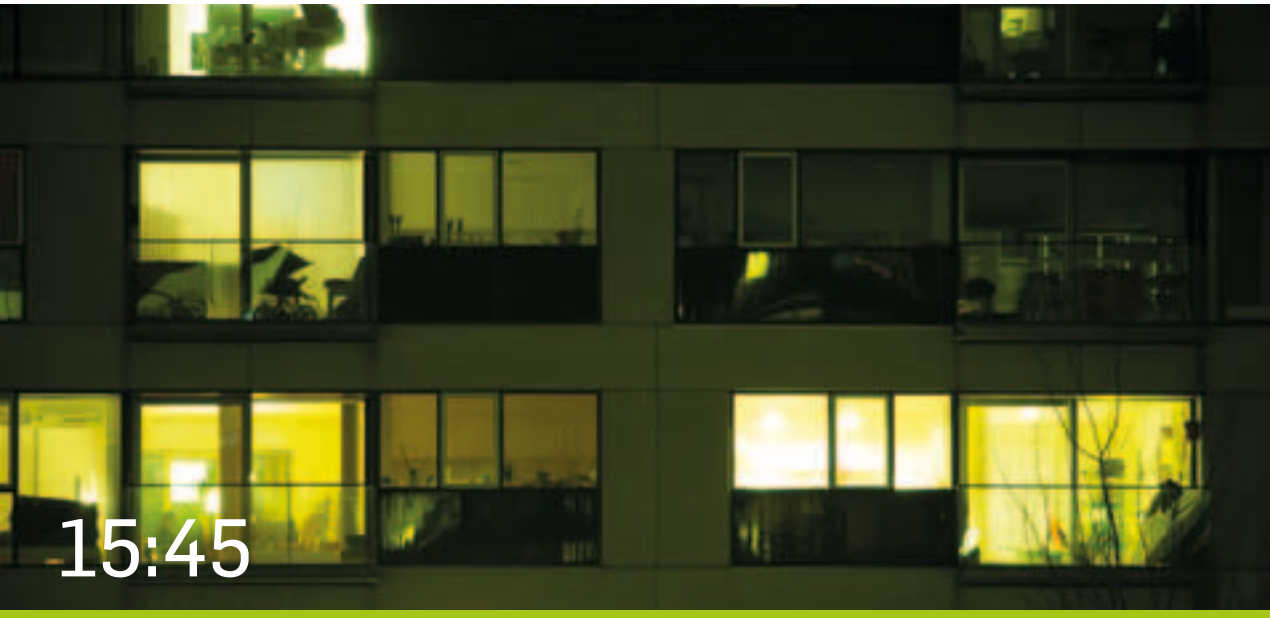
SFI DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

ERFARINGER MED AT ÆNDRE DET SOCIALE MIX I UDSATTE BOLIGOMRÅDER

EVALUERING AF BRUGEN AF ANVISNINGS- OG UDLEJNINGSREDSKABER SOM LED I LANDSBYGGEFONDENS 2006-10-MIDLER



15:45

GUNVOR CHRISTENSEN
RUNE CHRISTIAN HOLGER JØRGENSEN
MALENE RODE LARSEN

15:45

ERFARINGER MED AT ÆNDRE SOCIALT MIX I UDSATTE BOLIGOMRÅDER

EVALUERING AF BRUGEN AF ANVISNINGS- OG UDLEJNINGSREDSKABER SOM LED I LANDSBYGGEFONDENS 2006-10-MIDLER

GUNVOR CHRISTENSEN
RUNE CHRISTIAN HOLGER JØRGENSEN
MALENE RODE LARSEN

KØBENHAVN 2015
SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

ERFARINGER MED AT ÆNDRE SOCIALT MIX I UDSATTE BOLIGOMRÅDER. EVALUERING AF BRUGEN AF ANVISNINGS- OG UDLEJNINGSREDSKABER SOM LED I LANDSBYGGEFONDENS 2006-10-MIDLER
Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen
Afdelingen for beskæftigelse og inklusion

Undersøgelsens følgegruppe:
Jørgen Olsen, LBF – Landsbyggefonden
Bent Madsen, BL – Danmarks Almene Boliger
Otte Jensen, KU – Københavns Universitet
Anders Høst, Kraks Fonds Byforskning
Iben Ørum Rasmussen, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Mikael Lynnerup, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Susan Fiil Præstegaard, Københavns Kommune
Tom Rønning, Odense Kommune
Lone Jacobi Nielsen, Aalborg Kommune
Per Faurby, KAB / AKB
Helle Jørgensen, Lejerbo
Pia Voel, AAB
Ib Støttrup Andersen, Civica
Gunhild Bjørn, Andelsboligforeningen Himmerland

ISSN: 1396-1810
ISBN: 978-87-7119-348-0
e-ISBN: 978-87-7119- 349-7

Layout: Hedda Bank
Forsidefoto: Ole Bo Jensen
Oplag: 300
Tryk: Rosendahls a/s

© 2015 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
Tlf. 33 48 08 00
sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

INDHOLD

FORORD 7

SAMMENFATNING 9

1 INDLEDNING 17

Formål 19
Rapportens opbygning 20

2 UDVIKLING I UDSATTE BOLIGOMRÅDER OG BRUGEN AF UDLEJNINGSREDSKABER 21

Formål for og målsætning med den almene boligsektor 22
Udvikling i beboersammensætning 22
Landsbyggefondens 2006-10-midler 34
Brugen af udlejningsredskaber 43

3 FORSKNINGSLITTERATUR 45

Perspektiver på behovet for ændringer i det sociale mix 45
Måder at øge det socialE mix på 47

4 METODE OG DATA 51

Kvantitativ del 51
Kvalitativ del 55

5 UDLEJNING I KØBENHAVN, ODENSE, AALBORG OG ISHØJ 59

København 60
Odense 69
Aalborg 77
Ishøj 88

6 BRUG AF UDLEJNINGSREDSKABER 95

Målsætninger for regulering i beboersammensætningen 97
Kommunernes anvendelse af udlejningsredskaberne 99
Anvendelsen af udlejningsredskaberne blandt helhedsplanerne 111

7 UDLEJNINGSREDSKABER OG SOCIALT MIX 119

Udvikling i uddannelsesmix 122
Udvikling i beskæftigelsesmix 126
Udvikling i indkomstmix 130
Udvikling i etnisk mix 133

8 HOLDNINGER TIL UDLEJNINGSREDSKABER – HVAD KAN LØSES? 137

Vurdering af brugen af kommunal anvisning 139

Vurdering af brugen af fleksibel udlejning 148
Samlet vurdering af brugen af udlejningsredskaberne 159
Begrundelser for ikke at anvende øvrige udlejningsredskaber 167

9 PERSPEKTIVERING OG KONKLUSION 173

Vurderinger af behov for at regulere i beboersammensætningen 174
Brugen af anvisningsmodeller og udlejningsregler 175
Variation i anvendelsen af udlejningsredskaber 176
Bliver der skabt et andet socialt mix? 177
Løfte boligområder – løfte beboere 178
Udfordringer 179

BILAG 181

Bilag 1 Bortfaldsanalyse 181

LITTERATUR 183

SFI-RAPPORTER SIDEN 2014 189

FORORD

Landsbyggefonden har i perioden 2006-10 uddelt 2,2 mia. kr. til boligsociale indsatser og huslejestøtte som led i to boligaftaler, der blev indgået mellem Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre i 2005 og 2006. Formålet med 2006-10-midlerne er at forebygge og modvirke den såkaldte ghettoisering i udsatte boligområder og at skabe øget social sammenhængskraft i disse boligområder.

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd står sammen med Rambøll Management Consulting for evalueringen af Landsbyggefondens 2006-10-midler. Evalueringen løber indtil 2016.

Denne rapport omhandler forsøg med udlejningsredskaber og anvisningsmodeller, som er et af flere temaer, som boligområdernes helhedsplaner har kunnet arbejde med. De øvrige temaer har været: beskæftigelse/erhverv, sundhed/omsorg/ældre, børn og unge/skole/institutioner samt kriminalitet/SSP/tryghed.

Forsøg med udlejningsredskaber og anvisningsmodeller har til formål at afsøge behovet og mulighederne for at regulere beboersammensætningen som led i at forebygge koncentrationen af udsatte beboere i bestemte boligområder. Undersøgelsens datagrundlag består af registerdata, spørgeskemabesvarelser fra forretningsførere og kommunale medarbejdere samt kvalitative casestudier i fire udvalgte kommuner: København, Odense, Aalborg og Ishøj.

Vi vil gerne rette en tak til de nøglepersoner, der har stillet op til interview, og til de forretningsførere og kommunale medarbejdere, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelserne.

Undersøgelsen er finansieret af Landsbyggefonden og har været fulgt og diskuteret af en intern følgegruppe (se kolofon). Forskningschef Hans Thor Andersen har været referee på rapporten. Vi vil gerne sige tak for konstruktive kommentarer.

Rapporten er skrevet af forsker og projektleder Gunvor Christensen, videnskabelig assistent Rune C. H. Jørgensen og videnskabelig assistent Malene R. Larsen. Alle er ansat ved SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

København, december 2015

AGI CSONKA

SAMMENFATNING

Den socioøkonomiske og etniske segregering på boligmarkedet er i løbet af de seneste 20-30 år blevet et vigtigt tema på den boligpolitiske dagsorden – både nationalt og internationalt. I Danmark såvel som i resten af Europa igangsættes områdebaserede indsatser som en måde, hvorpå der kan kompenseres for denne boligmæssige segregering, der har ført til, at svage beboere samler sig i bestemte boligområder. Landsbyggefondens 2006-10-midler har været iværksat til det formål, hvor 2,2 mia. kr. er anvendt til boligsociale indsatser og huslejestøtte. Puljemidlerne er givet på baggrund af to boligaftaler, der blev indgået mellem Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre i 2005 og 2006. Målet med 2006-10-midlerne er at forebygge og modvirke den såkaldte ghettoisering i udsatte boligområder og at skabe øget social sammenhængskraft i disse boligområder. Der er anvendt 1,2 mia. kr. til boligsociale indsatser og 1 mia. kr. til huslejestøtte med henblik på følgende (Socialministeriet, 2005, 2006):

- At skabe en mere balanceret beboersammensætning
- At bryde den negative sociale arv for børn og unge
- At øge beskæftigelsen blandt boligområdets beboere
- At tiltrække ressourcestærke beboere fra andre dele af boligmarkedet

- At øge udsatte boligområders konkurrencedygtighed

216 bevillinger er uddelt til 162 helhedsplaner i boligområder rundt om i landet. Det svarer til, at ca. 545 boligafdelinger er omfattet af indsatsen, og at det er 13 pct. af lejerne i den almene sektor, som bliver berørt af 2006-10-midlerne.

Som led i at skabe en mere balanceret beboersammensætning og at tiltrække ressourcestærke beboere fra andre dele af boligmarkedet har boligorganisationerne i samarbejde med kommunerne haft mulighed for at kombinere to tilgange. Den ene tilgang er, at boligsociale indsatser omsættes til konkrete aktiviteter i boligområdet for boligområdets beboere. Den anden tilgang er at lave forsøg med anvisningsmodeller og udlejningsregler med henblik på at regulere beboersammensætningen. Forventningen til kombinationen af disse to tilgange er, at de kan bidrage til en samlet løsning af boligområdets problemer.

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.

Kommunal anvisning giver kommunen mulighed for at anvise op til 25 pct. af de ledige almene boliger til borgere i akut boligmangel og til ressourcesvage borgere, såfremt kommunen ønsker dette. *Fleksibel udlejning* giver mulighed for at udleje ledige almene familieboliger efter særlige kriterier, fx til borgere i beskæftigelse, under uddannelse, der pendler eller flytter til kommunen i beskæftigelse. Kriterierne aftales mellem boligorganisationen og kommunen. *Kombineret udlejning* giver mulighed for at afvise ansøgere, som er modtagere af kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse til en almen bolig. Kombineret udlejning kan kun anvendes i bestemte boligområder, der opfylder fastsatte kriterier. *Offentlig annoncering* giver mulighed for, at op til 50 pct. af ledige boliger kan udlejes på baggrund af offentlig annoncering uden om den almindelige venteliste. Offentlig annoncering kan anvendes til at tiltrække flere ressourcestærke beboere til et boligområde. *Tomme boliger* giver mulighed for at lade ledige boliger stå tomme i op til seks måneder, hvis boligen ikke kan udlejes til andre boligsøgende end boligsøgende på kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse. Endelig kan *fremme af fraflytning* anvendes med henblik på at stimulere fraflytningen i almene boligområder, hvor der lokalt

er ønsker om at ændre beboersammensætningen. Kommunen kan give økonomisk flyttehjælp til lejeres flytteudgifter.

Formålet med denne evaluering er at undersøge:

- Hvorvidt der er behov for at arbejde med udlejningsregler med henblik på at regulere beboermassen
- Hvordan anvisningsmodeller og udlejningsregler kan være redskaber til at regulere beboersammensætningen i udsatte boligområder
- Behovet for varierede anvendelsesmuligheder af anvisningsmodeller og udlejningsregler, afhængigt af karakteren af et boligområde og det omkringliggende boligmarked.

Viden om anvisningsmodeller og udlejningsredskaber kan være med til at skærpe fokus på, hvordan boligsociale indsatser og reguleringsinstrumenter tilsammen kan bidrage til en løsning på udsatte boligområders problemer og udfordringer.

Rapporten er baseret på en analyse af de boligafdelinger, der har modtaget støtte fra Landsbyggefondens 2006-10-midler, og hvor kommuner og boligorganisationer har tilkendegivet, at der har været gjort forsøg med anvisningsmodeller og udlejningsredskaber. Dermed er analyserne af brugen af udlejningsredskaber, og hvordan de anvendes begrænset til at berøre en særlig gruppe almene boligafdelinger. Konklusionerne foretages således på baggrund af analyser af denne specifikke gruppe af boligafdelinger. Datagrundlaget for analyserne består i spørgeskemaundersøgelser med forretningsførere i boligorganisationer og kommunale medarbejdere/ledere, registerdata samt casestudier i fire udvalgte kommuner: København, Odense, Aalborg og Ishøj. Der er foretaget 10 nøglepersonsinterview med i alt 14 personer i boligorganisationer og kommuner.

RESULTATER OG KONKLUSION

Kommuner og boligorganisationer er enige om, at udsatte boligområder med en koncentration af svage beboere er problematiske og uhensigtsmæssige, dels for børn og unge at vokse op i, og dels for boligområdets konkurrencedygtighed og kommunens attraktionsværdi. Anvisningsmodeller og udlejningsredskaber bliver i varierende grad anvendt i kommuner med udsatte boligområder, der har modtaget støtte fra Landsbygge-

fondens 2006-10-midler med henblik på at skabe en mere blandet beboersammensætning, øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet samt forebygge og mindske en høj andel af socialt udsatte beboere.

KOMMUNAL ANVISNING OG FLEKSIBEL UDLEJNING

Lokale aftaler mellem boligorganisationer og kommuner om at regulere i beboersammensætningen og derigennem øge det sociale mix er i særdeleshed centreret om brugen af kommunal anvisning og fleksibel udlejning. Lokalt er der forskelle på, hvordan kommuner og boligorganisationer anvender de to redskaber. 78 pct. af de adspurgte kommuner har, i forbindelse med støtte fra Landsbyggefondens 2006-10-midler og i samarbejde med boligorganisationerne, indgået lokale aftaler om kommunal anvisning. 49 pct. af kommunerne har indgået aftale med boligorganisationerne om fleksibel udlejning, og 18 pct. har anvendt offentlig annoncering.

Kommunal anvisning har grundlæggende som formål, at kommunen hjælper udsatte borgere med at finde en bolig, når de ikke selv er i stand til det. Kommunal anvisning anvendes typisk til at skaffe boliger til de mest udsatte beboere, når en kommune har adgang til hver fjerde ledige bolig. Der er dog eksempler på kommuner, der har 100 pct. anvisningsret, og her bruges kommunal anvisning typisk til at sikre, at indflytningen i bestemte boligområder udelukkende er beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet.

For at undgå, at de svageste boligplaceres i områder, hvor der i forvejen er andre svage beboergrupper, anvender kommuner og boligorganisationer fleksibel udlejning, hvor man sammen vurderer, hvilke boligafdelinger der kan rumme et optag af svage beboere, og hvilke boligafdelinger der ikke kan. Fleksibel udlejning kan i denne sammenhæng også bruges til at balancere beboersammensætningen i boligområder med mange svage beboere ved at tilgodese ressourcestærke beboere i forhold til at flytte ind i disse boligområder.

Således anvendes kommunal anvisning ofte til ressourcesvage borgere, som har svært ved selv at finde en bolig, mens fleksibel udlejning ofte anvendes til at tiltrække og give fortrinsret til ressourcestærke borgere. At disse to udlejningsredskaber anvendes i kombination, er sandsynligvis udtryk for, at udlejningsredskaberne bruges til at foretage

en beboermæssig balancering inden for helhedsplanerne i den forstand, at man opvejer de ressourcesvage borgere, der bliver anvist fra kommunen, ved at tiltrække ressourcestærke med fleksibel udlejning.

Med casestudierne tegnes der et billede af, at kommunerne og boligorganisationerne tilrettelægger reguleringen i beboersammensætningen ud fra en fortyndingsstrategi, hvor koncentrationen af ressourcesvage beboere fortyndes med ressourcestærke beboere i de udsatte boligområder. Argumenterne bag fortyndingsstrategien er at gøre boligområderne mere attraktive og forebygge, at børn og unge bliver påvirket af negative rollemodeller, hvor normen er ikke at være i beskæftigelse. Underliggende denne fortyndingsstrategi er der en forventning til, at ressourcestærke beboere har positive implikationer for beboere, der står uden for uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet. I den internationale forskning er der imidlertid studier, der finder, at beboere med vidt forskellige socioøkonomiske baggrunde ikke får opbygget fællesskaber og netværk, men at der derimod kan være en tendens til en form for minisegregering inden for boligområdet, hvor de ressourcestærke og ressourcesvage holder sig hver for sig. Ligeledes er der studier, der betoner vigtigheden af netværk, eksempelvis mellem etniske grupperinger i udsatte boligområder, i forhold til at finde vej ind på arbejdsmarkedet.

LOKALE POSITIVE VURDERINGER AF UDLEJNINGSREDSKABERNES BETYDNING FOR ÆNDRINGER I BEBOERSAMMENSÆTNINGEN

Kommunerne og boligorganisationernes vurdering af, om det lykkes med regulering i beboersammensætning at skabe en mere blandet beboersammensætning, er generelt positive. Der forekommer i casestudierne at være en klar vurdering af, at udlejningsredskaberne har bidraget til at ændre beboersammensætningen. Spørgeskemaundersøgelsen i kommuner og boligorganisationer peger også i retning af, at der en positiv vurdering af udlejningsredskabernes betydning for at skabe en mere blandet beboersammensætning.

De empiriske analyser af udviklingen i beboersammensætning viser imidlertid et andet billede. Hverken i forhold til uddannelse, beskæftigelse, indkomst eller etnicitet ser de undersøgte udlejningsredskaber ud til at have gennemslagskraft. Generelt forekommer tilflytterne at klare sig mindre godt i forhold til uddannelse, beskæftigelse og indkomst sammenlignet med fraflytterne. Fortyndingsstrategien med mere ressour-

cestærke beboere blandt svage tilflyttere ser således ikke ud til at sætte sig markant igennem, når vi analyserer samlet på de undersøgte boligområder.

Forskellen på analyserne i denne rapport og lokale positive erfaringer kan hænge sammen med, at vi i analyserne af ændringer i beboersammensætningen ikke kan tage højde for, at der er forskel i graden af anvendelse af udlejningsredskaberne. Der er kommuner, hvor fleksibel udlejning anvendes meget intensivt, som fx i Københavns Kommune, og der er kommuner, hvor fleksibel udlejning kun i begrænset omfang anvendes. Disse forskelle i intensitet kan muligvis forklare, at der lokalt kan være gode erfaringer med at anvende eksempelvis fleksibel udlejning, mens vi, når vi sammenligner alle boligområder, der har modtaget støtte fra Landsbyggefondens 2006-10-midler og som har tilkendegivet at bruge forskellige udlejningsredskaber, ikke finder, at der sker ændringer i beboersammensætningen.

Disse resultater peger på, at der er behov for undersøgelser, der tæt følger, hvilke beboere der får en bolig på baggrund af de forskellige udlejningsredskaber, og hvordan beboersammensætningen i de pågældende boligafdelinger udvikles over tid. Disse undersøgelser vil kunne tage højde for graden af intensitet i anvendelse af udlejningsredskaberne.

MANGEL PÅ BOLIGER, DER KAN BETALES AF DE SVAGESTE BEBOERGRUPPER

Den almene boligsektor har en forpligtigelse til at tilvejebringe boliger til samfundets mest udsatte grupper. For at kunne løfte denne opgave er der behov for boliger, der kan betales af de svageste grupper i samfundet. Casestudierne peger samlet set på, at der er en stor udfordring forbundet med at have et udbud, der matcher efterspørgslen af boliger til de svageste grupper.

Efterspørgslen efter boliger med en husleje, der kan betales af de svageste grupper, ser ud til at blive større, ifølge interviewene med nøglepersoner i kommuner og boligorganisationer, som følge af nedskæringer i overførselsindkomster. Desuden peger nøglepersonerne på, at udbuddet af boliger med de laveste huslejer bliver mindre på grund af fysiske renoveringer i boligområderne, hvor huslejen stiger som følge heraf. Lokale erfaringer er, at fysiske renoveringer har en iboende tendens til at presse de svageste beboere ud af boligområdet som følge af huslejestig-

ninger, selvom der er et beboerdemokrati, der har stemt for en fysisk renovering. Det er en stor udfordring lokalt. Der er en række eksempler på, at kommuner og boligorganisationer etablerer deleboligordning med henblik på at skaffe flere boliger til beboere med lave indkomster.

BEHOV FOR TÆT LOKAL KOORDINERING AF BOLIGSOCIALE INDSATSER, BEBOERREGULERING, HUSLEJESTØTTE OG FYSISKE RENOVERINGER

I kommunerne og boligorganisationernes dialog om at løse de problemer og udfordringer, der er forbundet med udsatte boligområder, er der et behov for at fastholde fokus på at koordinere og sammentænke reguleringsinstrumenter, boligsociale indsatser, huslejestøtte og fysiske renoveringer.

Regulering af beboersammensætningen forudsætter et bredt og sammenhængende perspektiv på hele boligmarkedet og i særdeleshed på hele den almene boligsektor, men i praksis er perspektivet rettet mod de udsatte boligområder. Et centralt argument for at regulere i beboersammensætningen i de udsatte boligområder er, at børn og unge har brug for gode rollemodeller i beskæftigelse, og at beboere i beskæftigelse har en positivt afsmittende effekt på de beboere, der ikke er i beskæftigelse. For at opnå disse positive implikationer er der imidlertid behov for at sammentænke reguleringen med de boligsociale indsatser. De boligsociale indsatser er en investering i de beboere, der bor i boligområdet, og kan bidrage til, at fx børn og unge får erfaring med, at det er godt at uddanne sig og komme i beskæftigelse i forhold til at klare sig godt.

Ligeledes er der en række lokale erfaringer med, at fysiske renoveringer fordyrer huslejen, således at udsatte grupper får vanskeligere ved at betale huslejen efter en renovering. De fysiske renoveringer er væsentlige i forhold til at sikre kvalitetsboliger i den almene boligsektor, men det er et problem, hvis de svage grupper, som følge af renoveringer, skubbes ud af boligmarkedet. Der er således en risiko for, at indsatserne, hvis de ikke nøje koordineres og sammentænkes, kan hæmme hinanden og virke imod de enkelte indsatsers hensigt.

INDLEDNING

Den socioøkonomiske og etniske segregering på boligmarkedet er i løbet af de seneste 20-30 år blevet et vigtigt tema på den boligpolitiske dagsorden – både nationalt og internationalt. Over årene er segregering i stigende grad blevet et tema, hvor der fokuseres på de negative sider, fx manglende rollemodeller for børn og unge, negative områdeeffekter, stigende utryghed og kriminalitet. I en europæisk sammenhæng er segregering set som problem relateret til fattigdom og udsathed, mens segregering i USA er set som et problem relativeret til etnicitet (Musterd & De Winter, 1998; Musterd & Ostendorf, 1998; Musterd, 2005; Wilson, 1978).

Forskningen dokumenterer, at der er en socioøkonomisk segregering af boligmarkedet. Den kommer til udtryk ved, at der er boligområder med koncentrationer af beboere med lave indkomster, på overførelsesindkomst, uden uddannelse og med en svag tilknytning til samfundet (Massey, Gross & Eggers, 1991; Atkinson & Kintrea, 2001; Kempen, 1997; Wacquant & Wilson, 1989; Wacquant 1993). I nogle af disse boligområder skyldes problemerne stor arbejdsløshed blandt beboerne som følge af et presset lokalt arbejdsmarked og af, at beboerne ikke besidder de kompetencer, der er efterspurgt på arbejdsmarkedet, eller at beboerne har et dårlig fysisk eller psykisk helbred. I andre boligområder er der problemer med kriminalitet og utryghed, og i andre igen handler problemerne om, at der bor mange isolerede og udsatte beboere (Saunders

m.fl., 2008). Det er beboere, der i forskellig grad er udelukket fra at tage del i samfundet som fuldgyldige medlemmer, fra at deltage i netværk og fra at have indflydelse på beslutninger, der vedrører dem selv. I både den europæiske og den amerikanske litteratur er vurderingen, at det er et grundlæggende problem, at der findes disse boligområder med koncentrationer af sociale, økonomiske og fysiske problemer.

Det danske boligmarked er først og fremmest kendetegnet ved, at boligområderne er heterogene, og at beboere med forskellige baggrunde – uddannelsesmæssigt og indkomstmæssigt – ofte bor i samme boligområder (Christensen, 2012; Damm m.fl., 2006). I løbet af de sidste tre årtier er der dog sket en øget boligmæssig segregering – både i forhold til en indkomstmæssig segregering og i forhold til en etnisk segregering. De velstillede bor fortrinsvis i ejerboliger, mens lavindkomstgrupperne bor i almene boliger (Andersen & Ærø, 1999; Andersen, 2005). Særligt i de større byer er der sket en større social og etnisk opdeling (Damm m.fl., 2006).

I Danmark såvel som i resten af Europa igangsættes områdebaserede indsatser som en måde, hvorpå der kan kompenseres for denne boligmæssige segregering, hvor svage beboere samler sig i bestemte boligområder. Landsbyggefondens 2006-10-midler har været anvendt til dette formål. En boligpolitisk målsætning med 2006-10-midlerne er at mindske risikoen for ghettoisering i den almene boligsektor, herunder at forebygge og modvirke koncentrationen af udsatte beboere i bestemte boligområder, og målene er følgende (Socialministeriet, 2005, 2006):

- At skabe en mere balanceret beboersammensætning
- At bryde den negative sociale arv for børn og unge
- At øge beskæftigelsen blandt boligområdets beboere
- At tiltrække ressourcestærke beboere fra andre dele af boligmarkedet
- At øge udsatte boligområders konkurrencedygtighed

I perioden 2006-10 har Landsbyggefonden uddelt 2,2 mia. kr., hvoraf 1,2 mia. kr. er anvendt til boligsociale indsatser og 1 mia. kr. til huslejestøtte. 216 bevillinger er uddelt til 162 helhedsplaner i boligområder rundt om i landet. Det svarer til, at ca. 545 boligafdelinger er omfattet af indsatsen, og at det er 13 pct. af lejerne i den almene sektor, som bliver berørt af de midler, der er uddelt fra 2006-10-puljen.

