommansatsningen”, målrettet otte områder i de største svenske byer. Her var målet at mindske segregeringen i otte udvalgte områder i de største svenske byer ved at øge kvalifikationerne for indvandrere i området for derved at forbedre deres muligheder på arbejdsmarkedet. I perioden 1999-2004 blev en ny reform, ’Storstadssatsningen’, gennemført med det formål at mindske segregeringen via lokalt forankrede initiativer. Syv kommuner med i alt 24 udsatte boligområder var omfattet af programmet, jf. Balke Staver m.fl. (2019). I 2007 indgik den svenske regering aftaler med 21 kommuner om udviklingsplaner for i alt 38 udsatte boligområder (Den svenske regering, 2018). Målet var et tættere institutionelt samarbejde om udviklingen af lokalområder, deres beskæftigelse, uddannelse og sikkerhed. En ny reformstrategi blev vedtaget i 2018 med fokus på kriminalitet, langtidsarbejdsløshed, forbedringer af skoler og offentlig service, mindsket segregering og styrkelse af foreningsliv og demokrati (Balke Staver m.fl., 2019). Der er tale om en langsigtet plan, som forventes at løbe frem til 2028.

Norge har også en lang tradition for programmer, som skal mindske sociale problemer og forbedre levevilkår, herunder boligforholdene i udsatte boligområder. Et tidligt eksempel er byfornyelsesprogrammet for indre by i Oslo (1977-1990), hvor formålet bl.a. var at forbedre boligstandard og ændre ejerformen, så beboerne i højere grad blev (med)ejere af deres boliger fremfor lejere. Et af de mest kendte byudviklingsprojekter er ’Goruddalssatsningen’ i Goruddalen (Oslo), som i første omgang løb fra 2007-2016 med fokus både på udviklingen af boligområdet inklusive grønne arealer, miljørigtig transport samt indsatser til fremme af børns uddannelse, kulturelle aktiviteter og inklusion. Projektet er tiltænkt alle beboere i området (uanset herkomst) og er senere fornyet for en ny tiårig periode (2017-2026). Lignende programmer, men med lokale variationer, er indført i andre dele af Oslo samt andre større byer (Stavanger, Bergen, Trondheim og Drammen), jf. Balke Staver m.fl. (2019).

8.6 Konsekvenser af segregering for de relevante befolkningsgruppers levevilkår

Boligmæssig segregering har en meget direkte indflydelse på segregering i andre dimensioner også. Det gælder ikke mindst sammensætningen af børn i de lokale skoler, hvor de lokale skoledistrikter er udgangspunktet for forældres valg af skoler til deres børn. Med det udgangspunkt har flere danske studier undersøgt effekterne af, rent administrativt, at påvirke skolevalget. Bjerre-Nielsen og Gandil (2020) viser i et studie af danske fuldpopulationsdata for perioden 2008-2015, at når skoledistrikter ændres, så elevgrundlaget bliver mere

sammensat, reagerer de mere ressourcestærke forældre ved i højere grad at indskrive deres børn på skoler uden for skoledistriktet, typisk en anden folkeskole. Mønstrer er det samme, om man analyserer på socioøkonomisk eller etnisk sammensætning. Effekterne er så stærke, at i boligområder, hvor segregationen er meget udtalt, vil det øgede fravalg af den lokale skole blandt de mere ressourcestærke forældre stort set modgå den øgede diversitet, som ændringen af skoledistriktet ellers ville have medført.⁵¹ Resultaterne peger derfor på, at ændringer i skoledistrikter ikke er en særlig effektiv metode til at opnå en mere blandet elevsammensætning i skolerne, hvis man samtidigt har frit skolevalg.

En anden måde at opnå en mere blandet elevsammensætning på i skolerne er at supplere fordelingen af eleverne efter et afstandskriterie (skoledistrikter) med yderligere kriterier. På gymnasieområdet træder en sådan ordning i kraft i Danmark for optaget til skoleåret 2023/24, hvor fordelingen af elever fremover, foruden elevens prioritering, skal ske efter forældreindkomst og transporttid, jf. Undervisningsministeriet (2022). At ændre elevsammensætningen er bl.a. afprøvet på folkeskoleområdet i Aarhus, hvor indvandrerbørn med mangelfuldt dansk, typisk fra mere socialt belastede (udsatte) boligområder er blevet indskrevet i skoler med færre indvandrerbørn længere væk fra deres bopæl. Dette er kombineret med tilbud om gratis skolebus. Damm, Mattana, Nielsen og Rouland (2021) har undersøgt konsekvenserne af dette tiltag og finder, at de indvandrerbørn, som køres til andre skoler, har lavere trivsel i indskolingen og ringere faglige færdigheder (lavere testscores i bl.a. matematik) end sammenlignelige indvandrerbørn, som går på den lokale skole. Som mulig årsag til dette peger forfatterne på hurtigere social integration af indvandrerbørn i de lokale skoler samt at de lokale skoler med mange indvandrerbørn tildeles flere ressourcer end andre skoler i Aarhus. Et alternativ til at blande elever fra forskellige områder i skoler vha. tvungen "busing" er derfor at anvende flere offentlige ressourcer per elev og i sidste ende have en bedre normering på skoler i områder med flere ressourcetsvage børn. Et princip, som også anvendes på en række andre områder, fx daginstitutionsområdet.

51 Bjerre-Nielsen og Gandil (2020) finder store og øjeblikkelige effekter for familier, hvis børn skal flytte til en skole, hvor forældrene har lavere socioøkonomisk status i gennemsnit. Familierne bruger det frie skolevalg til at finde alternativer, så deres barn ikke skal flytte som anvist. Effekten er stort set den samme, hvis barnet flyttes til en skole med høj andel af børn med indvandrerbaggrund. Dette studie viser også, at effekten har en kraftig social gradient: De 25 % mest velstillede familier reagerer 2 ½ gang kraftigere (dvs. finder anden skole end den anviste) på ændret elevsammensætning sammenlignet med de 25 % mindst velstillede.

