

# **BOLIGENS ROLLE I DE NORDISKE VELFÆRDSSTATER – AKTUELLE ÆNDRINGSPROCESSER**

**Foredrag ved Husbankens Jubilæumskonference i Oslo d. 16.11.2006**

**Hans Kristensen  
Center for Bolig og Velfærd  
Sociologisk Institut, Københavns Universitet**

## **Indledning**

Den danske velfærdsstatsforsker Niels Ploug fortæller (Ploug, N. 2004), at da Socialforskningsinstituttet i midten af 1990'erne publicerede en undersøgelse, der viste, at der også fandtes omfattende velfærdssystemer i en række europæiske lande, var det en udbredt reaktion, at det ikke kunne passe. Det stred i den grad mod den opfattelse de fleste danskere har af at kvaliteten af den danske velfærdsstat langt overgår alle andre landes. Vi er de bedste i verden. Til nød kunne danskerne acceptere at Norge og Sverige har udviklet et næsten lige så godt "system" som vores. Jeg vil tro, at den norske selvopfattelse svarer til den danske, med den ene lille forskel, at i Norge er den jo nok den norske velfærdsstat, som er "verdens bedste".

I talrige meningsmålinger viser det sig da også, at der er en massiv folkelig opbakning til den danske velfærdsstat i Danmark. Den virker og den leverer danskerne de ydelser de forventer. Ydelserne er ikke altid gode nok, men når man måler, hvor "lykkelige" folk er, så scorer Danmark altid højt – faktisk som regel højest. Så selvom vores hospitalsvæsen ikke klarer sig særligt godt i internationale sammenligninger, og vores ældreomsorg ikke virker tilfredsstillende, når der ses på den isoleret, så har vi fået en velfærdsstat, som stort set "leverer varen".

Denne overvældende selvglæde og manglende indsigt i forholdene i andre lande ligger også bag den danske skepsis overfor en yderligere integration i EU, som – set med disse danske øjne – næsten kun kan betyde sociale forringelser. Er der noget her, der ligner norske tilstande?

## **De fire forskellige europæiske velfærdsstatsmodeller**

Men i den virkelige verden er forholdene lidt mere komplekse. Velfærdsforsyningen kan organiseres på mange forskellige måder i et

moderne samfund. Og det er den også blevet. Der er i årene efter afslutningen på anden verdenskrig udviklet flere forskellige modeller for forsyningen med de grundlæggende velfærdsydelser. De seneste 10-15 års velfærdsstatsforskning har identificeret fire forskellige velfærdsstatsmodeller, som i mere eller mindre rendyrket form findes i Europa (Ploug, N. 2004):

### ***Den skandinaviske model***

Den kaldes også den socialdemokratiske eller den institutionelle model, og er den vi kender fra Danmark, Norge og Sverige. Den er karakteriseret ved generelle, rundhåndede ydelser til alle, som har statsborgerskab i landet. En lang række af ydelserne er en rettighed, som udløses efter objektive kriterier (hjælp når man bliver syg, gratis uddannelse når man har brug for det, folkepension når man bliver gammel osv.). Langt hovedparten af velfærdsstatens finansiering kommer fra den generelle beskatning, der opkræves af staten og som alle bidrager til. I de tre lande leveres en del af velfærdsstatens ydelser af kommunerne – men det forrykker ikke det samlede billede: det ”offentlige” tager sig af os og hjælper os, når vi har behov.

I den skandinaviske model er stat og kommune næsten ene ansvarlige for løsningen af opgaverne. Det er derfor korrekt at tale om velfærds**stater**. Men der er som sagt andre modeller, man kan bruge, når man skal organisere velfærdsforsyningen i et land. I nogle af disse modeller er det statslige og kommunale velfærdsmonopol ikkeså massivt som i de skandinaviske lande, der er i højere grad tale om velfærdss**amfund** end om velfærdsstater.

### ***Beveridge modellen***

Denne model er opkaldt efter den engelske embedsmand William Beveridge, som allerede i 1942 lagde grunden til den velfærdsstatsmodel, som siden er blevet kaldt den liberale, eller residuale model, og som findes i den anglesaksiske verden. Den er karakteriseret ved at de sociale ydelser hovedsageligt gives selektivt til de dårligst stillede efter behovsprøvning, og ved, at en række af de gratisydelser vi kender fra de skandinaviske lande, er noget man skal betale for, helt eller delvist (hvis man har råd). Men med hensyn til betalingen af de ydelser der gives frit, så ligner modellen finansieringsmæssigt den skandinaviske ved, at alle bidrager over skatten.

### ***Bismarck modellen***

Kan – som navnet antyder – føres tilbage til den preussiske rigskansler Otto, Eduard, Leopold Bismarck, som i 1883 indførte den første statsligt initierede sygeforsikring i Tyskland. Modellen kaldes også den konservative eller præstationsorienterede model. Den er karakteriseret ved, at de sociale ydelser er betinget af, at man har været på arbejdsmarkedet (eller har meldt sig ind i en forsikringsordning) – den omfatter således ikke, som den skandinaviske, alle borgere i et land, men kun dem der gennem et arbejde

har bidraget direkte til økonomien. Ydelserne er delvis finansieret over arbejdsmarkeds- eller forsikringsordninger, delvist over skatterne.

### ***Subsidiaritetsmodellen***

Denne model kaldes også den sydeuropæiske eller katolske model. Ideen i den er, at sociale problemer løses af familien eller tæt på denne, og når det svigter, af kirken eller velgørende organisationer. Staten kommer først ind i billedet, når disse ”nære” institutioner ikke kan klare opgaverne.

De fire nævnte modeller er ikke statiske. De har udviklet sig over tiden, og især i tiden efter anden verdenskrig. De er ydermere under ændring i disse år – det vil jeg vende tilbage til i slutningen af mit foredrag.