Som led i at skabe en mere blandet beboersammensætning og i at tiltrække ressourcestærke beboere fra andre dele af boligmarkedet har boligorganisationerne, i samarbejde med kommunerne, haft mulighed for at foretage forsøg med anvisningsmodeller og udlejningsregler som en del af en helhedsplan for et boligområde.

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.

FORMÅL

Formålet med denne rapport er at undersøge:

- Hvorvidt der er behov for at arbejde med udlejningsregler med henblik på at regulere beboermassen
- Hvordan anvisningsmodeller og udlejningsregler kan være redskaber til at regulere beboersammensætningen i udsatte boligområder
- Behovet for varierede anvendelsesmuligheder af anvisningsmodeller og udlejningsregler, afhængigt af karakteren af et boligområde og det omkringliggende boligmarked.

Rapporten er baseret på en analyse af de boligafdelinger, der har modtaget støtte fra Landsbyggefondens 2006-10-midler, og hvor kommuner og boligorganisationer har tilkendegivet, at der har været gjort forsøg med anvisningsmodeller og udlejningsredskaber. Dermed er analyserne af brugen af udlejningsredskaber og hvordan de anvendes begrænset til at berøre en særlig gruppe almene boligafdelinger. Konklusionerne foretages således på baggrund af analyser af denne specifikke gruppe af boligafdelinger. Datagrundlaget for analyserne består i spørgeskemaundersøgelser med forretningsførere i boligorganisationer og kommunale medarbejdere/ledere, registerdata samt casestudier i fire udvalgte kommuner: København, Odense, Aalborg og Ishøj.

Der er tidligere udkommet rapporter som led i evalueringen af Landsbyggefondens 2006-10-midler. Første rapport var en kortlægning af de støttede boligområder og programevalueringen af puljen (Christensen m.fl., 2010). Anden rapport evaluererede organiseringen af de bolig-

sociale indsatser (Nielsen m.fl., 2012). Tredje rapport var en midtvejsevaluering, der havde til formål at belyse foreløbige resultater af de boligsociale indsatser samt belyse forhold i organiseringen af indsatser, der kan hæmme eller fremme resultaterne af indsatserne. Der er endvidere i 2014 udkommet to temahæfter: "Rundt om boligsociale indsatser" og "Områdesekretariater- kort fortalt" (Rambøll).

RAPPORTENS OPBYGNING

I kapitel 2 præsenteres udviklingen i beboersammensætningen i de støttede boligområder, den almene sektor og i befolkningen generelt. Desuden præsenteres de forskellige udlejningsredskaber. I kapitel 3 gennemgår vi relevant forskningslitteratur om regulering af beboersammensætning. Herefter beskriver vi i kapitel 4 data og anvendt metode i evalueringen. Kapitlerne 5-8 er analysekapitler. Kapitel 5 er en analyse af de fire case-kommuners brug af udlejningsredskaber, mens kapitel 6, 7 og 8 præsenterer resultaterne fra spørgeskemaundersøgelserne til kommuner og boligorganisationer om brugen af udlejningsredskaber, gennemslagskraft i forhold til socialt mix samt holdninger til brugen af udlejningsredskaber. I kapitel 9 er der en sammenfattende perspektivering af analyserne samt en konklusion.

UDVIKLING I UDSATTE BOLIGOMRÅDER OG BRUGEN AF UDLEJNINGSREDSKABER

I dette kapitel præsenterer vi indledningsvist formålet med den almene boligsektor med henblik på at give en forståelse af baggrunden for sektorens virke. Dernæst præsenterer vi udviklingen i beboersammensætningen i perioden 1994-2013 i de almene boligområder, der har modtaget støtte fra Landsbyggefondens 2006-10-midler. Beboersammensætningen i de støttede boligområder sammenligner vi dels med beboersammensætningen i den almene boligsektor som helhed (inklusive de støttede boligområder), dels med en 10 pct.-stikprøve for hele befolkningen. Formålet med disse sammenligninger er at beskrive, på hvilke måder og i hvilket omfang beboersammensætningen i de støttede boligområder adskiller sig i forhold til en række demografiske og socioøkonomiske forhold.

Endelig gennemgår vi de forskellige udlejningsredskaber, der er udviklet med henblik på at regulere beboersammensætningen. Vi beskriver, hvilke intentioner og muligheder der lovgivningsmæssigt er forbundet med disse redskaber.

FORMÅL FOR OG MÅLSÆTNING MED DEN ALMENE BOLIGSEKTOR

Den almene sektor er den næststørste boligform på det danske boligmarked og udgør ca. 20 pct. af samtlige boliger. I dag er der ca. 550 almene boligorganisationer, der tilsammen administrerer 7.000 boligafdelinger.

Den almene boligsektors virke og organisering er defineret i almenboligloven (LBK nr. 1023 af 21-08-2013). Formålet med de almene boligorganisationer er at stille passende boliger til rådighed for alle med behov til en rimelig husleje samt at give beboerne indflydelse på egne boforhold. Boligorganisationen skal ved udlejning af boliger tilgodese grupper, som har vanskeligheder med at skaffe sig en passende bolig på almindelige markedsvilkår. Derudover skal boligorganisationer søge at skabe en varieret beboersammensætning (§§ 5-6, LBK nr. 1023 af 21-08-2013).

Målsætningen for en almen boligorganisation er endvidere at sikre en forsvarlig og effektiv drift af boligorganisationen og dens afdelinger samt drage omsorg for, at de almene boligafdelinger er økonomisk og socialt velfungerende og fysisk fremstår i god og tidssvarende stand. Boligorganisationen skal, i forbindelse med opførelse og renovering m.v. af almene boliger, tilstræbe at få mest mulig værdi for de investerede midler. Byggeriet skal have en god arkitektonisk, teknisk, sundhedsmæssig og miljø- og energimæssig kvalitet. Omkostninger og husleje skal samtidig holdes på et sådant niveau, at boligerne kan påregnes udlejet efter deres formål. Boligorganisationen og kommunalbestyrelsen skal, gennem samarbejde og indgåelse af aftaler, arbejde for formålet og målsætningerne med de almene boligorganisationer. Boligorganisationen og kommunalbestyrelsen skal i det omfang, det er nødvendigt, koordinere deres indsats i det enkelte boligområde med andre relevante parter (§§ 5-6, LBK nr. 1023 af 21-08-2013).

UDVIKLING I BEBOERSAMMENSÆTNING

Da den almene boligsektor opstod i begyndelsen af det 20. århundrede, var formålet med sektoren, at den skulle sikre boliger til de svageste grupper i samfundet. I 1960'erne blev fokus på målgruppen imidlertid

ændret, så sektoren i højere grad udgør et boligtilbud til alle. I 1960'erne og 1970'erne blev der anlagt store boligområder med fokus på store familieboliger, der var beregnet til børnefamilier. Men på grund af den økonomiske krise i 1970'erne, med stor inflation og høj rente, hvor huspriserne samtidig holdt sig på et lavt niveau, var det relativt set billigere for en børnefamilie at bo i en ejerbolig end i en nybygget almen bolig på trods af de statslige støtteordninger til den almene boligsektor. I mange af de store boligområder, der blev bygget, flyttede børnefamilierne derfor aldrig ind. Det medførte store udlejningsproblemer for den almene boligsektor og gav anledning til, at sektoren i løbet af 1970'erne igen ændrede fokus til at være en sektor, der tilbyder boliger til samfundets svage grupper (Statens Byggeforskningsinstitut/AKF, 2001).

I 1980'erne fortsatte den økonomiske tilbagegang, og den vedblev med at give udlejningsvanskeligheder for sektoren som følge af, at der skete en stor udflytning af ressourcestærke børnefamilier til ejerboliger, særligt til parcelhuse. Samtidig skete en stor indflytning af enlige beboere med forskellige misbrugsproblemer samt andre fra marginaliserede grupper. Sektoren var endvidere økonomisk trængt af, at mange af de store montagebyggerier fra 1960'erne skulle renoveres og forbedres. De synlige tegn på, at særlige boligområder både havde fysiske problemer og koncentrationer af socialt udsatte grupper, viste sig således i denne periode.

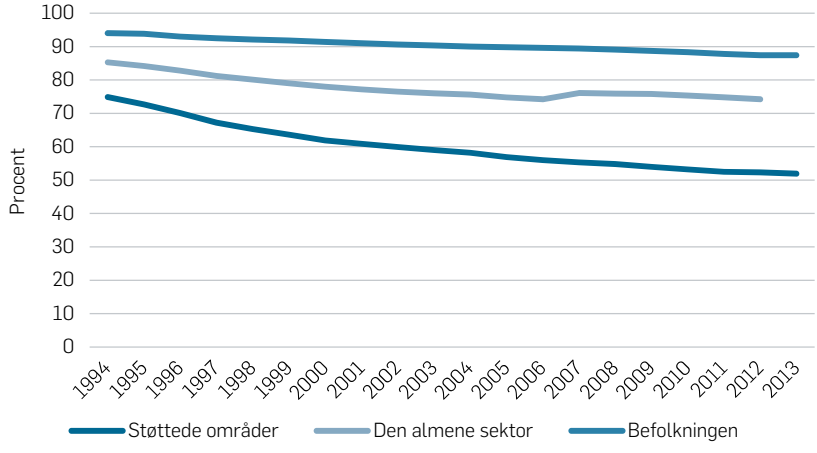
ETNICITET OG FAMILIEFORHOLD

Vi beskriver indledningsvist, hvordan beboersammensætningen har udviklet sig i perioden 1994-2013 med hensyn til etnicitet og familieforhold.

Figur 2.1 og figur 2.2 viser henholdsvis andelen af beboere med dansk oprindelse og andelen af beboere med oprindelse i tredjeverdenslande særskilt for støttede områder, den almene sektor som helhed og personer i befolkningen som helhed. Det fremgår af figur 2.1, at andelen af beboere med dansk oprindelse er blevet mindre blandt personer i befolkningen som helhed gennem hele undersøgelsesperioden – den er faldet fra 94 pct. i 1994 til 87 pct. i 2013. Denne udvikling gælder også den almene sektor som helhed, hvor andelen af beboere med dansk oprindelse er faldet fra 86 pct. i 1994 til 74 pct. i 2012. Udviklingen er dog særlig markant i de støttede boligområder, hvor andelen af beboere med dansk oprindelse i 1994 var 75 pct. og var faldet til 52 pct. i 2013.

FIGUR 2.1

Andelen af beboere med dansk oprindelse i støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed. 1994-2013. Procent.



Anm.: Ejendommens ejerforhold bruges som en indikator for boligens ejerforhold. Variablen indeholder således oplysninger om, hvorvidt der er tale om privatpersoner, et privat andelsboligselskab, et almennyttigt boligselskab, et aktieselskab mv. Vi har registeroplysninger om ejendommens ejerforhold for en større andel af den almene sektor fra 2007 og frem end i de tidligere år. Derfor er der et brud i serien for den almene sektor mellem 2006 og 2007. Derudover har vi ikke registeroplysninger om ejerforhold for 2013, hvorfor udviklingen for den almene sektor kun går frem til og med 2012.

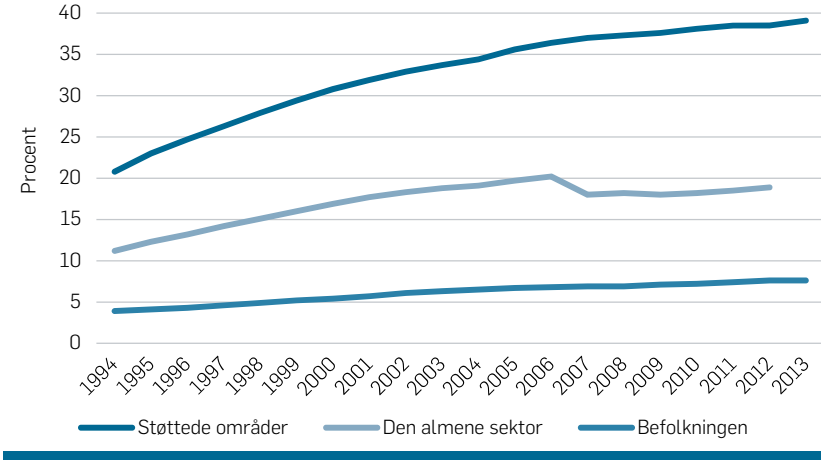
Kilde: Danmarks Statistiks register *Indvandrere og efterkommere* (IEPE).

Det fremgår dernæst af figur 2.2, at andelen af beboere fra tredjeverdenslande er steget mellem 1994 og 2013 i både de støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed. Stigningen har imidlertid været mest markant i de støttede boligområder. I 2013 havde således 39 pct. af beboerne i de støttede boligområder oprindelse i et tredjeverdensland, mens andelen udgjorde 21 pct. i 1994. I den almene sektor som helhed var andelen af beboere fra tredjeverdenslande 11 pct. i 1994 og er steget til 19 pct. i 2012. Blandt personer i befolkningen som helhed er andelen steget fra 4 pct. til 8 pct. mellem 1994 og 2013.

Samlet set peger figur 2.1 og 2.2 altså på, at den etniske segregering på boligmarkedet er blevet væsentligt tydeligere i perioden 1994-2013. Personer med dansk oprindelse flytter oftere ud af de støttede boligområder, mens personer fra tredjeverdenslande oftere flytter ind.

FIGUR 2.2

Andelen af beboere med oprindelse i et tredjeverdensland i støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed. 1994-2013. Procent.



Anm.: Ejendommens ejerforhold bruges som en indikator for boligens ejerforhold. Variablen indeholder således oplysninger om, hvorvidt der er tale om privatpersoner, et privat andelsboligselskab, et almennyttigt boligselskab, et aktieselskab mv. Vi har registeroplysninger om ejendommens ejerforhold for en større andel af den almene sektor fra 2007 og frem end i de tidligere år. Derfor er der et brud i serien for den almene sektor mellem 2006 og 2007. Derudover har vi ikke registeroplysninger om ejerforhold for 2013, hvorfor udviklingen for den almene sektor kun går frem til og med 2012.

Kilde: Danmarks Statistiks register *Indvandrere og efterkommere* (IEPE).

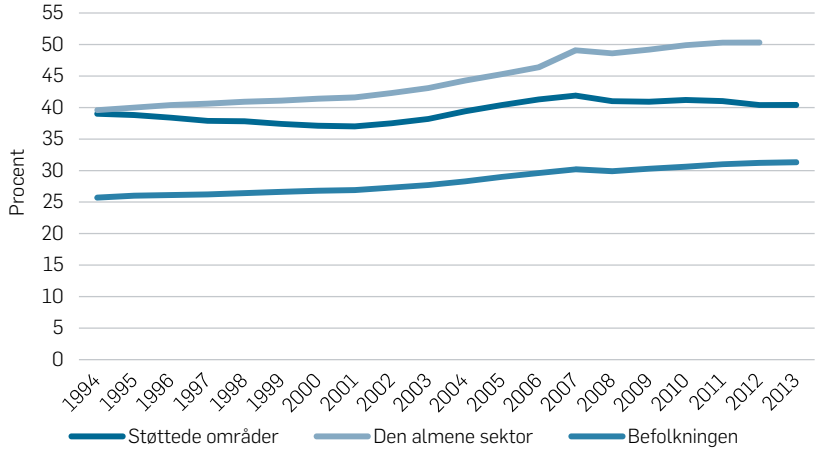
Vi ser dernæst i figur 2.3 på udviklingen i andelen af enlige i perioden 1994-2013 særskilt for de støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed.

Figuren viser, at andelen af enlige er steget i både de støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed mellem 1994 og 2013. Andelen har gennem hele undersøgelsesperioden været størst, og stigningen mest markant, i den almene sektor som helhed, hvor andelen af enlige i 1994 udgjorde 40 pct. og i 2012 50 pct. Andelen i de støttede boligområder er næsten tilsvarende i 1994, nemlig 39 pct., men den har gennem hele perioden ligget mere eller mindre konstant, således at den var 40 pct. i 2013. Blandt personer i befolkningen som helhed er andelen af enlige steget fra 26 pct. i 1994 til 31 pct. i 2013, men den er gennem hele undersøgelsesperioden stadig

væsentligt lavere, end den er i de støttede boligområder og i den almene sektor som helhed.

FIGUR 2.3

Andelen af enlige i støttede boligområder, i den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed. Personer på 18 år og ældre. 1994-2013. Procent.



Anm.: Ejendommens ejerforhold bruges som en indikator for boligens ejerforhold. Variablen indeholder således oplysninger om, hvorvidt der er tale om privatpersoner, et privat andelsboligselskab, et almennyttigt boligselskab, et aktieselskab mv. Vi har registeroplysninger om ejendommens ejerforhold for en større andel af den almene sektor fra 2007 og frem end i de tidligere år. Derfor er der et brud i serien for den almene sektor mellem 2006 og 2007. Derudover har vi ikke registeroplysninger om ejerforhold for 2013, hvorfor udviklingen for den almene sektor kun går frem til og med 2012.
Analysen vedrører personer på 18 år og ældre.

Kilde: Danmarks Statistiks register *Husstande- og familier* (FAIN) 1994-2006 og Danmarks Statistiks register *Befolkningen* (BEF) 2007-2013.

UDDANNELSE, ARBEJDSMARKEDSTILKNYTNING OG INDKOMST

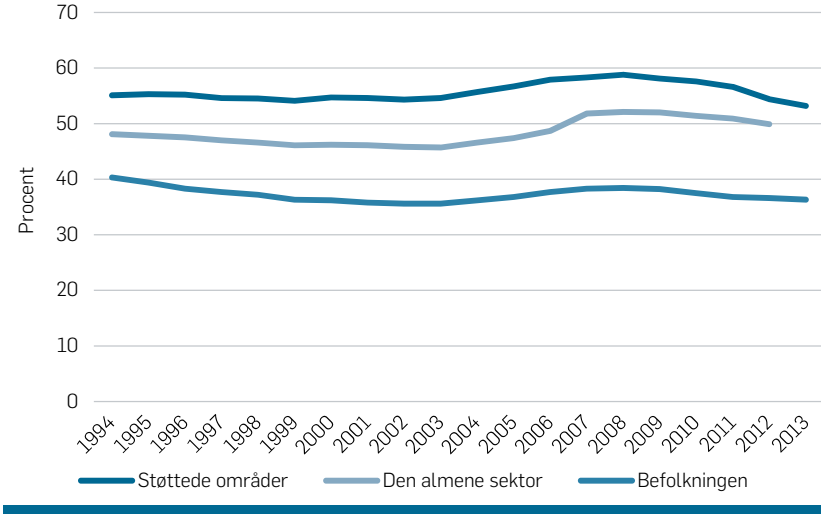
I dette afsnit beskriver vi beboerne med hensyn til en række socioøkonomiske forhold ved at se på deres uddannelsesniveau, deres tilknytning til arbejdsmarkedet samt deres indkomstforhold.

Først undersøger vi andelen med grundskolen, dvs. folkeskolens afgangsprøve, som højeste fuldførte uddannelse i henholdsvis de støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed, jf. figur 2.4. Vi afgrænser os her til at se på personer i alderen 18-29 år. Figuren viser, at for personer i befolkningen som helhed er andelen med grundskolen som højeste fuldførte uddan-

nelse faldet i perioden 1994-2013, fra 40 pct. i 1994 til 36 pct. 2013, men udviklingen har ikke været helt jævn i perioden. Således ses efter et kontinuerligt, men svagt, fald i andelen i perioden 1994-2003 en mindre stigning i andelen med grundskolen som højeste fuldførte uddannelse mellem 2004 og 2008, hvorefter andelen igen er faldet svagt.

FIGUR 2.4

Andelen af unge med grundskolen som højeste fuldførte uddannelse i støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed. Personer på 18-29 år. 1994-2013. Procent.



Anm.: Ejendommens ejerforhold bruges som en indikator for boligens ejerforhold. Variablen indeholder således oplysninger om, hvorvidt der er tale om privatpersoner, et privat andelsboligselskab, et almennyttigt boligselskab, et aktieselskab mv. Vi har registeroplysninger om ejendommens ejerforhold for en større andel af den almene sektor fra 2007 og frem end i de tidligere år. Derfor er der et brud i serien for den almene sektor mellem 2006 og 2007. Derudover har vi ikke registeroplysninger om ejerforhold for 2013, hvorfor udviklingen for den almene sektor kun går frem til og med 2012.
Analysen vedrører personer i aldersgruppen 18-29 år (begge år inklusive).

Kilde: Danmarks Statistiks register *Uddannelser* (UDDA).

Samlet set er andelen uden en kompetencegivende uddannelse således faldet lidt blandt personer i befolkningen som helhed. Udviklingen har været nogenlunde parallel, både for den almene sektor som helhed og for de støttede boligområder. Dog er andelen både i den almene sektor og i de støttede områder stort set uændret mellem 1994 og 2012/2013. I den almene sektor som helhed er andelen uden en kompetencegivende uddannelse således 48 pct. i 1994 mod 50 pct. i 2012, mens den for de støt-

tede boligområder er 55 pct. i 1994 mod 53 i 2013. Analysen peger med andre ord på, at der er et væsentligt uddannelsesmæssigt efterslæb blandt unge under 30 år i den almene sektor som helhed og særligt i de støttede boligområder.

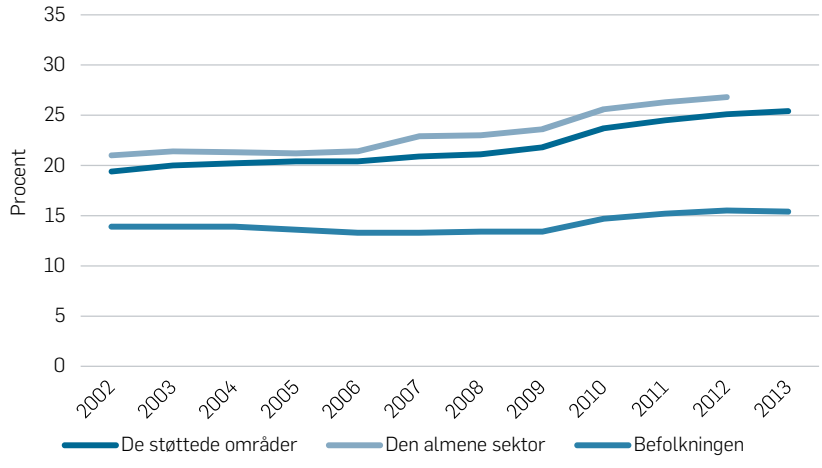
Med hensyn til arbejdsmarkedstilknytningen og udviklingen heri undersøger vi først andelen uden for arbejdsstyrken. Vi definerer i denne sammenhæng voksne uden for arbejdsstyrken som personer i alderen 18-64 år, der enten er på førtidspension, på efterløn eller er under uddannelse.[1] Vi undersøger andelen uden for arbejdsstyrken i henholdsvis de støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed i perioden 2002-2013, jf. figur 1.5. Figuren viser, at andelen uden for arbejdsstyrken er størst i den almene sektor som helhed, 27 pct. i 2012, og næsten lige så stor i de støttede boligområder, 25 pct. i 2013, sammenlignet med en andel på 15 pct. blandt personer i befolkningen som helhed i 2013. Både i den almene sektor som helhed og i de støttede boligområder udgør førtidspensionister gennem hele undersøgelsesperioden mellem 63 og 72 pct. af den samlede andel uden for arbejdsstyrken, mens dette kun gælder mellem 44 og 52 pct. blandt personer i befolkningen som helhed. Derimod fylder efterlønnere mere af den samlede andel uden for arbejdsstyrken blandt personer i befolkningen som helhed. Andelen af efterlønnere er dog faldende gennem hele undersøgelsesperioden for alle tre grupper.

Figuren viser også, at andelen uden for arbejdsstyrken er steget mere i den almene sektor som helhed og i de støttede boligområder mellem 2002 og 2013, end tilfældet er for personer i befolkningen som helhed, hvor den er forholdsvis konstant.

1. Kontanthjælpsmodtagere indgår ikke i denne definition, men behandles særskilt nedenfor.

FIGUR 2.5

Andelen af personer uden for arbejdsstyrken i støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed. Personer på 18 -64 år. 2002-2013. Procent.



Anm.: Oplysninger om andelen uden for arbejdsstyrken er beregnet ved hjælp af oplysninger i Danmarks Statistiks variabel *SOCIO02*, som kun er defineret fra 2002 og frem, hvorfor serien starter i dette år. Variablen måler hovedbeskæftigelse i året.
Ejendommens ejerforhold bruges som en indikator for boligens ejerforhold. Variablen indeholder således oplysninger om, hvorvidt der er tale om privatpersoner, et privat andelsboligselskab, et almennyttigt boligselskab, et aktieselskab mv. Vi har registeroplysninger om ejendommens ejerforhold for en større andel af den almene sektor fra 2007 og frem end i de tidligere år. Derfor er der et brud i serien for den almene sektor mellem 2006 og 2007. Derudover har vi ikke registeroplysninger om ejerforhold for 2013, hvorfor udviklingen for den almene sektor kun går frem til og med 2012.
Analysen vedrører personer på 18-64 år.

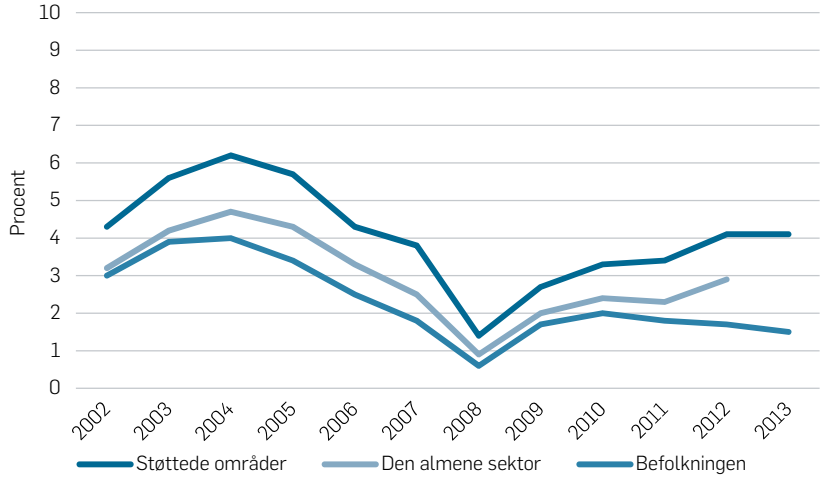
Kilde: Danmarks Statistiks register *Indkomster* (INDK).

Figur 2.6 viser andelen af arbejdsløse i henholdsvis de støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed i perioden 2002-2013. Der er tale om personer, som i Danmarks Statistiks opgørelse er kategoriseret som arbejdsløse mindst halvdelen af året (nettoledighed). Kontanthjælpsmodtagere er ikke inkluderet, men behandles særskilt nedenfor. Det fremgår af figuren, at andelen af arbejdsløse gennem hele undersøgelsesperioden er lidt større i de støttede boligområder end andelen i den almene sektor som helhed, som igen er lidt større end andelen blandt personer i befolkningen som helhed. For alle tre grupper ser vi effekten af de økonomiske konjunkturer, herunder krisen fra 2008 og de følgende år. Andelen af arbejdsløse er således steget fra 2008 og frem i alle tre grupper: blandt personer i befolk-

ningen som helhed frem til og med 2010 og i de støttede boligområder, og i den almene sektor som helhed helt frem til og med 2012 efter et fald i perioden 2004-2008 under højkonjunkturen.

FIGUR 2.6

Andelen af arbejdsløse i støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed. Personer på 18 år og ældre. 2002-2013. Procent.