Amerikanske undersøgelser af virkninger af skole desegregering vha. ”busing” finder, at ”busing” forbedrer præstationer i gymnasiet og på college blandt minoritets elever samt forbedrer deres helbred og indtjening og forebygger deres kriminalitet som voksne (Angrist og Lang, 2004; Guryan, 2004; Johnson, 2011, 2019; Billings, Deming og Rockoff, 2014; Tuttle, 2019). Bemærk at den amerikanske kontekst adskiller sig betydeligt fra den skandinaviske, eftersom amerikanske skoler fortrinsvist finansieres af lokale ejendomsskatter, og eftersom amerikanske statstilskud til skoler med høj andel minoritets elever kun mindsker forskellen i ressourcer pr. elev mellem skoledistrikter med høje og lave ejendomsværdier (Reber, 2011; Jackson m.fl. 2016; Johnson 2019; Bergman 2019). Tidligere ”busing” af minoritets elever i USA har derfor bevirket både at minoritets elever kunne gå på skoler i rigere områder med flere ressourcer per elev og at de fik flere kammerater fra ressourcestærke hjem.⁵²

Studier fra både Danmark, Sverige, Schweiz og USA viser, at det øger beskæftigelseschancen og indkomsten for nyankomne indvandrere, hvis de er bosat i et område med mange landsmænd, som selv er i beskæftigelse og dermed har et godt netværk i forhold til at hjælpe de nyankomne med at skaffe arbejde (Edin m.fl., 2003; Munshi, 2003; Damm, 2009; Damm, 2014; Beaman, 2012; Martén, Hainmueller og Hangartner, 2019). Et nyt dansk studie indikerer, at et bedre etnisk netværk i området, dvs. et etnisk netværk med højere beskæftigelsesgrad, og de deraf øgede jobmuligheder til en vis grad sker på bekostning af de nyankomnes deltagelse i danskundervisning (Damm, Hassani, Jensen og Schultz-Nielsen, 2022), hvilket kan betyde dårligere uddannelsesresultater, og at de positive beskæftigelses effekter på kort sigt derfor forsvinder på lidt længere sigt (Battisti, Peri og Romiti, 2022). Bopæl i en etnisk enklave kan generelt mindske incitamenterne til at tilegne sig værtslandets sprog (Lazear, 1999) og muligvis føre til dårligere færdigheder i værtslandets sprog for de voksne og derigennem også dårligere skoleresultater for deres børn (Danzer, Feuerbaum, Piopiunik og Woessmann, 2022). En integrationspolitik, som fremmer beskæftigelsen på kort sigt, kan med andre ord hæmme beskæftigelsen på langt sigt, fx fordi beskæftigelse reducerer den tid og energi, der er til rådighed til at investere i uddannelse jf. også Damm, Hassani, Jensen og Schultz-Nielsen (2022), Battisti, Peri og Romiti (2022) og Arendt (2022). Vedrørende indvandrenes børn, finder det hidtil eneste kvasi-eksperimentelle studie af effekten af at bo i en etnisk

52 I USA var ”busing” frivillig og elever i rige områder lod sig indskrive i skoler i fattigere kvarterer, da skolerne der fik flere ressourcer pr. elev.

enklave imidlertid positive effekter på karaktergennemsnittet i 9. klasse (Åslund, Edin, Frederiksson og Grönquist, 2011).

For voksne er der generelt ikke påvist nogen videre nærmiljøeffekter af at bo i et socialt udsat boligområde, i forhold til hvordan man klarer sig økonomisk (se fx Katz, Kling og Liebman, 2011; Kling, Liebman og Katz, 2007; Ludwig m.fl. 2013; Damm, 2014). For unge mennesker er det derimod påvist, at nærmiljøet og omgangskredsen kan påvirke, hvordan man klarer sig i uddannelsessystemet (Åslund m.fl., 2011; Chetty, Hendren og Katz, 2016; samt referencerne ovenfor) og kan også påvirke tilbøjeligheden til at begå kriminalitet eller udvise risikoadfærd (Damm og Dustmann, 2014; Chyn, 2018; Rotger og Galster, 2018).

Endelig, så har spredningspolitikken i Danmark for nytillkomne flygtninge samlet set nok svækket deres beskæftigelse, i lighed med hvad man har fundet i andre lande jf. fx Fasani, Frattini og Minale (2021), Edin m.fl. (2004) og Bansak m.fl. (2018). Det har været for tilfældigt, om flygtningene er havnet steder, hvor beskæftigelsesmulighederne var gode, og hvor der var netværk, som kunne hjælpe dem på vej.

8.7 Konklusion og perspektivering

Sammenlignet med Norge og navnlig Sverige har Danmark ført en markant mere regulerende politik ift. at mindske koncentration og segregering af indvandrere med ikke-vestlig herkomst. Allerede i 1986 formulerer Danmark en spredningspolitik, som skulle fremme, at alle landets kommuner var med til at løfte opgaven med at integrere flygtninge. Med integrationsloven fra 1999 formulerer Danmark så en eksplicit målsætning om at begrænse den boligmæssige segregering via en kvotebaseret spredning af flygtninge over hele landet. Kommunerne stilles generelt mere frit i Norge og Sverige, og sidstnævnte er gået skridtet videre til generelt at indføre fri bosætning for nyankomne flygtninge.

Fænomener som etnisk segregering og høj koncentration af ikke-vestlige indvandrere er gennemgående for de skandinaviske lande. Mest udpræget er segregering i form af uens bosætningsmønstre for herkomstgrupper i Sverige, hvor indvandrerbefolkningen også er størst, og koncentrationen i de store byer højest. I Norge og Danmark er segregeringen af herkomstgrupper lavere end i Sverige, i betydningen at bosætningsmønstrene er mere ens på tværs af herkomstgrupper. I Norge er segregeringen lavere end i Danmark målt på små og mellemstore boligområder, mens segregeringen er lavest i Danmark målt på store boligområder.

Udviklingen bærer præg af, at de tre lande trods alt har ført en forskellig politik og haft forskellige ambitioner om at påvirke, hvor uens bosætning efter herkomst udviklede sig. Siden årtusindskiftet, hvor der generelt er blevet skruet op for ambitionerne om at begrænse segregeringen, er bosætning mht. herkomst hverken blevet meget mere ens eller uens i Norge og Sverige, mens bosætningen er blevet markant mere ens i Danmark på tværs af herkomstgrupper. I samme periode, siden årtusindskiftet, har den lokale koncentration af ikke-vestlige indvandrere været nogenlunde konstant i Danmark, men stigende i Sverige. De flygtninge, som kom til de skandinaviske lande mellem 2008 og 2016 blev også i højere grad bosat i hovedstadsområdet i Sverige (16 %) end i Norge (11 %), og i Danmark var andelen lavest (8 %). Det stærkere fokus, den nationale styring med kvoter osv., har tilsyneladende haft en effekt i forhold til at begrænse segregering efter herkomst. Ligesom den frie bosætning, som Sverige senest er slået ind på, også ser ud til at have haft en effekt, nemlig i form af yderligere koncentration af indvandrere i de store byer.