## **Velfærdsstatens grundpiller – boligen som ”the wobbly pillar”**

At tale om den skandinaviske model som én model er måske ikke helt korrekt. Der er variationer i måden vi har opbygget velfærdsstaterne på. Fælles er dog, at den skandinaviske model sikrer os alle i tilfælde af:

- Sygdom
- Alderdom
- Uddannelse
- Sociale problemer, arbejdsløshed/indkomstbortfald
- (Boligmangel)

At få en bolig er dog ikke en ret på linje med de øvrige rettigheder i den skandinaviske velfærdsstatsmodel. Retten til en bolig er indskrevet i FNs Menneskerettighedserklæring, men der står ikke noget om boligen i grundloven, hverken i Danmark eller i Norge. I sociallovgivningen indgår, at kommunen skal hjælpe med at skaffe en bolig til dem, der ikke selv magter det. I Danmark dog med den begrænsning, at kommunen først er forpligtet til at skaffe en bolig, hvis det er par eller enlige med børn, der henvender sig som boligløse. Den enlige 45 årige mand, som netop er blevet skilt, og som pludselig ”står på gaden” har ikke noget retskrav på hjælp – men en del kommuner kan dog hjælpe ham ind i den almene boligsektor.

Det offentlige stærkeste engagement i boligforsyningen har, især i Danmark og Norge, været af mere indirekte karakter i form af subsidier og tilskud til henholdsvis boligbyggeri og boligforbrug. Men det har typisk været overladt til forskellige former for foreninger (i Norge Kooperationen i Danmark de almennyttige boligselskaber) og til markedet (private investorer) at sørge for forsyningen med boliger. I Sverige har den kommunalt organiserede og ejede, men selvstændigt administrerede almennytte spillet en stor rolle, sammen med både ejerboligen og de kooperativt ejede boliger.

Selv inden for så ensartede velfærdsstater som de tre skandinaviske er der således væsentlige forskelle i, hvordan velfærdsstaten løser spørgsmålet om boligforsyningen. Og uanset hvilken kombination af ejerformer, subsidier, boligstøtte, regulering osv. der indgår i velfærdsstatens løsning af boligproblemet, så har der altid vist sig utilsigtede sideeffekter, utilstrækkeligheder og mangler i samspillet mellem den offentlige og den private sektor, og i forhold til borgernes forventninger og adfærd. Boligforsyningen har i praksis vist sig svær at tackle på linje med f.eks. uddannelserne. Boligen er af disse grunde af den norske (bolig)forsker Ulf Torgersen blevet kaldt: ”the wobbly pillar” under velfærdsstaten (Torgersen, U. 1987).

## **Udviklingen i de skandinaviske velfærdsstater 1945-1974**

Denne periode er af flere velfærdsstatsforskere blevet betegnet som velfærdsstaternes ”gyldne år”. I den periode blev de politiske mål fra årene umiddelbart efter krigen efterhånden realiseret. Det var i denne periode, at man gik fra de selektive velfærdssystemer med behovsprøvning, hvor man skulle være ”værdigt trængende”, til generelle, rettighedsbaserede ydelser, som alle havde ret til i givne situationer f.eks. den generelle folkepension til alle som blev indført i 1956.

Det var også i denne periode, at nye ydelser blev opfundet i rigt mål: uddannelsesstøtte, revalideringsstøtte, boligstøtte mv. Alt sammen ud fra en grundlæggende solidaritet med samfundets svageste, og i hvert fald med deres børn, og med de uheldige, som blev ramt af en ond skæbne. Det var også en udvikling, som i Skandinavien blev båret frem af et lighedsideal: alle skal have lige muligheder for at skabe sig den tilværelse, som man gerne vil have. Endelig udvikledes i denne periode forståelse for, at forebyggelse af social deroute ved tidlig (og rundhåndet) indsats, både kan være til fordel for den enkelte, og – i det lange løb – også være den både bedste og billigste løsning for samfundet. Denne tankegang kom i Danmark tydeligt til udtryk i 1970ernes socialreform, hvor de sociale myndigheder og hele ydelsessystemet nu skulle være på forkant med problemernes udvikling og sætte ind med forebyggelse. Denne tankegang var især et vigtigt element i bistandsloven fra 1974.

## **Boligpolitikens udvikling i tiden fra 1945-1974**

For nylig havde det danske fjernsyn en temaaften om socialdemokratiets udvikling og mærkesager i det tyvende århundrede. Et indslag handlede om boligpolitikken. Det var ledsaget af dokumentarfilm optagelser fra København og forskellige provinsbyer fra slutningen af 1940erne. Selv om jeg burde kunne kende København – jeg er født i 1944 – så var det eksotiske billeder. Næsten som at se nutidens billeder fra udviklingslandenes slumprægede storbyer: små, fugtige og mørke lejligheder uden

centralvarme, uden bad og med lokum i gården. Husene lå så tæt på hinanden i første, anden og tredje baggård at solen aldrig nåede ned i gårdene. Det mest rystende ved filmen var, at der i disse elendige boliger vrimlede med børn. Selvom det ikke var alle danskere, der boede så dårligt, så var der tale om en bolignød og elendighed i de første efterkrigsår, som det er svært at forstå nu 60 år efter.

Filmklippet viste meget klart, hvorfor boligspørgsmålet blev et "hot issue" i efterkrigstidens velfærdspolitik, især i den socialdemokratiske og kommunistiske politik, men også i de borgerlige partiers. På det tidspunkt blev boligforsyningen en væsentlig del af velfærdsstatens opbygning. Fuldstændigt det samme skete på dette tidspunkt (1945-46) i Norge og Sverige: Boligen blev én af de grundpiller, som velfærdsstaten skulle bygges på. I alle tre lande blev en del af den lovgivning, som siden fik afgørende betydning for opbygningen af de kommende årtiers boligforsyning, lagt fast i disse år.