Anm.: Oplysninger om arbejdsløshed stammer fra Danmarks Statistiks variabel *SOCIO02*, som kun er defineret fra 2002 og frem, hvorfor serien starter i dette år. Variablen måler hovedbeskæftigelse i året. Der er tale om personer, som i variablen *SOCIO02* er kategoriseret som arbejdsløse mindst halvdelen af året (nettoledighed). Kontanthjælpsmodtagere er ikke inkluderet, men behandles særskilt nedenfor.
Ejendommens ejerforhold bruges som en indikator for boligens ejerforhold. Variablen indeholder således oplysninger om, hvorvidt der er tale om privatpersoner, et privat andelsboligselskab, et almennyttigt boligselskab, et aktieselskab mv. Vi har registeroplysninger om ejendommens ejerforhold for en større andel af den almene sektor fra 2007 og frem end i de tidligere år. Derfor er der et brud i serien for den almene sektor mellem 2006 og 2007. Derudover har vi ikke registeroplysninger om ejerforhold for 2013, hvorfor udviklingen for den almene sektor kun går frem til og med 2012.
Analysen vedrører personer på 18 år og ældre.
Kilde: Danmarks Statistiks register *Indkomster* (INDK).

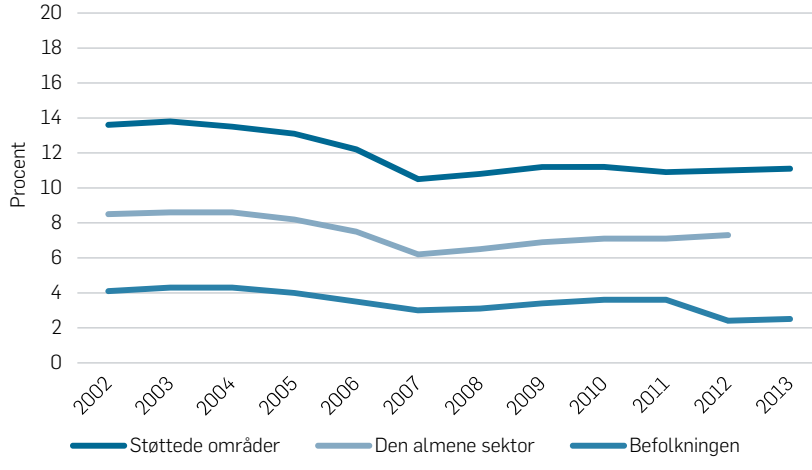
Blandt personer i befolkningen som helhed var arbejdsløshedsprocenten således 3 i 2002 og under 2 i 2013. I den almene sektor som helhed og i de støttede boligområder var arbejdsløshedsprocenten henholdsvis 3 og 4 i 2002 og stort set uændret i 2013 efter at have nået sit toppunkt i 2004 på henholdsvis knap 5 pct. og godt 6 pct. og sit lavpunkt inden krisen i 2008 på henholdsvis 1 pct. og 1,5 pct. De tre grupper følger således hinanden tæt med hensyn til udviklingen i arbejdsløsheden, omend den se-

neste økonomiske krise ser ud til at have bidt sig mere fast i den almene sektor som helhed og i de støttede boligområder end blandt personer i befolkningen som helhed.

Andelen af kontanthjælpsmodtagere er vist i figur 2.7 særskilt for de støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed i perioden 2002-2013.

FIGUR 2.7

Andelen af kontanthjælpsmodtagere i de støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed. Personer på 18 år og ældre. 2002-2013. Procent.



Anm.: Oplysninger om kontanthjælp stammer fra Danmarks Statistiks variabel *SOCIO02*, som kun er defineret fra 2002 og frem, hvorfor serien starter i dette år. Variablen måler hovedbeskæftigelse i året.
Ejendommens ejerforhold bruges som en indikator for boligens ejerforhold. Variablen indeholder således oplysninger om, hvorvidt der er tale om privatpersoner, et privat andelsboligselskab, et almennyttigt boligselskab, et aktieselskab mv. Vi har registeroplysninger om ejendommens ejerforhold for en større andel af den almene sektor fra 2007 og frem end i de tidligere år. Derfor er der et brud i serien for den almene sektor mellem 2006 og 2007. Derudover har vi ikke registeroplysninger om ejerforhold for 2013, hvorfor udviklingen for den almene sektor kun går frem til og med 2012.
Analysen vedrører personer på 18 år og ældre.

Kilde: Danmarks Statistiks register *Indkomster* (INDK).

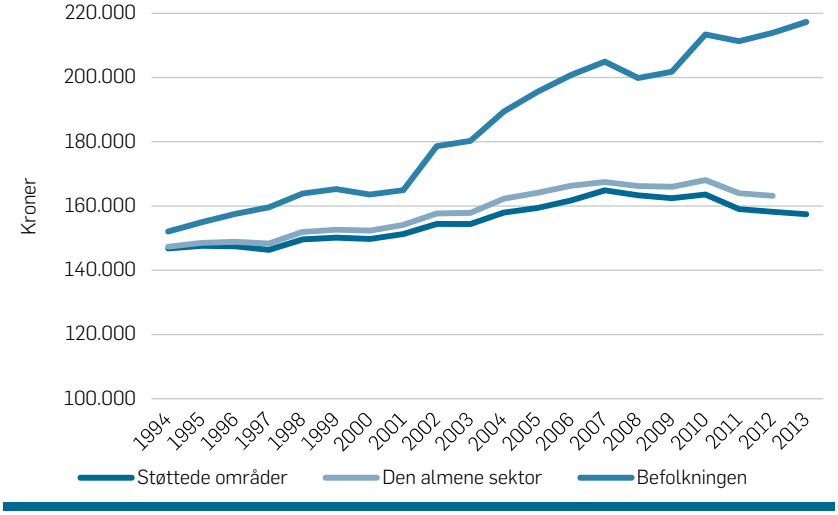
Det fremgår af figuren, at andelen af kontanthjælpsmodtagere er væsentligt større i de støttede boligområder end i den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed. I 2002 var andelen af kontanthjælpsmodtagere i de støttede boligområder 14 pct. og i 2013 11 pct. Andelen faldt således frem til 2008, hvorefter den har ligget nogenlunde kon-

stant. En lignende udvikling ses for den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed. I den almene sektor som helhed er andelen af kontanthjælpsmodtagere i 2002 8,5 pct. og i 2012 7 pct., mens andelen af kontanthjælpsmodtagere blandt personer i befolkningen som helhed er 4 pct. i 2002 mod knap 2,5 pct. i 2013.

Endelig ser vi på udviklingen i den gennemsnitlige årlige disponible indkomst i de støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed i perioden 1994-2013, opgjort i 2013-priser, jf. figur 2.8.

FIGUR 2.8

Gennemsnitlig årlig disponibel indkomst i støttede boligområder, den almene sektor som helhed og blandt personer i befolkningen som helhed. Personer på 18 år og ældre. 1994-2013. Kroner, 2013.



Anm.: Indkomsten er beregnet på 2013-prisniveau på baggrund af Danmarks Statistiks Forbrugerprisindeks. Disponibel indkomst defineres som indkomst efter skat og renter, dvs. den samlede indkomst fratrukket skat, renteudgifter mv. Ejendommens ejerforhold bruges som en indikator for boligens ejerforhold. Variablen indeholder således oplysninger om, hvorvidt der er tale om privatpersoner, et privat andelsboligselskab, et almennyttigt boligselskab, et aktieselskab mv. Vi har registeroplysninger om ejendommens ejerforhold for en større andel af den almene sektor fra 2007 og frem end i de tidligere år. Derfor er der et brud i serien for den almene sektor mellem 2006 og 2007. Derudover har vi ikke registeroplysninger om ejerforhold for 2013, hvorfor udviklingen for den almene sektor kun går frem til og med 2012.
Analysen vedrører personer på 18 år og ældre.

Kilde: Danmarks Statistiks register *Indkomster* (INDK).

Figuren viser, at beboerne i de støttede boligområder gennem hele undersøgelsesperioden har et lavere indkomstniveau, men at forskellen til

personer i befolkningen som helhed er blevet væsentligt større i løbet af perioden. Således var den gennemsnitlige årlige disponible indkomst i de støttede boligområder 146.800 kr. og blandt personer i befolkningen som helhed 152.100 kr. i 1994, mens indkomsten i 2013 i de støttede boligområder var 157.500 kr., men 217.300 kr. blandt personer i befolkningen som helhed, og mens den disponible indkomst er steget gennem stort set hele perioden med undtagelse af et fald i perioden 2008-2009 blandt personer i befolkningen som helhed, er stigningen stoppet omkring 2007 i de støttede boligområder. Den disponible indkomst er faldet lidt de seneste år, så den er lidt lavere i 2013 end fx i 2007. Beboere i den almene sektor som helhed følger en udvikling næsten tilsvarende beboerne i de støttede boligområder; blot er indkomstniveauet lidt højere gennem hele undersøgelsesperioden, og forskellen i disponibel indkomst er vokset svagt siden 1994. Det såkaldte "indkomstgab" mellem personer i befolkningen som helhed og henholdsvis beboere i den almene sektor som helhed og beboere i de støttede boligområder er med andre ord vokset kraftigt i perioden 1994-2013.

OPSAMLING

Dette afsnit har vist, at de almene boligområder, der har modtaget støtte fra Landsbyggefondens 2006-2010-midler, adskiller sig markant på beboersammensætningen med hensyn til en række sociodemografiske og socioøkonomiske forhold, både når vi sammenligner med boligafdelingerne i den almene boligsektor som helhed (inklusive de støttede boligområder) og i forhold til befolkningssammensætningen i landet som helhed.

Blandt hovedresultaterne er således, at personer med oprindelse i et tredjeverdensland er overrepræsenterede i de støttede boligområder, og at beboerne i de støttede boligområder i gennemsnit har et lavere uddannelsesniveau, en større sandsynlighed for at være arbejdsløse eller at modtage kontanthjælp samt har en lavere indkomst, end tilfældet er blandt beboerne i den almene sektor som helhed og især sammenlignet med personer i befolkningen som helhed. Andelen af enlige og andelen af personer uden for arbejdsstyrken er ligeledes større i de støttede boligområder end blandt personer i befolkningen som helhed.

Mindst lige så interessant har afsnittet vist, at disse markante forskelle i sociodemografiske og socioøkonomiske forhold mellem de støttede boligområder og henholdsvis den almene sektor som helhed og personer i befolkningen som helhed i alt væsentligt ikke er blevet mindre

inden for undersøgelsesperioden 1994-2013. De er derimod i nogle tilfælde blevet større.

LANDSBYGGEFONDENS 2006-10-MIDLER

Boligaftalerne i 2005 og i 2006 er indgået af et flertal af Folketingets partier med henblik på at vende udviklingen i de udsatte boligområder og forebygge, at nye opstår (Socialministeriet, 2005, 2006). Den boligpolitiske vurdering er, at der i de pågældende områder er behov for både en langsigtet og en bredspektret indsats, som er lokalt koordineret, og som indgår i en samlet helhedsplan. Som led i aftalerne består den sociale og forebyggende indsats af aktiviteter målrettet beboerne i de udsatte boligområder og har til formål at forebygge og modvirke en negativ udvikling i boligområder. For at styrke denne indsats har man med lovændringer i 2009 muliggjort, at kommunalbestyrelser og boligorganisationer kan anvende nye instrumenter for at ændre på beboersammensætningen. Disse instrumenter er:

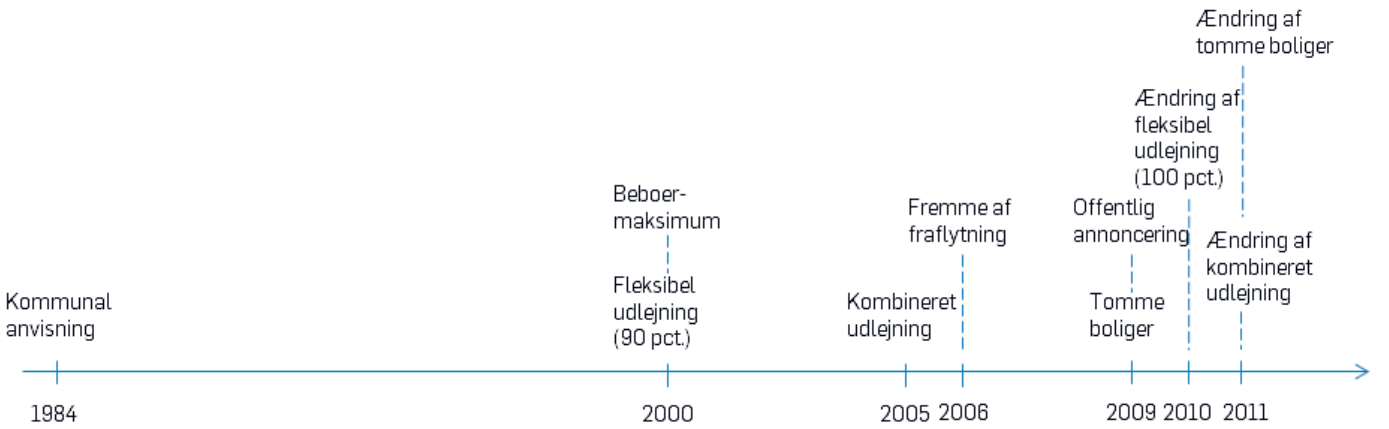
- At ændre udlejningsreglerne på en række punkter, således at der åbnes mulighed for, at boligorganisationer og kommuner for problemramte områder kan aftale, at et antal boliger udlejes gennem offentlig annoncering og uden om ventelisten.
- At kriterierne for at kunne anvende kombineret udlejning lempes, således at de kan anvendes i flere boligområder.
- At der i forbindelse med kombineret udlejning åbnes for at lade boliger stå tomme i maksimalt 6 måneder, hvis boligorganisationen samtidig gør en aktiv indsats for at tiltrække nye lejere, fx gennem annoncering. Boligorganisationen og kommunalbestyrelsen aftaler finansieringen af den tabte husleje, således at afdelingen ikke bliver belastet.
- At den gældende overgrænse for fleksibel udlejning på 90 pct. af de ledige boliger ophæves og erstattes af mulighed for kommuner og boligorganisationer for at aftale omfanget af fleksibel udlejning fuldt ud (2010-ændring).

Det har været op til den enkelte boligorganisation og kommune at indgå aftale om, hvordan og i hvilket omfang der er behov for at regulere i be-

boersammensætningen i et givet boligområde. Der vil således være lokale forskelle på karakteren af udlejningen og kriterierne for udlejning. I det følgende beskriver vi de lovgivningsmæssige rammer for de forskellige mulige udlejningsinstrumenter til at regulere i beboersammensætningen. I figur 2.9 præsenterer vi et samlet overblik over, hvor de forskellige udlejningsredskaber er taget i anvendelse.

FIGUR 2.9

Oversigt over tidspunkter for ikrafttræden af forskellige udlejningsredskaber.



ALMINDELIG VENTELISTE OG INTERN OPRYKNINGSRET

I alle boligorganisationer skal der være to ventelister. Den ene venteliste betegnes som boligorganisationens venteliste, dvs. den almindelige venteliste. Den anden venteliste er en særlig venteliste, som betegnes "oprykningsventelisten". De to ventelister reguleres efter samme bestemmelser, men har intet med hinanden at gøre. Det er boligorganisationen, der fører ventelisterne.

Boligorganisationens ledige boliger udlejes til de boligsøgende, der i længst tid har været optaget på en venteliste. Det er kun personer, der er fyldt 15 år, der kan optages på venteliste. Der stilles således ingen krav om, at den pågældende har bopæl i Danmark eller fx på optagelsestidspunktet kan bevise at have hjemmeboende børn.

Pladsen på ventelisten kan ikke videregives til andre. Kun ved den boligsøgendes død overgår ventelistepladsen til efterladt ægtefælle eller en anden sidestillet person. Pladsen på ventelisten kan derudover overdrages til en ægtefælle eller anden sidestillet person, hvis en boligsøgende på grund af alder eller sygdom flytter på plejehjem, i en almen ældrebolig eller lignende.

Ventelisteprincippet brydes i følgende tilfælde:

- Boliger, som stilles til rådighed for kommunen med henblik på kommunal anvisning
- Boliger, der udlejes til kollektive bofællesskaber
- Boliger, som ved tilsagnet om offentlig støtte tidligere har været forbeholdt udlejning til ældre og personer med handicap, såfremt kommunalbestyrelsen har truffet beslutning herom
- Boliger, der udlejes af boligorganisationen efter lokalt fastsatte, sociale kriterier (fx fleksibel eller kombineret udlejning)
- Boliger, der udlejes til fortrinsberettigede på den særlige oprykningsventeliste.

Oprykningsventelisten er for beboere i boligorganisationerne. Som beboer kan man blive skrevet på den interne venteliste, fordi man afgiver sin bolig til en anden på ventelisten, når man får en ny. På den interne venteliste har beboeren fortrinsret til ledige boliger i forhold til boligsøgende på den eksterne venteliste. Udlejningsreglerne bestemmer, at be-

boere i en boligforening har fortrinsret til ledige boliger i den boligafdeling, de bor i. Dernæst har beboere i andre af boligforeningens afdelinger fortrin, før en ledig bolig tilbydes til ansøgere uden bolig i foreningen. Det er en forudsætning, at man samtidig afgiver en anden bolig i foreningen, og derfor kaldes intern flytning også "oprykning".

KOMMUNAL ANVISNINGSRET

I 1984 blev den kommunale anvisningsret indført, således at kommunen har krav på minimum hver fjerde ledige almene bolig i kommunen, jf. almenboligloven[2]. Anvisningsretten giver således kommunerne mulighed for at anvise op til 25 pct. af de ledige almene boliger til borgere i akut boligmangel og til ressourcesvage borgere, såfremt kommunen ønsker dette.[3] I 2006 kom der en udvidelse af loven om kommunal anvisningsret, som bestod i, at kommunen i anvisningen af borgere til ledige almene boliger skulle skele til boligområdets beboersammensætning og således tage hensyn til i forvejen udsatte boligområder. Den kommunale anvisningsret er således også blevet et redskab for kommunen til, i samarbejde med boligorganisationerne, at styre tilflytningen af beboere til bestemte typer af boligområder. Det blev med udvidelsen af loven endvidere muligt for kommunen og de almene boligafdelinger at indgå aftale om, at boligorganisationerne skal stille yderligere ledige almene boliger til rådighed for kommunal anvisning end de 25 pct., således at kommunen kan få op til 100 pct. kommunal anvisningsret til bestemte almene boligafdelinger.

REGLER FOR FLEKSIBEL UDLEJNING

Fleksibel udlejning blev indført i 2000 og giver mulighed for, at ledige almene familieboliger kan udlejes efter særlige kriterier, aftalt mellem kommunalbestyrelse og boligorganisation, jf. almenboligloven[4]. Der findes ingen regler for, hvilke kriterier boligerne skal udlejes efter, men det

2. LBK nr. 1023 af 21-08-2013 § 59.
3. Kommunerne kan også afstå fra denne mulighed, eller de kan aftale at nøjes med en mindre andel end de 25 pct. Kommunerne har kun i begrænset omfang decideret pligt til at hjælpe borgere til en varig bolig. Der findes en husly-forpligtelse til at skaffe borgere tag over hovedet. Denne opfyldes ved hjælp af herberger, krisecenter og nødboliger. Derudover har kommunerne pligt til at hjælpe personer med handicap, der ikke kan bebo deres nuværende bolig, samt unge, der udsluses fra en foranstaltning, når de fylder 18 år.
4. LBK nr. 1023 af 21-08-2013 § 60.

er et lovmæssigt krav, at kriterierne ikke diskriminerer specifikke grupper i samfundet grundet race, hudfarve, afstamning eller national/etnisk oprindelse. Eksempler på kriterier for fleksibel udlejning er, hvorvidt man som ansøger er i beskæftigelse, er ung under uddannelse, pendler eller tilflytter til kommunen i beskæftigelse. Med fleksibel udlejning bliver det således muligt at give særligt ressourcestærke grupper fortrinsret til en ledig almen bolig uden om den almindelige venteliste.[5] Fleksibel udlejning kan med andre ord være et redskab til at forsøge at ændre beboersammensætningen i et alment boligområde. Det er op til den enkelte kommune og boligorganisation at aftale, hvor stor en andel af de ledige almene boliger, der kan udlejes ved brug af fleksibel udlejning. Indtil 2010 måtte der højst indgås aftale om fleksibel udlejning i op til 90 pct. af de ledige almene boliger i en bestemt boligafdeling, mens det fra 2010 blev muligt at indgå aftale om at udleje 100 pct. af de ledige almene boliger i en boligafdeling via fleksibel udlejning. Anvendelse af fleksibel udlejning sker således i varieret omfang på tværs af de almene boligafdelinger. I nogle tilfælde anvendes fleksibel udlejning primært for at afbalancere den øvrige indflytning, herunder kommunale anvisninger af ressourcesvage personer, mens redskabet i andre tilfælde anvendes mere intensivt for mere direkte at påvirke det sociale mix.

REGLER FOR BEBOERMAKSIMUM

Loven om beboermaksimum trådte i kraft i 2000. Siden da har kommunerne haft mulighed for at indføre en grænse for beboertætheden i kommunens udlejningsboliger. Reglerne om beboermaksimum indebærer, at et lejemål ikke må udlejes til eller bebos af flere end to personer pr. beboelsesrum.[6] Dette gælder dog ikke ved forøgelse af lejerens husstand i lejeperioden, hvis denne husstandsforøgelse sker på grund af børn eller en tilkommende ægtefælle/samlever. Beboermaksimum gælder ikke for de husstande, der før indførelsen af reglerne var for store. Hvis kommunen har indført beboermaksimum, kan den enkelte boligorganisation i

5. Der er imidlertid ikke noget til hinder for at aftale andre kriterier, som stiller de ressourcesvage bedre, fx at ressourcesvage sikres bedre adgang til særlige boligområder. I praksis er det dog de ressourcestærke grupper, der prioriteres gennem fleksibel udlejning.

6. Dog med mulighed for dispensation såfremt syge eller gamle, plejekrævende slægtninge skal flytte ind, eller hvis andre sociale hensyn tvinger beboerne til en husstandsforøgelse. Dog er der krav om, at der skal være mindst 20 kvadratmeter til rådighed pr. person, jf. boligreguleringsloven, lov nr. 405 af 2000, § 52 a-b.

kommunen vælge at tilmelde sine ejendomme til ordningen. I de tilfælde vil samtlige af organisationens ejendomme blive omfattet af ordningen.

REGLER FOR KOMBINERET UDLEJNING

I 2005 blev kombineret udlejning indført med det formål at give kommunerne mulighed for at styrke beboersammensætningen i særligt udsatte boligområder, hvor tilknytningen til arbejdsmarkedet blandt beboerne er særligt svag. Kombineret udlejning gør det således muligt at afvise ansøgere, som er modtagere af kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse[7] til en ledig almen familiebolig i almene boligområder med en høj andel af beboere uden tilknytning til arbejdsmarkedet, for i stedet at tilbyde en ledig bolig til en mere ressourcestærk ansøger, jf. almenboligloven[8]. Det er imidlertid kommunens ansvar at finde en erstatningsbolig til boligsøgende, der stod på ventelisten, da kommunalbestyrelsen besluttede at indføre kombineret udlejning, og som afvises fra en ledig almen bolig.

Kombineret udlejning kan, efter en lovændring i 2009, kun anvendes i boligområder, der opfylder mindst ét af nedenstående kriterier vedrørende beboersammensætning og beboerantal. De skal bestå af:

- Fysisk sammenhængende almene boliger, hvor der bor mindst 1.000 beboere, og hvor mindst 40 pct. af beboerne i alderen 18-64 år står uden for arbejdsmarkedet.[9]
- Fysisk sammenhængende almene boliger, hvor der bor mindst 5.000 beboere i afdelingen tilsammen, og hvor mindst 30 pct. af beboerne i alderen 18-64 år i afdelingerne tilsammen står uden for arbejdsmarkedet.

7. Med loven definerede man personer som værende på enten kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse, hvis de har modtaget ydelsen i mindst seks sammenhængende måneder. Perioden afbrydes, hvis personen i en hel kalendermåned ikke har modtaget kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse. Hvis den boligsøgende er på kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse og har en ægtefælle/samlever, kan han/hun kun afvises, hvis begge har modtaget kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelser i seks sammenhængende måneder.

8. LBK nr. 1023 af 21-08-2013 § 51 b.

9. Før lovændringen i 2009 var dette krav således skrappere, idet der skulle være tale om fysisk sammenhængende almene boliger med mindst 1.200 beboere, hvor mindst 40 pct. af beboerne i alderen 18-64 år stod uden for arbejdsmarkedet, og hvor der i mindst én af boligområdets afdelinger skulle være minimum 50 pct. af beboerne i alderen 18-64 år uden for arbejdsmarkedet.

Indtil 2009 kunne boligorganisationen kun afvise personer, der modtager kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse, hvis de i stedet kunne udleje den pågældende bolig til en person, der ikke modtog en af disse ydelser, hvorfor udlejningsredskabet i visse tilfælde blev nytteløst. Derfor indførte man i 2009 muligheden for at lade boliger stå tomme i de særligt udsatte boligområder i op til seks måneder. En lovændring i 2011 betød imidlertid, at kommunalbestyrelsen og boligorganisationerne nu kan undlade at udleje tomme boliger i op til 12 måneder (se beskrivelsen af reglerne for tomme boliger nedenfor).

I 2011 ændredes desuden reglerne for kombineret udlejning, således at kommunalbestyrelsen herefter har fået mulighed for at beslutte, at boligorganisationerne, ud over at afvise en boligsøgende og dennes eventuelle ægtefælle, hvis de i seks sammenhængende måneder har modtaget kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse, også kan afvise boligsøgende, som modtager førtidspension eller i seks sammenhængende måneder har modtaget arbejdsløshedsdagpenge eller sygedagpenge. Derudover indførtes en række kriterier for, hvornår et boligområde er særligt udsat, og disse områder blev defineret som såkaldte "ghettoområder". Kommunen må ikke benytte kommunal anvisning i de udnævnte ghettoområder, hvis bare ét medlem i ansøgerens husstand:

- Er dømt for et strafbart forhold og inden for de seneste 6 måneder er blevet løsladt fra institutioner under kriminalforsorgen
- Er under 18 år og dømt for et strafbart forhold og inden for de seneste 6 måneder er blevet løsladt fra institution
- Inden for de seneste 6 måneder har fået sit lejemål ophævet som følge af grove overtrædelser af god skik og orden
- Ikke er statsborger i et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union eller er omfattet af aftalen om Det Europæiske Samarbejdsområde, eller i Schweiz.

I de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen vurderer, at der ikke er mulighed for at anvise en ledig almen bolig til en person fra ovennævnte gruppe andre steder end i et ghettoområde, skal kommunalbestyrelsen imidlertid alligevel anvise en ledig almen bolig i et sådant område.

REGLER FOR FREMME AF FRAFLYTNING

I 2006 fik kommunerne mulighed for aktivt at stimulere fraflytningen i almene boligområder, hvor man ønsker at ændre beboersammensætningen. Kommunerne fik således mulighed for at yde flyttehjælp til beboerne i form af et økonomisk tilskud til lejernes flytteudgifter, hvis den nye bopæl ligger i samme kommune som den gamle, jf. almenboligloven[10]. Da flyttehjælp er en frivillig ordning, er det op til den enkelte kommune selv, om den vil benytte sig af ordningen. Det er tilsvarende frivilligt for lejeren at tage imod flyttehjælp. Kommunen kan frit vurdere og bestemme, hvor der er behov for flyttehjælp, det vil sige i hvilke boligområder eller boligafdelinger en stimulering af fraflytningen vil være hensigtsmæssig. Kommunen fastsætter også selv kriterierne for, hvilke beboere der skal have mulighed for flyttehjælp. Det kan fx være personer uden for arbejdsmarkedet eller beboere med en årsindkomst under et vist niveau. Flyttehjælpen kan ligeledes afgrænses til alene at gælde personer, der flytter til mere velfungerende boligområder.