Noget tyder på, at det er muligt at påvirke, hvor ens forskellige befolkningsgrupper bosætter sig, og hvor koncentreret minoritetsgrupper bosætter sig i særlige boligområder. Noget andet er, hvilke effekter det har på integrationen af for eksempel indvandrere i samfundet generelt. Her tyder forskningen på, at politikerne står over for svære dilemmaer. På den ene side kan visse typer af koncentration fremme integrationen, idet etablerede etniske netværk fremmer beskæftigelse for nytilkomne med samme etnicitet. Men på den anden side kan en politik, der således fremmer beskæftigelsen på kort sigt, hæmme beskæftigelsen på langt sigt, fordi beskæftigelse reducerer den tid og energi der er til rådighed til at investere i uddannelse. Ligeledes kan høj koncentration af samme etniske gruppe i et boligområde svække indvandrerbørnenes sprogkunderskaber og uddannelsesdeltagelse. Den hidtidig eneste kvasiekperimentelle undersøgelse af virkninger af at bo i en etnisk enklave på indvandrerbørns uddannelse finder positive effekter af høj koncentration af landsmænd og høj koncentration af landsmænd med høj uddannelse. Flere kvasiekperimentelle studier er nødvendige for at kunne fastslå sådanne virkninger. Tilsvarende kan en opblødning af spredningspolitikken og en friere bosættelse fremme, at nogle indvandrere finder hen, hvor der er arbejde jf. nævnt ovenfor, mens andre flytter tættere på etniske netværk, som er dårligt integrerede. En fri bosætning kan altså både fremme beskæftigelsen og samtidig betyde, at sociale problemer koncentrerer i udsatte boligområder, som derved svækkes yderligere, med øget risikoadfærd såsom kriminalitet og skolefrafald som konsekvens for de børn, der vokser op i disse områder.

Litteratur

- Aarland, K. og Jardar, S. 2021. Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv. Oslo Metropolitan University. Velferdsforskningsinstituttet NOVA, rapport 7/2021.
- Agersnap, O., A. Jensen og H. Kleven. 2020. "The Welfare Magnet Hypothesis: Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark". *AER: Insights* 2020, 2(4): 527-542.
- Andersen H.S., Andersson, R., Wessel, T. and Vilkkama, K. (2016). The Impact of Housing Policies and Housing Markets on Ethnic Spatial Segregation: Comparing the Capital Cities of Four Nordic Welfare States. *International Journal of Housing Policy* 16 (1), pp. 1-30
- Andersen, H. S. 1999. Byudvalgets indsats 1993-98. Sammenfattende evaluering, Hørsholm, SBI-rapport 320.
- Andersson, R., H. Dhalmann, E. Holmqvist, T.M. Kauppinen, L.M. Turner, H.S. Andersen, S. Søjholt, M. Vaattovaara, K. Vilkkama, T. Wessel og S. Yousfi. 2010. *Immigration, Housing and Segregation in the Nordic Welfare States*. University of Helsinki.
- Andersson, R. og Lena, M. T. 2014. "Segregation, Gentrification, and Residualisation: From Public Housing to Market-driven Housing Allocation in Inner City Stockholm", *International Journal of Housing Policy*, 14:1, 3-29, DOI: 10.1080/14616718.2013.872949
- Andersson, E., Malmberg, B., Costa, R., Slevtjes, B., Stonawski, M. J. og De Valk, H.A.G. 2018. "A Comparative Study of Segregation Patterns in Belgium, Denmark, the Netherlands and Sweden: Neighbourhood Concentration and Representation of Non-European Migrants". *European Journal of Population*, vol. 34/2, s. 251-275. <http://dx.doi.org/10.1007/s10680-018-9481-5>.
- Angrist, J. D. og Lang, K. 2004. "Does School Integration Generate Peer Effects? Evidence from Boston's Metco Program". *Am. Econ. Rev.* 94 (5), 1613-1634.
- Arendt, J. A. 2022. "Labor market effects of a work-first policy for refugees". *Journal of Population Economics* 35 (1), 169-196.
- Azlor, L., Damm, A.P. og Schultz-Nielsen, M. L. 2020. "Local Labour Demand and Immigrant Employment". *Labour Economics*, 63.
- Balke Staver, A., J.-P. Brekke og S. Søjholt. 2019. Scandinavia's Segregated Cities – Policies, Strategies and Ideals. NIBR REPORT 2019:8 (Link).
- Bansak, K., J. Ferwerda, J. Hainmueller, A. Dillon, D. Hangartner, D. Lawrence og J. Weinstein. 2018. "Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment". *Science* 359: 325-329.
- Battisti, M., G. Peri og A. Romiti. 2022. "Dynamic Effects of Co-Ethnic Networks on Immigrants' Economic Success". *The Economic Journal*, Volume 132, Issue 641, pp 58-88.
- Beaman, L.A. 2012. "Social Networks and the Dynamics of Labour Market Outcomes: Evidence from Refugees Resettled in the U.S.". *Review of Economic Studies*, 79: 128-161.

- Bergman, P. 2019. "The Risks and Benefits of School Integration for Participating Students: Evidence from a Randomized Desegregation Program". Columbia University Manuscript.
- Billings, S., D.J. Deming og J. Rockoff. 2014. "School Segregation, Educational Attainment and Crime: Evidence from the end of busing in Charlotte-Mecklenburg". *Q. J. Econ.* 129 (1), 435-476.
- Blackwell og Bengtsson. 2021. "The resilience of social rental housing in the United Kingdom, Sweden and Denmark. How institutions matter". *Housing Studies*. <https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1879996>
- Bjerre-Nielsen, A. og M. H. Gandil. 2020. "Attendance Boundary Policies and the Limits to Combating School Segregation". SocArXiv 3g2u6, Center for Open Science.
- Borevi, K., K. Kriegbaum Jensen og P. Mouritsen. 2017. "The Civic Turn of Immigrant Integration Policies in the Scandinavian Welfare States." *Comparative Migration Studies*, 5(1): 9. <https://doi.org/10.1186/s40878-017-0052-4>
- Boverket, 2015. *Planbestämmelser som saknar lagstöd*.
- Bratsberg, B.O. Raaum og Røed, K. 2017. "Immigrant Labour market integration across admission classes", *Nordic Economic Policy Review*, s. 15-45
- Brekke, J.-P., M. Røed og P. Schøne. 2018. "Reduction or Deflection? The Effect of Asylum Policy on Interconnected Asylum Flows". *Migration Studies*, vol. 6(1).
- Byudvalget. 1994. Rapport fra Byudvalget, 2. juni 1994. København.
- Byudvalget. 1995. Status for Byudvalget. Rapport fra opfølgingsgruppen til regeringens Byudvalg om afslutning af 1. etape af Byudvalgets arbejde, april 1995. København.
- Byudvalget. 1996. Kravspecifikation vedrørende "kvarterløftmodel-projekter", juni 1996.
- Chetty, R., N. Hendren og L.F. Katz. 2016. "The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment". *American Economic Review*, 106(4), 855-902.
- Chihaya, K.C., S. Marcinzak, M. Strömgren, U. Lindgren og T. Tammaru. 2022. "Trajectories of Spatial Assimilation or Place Stratification? A Typology of Residence and Workplace Histories of Newly Arrived Migrants in Sweden". *International Migration Review*, vol. 56(2), 433-462.
- Chyn, Eric. 2018, "Moved to Opportunity: The Long-Run Effect of Public Housing Demolition on Labor Market Outcomes of Children". *American Economic Review*, 108(10), 3028-3056.
- Damm, A. P. 2002. "Etniske minoritets bosætning og flytninger – de seneste 20 års økonomisk-kvantitative forskningsresultater. AMID Working Paper 13/2002
- Damm, A. P. 2009. "Determinants of Recent Immigrants' Location Choices: Quasi-experimental Evidence". *Journal of Population Economics*, (22), 145-174.
- Damm, A. P. 2014. "Neighborhood Quality and Labor Market Outcomes: Evidence from Quasi-random Neighbourhood Assignment of Immigrants". *Journal of Urban Economics* 79, 139-166.

