

Karoline Larsen Kolstad og Martin Vinæs Larsen

Almen afvikling: velfærdsstaten og boligpolitik

Denne artikel undersøger, hvordan almene boligers rolle i den danske velfærdsstat har ændret sig over de sidste 75 år. Fra at være et universelt tilbud rettet mod alle borgere fungerer almene boliger i dag primært som en selektiv løsning for socialt udsatte. Med udgangspunkt i lovgivning, byggestatistik og registerdata om beboersammensætning viser vi, at (1) adgangskriterierne er blevet strammet, (2) beboerne er blevet markant mere økonomisk og socialt marginaliserede, og (3) den almene sektor udgør en stadig mindre andel af nybyggeriet og fungerer overvejende som supplement til det private marked. Udviklingen afspejler et skift i dansk boligpolitik fra en socialdemokratisk-universalistisk til en selektiv og mere markedsorienteret tilgang.

Nøgleord: boligpolitik, almen bolig, socialt udsatte, segregering

Bellahøjhusene var Danmarks første højhuse. De blev opført umiddelbart efter anden verdenskrig og var inspireret af Le Corbusiers arkitektoniske ambitioner: byg højt for at frigøre grønne, rekreative områder i tætbefolkede byer. Som mange andre moderne etagebyggerier fra denne periode var Bellahøjhusene et almennyttigt boligbyggeri. Det vil sige, at de blev opført med støtte fra det offentlige, men var ejet af et boligselskab, der er demokratisk styret af lejerne. Bellahøjhusene blev dog ikke betragtet som boliger til samfundets svageste. Tværtimod var det et prestigebyggeri med relativt høje huslejer, der tiltrak borgere fra den øvre middelklasse (DR, 2019). I TV-serien *Kroniken*, der udspiller sig i 1950'erne, flytter økonomeren Palle og direktørens datter Søs netop ind i Bellahøjhusene, efter de bliver gift. Det var dengang. I dag tiltrækker Bellahøjhusene ikke den øvre middelklasse. Næsten halvdelen af beboerne er ufaglærte, over halvdelen er indvandrere eller efterkommere fra ikkevestlige lande, og 30 pct. står uden for arbejdsmarkedet (Social- og Eldreministeriet, 2023).

I denne artikel undersøger vi, hvordan den almene boligsektors rolle i den danske velfærdsstat har ændret sig de sidste 75 år. Vores centrale argument er, at historien om Bellahøjhusene er symptomatisk for udviklingen i den almene sektor generelt. Vi dokumenterer således, hvordan almene boliger, der i efterkrigstiden var tænkt og til dels anvendt som et universelt velfærdsgode rettet mod hele befolkningen, i dag primært fungerer som en selektiv løsning målrettet socialt udsatte grupper.

Vi beskriver overgangen fra universalisme til en mere selektiv model med udgangspunkt i tre centrale parametre: (1) ændringer i hvem der har adgang til almene boliger, (2) ændringer i det almene byggeris omfang og geografiske fordeling, og (3) ændringer i hvem der rent faktisk bor i almene boliger. På alle tre parametre peger udviklingen i samme retning. Adgangen til almene boliger er blevet mindre universel, i takt med at kommunerne har fået flere anvisnings- og udlejningsværktøjer, der gør tildelingen mere behovsprøvet. Samtidig er sektorens omfang reduceret markant – fra at udgøre omkring halvdelen af nybyggeriet i 1950'erne til ca. 10 pct. i dag – og det almene byggeri finder nu primært sted i kommuner, der i forvejen har relativt få almene boliger. Der er således ikke længere nogen kommuner, der tilstræber en overvægt af almene boliger; sektoren betragtes i dag som et supplement til det private marked snarere end en konkurrent. Endelig er beboersammensætningen blevet langt mere socialt skæv: Andelen af lavindkomstgrupper, langtidsløse, ufaglærte og ikkevestlige indvandrere og efterkommere er steget betydeligt siden midten af 1980'erne. Det understreger, at den almene sektor i stigende grad bruges til at løse boligsociale opgaver – ikke som et bredt boligtilbud til hele befolkningen.

Artiklens primære formål er at dokumentere, hvordan de almene boliger historisk er gået fra at fungere som et universelt tilbud til i praksis at være en selektiv ordning – og hvordan denne udvikling afspejler en bredere bevægelse i dansk boligpolitik mod en styrket rolle for det private marked. Afslutningsvis diskuterer vi kort nogle mulige forklaringer på denne udvikling, men det er ikke artiklens hovedanliggende. Tidligere forskning i den danske almene boligsektor har i begrænset omfang undersøgt dens rolle i et historisk og velfærdsstatsspektiv. Fokus har i stedet været på arkitektoniske og boligøkonomiske forhold (Musterd, 2009; Bro, 2009), boligsegregering (Damm et al., 2022), internationale sammenligninger (Bengtsson og Ruonavaara, 2010; Jensen, 2013; Scanlon, Arrigoitia og Whitehead, 2014) eller boligorganisationernes særlige rolle (Jensen, 1997). Enkelte nyere bidrag har inddraget historiske udviklinger (Nielsen, Nordberg og Andersen, 2023), men ingen tidligere studier har analyseret ændringer i adgang, byggeri og beboersammensætning samlet – og slet ikke i et længere tidsperspektiv.

Endelig er det vigtigt at understrege, at vi ikke fokuserer på den tidlige udvikling af almene boliger i perioden 1870-1930, hvor boligbyggeriet i høj grad var præget af lokale og private initiativer. I denne fase opstod almene boligprojekter som løsninger på akutte boligproblemer i byerne, ofte drevet af arbejderbevægelsen og filantropiske foreninger og uden en samlet national styring eller ambition om at skabe en universel boligsektor (Bro, 2009). Vores fokus ligger i stedet på perioden efter anden verdenskrig, hvor almene boliger blev integreret

som en institutionel del af den danske velfærdsstat og kom til at spille en central rolle i boligforsyningen for brede dele af befolkningen.

Velfærdsstaten og boligpolitik: to idealtyper

Alle moderne velfærdsstater yder i et vist omfang støtte til boligbyggeri for at skabe et segment af boligmarkedet, der er tilgængeligt for folk, der enten ikke har råd eller ikke har lyst til at bo på det private boligmarked. Denne støtte varierer både i form og omfang på tværs af lande. I nogle lande, som Tyskland og USA, gives støtte direkte til private ejere og bygherrer, der bygger boliger, som udlejes billigere end markedslejen. I andre lande er det det offentlige, der fungerer som bygherre, og hvor borgerne kan leje direkte af kommunen eller staten. Det gælder for eksempel i Østrig (Scanlon, Arrigoitia og Whitehead, 2014). En tredje måde at organisere støtten på – som i Danmark – er, at non-profit boligselskaber fungerer som ejere og bygherrer, men får støtte fra stat og kommune til at optage lån.