REGLER FOR TOMME BOLIGER

I 2009 indførte man muligheden for at lade ledige almene boliger stå tomme i op til seks måneder, hvis boligen ikke kan udlejes til andre end boligsøgende på kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse, jf. almenboligloven[11]. Dette redskab skal således ses i forlængelse af kombineret udlejning, da intentionen med at indføre det var, at ventelisten i særligt udsatte boligområder ofte alene består af folk på kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse, hvorved idéen bag kombineret udlejning forsvinder. I 2011 blev ordningen udvidet, således at en boligorganisation kan lade en bolig stå tom i op til 12 måneder. En betingelse for, at en boligorganisation kan lade boliger stå tomme, er, at den gør en ekstraordinær indsats for at udleje boligen til personer, der *ikke* er på kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse, hvilket fx kunne være gennem offentlig annoncering (se beskrivelsen af reglerne for offentlig annoncering nedenfor).

10. LBK nr. 1023 af 21-08-2013 § 63 c.
11. LBK nr. 1023 af 21-08-2013 § 51 b. Stk. 8.

REGLER FOR OFFENTLIG ANNONCERING

Reglerne om offentlig annoncering blev indført i 2009. Kommunalbestyrelsen kan, sammen med en almen boligorganisation, aftale at benytte offentlig annoncering uden om den almindelige venteliste i særligt problemramte almene boligafdelinger, jf. almenboligloven[12]. Formålet med annonceringen er at øge tilgængeligheden til almene boliger for akut boligsøgende, der ikke kan få anvist en bolig af kommunen, samt at tiltrække flere ressourcestærke beboere til boligafdelingen. Er der indgået aftale om offentlig annoncering, kan op til 50 pct. af de ledige boliger i boligafdelingen udlejes på denne måde. Kommunalbestyrelsen og boligorganisationen kan aftale kriterier for, hvem de ledige boliger kan udlejes til. Ønsker flere boligsøgende, som opfylder kriterierne, at leje en ledig bolig, trækker boligorganisationen lod om, hvem boligen udlejes til.

BRUGEN AF UDLEJNINGSREDSKABER

Den mest omfattende undersøgelse af brugen af udlejningsredskaber er foretaget i 2012 og foreligger som en SFI-rapport *Udlejningsredskaber i almene boligområder. En analyse af brugen og effekterne af udlejningsredskaber i almene boligområder* (Ellerbæk & Høst, 2012).

På baggrund af undersøgelsen fremgår det, at den kommunale anvisningsret er det mest anvendte udlejningsredskab, idet 62 pct. af de undersøgte almene boligafdelinger, beliggende i 53 kommuner, anvender kommunal anvisning. Undersøgelsen viser endvidere, at de grupper af beboere, som flest kommuner prioriterer at anvise en bolig til, er flygtninge og ansøgere med minimum ét hjemmeboende barn, hvorefter hjemløse og personer med handicap prioriteres. Ligeledes bliver det fremhævet i rapporten, at den kommunale anvisning oftest anvendes i almene boligafdelinger med en høj grad af udsathed og mindre i boligafdelinger med en lav grad af udsathed.

Endvidere viser undersøgelsen, at fleksibel udlejning er et redskab, der i nogen grad anvendes i kommunerne og i de almene boligafdelinger. I 30 pct. af de undersøgte boligafdelinger, beliggende i 32 kom-

12. LBK nr. 1023 af 21-08-2013 § 60 a.

muner, bliver fleksibel udlejning anvendt. Brugen af fleksibel udlejning begrundes af kommuner og boligorganisationer oftest med et ønske om at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet samt at kunne tilbyde tilflyttere og pendlere en bolig. Undersøgelsen viste desuden, at der er en tendens til, at fleksibel udlejning oftere bruges i almene boligafdelinger med høj udsathed. Endvidere er fleksibel udlejning særlig udbredt i Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune, hvor 94 pct. af de almene boligafdelinger i undersøgelsen anvendte fleksibel udlejning. Noget tyder altså på, at særligt Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune har taget dette udlejningsredskab til sig.

Kommunerne anvender i nogle tilfælde fleksibel udlejning til at afbalancere kommunal anvisning således, at det sikres, at der kommer ressourcestærke beboere til områder, hvortil der samtidig anvises ressourcesvage på baggrund af kommunal anvisning.

Til forskel fra kommunal anvisning og fleksibel udlejning, der begge anvendes i et vist omfang, både i kommunerne og i de enkelte afdelinger, anvendes kombineret udlejning kun i 1 pct. af de undersøgte almene boligafdelinger. Forklaringen på dette skal først og fremmest ses i lyset af, at kun få almene boligafdelinger opfylder kravene til at benytte kombineret udlejning.

Brugen af tomme boliger som et redskab bliver ifølge undersøgelsen stort set ikke benyttet. Således har kun én kommune i undersøgelsen kendskab til, at en boligafdeling i den pågældende kommune benytter sig af muligheden for at lade boliger stå tomme. Denne meget lille anvendelse skal naturligvis ses i lyset af, at kombineret udlejning også er et meget lidt anvendt udlejningsredskab, hvorfor muligheden for at lade boliger stå tomme ikke bliver aktuel.

Endelig anvender seks kommuner ifølge undersøgelsen muligheden for fremme af fraflytning, og 5 pct. af de undersøgte boligafdelinger og fem kommuner anvender offentlig annoncering. Ordningen med offentlig annoncering blev først indført i december 2009, hvilket kan være grunden til, at offentlig annoncering ikke anvendes i højere grad ud fra pågældende undersøgelse.

FORSKNINGSLITTERATUR

Den boligpolitiske målsætning om at skabe en mere blandet beboersammensætning som et element i at forebygge og modvirke koncentrationen af udsatte beboere i bestemte boligområder er en målsætning, der også er herskende i den internationale boligpolitik. Forskningsmæssigt er der foretaget adskillige undersøgelser af, hvordan det er muligt at påvirke sammensætningen, og af, hvilke implikationer ændringer i beboersammensætningen har. I forskningslitteraturen omtales beboersammensætningen som det "sociale mix". Ændringer i et boligområdes sociale mix henviser således til, at der sker en ændring af, hvilke beboergrupper der bor i et givet boligområde.

Nedenfor beskriver vi først forskellige perspektiver på behovet for at ændre på beboersammensætningen. Herefter beskriver vi studier, der omhandler forskellige måder til at påvirke beboersammensætningens karakter på.

PERSPEKTIVER PÅ BEHOVET FOR ÆNDRINGER I DET SOCIALE MIX

Målsætningen om at ændre på det sociale mix er typisk knyttet til antagelsen om, at en koncentration af "ressourcesvage" beboere øger disse be-

boeres udsathed og dermed forværrer deres mulighed for at komme i beskæftigelse og/eller blive bedre integreret i samfundet. Livingston opridser tre grundlæggende typer af teorier om, at den geografiske opdeling mellem ressourcestærke og ressourcesvage beboere forstærker de ressourcesvages udsathed (Livingston m.fl., 2013).

For det første er der teorier, der henviser til, at mennesker påvirker hinanden, og at de socialiseres gennem fx den subkultur, som kan dannes inden for grupper af mennesker. I den henseende anses det for at være uhensigtsmæssigt, når fx mange arbejdsløse er koncentreret i et boligområde, da de kan få dannet en subkultur, hvor det at være arbejdsløs er det normale. Ud fra denne teori vil koncentrationen af arbejdsløse i sig selv have negativ indflydelse på beboernes muligheder for at komme i beskæftigelse, ligesom den høje koncentration vil have negativ indflydelse på børn og unge i området, der ikke har gode rollemodeller (Galster, 2012; Galster, 2007).

For det andet er der teorier, der påpeger, at en høj koncentration af ressourcesvage borgere i et udsat boligområde er med til at skabe et dårligt omdømme i det omkringliggende samfund. Ved at øge andelen af ressourcestærke beboere vil man, i henhold til sådanne teorier, forbedre områdets omdømme, hvilket igen vil være med til at gøre området mere eftertragtet (Hastings & Dean, 2003).

For det tredje er der teorier, der påpeger, at ressourcesvage borgere, koncentreret i udsatte boligområder, vil mangle sociale netværk, som fx kan hjælpe dem ind på arbejdsmarkedet. Ifølge disse teorier vil en øget andel af beboere i beskæftigelse potentielt kunne skabe netværk for beboere uden tilknytning til arbejdsmarkedet, som derved kan få en bedre mulighed for at komme ind på arbejdsmarkedet (Granovetter, 2008;). Damm finder imidlertid, at flygtninge har større gavn af at bo i boligområder, hvor der er en koncentration af andre med etnisk minoritetsbaggrund, fordi der er stærkere netværk blandt disse grupperinger i forhold til at komme i job, end når flygtninge bor i områder med få beboere med etnisk minoritetsbaggrund (Damm, 2014).

Endelig er der et teoretisk perspektiv, der påpeger, at en højere grad af socialt mix ikke automatisk vil have positive virkninger for beboerne. En høj grad af socialt mix kan risikere at reducere "sammenhængskraften" mellem beboerne i boligområdet (Livingston m.fl., 2013). Putnam (2007) fremhæver eksempelvis, at et øget mix af etniske grupper i et boligområde fører til, at de forskellige etniske grupper isolerer sig fra

hinanden, hvilket medfører lavere tillid, hensyntagen til andre og social kapital i området. Bourdieu påpeger ligeledes, at beboere med meget forskellige sociale positioner ikke nødvendigvis vil finde det attraktivt at bo sammen, fordi de ikke har tilstrækkeligt mange fællestræk. Afstanden mellem sociale positioner kan være for stor til, at beboerne vil have nok tilfælles til at omgås hinanden og drage nytte af hinanden (Bourdieu m.fl., 1999).

MÅDER AT ØGE DET SOCIALE MIX PÅ

I det følgende beskriver vi studier, der har undersøgt forskellige måder, hvorpå man nationalt og internationalt har forsøgt at øge det sociale mix, og hvilke strategier der har vist sig at være mest effektfulde. Øgning af det sociale mix vil sige, at beboersammensætningen bliver mere heterogen, således at husstande med forskellige socioøkonomiske og etniske karakteristika bor sammen.

BOLIGMIX OG SOCIALT MIX

I Storbritannien har man gennem flere år, specielt i udsatte boligområder, forsøgt at skabe socialt mix gennem et mix i ejerforhold (Livingston m.fl., 2013). Et mix i ejerforhold betyder, at der i et givet boligområde både er lejeboliger (social housing), private lejeboliger og ejerboliger.

I et engelsk studie er forholdet mellem socialt mix og mix i ejerforhold undersøgt. Studiet viser, at der er en statistisk signifikant positiv sammenhæng mellem socialt mix, målt ud fra beskæftigelse, og mix i ejerforhold, således at der er et større socialt mix i de områder, hvor der er et relativt stort mix i ejerforhold. Sammenhængen er dog moderat, hvilket betyder, at omfanget af mix i ejerforhold i boligområderne kun forklarer en lille del af omfanget af socialt mix i de samme boligområder. Generelt er boligområderne i England karakteriseret ved at have et minimalt mix i ejerforhold, men et relativt stort socialt mix (Livingston m.fl., 2013).

Endvidere viser studiet, at der i de mest udsatte boligområder – vurderet ud fra bl.a. gennemsnitlig indkomst, beskæftigelse, sundhed, uddannelse og kriminalitet – er et større mix i ejerforholdene end i de mindst udsatte boligområder. Det er således de mest velhavende bolig-

områder, der er mindst blandede, hvad angår ejerforhold og socialt mix (Livingston m.fl., 2013). På den baggrund vurderer forskerne, at politikerne bør fokusere på de mest velhavende boligområder, hvis de oprigtigt ønsker større mix i ejerforhold.

Et tilsvarende studie af forholdet mellem socialt mix og boligmix er gennemført i Sverige (Musterd & Andersson, 2005). Undersøgelsen viser, at sammenhængen mellem boligmix og socialt mix ikke er stærk. Den viser i forlængelse heraf, at de fleste af de meget homogene boligområder, hvad angår boligforhold, ikke er kendt som de mest problematiske områder.

GENTRIFICERING OG SALG AF LEJEBOLIGER

Et mix i ejerforhold kan skabes i forbindelse med gentrificering, dvs. renovering og nedrivning af eksisterende boliger. Studier viser, at gentrificerede boligområder bliver mere socialt mixede for en tid, men at gentrificeringsprocessen ofte fører til, at boligområder på længere sigt bliver beboet af middelklassefamilier og dermed bliver socialt homogene og ikke mixede. Det fører til en øget indkomstpolarisering på boligmarkedet (Bolt & van Kempen, 2011) Desuden viser en række studier, at nedrivningen af boliger og genhusningen af beboere til nye områder har haft negative konsekvenser på den måde, at velfungerende, eksisterende beboerfællesskaber er blevet ødelagt (Lees, 2008; Walks & Maaranen, 2008; Atkinson, 2004, 2002).

Studier, der har undersøgt salg af lejeboliger, finder, at konverteringen af lejeboliger til ejerboliger generelt har bidraget til mindre socialt mix og øget segregering på boligmarkedet (Andersson & Turner, 2014; Kleinhans & van Ham, 2013; Arthurson, 1998). Den mest omfangsrige indsats, rettet mod at skabe øget mix i ejerforhold og derved øget socialt mix, er den engelske indsats *Right to Buy* (RTB). Indsatsen består i, at lejeboliger sælges med rabat som ejerboliger, således at man får skabt et mix af boligejere og boliglejere. Siden 1970'erne er der via RTB blevet solgt 2,7 millioner lejeboliger, primært til tidligere lejere. Erfaringerne fra indsatsen er dårlige, idet ressourcesvage beboere har fået endnu sværere ved at få adgang til attraktive boligområder, ligesom der er opstået spændinger internt i boligområdet, og boligmarkedet generelt er blevet mere segregeret.

SOCIALT MIX GENNEM OMRÅDEBASEREDE INDSATSER

I en dansk sammenhæng er det undersøgt, om områdebaserede indsatser kan bidrage til at øge det sociale mix. *Regeringens Byudvalg*, der blev gennemført i 1994-98, havde bl.a. som mål at ændre det sociale mix i nogle af landets mest udsatte almene boligområder. Betydningen af denne indsats er undersøgt i forhold til at ændre det sociale mix (Christensen, 2015). Indsatsen baserer sig på en helhedsorienteret tilgang, hvor de udsatte boligområder er forsøgt løftet på en lang række parametre gennem fysisk renovering, huslejenedsættelse samt iværksættelse af forskellige aktiviteter, som blandt andet har haft til hensigt at virke kriminalitets- og hærværksreducerende, at styrke beboerfællesskabet samt at styrke beboernes evner og kvalifikationer. Studiet viser, at indsatsen ikke har haft den ønskede effekt i forhold til at øge det sociale mix, uanset om dette er målt ud fra uddannelse, beskæftigelse, indkomst eller etnicitet. De boligområder, som modtog indsatsen, er efter indsatsens afslutning stadig karakteriseret ved at have en relativt høj andel af beboere uden for arbejdsmarkedet, med anden etnisk herkomst end dansk, med lav indkomst og med lav uddannelse. Det skyldes, at der er et stærkt flyttemønster, hvor ressourcesvage borgere flytter til de udsatte boligområder, mens ressourcestærke borgere flytter væk.

BARRIERER FOR SOCIALT MIX

Der er studier, der identificerer forskellige barrierer for, at områdebaserede indsatser har de ønskede effekter. En analyse af områdebaserede indsatser i Sverige viser, at flyttemønstre ind og ud af udsatte boligområder varierer i forhold til, hvem beboerne er. De beboere, der flytter ind i områderne, er fortrinsvis arbejdsløse og modtagere af velfærdsydelser, mens det er ressourcestærke beboere, der flytter ud af områderne. I analysen peger forskerne på, at områdebaserede indsatser er utilstrækkelige, når intentionen er, at indsatser skal mindske segregeringen. Forskerne fremhæver, at der er knyttet et paradoks til udsatte boligområder. På individplan er områder foranderlige, men på strukturelt plan er de det ikke (Andersson & Bråmå, 2004).

Barrierer for at opnå socialt mix er i særdeleshed blevet undersøgt kvalitativt. En gennemgående iagttagelse er, at fællesskaber, netværk og sociale relationer er sociale konstruktioner og indgås på baggrund af livsstil og socioøkonomiske forhold. Idéen om socialt mix bygger på, at der skal opstå et fællesskab mellem beboere, fordi de bor ved siden af

hinanden. Imidlertid virker det fællesskab ikke attraktivt for beboere med meget forskellige sociale, økonomiske og etniske dispositioner (Atkinson & Kintrea, 2000). Det virker ikke tillokkende at bo i områder, hvor ens naboer er meget forskellige fra én selv (Atkinson & Kintrea, 2000; Bridge, 2003; Kleinhans, 2004; van Beckhoven & van Kempen, 2003; Wilson, 1987). For stor forskellighed mellem den enkelte beboer og naboerne er således en af de væsentligste barrierer for, at socialt mix opstår.

METODE OG DATA

I dette kapitel præsenterer vi datagrundlag og metode i evalueringen af anvendelsen af anvisningsmodeller og øvrige boligsociale udlejningsredskaber i de almene boligafdelinger, som er omfattet af Landsbyggefondens 2006-2010-puljemidler. Kapitlet beskriver dels de anvendte metoder til dataindsamling og -analyse samt karakteren af de data, der danner grundlaget for rapporten. Rapporten indeholder både en række kvantitative og kvalitative analyser, som dels hver for sig belyser forskellige dele af det overordnede tema om udlejningsredskaberne, dels supplerer hinanden. I rapporten benytter vi os således af metodetriangulering (også kaldet "mixed methods" inden for forskningslitteraturen). Vi anvender med andre ord de kvalitative fund fra en række interview med kommunale ledere eller øvrige kommunale medarbejdere samt udlejningschefer til at kvalificere og perspektivere resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen.

KVANTITATIV DEL

I de følgende to afsnit præsenterer vi datagrundlaget og dataindsamlingsmetoderne, som ligger til grund for undersøgelsens kvantitative analyser, samt de anvendte analysemetoder.

DATAGRUNDLAG

De kvantitative data, som danner grundlaget for denne rapport, består dels af egne indsamlede spørgeskemadata, dels af registerdata på individniveau fra Danmarks Statistik.

Med henblik på at afdække rapportens temaer med fælles omdrejningspunkt i anvendelsen af kommunal anvisning og øvrige boligsociale udlejningsredskaber (herefter samlet benævnt "udlejningsredskaberne") blev der i maj 2015 udsendt et elektronisk spørgeskema til henholdsvis ledere[13] i kommuner, hvor der er en helhedsplan, støttet af 2006-10-midlerne (ét spørgeskema pr. kommune), og til forretningsførere i boligorganisationer, hvor der er en helhedsplan, støttet af 2006-10-midlerne. Målet med spørgeskemaundersøgelsen var bl.a. at opnå viden om følgende forhold i de støttede almene boligområder i perioden 2006-2010:

- Behovet for at regulere beboermassen
- Brugen af udlejningsredskaber
- Hvilke problemer og udfordringer der kan løses gennem regulering
- Forekomsten af afledte udfordringer af regulering
- Variationer i, hvor mange almene boliger der anvendes til kommunal anvisning (ud over lovkravet).

Som det fremgår af tabel 4.1, resulterede dataindsamlingen for kommunernes vedkommende i 46 kommunale besvarelser ud af i alt 59 udsendte spørgeskemaer, svarende til en opnåelsesprocent på 78, hvoraf imidlertid kun de 33 besvarede spørgeskemaer er fulde besvarelser, svarende til 56 pct. Blandt forretningsførerne svarede 114 på spørgeskemaet ud af i alt 144 udsendte spørgeskemaer, svarende til en opnåelsesprocent på 79. Heraf har imidlertid kun 95 besvaret hele spørgeskemaet, svarende til 66 pct. I de følgende analyser anvender vi både de fulde og de delvise besvarelser.

13. I nogle tilfælde øvrige kommunale medarbejdere.

TABEL 4.1

Svarprocent for elektroniske spørgeskemaer, udsendt til henholdsvis forretningsførere i boligorganisationer og kommunale ledere eller medarbejdere. Procent.

Aktør:	Udsendelse, antal	Svarprocent (fuld besvarelse)	Svarprocent (delvis besvarelse)
Forretningsfører	144	66	79
Kommunal leder eller medarbejder	62	56	78

Anm.: Egne data i form af elektroniske spørgeskemaer til henholdsvis kommunale ledere eller medarbejdere og forretningsførere for helhedsplaner.

Kilde: Spørgeskema til kommuner og boligorganisationer.

Der er således et vist bortfald, både blandt kommuner og forretningsførere. I bilagstabel B1.1 og B1.2 i bilag 1 viser vi, ved hjælp af en bortfaldsanalyse for henholdsvis kommuner og helhedsplaner, hvorvidt og i hvilket omfang de kommuner henholdsvis de helhedsplaner, for hvilke der foreligger en besvarelse af spørgeskemaet, adskiller sig fra de kommuner og helhedsplaner, for hvilke der ikke foreligger en besvarelse, med henblik på at vurdere, om bortfaldet er skævt og kan påvirke vores analyseresultater. Vi ser dels på en række individuelle karakteristika blandt beboerne i de almene boligafdelinger, der er omfattet af hver kommune henholdsvis helhedsplan, og disse summeres op til henholdsvis kommune- og helhedsplanniveau, dels på enkelte kommune- og helhedsplankarakteristika. Det fremgår af bilagstabel B1.1, at de bortfaldne kommuner i alt væsentligt ikke adskiller sig substantielt fra de deltagende kommuner på individkarakteristikaene, men at de deltagende kommuner i gennemsnit er større, målt på indbyggertal (76.000 indbyggere mod 65.400 indbyggere[14]), og lidt større, målt på størrelsen af den almene boligsektors andel af den samlede boligmasse i kommunen (22,1 pct. mod 20,9 pct.). Grundet det lille datagrundlag er ingen af forskellene imidlertid statistisk signifikante.

Bortfaldsanalysen for helhedsplanerne viser lidt større forskelle med hensyn til individkarakteristikaene mellem de deltagende og de ikkedeltagende helhedsplaner, jf. bilagstabel B1.2. Det er dog kun andelen af beboere over 64 år og den gennemsnitlige årlige disponible indkomst, der er statistisk signifikant forskellig; i begge tilfælde signifikant lavere på et 10-pct.-niveau blandt de deltagende helhedsplaner. De deltagende hel-

14. Disse antal er afrundet til nærmeste hele tal, som er deleligt med 100.

hedsplaner er i gennemsnit større (2.110 beboere mod 1.560 beboere[15]) end de ikke-deltagende helhedsplaner. Grundet det forholdsvis lille datagrundlag er forskellen imidlertid ikke statistisk signifikant. Bortfaldsanalyserne giver samlet set ikke anledning til væsentlige forbehold.

Med afsæt i de opnåede besvarelser fra spørgeskemaundersøgelsen undersøger vi brugen af udlejningsredskaberne (kapitel 6) og holdninger til udlejningsredskaberne (kapitel 8), dels blandt forretningsførerne og dels blandt de kommunale ledere eller øvrige kommunale medarbejdere. I sidstnævnte kapitel sammenholder vi spørgeskemadataene med en række kvalitative interview med kommunale ledere eller øvrige kommunale medarbejdere samt udlejningschefer for helhedsplanerne (for en nærmere beskrivelse heraf, se afsnittet "Kvalitativ del" nedenfor).

Når vi i kapitel 7 ønsker at belyse brugen af udlejningsredskabernes eventuelle virkninger på det sociale mix i de støttede almene boligområder, benytter vi os af registerdata fra Danmarks Statistik. Disse består af en lang række oplysninger om samtlige lejere, herunder samtlige lejere i de støttede almene boligområder, for årene 2004-2013 samt deres eventuelle partnere. Vi henter således oplysninger fra en række administrative registre, herunder befolkningsstatistikken, uddannelsesstatistikken, familie- og husstandsstatistikkerne, indkomststatistikken samt registret for indvandrere og efterkommere. Registeroplysningerne anvendes longitudinalt, således at vi kan analysere eventuelle ændringer i de støttede almene boligområders grader af socialt mix over tid, jf. analyserne beskrevet under "Metode" nedenfor. Derudover anvender vi registeroplysninger for perioden 1994-2013, når vi indledningsvist i kapitel 2 beskriver udviklingen i beboersammensætningen i boligafdelingerne i de støttede almene boligområder og sammenligner med udviklingen i boligafdelingerne i den almene boligsektor generelt samt i forhold til befolkningssammensætningen i landet som helhed[16]. Endelig anvender vi, i mindre omfang og hvor det er meningsfuldt, registeroplysninger som baggrundsvariable til spørgeskemadataene. I kapitel 6, i forbindelse med analyserne af brugen af udlejningsredskaberne, summeres registerdataene således til niveauet for spørgeskemadataene, dvs. enten til kommune- eller helhedsplanniveau.

De kvantitative analyser i denne rapport tager, som ovenfor nævnt, afsæt i både spørgeskema- og registerdata eller i en kombination

15. Disse antal er afrundet til nærmeste hele tal, som er deleligt med 100.
16. På baggrund af en 10-pct.-stikprøve af befolkningen.

heraf. I de dele af rapporten, der afdækker undersøgelsens problemstillinger med afsæt i spørgeskemadata, er der primært tale om simple, deskriptive analyser, som afrapporteres som frekvens- og krydstabeller eller i figurer, da den forholdsvis begrænsede mængde af spørgeskemadata, vi har til rådighed (se beskrivelsen under "Data" ovenfor), ikke levner mulighed for mere avancerede statistiske analysemetoder. Vi undersøger således både brugen af udlejningsredskaberne (kapitel 6) og holdningerne til dem (kapitel 8) ved hjælp af sådanne analyser og tabeller/figurer.

Når vi belyser temaet udlejningsinstrumenter og socialt mix (kapitel 7), undersøger vi de eventuelle virkninger af brugen af udlejningsredskaberne på graden af socialt mix fra 2004 og frem i en række longitudinelle analyser. Vi sammenligner beboere i de støttede almene boligafdelinger, som i spørgeskemaet har oplyst at anvende udlejningsredskaber, med beboere i støttede almene boligafdelinger, som omvendt ikke har anvendt udlejningsredskaber. Vi afdækker endvidere, ved hjælp af tilsvarende longitudinelle analyser, udviklingen i de pågældende mål for socialt mix blandt de personer, der henholdsvis flytter ud og ind af de almene boligafdelinger. Her sammenligner vi igen de støttede almene boligafdelinger, som, på baggrund af spørgeskemaet, har anvendt udlejningsredskaber, med de støttede almene boligafdelinger, som omvendt ikke har anvendt udlejningsredskaber. Analyserne af til- og fraflyttere gennemføres på individniveau på baggrund af registerdata. Udviklingerne i de forskellige mål for socialt mix over tid afrapporteres i en række figurer. Også her er der tale om deskriptive analyser, da udviklingerne ikke taler for, at der skulle være mulighed for at finde effekter ved hjælp af en egentlig effektmåling. Derudover er datamaterialet også forholdsvis beskedent, idet vi er begrænset til spørgeskemabesvarelserne vedrørende brugen af udlejningsredskaberne.

KVALITATIV DEL

På baggrund af besvarelserne af de elektroniske spørgeskemaer har vi udvalgt fire case-kommuner. Disse er København, Odense, Aalborg og Ishøj. De fire kommuner har alle svaret, at de i høj eller i nogen grad har haft en målsætning om at skabe en mere balanceret beboersammensætning i de almene boligområder i kommunen, og alle fire kommuner har i den sammenhæng gjort brug af ét eller flere af de boligsociale udlejnings-

redskaber, som vi har fokus på i denne rapport. De fire kommuner har dog anvendt forskellige redskaber og forskellige kombinationer af redskaber. På den baggrund har vi, i samarbejde med Landsbyggefonden, udvalgt de fire kommuner til cases. Det betyder, at vi har ønsket at få et dybdegående og detaljeret indblik i den måde, hvorpå der reguleres i beboermassen i disse fire kommuner. Vi har overordnet ønsket at få uddybet, hvilke overvejelser der ligger bag reguleringen, og i hvilket omfang reguleringen har givet udfordringer.