- Damm, A. P., og C. Dustmann. 2014. "Does Growing Up in a High Crime Neighborhood affect Youth Criminal Behavior?" *American Economic Review*, 104(6): 1806-1832.
- Damm, A. P., Mattana, E., Nielsen, H.S. og Rouland, B. 2021. "Academic Achievement and Wellbeing of Dual Language Learners: Evidence from a Busing Program". *Journal of Urban Economics* 126, 103358.
- Damm, A. P., Hassani, A., Jensen T.S.H. og Schultz-Nielsen, M.L. "Co-Ethnic Neighbors and Investment in Host-Country Language Skills". Study Paper nr. 169. ROCKWOOL Foundation Research Unit, 2022.
- Damm, A. P. og K. Vasiljeva. 2016. "The Danish Experience with Refugee Influx in the 1980s and 1990s", Institut d'Economia de Barcelona, *IEB Report 1/2016*.
- Danmarks Statistik. 2019. "Indvandrere og efterkommere i de nordiske lande". DST Analyse 2019:04.
- Danzer, Feuerbaum, Piopiunik og Woessmann. 2022. "Growing up in Ethnic Enclaves: Language Proficiency and Educational Attainment of Immigrant Children". *Journal of Population Economics*, april 2022.
- Delegationen mot segregation. 2021. *Segregation i Sverige – årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*. Delegationen mot segregation, Huddinge.
- Den danske regering. 2004. "Regeringens strategi mod Ghettoisering". http://www.stm.dk/multimedia/Regeringens_strategi_mod_ghettoisering.pdf.
- Den danske regering. 2010. "Ghettoen tilbage til samfundet: Et opgør med parallelsamfund i Danmark. Socialministeriet. http://www.stm.dk/multimedia/Ghettoen_tilbage_til_samfundet.pdf.
- Den danske regering 2018. "Ét Danmark uden parallelsamfund: Ingen ghettoer i 2030." Ministry of Finance and the Interior. https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_%C3%A9t-danmark-uden-parallelsamfund.pdf
- Den danske regering 2021. "Blandede boligområder – næste skridt i kampen mod parallelsamfund". Indenrigs- og boligministeriet. https://im.dk/Media/8/4/Pjece_Blandede%20boligomr%C3%A5der.pdf
- Den svenske regering. 2018. "Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation"
- Djuve, A. B. og H. C. Kavli. 2000. Styring over eget liv. Levevilkår og flytteaktivitet blant flyktninger i lys av myndighetenes bosettingsarbeid, Forskningsstiftelsen FaFo, Fafo-rapport 344.
- DRC – Dansk Flygtningehjælp (1987). Årsberetning 1987.
- DRC – Dansk Flygtningehjælp (1986). Årsberetning 1986.
- Edin, P.-A., P. Fredriksson og O. Åslund. 2003. "Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants – Evidence from a Natural Experiment". *O.J. Econ.*, 118: 329-357.
- Edin, P.A., P. Fredriksson og O. Åslund (2004). "Settlement policies and the economic success of immigrants", *Journal of Population Economics* volume 17, pp.133-155.
- Evald, Jens. 1990. *Byfornyelse og boligforbedring*. Herning: Aarhus Universitetsforlag.

- Fasani, F., T. Frattini og L. Minale, 2021. "Lift the Ban? Initial Employment Restrictions and Refugee Labour Market Outcomes," *Journal of the European Economic Association*, vol. 19(5), pp. 2803-2854.
- Fjellborg, A. og M. Söderhäll. 2021. "Spatial Concentration and Residential Segregation of Immigrants in Sweden".
- Guryan, J. 2004. "Desegregation and Black Dropout Rates". *Am. Econ. Rev.* 94 (4), 919-943.
- Hernes, V. og K.R. Tronstad. 2014. *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark*. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).
- Hernes, V., J. Nielsen Arendt, P. Andersson Joono og K.R. Tronstad. 2019. "Nordic Integration and Settlement Policies for Refugees – A Comparative Analysis of Labour Market Integration Outcomes". Nordic Council of Ministers. TemaNord 2019:52
- Hernæs, Ø., S. Markussen og K. Røed. 2020. "Økende inntektssegregering i norske byregioner". *Tidsskrift for boligforskning*, Temanummer "Storbyen for alle", vol. 3(2): 111-129.
- Hvidtfeldt, C. og M.L. Schultz-Nielsen, M.L. 2018. "Refugees and asylum seekers in Denmark 1992-2016". Study Paper nr. 133. ROCKWOOL Foundation Research Unit.
- Jackson, K., R.C Johnson og C. Persico. 2016. "The Effects of School Spending on Educational & Economic Outcomes: Evidence from School Finance Reforms". *Q. J. Econ.* 131 (1), 157-2018.
- Johnson, R.C. 2011. "Long-run Impacts of School Desegregation and School Quality on Adult Attainments". NBER Working Paper 16664.
- Johnson, R.C. 2019. *Children of the Dream: Why School Integration Works*. Basic Books and Russell Sage Foundation Press, New York.
- Katz, L.F., J.R. Kling og J.B. Liebman. 2001. "Moving to Opportunity in Boston: Early Results of a Randomized Mobility Experiment". *Quarterly Journal of Economics*, 116(2): 607-654.
- Kleven, H., C. Landais, M. Muñoz og S. Stantcheva. 2020. "Taxation and Migration: Evidence and Policy Implications". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 34: 119-142.
- Kling, J.R., J.B. Liebman og L.F. Katz. 2007. "Experimental Analysis of Neighborhood Effects". *Econometrica*, 75(1): 83-119.
- Lazear, E.P. 1999. "Culture and Language". *Journal of Political Economy*, 107(56): 95-126.
- Lind, H. 2017. The Swedish Housing Market from a Low-income Perspective. *Critical Housing Analysis*, vol. 4(1): 50-60. <http://doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.334>
- Ludwig, J., G.J. Duncan, L.A. Gennetian, L.F. Katz, R.C. Kessler, J.R. Kling og L. Sanbonmatsu. 2013. "Long-Term Neighborhood Effects on Low-Income Families: Evidence from Moving to Opportunity". *American Economic Review*, 103(3): 226-231.
- Malmberg, B. m.fl. 2018. "Residential Segregation of European and Non-European Migrants in Sweden: 1990-2012". *European Journal of Population*, vol. 34(2): 169-193. <http://dx.doi.org/10.1007/s10680-018-9478-0>.