### **Boligpolitikens etablerings- og opbygningsfase 1945-1960**

Selvom statens engagement i boligspørgsmålet var til stede i alle de nordiske lande, var der flere forskellige opfattelser af, hvordan målet: en god bolig til alle, skulle nås. Blandt socialdemokraterne og kommunisterne var det en overbevisning, at planlægning, styring og offentlig subsidiering af boligforsyningen var en nødvendighed. Hos de borgerlige politikere var tilliden til noget, der i den grad lignede en sovjetisk planøkonomi, mindre udbredt. Markedet og borgernes eget initiativ måtte kunne løse en del af problemet, med en direkte støtte til boligetablering og en indirekte løbende støtte til boligforbrug i form af rentefradragsretten. Denne politiske uenighed om midlerne, vejene til målet, og de forskellige politiske styrkeforhold i de tre lande, medførte i forening med de historiske forudsætninger i det enkelte land, at boligstrategierne i landene blev forskellige.

I **Danmark** kunne man ikke blive enige. Derfor valgtes en dual strategi. Dels satsning på støtte til opførelsen af lejeboliger, både til private udlejningsboliger og til almennyttige boligforeningers byggeri, dels støtte til opførelse af ejerboliger, som hovedregel i form af enfamiliehuse. Socialdemokratiet var internt uenigt og usikkert på hvilken ejerform man skulle satse på. Og de øvrige partier trak i hver sin retning. Så derfor blev det et "både og". I denne periode støttede staten også udviklingen ved at etablere Statens Byggeforskningsinstitut og ved at oprette et Boligministerium (begge dele i 1947). En væsentlig indsats fra disse to institutioners side var at bidrage til udviklingen af det industrialiserede byggeri (som for alvor slog igennem i de efterfølgende årtier).

I **Sverige** fandtes boligkooperationen allerede på dette tidspunkt, dels HSB, som allerede var blevet dannet i 1924, dels fagforeningernes Riksbyggen, som blev dannet under krigen. I boligkooperationens boliger har man

”bostadsrätt”, hvilket – i en dansk sammenhæng – svarer til at man er ejer af en andel af det samlede boligkompleks med ret til at bo der. Den anden – og største – del af boligbestanden i 1945 var ejerboligerne i småhus. I 1946 dannedes så de kommunale almennyttige boligselskaber, som i de følgende årtier fik en afgørende betydning for boligforsyningen i Sverige. I disse boliger har man ”hyresrätt”.

I **Norge** var det i denne periode (1946) at Husbanken oprettedes og boligkooperationen sattes i system i form af Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL). Tyngden i den norske boligpolitik blev dog – i modsætning til både Danmark og Sverige – lagt på ejerboligerne, i form af boligkooperationen med fælles eje og de individuelle selvejeboliger. Trygve Brattelis berømte udtalelse i Stortinget i 1951 om, at det at eje andre menneskers hjem ikke er acceptabelt som et område for privat næringsvirksomhed, er i denne sammenhæng symptomatisk for den norske boligpolitik i efterkrigstiden. Set udefra og i tilbageblik, var det her i de første år efter krigen, at Norge valgte at gå egne veje, som i dag har ført til, at Norge er ”det socialdemokratiske ejerland”, som den norske boligforsker Erling Annaniassen udtrykker det (Annaniassen, E. 2006).

### **Boligpolitikens store vækstperiode 1960-1974**

Mens 1940erne og 1950erne stadig var præget af mangler og efterkrigsforsigtighed, så blev 1960erne det årti, hvor alting eksploderede, alting blev muligt, et årti, som har sat sig dybe spor i eftertiden.

På boligfronten var det **Sverige**, som slog alle rekorder med det berømte Millionprogram, der blev igangsat i 1965. Ambitionen var, at bygge 1 million boliger inden 1975. Det lykkedes – næsten: da årtiet var gået manglede der kun 5.614 lejligheder, i at have nået millionen. En meget stor del af dette byggeri blev opført som kommunale, almennyttige boliger, i form af store, ensartede boligområder opført som industrialiseret byggeri.

I samme periode byggedes den samme type af store almennyttige etageboligområder også overalt i **Danmark**, men der blev ”kun” bygget ca. 150.000 almene boliger, mens der blev bygget op mod en halv million enfamiliehuse i den samme periode. Midt i perioden, i 1966, blev det tilladt at udstykke eksisterende etageejendomme til ejerlejligheder, ligesom det blev tilladt at bygge ejerlejlighedskomplekser. Og ved slutningen af perioden ændredes lovgivningen om andelsboliger (=boligkooperationen) således at private udlejningsejendomme, der sættes til salg, skal tilbydes lejerne først som andelsboliger. Begge disse ”nye” boligformer blev populære, ejerlejlighederne fordi prisstigningerne gav kapitalgevinster, andelsboligerne fordi de var meget kraftigt subsidierede. I dag udgør de henholdsvis 5 og 7% af boligmassen.

I **Norge** byggedes i perioden i gennemsnit 40.000 boliger om året – men uden de samme dramatiske udsving i byggetakten som i Sverige og til dels i

Danmark. Det norske boligbyggeri skete både i form af store betonbyggerier (af boligkooperationen) og selvejerboliger i form af enfamiliehuse. Men det ”sociale boligbyggeri” var helt forsvindende lille i Norge, hvor de kommunalt ejede boliger (med 4% af boligmassen) aldrig er blevet nogen betydningsfuld faktor i boligforsyningen.