Omfanget af offentligt støttet boligbyggeri varierer også dramatisk. I Tyskland og USA udgør det knap 5 pct. af den samlede boligbestand. I Holland er det omkring 35 pct., mens det i Frankrig, Storbritannien og Danmark ligger mellem 15 og 20 pct. (OECD, 2024). Derudover varierer det meget, hvem der har adgang til disse boliger. I Østrig og Danmark er der i udgangspunktet ingen eller kun få adgangsbegrænsninger, og alle kan få adgang til offentligt støttet boligbyggeri. I de fleste andre lande er der derimod forskellige former for adgangsbegrænsninger – ofte baseret på indkomst, men også på kriterier som alder, om man har børn, eller hvor længe man har været aktiv boligsøgende (OECD, 2024).

Inspireret af den øvrige velfærdsstatsforskning (se fx Green-Pedersen og Jensen, 2025 i dette temanummer) kan man opstille to idealtypiske former for offentligt støttet byggeri. Den første bygger på en selektiv velfærdsstatsmodel – også kaldet den liberale eller residuale model. Her er formålet at understøtte de borgere, der ikke kan klare sig på det private boligmarked, uden at undergrave det marked, som fungerer for flertallet. Der bygges kun få offentligt støttede boliger, støtten gives som tilskud til private ejere og bygherrer, og adgangen reguleres restriktivt, så de, der kan klare sig selv, ikke optager boligerne.

Den anden model bygger på en universalistisk – eller socialdemokratisk – velfærdsstatsmodel. Her er målet at tilbyde et reelt alternativ til det private boligmarked. Der skal med andre ord ske en dekommodificering, hvor borgerne ikke er afhængige af markedet, som vi kender det fra sundhedsvæsenet eller uddannelsessystemet. Der bygges mange offentligt støttede boliger, som det

offentlige selv står for, og som stilles til rådighed uden adgangsbegrænsninger. Alle borgere skal have mulighed for at vælge det private marked fra.

Det er værd at bemærke, at det universalistiske yderpunkt i denne idealtipe ikke er så vidtgående som på andre velfærdsområder, hvor markedet helt holdes ude (Torgersen, 1987). I alle moderne velfærdsstater udgør privatejede boliger stadig størstedelen af boligmassen. Det kan der være flere grunde til. For det første fungerer boligen både som et forbrugsgode og som en vigtig økonomisk investering. I mange lande har staten derfor valgt at understøtte private ejerboliger gennem subsidier og skattefordele (Esping-Andersen, 1985). Samtidig kan boligens rolle som opsparings- og kapitalgode forklare, hvorfor politisk opbakning til fuld dekommodificering af boligmarkedet ofte har været mere begrænset end på uddannelses- eller sundhedsområdet (Harloe, 1995). Endelig spiller æstetik og identitet en væsentlig rolle i boligvalg. Hvor og hvordan man bor, siger noget om, hvem man er, og valget af bolig afspejler ofte personlige præferencer og værdier. Det er netop her, det offentlige har vanskeligt ved at levere løsninger, der matcher den variation og individualitet, som mange borgere lægger vægt på.

Hvordan måler vi aftagende universalisme?

Det danske almene boligsystem ligner ved første øjekast et klassisk eksempel på et universalistisk system. Alle kan skrive sig op til almene boliger, og selvom de almene boliger ikke ejes af staten, så garanteres lån til byggeri af det offentlige, og de almene boliger ejes af kvasioffentlige boligselskaber, der er demokratisk drevet af lejerne. Læg dertil at hver femte bolig i Danmark er almen bolig, hvilket gør dem til et potentielt alternativ for alle type danskere. På trods af dette vil vi i det følgende argumentere for, at den almene boligsektor i Danmark over de seneste 75 år har udviklet sig i en mere selektiv retning. Vores vurdering bygger på udviklingen i tre indbyrdes forbundne indikatorer – adgangsregler, udbud og beboersammensætning – som hver især belyser, i hvilket omfang sektoren kan betegnes som universel eller selektiv.

1. *Adgangsregler:* Adgangen til en ydelse er et centralt kendetegn for, om et velfærdsgode er universelt eller selektivt. I et universelt system er adgangen i princippet lige for alle borgere – uafhængigt af deres sociale eller økonomiske situation. Når der derimod indføres kriterier, som giver bestemte grupper fortrinsret eller helt udelukker andre, bliver adgangen betinget og dermed selektiv. Det er derfor oplagt at undersøge, hvilke regler der regulerer adgangen til almene boliger, og hvordan disse regler har ændret sig over tid.

2. *Udbud*: Mængden og typen af boliger, der stilles til rådighed gennem det almene system, siger noget om sektorens rækkevidde og ambition. I et universelt system forventes det offentlige at tilbyde boliger i et omfang, der kan imødekomme brede befolkningsgrupper og fungere som et reelt alternativ til det private marked. Når det almene byggeri derimod reduceres eller målrettes specifikke segmenter, bliver sektoren mindre synlig i det samlede boligudbud og mere marginal i sin funktion. Det er derfor væsentligt at analysere, hvordan omfanget og karakteren af det almene byggeri har udviklet sig over tid.
3. *Beboersammensætning*: Hvem der faktisk bor i de almene boliger, giver et konkret billede af, hvem sektoren reelt henvender sig til. I et universelt system vil beboerne typisk afspejle en bred sammensætning af befolkningen med hensyn til indkomst, uddannelse og beskæftigelse. En skæv koncentration af lavindkomstgrupper, langtidsledige eller andre udsatte grupper kan derimod pege på, at den almene sektor primært fungerer som en selektiv ordning for dem, der har svært ved at finde bolig på det private marked.

Man kunne indvende, at det eneste, der afgør, om en ydelse er universel, er, at adgangen i princippet er åben for alle. Når vi også analyserer udbuddet af almene boliger samt beboersammensætningen, er det, fordi vi mener, at et centralt princip i universalismen netop er, at ydelsen i praksis bruges af den brede befolkning. Hvis man eksempelvis stoppede med at åbne nye folkeskoler, og det endte med, at kun de fattigste 20 pct. benyttede folkeskolen, mens alle andre valgte et privat tilbud, ville man næppe opfatte den som et reelt universelt tilbud – selvom adgangen formelt var lige. Det er den samme logik, vi anvender på boligområdet, når vi analyserer både adgang, udbud og beboersammensætning.

Ved at analysere adgangsregler, udbud og beboersammensætning over tid kan vi tegne et mere nuanceret billede af den almene sektors udvikling. Et ensidigt fokus på en af disse dimensioner – eller på en afgrænset periode – risikerer derimod at give et skævt indtryk. Howells og Olesen (2025) fremhæver eksempelvis, at ændringer i adgangsreglerne efter år 2000 har gjort ordningen mindre målrettet socialt udsatte, og tolker dette som udtryk for øget markedsintegration. I et kortsigtet perspektiv kan denne tolkning virke plausibel. Men den overser, som vi beskriver nedenfor, at adgangsreglerne i et længere tidsperspektiv faktisk er blevet mere behovsprøvede – og at de reformer, de henviser til, var en reaktion på en stadig mere skæv beboersammensætning (se også Nielsen, Nordberg og Andersen, 2023). Det er derfor først, når alle tre indikatorer vurderes samlet og over tid, at det bliver tydeligt, hvordan den almene boligsektor har udviklet sig.