- Martén, L., J. Hainmueller og D. Hangartner. 2019. "Ethnic Networks can Foster the Economic Integration of Refugees". *PNAS*, 116(33): 16280-16285.
- Munshi, K. 2003. "Networks in the Modern Economy: Mexican Migrants in the U.S. Labor Market". *Quarterly Journal of Economics*, 118(2): 549-599.
- Nordahl, B. 2018. "Boligbygging og boligpolitikk: plan- og bygningslovens trange handlingsrom". In: G. Sandkjær Hanssen og N. Aarsæther (red.). *Plan- og Bygningsloven 2008 – En lov for vår tid?*, kap. 14: 243-258. Universitetsforlaget.
- Nordisk Ministerråd. 2019. "The Segregated City" – A Nordic overview. Nord 2019:007. <http://dx.doi.org/10.6027/Nord2019-007>
- OECD. 2021. International Migration Outlook. Kap. 5 "Residential Segregation of Immigrants: Patterns, Drivers, Effects and Policy Responses".
- OECD. 2022. Foreign-Born Population (indicator). DOI: 10.1787/5a368e1b-en, tilgæet 23.03.2022.
- Plovsing, J. 1976. Beboere under sanering. Publikation 71, Socialforskningsinstituttet, København.
- Pløger, J. 2002. *Det senmoderne nærmiljø – livsformer og bykultur*. NIBR-rapport 2002:16.
- Reber, S. 2011. "From Separate and Unequal to Integrated and Equal? School Desegregation and School Finance in Louisiana". *Rev. Econ. Stat.* 93 (2), 404–415.
- Rogne, A., E.K. Andersson, B. Malmberg og T.H. Lyngstad. 2020. "Neighbourhood Concentration and Representation of Non-European Migrants: New Results from Norway". *European Journal of Population*, vol. 36: 71-83. <http://dx.doi.org/10.1007/s10680-019-09522-3>
- Rooth, D.-O. 1998. *Movers and Stayers – An Evaluation of the "Whole of Sweden Strategy" for Refugee Immigrants and Tied movers to Sweden*.
- Rotger, G.P. og G.C. Galster. 2018. "Neighborhood Peer Effects on Youth Crime: Natural Experimental Evidence". *Journal of Economic Geography*, 18(1): 1-21.
- Schultz-Nielsen, M.L. 2016. *Hvad bestemmer antallet af asylansøgere til Danmark og resten af Europa?* ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, Arbejdsrapport 46.
- Schultz-Nielsen, M.L. 2017. "Labour Market Integration of Refugees in Denmark". *Nordic Economic Policy Review*, 55-90.
- Socialministeriet. 1994. "Boligområder med sociale problemer". Socialministeriets bidrag til Byudvalgets spørgeskemaundersøgelse, Analysekontoret, februar 1994.
- Tuttle, C. 2019. "The Long-run Economic Effects of School Desegregation". Manuscript.
- Undervisningsministeriet. 2021. Ny aftale om elevfordeling bremser polarisering og parallelsamfund og hjælper gymnasier i yderområder. Pressemeddelelse 10.06.2021. <https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2021/jun/210610-ny-aftale-om-elevfordeling-bremser-polarisering--parallelsamfund-og-hjaelper-gymnasier>
- Wessel, Andersson, Kauppinen og Andersen. 2017. "Spatial Integration of Immigrants in Nordic Cities: The Relevance of Spatial Assimilation Theory in a Welfare State Context". *Urban affairs Review*, vol. 53(5), 812-842.

- Åslund, O. 2001. "Now and Forever? Initial and Subsequent Location Choices of Immigrants". IFAU, WP no. 11.
- Åslund, O. Edin, P. A., Fredriksson, P. og Grönqvist, H. 2011. "Peers, Neighborhoods and Immigrant Student Achievement: Evidence from a Placement Policy" *American Economic Journal: Applied Economics* 3, 67-95.

KAPITEL 9:

Konklusion

**Af Anna Piil Damm, Ahmad Hassani, Torben Tranæs
og Marie Louise Schultz-Nielsen**

Denne bog har fokus på udviklingen i den boligmæssige segregering i Danmark de seneste 35 år. Det gør vi med afsæt i den eksisterende viden om, hvordan et boligmarked som det danske fungerer, årsager til sortering af befolkningsgrupper mellem boligtyper og boligområder, og hvilke forhold som har præget udviklingen på boligmarkedet i perioden. Den boligmæssige segregering beskrives både for landet som helhed og på mere kommunalt niveau, og vi analyserer forskelle mellem by og land. Vi fokuserer især på segregering i relation til herkomst og en række socioøkonomiske indikatorer såsom husstandsindkomst, og individets uddannelse og arbejdsmarkedsdeltagelse. Samtidig anvendes nye opgørelser, som er konsistente over tid til at beskrive de udsatte boligområder, og hvordan beboersammensætningen i områderne har ændret sig over tid, til slut diskuteres de danske resultater i et internationalt perspektiv, ikke mindst i forhold til vores skandinaviske nabolande.

Diskussioner om udsatte boligområder og boligmæssig segregering i almindelighed er især kommet på den politiske dagsorden, fordi boligområder med en høj koncentration af beboere med sociale problemer og dårligt integrerede indvandrere kan udgøre et samfundsmæssigt problem, hvis segregeringen undergraver sammenhængskraften i samfundet eller forstærker eksisterende samfundsmæssige problemer. Som det fremgår af *kapitel 1*, viser forskning da også, at faktorer som et segregeret bosætningsmønster og øget indvandring kan true den sociale sammenhængskraft, ligesom studier viser, at beboersammensætningen i det område, hvor man bor, har betydning for, hvordan især unge og indvandrere klarer sig senere i livet.

Debatten om den øgede boligmæssige segregering tager afsæt i, at man i mange rige lande – også i Europa – har oplevet stigende ulighed og øget indvandring fra fattigere lande i det 21. århundrede. De politiske tiltag i Europa, som man i konsekvens heraf har iværksat, har ofte været både ganske omfattende og relativt kostbare, både for samfundet og for de berørte borgere. Metoderne strækker sig fra at flytte grænser for skoledistrikter og indførelse af tvungen indskrivning i dagsinstitutioner i udsatte boligområder til nedrivning af boligblokke og opførelse af nye beboelsesejendomme.

I betragtning af de ganske vidtrækkende forsøg på at ændre den socioøkonomiske befolkningssammensætning i bestemte boligområder, fx i Danmark men også andre steder, er det vigtigt at undersøge, i hvor høj grad den implementerede politik har virket. Til det formål skal man bruge pålidelige data på boligområdeniveau, og boligområdet skal være opgjort på en ensartet måde over tid. Derfor anvender vi i denne bog den boligområdedefinition, der foreslås i *En befolkning deler sig op?* (Damm, Schultz-Nielsen og Tranæs, 2006), og som siden er blevet revideret i et samarbejde mellem Aarhus Universitet, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd og ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed; metoden er beskrevet i Damm, Hasani og Schultz-Nielsen (2021). Målt på denne måde kan Danmark inddeles i 1.961 store og 8.358 små boligområder og stort set alle personer i folkeregistret (99,5 %) kan hvert år i perioden 1986-2019 knyttes til hhv. et stort og et lille boligområde. Til de fleste analyser i indeværende bog anvendes de små boligområder, der i gennemsnit består af 324 husstande og 643 indbyggere.

