KORT & KLART

Erfaringer med at ændre socialt mix i udsatte boligområder

Evaluering af brugen af anvisnings- og udlejningsredskaber som led i Landsbyggefondens 2006-10-midler

SFI DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

Om dette hæfte

Landsbyggefonden har i perioden mellem 2006 og 2010 uddelt 2,2 mia. kr. til boligsociale indsatser og huslejestøtte over hele landet. SFI har sammen med Rambøll Management evalueret de aktiviteter, der er igangsat med midlerne.

I dette hæfte sættes der fokus på kommuners og boligorganisationers forsøg med udlejningsredskaber og anvisningsmodeller for at påvirke beboersammensætningen i de udsatte boligområder. Redskaberne er et af flere temaer, som boligområdernes helhedsplaner har kunnet arbejde med på baggrund af Landsbyggefondens midler. Hæftet bygger på en undersøgelse fra SFI om samme emne (se bagsiden af hæftet for detaljer).

Undersøgelsen bygger på en analyse af de boligafdelinger, der har modtaget støtte fra Landsbyggefondens 2006-10-midler, og hvor kommuner og boligorganisationer har oplyst, at der har været gjort forsøg med anvisningsmodeller og udlejningsredskaber. (Læs mere om datagrundlaget for undersøgelsen i faktaboksen til højre.)

SÅDAN ER UNDERSØGELSEN LAVET

Undersøgelsen trækker på flere typer data:

Spørgeskemaer til kommuner (et skema pr. kommune) og forretningsførere i boligorganisationer, som har angivet, at de har en helhedsplan støttet af 2006-10-midlerne. Der er kommet 46 besvarelser fra kommuner og 114 fra forretningsførere.

Registerdata på individniveau fra Danmarks Statistik for at undersøge beboer-sammensætningen i de boligområder, der er omfattet af helhedsplaner – og i dem, der ikke er.

Interviews med en række nøglepersoner i de udvalgte case-kommuner København, Odense, Aalborg og Ishøj. Nogle af nøglepersonerne arbejder i kommunen med implementering af kommunens strategi for beboerregulering, mens andre arbejder i boligorganisationer, som udlejningschefer eller i andre stillinger, hvor de er beskæftiget med anvendelsen af udlejningsredskaber.

Resultater af evalueringen

I det følgende gennemgås evalueringens væsentligste resultater.

Brug af redskaberne

Forsøg med udlejning og anvisning kan bestå i særlige aftaler mellem kommuner og boligorganisationer om kommunal anvisning, fleksibel udlejning, kombineret udlejning, offentlig annoncering, tomme boliger og fremme af fraflytning.

Af disse er kommunal anvisning og fleksibel udlejning de mest brugte, viser evalueringen.

78 pct. af de adspurgte kommuner, der har boligområder, som har modtaget støtte fra Landsbyggefonden mellem 2006 og 2010, har benyttet sig af kommunal anvisning. 49 pct. har brugt fleksibel udlejning, og 18 pct. har brugt offentlig annoncering.

Hvis man inkluderer de kommuner, som p.t. bruger redskaberne, er tallene 87 pct. for kommunal anvisning, 60 pct. for fleksibel udlejning og 24 pct. for offentlig annoncering.

De øvrige udlejningsredskaber er sjældent anvendt.

Læs mere om disse resultater på side 12.

Redskaberne og det sociale mix

Formålet med brugen af redskaberne er at skabe en mere blandet beboersammensætning og tiltrække ressourcestærke beboere fra andre dele af boligmarkedet.

For at afdække, om dette formål opfyldes, ser undersøgelsen på udviklingen i beboersammensætningen i de deltagende boligområder, baseret på registerdata.

Her tyder analysen på, at brugen af udlejningsredskaber ikke har påvirket det sociale mix. Målt på beboernes uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet, økonomi og etnicitet adskiller beboersammensætningen sig stort set ikke på tværs af de almene boligafdelinger, der har brugt kommunal anvisning eller fleksibel udlejning, og de, der ikke har brugt redskaberne.

Læs mere om disse resultater på side 16.