Derfor har vi foretaget kvalitative interview med personer fra de fire kommuner, hvoraf nogle arbejder i kommunen med implementering af kommunens strategi for beboerregulering, og andre arbejder i boligorganisationer som udlejningschefer eller i andre stillinger, hvor de er beskæftiget med anvendelsen af udlejningsredskaber. Interviewpersonerne er i stillinger, hvor de har unik viden vedrørende den faktiske brug af boligsociale udlejningsredskaber i de fire case-kommuner, og gennem vores interview med disse nøglepersoner i kommunerne og boligorganisationerne får vi informationer om, hvilke udlejningsredskaber og udlejningsprocedurer, der faktisk bliver anvendt i de fire kommuner. Vores interview har karakter af at være *faktuelle interview* (Kvale & Brinkmann, 2009) eller *eliteinterview* (Harrits m.fl., 2012), da vi i vid udstrækning behandler interviewpersonernes svar og forklaringer som udtryk for faktuelle forhold i de kommuner og boligorganisationer, hvor interviewpersonerne arbejder. Den enkelte interviewede nøgleperson udtaler sig ikke som repræsentant for den kommune eller boligorganisation, som vedkommende arbejder i, men derimod som en nøgleperson, der har indgående viden vedrørende anvendelsen af boligsociale udlejningsredskaber i kommunen eller i boligorganisationen.

Den viden, som vi har indsamlet om de fire case-kommuner, indeholder således erfaringer fra både kommunerne og fra en række almene boligorganisationer, som samarbejder med kommunerne. Formålet med både at interviewe nøglepersoner i kommunerne og i de almene boligorganisationer er, at vi vil have så bred en viden om udlejningen som muligt, og at vi vil afdække flere perspektiver på beboerreguleringen. Det baserer sig på en erkendelse af, at kommuner og almene boligorganisationer potentielt kan have forskellige motiver for at regulere i beboermassen, og at de kan have forskellige opfattelser af, hvilke udfordringer der knytter sig til reguleringen.

DET KVALITATIVE DATAGRUNDLAG

Vi har gennemført 10 kvalitative interview med 14 nøglepersoner. Ved nogle interview har der således været flere nøglepersoner til stede, hvilket har været nøglepersonernes eget ønske. I forbindelse med vores forespørgsel til nøglepersonerne om muligheden for at deltage i vores interview har nogle af nøglepersonerne vurderet, at de ikke selv har haft tilstrækkelig viden til at kunne svare fyldestgørende på vores spørgsmål. De har derfor ønsket at få én eller flere kollegaer til også at deltage, hvorved de har haft mulighed for at supplere hinanden.

Vores interview er semistrukturerede, hvilket betyder, at de følger en interviewguide med temaer og forberedte spørgsmål, men at de samtidig er fleksible over for uddybende og opfølgende spørgsmål (Harrits m.fl., 2012). Interviewene er blevet gennemført ansigt-til-ansigt ude i kommunerne og i boligorganisationerne, og interviewene har i gennemsnit varet halvanden time.

VALIDITET

Alle de interviewede nøglepersoner har givet samtykke til, at vi optog interviewene med henblik på at sikre, at vi dels får fremlagt de væsentligste pointer fra interviewene i vores analyser, dels får fremlagt pointerne i overensstemmelse med, hvad nøglepersonerne faktisk har fortalt i interviewene. Optagelserne af interviewene har også til hensigt at sikre reliabiliteten og validiteten i vores analyser. For at styrke validiteten har vi desuden fremlagt vores første udkast af de kvalitative analyser for de interviewede nøglepersoner, som har haft mulighed for at påpege fejl og misforståelser.

ANVENDELSE

På baggrund af interviewmaterialet har vi lavet en dybdegående casebeskrivelse for hver af case-kommunerne i kapitel 5. Heri beskriver vi bl.a., hvilke formål kommunerne og boligorganisationerne, ifølge de interviewede nøglepersoner, har med at anvende de boligsociale udlejningsredskaber, hvordan de konkret anvender udlejningsredskaberne, hvad deres erfaringer er, og hvilke udfordringer de vurderer, at den enkelte case-kommune vil have i fremtiden. Case-beskrivelserne skal der-

ved gøre det muligt for andre kommuner og boligorganisationer at få et indblik i, hvordan man på forskellige måder kan anvende boligsociale udlejningsredskaber. Vi anvender også det kvalitative interviewmateriale til at forstå og kvalificere de sammenhænge, vi afdækker i vores statistiske analyser af de elektroniske spørgeskemaer i kapitel 8, hvor vi bl.a. ser på, hvorvidt kommunerne og boligorganisationerne oplever, at de boligsociale udlejningsredskaber bidrager til at kunne regulere i beboersammensætningen. Vi anvender således metodetriangulering (mixed methods), hvor vi kobler den kvantitative og den kvalitative analyse sammen. Mixed methods kan anvendes på forskellige måder og med forskellige formål (Brannen, 2005). I denne undersøgelse anvender vi de kvalitative resultater til at få en forståelse for de statistiske sammenhænge, vi ser. Det betyder, at vi fx anvender de kvalitative resultater fra case-kommunerne til at eksemplificere, hvordan de boligsociale udlejningsredskaber kan anvendes med henblik på at regulere i beboersammensætningen, og hvilke udfordringer der kan være forbundet med at anvende udlejningsredskaberne i specifikke kontekster.

Med udgangspunkt i de fire case-kommuner giver vi nogle bud på, hvad overvejelserne kan være bag de besvarelser, som kommunerne og boligorganisationerne har givet i spørgeskemaet, og derigennem forsøger vi at skabe en bedre forståelse for og kvalificering af de statistiske resultater.

UDLEJNING I KØBENHAVN, ODENSE, AALBORG OG ISHØJ

I dette kapitel præsenterer vi fire casebeskrivelser af brug af forskellige udlejningsredskaber samt vurderinger af, hvilke udfordringer der lokalt kan løses ved hjælp af de forskellige redskaber. Casebeskrivelserne er baseret på interview med kommunale ledere, der bidrager med viden om kommunens prioriteringer og tilgang i forhold til beboersammensætninger i udsatte boligområder, samt med udlejningschefer i boligorganisationer, hvor der er bevilliget helhedsplaner fra Landsbyggefondens 2006-10-midler. Vi beskriver først København, så Odense, Aalborg og til sidst Ishøj.

Hovedresultaterne i dette kapitel er:

- Interviewede nøglepersoner i de fire case-kommuner mener, at det er vigtigt at få flere ressourcestærke borgere til at flytte ind i de udsatte boligområder, da ressourcestærke beboere vil fungere som gode rollemodeller. De interviewede nøglepersoner vurderer også, at en højere andel af ressourcestærke beboere i et boligområde i sig selv vil medvirke til at gøre boligområdet mere attraktivt, hvilket vil gøre det lettere at få flere ressourcestærke beboere til at flytte ind.
- København, Odense og Aalborg anvender kommunal anvisning med henblik på at fordele ressourcesvage borgere mere jævnt mellem kommunens almene boligområder. Konkret forsøger de at fri-

holde de mest udsatte boligområder fra kommunal anvisning for i stedet at anvise til de mere velfungerende boligområder. Ishøj har 100 pct. kommunal anvisning, hvilket man anvender til at få flere borgere, der er i beskæftigelse, til kommunen.

- Case-kommunerne anvender fleksibel udlejning med henblik på at tilgodese forskellige grupper af borgere. Uanset hvilke grupper kommunerne og boligorganisationerne ønsker at tilgodese gennem fleksibel udlejning, så kræver anvendelsen af redskabet, at der er ventelister med ansøgere, der opfylder de fleksible kriterier.
- Anvendelsen af kombineret udlejning kræver ligeledes, at der er ventelister med ressourcestærke ansøgere, med mindre kommunen og/eller boligorganisationerne er villige til at have tomme boliger.
- Case-kommunerne anvender primært offentlig annoncering i det omfang, der er tomme boliger, og der er meget få beboere på deres ventelister, som kan flytte ind i de tomme boliger.
- Kommunerne og boligorganisationerne anvender fysiske renoveringer af udsatte boligområder med henblik på bl.a. at sikre kvalitetsboliger. Renoveringerne skaber dog en stor udfordring for kommunerne i forhold til at skaffe nok boliger, som de mest ressourcesvage borgere er i stand til at betale, da en del af de billigste boliger typisk forsvinder som en konsekvens af renoveringerne.
- 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 mindrebemidlede borgere. Deleboligerne kan også være et redskab til at få nogle af de mest ressourcesvage borgere ind i de mere velfungerende boligområder.

KØBENHAVN

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 med henblik på at regulere i beboersammensætningen i de almene boligområder. I det følgende beskriver vi, hvilke formål der ligger bag beboerreguleringen, hvordan kommunen og boligorganisationerne konkret har forsøgt at regulere i beboersammensætningen, og hvilke erfarin-

ger og udfordringer kommunen og boligorganisationerne har i forhold til beboerreguleringen. Vi har interviewet nøglepersoner fra Københavns Kommune, Lejerbo og KAB.

FORMÅLET MED BEBOERREGULERINGEN

De interviewede nøglepersoner definerer formålet med beboerregulering som at være at modvirke, at borgere, der hverken er i uddannelse eller i beskæftigelse, koncentreres i bestemte boligområder. Kommunen og boligorganisationerne har, ifølge de interviewede nøglepersoner, et ønske om at fordele ressourcesvage borgere mere jævnt i de almene boligområder. De interviewede nøglepersoner fra boligorganisationerne giver udtryk for, at det er de almene boligorganisationers ansvar at stille boliger til rådighed for alle borgere.

Nøglepersonerne påpeger en række forskellige grunde til, at kommunen og boligorganisationerne ønsker at fordele de ressourcesvage borgere mere jævnt. De påpeger bl.a., at kommunen og boligorganisationerne er bekymrede for, at koncentrationen af beboere, der hverken er i arbejde eller i uddannelse, vil resultere i, at der bliver skabt en norm i boligområdet om, at man ikke er i beskæftigelse eller tager en uddannelse. Ifølge de interviewede nøglepersoner anser kommunen og boligorganisationerne en koncentration af ressourcesvage beboere for at have en negativ indvirkning på de øvrige voksne beboere, men især på børnene og de unge i området, som vokser op uden gode rollemodeller, og som får sværere ved at bryde den negative sociale arv.

En af de interviewede nøglepersoner fra en boligorganisation anser det som et afgørende mål for boligorganisationen at skabe en beboersammensætning, som sikrer, at beboerne kan leve trygt og godt i deres boligområde. Den interviewede nøgleperson påpeger, at boligorganisationen er bekymret for, at store grupper af beboere, som ikke er i uddannelse eller beskæftigelse, og som derfor ikke har noget at foretage sig i løbet af dagen, vil hænge på gadehjørner og lave ballade og således bidrage til utryghed. De interviewede nøglepersoner påpeger endvidere, at en koncentration af ressourcesvage beboere i et boligområde kan ødelægge et boligområdes omdømme og gøre det mindre attraktivt at søge til for tilflyttere. Derudover giver en interviewet nøgleperson fra kommunen udtryk for, at reguleringen skal hjælpe til at få nogle af de udsatte boligområder i København af ghettolisten, da København ikke bør have et image som en by med ghettoer.

KOMMUNAL ANVISNING

På baggrund af kommunens og boligorganisationernes ønsker om at skabe en mere blandet beboersammensætning har de to parter i 2006, 2010 og 2014 indgået aftaler om nye udlejningsmodeller og ændrede anvisningsregler. Aftalerne varierer en smule, men essensen af aftalerne er, ifølge de interviewede nøglepersoner, forblevet ens. Det handler grundlæggende om at friholde de mest udsatte boligområder fra kommunal anvisning og samtidig sikre, at det kun er ressourcestærke beboere, der kan flytte ind i de udsatte boligområder. I 2006-aftalen sikrede kommunen og boligorganisationerne sig, at hvis et boligområde udgøres af 40 pct. eller mere af ressourcesvage beboere, eller hvis boligområdet efter statens kriterier er defineret som et særligt udsat område eller en ghetto, så fritages området fra kommunal anvisning. I stedet bliver de ressourcesvage borgere anvist af kommunen til mindre udsatte boligområder. Hvorvidt et boligområde bliver friholdt fra kommunal anvisning, afhænger således af boligområdets aktuelle beboersammensætning.

Afdelingerne i de mindre udsatte almene boligområder giver hver tredje ledige familiebolig til kommunen frem for hver fjerde, som kommunen ellers lovmæssigt har krav på, hvilket er et resultat af en aftale mellem kommunen og boligorganisationerne fra sidste halvdel af 1990'erne.

De interviewede nøglepersoner fra kommunen og boligorganisationerne er overordnet tilfredse med, at boligområdernes udsathed vurderes ud fra sådanne "objektive" kriterier, da det er transparent og lige for alle. Nogle af de interviewede nøglepersoner påpeger dog, at der ikke altid er overensstemmelse mellem de "objektive" statistiske udfordringer og de "subjektivt", oplevede udfordringer, som et boligområde står overfor. Nogle boligområder kan fx opleve, at de har problemer med hærværk og utryghed, selvom andelen af beboere, der ikke er i beskæftigelse eller uddannelse, er markant under 40 pct. Afdelingsbestyrelserne i sådanne boligområder kan opleve, at boligområdet opleves som udsat, og at det er uretfærdigt, at de skal give hver tredje ledige bolig til kommunen, hvilket vil medføre flere ressourcesvage beboere i området.

Overdragelsen af boligorganisationernes ledige lejligheder til kommunen er automatiseret, hvilket betyder, at kommunen automatisk får tildelt den bolig, der tilkommer kommunen efter den indgåede aftale, uden hensyntagen til, om det er en dyr eller en billig bolig – hver tredje ledige bolig sendes til kommunen uanset størrelse eller pris. Det medfø-

rer, ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen og i boligorganisationerne, at kommunen sender en stor del af lejlighederne tilbage til boligorganisationerne, da boligerne er for dyre for de beboere, der skal anvises kommunalt. På trods af, at kommunen må sende en stor del af boligerne tilbage til boligorganisationerne, så mener ingen af de interviewede nøglepersoner, at den automatiserede procedure skal laves om, således at boligorganisationerne fx afvejer, hvilke boliger de sender videre til kommunen ud fra kommunens aktuelle behov. Fastholdelsen af en automatiseret procedure begrundes bl.a. med, at den er enkel at håndtere.

Alle de interviewede nøglepersoner giver udtryk for, at både kommunen og boligorganisationerne er tilfredse med samarbejdet omkring kommunal anvisning, men de påpeger også nogle andre udfordringer.

Den interviewede nøgleperson i kommunen påpeger, at det er en stor udfordring at skaffe nok billige boliger til de udsatte borgere, som kommunen er forpligtet til at hjælpe. Det viser sig ved, at der er lang ventetid på den kommunale anvisning. I et forsøg på at få flere billige boliger til kommunal anvisning har kommunen i en aftale med boligorganisationerne fra 2010 fået lovning på at modtage 250 boliger, der maksimalt koster 3.000 kr. om måneden (værdi i 2011). Kommunen har dog endnu ikke modtaget alle boligerne, og nøglepersonerne fra boligorganisationerne fortæller, at boligorganisationerne har svært ved at levere det lovede antal. Nøglepersonerne fra boligorganisationerne begrunder det med, at de kun har få boliger i den prisklasse, at der er meget begrænset fraflytning fra de billige boliger, og at en del af de billige boliger ligger i udsatte boligområder, som kommunen ikke kan anvise til.

FLEKSIBEL UDLEJNING

De udsatte boligområder, hvor mere end 40 pct. af de voksne beboere hverken er i beskæftigelse eller uddannelse, bliver friholdt fra kommunal anvisning, og boligerne i dem skal derudover udelukkende udlejes gennem fleksibel udlejning, der tilgodeser borgere i uddannelse eller i beskæftigelse. Det betyder, at borgere i den arbejdsdygtige alder, der hverken er i beskæftigelse eller uddannelse, ikke kan flytte ind i de områder, der af kommunen defineres som udsatte.

Ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen og boligorganisationerne er de fleksible udlejningskriterier stort set ens i alle boligor-

ganisationerne i kommunen, hvilket begrundes med, at det skal være gennemskueligt for borgerne.

Nogle boligorganisationer har, i samarbejde med kommunen og andre aktører, lavet særaftaler, der tilgodeser bestemte grupper af borgere i uddannelse eller i beskæftigelse i forhold til at komme ind i bestemte boligområder. En af boligorganisationerne har fx lavet en aftale med Københavns Universitet, hvor udenlandske gæsteforskere tilgodeses i forhold til at få en bolig i et af de udsatte boligområder, hvilket ifølge en nøgleperson i boligorganisationen fungerer godt. Nøglepersonen påpeger dog, at man bør tage hensyn til dem, der betaler for at stå på ventelisten. Ifølge nøglepersonen tager boligorganisationen hensyn til de betalende ansøgere på ventelisterne ved ikke at tilbyde gæsteforskerne de mest eftertragtede typer af boliger i boligområdet.

En anden boligorganisation har lavet en aftale med Aalborg Universitet i Sydhavn, hvor studerende tilgodeses i forhold til at få tilbudt nogle af de små, billige lejligheder, som ligger i Sydhavn, og som er beboet af mange enlige, udsatte borgere. Ifølge nogle af de interviewede nøglepersoner fra boligorganisationen, så tilgodeses de studerende, fordi man ønsker at ændre beboersammensætningen, så området i højere grad henvender sig til "cafe-latte-segmentet frem for bajer-segmentet".

Borgere, som har pendlet fra deres hjem uden for København til deres arbejde i København, har tidligere været tilgodeset gennem de fleksible udlejningskriterier. Det bliver de dog ikke længere, hvilket, ifølge nøglepersonen fra kommunen, skyldes, at det ofte har været vanskeligt at afgøre, om en ansøger er pendler eller ikke. Ifølge nøglepersonen i kommunen har kommunen og boligorganisationerne vurderet, at det afgørende i forhold til beboerreguleringen er, om man er i beskæftigelse eller ej, og ikke hvor henne i landet man er i beskæftigelse, hvorfor de fleksible kriterier er ændret.

Alle de interviewede nøglepersoner vurderer, at fleksibel udlejning generelt er et godt og effektivt udlejningsredskab, der er anvendeligt i en københavnsk kontekst, hvor der er lange ventelister med ressourcestærke borgere til alle boligområder. Nøglepersonerne gør dog opmærksom på, at fleksibel udlejning bør anvendes således, at der i videst muligt omfang tages hensyn til ressourcesvage borgere, som betaler for at stå på ventelister. Det kan eventuelt gøres ved at tilbyde dem boliger i andre og mindre udsatte boligområder. Anvendelsen af 100 pct. fleksibel udlejning i de udsatte boligområder opfattes af de interviewede nøglepersoner fra

kommunen og boligorganisationerne som et nødvendigt greb, der også er til glæde for de ressourcesvage borgere, da det ikke er i deres interesse at bo i et boligområde med en høj koncentration af andre ressourcesvage beboere.

En nøgleperson fra en af boligorganisationerne påpeger, at det er fornuftigt at regulere ud fra ansøgernes beskæftigelsessituation, men at man måske også skal have et indkomstkriterium. Nøglepersonen oplever, at der er nogle ansøgere, som er selvstændige, og som har en meget lille omsætning på et par tusinde kroner om året, som tilgodeses via de fleksible kriterier. Sådanne ansøgere arbejder ikke nødvendigvis fast eller betragtes som ressourcestærke borgere. Som de fleksible kriterier er defineret, så giver det mulighed for at spekulere i at oprette et "proforma-firma" for lettere at få adgang til et givent boligområde.

KOMBINERET UDLEJNING

I aftalen om nye udlejningsmodeller og ændrede anvisningsregler mellem Københavns Kommune og boligorganisationerne fra 2006 blev alle boliger i de udsatte boligområder udlejet via enten fleksibel udlejning eller kombineret udlejning. I nogle områder blev 90 pct. udlejet gennem fleksibel udlejning, mens 10 pct. blev udlejet gennem kombineret udlejning – i andre boligområder var fordelingen 50/50. I dag er kommunen dog gået væk fra at anvende kombineret udlejning og anvender i stedet 100 pct. fleksibel udlejning i de udsatte boligområder.

Der er, ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen og i boligorganisationerne, flere årsager til, at København har valgt at stoppe med at anvende kombineret udlejning. Nøglepersonerne fortæller bl.a., at kommunen og boligorganisationerne vurderer, at kombineret udlejning ikke grundlæggende kan andet end fleksibel udlejning. Til gengæld vurderer kommunen og boligorganisationerne, ifølge de interviewede nøglepersoner, at kombineret udlejning administrativt er mere tung, og at kombineret udlejning i visse tilfælde også er et værktøj, der virker stigmatiserende på boligområdet og afskrækker nogle af de ressourcestærke ansøgere, som man ellers har forsøgt at tilgodese. Nøglepersonen fra kommunen har erfaring med, at nogle ansøgere er blevet skræmt væk, da de har skullet henvende sig i kommunen og få oprettet en social sag for at få en bolig. Det har kunnet give et indtryk af, at det boligområde, de søger til, er et meget belastet boligområde. Derudover opfatter nogle af nøglepersonerne fra boligorganisationerne kombineret udlejning som et

negativt redskab, hvor ansøgere vælges fra, frem for fleksibel udlejning, hvor man tilgodeser ressourcestærke ansøgere, som aktivt har valgt at bo i et område.

OFFENTLIG ANNONCERING

Boligorganisationerne har mulighed for at indgå aftale med kommunen om at anvende offentlig annoncering. Det er, ifølge en interviewet nøgleperson i kommunen, kun muligt at anvende offentlig annoncering af boliger beliggende i boligområder, hvor mere end 40 pct. af de voksne beboere hverken er i beskæftigelse eller i uddannelse – i de boligområder, der af kommunen defineres som udsatte boligområder. Det er også et krav, at offentlig annoncering anvendes sammen med fleksibel udlejning, hvilket betyder, at ansøgeren skal opfylde de fleksible udlejningskriterier. Det er således kun borgere i uddannelse eller i beskæftigelse, der har mulighed for at få en bolig gennem offentlig annoncering i København. Offentlig annoncering kan, ifølge nøglepersonen i kommunen, bruges, hvis der ikke er nok på ventelisten, som opfylder de fleksible kriterier. Det er dermed en måde, hvorpå kommunen og boligorganisationerne har forsøgt at sikre sig, at de kan få afsat deres boliger til ressourcestærke borgere i de udsatte boligområder. Ifølge en interviewet nøgleperson i kommunen har det ikke været et udbredt udlejningsredskab i kommunen.

De interviewede nøglepersoner fra kommunen og boligorganisationerne betragter offentlig annoncering som et redskab, der er meget anvendeligt, hvis der står tomme boliger, men det har ikke været tilfældet i København. Derudover vurderer de, at offentlig annoncering kan anvendes i forhold til at sikre ventelisten i områder, hvor ventelisten er kort, og/eller tiltrække ressourcestærke borgere til ventelisten.

Ifølge den interviewede nøgleperson i kommunen er der dog en række administrative regler forbundet med offentlig annoncering, som er lidt tunge, og som kan bidrage til at forklare, hvorfor redskabet ikke er mere anvendt. Fx er der krav om overvåget lodtrækning. En anden ulempe ved offentlig annoncering er, ifølge nøglepersonen i kommunen, at det kan anses som værende uretfærdigt over for personer, som har stået på venteliste i mange år, hvis en bolig annonceres offentligt.

STØTTE TIL FREMME AF FRAFLYTNING

Københavns Kommune har tidligere anvendt muligheden for at give økonomisk støtte til fremme af fraflytning, men gør det ikke længere. I

praksis var det boligsociale medarbejdere, der informerede beboere i udsatte boligområder om muligheden for at få et flyttetilskud på 15.000 kroner, hvis de ønskede at flytte fra deres udsatte boligområde til et mere ressourcestærkt område inden for kommunen. Tilbuddet blev kun givet til ressourcesvage familier, som boede i et udsat boligområde, og som i forvejen havde et ønske om at flytte.

Ifølge en nøgleperson i kommunen havde kommunen afsat 1 mio. kr. om året til støtte til fremme af fraflytning, men det viste sig, at pengene ikke blev brugt, da det kun var cirka 15-20 personer, der valgte at benytte sig af tilbuddet. Kommunen kunne også efterfølgende se, at samtlige af de beboere, der fik støtten til fraflytning, kom i arbejde umiddelbart efter, at de var flyttet. Ifølge nøglepersonen i kommunen tyder det på, at det udelukkende var personer, der havde fået et arbejde, som søgte om flyttetilskud, og det var jo ikke dem, man ønskede at flytte – tværtimod ønsker kommunen og boligorganisationerne jo at fastholde beboere i de udsatte boligområder, når de er kommet i arbejde. Derudover nævner den interviewede nøgleperson i kommunen, at det er en ulempe, at der ikke var mulighed for at hjælpe ressourcesvage beboere, der ville flytte ud af kommunen. Nøglepersonen i kommunen vurderer i øvrigt, at et flyttetilskud på 15.000 kr. er for lavt i forhold til de reelle udgifter, der er forbundet med en flytning, og at redskabet derfor ikke for alvor har en effekt i forhold til at få ressourcesvage beboere flyttet ud af de udsatte boligområder.

ALTERNATIVE STRATEGIER

Københavns Kommune og boligorganisationerne i København har også anvendt andre strategier med henblik på at regulere i beboersammensætningen. I Akacieparken har kommunen fx finansieret huslejenedsættelser for unge studerende, hvilket har givet denne gruppe mulighed for at komme ind i boligområdet. Ifølge en nøgleperson i en af boligorganisationerne i Akacieparken anskuer kommunen og boligorganisationen de unge studerende som en ressource i boligområdet, der kan fungere som rollemodeller for nogle af de øvrige unge beboere. Strategien har, ifølge den interviewede nøgleperson fra boligorganisationen, virket, i og med at der er flyttet flere studerende ind i boligområdet. Det har dog også kostet kommunen en del penge, hvilket ifølge nøglepersonen er årsagen til, at indsatsen er afsluttet.

Kommunen har også fra starten af 2015 etableret deleboliger for de mest ressourcesvage borgere, der skal boligplaceres gennem kommunal anvisning. En delebolig kan fx være en treværelses lejlighed, der inddeles i to lejekontrakter, således at beboerne får hvert deres værelse og ellers må deles om stue, køkken og badeværelse. Derved får nogle af de økonomisk mest svage borgere mulighed for at bo i en bolig, som de ellers ikke ville have haft råd til at bo i. Etableringen af deleboliger har, ifølge den interviewede nøgleperson i kommunen, et dobbelt sigte. For det første skal etableringen af deleboliger afhjælpe den udfordring, kommunen har i forhold til at give de mest økonomisk svage borgere et sted at bo, som de kan betale for – fx enlige, unge kontanthjælpsmodtagere uden børn. For det andet skal etableringen af deleboliger bidrage til at få placeret nogle ressourcesvage borgere i de mere ressourcestærke boligområder, som ellers ikke får så mange kommunalt anviste borgere, da lejlighederne ofte er for dyre.

Etableringen af deleboliger er, ifølge de interviewede nøglepersoner fra kommunen og fra boligorganisationerne, en fornuftig strategi, men de påpeger, at der er nogle udfordringer forbundet med strategien. Det er fx ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt at lade ressourcesvage borgere, der ofte har psykiske problemer, bo sammen, og det er grundlæggende også imod et ønske om at sprede ressourcesvage beboere.