Når man ser på hvilken boligform der står som periodens ”sejrrherre”, som den mest eftertragtede boligform, så er der ingen tvivl om, at selvejer enfamiliehuset blev en sikker vinder i både Danmark og Norge. Jeg er mere usikker på, hvem der vandt i Sverige. Om den svenske socialdemokratiske disciplin på det tidspunkt sikrede de kommunale almennyttige boliger sejren, eller om ejerboligen i al stilhed også vandt slaget i Sverige – det har den gjort siden, men havde den allerede gjort det i 1975?

Netop denne periodes byggeri har efterfølgende været voldsomt kritiseret. Både de store etagebyggerier, hvor man har talt om ”betonørkener”, og de mange små enfamiliehuse, ”pap-huse”, der som en ”parcelhuslava” flød ud over landskabet og ødelagde alt på sin vej, som en dansk byplanlægger så poetisk udtrykte det en gang i 1970erne. Men trods denne kritik er summen af den massive byggeindsats, at den løste efterkrigstidens alvorlige boligproblem, som oven i købet var blevet yderligere skærpet af den massive urbanisering og voldsomme forstadsvækst i de største byer. Ved periodens slutning var det blevet muligt for de fleste at få en god bolig til en overkommelig pris.

## **Velfærdsstaternes begyndende krise 1975-2000**

Men da velfærdsstatens udfoldelse var på sit højeste kom første oliekrise i 1973/74. Forestillingen om, at det rige samfund – hvor væksten kunne fortsætte i det uendelige – fik sig et knæk. Måske mere psykologisk end reelt. Arbejdsløsheden voksede med kort varsel og det medførte at velfærdssystemet kom under et voldsomt udgiftspres p.g.a. de udgifter, som den stigende arbejdsløshed og den mere generelle og permanente udstødning af arbejdsmarkedets svage grupper, udløste.

Samtidigt steg kritikken af de tilsyneladende imponerende resultater. I Danmark skrev en journalist Bent Hansen i 1969 en bog med den sigende titel: Velstand uden velfærd (Hansen, B. 1969), som viste, at nok var vi alle blevet rigere, men der var stadig store fordelingsproblemer, og en skjult fattigdom i samfundet. Det samme var blevet vist i den svenske levsnadnivåundersökning fra 1971, hvor Sten Johanssons dokumentation af den skjulte og ikke erkendte fattigdom i Sverige, vakte voldsomt politisk røre. Undersøgelsen rokkede ved den svenske selvopfattelse af ”folkehemmet”, som et godt sted for alle. Nogle år efter kom i 1976 den første norske levkårsundersøkelse, hvor Stein Ringen kunne vise nogle af de samme mangler i det norske samfund.

Det var omtrent samtidigt, at kritikken af de unuancerede vækstsmål også fik en naturvidenskabelig/biologisk dimension – begreber som ”grænser for vækst” begyndte også at dukke op i debatten, stærkt fremmet af chokvirkningerne fra olieprisstigningerne. I første omgang blev disse synspunkter affejet som ”venstreorienteret barfodsgænger propaganda”, men de er jo siden blevet kanoniserede i Brundtland rapporten fra 1987.

Netop som den universelle, generøse og fremtidsoptimistiske velfærdsstat således var foldet ud i de skandinaviske lande blev der rejst tvivl om dens langsigtede holdbarhed, dens sociale, økonomiske og økologiske bæredygtighed.

## **Kriserne på boligmarkedet 1975-2000**

En del af den generelle velfærdsstatskrise forplantede sig til boligmarkedet.

I *Danmark* og *Sverige* var det første tegn, at der opstod problemer med udlejningen af de almennyttige boliger. I Danmark var forklaringen – som først kom år senere, da man kunne se udviklingen i flytninger og beboersammensætning på hele boligmarkedet – at flere og flere at dem der var i beskæftigelse valgte ejerboligen, typisk enfamiliehuset. Samtidigt voksede den marginaliserede del af befolkningen, dem uden for arbejdsmarkedet, og de var i stor udstrækning nødt til at vælge den almennyttige lejebolig, som var det eneste tilgængelige alternativ på boligmarkedet.

I løbet af 1980erne (og fortsat helt frem til i dag) føjedes en etnisk dimension til. Det stigende antal indvandrere og flygtninge var også henvist til de almennyttige boliger, da de sjældent havde formue eller høj indkomst. Resultatet er blevet et segregeret boligmarked, hvor socialt og økonomisk svage danskere bor sammen med økonomisk svage indvandrere og flygtninge. En rigtig giftig blanding, som giver anledning til lokale konflikter og stigende fremmedfjendskhed i samfundet som helhed. De samme processer har de svenske almennyttige boliger gennemløbet, men debatten har været mindre højrøstet i Sverige.

Men også ejerboligsektoren kom ud i oprørt sø i Danmark. Efter 15-20 år med prisstigninger var der en kortere periode med prisfald sidst i 1970erne og i begyndelsen af 1980erne først og fremmest forårsaget af den stigende arbejdsløshed, men yderligere forstærket af prisstigningerne på energi fra den første og den anden oliekrise. Så fulgte en periode med prisstigninger – alt var tilbage ved det gode gamle, troede man, men i 1986 gennemførtes en kraftig økonomisk opstramning, som reducerede retten til at fratække renter på gælden i boligen. Dette indgreb blev kaldt: Kartoffelkuren, og det førte til et dramatisk prisfald på ejerboliger i perioden 1987-1993. De reale boligpriser faldt med næsten 40% i denne korte periode.