Holdninger til redskaberne

Størstedelen af kommunerne og boligorganisationerne vurderer, at deres samlede brug af udlejningsredskaber i nogen eller i høj grad har medvirket til at skabe en mere balanceret beboersammensætning. Og næsten alle kommuner og boligorganisationer vurderer, at fleksibel udlejning er et vigtigt redskab til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet.

Læs mere om disse resultater på side 18.

Erfaringer fra fire case-kommuner

I undersøgelsen sættes særligt fokus på erfaringer fra København, Odense, Aalborg og Ishøj, hvor der er gennemført en række interviews med nøglepersoner i kommunerne og boligorganisationerne. Deres erfaringer videregives her og på de følgende sider.

Socialt mix er vigtigt

På tværs af de fire case-kommuner er der bred enighed om, at det er vigtigt at få flere ressourcestærke borgere til at flytte ind i de udsatte boligområder, da de vil fungere som gode rollemodeller. De interviewede vurderer også, at en højere andel af ressourcestærke beboere i et boligområde i sig selv vil medvirke til at gøre boligområdet mere attraktivt.

Brug af redskaberne

København, Odense og Aalborg bruger kommunal anvisning for at fordele ressourcesvage borgere mere jævnt mellem kommunens almene boligområder. De forsøger at friholde de mest udsatte boligområder fra kommunal anvisning og i stedet anvise svage borgere til de mere velfungerende boligområder. Ishøj har 100 pct. kommunal anvisning og bruger det til at få flere borgere i beskæftigelse til kommunen.

De fire kommuner bruger alle fleksibel udlejning for at tilgodese forskellige grupper af borgere. Redskabet kræver dog, uanset målgruppe, at der er ventelister med ansøgere, der opfylder de fleksible kriterier.

De fire kommuner bruger primært offentlig annoncering i det omfang, der er tomme boliger og meget få beboere på venteliste til dem.

Renoveringer og behov for billige boliger

Man benytter også fysiske renoveringer af de udsatte boligområder for bl.a. at sikre kvalitetsboliger. Renoveringerne skaber dog en stor udfordring for kommunerne, eftersom de typisk gør boligerne dyrere og dermed mindsker udbuddet af billige boliger.

Udfordringen med at skaffe nok billige boliger bliver i nogle kommuner håndteret ved at etablere deleboliger, hvor borgere med begrænset økonomi kan få et værelse i en større bolig og dele stue, køkken og badeværelse med andre i samme situation.

Case I: København

Denne del af evalueringen bygger på interviews med nøglepersoner i Københavns Kommune, KAB og Lejerbo.

Brug af redskaberne

I Københavns Kommune er der i samarbejde med boligorganisationer indgået aftaler om anvendelse af kommunal anvisning, fleksibel udlejning, kombineret udlejning, offentlig annoncering og støtte til fremme af fraflytning.

Kommunen har fra starten af 2015 desuden etableret deleboliger for de mest ressourcesvage borgere, der skal boligplaceres gennem kommunal anvisning. Formålet er dobbelt: Dels afhjælper det manglen på billige boliger, dels bidrager det til at få placeret nogle ressourcesvage borgere i de mere ressourcestærke boligområder.

Vurdering af redskaberne

De interviewede vurderer overordnet, at strategierne virker. Kommunens repræsentant fortæller, at der over årene er sket et fald i antallet af udsatte boligområder, hvor over 40 pct. af beboerne hverken er i uddannelse eller i beskæftigelse. Kommunens aftale med boligorganisationerne er også i sin grundsubstans ført videre i nyere aftaler, og alle de interviewede forventer, at man også i fremtiden vil indgå sådanne aftaler.

Billige boliger er en udfordring

Alle interviewede er enige om, at den store udfordring for det almene boligmarked i København ikke nødvendigvis er at få skabt et bedre socialt mix, men at sikre, at der overhovedet er plads til de mest ressourcesvage borgere.

Case II: Odense

Denne del af evalueringen bygger på interviews med nøglepersoner i Odense Kommune, Civica og Arbejdernes Boligforening Odense.