Datagrundlag

Vores analyse bygger på tre sæt af datakilder, som bruges til at måle udviklingen på hver af de tre parametre, som vi beskrev ovenfor.

Adgangsregler. Udviklingen i kommunal anvisningsret, fleksibel og kombineret udlejning, rammebeløb mv. rekonstrueres på baggrund af boliglovgivning, ministerielle cirkulærer og betænkninger samt SFI/VIVE-rapporter om udlejningsredskaber. For hvert år undersøger vi, hvad reglerne er for adgang til almene boliger, hvem der får fortrinsret eller anvisningsret, og kan dermed undersøge, i hvilket omfang adgangen bevæger sig fra universel til selektiv.

Udbud. Omfanget af det almene boligbyggeri og dets geografiske spredning afdækkes via Danmarks Statistiks BYGV-serier over fuldførte boliger efter ejerform 1945-2024, Landsbyggefondens tilsagnsregistre samt Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal. Vi beregner (1) almene boliger som andel af al nybyggeri pr. år og (2) ændringer i andelen af almene boliger i danske kommuner siden 1993. Derved kan vi se, om sektoren fortsat har volumen til at være et bredt alternativ, og om nybyggeriet koncentrerer sig i få eller mange kommuner.

Beboersammensætning. Med individbaserede registre (BEF, INDKOM, UDD, EM m.fl.) koblet til BBR følger vi for landsdelen København udviklingen 1986-2018 i uddannelse, indkomst, arbejdsmarkedstilknytning, herkomst, alder og familietype for beboere i henholdsvis almen og privat bolig. Vi fokuserer på landsdelen København af tre grunde. For det første har den almene sektor her spillet en særlig central rolle i boligpolitikken og været genstand for markante reformer. For det andet giver området tilstrækkelig datatyngde til at analysere beboersammensætning på tværs af boligtyper og tid. Og for det tredje har vi kun adgang til ubrudte individbaserede tidsserier fra 1986 og frem i udvalgte landsdele – herunder København. Vi skelner mellem beboere i almene og private boliger for at undersøge, om der over tid er sket en forskydning i, hvem den almene sektor reelt henvender sig til. Vi opdeler ikke beboere i private boliger i ejere og lejere, fordi vores primære interesse ikke er forskydninger inden for det private boligmarked, men hvordan sammensætningen af beboere i den almene sektor har ændret sig i forhold til det omkringliggende samfund. Forskellen mellem ejere og lejere i den private sektor afspejler i høj grad forskelle i alder, indkomst og livsfase og siger dermed mindre om den almene sektors særpræg og udvikling. Ved at samle de private boligformer får vi en bredere baggrundspopulation, som gør det muligt at vurdere, i hvor høj grad almene boliger fortsat fungerer som et bredt tilbud – eller i stigende grad som et boligtilbud for bestemte befolkningsgrupper.

Adgang: fra lige venteliste til aktiv styring

Adgangen til almene boliger har historisk været organiseret efter et enkelt og gennemsigtigt princip: anciennitet på en ekstern venteliste. Den boligsøgende med længst anciennitet havde som udgangspunkt krav på den næste ledige bolig. Denne model passede godt til en universalistisk forståelse af den almene sektor, hvor alle borgere – uanset baggrund – i princippet havde lige adgang.

Men i takt med øget politisk opmærksomhed på udsatte boligområder og ønsket om en mere afbalanceret beboersammensætning, er adgangen gradvist blevet mere reguleret. Siden 1980'erne er der indført en række udlejningsredskaber, som giver kommunerne mulighed for at påvirke, hvem der får adgang til almene boliger – og hvem der ikke gør. Tabel 1 giver et overblik over tre centrale redskaber: *kommunal anvisningsret*, *fleksibel udlejning* og *kombineret udlejning* (Ellerbæk og Høst, 2012).

Tabel 1: Oversigt over udvalgte udlejningsredskaber

Værktøj	Indført	Indhold
Kommunal anvisningsret	1984	Kommunen har anvisningsret til en fjerdedel af de ledige boliger i boligafdelingerne. Andelen kan efter aftale med boligforeningerne øges til mere end en fjerdedel. Møntet på borgere med akut boligmangel.
Fleksibel udlejning	2000	Kommunen kan give bestemte borgere fortrinsret på ventelisten. Ofte bruges værktøjet til at tiltrække ressourcestærke borgere for at styrke beboersammensætningen i et boligområde.
Kombineret udlejning	2005	Kommunen kan beslutte at anvende kombineret udlejning i boligafdelinger, hvor en stor andel af beboerne er uden for arbejdsmarkedet. Kombineret udlejning indebærer, at bestemte boligsøgende, som har været uden for arbejdsmarkedet gennem længere tid, kan afvises fra boligafdelingen. Formålet er at mindske andelen af ressourcetsvage borgere.

Note: Baseret på Ellerbæk og Høst (2012).

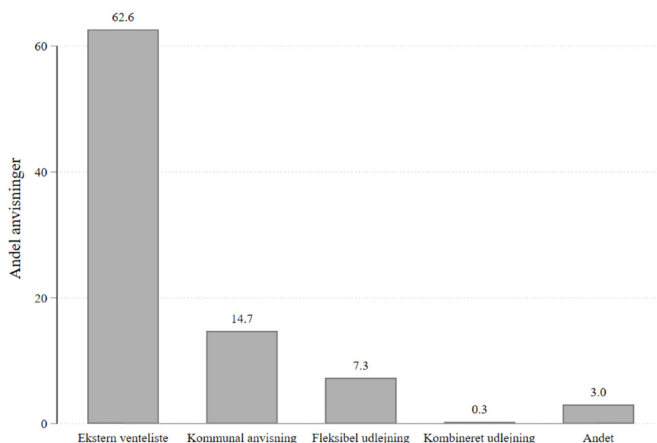
Indførelsen af kommunal anvisningsret i 1984 markerer det første store skift. Med den fik kommunerne mulighed for at råde over en fjerdedel af de ledige boliger – og i praksis anvende dem til borgere med akut bolignød, som fx hjemløse, flygtninge og personer med handicap (Ellerbæk og Høst, 2012: 17; Anker et al., 2002). Anvisningsretten fungerede som en undtagelse fra ventelisteprincippet og gjorde det muligt at imødekomme lokale boligsociale behov.