ERFARINGER OG UDFORDRINGER

De interviewede nøglepersoner fra kommunen og fra boligorganisationerne vurderer, at Københavns reguleringsstrategi overordnet har været en succes. Ifølge nøglepersonen i kommunen viser de statistiske opgørelser, at antallet af udsatte boligområder, hvor over 40 pct. af beboerne hverken er i uddannelse eller i beskæftigelse, er faldet kontinuerligt år for år. Kommunens aftale med boligorganisationerne er også i sin grundsubstans ført videre i nyere aftaler, og alle de interviewede nøglepersoner vurderer, at man også i fremtiden vil indgå lignende aftaler for at regulere i beboersammensætningen i de almene boliger.

Alle de interviewede nøglepersoner er også enige om, at en af de store udfordringer for det almene boligmarked i København ikke nødvendigvis er at få skabt en mere jævn fordeling af ressourcesvage og ressourcestærke borgere, men at sikre, at der overhovedet er plads til de mest ressourcesvage borgere. Det bliver en stadig større udfordring at få skaffet billige boliger til de mest udsatte borgere med færrest ressourcer,

og boligorganisationerne har på nuværende tidspunkt svært ved at leve op til deres forpligtelser over for kommunen på dette punkt. Ifølge de interviewede nøglepersoner er det en udfordring, der er opstået som en konsekvens af nedrivning og sammenlægning af de mindste boliger, af renoveringer og heraf forhøjede huslejer samt af sænkede offentlige ydelser. Derudover kan man pege på, at beboerreguleringen i sig selv har været med til at gøre det sværere at skaffe billige boliger. Nogle af de udsatte boligområder er i en vis udstrækning blevet udsatte, fordi de er billige og dermed har tiltrukket ressourcesvage borgere. Når kommunen ikke længere anviser til de områder, mister den dermed nogle billige boliger. Ifølge nøglepersonen i kommunen er der en fare for, at der er i færd med at ske en gentrificering i København, hvor de mest ressourcesvage borgere bliver skubbet ud af kommunen eller ender som husvilde. Kommunens statistikker viser, ifølge den interviewede nøgleperson i kommunen, at andelen af beboere i de almene boligområder i kommunen, der er i beskæftigelse, er støt stigende, hvilket kan være et udtryk for en gentrificering.

Stigningen i andelen af beskæftigede i de almene boliger kan dog også være et resultat af effektfulde beskæftigelsesindsatser. Udfordringen med at skaffe billige boliger til de mest ressourcesvage borgere er, ifølge flere af de interviewede nøglepersoner, en udfordring, der kræver nogle nye strategier, og etableringen af deleboliger kan muligvis være en del af løsningen. Oprettelsen af deleboliger er et meget nyt initiativ, og kommunen og boligorganisationerne kender derfor ikke konsekvenserne endnu. Det er dog et initiativ, som nogle af afdelingerne er bekymrede for vil skabe utryghed.

ODENSE

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. I det følgende beskriver vi, hvilke formål der ligger bag beboerreguleringen, hvordan kommunen og boligorganisationerne konkret har forsøgt at regulere i beboersammensætningen, og hvilke erfaringer og udfordringer kommunen og boligorganisationerne har i forhold til beboerreguleringen. Vi har interviewet

nøglepersoner i kommunen, Civica og Arbejdernes Boligforening Odense.

FORMÅLET MED BEBOERREGULERINGEN

Odense Kommune har fokus på at modvirke en høj koncentration af beboere, der ikke er i beskæftigelse. I kommunen er der et ønske om, at børn skal have gode rollemodeller, som har tilknytning til arbejdsmarkedet. Kommunen har også et ønske om at få flere skattebetalende borgere til kommunen. Således stræber kommunen efter at være attraktiv at flytte til for borgere, der arbejder i Odense, men som bor uden for kommunen. Desuden har kommunen en særlig opmærksomhed rettet mod andelen af beboere med etnisk minoritetsbaggrund i visse boligområder med henblik på, at denne andel ikke bliver for høj.

I interviewet med en nøgleperson i en af boligorganisationerne fremgår det, at boligorganisationen, ligesom kommunen, har fokus på at modvirke koncentrationen af beboere, der ikke er i beskæftigelse. Set fra boligorganisationens side kan en høj koncentration af arbejdsløse i et bestemt boligområde gøre området mindre attraktivt at flytte til for beboere, der er i arbejde. Ligeledes giver den interviewede nøgleperson udtryk for, at boligorganisationen har erfaring med, at når der er mange beboere, der står uden for arbejdsmarkedet, er der en tendens til, at disse beboere ikke har så meget at foretage sig, og at det kan lede til uro, utryghed og hærværk i boligområdet.

KOMMUNAL ANVISNING

Kommunen har indgået en boligfordelingsaftale med alle de almene boligorganisationer i Odense, hvori de forpligter sig til en løbende dialog med henblik på at fordele de borgere, der skal tildeles bolig gennem den kommunale anvisning. Nøglepersonen fra kommunen mødes en gang om måneden med repræsentanter fra alle de almene boligorganisationer. På møderne informerer kommunen om, hvilke borgere der skal tildeles bolig gennem den kommunale anvisning – det kan fx være flygtninge eller socialt udsatte borgere, der ikke kan finde en bolig selv. Herefter fordeler boligorganisationerne borgerne imellem sig under hensyntagen til, dels at de har passende boliger i den rette prisklasse, dels at alle boligorganisationerne er med til at løfte den boligsociale opgave, dels at de mest udsatte boligområder friholdes fra at modtage flere udsatte beboere. Der er ikke nogen fast definition i kommunen for, hvornår et boligom-

råde er så udsat, at det skal friholdes fra at få tildelt borgere via kommunal anvisning. Det aftales løbende i en dialog mellem boligorganisationerne og kommunen. En boligorganisation kan fx bede kommunen om at få fritaget et af sine boligområder fra kommunal anvisning i en periode, hvis boligorganisationen oplever, at området har problemer, eller hvis der i en periode har været anvist relativt mange borgere gennem kommunal anvisning til det bestemte boligområde. De interviewede nøglepersoner i boligorganisationerne oplever, at kommunen overvejende er lydhør over for deres forespørgsler, såfremt boligorganisationerne stiller andre passende boliger til rådighed.

I Odense er den kommunale anvisning ikke automatiseret, hvilket betyder, at hver fjerde ledige bolig ikke automatisk gives til kommunen. Den kommunale anvisning er derimod tilpasset efter løbende dialog mellem kommunen og boligorganisationerne til de konkrete boligsociale udfordringer, kommunen og boligorganisationerne står overfor. Det betyder, at boligorganisationerne i nogle perioder giver alle deres ledige boliger videre til kommunen, mens de i andre perioder ikke giver nogen ledige boliger til kommunen. I gennemsnit er andelen af ledige boliger, som kommunen årligt får til kommunal anvisning, ca. 10-15 pct. – under de 25 pct., som kommunen lovmæssigt har krav på.

Denne "dialogbaserede" tilgang, som anvendes i Odense, har ifølge kommunen flere fordele. For det første gør tilgangen det muligt at håndtere akutte kommunale udfordringer; fx når kommunen skal finde boliger til flygtninge. Odense Kommune har i 2015 fået boligplaceret alle de flygtninge, som kommunen indtil videre har modtaget.

For det andet er den dialogbaserede tilgang mindre administrativt krævende end den automatiserede tilgang, som kommunen har haft tidligere, hvor boligorganisationerne sendte hver fjerde ledige bolig til kommunen. Når kommunen automatisk fik hver fjerde ledige bolig, betød det, at kommunen fik flere boliger, end der var brug for, og at mange af boligerne var for dyre eller ikke passede til behovene hos de borgere, som kommunen skulle anvise. Derfor skulle kommunen bruge ressourcer på at sortere i de boliger, som den fik tildelt af boligorganisationerne, og sende boliger tilbage til organisationerne.

For det tredje gør tilgangen det i højere grad muligt at anvende den kommunale anvisning som et reguleringsværktøj, hvor borgerne matches til de boligområder og de opgange, hvor de, ud fra kommunens og boligorganisationernes vurdering, passer bedst i forhold til at undgå,

at for mange ledige og udsatte beboere bor i samme afdeling eller samme boligområde. Både kommunen og boligorganisationerne anvender den kommunale anvisning til at fordele arbejdsløse, psykisk syge og flygtninge mere jævnt i boligmassen.

De interviewede nøglepersoner fra boligorganisationerne giver udtryk for, at de er tilfredse med boligfordelingsaftalen, at samarbejdet med kommunen fungerer optimalt, og at de bevæger sig i den rigtige retning i forhold til at få fordelt de ressourcesvage borgere mere jævnt. De påpeger dog, at det i praksis ikke er muligt at foretage en fuldkommen jævn fordeling. Det skyldes, at nybyggeri typisk er for dyrt til kommunal anvisning, og at der dermed er boligområder, som ikke kan bruges til kommunal anvisning. Derudover er det, ifølge en nøgleperson fra Civica, vanskeligt at regulere i beboersammensætningen i Vollsmose, da det er vanskeligt at tiltrække ressourcestærke borgere.

De interviewede nøglepersoner i boligorganisationen giver udtryk for, at boligorganisationen skal bidrage til at fordele de kommunalt anviste borgere jævnt. De vurderer imidlertid også, at det er boligorganisationens ansvar at tilgodese de borgere, der betaler for at være skrevet op på boligorganisationernes ventelister. Det er ikke altid muligt at tildele boliger til borgere på ventelisterne, hvis kommunen akut har brug for de boliger. Det forlænger ventetiden for ansøgere på ventelisten, hvilket særligt er et problem i de attraktive boligområder, der har få opsigelser og lange ventelister.

FLEKSIBEL UDLEJNING

Det er ikke alle boligorganisationer i Odense, der anvender fleksibel udlejning. Arbejdernes Boligforening Odense anvender fx ikke fleksibel udlejning, mens Civica anvender 50 pct. fleksibel udlejning i samtlige afdelinger. Det vil sige, at halvdelen af de ledige boliger i samtlige af Civicas afdelinger udlejes efter fleksible udlejningskriterier – både i udsatte og i velfungerende boligområder. Civica har overvejet at anvende forskellige grader af fleksibel udlejning, så de mest udsatte boligområder får en høj grad af fleksibel udlejning, mens de mindre udsatte boligområder får en lav grad af fleksibel udlejning. Man har dog valgt at fastholde 50 pct. fleksibel udlejning i alle sine afdelinger, hvilket betyder, at Civica ikke i så høj grad skaber en omfordeling af ressourcestærke borgere mellem afdelingerne, som man ellers kunne have gjort. Civica forsøger dog, ifølge den interviewede nøgleperson, alligevel at regulere internt mellem

afdelingerne ved at tilbyde borgere i beskæftigelse en bolig i de mere udsatte boligområder.

Kriterierne for anvendelse af fleksibel udlejning i Civica varierer fra boligområde til boligområde. Et af de kriterier, som anvendes, tilgodeser borgere, der arbejder i Odense og pendler til byen. Kommunen og boligorganisationen vil gerne tilbyde disse borgere bolig i kommunen, således at de ikke længere skal pendle. Ifølge nøglepersonen fra Civica er der tre grunde til, at man har ønsket at tilgodese denne gruppe.

For det første skal alle borgere have mulighed for at bo tæt på deres job, så man forhindrer, at nogen fravælger et job på grund af, at der er for stor afstand til jobbet. For det andet er boligorganisationen interesseret i at få flere ressourcestærke beboere ind i de udsatte boligområder. For det tredje er Odense Kommune interesseret i at få flere skattebetalende borgere til kommunen. Nøglepersonen fra kommunen påpeger, at kommunens primære mål med at anvende fleksibel udlejning er at få flere skattebetalende borgere til Odense og sekundært at skabe større spredning i beboermassen.

En anden gruppe, der tilgodeses med fleksibel udlejning, er unge, der lige har færdiggjort deres studie og har boet i en studiebolig i boligorganisationen. Denne gruppe tilgodeses med henblik på at skabe en varieret beboermasse i forhold til alder og uddannelse. Hvis denne gruppe ikke bliver tilgodeset, så vil de unge nyuddannede beboere have svært ved at finde en bolig på grund af de lange ventelister, der er i attraktive boligområder.

Et tredje kriterium, som anvendes i nogle afdelinger i eksempelvis Vollsmose, tilgodeser seniorer, således at beboere over en bestemt alder får fortrinsret via den fleksible udlejning.

Desuden anvendes fleksibel udlejning i Vollsmose med henblik på at give studerende fortrinsret til bestemte ledige boliger, da de studerende anses som en ressource for boligområdet.

Endelig tilgodeser Civica, via den fleksible udlejning, ansøgere med børn under 18 år i bestemte afdelinger. Hensigten er at få en yngre generation af familier ind i nogle af de attraktive boligområder, da disse områder, grundet deres popularitet og lange ventelister, primært bebos af ældre borgere. Det er dog en udfordring, at der ofte kun er få ledige boliger i de attraktive boligområder.

Når boligorganisationen og kommunen har en aftale om at anvende fleksibel udlejning til at ændre i beboermassen i de attraktive bo-

ligområder, så er det endvidere med henblik på at ændre på, at beboere kun kan få en mere attraktiv bolig ved "at bo sig til én". Når der er oprykningsret på alle boliger, så vil ansøgere først blive tildelt en mindre attraktiv bolig, hvorefter de langsomt kan bevæge sig opad i bolighierarkiet. Ifølge den interviewede nøgleperson i Civica er ønsket at skabe en alternativ tilgang til denne procedure, så også unge mennesker har mulighed for at få en attraktiv bolig.

Både i Civica og i Odense Kommune anses fleksibel udlejning for at være et brugbart reguleringsværktøj. Nøglepersonen fra Civica påpeger dog, at en konsekvens af at anvende fleksibel udlejning er, at de almindelige og de interne ventelister bliver længere, hvilket ikke er ønskværdigt for de borgere, der er skrevet op på ventelisterne.

OVERVEJELSER OM KOMBINERET UDLEJNING OG TOMME BOLIGER

For at ændre beboersammensætningen i nogle af Odenses mest udsatte boligområder, såsom Vollsmose, har kommunen vedtaget at anvende kombineret udlejning. Kombineret udlejning er dog aldrig blevet anvendt i praksis, da der altid har været ledige boliger i området. Det er dyrt i drift at have tomme boliger, og det vil, ifølge kommunen, desuden føre til, at området vil blive opfattet som mere udsat. Vurderingen er, at kombineret udlejning ikke er velegnet i de boligområder, hvor der ikke er venteliste til en bolig.

FREMME AF FRAFLYTNING

Odense Kommune har haft et projekt i Vollsmose, hvor kommunen har givet økonomisk støtte til fremme af fraflytning til familier, der har medlemmer i risiko for at komme ind i en hård kriminel løbebane. Kommunen har forsøgt at omplacere disse familier fra Vollsmose til områder uden for Vollsmose. Hvis kommunen fx har fået kendskab til, at en dreng er ved at blive en del af "den hårde kerne" i Vollsmose, så har kommunen taget en dialog med forældrene og i samarbejde med Civica fundet en anden bolig til familien i et andet område. Derved har man forsøgt at få drengen ud af den omgangskreds, man har vurderet ikke er til drengens bedste. Projektet er netop afsluttet, da det ifølge kommunen har været svært at motivere familier, der falder inden for målgruppen, til at flytte. Kommunens vurdering er, at effekten af projektet har været minimal, fordi der ofte er flyttet borgere ind i området, som var lige så

udsatte som dem, kommunen netop havde hjulpet med at flytte ud. Kommunen vurderer også, at et lignende projekt kun kan lykkes, hvis der gives støtte til fraflytning i udsatte boligområder, der er under udvikling til at blive attraktive, således at mere ressourcestærke borgere vil flytte ind i området. Det vil, ifølge flere af de interviewede nøglepersoner, kræve et stærkt motivationsarbejde at få familier til at flytte, hvilket vil være en udfordring.

ALTERNATIVE STRATEGIER

Odense Kommune anvender endvidere andre strategier i forhold til at regulere i beboersammensætningen i de almene boligområder.

I Civica har man eksempelvis omdannet nogle af fireværelseslejlighederne til deleboliger, hvor boligen deles op i tre lejekontrakter, således at lejerne får et værelse hver og ellers må deles om køkken, toilet og stue. Det er, ifølge nøglepersonen i Civica, typisk unge studerende, der ønsker at bo på denne måde, hvorfor oprettelsen af deleboliger kan bidrage til at få unge studerende ind i boligområder, som de ellers ikke har haft adgang til på grund af huslejeniveauet. Det har, ifølge nøglepersonen, også den fordel, at man kan få udlejet nogle af de store og dyre lejligheder, som ellers kan være svære at udleje.

I Vollsmose har Civica, som en del af den boligsociale indsats, arbejdet for at få skabt bedre presseomtale og derigennem skabe forudsætningerne for en vellykket beboerregulering. Nøglepersonen vurderer, at det grundlæggende problem ved Vollsmose er, at området ikke er attraktivt for de ressourcestærke borgere, hvilket bl.a. ses som en konsekvens af en overdreven dårlig omtale af området i pressen. Derfor arbejder Civica på at få de gode historier fra området ud, hvilket i sidste ende skal gøre det muligt at ændre beboersammensætningen.

FYSISKE ÆNDRINGER OG BEBOERREGULERING

Foruden anvendelsen af de forskellige udlejningsredskaber og anvisningsmodeller er der også planlagt fysiske ændringer af bestemte boligområder i Odense, der bl.a. har til hensigt at ændre beboersammensætningen.

I Bolbro i Odense er der, ifølge nøglepersonen i Civica, fx planlagt og vedtaget et større renoveringsprojekt[17], hvor antallet af boliger reduceres ved at mindre boliger lægges sammen. Dette gøres, ifølge nøg-

17. http://www.fyens.dk/odense/Almene-boliger-renoveres-for-281-mio-kr/artikel/2741861.

lepersonen, med henblik på at gøre boligerne mere attraktive for familier, og boligorganisationen forsøger derved at skifte en del af beboerne ud.

Den interviewede nøgleperson i Civica forklarer, at der i forbindelse med helhedsplanerne i Granparken, Lærkeparken og Fyrparken er et oplæg på vej omkring reducering af antallet af boliger. Ifølge nøglepersonen relaterer reduceringen af boliger i disse områder sig til et arkitektonisk ønske om at åbne områderne mere op og gøre det mere lyst, hvilket skal virke tryghedsskabende og kriminalpræventivt.

Udfordringen ved renoveringer og andre fysiske ændringer af boligområder er dog huslejestigninger, som potentielt kan presse de økonomisk svageste beboere ud af boligområderne. Ifølge nøglepersonen er det derfor vigtigt at være opmærksom på at friholde boliger for renoveringer i forbindelse med de store helhedsplaner for at sikre en relativt lav husleje, så de almene boliger stadig er for alle borgere.

ERFARINGER OG UDFORDRINGER

Alle nøglepersonerne pointerer, at der er et godt samarbejde mellem kommunen og boligorganisationerne, og at de sammen får håndteret den kommunale anvisning på en måde, hvor alle de udsatte borgere får en bolig, uden at de alle henvises til samme boligområde. Kommunen og boligorganisationerne har således, ud fra nøglepersonernes opfattelse, held med at fordele de udsatte borgere nogenlunde jævnt mellem Odenses almene boliger, og det medvirker til, at der ikke udvikles flere udsatte boligområder.

Nøglepersonerne fra kommunen og Civica påpeger dog, at det ikke er lykkedes at ændre beboersammensætningen i Vollsmose, der af nøglepersonerne opfattes som Odenses mest udsatte boligområde. Den interviewede nøgleperson i Civica fortæller, at det er lykkedes at få flere ressourcestærke beboere ind i alle organisationens udsatte boligområder med undtagelse af Vollsmose. 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. Vollsmose bliver i den sammenhæng betegnet som en "integrationsmaskine", hvor borgere uden arbejde flytter ind, hvorefter de, når de får arbejde, vælger at flytte ud. Kommunen konkluderer, at der skal anvendes nogle andre redskaber og strategier, hvis beboersammensætningen i Vollsmose skal ændres, og der peges i den sammenhæng på, at

man kan overveje at nedsætte huslejen for studerende med henblik på at få flere studerende ind i Vollsmose.

Foruden den store udfordring, som Odense har med Vollsmose, påpeger nøglepersonerne, at Odense i fremtiden vil have en udfordring med at skaffe billige boliger til de mest ressourcesvage borgere. Dette anser flere af nøglepersonerne som en konsekvens af to tendenser. For det første er de sociale ydelser blevet sat ned for bestemte grupper. For det andet er der stadig færre af de mindste, billige almene boliger, da nogen er lagt sammen til større familieboliger, og andre er blevet renoveret. Dette kan være gjort i bestræbelserne på at skabe tidsvarende og attraktive almene boliger, så man har kunnet få ressourcestærke beboere tiltrukket, men det har i nogle tilfælde presset de fattigste beboere ud af visse områder. Den interviewede nøgleperson i Civica fremhæver, at deleboligerne, hvor flere borgere deles om en bolig, er en mulighed for fortsat at have boliger til studerende, der ikke har så mange penge.

AALBORG

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 med henblik på at regulere i beboersammensætningen i de almene boligområder. I det følgende beskriver vi de formål, der ligger bag beboerreguleringen, hvordan kommunen og boligorganisationerne konkret har forsøgt at regulere i beboersammensætningen, og hvilke erfaringer og udfordringer kommunen og boligorganisationerne har i forhold til beboerreguleringen. Vi har interviewet nøglepersoner fra kommunen og Himmerlands Boligforening.

FORMÅLET MED BEBOERREGULERINGEN

Ifølge interviewede nøglepersoner fra Aalborg Kommune og Himmerland Boligforening er det vigtigt, at der er mangfoldighed i byens almene boligområder, og at beboersammensætningen er afbalanceret, så der hverken er en koncentration af ressourcesvage eller ressourcestærke beboere i et område. Kommunen arbejder, ifølge nøglepersonerne, for at sprede borgere uden for arbejdsmarkedet, borgere med sociale problemer og borgere med etnisk minoritetsbaggrund mere jævnt i de almene

boliger. Ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen er der i kommunen en forestilling om, at man, når man regulerer på baggrund af beskæftigelse, samtidig regulerer på etnicitet. Ifølge nøglepersonerne er det afgørende for Aalborg Kommune ikke at problematisere etnicitet, da etnicitet ikke i sig selv anskues som et problem. Det er derimod de afledte sociale effekter af etnicitet, som kan skabe problemer – eksempelvis manglende sprogkundskaber.

Når beboersammensætningen er afbalanceret, gør det, ifølge nøglepersonerne fra kommunen og boligorganisationen, boligområdet mere attraktivt at flytte til. Ifølge den interviewede nøgleperson fra boligorganisationen får boligområder, hvor der ikke er en tilstrækkelig spredning i beboersammensætningen, ofte et dårligt ry. Det dårlige ry knytter sig, ifølge nøglepersonen, typisk til boligområder med en høj koncentration af etniske minoriteter, en høj koncentration af socialt udsatte etniske danskere og en høj koncentration af voksne beboere, der ikke er i beskæftigelse og som har erfaring med kriminalitet. Hvis der er for stor en koncentration af ressourcesvage beboere i et område, og området derfor bliver kategoriseret som en ghetto, så vil det, ifølge nøglepersoner fra kommunen, virke yderligere afskrækkende for andre beboere at flytte til området. Aalborg har et boligområde, der er kategoriseret som ghetto, og det er, ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen, noget, beboerne er meget bevidste om, og som de opfatter som uretfærdigt. Ifølge nøglepersonerne er beboerne i det pågældende "ghettoområde" generelt ikke utilfredse med området, men derimod utilfredse med områdets image. Et formål med beboerreguleringen er, ifølge interviewede nøglepersoner i kommunen, også at modvirke, at boligområderne i Aalborg bliver kategoriseret som ghettoer.

Derudover vurderer de interviewede nøglepersoner, at en for høj koncentration af beboere uden for arbejdsmarkedet i et bestemt boligområde vil have en negativ påvirkning på de øvrige beboere i boligområdet. Nøglepersonerne er særligt bekymrede for børnenes fremtidsudsigter, hvis de vokser op i et boligområde, hvor den dominerende norm er, at man går hjemme. Bekymringen er, at børnene vil internalisere den dominerende norm om ikke at arbejde, når de mangler gode rollemodeller blandt de voksne beboere. Hvis der derimod er en høj koncentration af beboere i beskæftigelse i et boligområde, vil det, ifølge nøglepersonerne i kommunen, betyde, at børnene internaliserer en bedre norm om, at man skal gå på arbejde. Ifølge nøglepersonerne vil det samtidig have en

positiv effekt på de få kontanthjælpsmodtagere, der er i boligområdet, som vil få et ønske om at komme i arbejde, da mennesker generelt stræber efter at være ligesom andre omkring sig. De ressourcestærke beboere går muligvis ikke direkte ind og hjælper de ressourcesvage beboere, men deres primære formål er, ifølge de interviewede nøglepersoner, at fungere som rollemodeller.

KOMMUNAL ANVISNING

Kommunen har tidligere anvendt langt færre boliger, end kommunen har modtaget til kommunal anvisning, fordi det har været relativt nemt at få bolig i Aalborg. Det er dog, ifølge de interviewede nøglepersoner fra kommunen og boligorganisationen, ved at ændre sig, i og med at kommunen skal modtage en del flygtninge. Da kommunen generelt har haft behov for langt færre boliger, end kommunen har krav på, så har det været muligt for kommunen at sortere i boligerne og på den måde regulere i beboersammensætningen ved fx at friholde udsatte boligområder fra kommunal anvisning.

Ifølge interviewede nøglepersoner i kommunen og boligorganisationen, så har medarbejderne i den kommunale boliganvisning et godt kendskab til, hvordan beboersammensætningen ser ud i de forskellige afdelinger og boligområder i kommunen. Kommunen bruger kendskabet til at fordele beboere således, at kommunen fx i nogle tilfælde vil vælge at takke nej til boliger i mere udsatte boligområder, mens de vil bruge boligerne til anvisning i de velfungerende og attraktive boligområder, som betegnes "smørhuller". Fordelen ved at regulere gennem kommunal anvisning er, ifølge en af de interviewede nøglepersoner i kommunen, at kommunen kan vælge, i modsætning til boligorganisationerne, som skal gå efter ventelisten. Derudover kan kommunen tage hensyn til den enkelte borgers situation og finde et passende boligområde til vedkommende uden at skulle agere inden for nogle rigide regler som ved fleksibel og kombineret udlejning. Det er således, ifølge den interviewede nøgleperson i kommunen, et fleksibelt reguleringsværktøj.

Kommunen forsøger, ifølge de interviewede nøglepersoner, endvidere at sprede etniske minoriteter, herunder flygtninge, mere jævnt gennem den kommunale anvisning. Der findes en arbejdsgruppe i kommunen, som har til opgave at overvåge kommunens boligområder på baggrund af tal fra Danmarks Statistik. De ser bl.a. på andelen af etniske minoriteter i boligområderne. Der er ikke fastlagt en grænse for, hvor høj

en andel af etniske minoriteter et boligområde maksimalt må have, men kommunen forsøger, ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen, så vidt muligt at friholde et boligområde fra at modtage etniske minoriteter, herunder flygtninge, hvis det allerede har en relativt høj andel af etniske minoriteter. Kommunen har dog kun mulighed for at regulere, i hvilke boligområder flygtninge førstegangsplaceres. Når flygtningene er placeret i et boligområde, gør de sig aktivt boligsøgende på den almindelige venteliste. Det betyder, at de efter et treårs integrationsforløb, eller så snart de er blevet selvforsørgende, kan flytte hen, hvor de selv ønsker. Der er, ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen, ingen tvivl om, at de typisk "flytter hen til ligesindede" i boligområder, hvor der er andre flygtninge, hvilket modvirker den beboerspredning, som kommunen forsøger at skabe.