Brug af redskaberne

I Odense Kommune er der i samarbejde med boligorganisationerne indgået aftaler om anvendelse af kommunal anvisning, fleksibel udlejning og støtte til fremme af fraflytning med henblik på at regulere i beboersammensætningen i de almene boligområder. Der arbejdes også med etablering af deleboliger og fysiske renoveringer som en metode til at ændre beboersammensætningen.

Vurdering af redskaberne

Alle interviewede pointerer, at der er et godt samarbejde mellem kommunen og boligorganisationer. Gennem samarbejdet får alle udsatte borgere anvist en bolig uden at havne i udsatte boligområder. De interviewede oplever, at arbejdet medvirker til, at der ikke udvikles flere udsatte boligområder.

I Vollsmose er det dog ikke lykkedes at ændre beboersammensætningen. Ifølge kommunen er problemet ikke alene, at man ikke kan tiltrække ressourcestærke borgere til Vollsmose, men også, at man ikke kan fastholde de beboere i Vollsmose, der fx kommer i arbejde.

Fremtidig udfordring: Billige boliger

De interviewede påpeger også, at Odense i fremtiden vil have en udfordring med at skaffe billige boliger til de mest ressourcesvage borgere. Det skyldes dels, vurderer de, at de sociale ydelser er blevet sat ned for bestemte grupper, dels at renoveringer og sammenlægninger i nogle tilfælde har presset de fattigste beboere ud af visse områder.

Case III: Aalborg

Denne del af evalueringen bygger på interviews med nøglepersoner i Aalborg Kommune og Himmerlands Boligforening.

Brug af redskaberne

I Aalborg Kommune er der i samarbejde med boligorganisationerne indgået aftaler om anvendelse af kommunal anvisning, fleksibel udlejning, kombineret udlejning samt muligheden for at lade boliger stå tomme og offentlig annoncering.

Desuden er der lavet aftaler med Aalborg Teater og Aalborg Universitet om, at folk på gæsteophold hos disse institutioner kan flytte ind i områderne. Der arbejdes også med opdeling af boliger til brug for unge studerende.

Vurdering af redskaberne

Ifølge de interviewede fungerer beboerreguleringen godt. Aalborg har tidligere haft store problemer med mange tomme boliger, men i dag bliver stort set alle almene boliger lejet ud. En af de fremtidige udfordringer bliver derfor at skaffe boliger nok, vurderer de interviewede – særligt, når det gælder billige boliger til de økonomisk svageste borgere.

Blandt disse er også flygtninge, og her forudser de interviewede også en udfordring, når det gælder boligplacering: Selvom der er almene boliger nok til dem i kommunen, er mange af dem for dyre, og der må af lovmæssige grunde ikke gives reduktion i huslejen til flygtningene.

Case IV: Ishøj

Denne del af evalueringen bygger på interviews med nøglepersoner i Ishøj Kommune og AAB.

Brug af redskaberne

I Ishøj har kommunen indgået en aftale med boligorganisationerne om at anvende 100 pct. kommunal anvisningsret med henblik på at regulere i beboersammensætningen i boligområderne i kommunen. Som et led i aftalen har kommunen tidligere anvendt muligheden for at lade boliger stå tomme.

Der bruges også andre strategier på området. I et boligområde er der således etableret en gældsrådgivning, som har bevirket, at huslejerestancerne er blevet mindre, og antallet af udsættelser er faldet. Gældsrådgivningen er del af en boligsocial helhedsplan, der er økonomisk støttet af Landsbyggefonden.

Vurdering af redskaberne

Ifølge de interviewede er både kommunen og boligorganisationen tilfredse med at anvende 100 pct. kommunal udlejning, og de forventer, at aftalen vil blive forlænget et godt stykke ind i fremtiden. Så længe der stadig er mange borgere i Ishøj, der ikke er i beskæftigelse, ændres der ikke i måden at regulere på, vurderes det.

Den primære udfordring er ifølge de interviewede ikke at få lejet boligerne ud, men derimod at få skaffet nok billige boliger. I boligorganisationen er man bekymret for, om man også i fremtiden kan huse de mest ressourcesvage beboere.