I 2000 blev *fleksibel udlejning* indført, hvilket gav kommuner og boligorganisationer mulighed for at give bestemte grupper fortrinsret på ventelisten – typisk personer med tilknytning til arbejdsmarkedet eller under uddannelse. Dette redskab blev ikke alene anvendt til at hjælpe enkelte borgere, men til at påvirke hele boligområdets sociale sammensætning (Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen 2020: 20). I 2005 fulgte *kombineret udlejning*, som gik skridtet videre: Her kunne kommuner direkte afvise boligsøgende, der havde været uden for arbejdsmarkedet gennem længere tid, hvis boligafdelingen allerede havde en høj andel af udsatte beboere. Målet var at undgå koncentration af udsathed og sikre en mere “balanceret” beboersammensætning (Ellerbæk og Høst, 2012: 19; Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, 2020: 33).

Figur 1 viser, hvordan disse redskaber blev anvendt i praksis i perioden 2015-2022. Selvom 62 pct. af udlejningerne stadig sker via den eksterne venteliste, sker knap 15 pct. gennem kommunal anvisning, og godt 7 pct. via fleksibel udlejning. Det understreger, at kommunerne i stigende grad bestemmer, hvem der har mulighed for at bo i almene boliger, og at de konkret bruger denne magt til både at håndtere sociale problemer og at skabe social balance i udsatte boligområder.

Tilsammen peger udviklingen i adgangsreglerne på en klar bevægelse væk fra en universel model med lige adgang og hen imod en mere reguleret og be-

Figur 1: Andel anvisninger til almen familiebolig på tværs af forskellige udlejningsredskaber, 2015-2022



Note: Statistikken er udarbejdet pba. Landsbyggefondens Huslejerregister for 2015-2022. Kategorien “andet” indeholder anvisninger pga. afdelingsintern, boliggarantibevís, bytning, offentlig annoncering og organisationsintern.

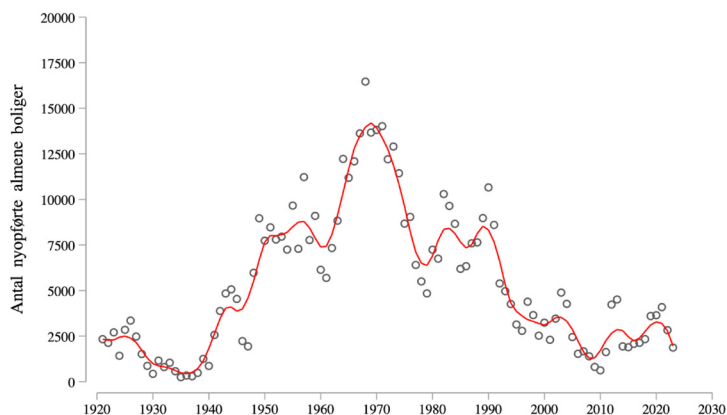
hovsorienteret tilgang, hvor adgangen i højere grad afhænger af kommunale prioriteringer og strategier.

Det almene boligbyggeri: storhed og fald

I dag udgør nybyggeri af almene boliger kun en mindre del af den samlede boligproduktion, men det har ikke altid været sådan. Faktisk var den almene sektor i flere årtier en afgørende drivkraft i opbygningen af velfærdsstatens fysiske infrastruktur. Udviklingen i det almene boligbyggeri – både i omfang og karakter – afspejler derfor i høj grad sektorens skiftende rolle i den danske velfærdsstat.

Før anden verdenskrig spillede almene boliger kun en marginal rolle. Det ændrer sig markant i efterkrigstiden, hvor staten i stigende grad støtter alment byggeri for at imødekomme en akut boligmangel. I løbet af 1950'erne opføres der i gennemsnit omkring 10.000 almene boliger om året, og det almene byggeri bliver en hjørnesten i boligforsyningen. Aktiviteten stiger yderligere i 1960'erne og 70'erne i takt med industrialiseringen og moderniseringen af boligstandarden. Som det fremgår af figur 2, topper byggeriet i disse år med høje årlige produktionstal, indtil oliekrisen sætter en dæmper på det samlede boligbyggeri. Alligevel holder det almene nybyggeri sig stabilt frem til starten af 1990'erne med omtrent 10.000 boliger årligt.

Figur 2. Udviklingen i det almene boligbyggeri, 1945-2022

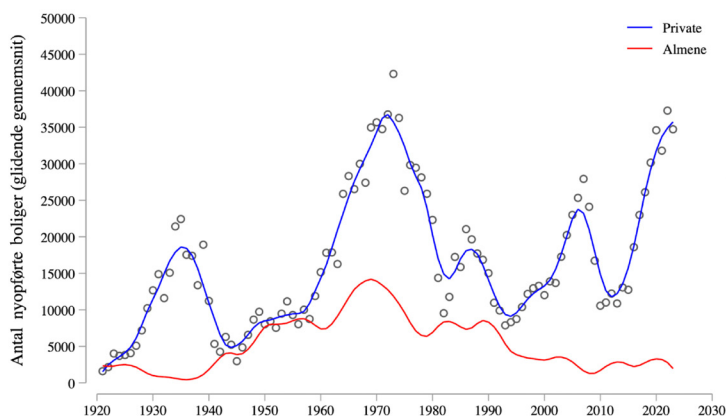


Note: Prikker angiver det årlige antal nyopførte almene boliger. Den røde linje viser et 5-årigt glidende gennemsnit. Data er baseret på Danmarks Statistiks register BYGV.

Det store vendepunkt indtræffer omkring 1990. Herfra falder det almene boligbyggeri markant og vedvarende til blot 1.000-2.000 boliger om året. Et niveau det nu har ligget omkring de sidste 35 år. Denne ændring er ikke blot udtryk for konjunkturer eller midlertidige prioriteringer, men afspejler en grundlæggende politisk og institutionel forskydning i sektorens rolle. Udviklingen dokumenteres af BYGV-registeret fra Danmarks Statistik, som også ligger til grund for figur 2.

For at sætte denne udvikling i kontekst sammenligner figur 3 det almene og private boligbyggeri. Indtil begyndelsen af 1990'erne følges de to sektorer nogenlunde ad – både i mængde og i overordnede konjunkturer. I perioden efter anden verdenskrig bygges der næsten lige mange boliger i de to sektorer, og selv under byggeboomet i 1960'erne og 70'erne ses parallelle stigninger. Men efter oliekrisen og særligt fra starten af 1990'erne sker der en klar afkobling: Mens det almene byggeri stagnerer, stiger det private boligbyggeri, først i nullerne og igen efter finanskrisen. I dag bygges der ti gange flere private end almene boliger, hvilket understreger sektorens marginalisering.