Der er generelt ikke lange ventelister til de almene boligområder i Aalborg, hvorfor det er let for borgerne at skifte mellem forskellige boligområder, og det gør det svært for kommunen at skabe en holdbar spredning. Omvendt har kommunen haft relativt let ved at regulere gennem den kommunale anvisning, da kommunen har haft flere boliger til rådighed, end der har været behov for.

I fremtiden bliver det dog, ifølge interviewede nøglepersoner i kommunen, sværere for kommunen at regulere gennem den kommunale anvisning, da kommunen inden for det næste år skal boligplacere 600 flygtninge, hvilket er medvirkende til, at kommunen vil komme til at anvende alle de billige boliger, som man får fra boligorganisationerne. Efterspørgslen på billige boliger er ikke alene øget som en konsekvens af den aktuelle flygtningekrise, men også som en konsekvens af renoveringsprojekter i nogle af de almene boligområder, der har medført huslejestigninger. De interviewede nøglepersoner vurderer, at efterspørgslen på billige boliger vil være en udfordring i fremtiden i forhold til at boligplacere økonomisk svage borgere. Der er med støtte fra staten oprettet nogle såkaldt "skæve boliger" til borgere med særlige behov, såsom hjemløse og husvilde, og det letter, ifølge interviewede nøglepersoner i kommunen, lidt af presset fra den kommunale anvisning, da man tager de personer, som er sværest at boligplacere, ud af den kommunale anvisning ved at give dem nogle særlige boligtilbud.

FLEKSIBEL UDLEJNING

Ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen anvendes fleksibel udlejning i Aalborg ikke primært for at få mere ressourcestærke beboere til at flytte ind i udsatte boligområder. Fleksibel udlejning er kun anvendt i få boligområder med henblik på at skabe en anden beboersammensætning. I et boligområde har fleksibel udlejning fx været anvendt til at få flere borgere i beskæftigelse og flere ældre ind i området, da området havde en skæv beboersammensætning. Aftalen om at anvende fleksibel udlejning i det pågældende boligområde er dog ophørt, da det, ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen, ikke længere var nødvendigt at ændre i beboersammensætningen. Ifølge nøglepersoner i kommunen anvendes der også fleksible kriterier i et andet udsat boligområde, der tilgodeser pendlere, som arbejder i Aalborg, men bor uden for byen. Ifølge de interviewede nøglepersoner er kommunen og boligorganisationens formål med at tilgodese pendlere, at det er lettere at få borgere, der ikke er fra kommunen, ind i det pågældende udsatte boligområde, da disse borgere ikke har de samme fordomme om området, som aalborgenserne har.

Ifølge nøglepersonerne i kommunen anvendes fleksibel udlejning i Aalborg primært med henblik på at sikre, at boliger anvendes af den målgruppe, som boligerne oprindeligt er tiltænkt. Eksempelvis er der fleksible udlejningskriterier til stueetagerne i nogle boligområder, der tilgodeser ældre borgere over 65 år. Ligeledes er der fleksible kriterier i andre boligområder med mange familieboliger, der tilgodeser børnefamilier. Der er således ikke en samlet strategi og en ensartet brug af fleksibel udlejning på tværs af boligområderne i kommunen, og der har ikke været en samlet strategi. Der har derimod været en del enkeltstående aftaler med enkelte boligorganisationer, som giver særlige grupper fortrinsret.

Fleksibel udlejning anvendes, ifølge interviewede nøglepersoner i kommunen, kun i få boligområder i dag, da mange af de tidligere aftaler er ophørt. Aftalerne er ophørt, fordi der er kommet fælles opnotering, hvor mange af boligselskaberne er repræsenteret. Boligorganisationerne har ønsket at have fælles retningslinjer på tværs af boligområderne, så det er mere enkelt for ansøgere at gennemskue.

En af udfordringerne ved fleksibel udlejning er, ifølge interviewede nøglepersoner i kommunen, at det gør det uigennemskueligt for ansøgerne at finde ud af, hvor på ventelisten de reelt befinder sig. Det kan godt være, at de står nummer et på ventelisten, men hver gang en bolig

bliver ledig, kommer en anden borger foran, som opfylder de fleksible kriterier og får boligen.

De interviewede nøglepersoner i kommunen anskuer dog fleksibel udlejning som et godt redskab i forbindelse med renoveringer, hvor det kan være anvendeligt at kunne regulere i beboersammensætningen for derved at sikre, at bestemte grupper får fortrinsret til de nyrenoverede boliger, som er tiltænkt disse grupper – fx ældre og handicappede.

Derudover påpeger en nøgleperson i boligorganisationen, at fleksibel udlejning kun er anvendelig, hvis der er lange ventelister med borgere, der opfylder de fleksible kriterier. Det har ikke været tilfældet i den boligorganisation, nøglepersonen arbejder i, hvorfor man ikke har anvendt fleksibel udlejning.

KOMBINERET UDLEJNING OG TOMME BOLIGER

Kommunen har modtaget økonomisk støtte fra satspuljemidlerne med henblik på at afprøve kombineret udlejning, og redskabet er anvendt i boligområdet Sebbersundvej siden april 2014. Det bliver kun anvendt i Sebbersundvej, da det er det eneste boligområde i Aalborg, der opfylder kriterierne for at kunne anvende kombineret udlejning. Kommunen så, ifølge interviewede nøglepersoner i kommunen, kombineret udlejning som det eneste tilbageværende reguleringsredskab, der kunne gribes til for at ændre i beboersammensætningen i Sebbersundvej. Boligområdet er blevet renoveret og kan derfor ikke renoveres på ny i håbet om at ændre beboersammensætningen. Kommunen har desuden vurderet, at ventelisterne til området er for korte til, at fleksibel udlejning er en mulighed. Ifølge de interviewede nøglepersoner anvender Aalborg Kommune og boligorganisationen kombineret udlejning i Sebbersundvej med henblik på at stoppe tilflytningen af ressourcesvage borgere, at opbygge ventelisten fremadrettet og derudover at skabe en ny interesse for Sebbersundvej.

Den økonomiske støtte fra satspuljen har givet mulighed for både at dække tomgangsleje (dvs. at boliger står tomme, hvilket medfører et huslejetab) og at lave indsatser, som kan være med til at forbedre områdets image for at tiltrække flere ressourcestærke beboere. Hvis det ikke lykkes at få udlejet en bolig i boligområdet inden for opsigelsesperioden på tre måneder, så har det været en mulighed at lade boligen stå tom, indtil den kunne udlejes. Tomgang er dog, ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen, ikke forekommet i det omfang, kommunen havde

forestillet sig. Det er i de fleste tilfælde lykkedes at få udlejet boligerne inden opsigelsesperiodens udløb.

Inden kombineret udlejning blev taget i anvendelse, var der, ifølge de interviewede nøglepersoner, diskussioner i kommunen om, hvorvidt det er diskrimination at afvise ressourcesvage ansøgere. Efter at redskabet er taget i brug, har der dog, ifølge de interviewede nøglepersoner, ikke været de store etiske diskussioner. Folk i området har generelt haft forståelse for, at det er nødvendigt at regulere i beboersammensætningen, hvis miljøet i boligområdet fortsat skal være godt.

De interviewede nøglepersoner i kommunen oplever generelt ikke kombineret udlejning som et administrativt tungt redskab. Proceduren for udlejning gennem kombineret udlejning kræver, ifølge de interviewede nøglepersoner, et godt samarbejde mellem kommunen og boligorganisationen, og det oplever nøglepersonerne også, at der er. Proceduren for ansøgere til Sebbersundvej fungerer ved, at boligorganisationen sender ansøgeren videre til kommunen, som undersøger ansøgerens forsørgelsesgrundlag og herefter godkender eller afviser ansøgeren. Kommunen har ikke oplevet at skulle afvise mange ansøgere, hvilket, ifølge de interviewede nøglepersoner, muligvis skyldes, at mange kender udlejningskriterierne i boligområdet. Derfor vælger eksempelvis kontanthjælpsmodtagerne ikke at søge. Kommunen har således ikke oplevet, at der er kommet mange afviste ansøgere på deres visitationslister. Før der blev anvendt kombineret udlejning, bestod ventelisten ifølge de interviewede nøglepersoner primært af kontanthjælpsmodtagere eller andre socialt udsatte borgere, men det har ændret sig.

Ved at anvende kombineret udlejning sikrer kommunen sig, at modtagere af langvarig kontanthjælp og førtidspensionister ikke kan flytte ind i boligområdet. Borgere, som lige er kommet på kontanthjælp, eller som har været på dagpenge i et år, kan stadig flytte ind i området, men kommunen oplever generelt, at det er ressourcestærke borgere i beskæftigelse, der flytter ind i området. De oplever dog samtidig, at det er de ressourcestærke, som også vælger at flytte væk fra området igen, hvorfor beboersammensætningen måske ikke bliver ændret radikalt. De interviewede nøglepersoner påpeger, at det er for tidligt at udtale sig om effekten på beboersammensætningen endnu.

De interviewede nøglepersoner fra kommunen påpeger i øvrigt, at anvendelsen af kombineret udlejning formentlig har fået bremset en mere negativ beboerudvikling i Sebbersundvej. Der har været en del re-

noveringer i boligområderne omkring Sebbersundvej, hvorfor huslejen i disse områder generelt er steget, og det ville formentlig have fået flere kontanthjælpsmodtagere til at søge bolig i Sebbersundvej, der er et relativt billigt boligområde, men det er bremset på grund af de kombinerede udlejningskriterier.

Ifølge de interviewede nøglepersoner har kombineret udlejning indtil nu været en succes. Fordelen ved kombineret udlejning er, ifølge nøglepersonerne, at kommunen har mulighed for at visitere de afviste ansøgere ind i velfungerende boligområder. Det er dog, ifølge de interviewede nøglepersoner, ikke alle de afviste ansøgere, der ønsker at blive visiteret hen til de attraktive boligområder, da de ønsker at bo i områder, hvor flertallet ligner dem selv. Kombineret udlejning kan dog som minimum være med til at skubbe de mest ressourcesvage beboere væk fra de mest udsatte boligområder.

OFFENTLIG ANNONCERING

Aalborg har kun i begrænset omfang anvendt offentlig annoncering af ledige boliger. Det er dog anvendt i forbindelse med anvendelsen af kombineret udlejning i Sebbersundvej, hvor kommunen og boligorganisationen også har anvendt muligheden for at lade boliger stå tomme. Mens boligerne har stået tomme, er de blevet annonceret til leje gennem fx pjecer og Facebook, og ifølge de interviewede nøglepersoner er det lykkedes at tiltrække ressourcestærke borgere. Nøglepersonerne peger på, at det specielt har været borgere, som ikke har boet i Aalborg, som man har formået at tiltrække via den offentlige annoncering, og nøglepersonerne mener, at dette kan være et resultat af, at borgere uden for Aalborg ikke har samme billede af Sebbersundvej, som borgere i kommunen har.

Foruden offentlig annoncering af ledige boliger anvender boligorganisationerne, ifølge interviewede nøglepersoner i kommunen, generelt langt flere ressourcer på markedsføring. En del af boligorganisationerne har fået fælles opnotering, hvilket betyder, at ansøgere skriver sig op til alle boligorganisationerne på én gang. Efter oprettelsen af den fælles opnotering gjorde boligorganisationerne en stor indsats for at markedsføre sig, hvilket, ifølge interviewede nøglepersoner i kommunen, har resulteret i markant flere medlemmer, hvorfor nøglepersonerne mener, at indsatsen har fungeret efter hensigten. Derudover reklamerer de enkelte boligorganisationer også i bybusser, og kun få organisationer har ikke en markedsføringsstrategi.

ALTERNATIVE STRATEGIER

Kommunen og boligorganisationerne har en række alternative strategier, der har til formål at få ressourcestærke beboere til at flytte ud i nogle af de udsatte boligområder eller på anden måde regulere i beboersammensætningen. Ifølge interviewede nøglepersoner i kommunen har det været drøftet, at prominente gæster kan flytte ind i de tomme lejligheder i de udsatte boligområder, mens de opholder sig i byen. Det kan fx være i forbindelse med et gæstespil på teatret, hvor skuespillerne får mulighed for at bo i de tomme lejligheder. En anden målgruppe kan være politikere, som deltager i kongresser i Aalborg. Derudover har det været drøftet, at man kunne få optaget "Gintberg i ghettoen". Idéen bag strategierne er, ifølge de interviewede nøglepersoner, at få skabt et bedre image for de udsatte boligområder.

Der er lavet en aftale med Aalborg Teater, som starter i 2016. Der er også en aftale med Aalborg Universitet, der består i, at gæsteprofessorer på universitet får en bolig i et af de udsatte boligområder.

Kommunen anvender også i mindre grad differentieret husleje, hvilket har til hensigt at få forskellige beboertyper til at bo sammen. Det er dog, ifølge en interviewet nøgleperson i kommunen, relativt udfordrende at anvende. En af udfordringerne er, at kommunen skal dokumentere kvalitative begreber som eksempelvis herlighedsværdi.

Den interviewede nøgleperson fra boligorganisationen fortæller, at man i boligorganisationen har delt nogle af familieboligerne i et af de udsatte boligområder op til en art deleboliger for unge studerende. Det er primært unge østeuropæiske studerende, der benytter sig af denne boligform, hvilket, ifølge nøglepersonen, skyldes, at de generelt ikke har så mange penge som danske studerende. Indflytningen af de østeuropæiske studerende har, efter nøglepersonens vurdering, været en succes, da de har bragt liv til boligområdet uden at skabe ballade.

Generelt har kommunen forsøgt at sprede ressourcesvage beboere mere jævnt i boligområderne, men for bestemte grupper af udsatte borgere har kommunen haft et ønske om at koncentrere dem for derved også at kunne koncentrere hjælpen til disse borgere. Kommunen har fx samlet unge med fysiske handikap og unge ADHD i opgange, hvilket er gjort ved, at de er blevet boligplaceret, før byggeriet var bygget færdigt. Ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen har denne model vist sig at fungere godt for denne målgruppe, men nøglepersonerne vurderer,

at modellen højst sandsynligt ikke vil fungere lige så godt for voksne med tungere problemer.

FYSISKE ÆNDRINGER OG BEBOERREGULERING

De interviewede nøglepersoner fra kommunen og boligorganisationen påpeger, at Aalborg har forsøgt at beboerregulere gennem fysiske ændringer af de almene boligområder såsom renoveringer og sammenlægning af boliger. Kommunen stiller, ifølge en interviewet nøgleperson i kommunen, krav til, at renoveringer af boligområder ikke kun skal have et fysisk formål, men også et boligsocialt formål. Det betyder fx, at renoveringen skal bidrage til at tiltrække nye beboertyper og dermed bidrage til at ændre beboersammensætningen.

Kommunens politik er dog, ifølge interviewede nøglepersoner i kommunen, at boligorganisationerne ikke må foretage renoveringer, der medfører så kraftige huslejestigninger, at de svageste beboere ikke længere kan bo der. Der skal således findes en passende balance mellem pris og stand, hvilket kan være en udfordring. Den interviewede nøgleperson i boligorganisationen påpeger, at det ikke altid bliver meget dyrere for beboerne at få renoveret deres boligområde, men at udsatte beboere ofte ikke "kan se sig selv" i de ofte meget lyse nyrenoverede boliger, hvorfor de flytter væk.

Aalborg Kommune har, ifølge interviewede nøglepersoner i kommunen, også forsøgt at skabe et mix i ejerforhold. Med det nuværende boligprogram er det fx blevet aftalt, at man skal forsøge at blande private udlejningsboliger med nybyggede almene boliger. Det betyder, at der kan være almene boliger og privatudlejningsboliger i samme bygning, hvor der er fælles drift. Ifølge de interviewede nøglepersoner vil det dog højst sandsynligt ikke have en stor effekt på beboersammensætningen, da de almene boliger i Aalborg ikke er billigere at opføre end de private udlejningsboliger, og derfor vil beboerne have den samme husleje og sandsynligvis ikke opdage, om de bor i en almen bolig eller i en privat udlejningsbolig.

Ifølge interviewede nøglepersoner i kommunen har tankegangen vedrørende renoveringer og bygning af nye almene boliger udviklet sig markant de sidste femten år. For femten år siden var der fokus på at renovere tage, vinduer og facader, mens boligsociale formål og beboerregulering i dag tænkes ind i de fysiske renoveringer. Ifølge de interviewede nøglepersoner er kommunen tilfreds med den nuværende praksis og har

inkorporeret tankegangen om, at blandede ejerforhold og boligtyper kan være med til at ændre beboersammensætningen.

ERFARINGER OG UDFORDRINGER

Ifølge den interviewede nøgleperson i boligorganisationen var kommunen tidligere ikke lydhør over for boligorganisationens anmodning om hjælp i forbindelse med en uhensigtsmæssig udvikling i et af boligorganisationernes udsatte boligområder. Nøglepersonen fra boligorganisationen fremhæver dog, at kommunen lytter nu og aktivt hjælper med at få taget hånd om problemerne i god tid. De interviewede nøglepersoner i både boligorganisationen og kommunen fremhæver, at samarbejdet mellem kommunen og boligorganisationen er godt.

Ifølge de interviewede nøglepersoner fra kommunen og boligorganisationen fungerer beboerreguleringen godt i dag. Kommunen har været forberedt på mange negative konsekvenser i forbindelse med beboerreguleringen og specielt i forbindelse med anvendelsen af kombineret udlejning, men de negative konsekvenser har ikke vist sig.

Aalborg har tidligere haft store problemer med mange tomme boliger, men dette problem er blevet minimeret, og Aalborg er i en situation, hvor stort set alle almene boliger er blevet lejet ud. En af de fremtidige udfordringer bliver, ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen og boligorganisationen, ikke at skaffe beboere til boligerne, men at skaffe boliger nok til dem, der søger en bolig. Nøglepersonerne forudser, at det specielt kan blive en udfordring at skaffe nok billige boliger til de økonomisk svageste borgere, idet de fattigste borgere bliver fattigere som en konsekvens af nedskæringerne i de sociale ydelser, og der bliver samtidig færre billige boliger på grund af renoveringer og sammenlægninger af boliger. Vestbyen gennemgår fx snart en renovering, som, ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen, vil få indflydelse på huslejen i de billige boliger, som der er mange af i Vestbyen. Renoveringen af Vestbyen vil formentlig resultere i færre billige boliger til kommunen, og samtidig vil det formentlig medføre, at det bliver stadig mere vanskeligt for de mest ressourcesvage beboere at bo bynært. Det er dog, ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen, ikke blot af hensyn til de mest ressourcesvage borgere, at Aalborg skal forsøge at holde huslejen nede. Kommunen har også selv en økonomisk interesse i at være konkurrencedygtig i forhold til Aarhus, og fordelen ved Aalborg er bl.a., at kommunen, ifølge de interviewede nøglepersoner, har lavere huslejer.

Den fremtidige udfordring med at skaffe nok billige boliger og generelt holde huslejeniveauet nede har, ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen medført, at nogle boligorganisationer har valgt at undlade at renovere eller sammenlægge etværelseslejligheder. Kommunen går også aktivt ind i dialogen, når der laves støttesagsbehandling for renoveringsarbejde for at appellere til, at boligerne bevarer en standard toværelses-størrelse efter renoveringen og altså ikke gøres større og meget dyrere. Derudover søger kommunen, ifølge nøglepersonerne, om midler i Landsbyggefonden for at sikre, at huslejen ikke stiger for voldsomt i forbindelse med renoveringer.

En anden udfordring, som kommunen og boligorganisationerne står overfor, og som alle de interviewede nøglepersoner nævner, er boligplaceringen af flygtninge. Det er en udfordring for kommunen at anskaffe nok boliger til flygtningene, og denne udfordring relaterer sig til manglen på billige boliger, i og med at flygtninge modtager lave ydelser. Ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen er der nok almene boliger i Aalborg til flygtningene, men mange af boligerne er for dyre, hvorfor de ikke kan anvendes, og kommunen må af lovmæssige grunde ikke reducere i huslejen til flygtningene. Det betyder, at kommunen ikke i tilstrækkelig grad kan udnytte boligkapaciteten. Der er, ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunen, fx en række ledige ældreboliger, som kunne være brugt til flygtninge, men på grund af huslejen er det ikke muligt for kommunen at stille ældreboligerne til rådighed for flygtningene, selvom kommunen betaler for tomgang på ældreboligerne. Ifølge nøglepersonerne betaler kommunen mere til tomgang, end den ville have gjort, hvis den kunne give økonomisk tilskud til flygtningene.

ISHØJ

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. I det følgende beskriver vi, hvilke formål der ligger bag beboerreguleringen, hvordan kommunen og boligorganisationerne konkret har forsøgt at regulere i beboersammensætningen, og hvilke erfaringer og

udfordringer kommunen og boligorganisationerne har i forhold til beboerreguleringen. Vi har interviewet nøglepersoner fra kommunen og AAB.

FORMÅLET MED BEBOERREGULERINGEN

Formålet med Ishøj Kommunes strategi er, ifølge en interviewet nøgleperson i kommunen, dels at få stoppet tilgangen af ressourcesvage borgere på overførselsindkomst, dels at få tiltrukket ressourcestærke borgere, der har en lønindtægt, eller som får SU eller pension. Kommunens begrundelse for at anvende denne tilgang er, at det er for dyrt for kommunen, hvis en for stor del af borgerne i kommunen er på overførselsindkomst, og der samtidig er for få skattebetalende borgere. Ishøj har generelt modtaget en stor andel af ressourcesvage borgere på overførselsindkomst sammenlignet med mange andre kommuner, hvilket de kommunale politikere i Ishøj, ifølge den interviewede nøgleperson i kommunen, har ønsket at stoppe.

Den interviewede nøgleperson fremhæver, at kommunen forsøger at gøre boligområderne mere attraktive for ressourcestærke borgere ved bl.a. at få stoppet tilflytningen af ressourcesvage borgere. Ved at tilgodese ressourcestærke borgere håber kommunen, ifølge den interviewede nøgleperson, også på, at Ishøj, herunder de almene boligområder i Ishøj, vil få et bedre ry. Som et led i at forbedre Ishøjs ry er det, ifølge nøglepersonen, også afgørende for kommunen, at Ishøj ikke har nogen boligområder på ghettolisten. Det er, ifølge den interviewede nøgleperson i kommunen, afgørende, at de almene boligområders ry er godt, hvis de ressourcestærke borgere skal tiltrækkes fra andre kommuner.

De interviewede nøglepersoner i kommunen og boligorganisationen fremhæver endvidere, at en øget andel af ressourcestærke beboere i boligområderne kan have øvrige positive effekter for boligområdet. De ressourcestærke beboere kan fx fungere som rollemodeller for de øvrige beboere. Derudover vil ressourcestærke beboere, ifølge den interviewede nøgleperson i boligorganisationen, ofte have større overskud end ressourcesvage beboere til at gøre en indsats for, at boligområdet er velfungerende.

Kommunen regulerer udelukkende på baggrund af beboernes forsørgelsesgrundlag. Kommunen ønsker ikke at stille boliger til rådighed for ressourcesvage borgere fra andre kommuner, men den prioriterer, ifølge den interviewede nøgleperson i kommunen, at de ressourcesvage borgere i Ishøj har mulighed for at få en bolig.

Ishøj har ingen intentioner om at regulere internt i kommunen og fx fordele de ressourcestærke beboere mere jævnt blandt kommunens boligområder. Ishøj ønsker at få flere ressourcestærke borgere til kommunen.

KOMMUNAL ANVISNING

Ishøj har anvendt 100 pct. kommunal anvisning til alle de almene boligområder i kommunen siden 2005. Det skete samtidig med en gennemgribende renovering af boligområderne. Forinden har der været 100 pct. kommunal anvisning i en bestemt afdeling. Erfaringerne herfra var gode, hvorfor kommunen indgik aftale med boligorganisationerne om at udvide ordningen til alle boligområderne.

100 pct. kommunal anvisning fungerer ved, at det kun er kommunen, der anviser borgere, som ikke allerede bor i kommunens almene boligområder, en bolig. Hvis man vil flytte ind i et af boligområderne i Ishøj, skal man derfor henvende sig til kommunen. Det gælder dog ikke, hvis man allerede bor i et af boligområderne i Ishøj og er skrevet på en intern venteliste i en af boligorganisationerne. Hver gang en bolig bliver ledig, tilbydes boligen først til de beboere, der står på den interne venteliste, som administreres af boligorganisationerne. Når der ikke er nogen fra den interne venteliste, der tager boligen, så får kommunen boligen. Når en ledig bolig bliver taget af én fra den interne venteliste, er der en ny bolig, der bliver ledig, som kommunen i så fald får, hvis ikke også denne bolig bliver taget af én fra den interne venteliste, osv. Kommunen ender dog altid med at få en bolig, når der er blevet en bolig ledig i kommunen.

Kommunen må bruge 25 pct. af sine boliger på boligsociale anvisninger til de borgere, der har fået en støtteskrivelse – det kan fx være udsatte borgere eller borgere i akut bolignød. Kommunen anviser dog kun borgere, der i forvejen bor i Ishøj. Da der ikke er så mange ishøjborgere, som har fået en støtteskrivelse, anvender kommunen i praksis meget færre end 25 pct. af boligerne til boligsocial anvisning. Når kommunen tildeler boliger gennem den boligsociale anvisning, kigger den ikke på, hvor borgerne anvises hen. Ishøj Kommune forsøger at fordele borgerne mellem de almene boligafdelinger i kommunen i det omfang, det er muligt.

De boliger, som kommunen ikke anvender til boligsocial anvisning, anviser kommunen efter nogle fastlagte kriterier, der skal sikre, at

det kun er ressourcestærke borgere, som kan få en bolig. Ansøgere skal fremvise de seneste tre måneders lønsedler eller papirer fra arbejdsgiver, a-kasse eller pension og/eller dokumentation for modtagelse af SU. Derudover skal ansøgere fremvise restanceattest. På den måde sikrer kommunen sig, at det kun er borgere, som ikke er på overførselsindkomst, der kan få en bolig. Samtidig får kommunen et indblik i ansøgerens økonomi, hvilket kommunen anvender i sin vurdering af, hvorvidt en ansøger kan tilbydes en given bolig. Hvis man ikke er på overførselsindkomst, og kommunen vurderer, at man har råd til at bo i den lejlighed, som kommunen har til rådighed, vil man få tilbudt boligen afhængigt af, om der er andre ansøgere, der opfylder de samme kriterier. Kommunen foretager således en konkret individuel vurdering ud fra husleje, boligstørrelse og boligtype. Derudover ser kommunen på, hvornår en ansøger har ansøgt om en bolig, og hvor akut ansøgeren har brug for bolig. Det er, ifølge den interviewede nøgleperson i kommunen, en individuel vurdering, som foretages af sagsbehandleren i kommunen, og det betyder, at kommunen ikke har nogen venteliste.

Kommunens ansøgningskriterier skal bl.a. tilgodese unge over 18 år, der ønsker at flytte hjemmefra i forbindelse med start på arbejde eller uddannelse, pensionister, der har en særlig tilknytning til Ishøj, samt borgere i beskæftigelse.

Kommunen tilgodeser også borgere på overførselsindkomst, der allerede bor i en almen bolig i Ishøj, hvis de ønsker at flytte til en mindre og/eller billigere lejlighed. Som reglerne er nu, er det umuligt for borgere på overførselsindkomst fra andre kommuner at få en almen bolig i Ishøj.