Brug af udlejningsredskaber

I dette afsnit ses på kommuner og boligområders brug af udlejningsredskaberne. Det belyses også, om der er sammenhænge mellem brug af redskaberne og fx kommunens størrelse eller boligmasse.

Målsætninger

Både blandt kommuner og boligorganisationer er der tre klare målsætninger for at regulere i beboermassen i de almene boligområder:

For det første at skabe en mere balanceret beboersammensætning, for det andet at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet og for det tredje at modvirke en høj eller stigende andel ressourcesvage beboere. Omkring 4 ud af 5 kommuner har angivet disse målsætninger.

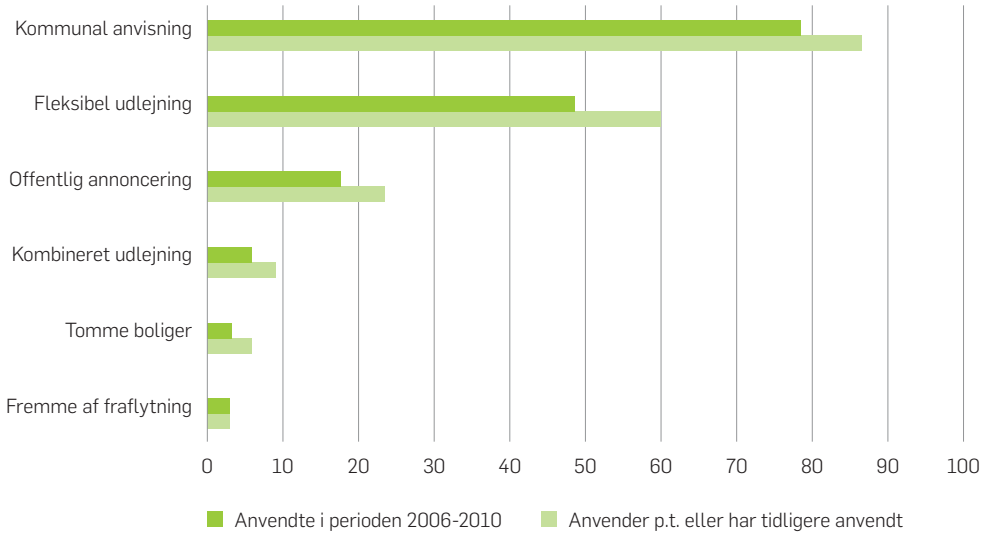
Færrest kommuner – knap 2 ud af 5 – har angivet grunde som at modvirke en høj eller stigende andel af beboere med etnisk minoritetsbaggrund eller at hjælpe med at stille boliger til rådighed for udsatte børnefamilier, akut boligsøgende, pendlere eller tilflyttere til kommunen.

Kommuners brug af redskaber

Forsøg med udlejningsredskaber kan bestå i særlige aftaler mellem kommuner og boligorganisationer om kommunal anvisning, fleksibel udlejning, kombineret udlejning, offentlig annoncering, tomme boliger og fremme af fraflytning.

Af disse er kommunal anvisning langt det meste brugte redskab, som 87 pct. af de adspurgte kommuner enten anvender

FIGUR 1. Andelen af kommuner med én eller flere boligafdelinger, som p.t. anvender eller tidligere har anvendt specifikke udlejningsredskaber. Særskilt for udlejningsredskaber og anvendelsestidspunkt. Procent.



nu eller tidligere har anvendt. 37 pct. af kommunerne har angivet, at de i perioden 2006-10 har haft en særaftale med en eller flere boligafdelinger i kommunen om udvidet anvisningsret. Af disse svarer fire kommuner – Albertslund, Ballerup, Hvidovre og Ishøj – at de i perioden har haft 100 pct. anvisningsret til ledige boliger i de boligafdelinger, som kommunen havde en aftale med.

60 pct. af de adspurgte kommuner bruger eller har brugt fleksibel udlejning som redskab. Knap hver fjerde kommune bruger eller har brugt offentlig annoncering. De øvrige udlejningsredskaber er sjældent anvendt (se også figur 1).