Figur 3: Udviklingen i det private og almene boligbyggeri, 1945-2022

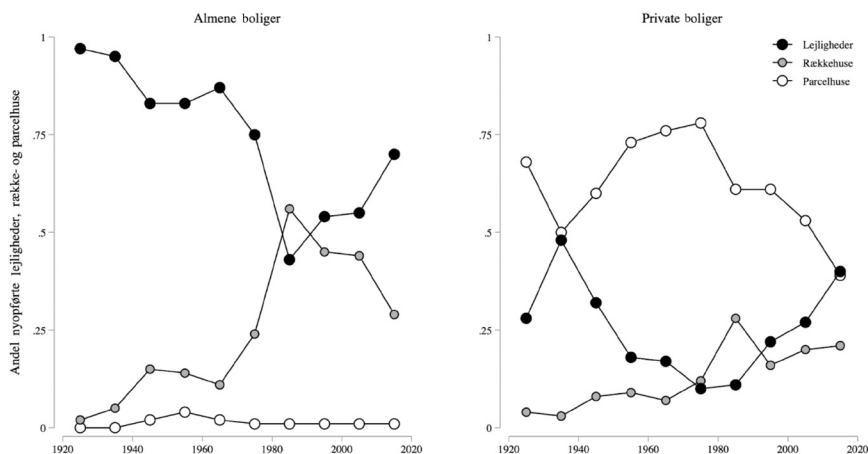


Note: Prikker angiver det årlige antal nyopførte private boliger. Linjer viser 5-årige glidende gennemsnit for hhv. private og almene boliger. Data er fra Danmarks Statistiks register BYGV.

Forskellen mellem den almene og den private sektor handler dog ikke kun om omfanget af nybyggeri, men også om, hvilke boligtyper der opføres. Som vist i figur 4 opførte den almene sektor i perioden 1950-1970 primært lejligheder,

mens det private byggeri i langt højere grad bestod af parcelhuse. Tallene er baseret på Danmarks Statistiks boligtællinger fra 1981 og 2024, hvor vi har opgjort boligtypen blandt boliger ejet af hhv. almene og private bygherrer, fordelt på opførelsesår. Metoden er ikke uden begrænsninger – den medregner eksempelvis ikke boliger, der er revet ned før tællingsåret – men bør alligevel give et rimeligt billede af, hvilke typer boliger der blev bygget i de forskellige sektorer.

Figur 4: Hvilke boligtyper opfører private og almene bygherrer?



Note: Andele er beregnet på baggrund af boligtællingerne fra 1981 og 2024, som inkluderer opførelsesår og ejerforhold for alle boliger. For hvert årti er medtaget boliger, der i tællingsåret stadig eksisterede og var ejet af hhv. almene eller private bygherrer.

Forklaringen på dette mønster er dog ikke entydig. Valget af lejligheder i den almene sektor betyder ikke, at denne udelukkende henvendte sig til arbejderklassen. Som nævnt i indledningen blev der fx opført højhuslejligheder som Bellahøj til den øvre middelklasse, og mange almene boliger blev bygget i forstæderne – i direkte konkurrence med villakvarterer.

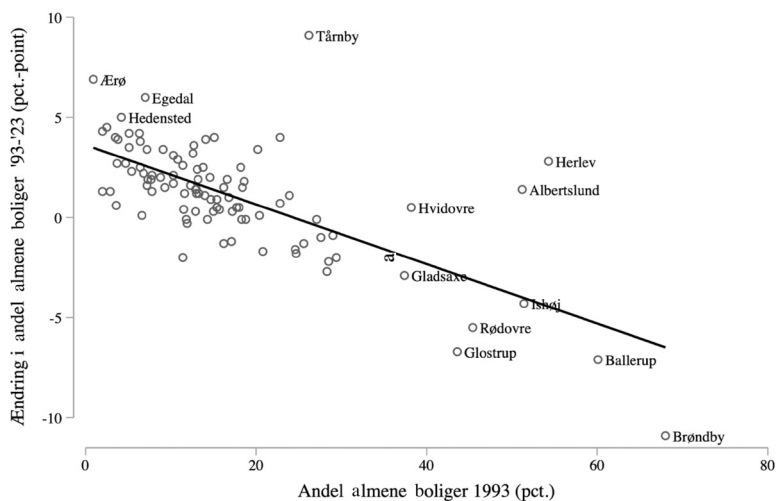
Valget af boligform kan i stedet afspejle en kombination af økonomiske og ideologiske hensyn. Som Bro (2013) påpeger, gjorde lejligheder det billigere at dele udgifter til opvarmning og drift, samtidig med at de understøttede idéer om fællesskab og tættere naboskab. Lejlighederne muliggjorde også planlægning af fællesarealer, butikker og institutioner som integrerede dele af boligområderne. Dette kunne have gjort lejlighedsbyggeriet attraktivt for de kollektivistisk orienterede almene bygherrer – uanset hvilken befolkningsgruppe man sigtede mod.

Alligevel viste efterspørgslen i befolkningen sig over tid at være stærkt knyttet til ønsket om mere privat plads og adgang til egen have. Det kan være en af grundene til, at de almene bygherrer fra 1970'erne og frem begyndte at opføre rækkehuse som et slags kompromis. Rækkehusene kombinerede fællesskab og økonomi med individuel frihed og privat uderum og kan ses som et forsøg på at imødekomme bredere boligpræferencer uden at opgive sektorens kollektivistiske udsyn.

Når vi ser på, hvor der i dag stadig opføres almene boliger, tegner der sig et tydeligt geografisk mønster. Selvom det samlede omfang af byggeriet er faldet markant, bygges der fortsat – men ikke nødvendigvis de samme steder som tidligere. Figur 5 viser en klar negativ sammenhæng mellem andelen af almene boliger i en kommune i 1993 og væksten i deres andel frem til i dag. Kommuner med en høj eksisterende andel – ofte klassiske socialdemokratiske kommuner som Brøndby, Ballerup og Ishøj – har oplevet en relativt lav vækst i nybyggeriet. Omvendt er andelen steget i kommuner, hvor det almene byggeri tidligere fyldte mindre. Data er baseret på Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

Denne forskydning i nybyggeriet kan afspejle sektorens ændrede funktion. Med indførelsen af kommunal anvisningsret i 1984 blev almene boliger i sti-

Figur 5: Det almene boligbyggeri efter 1993: Hvilke kommuner har bygget flere?



Note: X-aksen viser andelen af boligmassen, der udgjorde almene boliger i 1993. Y-aksen viser ændringen i denne andel 1993-2022. Data er fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunale nøgletal.

gende grad anvendt som et redskab til at håndtere boligsociale udfordringer. Det kan have givet incitament til at opføre nye almene boliger i kommuner, hvor redskabet tidligere var svært at anvende i praksis – fordi der ganske enkelt ikke var nogen almene boliger. Omvendt kan tilbageholdenhed i kommuner med en stor eksisterende almen boligmasse også hænge sammen med en ændret opfattelse af sektorens rolle – fra at være en konkurrent til det private boligbyggeri til i højere grad at fungere som et supplement. Vi kan selvfølgelig ikke afgøre præcist, hvilke motiver der ligger bag de lokale forskelle i byggeri af almene boliger. Men den geografiske forskydning i nybyggeriet tyder på, at almene boliger i stigende grad er blevet et selektivt boligpolitisk redskab snarere end et ensartet velfærdstilbud til hele befolkningen.