Før bosætningen på boligområdeniveau analyseres, starter vi i *kapitel 2* med at beskrive grundlæggende træk ved boligmarkedet i Danmark, herunder økonomisk teori om prisdannelsen, og hvad der afgør, hvor man bosætter sig, og om man vælger at eje eller leje en bolig. Teorien fastslår, at markedshuslejen på boligmarkedet bestemmes således, at efterspørgslen efter boliger er lig med boligbestanden. Ligevægtsprisen på eksisterende boliger bestemmes på kapitalmarkedet som nutidsværdien af de fremtidige huslejer, hvor diskonteringsfaktoren er investorernes afkastkrav til boliger, som afhænger af renterne. Det årlige udbud af nye boliger bestemmes også på kapitalmarkedet ved at sammenligne prisen på eksisterende boliger med prisen på en ny bolig. Udbuddet af nye boliger er i ligevægt på lang sigt, når prisen på eksisterende boliger er lig med prisen på en ny bolig.

For at forstå hvilke faktorer, der skaber bolig-mæssig adskillelse mellem befolkningsgrupper, har vi også beskrevet, hvordan lovgivningen og økonomiske faktorer ifølge økonomisk teori påvirker, om en husstand vælger at købe sin egen bolig fremfor at leje, og hvordan husstande vælger, hvor de vil bo. Teorien viser, at hvis markedskræfterne får lov til at bestemme, vil der ske en sortering af indkomstgrupper, således at familier med høje indkomster kommer til at bo koncentreret i kommuner med attraktive omgivelser og et højt niveau af offentlig service, mens familier med lavere indkomst må bosætte sig i mindre attraktive områder. Den geografiske sammensætning på ejerformer kan dog også være afgørende, idet højindkomstgrupper oftere ejer deres bolig, mens lavindkomstgrupper bor til leje, og i fravær af kommunal regulering af jordens anvendelse

vil jorden blive anvendt til det mest profitable formål, hvilket kan være lejligheder fremfor enfamiliehuse.

I kapitlets anden halvdel kastes lys på den overordnede udvikling i priser, udbud og efterspørgsel på det danske boligmarked fra 1985 til 2019. Analyserne viser, at den reale boligpris på eksisterende boliger er steget siden 1992, og at priserne er steget mest, i hvad der betegnes som bykommuner. Når den reale boligpris generelt er steget, skyldes det primært to forhold. For det første en øget efterspørgsel efter boliger, fordi befolkningen – primært grundet indvandring – er vokset, og den reale disponible husstandsindkomst er steget. For det andet er investorernes afkastkrav til bolig som investering faldet, bl.a. pga. et markant fald i den lange realrente siden 1993 og indførelsen af afdragsfrie lån og fastfrysning af ejendomsværdiskatten på det nominelle niveau i 2001. Når den reale boligpris er steget mere i bykommuner end i yder- og øvrige kommuner, er der formentlig to hovedforklaringer. Dels et mere uelastisk boligudbud i bykommunerne, dvs. færre grunde, der kan bebygges, og dels et stigende antal arbejdspladser i bykommunerne, hvilket øger efterspørgslen efter boliger i de områder, da arbejdstagerne ellers skal pendle.

Befolkningen i Danmark er i perioden 1985-2019 forøget fra 5,1 mio. indbyggere til 5,8 mio., primært pga. indvandring. Befolkningstilvæksten er sket i bykommuner og øvrige kommuner, mens befolkningstallet i yderkommuner er uændret. I *kapitel 3* beskrives, hvordan den demografiske og socioøkonomiske sammensætning har ændret sig over de 35 år, som undersøgelsen dækker. Befolkningen er gennemgående blevet ældre, og det er især i yderkommuner og øvrige kommuner, at den ændrede alderssammensætning manifesterer sig. Samtidig stiger andelen af befolkningen, som har ikke-vestlig oprindelse, fra 1,4 % i 1985 til 8,9 % i 2019, og koncentrationen vedbliver at være størst i byområderne.

Indkomstmæssigt ses en øget divergens. Andelen af familier med høj indkomst stiger over perioden, og det gør andelen med lav indkomst også – især i de senere år – og væksten er størst i byområderne. Udviklingen i andelen af beskæftigede og personer, som hverken er i beskæftigelse eller uddannelse (kaldet ”inaktive”), er modsatrettede og konjunkturafhængige, idet bedre konjunkturer betyder flere beskæftigede og færre inaktive. I 1985 er andelen af ”inaktive” på samme niveau i by- og yderområder, i 2019 er andelen væsentligt højere i yderområderne.

Der bliver over tid langt færre kortuddannede. I 1985 er det 44 % af de 30-55-årige, som har grundskole som højest fuldførte uddannelse, mod 18 % i 2019. Andelen er højest i yderområderne, men falder også her markant over tid. Der er

også færre, som bliver dømt for overtrædelser af straffeloven end for 35 år siden. Ved periodens start var andelen væsentligt højere i byområderne end i det øvrige land, men den forskel har gradvist indsnævret sig.

Udviklingen i den boligmæssige segregering på landsplan er emnet for *kapitel 4*. Her anvendes to mål, som beskriver forskellige aspekter af boligmæssig segregering:

D-indekset måler, hvor uens bosætningsmønstret er. Nærmere bestemt hvor stor en andel af minoritetsgruppen, som skulle flytte for at fordele sig over boligområder som majoritetsbefolkningen. Indekset antager værdier fra 0 til 1, hvor 0 betyder, at ingen skal flytte, 0,5 at halvdelen skal, og 1 betyder, at alle skal flytte.

I-indekset måler koncentrationen af minoritetsgruppemedlemmer i de boligområder, hvor minoritetsgruppens medlemmer bor. Eller populært sagt, hvor stor sandsynligheden er for, at et tilfældigt valgt minoritetsmedlem møder en fra samme minoritet blandt beboerne i boligområdet. Indekset antager værdier fra 0 til 1, hvor 0 betyder, at man ikke har chance for at møde en fra samme minoritet, 0,5 at chancen er lige for at møde en fra minoritets- og majoritetsgruppen, mens 1 betyder, at man altid vil møde et minoritetsmedlem. *I-indekset* afhænger, i modsætning til *D-indekset*, i vidt omfang af minoritetsgruppens størrelse, og skal derfor fortolkes i forhold til minoritetsgruppens andel af hele befolkningen.

Når det gælder boligmæssig segregering målt på husstandsindkomst, er segregeringen steget. Individer i højindkomsthustande har i dag et bosætningsmønster som i mindre grad ligner den øvre befolknings. Udviklingen er primært drevet af en kraftig stigning i den boligmæssige isolation (*I-indekset*) og mindre af et mere uens bosætningsmønster (*D-indekset*). For individer i lavindkomsthustande er tendensen den samme, men den er i højere grad drevet af et mere uens bosætningsmønster (*D-indekset*).