Redskaber i helhedsplanerne

Ser man på, hvordan brug af redskaber fordeler sig mellem de enkelte helhedsplaner, er kommunal anvisning også det mest brugte. 77 pct. af helhedsplanerne brugte i perioden 2006-10 kommunal anvisning, 56 pct. brugte fleksibel udlejning, og 13 pct. brugte offentlig annoncering. Andelene er hhv. 82 pct., 62 pct. og 16 pct., når vi inkluderer de helhedsplaner, som p.t. anvender redskaberne. Øvrige udlejningsredskaber er sjældent anvendt med undtagelse af beboermaksimum, som også bruges tit.

Helhedsplanerne brugte i perioden 2006-2010 oftest kombinationen kommunal anvisning og fleksibel udlejning (44 pct.) og dernæst kommunal anvisning og offentlig annoncering (5 pct.).

Forskelle mellem kommuner

De største kommuner bruger i gennemsnit flere boligsociale udlejningsredskaber end de øvrige kommuner. Landets fire største kommuner bruger eller har tidligere brugt kommunal anvisning mod en andel på 85 pct. blandt de øvrige kommuner. De har også alle brugt eller bruger pt. fleksibel udlejning, mens dette kun er tilfældet for 55 pct. af de øvrige kommuner.

Redskaberne er også hyppigere brugt i den halvdel af kommunerne, der har den største andel almene boliger ud af den samlede boligmasse.

Udlejningsredskaber og socialt mix

I dette afsnit ser vi nærmere på udviklingen i det sociale mix i de almene boligafdelinger, der har arbejdet med udlejningsredskaber med støtte fra Landsbyggefondens 2006-10-midler. Formålet er at undersøge, om der over tid kan ses en sammenhæng mellem brugen af redskaber og ændringer i områdernes beboersammensætning.

Denne del af evalueringen bygger på registerdata om beboerne i de almene boligafdelinger.

Målt på fire forhold

I analysen defineres det sociale mix ud fra fire forhold: Hvor mange af beboerne har en kompetencegivende uddannelse, hvor mange er i arbejde, hvor mange har ikke-vestlig oprindelse, og hvor stor er beboernes indkomst på husstandsniveau?

Analysen bygger på beboerdata for områderne mellem 2004 og 2013. For hvert af årene ses både på den samlede beboermasse og på dem, der flytter ud eller ind i områderne det givne år. Beboere, der flytter internt i en boligafdeling, er ikke med i analysen.

Ingen synlig virkning

Tallene tyder ikke på, at de udlejningsredskaber har påvirket det sociale mix i de støttede almene boligafdelinger. Der er stort set ingen forskel på udviklingen i beboersammensætningen i de områder, der har arbejdet med kommunal anvisning og

fleksibel udlejning, og de, der ikke har arbejdet med redskaberne. En analyse af til- og fraflyttere viser desuden, at de generelt ligner hinanden, målt på de fire forhold.

Der er dog stor forskel på de enkelte områders brug af redskaberne. Når der ikke samlet set kan findes en synlig positiv virkning af fx fleksibel udlejning, betyder det derfor ikke nødvendigvis, at redskabet ikke virker efter hensigten i enkeltafdelinger, hvor man har brugt det mere intensivt.

Stor intern cirkulation

Analysen viser også, at der er tale om en ganske betydelig cirkulation af beboere inden for den almene boligsektor. Omkring 40 pct. af samtlige flytninger i perioden er således fra én almen boligafdeling til en anden.

Holdninger til udlejningsredskaber

I dette afsnit ser vi på kommunernes og boligorganisationernes holdninger til udlejningsredskaberne. Denne del af evalueringen bygger på spørgeskemabesvarelser og interviews.

Positiv vurdering

Størstedelen af kommunerne (56 pct.) og boligorganisationerne (52 pct.) vurderer, at deres samlede brug af udlejningsredskaber i nogen eller i høj grad har medvirket til at skabe en mere balanceret beboersammensætning (se også figur 2).