I *Norge* var det varmeste boligpolitiske emne i 1980erne, ifølge Erling Annaniassen (Annaniassen, E. 2006), prisreguleringen ved køb og salg af boliger i boligkooperationen. Annaniassen beskriver, hvorledes markedsmekanismerne kombineret med beboernes stigende ejermentalitet, allerede i løbet af 1960erne førte til, at de reelle priser ved handler oversteg de formelle priser. Det endte med, at lovgivningen accepterede de facto tilstanden, og der indførte frie markedspriser i Kooperationen.

De store problemer med social og etnisk segregation i de danske og svenske almene boliger er langt mindre omtalt i den norske boligforskningslitteratur. En del af forklaringen kan være, at Norge i en del år havde færre indvandrere – men Norge er siden næsten kommet på niveau med Danmark (som igen har færre end Sverige) – men hovedforklaringen er måske snarere, at bosætningen af indvandrere i Norge er sket mere spredt i boligmassen end i Danmark og Sverige.

## Velfærdsstatens aktuelle udfordringer

Der har igennem hele velfærdsstatens 100årige eksistens været kritiske røster, som har peget på ”den kommende krise”. Sådan er det også nu. Niels Ploug har opsummeret den danske og internationale diskussion om velfærdsstatens aktuelle udfordringer til især at være følgende (Ploug, N. 2006):

1. **Globalisering:** ufaglært arbejdskraft skal konkurrere med u-landenes (billige) arbejdskraft, grænser for højden af indkomstskatterne
2. **Ændring i kønsrollemønstre:** samme uddannelses- og arbejdsmarkedsmønstre for mænd og kvinder
3. **Ændringer i familiedannelsen:** nye familieformer, flere skilsmisser, sen familiedannelse påvirker børns opvækst og fertiliteten
4. **Øget efterspørgsel efter sociale serviceydelser af høj kvalitet:** øget pres for effektiv serviceproduktion, frit valg og flere produkter
5. **Kulturel og økonomisk fragmentering:** mindre social sammenhængskraft og solidaritet
6. **Fald i incitamenterne til at arbejde:** fald i arbejdsudbuddet, mindre legitimitet af hjælp til de arbejdsløse
7. **Statslig gæld og underskud:** den offentlige økonomi sætter begrænsninger for offentlig intervention
8. **Migration:** udvandring af veluddannet arbejdskraft – indvandring af dårligt uddannet arbejdskraft
9. **Fragmentering på boligmarkedet:** mindre arbejdskraft mobilitet og mindre social sammenhængskraft
10. **Befolkningens aldring:** ubalancer i pensionssystemet og potentiel mangel på arbejdskraft

Listen med udfordringer og potentielle kriser kan se overvældende ud: men Niels Plougs pointe er, at de nordiske velfærdsstater er så solidt folkeligt

forankrede, og at de hidtil har været i stand til at omstille sig når vilkårene og tiderne skifter, at det nok også skal lykkes denne gang, som en del af den løbende udvikling af velfærdsstaternes ydelser.

I denne sammenhæng er det interessant at følge den politiske udvikling i Danmark siden regeringsskiftet i 2001. Det ledende parti i regeringen er partiet Venstre, der havde en markant ny-liberal politisk profil, da de dannede regering. Den nye statsminister Anders Fogh Rasmussen havde i 1993 skrevet en bog om, hvorledes den socialdemokratiske velfærdsstat slavebinder befolkningen og gør den til slappe velfærdsnarkomaner. Hans forslag var, at man skulle udvikle en ”minimal-stat”, med en stærkt reduceret offentlig sektor. Inspirationen fra Margrethe Thatchers England skinnede tydeligt igennem. Mange forventede drastiske ændringer i velfærdsstaten – men der kom ikke så mange. På boligområdet blev der dog indført en forsøgsordning med salg af almene boliger efter svensk og hollandsk forbillede (som dog ikke virker i Danmark). Nu fem år senere er statsministerens retorik fuldstændig forandret. Nu priser han den danske velfærdsstat i høje toner. I valgannoncer for et år siden ”pralede” regeringen endog med, at der var blevet flere offentligt ansatte i dens første fire år ved regeringsmagten. Og i dag er det den ”verdensberømte” danske ”Flexsecurity” (velfærdsstats)model statsministeren fortæller (be)undrende kolleger om i EU. Pointen er her, at den høje grad af tryghed den danske variant af den skandinaviske velfærdsstatsmodel giver den enkelte borger, har skabt en enestående fleksibilitet og omstillingsevne hos borgerne i Danmark. Danskerne kan leve med – og overleve – at virksomheder fyrer folk, når der nedlægges fabrikker fordi produktionen flyttes til udlandet. Og danskerne er hurtige til at omskole og omstille sig til ansættelse i de andre typer af virksomheder, som hele tiden opstår.

Med andre ord: Velfærdsstaten står – som altid – overfor omstillinger og udvikling. Men truslen om afvikling er ikke overhængende. Når først det politiske ansvar lander på skuldrene af selv nok så ny-liberale politikere, så viser den skandinaviske velfærdsstats robusthed sig at være ret stor.

## **Boligens rolle i nutidens velfærdsstat – aktuelle ændringsprocesser**

Selvom velfærdsstaten er robust, så ændres den hele tiden. En del af udfordringerne og de forventelige ændringer er tæt forbundne med boligen, boligmarkedet og boligpolitikken. I det følgende vil jeg opsummere, hvilken betydning boligen har for det enkelte menneske, og i lyset heraf vil jeg dernæst komme med nogle bud på, hvilke af de ovennævnte 10 udfordringer, som velfærdsstaten står overfor, der har særlig stor betydning i en boligmæssig sammenhæng.

### **Boligens betydning for det enkelte menneskes livsprojekt**

Udviklingen i efterkrigstiden har ændret afgørende på den betydning boligen har for en enkeltes "livsprojekt".