De kortuddannede bor i 2019 markant mindre koncentreret lokalt end i 1985, fordi de som nævnt udgør en mindre andel af befolkningen i dag. Bosætningsmønstrene for kortuddannede og ikke-kortuddannede er til gengæld mere uens i dag end for 35 år siden. Derfor har segregeringen af kortuddannede samlet set ikke udviklet sig i entydig retning over perioden.

Med hensyn til beskæftigelse og inaktivitet har segregeringen varieret betydeligt over perioden, ikke mindst den boligmæssige koncentration lokalt (*I-indek-*

set), som præges kraftigt af konjunkturerne. Men samlet set har den boligmæssige segregering med hensyn til beskæftigelse og inaktivitet hverken udvist en stigende eller faldende tendens mellem 1985 og 2019.

Heller ikke når man betragter den overordnede segregering af personer dømt efter straffeloven, ses en klar tendens over de betragtede 35 år. Bosætningsmønstrene for personer, som dømmes og ikke dømmes i et givet år, er blevet lidt mere uens, men samtidig bor dømte lidt mindre koncentreret lokalt i 2019 end i 1985, fordi færre dømmes.

Samlet set er den boligmæssige segregering målt på etnisk herkomst steget frem til slutningen af 1990'erne og herefter faldet. Stigningen frem til årtusindskiftet er drevet af en stigende koncentration lokalt (I-indekset), fordi andelen med ikke-vestlig oprindelse stiger, mens faldet efter årtusindskiftet skyldes, at bosætningen bliver mere ens (D-indeks faldende fra et meget højt niveau), på trods af at andelen med ikke-vestlig oprindelse fortsat stiger og koncentrationen lokalt derfor er uændret. Det reducerede D-indeks er antagelig et udtryk for, at spredningspolitikken til en vis grad er lykkedes: Boligplaceringen af nytilkomne flygtninge har, i kombination med flyttemønstrene i øvrigt, tilsyneladende bevirket, at den samlede gruppe af ikke-vestlige indvandreres boligsætningsmønstre er kommet til at ligne majoritetsbefolkningens bosætningsmønstre mere, selvom indvandrergruppen samlet set er blevet større. Desuden kan ændringer i boligpolitikken i øvrigt også have spillet ind, hvilket vi vender tilbage til om lidt.

Den boligmæssige segregering hænger – som beskrevet i kapitel 2 – tæt sammen med boligernes geografiske beliggenhed og ejerform, hvor især de almene boliger oftere bebos af familier med færre økonomiske ressourcer. Derfor er udviklingen i boligmassen beskrevet i *kapitel 5* med et særligt fokus på de almene boliger.

Det samlede antal helårsboliger stiger i Danmark fra 2,3 mio. boliger i 1985 til 2,9 mio. boliger i 2019. Det sker, i takt med at befolkningen vokser, men også at husstandene bliver mindre, og flere bor alene. Væksten i boligmassen er størst i kategorien øvrige kommuner, men inden for de senere år, hvor boligpriserne i bykommunerne har taget ekstra fart, har væksten i antallet af boliger også været højest her.

Ejeboliger er den mest udbredte boligform i Danmark og udgør i 2019 46 % af helårsboligerne, skarpt forfulgt af lejeboliger (42 %) og endelig af andelsboliger (7 %) og øvrige boliger (5 %). Generelt er andelen af ejerboliger aftaget siden

1985, men ejerboliger er stadig den fremherskende boligform uden for bykommunerne, mens lejeboliger og andelsboliger er mere fremherskende i bykommunerne.

De almene boliger er fra periodens start ret uens fordelt mellem små boligområder i forhold til den øvrige boligmasse. D-indekset er 0,80 i 1985, men falder bemærkelsesværdigt til 0,67 i 2019. Faldet er så markant, at selvom andelen af almene boliger stiger lidt over perioden, så falder koncentrationen lokalt (målt ved I-indekset) alligevel. Forklaringen på den reducerede segregering af de almene boliger over de seneste 35 år ser bl.a. ud til at være en ændring af boligpolitikken i 1990'erne, hvor ansvaret for placeringer af nye almene boliger blev overdraget fra stat til kommuner. Faldet i segregeringen er mindst i bykommuner i særdeleshed i de store byer som København, Aarhus og Odense, hvor udbuddet af byggegrunde og boliger er mindre elastisk.

Analyserne indikerer yderligere, at den lavere segregering af de almene boliger har bidraget til at mindske segregeringen af personer med ikke-vestlig oprindelse samt segregeringen af personer med kort uddannelse og af personer i højindkomstfamilier. Det vægtede gennemsnitlige fald i D-indekset for segregering af almene boliger i kommunen på 14 procentpoint imellem 1985 og 2019 kan forklare 18 % af det gennemsnitlige fald i bolig-mæssig segregering af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i kommunen i samme periode.

I *kapitel 6* undersøges de regionale forskelle i den bolig-mæssige segregering over perioden. Analyserne viser, at uens bosætning (målt ved D-indekset) for 35 år siden og i dag altid er højere i bykommuner end yderkommuner og typisk med 'øvrige' områder lidt over niveauet for yderkommuner. Sammenhængen findes for alle de socioøkonomiske karakteristika, vi ser på. Men billedet er anderledes for bosætningen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. Her er segregeringen lavest i bykommunerne frem til midten af 1990'erne, og derfra tegner det typiske billede sig i form af, at bykommunerne er de mest segregerede. For alle tre kommunetyper gælder dog, at segregeringen af herkomstgrupper samlet set er steget indtil slutningen af 1990'erne og derefter faldet, hvilket følger udviklingen for landet som helhed. Denne udvikling i bosætningsmønstret for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere afspejler, at det er blevet et landsdækkende fænomen, at der er ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i lokalsamfundet.

Det er en gennemgående tendens, at bosætningsmønstrene for socioøkonomiske grupper er blevet mere uens over tid i såvel by- som landområder. Segregeringen af kriminelle, målt ved D-indekset, er overordnet set steget for alle kom-

munetyper. For kortuddannede og personer i højindkomstfamilier er et mere uens bosætningsmønster især drevet af udviklingen i bykommunerne og til en vis grad også øvrige kommuner. Det gælder sådan set også for personer i lavindkomstfamilierne, hvor D-indekset for uens bosætningsmønster dog er faldende i landdistrikterne i første halvdel af perioden. Når det gælder beskæftigelse og inaktivitet, ses en konvergens i bosætningsmønstrene. Den primære årsag er, at bosætningsmønstrene for beskæftigede og inaktive er blevet mere uens i landkommunerne i årenes løb, uden at de har indhentet de mere uens bykommuner, hvor niveauet til gengæld har været uændret.