Kommunal anvisning

76 pct. af boligorganisationerne vurderer, at kommunal anvisning slet ikke eller i ringe grad har bidraget til at skabe en mere balanceret beboersammensætning.

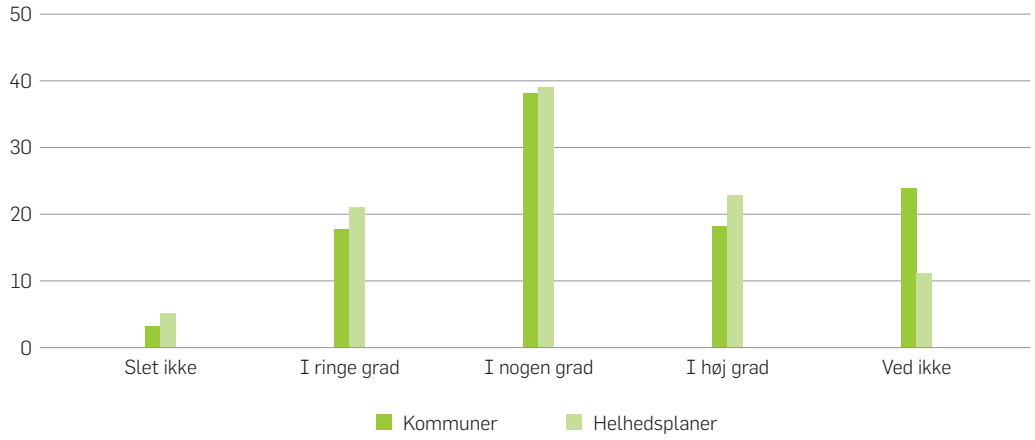
Kommunerne har en mere positiv vurdering, idet 56 pct. af kommunerne vurderer, at kommunal anvisning i høj eller i nogen grad har bidraget til at skabe en mere balanceret beboersammensætning.

Over halvdelen af kommunerne angiver, at kommunal anvisning bruges til flygtninge, yngre borgere med sociale problemer eller akut boligsøgende borgere.

Fleksibel udlejning

Langt størstedelen af kommunerne (76 pct.) og boligorganisationerne (85 pct.) vurderer, at fleksibel udlejning i nogen eller i høj grad har medvirket til at skabe en mere balanceret beboersammensætning.

FIGUR 2. Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad de boligsociale udlejningsredskaber samlet set har medvirket til at skabe en mere balanceret beboersammensætning. Procent.



Næsten alle kommunerne (90 pct.) og boligorganisationerne (94 pct.) vurderer, at fleksibel udlejning i nogen eller i høj grad er et vigtigt redskab til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet.

Øvrige redskaber

De øvrige redskaber er kun brugt i begrænset omfang, og det er der en række grunde til, oplyser kommuner og boligorganisationer.

For kombineret udlejning er begrundelserne for den manglende brug, at man ikke har ønsket at bruge redskabet, at man ikke mener, der har været et behov, eller at det ikke har været muligt, da boligområderne ikke har opfyldt kriterierne. Desuden nævnes, at der er for korte eller ingen ventelister, og at kombineret udlejning er for besværligt administrativt.

For fremme af fraflytning er begrundelserne for den manglende brug, at der ikke er behov for det, at det ikke virker, at boligafdelinger ikke er omfattet af ordningen, eller at man ikke ønsker at anvende redskabet. Derudover mener et par af boligorganisationerne, at det er for besværligt administrativt.

Begrundelsen for ikke at anvende offentlig annoncering er typisk, at der enten ikke er behov, eller at den enkelte boligafdeling ikke er omfattet af ordningen. Boligorganisationerne svarer også, at de ikke ønsker at benytte offentlig annoncering, at det ikke påvirker beboersammensætningen i boligafdelingerne, at offentlig annoncering er for besværlig at anvende i praksis, eller at kommunen ikke ønsker at benytte offentlig annoncering.

Samlet set tegner der sig et billede af, at den manglende brug af disse redskaber oftest bunder i, at der ikke er mulighed eller behov for at bruge dem. Det gives kun sjældent som begrundelse, at de er for administrativt besværlige, eller at de ikke virker.