*Tidligere* skulle boligen først og fremmest tjene til rekreation forud for næste dags arbejde, dvs. den skulle være velegnet til at spise i, sammen med familien, til at slappe af i ved f.eks. at læse, høre radio eller se fjernsyn i, og til at sove i, så man kunne komme frisk på arbejde næste dag. Boligen kostede i gennemsnit i slutningen af 1940'erne under 10% af den disponible indkomst, og man havde i gennemsnit under 30 m<sup>2</sup> pr. person at bo i.

*Nu* skal boligen stadig opfylde ovennævnte fundamentale rekreative forhold, men dels fylder de mere i dag, dels er der kommet nye behov til. Boligen skal i flere og flere familier kunne fungere som (hjemme)arbejdsplads, ikke blot for børn under uddannelse, men også for forældre/voksne, som udfører dele af deres arbejde i hjemmet. Det kræver plads, og helst ekstra rum. Boligen er også blevet fyldt med elektronisk apparatur: fjernsyn, lyd anlæg, computere, diverse husholdningsmaskiner, som alle sammen kræver plads – og som kun dårligt kan være i stue sammen.

Men boligen har også fået ny betydning. Den er et led i den individualistiske selvrealisering og frihed til udfoldelse, som flere og flere lægger afgørende vægt på, som vigtigt for at leve et godt liv. Det er i den sammenhæng afgørende, at ingen skal spørges om lov når man går i gang med at ændre på boligens aptering, eller med at spille klaver klokken 3 om natten. Boligen indgår med stor vægt når man vil udtrykke sig og sin (valgte) stil, den er med til at skabe vort image i forhold til andre, og til at bekræfte os selv i, at vi er "ungdommelig", "lærd", "håndværkertype", "kunstner" osv. I disse sammenhænge er boligens størrelse, beliggenhed og udformning en del af den målestok vi selv anlægger – og som vi bruger i forholdet til andre – når vi skal afgøre hvor succesfulde vi (og de) er i livet

En fremtidsforsker (Jensen, J. B. 2006) har sammenfattet mange af disse tendenser til, at boligen er blevet den afgørende "Forbrugsarena", forstået som det sted hvor vi realiserer – og udstiller – vort forbrug, som i nutiden er en væsentlig del af vores identitet.

De fleste er også villige til at betale for deres store boligforbrug. Boligen fylder således i dag i gennemsnit op mod 25% af gennemsnitfamiliens budget, men til gengæld har man også i gennemsnit godt 52 m<sup>2</sup> pr. person til rådighed. Det giver en gennemsnitsbolig på 110 m<sup>2</sup> – og tallet stiger jævnt.

### **Aktuelle ændringsprocesser i forholdet bolig/velfærdsstat**

Næsten alle de tidligere nævnte 10 udfordringer for velfærdsstaten hænger sammen med boligen. Men nogle sammenhænge er mere nære end andre.

Jeg vil se nærmere på de ændringer, som fem af de 10 udfordringer efter min mening fører med sig.

Indledningsvis er der **globaliseringen**, som i vores nordiske lande lukker store dele af industrisamfundet og ændrer erhvervsstrukturen radikalt i retning af videnserhverv. Denne proces stiller større og større krav om uddannelse, flexibilitet og kreativitet hos arbejdskraften. Disse krav kan rundt regnet  $\frac{3}{4}$  del af de skandinaviske befolkninger leve op til. Men de ikke-boglige danskere og en stor del af indvandrerne, kan ikke klare disse krav. Det drejer sig allerede i dag om 20-25% af befolkningen, som er "hægtet af" udviklingen og gjort til 2. klasses borgere. De lever af overførselsindkomster fra de "rige og velfungerende" 75-80% af befolkningen. Velfærdsstaten har ikke – hidtil – magtet at opfinde integrationsmekanismer for denne store gruppe af befolkningen med manglende uddannelse og manglende boglige/intellektuelle kvalifikationer. I en boligsammenhæng betyder globaliseringen, at man – som en del af majoriteten, der lever op til kravene – skal være mobil både inden for landets grænser, og i perioder også uden for landets grænser. De fleste vil risikere, at skulle skifte bolig flere gange i løbet af livet, end det vi har vænnet os til i dag. Hvilke boligformer egner sig bedst til dette? Ejerboligen kan lejes ud i perioder, men er dyr at anskaffe og sælge hver gang man skal flytte. Lejeboligen er i denne sammenhæng mere flexibel, man kan hurtigt og billigt komme ind og ud af den. En ejerbolig, som man beholder igennem mange år, kan til gengæld blive et fast holdepunkt i en ellers flydende tilværelse.

Ses der på **ændringerne i familiedannelsen** så har de været dramatiske over de seneste 60 år. Den norske sociolog Ivar Frønes opsummerede i 2004 en del af forskningen i forskningsrådsprogrammet Bolig og Levekår (Frønes, I. 2004) i en artikel: Boligkonsum – generasjon, livsløb og etnisitet, hvor han bl.a. gennemgår ændringerne i familiedannelsen i efterkrigsperioden. De unge flytter tidligere hjemmefra og etablerer sig tidligere egen bolig nu. Denne fase af livet, som ung voksen, var typisk fra 20 til 30 års alderen, og er blevet præget af en livsstil, hvor de unge i høj grad bruger byens tilbud af uddannelser, forlystelser, musik og kultur. Perioden er også præget af mange flytninger, typisk fra den ene lejebolig til den anden. Boliger som tilbyder flexibilitet og hurtige opbrud. Først omkring 30 års alderen etablerer man sig i dag i faste parforhold og søger også over i ejerboligen. Og nu skal det pludselig gå stærkt. Etableringen, familiedannelsen og børnefødslerne er presset sammen over ret få år, især for kvindernes vedkomne hvor biologien sætter grænser. Alle disse ting skal gå op i en højere enhed i de 5-10 år fra man er 30 til man er 35-40 år gammel – noget man tidligere havde 15 – 20 år til at klare, nemlig perioden fra man var 20 til man var 35-40 år gammel. Endelig peger Frønes på, at de unge ældre, dem i den 3. alder, også udgør en helt ny gruppe i samfundet. De er arbejdsfri, har gode pensioner, har hus og hytte, er stadig raske og rørige, har appetit på kunst, kultur og rejser. De lever et "ældreliv", som afviger totalt fra fortidens. Og alt tyder på, at de bliver boende i deres store