Det er ikke overraskende, at både høj- og lavindkomstfamilier lever mere koncentreret i de boligområder i bykommunerne, hvor de hver især bor. Både gennemsnitsindkomsten og boligpriserne er steget meget i bykommunerne, hvilket man alt andet lige måtte forvente ville bidrage til en sådan sortering. Bosætningsmønstrene for forskellige indkomstgrupper, både i forhold til høj- og lavindkomstfamilier, er også blevet mere uens i bykommunerne over perioden, og navnlig efter finanskrisen. Bosætningsmønstrene mellem lavindkomstfamilier og øvrige er også blevet mere uens i både yderkommuner og øvrige kommuner siden finanskrisen.

Mens resultaterne diskuteret hidtil baserer sig på den overordnede udvikling for samtlige boligområder i Danmark, er emnet for *kapitel 7* udviklingen i de udsatte boligområder.

Boligområdets udsathed er her målt på to forskellige måder, afhængigt af om der i området er mange voksne beboere med manglende arbejdsmarkedstilknøytning (inaktivitetsmål) eller mange unge beboere uden ungdomsuddannelse (uddannelsesmål).

Analyserne viser, at der er sket en stigende segregering i de udsatte boliger. De udsatte boligområder – særligt boligområder udsat efter inaktivitetsmålet – ligner med andre ord de øvrige boligområder mindre i 2019, end de gjorde i 1987. Den lokale koncentration af familier med lav indkomst, kort uddannelse og ikke-vestlig oprindelse er gradvist gennem perioden blevet relativt højere i de udsatte områder sammenlignet med de øvrige boligområder. Almene boliger har altid udgjort en stor del af de udsatte boligområder. Ifølge inaktivitetsmålet for udsathed bor beboere i udsatte boliger i 2019 oftere i en almen bolig, end tilfældet var i 1987, mens andelen var stort set uændret for boligområder, som er udsat ifølge ungeuddannelsesmålet.

I de sidste 35 år ser vi også ændringer, i forhold til hvor i Danmark de udsatte boligområder ligger. I 1987 er udsatte boligområder i meget høj grad et storbyfænomen, mens det i 2019 er bredt ud til hele landet. Målt ved inaktivitetsmålet lå 76 % af de udsatte boligområder i bykommuner i 1987, men andelen er faldet til 52 % i 2019. Ændringen er endnu mere markant for boligområder udsat efter uddannelsesmålet, hvor andelen halveres i perioden fra 88 % til 44 %.

Endelig er udsathed – målt ved inaktivitetsmålet – et fænomen med lang varighed. I gennemsnit er områderne udsatte i 14 år. Varigheden er imidlertid stærkt afhængig af konjunkturernes, idet udsatte boliger, som (også) er udsatte, når konjunkturernes er gode, har høj varighed, mens områder, som er udsatte, mens konjunkturernes er dårligst, har lav varighed. Omvendt, er varigheden for områder, der er udsatte – målt ved uddannelsesmålet – generelt kort, og der er ingen tegn på konjunkturafhængighed. Her er den gennemsnitlige varighed kun knap tre år, og allerede efter nogle få år er kun under halvdelen af områderne stadig udsatte.

Den bolig-mæssige segregering ses i et skandinavisk perspektiv i *kapitel 8*. Danmark har sammenlignet med navnlig Sverige, men også Norge ført en markant mere regulerende politik ift. at mindske koncentrationen og den uens bosætning af indvandrere med ikke-vestlig herkomst. Danmark har haft en politik, som har boligplaceret nye flygtninge i stort set alle landets kommuner siden 1986. Med integrationsloven fra 1999 formulerer Danmark en eksplicit målsætning om at begrænse den bolig-mæssige segregering via spredning af flygtninge over hele landet. Kommunerne stilles generelt mere frit i Norge og Sverige, og sidstnævnte er gået skridtet videre til generelt at indføre fri bosætning.

Fænomener som etnisk segregering og høj koncentration af indvandrere er gennemgående for de skandinaviske lande. Koncentrationen i bestemte lokalområder er størst i Sverige, som også har klart den største indvandrerbefolkning, men også i Norge er koncentrationer af indvandrere med ikke-vestlig baggrund højere end i Danmark.

De tre lande har ført en forskellig politik og haft forskellige ambitioner om at påvirke, hvor uens bosætningsmønstrene udviklede sig, og det har præget udviklingen over tid siden årtusindskiftet. Hvor der generelt er blevet skruet op for ambitionerne om at begrænse segregeringen, er bosætningsmønstrene mht. herkomst (målt ved D-indekset) hverken blevet meget mere ens eller uens i Norge og Sverige, mens bosætningsmønstrene er blevet markant mere ens i Danmark på tværs af herkomst. Det stærkere fokus, den nationale styring med kommunale kvoter af nye flygtninge osv., har tilsyneladende haft en effekt. Ligesom

den frie bosætning, som Sverige senest er slået ind på, også ser ud til at have haft en effekt, nemlig i retning af yderligere koncentration af indvandrere i de store byer.

Erfaringerne tyder på, at det er muligt at påvirke boligmæssig segregering og koncentration, men når det gælder effekter på integrationen af indvandrere generelt, ser det ud til, at politikerne står over for svære dilemmaer. På den ene side kan visse typer af koncentration fremme integrationen, idet ressourcestærke etniske netværk fremmer beskæftigelse for nytilkomne med samme etnicitet. Men på den anden side kan koncentration i form af etniske enklaver, som således fremmer beskæftigelsen på kort sigt hæmme beskæftigelsen på langt sigt, fordi beskæftigelse reducerer den tid og energi, der er til rådighed til at investere i uddannelse.

Med hensyn til indvandrerbørnene er der også studier, som indikerer, at høj koncentration af samme etniske gruppe svækker indvandrerbørnenes sprogkunderskaber og uddannelsesdeltagelse. Dog peger den stærkeste evidens på, at høj koncentration af samme etniske gruppe faktisk resulterer i højere karakterer i 9 klasse.

Endelig, så er høj koncentration af indvandrere fra en række ikke-vestlige lande i praksis typisk også ledsaget af høj koncentration af sociale problemer og kriminalitet, hvilket har en entydig negativ effekt på både kort og langt sigt for børn, som vokser i området.

Tilsvarende har spredningspolitikken for nytilkomne flygtninge samlet set nok svækket gruppens beskæftigelse; det har været for tilfældigt, om flygtningene var havnet steder, hvor beskæftigelsesmulighederne var gode og hvor der var netværk, som kunne hjælpe dem på vej. En friere bosættelse vil formentlig kunne fremme, at flere indvandrere finder hen, hvor der er arbejde, men det kan også betyde, at sociale problemer koncentrerer sig i udsatte boligområder, som svækkes yderligere med øget risikoadfærd som konsekvens for de børn, som vokser op disse steder.

Litteratur

Damm, A. P., Schultz-Nielsen, M. L. og Tranæs, T. 2006. *En befolkning deler sig op?* Gyldendal.

Damm, A. P., A. Hassani og M.L. Schultz-Nielsen. 2021. "Data Construction of Danish Residential Neighbourhoods for 1986-2016". *Danish Journal of Economics (Nationaløkonomisk Tidsskrift)*, 1: 1-53.