Konklusion og perspektiver

I dette afsnit tegnes en række perspektiver op på baggrund af evalueringens resultater.

Løfte beboerne – løfte området

Der er gennemgående enighed blandt de kommuner og boligorganisationer, der deltager i undersøgelsen, om, at en høj koncentration af udsatte beboergrupper i bestemte boligområder er problematisk. Der er fokus på, at ressourcestærke beboere skal ind i områderne, fordi de forventes at have en positiv virkning på områdets øvrige beboere.

Det er dog værd at stille spørgsmålstegn ved den tankegang. International forskning viser, at ressourcestærke og ressourcesvage beboere ikke automatisk har glæde af hinanden eller indgår i fællesskaber. En regulerings-strategi kan derfor ikke stå alene, hvis man også ønsker at løfte ressourcesvage beboere og ikke kun løfte et boligområde. Her spiller de boligsociale indsatser en central rolle, fordi deres rolle i høj grad er at løfte beboerne og bringe dem tættere på uddannelsessystemet, arbejdsmarkedet og civilsamfundet.

Renoveringer skal tænkes ind

For at løfte området og kvaliteten af boligen foretages der fysiske renoveringer i mange af de almene boligområder. Her viser casestudierne, at renoveringerne ofte forhøjer huslejen, og det betyder, at der bliver færre billige boliger til de svageste grupper. Nedskæringer i overførselsindkomster betyder samtidig, at flere har svært ved at finde en bolig, de kan betale, fortæller de interviewede. Kombinationen af de to forhold betragtes lokalt som et

presserende problem, der potentielt skubber svage beboere ud af boligmarkedet.

Samlet set viser analyserne, at der er et stort behov for, at boligorganisationer og kommuner fastholder et fokus på at koordinere de forskellige reguleringsstrategier med de fysiske og boligsociale indsatser i boligområder, således at både boligområder og beboere løftes socialt.

Regulering på hele markedet

Der er bred enighed om, at ressourcestærke beboere vil bidrage til at løfte de udsatte boligområder, men der er ikke på samme måde fokus på, at udlejningsreglerne også kan bruges til at få ressourcesvage beboere ind i velfungerende boligområder.

En af de store udfordringer er således, at bestræbelserne på regulering primært foregår i de mest udsatte boligområder. Det vil sige, at ambitionen om at modvirke segregering på boligmarkedet kommer til at handle om at løse problemet i den laveste ende af hierarkiet af boligområder i stedet for at forsøge at løse segregeringsproblemet i hele den almene boligsektor og optimalt på hele boligmarkedet. Det kræver, at beboere i højere grad spredes, således at ressourcesvage beboergrupper også har mulighed for at flytte ind i mere velfungerende boligområder.

Sådan en kombination af at sprede og fortynde i beboermassen vil muligvis give en række boligområder, der på objektive mål som uddannelse, beskæftigelse og indkomst klarer sig bedre. Det vil dog være en misforståelse at forvente, at de svage beboergrupper dermed kommer til at klare sig bedre. For at det sker, er der behov for indsatser målrettet at støtte disse beboere i at forbedre deres livschancer.

Pjecen er forfattet af:

Gunvor Christensen, forsker, SFI

Rune Christian Holger Jørgensen, videnskabelig assistent, SFI

Malene Rode Larsen, videnskabelig assistent, SFI

Trine Jørgensen, kommunikationsmedarbejder, SFI

Mere viden om emnet:

Gunvor Christensen, Rune Christian Holger Jørgensen, Malene Rode Larsen: Erfaringer med at ændre det sociale mix i udsatte boligområder. Evaluering af brugen af anvisnings- og udlejningsredskaber som led i Landsbyggefondens 2006-10-midler. SFI-rapport 15:45, 2015

Rapporten kan læses og downloades på www.sfi.dk

SFI DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

Udgiver: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 2015

Foto: Ole Bo Jensen
Design: heddabank.dk
Tryk: Rosendahls a/s

ISBN: 978-87-7119-302-2
e-ISBN: 978-87-7119-303-9