ejerboliger. Men måske der ligger et flyttepotentiale i netop denne gruppe, hvis de præsenteres for et tilstrækkeligt fristende bosætnings alternativ. Det vil jeg vende tilbage til.

Frønes peger også på et andet fænomen i forbindelse med familiedannelsen, nemlig at der er langt flere, der bliver skilt nu end tidligere. I Danmark drejer det sig om 40% af alle ægteskaber og faste samliv, som kommer ud for et brud. Det stiller hver gang krav om at mindst en part i et brudt forhold hurtigt skal finde sig en ny bolig. I en ny dansk undersøgelse af boligbehovene i forbindelse med skilsmisse (Bech-Danielsen, C. & Gram-Hanssen, K. 2006) vises, at der ikke kun er tale om behov for én akut-bolig, der kan klare situationen lige efter bruddet, men snarere om yderligere en som kan blive den flyttedes mere permanente bolig. I denne sammenhæng har lejeboligen nogle kvaliteter frem for ejerboligen, i det mindste til løsning af det akutte boligproblem. Men allerede efter et år ser det ud til, at dem der før skilsmissen boede i ejerbolig igen er søgt over i denne boligform, mens dem der boede til leje er forblevet i denne boligform.

I debatten om velfærdsstatens fremtid har der næsten altid været bekymring for, om befolkningen egentlig gider at arbejde. Der har derfor været talt uhyre meget om, hvordan man kan *styrke incitamentet til at arbejde*, selvom beskæftigelsesfrekvenserne i de tre skandinaviske lande er nogle af de højeste i verden. Her spiller ejerboligen måske en rolle. I de skandinaviske lande er ejerboligen typisk dyrere end lejeboligen, i hvert fald på det korte sigt. Ejerboligen er også mere eftertragtet og forbundet med højere prestige. Enfamiliehuset er toppen af boligkarrieren, i det mindste i Danmark. Ejerboligen bidrager derved indirekte til at "tvinge" folk til at arbejde, da en eller helst to gode lønindtægter for de fleste er nødvendige, hvis man vil opnå den eftertragtede ejerbolig. Sådan er det i de større byer. Kommer vi ud i udkantområderne, er situationen anderledes. Der er drivkraften knapt så stærk, fordi man kan få råd til at bo i ejerbolig uden at have et job, da husene er så billige.

*Fragmenteringen på boligmarkedet* er et stort problem for sammenhængskraften i velfærdsstaten. Især i Danmark og Sverige diskuteres den sociale og etniske segregation meget, om end på helt forskellig måde. Den danske diskussion er temmelig rå og til tider grænser den op til det racistiske. Den svenske er mindre følelsesfuld, og med større forståelse for indvandrernes perspektiv. Men trods forskellene, så er der en frygt for, at segregationen rummer en potentiel trussel mod hele den solidariske ide, der ligger i den skandinaviske velfærdsstat. Det fænomen, at vi efterhånden bor så adskilt fra de grupper i samfundet, som ikke ligner os selv, bidrager til mytedannelsen og fordommene om, at de dårligt stillede "ikke gider at arbejde", at de "nasser på samfundet" osv. – alle de udsagn, som middel- og overklassen altid har hægtet på underklassen. Bliver holdningerne meget udbredte, underminerer de folks betalingsvilje til velfærdsstaten over skatten. I både Danmark og Sverige er indvandrene stærkt overrepræsenteret i den almennyttige lejeboligsektor, og tilsvarende

underrepræsenterede i ejerboligerne. Man burde måske derfor overveje, hvordan man kunne få flere indvandrere til at søge over i ejerboligerne, snarere end – som man gør nu – at blive ved med at lave forbedringsprogrammer i de almennyttige boligområder. Man risikerer jo at lave ”forgyldte fængsler”. Det er mit indtryk, at både den geografiske spredning af indvandrerne, og også spredningen på ejerform, er lykkedes bedre i Norge. Så måske Danmark og Sverige her kunne lære noget af ”ejerlandet Norge”?

***Befolkningens aldring*** og velfærdsstaternes fremtid diskuteres voldsomt i hele Europa. Især i Sydeuropa er der grund til bekymring, da fødselsraterne der ligger langt under det niveau, der skal til at den ”indfødte” befolkning reproducerer sig selv. I de skandinaviske lande er tilstanden langt fra så alarmerende. Vi har et nettoreproduktionstal, som ligger tæt på 2, dvs. at andelen af etniske danskere, nordmænd og svenskere måske nok falder lidt på grund af indvandring og indvandrerens højere antal børn – men uden dramatiske ændringer. Men trods dette overordnede billede, så er også de skandinaviske lande inde i en udvikling mod et samfund med betydeligt flere ældre, som lever på pension efter deres tid på arbejdsmarkedet. Lige nu er det de store krigsgenerationer, der nærmer sig pensionsalderen. Mange venter, at det bliver en helt ny type af pensionister, som vil sætte et stærkt præg på samfundslivet i de kommende 20-25 år. Dels fordi de (eller rettere: vi) har væsentligt bedre pensionsforhold end de tidligere generationer af ældre, dels fordi en meget stor del af os yder mere har sparet en formue op i vores ejerboliger. Og endelig fordi vi er bærere af en ny ældrekultur, som den generation, der i sin ungdom oplevede at verden ”åbnede sig”, at ting der ikke tidligere var mulige, blev mulige. Denne erfaring kan medføre et helt anderledes ældreliv end det vi tidligere har set med et stærkt øget kulturforbrug, med flere rejser, og måske med eksperimenter med livs- og boligformer.