Samlet set peger disse analyser på, at det almene boligbyggeri har gennemgået en bemærkelsesværdig transformation. I 1950'erne var op mod halvdelen af alt nybyggeri alment; i dag er det mindre end 10 pct. Fra at have været en drivende kraft i boligforsyningen og en bærende del af det universelle velfærdssystem, er den almene sektor i stigende grad blevet et selektivt og geografisk forskudt supplement til det private marked.

Beboerne: Udsatte borgere koncentrerer i almene boliger

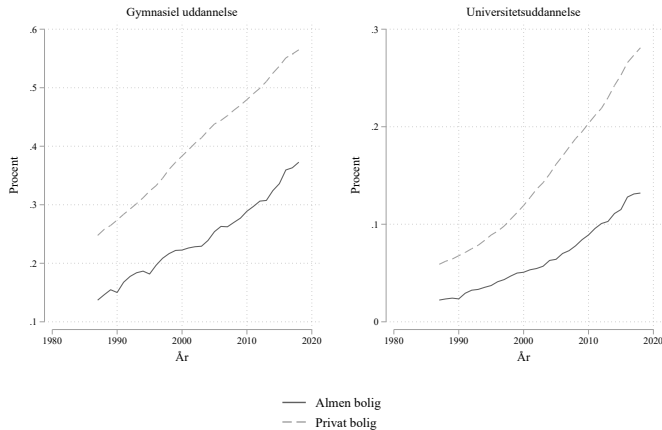
Hvis man vil forstå, hvilken funktion en velfærdsydelse har, er det centralt at se på, hvem der faktisk bruger den. Som det sidste trin i vores analyse undersøger vi derfor udviklingen i beboersammensætningen i almene boliger og sammenligner med udviklingen i den øvrige boligmasse. Vores udgangspunkt er Landsdelen København, som både rummer en stor andel af den samlede almene boligmasse og ikke blev berørt af kommunalreformen i 2007. Det gør det muligt at følge udviklingen konsistent fra 1986 til 2018 uden problemer med adresseomkodning i CPR og BBR.

Figurerne 6-10 viser udviklingen i centrale beboerkarakteristika. Når vi ser på uddannelse, er det tydeligt, at niveauet er steget i begge boligtyper – men ikke i samme tempo. Både andelen med gymnasial og universitetsuddannelse er lavere i den almene sektor, og forskellen vokser over tid. Det samme gælder for indkomst: Hvor 40 pct. af beboerne i almene boliger i 1986 havde en indkomst over landsgennemsnittet, er andelen i 2018 halveret. I den private boligmasse har andelen med høj indkomst derimod været stabil.

Der ses også stigende forskelle i afhængighed af offentlig forsørgelse. Beboere i privat bolig modtager oftere dagpenge, hvilket sandsynligvis skyldes de strengere adgangskrav til a-kassen. Men for kontanthjælp og især “andre ydelser” som førtidspension og sygedagpenge er mønstret modsat: Beboere i almene boliger modtager i stigende grad disse ydelser, og forskellen er vokset markant

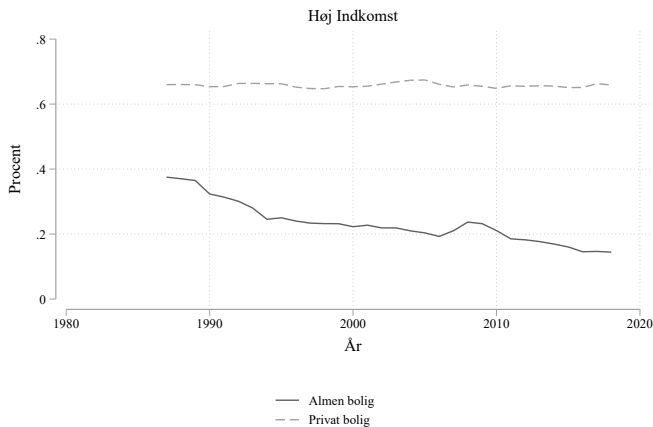
siden 1990'erne. Det tyder på, at sektoren i stigende grad huser borgere med komplekse sociale problemer og længerevarende afstand til arbejdsmarkedet.

Figur 6: Uddannelsesniveau blandt beboere i almen og privat bolig, 1986-2018



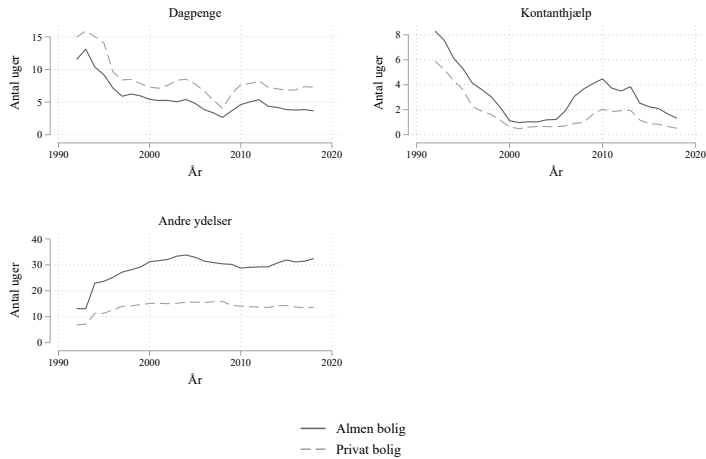
Note: Data er baseret på registeroplysninger fra Danmarks Statistik (register HFAUDD), opgjort årligt for personer bosat i henholdsvis almene og private boliger i Landsdelen København.

Figur 7: Andel beboere med høj indkomst, almen og privat bolig, 1986-2018



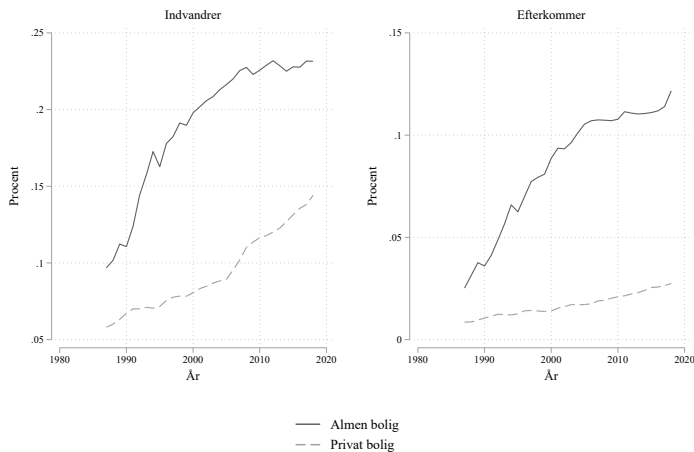
Note: Høj indkomst er defineret som indkomst over landsgennemsnittet for det givne år. Data er fra Danmarks Statistiks indkomstregistre (register IND).