I en boligsammenhæng er det svært at lave en sikker prognose. Mange vil formentlig blive boende i deres store ejerboliger til de dør, fordi ejerboligen åbner for muligheden af mange af de hobbies som kræver plads og som måske er støjende. For mit eget vedkomne ville jeg ikke ane hvor jeg, i en normal lejlighed på 80-90 m<sup>2</sup>, skulle gøre af 8-10 madrasser og hynder fra båden, samt to store sejlposer, hver vinter. Nu ligger de godt oppe i et stort, tørt loftrum hjemme i huset indtil april næste år. Men mit boligforbrug (sammen med min kone) på 160 m<sup>2</sup> (plus kælder, loft og skur) betragtes – af planøkonomer og socialingeniører – som et (stort) problem, fordi jeg, og andre som mig, optager pladsen i de store boliger for de unge børnefamilier. Andre opfører sig – set med disse øjne – mere eksemplarisk ved at flytte til en lejlighed i byen, fordi de er tiltrukket af en ”anden ungdom” i midtbyens store udbud af kunst, kultur og forlystelser. Atter andre kunne tænkes at være tiltrukket af mere eksperimenterende og eller mere serviceprægede boligformer, hvor man ikke længere selv skal sørge for vedligeholdelse, og hvor kulturtilbud, well-ness tilbud osv. er knyttet til boligformen. I Danmark har der i de seneste 10-15 år været talt meget om ”olle-koller”,

seniorbofællesskaber o.lign., hvor man flytter sammen med andre ældre i en eller anden grad af socialt fællesskab. Der er i dag ca. 5.000 over 60 år, som bor i denne type boliger. Det er jo ikke mange, når der nu er 1,1 mio. over 60 år i Danmark. Lidt flere bor helårs i deres sommerhuse, det drejer sig om ca. 15.000, og atter andre 30.000 har bosat sig udenlands. Men måske skyldes denne voldsomme konservatisme i boligvalget blandt de ældre, at det ikke er de rigtige tilbud der er på markedet. Et par danske arkitekter har i Center for Bolig og Velfærd arbejdet med at udvikle en boligform: BoPlus, som forener det bedste fra seniorbofællesskaberne med et højt serviceniveau, hvor kunst og kultur og well-ness bliver dele af dagligdagen, og hvor hjælpen – den dag det bliver nødvendigt – er nem at få (Eriksen, Aa. & Skousbøll, K. 2006).

## **Afsluttende spørgsmål om bolig, velfærdsstat og fremtiden**

Boligbestanden i Norge, Sverige og Danmark varierer først og fremmest med hensyn til ejerform. Man kunne til slut stille det stærkt forenklede spørgsmål: Hvilken ejerform passer bedst til velfærdsstatens aktuelle udfordringer?

Det kan der kun gives stærkt forenklede svar på.

Hvis signalementet af fremtidens velfærdsstat som et rigere, mere individualistisk og mere markedsgjort samfund, holder, så passer en boligbestand med 80% ejerboliger – som det man har i Norge – bedre til majoriteten af befolkningens behov end Danmarks og Sveriges 60% ejerboliger.

Men: hvis konjunkturerne vender, eller hvis den globale konkurrence kræver endnu større fleksibilitet og mobilitet i samfundet, og hvis flere kommer til at opleve hyppigere skift mellem perioder med job og gode indtægter, og perioder som arbejdsløse med lave indtægter, så passer et boligmarked med et rimeligt stort udbud af lejeboliger måske bedre. I så fald vil Danmark og Sverige med 40% lejeboliger nok bedre kunne dække befolkningens behov.

Udsagnene kan i høj grad diskuteres, da der er modgående tendenser. Så igen bekræftes (den danske skribent og tegner) Storm P.'s klassiske udsagn: *Det er svært at spå – især om fremtiden!*

## **Litteratur:**

Annaniassen, E. (2006): Norge – det socialdemokratiske ägarlandet, i: Bengtsson, B. m.fl. eds.: Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus, Égalité

Bech-Danielsen, C. & Gram-Hanssen, K. (2006): Boligsituationen omkring skilsmisser, Byplan 04:06

Eriksen, Aa. & Skousbøll, K. (2006): Fokus på de meget ældre 75+, Center for Bolig og Velfærd – Realdania Forskning

Frønes, I. (2004): Boligkonsum – generasjon, livsløp og etnisitet, i: Rammen rundt våre liv – forskning om bolig og levekår, Tapir akademisk forlag & Norges Forskningsråd

Hansen, B. (1969): Velstand uden velfærd

Jensen, J. B. (2006): Fra nutidens til fremtidens parcelhuse, Center for Bolig og Velfærd – Realdania Forskning

Ploug, N. m.fl. (2004): Den danske velfærdsstat – udvikling og indhold, i: Ploug, N. m.fl.: Den danske velfærdsstats historie, SFI 04:18

Ploug, N. (2006): Velfærdsstatens udfordringer, i: Tema: Velfærdsreformer, Samfundsøkonomen nr. 1, 2006

Torgersen, U. (1987): Housing: the wobbly pillar under the welfare state, i: Turner, B. m.fl. eds.: Between state and market: Housing in the post-industrial era, Scandinavian Housing & Planning Research, Supplement no 1