Figur 8: Gennemsnitligt antal uger på offentlig forsørgelse, almen bolig og privat bolig, 1992-2018



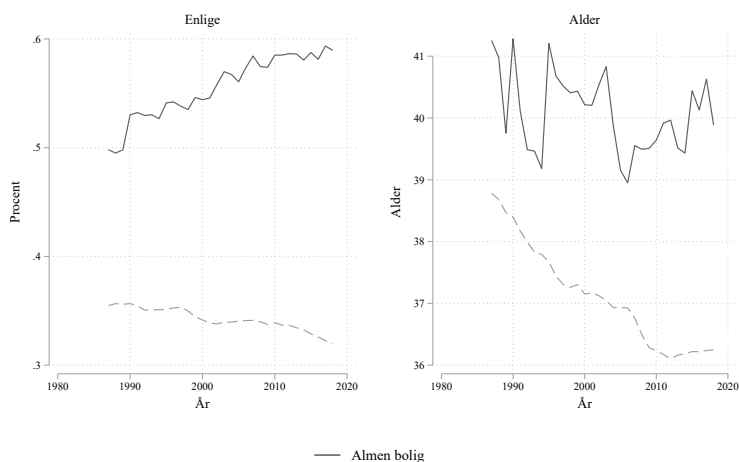
Note: Data er opgjort som gennemsnitligt antal uger pr. person pr. år. Data er fra DREAM registeret. Øvrige ydelser inkluderer sygedagpenge, fleksjob og førtidspension.

Figur 9: Andel indvandrere og efterkommere, almen og privat bolig, 1986-2018



Note: Indvandrere og efterkommere er opgjort efter Danmarks Statistiks definition. Data er fra Danmarks Statistiks befolkningsregister (BEF).

Figur 10: Andel enlige og gennemsnitlig alder, almen og privat bolig, 1986-2018



Note: Andel enlige er defineret som personer i husstande med én voksen. Gennemsnitsalder er beregnet årligt. Data er fra Danmarks Statistiks befolkningsregister (BEF).

Samtidig er der sket en betydelig ændring i beboernes etniske baggrund. Hvor andelen af indvandrere og efterkommere i 1980'erne var omtrent ens i de to boligtyper, stiger den markant i den almene sektor gennem 1990'erne og 2000'erne. Det afspejler, at mange flygtninge og nyankomne i disse år blev anvist til almene boliger, og at mange efterkommere er vokset op i de samme områder.

Endelig ser vi en forskydning i familiemønstre og alder. Beboere i almene boliger er i stigende grad enlige, og andelen af singler når næsten 60 pct. i 2018. Den gennemsnitlige alder er også højere end i den private boligmasse og har været stigende. En del af forskellen skyldes, at mange almene boliger er opført som ældre- eller handicapegnede boliger, men det indikerer også, at børnefamilier i stigende grad søger over i det private marked.

Tilsammen viser disse udviklingstræk en tydelig bevægelse: Fra slutningen af 1980'erne hvor beboerne i almene og private boliger ikke adskilte sig markant, sker der fra 1990'erne og frem en stigende polarisering. Den almene sektor huser i dag en beboergruppe, der i gennemsnit har lavere uddannelse, lavere indkomst, oftere modtager offentlige ydelser og i højere grad er enlige eller indvandrere og efterkommere.

På linje med analysen af adgangsregler og byggeaktivitet viser udviklingen i beboersammensætningen, at den almene sektor i stigende grad henvender sig til borgere med svagere tilknytning til bolig- og arbejdsmarkedet. Det understøt-

ter billedet af, at almene boliger i dag fungerer som en selektiv og behovsorienteret ordning – ikke som et universelt tilbud rettet mod hele befolkningen.

Hvad med resten af boligmarkedet?

Staten blander sig selvfølgelig også på det private boligmarked. Både for lejere og boligejere. Selvom det ikke er fokus for denne artikel, så er det relevant kort at berøre, fordi det kan være med til at sætte beskrivelsen af udviklingerne på det almene boligmarked i kontekst. Man kunne således forestille sig, at man med en mere liberal model for støtte til offentligt boligbyggeri begynder at blande sig mere i det private boligmarked. Dette er umiddelbart ikke tilfældet. Siden 1939 har der været huslejeregulering på private boliger, men reguleringen er løbende blevet gjort mere fleksibel, så udlejere eksempelvis kunne få dækket udgifter til renovation og generelle prisstigninger (Esping-Andersen, 1985). Fra 1991 blev huslejereguleringen helt ophævet for nybyggeri, og lejen kunne herefter fastsættes efter markedsvilkår. Denne gradvise udfasning af regulering ligner i høj grad den udvikling, man har set i store dele af Europa (Skak og Bloze, 2013). Det private lejeboligmarked er dermed blevet mere dereguleret, og borgerne har i stigende grad måttet klare sig uden offentlig støtte.

En lignende udvikling gør sig gældende på ejerboligmarkedet. Tidligere spillede staten en direkte rolle i långivning til private boligejere, og selv efter dette blev afviklet, gav et generøst rentefradrag en indirekte støtte ved at reducere de faktiske låneomkostninger (Esping-Andersen, 1985). Fra midten af 1980'erne begyndte man dog gradvist at begrænse rentefradraget. Til gengæld er kreditmarkedet blevet dereguleret, og det er i dag muligt at optage eksempelvis afdragsfri eller fleksible realkreditlån (se fx Gruber, Jensen og Kleven, 2021).

Det private boligmarked i Danmark er naturligvis ikke helt fri for statslig indblanding. Rentefradraget består stadig, og borgere med lave indkomster kan søge boligstøtte. Mindst lige så vigtigt er det, at udbuddet af boliger de facto kontrolleres af det offentlige gennem detaljerede lokalplaner, der fastlægger, hvor og hvor meget der må bygges. Alligevel er det bemærkelsesværdigt, at tendensen mod mindre direkte statslig involvering i befolkningens boligforhold også gør sig gældende for reguleringen af det private boligmarked.

Hvorfor endte vi her?

Der bygges væsentligt færre almene boliger i dag end tidligere, samtidig med at kommunerne i stigende grad har fået mulighed for at målrette disse boliger til socialt udsatte grupper. Beboerne i den almene sektor er også blevet markant mere økonomisk og socialt marginaliserede. Almene boliger fremstår derfor i stadig mindre grad som et klassisk universalistisk tilbud. Der er heller ikke

noget, der tyder på, at andre dele af boligpolitikken bevæger sig i en mere universalistisk retning – tværtimod bevæger den sig gradvis mod øget markedsorientering.

Formålet med artiklen har været at dokumentere denne udvikling, ikke at forklare den. Alligevel vil vi afslutningsvis – på baggrund af de empiriske tendenser vi har vist – fremhæve nogle forklaringsspor, som kunne undersøges nærmere i fremtidig forskning. Det er vigtigt at understrege, at disse forklaringer ikke nødvendigvis udelukker hinanden.

En første forklaring retter fokus mod ændringer i reguleringen af boligmarkedet. Gennem de seneste årtier er både adgangsreglerne for almene boliger og rammerne for det private boligmarked blevet liberaliseret. Indførelsen af kommunal anvisningsret og nye udlejningsværktøjer har givet kommunerne mulighed for at målrette almene boliger til særligt udsatte borgere. Samtidig er huslejeregulering i det private nybyggeri blevet afskaffet, kreditmarkedet dereguleret, og rentefradraget reduceret. Denne udvikling kunne have gjort det private boligmarked mere attraktivt for brede befolkningsgrupper og samtidig trukket den almene sektor i en mere residual retning.

En anden forklaring handler om ændringer i befolkningens boligbehov og adfærd. Det almene boligbyggeri har i store træk været domineret af lejligheder, mens det private marked i højere grad har opført parcelhuse og rækkehuse – den boligform mange familier foretrak i efterkrigstiden og herefter. Dermed blev de almene boliger i stigende grad fravalgt af borgere med økonomisk handlefrihed, hvilket skabte en skæv rekruttering og et grundlag for økonomisk og social segregation. Dette kunne forklare, hvorfor kommunerne følte, det var naturligt at målrette almene boliger socialt udsatte, i det omfang de allerede i høj grad var dem, der anvendte boligerne.

En tredje mulig forklaring knytter sig til social og demografisk forandring, især indvandring. Danmark har siden 1980'erne modtaget større grupper flygtninge og indvandrere, som ofte har haft svag tilknytning til boligmarkedet. Almene boliger har været en vigtig indgang til boligforsyningen for disse grupper, og i dag udgør indvandrere og efterkommere en stor andel af beboerne i almene boliger. Samtidig viser forskning, at velfærdsydelse, der i høj grad bruges af etniske minoriteter, ofte opfattes som mindre "universelle" eller "fortjente" (Cavallé og Ferwerda, 2023; Petersen et al., 2011). Det kan have bidraget til at mindske den politiske opbakning til udbygning af den almene sektor.

Endelig er det også muligt, at det politiske landskab har ændret sig, og at partier, der tidligere var stærke forsvarere af den almene sektor – herunder Socialdemokratiet – i dag har en vælgerbase, som i mindre grad selv bor i almene

boliger. Mange af disse vælgere har længere uddannelser og bor i ejerbolig, og dermed er forbindelsen mellem sektor og vælgergrundlag blevet svagere.

Uanset hvad der har drevet udviklingen, viser vores analyse tydeligt, at den danske almene boligsektor i dag spiller en fundamentalt anden rolle end i 1950'erne. Fra at være tænkt som en central søjle i det universelle velfærdssystem fungerer den almene sektor i dag i stigende grad som en selektiv boligsocial ordning rettet mod dem, der har færrest muligheder på det øvrige boligmarked.

Litteratur

- Anker, Jørgen, Ivan Christensen, Tina Romose og Tobias Stax (2002). Kommunal boliganvisning til almene familieboliger: En analyse af praksis og politik i fire kommuner. *Arbejdsrapport 24:2002*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Bengtsson, Bo og Hannu Ruonavaara (2010). [Introduction to the special issue: Path dependence in housing](#). *Housing, Theory and Society* 27 (3): 193-203.
- Bro, Henning (2009). [Housing: From night watchman state to welfare state: Danish housing policy, 1914-1930](#). *Scandinavian Journal of History* 34 (1): 2-28.
- Bro, Henning (2013). Boligpolitikens historie – et upåagtet forskningsområde. *Historisk Tidsskrift* 106 (2): 586-614.
- Cavaillé, Charlotte og Jeremy Ferwerda (2023). [How distributional conflict over in-kind benefits generates support for far-right parties](#). *The Journal of Politics* 85 (1): 19-33.
- Damm, Anna Piil, Ahmad Hassani, Torben Tranæs og Marie Louise Schultz-Nielsen (2022). *Bosætning i Danmark: i et 35-årigt perspektiv*. Rockwoolfonden.
- DR (2019). *60 år siden: Bellahøjhusene var Danmarks første skyskrabere*. DR Nyheder.
- Ellerbæk, Lise Sand og Anders Høst (2012). *Udlejningsredskaber i almene boligområder: En analyse af brugen og effekterne af udlejningsredskaber i almene boligområder*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985). *Politics against markets: The social democratic road to power*. Princeton University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer og Carsten Jensen (2025). [Den danske velfærdsstat: Har den en universel fremtid?](#) *Politica* 57 (3): 1-21.
- Gruber, Jonathan, Amalie Jensen og Henrik Kleven (2021). [Do people respond to the mortgage interest deduction? Quasi-experimental evidence from Denmark](#). *American Economic Journal: Economic Policy* 13 (2): 273-303.
- Harloe, Michael (1995). *The people's home?: Social rented housing in Europe and America*. John Wiley & Sons.
- Howells, Matthew og Kristian Olesen (2025). [The neoliberalization of housing policy and social housing provision in the Nordics: convergence or continued variegation?](#) *Housing Studies*.

- Jensen, Lotte (1997). *Stuck in the middle? Danish social housing associations between state, market and civil society*. *Scandinavian Housing and Planning Research* 14 (3): 117-131.
- Jensen, Lotte (2013). *Housing welfare policies in Scandinavia: A comparative perspective on a transition era*. *LHI Journal of Land, Housing, and Urban Affairs* 4 (2): 133-144.
- Musterd, Sako (2009). *Mass housing in Europe: Multiple faces of development, change and response*. Springer.
- Nielsen, Rikke Skovgaard, Lene Wiell Nordberg og Hans Thor Andersen (2023). *Taking the social out of social housing? Recent developments, current tendencies, and future challenges to the Danish social housing model*. *Tidsskrift for Boligforskning* 6 (2): 136-151.
- OECD (2024). *OECD affordable housing database*.
- Petersen, Michael Bang, Rune Slothuus, Rune Stubager og Lise Togeby (2011). *Deservingness versus values in public opinion on welfare: The automaticity of the deservingness heuristic*. *European Journal of Political Research* 50 (1): 24-52.
- Scanlon, Katherine, Melissa Arrigoitia og Christine Whitehead (red.) (2014). *Social housing in Europe*. John Wiley & Sons.
- Skak, Morten og Gingautas Bloze (2013). *Rent control and misallocation*. *Urban Studies* 50 (10): 1988-2005.
- Social- og Ældreministeriet (2023). *Liste over udsatte boligområder pr. 1. december 2023*.
- Torgersen, Ulf (1987). Housing: the wobbly pillar under the welfare state. *Scandinavian Housing and Planning Research* 4: 116-126.
- Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (2020). *Undersøgelse af anvendelse af fleksible udlejningsregler i almene familieboliger*.

Om forfatterne

Karoline Larsen Kolstad, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i borgernes møde med forvaltningen med særligt fokus på arbejdsløhedsektoren og den almene boligsektor. E-mail: klk@ps.au.dk

Martin Vinæs Larsen, lektor i offentlig politik og politisk adfærd, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i boligpolitik, byudvikling og forholdet mellem vælgere og politikere. E-mail: mvl@ps.au.dk