Som en del af aftalen mellem kommunen og boligorganisationerne dækker kommunen tomgangsleje, mens boligorganisationerne dækker eventuel huslejerestance i forbindelse med fraflytninger. Ifølge nøglepersonen i kommunen havde nogle af boligorganisationerne en idé om, at det ville blive dyrere for dem at indgå i aftalen, end det har vist sig at være. Huslejerestancerne er, ifølge den interviewede nøgleperson i boligorganisationen, også blevet markant mindre, hvilket nøglepersonen tilskriver en vellykket boligsocial gældsrådgivningsindsats samt udvikling i retning af en mere ressourcestærk beboersammensætning.

Ifølge de interviewede nøglepersoner er både kommunen og boligorganisationen meget tilfredse med aftalen om 100 pct. kommunal anvisning. Den interviewede nøgleperson i kommunen fortæller, at de boligrapporter, som kommunen udarbejder årligt, viser, at den gennem-

snitlige husstandsindtægt for tilflytterne til kommunen stiger kontinuerligt for hvert år, hvilket indikerer, at det lykkes kommunen at få tiltrukket mere ressourcestærke beboere. Den interviewede nøgleperson i kommunen påpeger, at en af fordelene ved at anvende 100 pct. kommunal anvisning som et reguleringsværktøj er, at kommunen har mulighed for at frasortere personer på baggrund af indkomst, hvilket boligorganisationerne ikke har tilladelse til. Ifølge nøglepersonen i kommunen ser kommunen ingen ulemper ved 100 pct. anvisningsret. Den interviewede nøgleperson i boligorganisationen vurderer, at boligorganisationen er meget tilfreds med aftalen, hvilket bl.a. skyldes, at beboere på den interne venteliste får tilbudt boligerne, før de gives til kommunen. På den måde er aftalen også god for de beboere, der allerede bor i boligafdelingen.

TOMME BOLIGER OG OFFENTLIG ANNONCERING

Som en del af udlejningsaftalen har Ishøj Kommune forpligtet sig til at dække udgifter forbundet med tomgang af ledige boliger. Ifølge nøglepersonen i kommunen har kommunen dog vurderet, at de økonomiske omkostninger, der måtte være i forbindelse med tomme boliger, har været mindre end de omkostninger, der er forbundet ved at betale til indflyttede borgere på overførselsindkomst fra andre kommuner. Ishøj havde førhen en del tomme boliger, men dette er, ifølge nøglepersonen i kommunen, ikke længere tilfældet, hvorfor kommunens udgifter til tomgang er minimale.

I de situationer, hvor der er en bolig, som kommunen ikke kan få afsat til nogen af de ansøgere, som kommunen har registreret, anvender kommunen offentlig annoncering af boligen. Det drejer sig typisk om nogle af de dyreste boliger. Kommunen annoncerer typisk boligen på sin hjemmeside og på Boligportalen.dk. Ifølge den interviewede nøgleperson i kommunen er Boligportalen det mest effektive medie at annoncere på, da Boligportalen når ud til mange flere boligsøgende borgere end Ishøj Kommunes hjemmeside, der for mange ikke er et oplagt sted at søge bolig. Kommunen boligannoncerer kun, hvis der er konkrete boliger, som er svære at udleje. På den måde forsøger kommunen selvfølgelig at få lejet den pågældende bolig ud, men kommunen er, ifølge den interviewede nøgleperson i kommunen, ofte også interesseret i at få flere ansøgere til bestemte typer af boliger, der er vanskelige at udleje. Kommunen undgår dog at annoncere, hvis den kun har meget få boliger og en del ansøgere, da kommunen, ifølge den interviewede nøgleperson,

ikke ønsker gennem annoncering at give et misvisende billede af, at der er mange ledige boliger.

ALTERNATIVE STRATEGIER

Ishøj Kommune og boligorganisationerne i Ishøj anvender også nogle alternative strategier med henblik på at styrke beboersammensætningen. Boligorganisationerne har tidligere haft store udfordringer med beboere, der ikke har betalt husleje til tiden. For at undgå økonomiske tab for boligorganisationerne og udsættelser af beboere har kommunen og boligorganisationerne etableret en gældsrådgivning, der er placeret ude i boligområdet. Gældrådgivningen er en del af en boligsocial helhedsplan, der er økonomisk støttet af Landsbyggefonden. Ifølge de interviewede nøglepersoner fra kommunen og boligorganisationen virker rådgivningen efter hensigten, hvilket kan ses af restancelisterne, som er blevet kortere, og antallet af udsættelser er også faldet. Nøglepersonerne påpeger, at meget af gældsrådgivningen har bestået i at gøre beboerne bevidste om, at de kan få boligsikring og andre ydelser, som kan styrke deres økonomi. Rådgivningen medvirker dermed til, at beboerne ikke bliver udsat af deres bolig, fordi de ikke kan få økonomien til at hænge sammen.

Kommunen har også givet nedslag i huslejen i en kortere periode i nogle af de boliger, der har været svære at leje ud, for at gøre boligerne mere attraktive. Konkret har kommunen givet et nedslag på 1.000 kr. om måneden i det første år, hvorefter huslejen er steget til normalniveauet.

Kommunen deltager også i erfa-møder med nogle af omegnskommunerne, og kommunerne er blevet enige om, at de ikke skal videresende boligsøgende borgere til hinanden. Det skyldes, at ingen af kommunerne har ledige boliger i øjeblikket. Kommunerne har, ifølge nøglepersonen i Ishøj Kommune, aftalt, at den enkelte kommune kan kontakte de øvrige kommuner, hvis de får ledige boliger.

FYSISKE ÆNDRINGER OG BEBOERREGULERING

Næsten alle de almene boligområder i Ishøj er blevet renoveret inden for de seneste 15 år. Ifølge den interviewede nøgleperson i kommunen har renoveringerne givet afdelingerne et løft, hvilket har gjort det lettere at tiltrække borgere i beskæftigelse fra andre kommuner.

Derudover forklarer den interviewede nøgleperson fra boligorganisationen, at man i et af områderne har slået små supplementsrum

sammen til nye ungdomsboliger. I det samme boligområde har man også etableret en del tagboliger. Disse ændringer er en del af en fysisk helhedsplan for boligområdet. Man har derved skabt en større forskellighed i typen af boliger og dermed også sikret sig, at der er forskellige typer af beboere, som flytter ind i det samme boligområde og ofte også i den samme bygning eller karré.

ERFARINGER OG UDFORDRINGER

Ifølge de interviewede nøglepersoner 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 - fx har Ishøj Kommune fortsat en af landets højeste ledighedsprocenter - ændrer kommunen og boligorganisationen, ifølge en af de interviewede nøglepersoner, ikke måden at regulere på. Den interviewede nøgleperson i kommunen har svært ved at vurdere, hvor langt Ishøj er fra at skulle ændre i sin reguleringsstrategi. Vedkommende konstaterer dog, at det, ud fra boligrapporterne, går den rigtige vej med at øge det sociale mix.

Den primære udfordring for kommunen er, ifølge den interviewede nøgleperson i kommunen, ikke at få lejet boligerne ud, men derimod at få skaffet nok billige boliger. Ifølge nøglepersonen har kommunen et stort behov for mindre boliger, såsom et-, to- og treværelseslejligheder, som ikke er for dyre. Den vurdering deles af den interviewede nøgleperson i boligorganisationen, der er bekymret for, om boligorganisationen i fremtiden stadig kan huse de mest ressourcesvage beboere. Med nedskæringer i overførselsindkomsterne frygter nøglepersonen i boligorganisationen, at de mest ressourcesvage ikke vil have råd til at bo i boligområderne i Ishøj. Udfordringen med at skaffe tilstrækkeligt billige boliger knytter sig for Ishøjs vedkommende ikke til boliganvisning af flygtninge, da Ishøj som nul-kommune ikke modtager nogen flygtninge. Det er derfor ikke en så akut udfordring, som det ses andre steder.

BRUG AF UDLEJNINGSREDSKABER

I dette kapitel undersøger vi, i hvilket omfang boligområder, der har modtaget boligsociale indsatser fra Landsbyggefondens 2006-2010-midler, har gjort forsøg med kommunal anvisning og øvrige udlejningsredskaber med henblik på at regulere i beboermassen.

Først belyser vi boligorganisationerne og kommunernes målsætninger i forhold til at regulere i beboersammensætningen, hvorefter vi afdækker omfanget af brugen af udlejningsredskaberne. I den sammenhæng undersøger vi, om der er karakteristika, der kendetegner de kommuner og boligområder (helhedsplaner), som anvender de enkelte udlejningsredskaber. De udlejningsredskaber, vi gennemgår, er følgende:

- Kommunal anvisningsret til almene boliger
- Fleksibel udlejning
- Kombineret udlejning
- Muligheden for at lade boliger stå tomme
- Fremme af fraflytning (flyttetilskud/flyttehjælp)
- Offentlig annoncering
- Beboermaksimum.

Kapitlet er baseret på data indsamlet i henholdsvis en spørgeskemaundersøgelse til ledere i kommuner, hvor der er en helhedsplan støttet af

2006-10-midlerne, og en spørgeskemaundersøgelse til forretningsførere i boligorganisationer, hvor der er en helhedsplan støttet af 2006-10-midlerne. Desuden er kapitlet baseret på registerdata til at beskrive karakteristika ved kommuner og helhedsplaner.

Hovedresultaterne i kapitlet er:

- Både blandt kommuner og boligorganisationer er der tre klare målsætninger for at regulere i beboermassen i de almene boligområder, nemlig henholdsvis ønsket om at "skabe en mere balanceret beboersammensætning", at "øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet" og at "modvirke en høj eller stigende andel ressourcesvage beboere".
- 78 pct. af de adspurgte kommuner, der har boligområder, der har modtaget støtte fra Landsbyggefondens 2006-10-midler, anvendte kommunal anvisning, 49 pct. anvendte fleksibel udlejning, 18 pct. anvendte offentlig annoncering. Andelene er henholdsvis 87 pct., 60 pct. og 24 pct., når vi inkluderer de kommuner, som p.t. anvender redskaberne. Øvrige boligsociale udlejningsredskaber er sjældent anvendt.
- De største kommuner anvender i gennemsnit flere boligsociale udlejningsredskaber end de øvrige kommuner, hvilket også gælder den halvdel af kommunerne, der har den største andel almene boliger ud af den samlede boligmasse.
- I 77 pct. af helhedsplanerne anvendtes i perioden 2006-10 kommunal anvisning, i 56 pct. anvendtes fleksibel udlejning og i 13 pct. anvendtes offentlig annoncering. Andelene er henholdsvis 82 pct., 62 pct. og 16 pct., når vi inkluderer de helhedsplaner, som p.t. anvender redskaberne. Øvrige boligsociale udlejningsredskaber er sjældent anvendt med undtagelse af beboermaksimum, som også er hyppigt anvendt.
- Helhedsplanerne anvendte i perioden 2006-2010 oftest kombinationen kommunal anvisning og fleksibel udlejning (44 pct.) og dernæst kommunal anvisning og offentlig annoncering (5 pct.).

MÅLSÆTNINGER FOR REGULERING I BEBOERSAMMENSÆTNINGEN

Kommuner og boligorganisationer er blevet bedt om at angive forskellige målsætninger med regulering af beboersammensætningen.

Figur 6.1 viser, for de adspurgte kommuner, andelen, der har svaret "i nogen grad" eller i "høj grad" til, at de har haft forskellige målsætninger med at regulere. Af figuren fremgår det, at tre målsætninger skiller sig ud, nemlig:

- At skabe en mere balanceret beboersammensætning
- At øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet
- At modvirke en høj eller stigende andel ressourcesvage beboere.

Af de ca. 40 kommuner, der har besvaret disse spørgsmål, har mellem 74 og 82 pct. angivet, at de har haft disse målsætninger "i nogen grad " eller "i høj grad". 82 pct. af kommunerne angiver, at målsætningen er at "skabe en mere balanceret beboersammensætning". Færrest kommuner, mellem 37 og 38 pct., har angivet følgende målsætninger med at regulere:

- At modvirke en høj eller stigende andel af beboere med etnisk minoritetsbaggrund
- At hjælpe med at stille boliger til rådighed for socialt udsatte børnefamilier
- At hjælpe med at stille boliger til rådighed for andre akut boligsøgende (fx pga. skilsmisse, konkurs eller lignende)
- At hjælpe med at stille boliger til rådighed for pendlere og tilflyttere til kommunen.

FIGUR 6.1

Andelen af kommuner, der har svaret "i nogen grad" eller "i høj grad" til, om de har specifikke målsætninger for at regulere i beboersammensætningen. Procent.

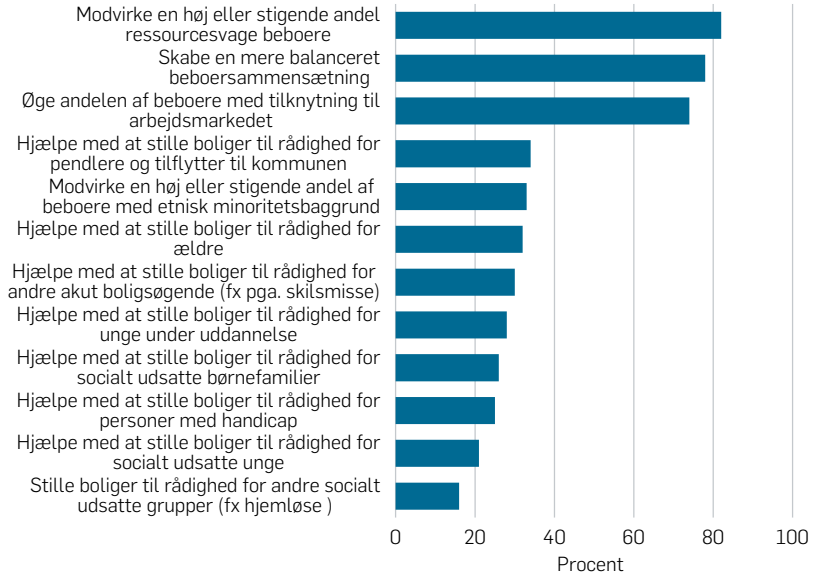
Anm.: Datagrundlag: 38-39 kommuner, afhængigt at det specifikke spørgsmål.
Andelene summer til mere end 100 pct., da kommunerne har kunnet angive "i nogen grad" eller "i høj grad" til mere end en af målsætningerne.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommunale ledere.

Tilsvarende har boligorganisationer angivet deres målsætninger for at regulere. I figur 6.2 viser vi fordelingen af boligorganisationer, der har givet "i nogen grad" eller "i høj grad" til de forskellige målsætninger. Det fremgår af figuren, at de tre målsætninger, hvor flest boligorganisationer vurderer "i nogen grad" eller "i høj grad", stemmer overens med kommunerne. 82 pct. af de adspurgte boligorganisationer angiver, at målsætningen med at regulere er at "modvirke en høj eller stigende andel ressourcesvage borgere", mens 78 pct. angiver målsætningen at "skabe en mere balanceret beboersammensætning", og 74 pct. angiver målsætningen at "øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet". Væsentligt færre boligorganisationer angiver de øvrige målsætninger. Der er eksempelvis ikke stor tilslutning til, at målsætningen med at regulere er at "stille boliger til rådighed for andre socialt udsatte grupper (fx hjemløse eller personer med sindslidelser)".

FIGUR 6.2

Andelen af boligorganisationer, der har svaret "i nogen grad" eller "i høj grad" til, om de har specifikke målsætninger for at regulere i beboersammensætningen. Procent.



Anm.: Datagrundlag: 100 helhedsplaner.
Andelene summer til mere end 100 pct., da forretningsførerne har kunnet angive "i nogen grad" eller "i høj grad" til mere end en af målsætningerne.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til forretningsførere i boligorganisationer.

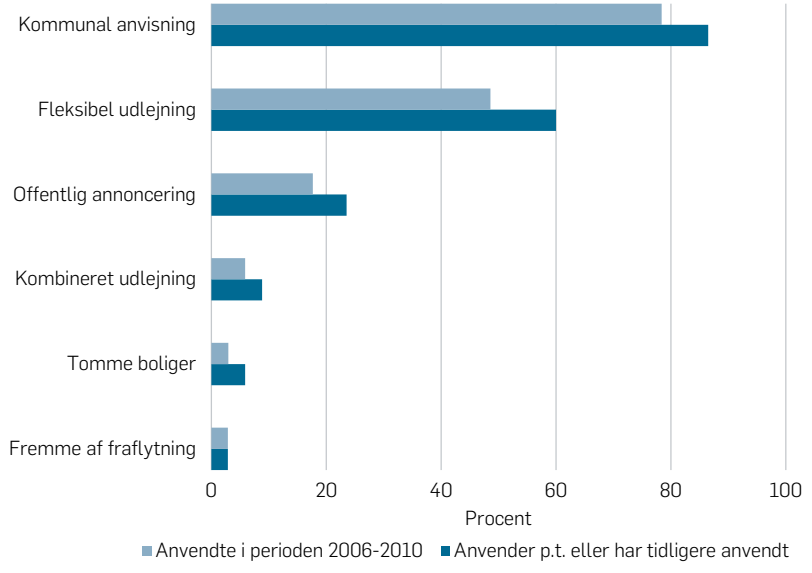
KOMMUNERNES ANVENDELSE AF UDLEJNINGSREDSKABERNE

I dette afsnit belyser vi omfanget af kommunernes brug af udlejningsredskaberne hver for sig og samlet set.

Af figur 6.3 fremgår de forskellige udlejningsredskaber, der er anvendt i perioden 2006-2010, og som i varierende omfang stadig anvendes eller tidligere er blevet anvendt (kan omfatte perioden 2006-2010).

FIGUR 6.3

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



Anm.: Datagrundlag: Kommunal anvisning: 37 kommuner; fleksibel udlejning: 35 kommuner; offentlig annoncering: 34 kommuner; kombineret udlejning: 34 kommuner; tomme boliger: 34 kommuner; fremme af fraflytning: 35 kommuner.
De kommuner, som ikke har svaret "Ja", har enten svaret "Nej" eller "Ved ikke" til spørgsmålene om brug af de forskellige udlejningsredskaber.
Andelene summer til mere end 100 pct., da kommunerne har kunnet anvende mere end ét udlejningsredskab.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommunale ledere.

Langt størstedelen, næsten 8 ud af 10 af de adspurgte kommuner, har i perioden 2006-2010 anvendt kommunal anvisning, og andelen, der har angivet, at de p.t. anvender eller tidligere har anvendt kommunal anvisning (kan omfatte perioden 2006-2010), er 87 pct. Dette stemmer overens med resultaterne fra en tidligere SFI-undersøgelse fra 2012 (Ellerbæk & Høst, 2012), der ligeledes fandt, at kommunal anvisning var det mest anvendte redskab blandt både kommuner og almene boligafdelinger, hvor 79 pct. af de adspurgte kommuner i undersøgelsen aktuelt anvendte kommunal anvisning.

Kommunerne er blevet spurgt om, hvorvidt de i perioden 2006-2010 har haft en særaftale med én eller flere boligafdelinger i kommunen

om udvidet anvisningsret. 37 pct. af kommunerne har angivet, at det havde de. Af disse svarer fire kommuner, Albertslund, Ballerup, Hvidovre og Ishøj, at kommunen kunne anvise til 100 pct. af de ledige boliger i de boligafdelinger, som kommunen havde en aftale med om udvidet anvisningsret. Ligeledes har 37 pct. af kommunerne og 27 pct. af boligorganisationerne svaret, at de i perioden 2006-2010 har haft en særaftale mellem kommunen og én eller flere boligafdelinger om anvisningsret til flere toværelseslejligheder end til andre typer af lejligheder.

Også fleksibel udlejning er hyppigt anvendt i kommunerne. Halvdelen af de adspurgte kommuner har i perioden 2006-2010 anvendt fleksibel udlejning, og 60 pct. af kommunerne anvender p.t. redskabet eller har tidligere anvendt det. I Ellerbæk & Høsts undersøgelse fra 2012 (ibid.) fremgår det ligeledes, at fleksibel udlejning i nogen grad anvendes i kommunerne og de almene boligafdelinger, men også her i mindre omfang end kommunal anvisning.

Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at kombineret udlejning generelt er meget lidt anvendt i perioden 2006-2010. I perioden 2006-2010 har Københavns Kommune og Aarhus Kommune anvendt kombineret udlejning, mens kombineret udlejning p.t. anvendes af Aarhus Kommune og Aalborg Kommune. Kombineret udlejning anvendes også i Vejle Kommune, som imidlertid ikke har besvaret spørgeskemaet. Københavns Kommune anvender ikke længere redskabet. Også muligheden for at lade boliger stå tomme i en periode har været/er meget lidt brugt. Den meget beskedne anvendelse svarer til resultaterne i Ellerbæk & Høsts undersøgelse fra 2012 (ibid.), hvor kun 3 pct. af de undersøgte kommuner aktuelt anvendte kombineret udlejning, mens muligheden for at lade boliger stå tomme aktuelt var endnu mindre anvendt. Disse resultater skal dog ses i sammenhæng med, at kombineret udlejning og muligheden for at lade boliger stå tomme adskiller sig fra de øvrige udlejningsredskaber ved, at de kun må anvendes i almene boligafdelinger, der opfylder en række specifikke betingelser.

Også fremme af fraflytning, kaldet "flyttetilskud" eller "flyttehjælp", anvendes meget lidt, og redskabet anvendes ikke længere. I undersøgelsen fra 2012 svarede derimod hele seks kommuner, at de aktuelt anvendte redskabet (ibid.).

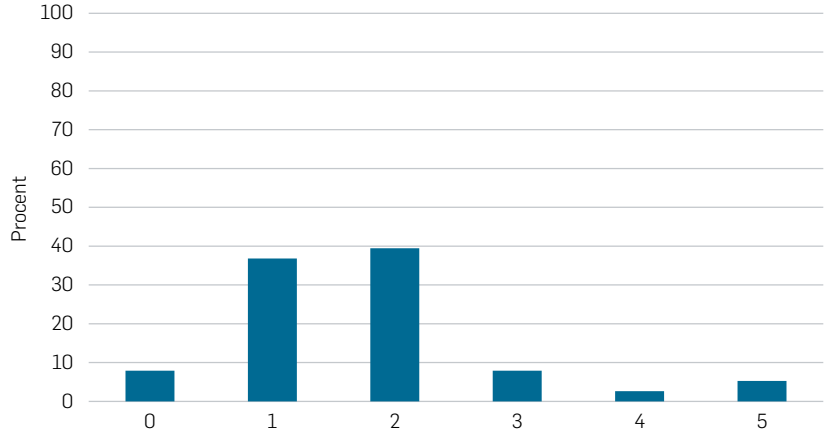
Offentlig annoncering er anvendt af en lidt større andel af de adspurgte kommuner i perioden 2006-2010 og bliver også p.t. eller er tidli-

gere blevet anvendt af en lidt større andel. I undersøgelsen fra 2012 (ibid.) anvendes offentlig annoncering i fem kommuner.

I figur 6.4 fremgår det, hvor mange af de ovennævnte udlejningsredskaber, der p.t. anvendes eller tidligere er blevet anvendt i boligafdelingerne inden for de adspurgte kommuner.

FIGUR 6.4

Kommuner fordelt efter antallet af udlejningsredskaber, der p.t. anvendes eller tidligere er blevet anvendt i de almene boligområder inden for kommunen. Procent.



Anm.: Datagrundlag: 38 kommuner. De resterende 8 kommuner har ikke besvaret nogen af disse spørgsmål.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommunale ledere

Vi ser altså samlet set på anvendelse i perioden 2006-2010 og/eller senere anvendelse. Det fremgår af figuren, at 37 pct. af de adspurgte kommuner har angivet, at ét udlejningsredskab p.t. anvendes eller tidligere er blevet anvendt, 39 pct. har angivet to udlejningsredskaber, 8 pct. har angivet tre udlejningsredskaber eller ingen udlejningsredskaber, mens 3 pct. har angivet fire udlejningsredskaber, og endelig har 5 pct. angivet fem udlejningsredskaber. Det er i København, Aarhus og Odense, at der p.t. anvendes eller tidligere er blevet anvendt flest udlejningsredskaber, mens anvendelsen af 0-3 udlejningsredskaber er mindre entydig med hensyn til kommunestørrelse (fremgår ikke af figuren).

ANVENDELSEN AF KOMMUNAL ANVISNING OG FLEKSIBEL UDLEJNING

På baggrund af omfanget af brugen af de forskellige udlejningsredskaber har vi valgt at fokusere på anvendelsen af kommunal anvisning og fleksibel udlejning i det følgende. Vi undersøger, om de to udlejningsredskaber er anvendt eller ej inden for de enkelte kommuner, men ikke med hvilken intensitet de er anvendt eller anvendes.

Vi så i afsnittet ovenfor, at anvendelsen af udlejningsredskaberne er mest udbredt inden for landets største kommuner. I det følgende deler vi anvendelsen af kommunal anvisning og fleksibel udlejning op på landets kommuner, således at vi sammenligner landets fire største kommuner (København, Aarhus, Odense og Aalborg) med de øvrige kommuner i undersøgelsen.[18]

I tabel 6.1 fremgår fordelingen af kommuner i forhold til kommunal anvisning. Det fremgår af tabellen, at de fire største kommuner alle p.t. anvender eller tidligere har anvendt kommunal anvisning mod en andel på 85 pct. blandt de øvrige kommuner.

TABEL 6.1

Kommuner fordelt efter, om de p.t. anvender eller tidligere har anvendt kommunal anvisning. Særskilt for kommunestørrelser. Procent.

Anvender/har anvendt redskabet:	Fire største kommuner	Øvrige kommuner	I alt
Ja	100	85	86
Nej	0	12	11
Ved ikke	0	3	3
I alt	100	100	100
Antal kommuner	4	33	37

Anm.: For de fire største kommuner gælder, at de alle p.t. anvender *og* tidligere har anvendt kommunal anvisning.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommunale ledere.

Når vi ser på anvendelsen af fleksibel udlejning, er forskellen endnu mere markant, jf. tabel 6.2. Vi finder, at landets fire største kommuner alle p.t. anvender eller tidligere har anvendt udlejningsredskabet, mens dette kun er tilfældet for 55 pct. af de øvrige kommuner.

18. Grundet det begrænsede datagrundlag har vi ikke fundet det muligt at dele yderligere op på kommunestørrelse.

TABEL 6.2

Kommuner fordelt efter, om de p.t. anvender eller tidligere har anvendt fleksibel udlejning. Særskilt for kommunestørrelser. Procent.

Anvender/har anvendt redskabet:	Fire største kommuner	Øvrige kommuner	I alt
Ja	100	55	60
Nej	0	26	23
Ved ikke	0	19	17
I alt	100	100	100
Antal kommuner	4	31	35

Anm.: For de fire største kommuner gælder, at de alle p.t. anvender *og* tidligere har anvendt fleksibel udlejning.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommunale ledere.

I tabel 6.3 fremgår det gennemsnitlige antal anvendte udlejningsredskaber særskilt for kommunestørrelser. Det fremgår af tabellen, at de fire største kommuner i gennemsnit p.t. anvender eller tidligere har anvendt 4 udlejningsredskaber mod et gennemsnit på 1,5 blandt de øvrige kommuner i undersøgelsen. Denne forskel er statistisk signifikant.

TABEL 6.3

Det gennemsnitlige antal anvendte udlejningsredskaber i kommunerne. Særskilt for kommunestørrelser. Antal.

	Fire største kommuner	Øvrige kommuner	I alt
Gennemsnitligt antal udlejningsredskaber	4	1,5 ***	1,8
Antal kommuner	4	33	37

Anm.: Stjerner (*) angiver, om forskellen i det gennemsnitlige antal anvendte udlejningsredskaber mellem de kommuner, der befinder sig i henholdsvis den øverste og den nederste halvdel, hvad angår andelen af almene boliger ud af den samlede boligmasse i kommunen, er statistisk signifikant med signifikansniveau: * < 0,1; ** < 0,05 og *** < 0,01. Signifikanstest er udført ved t-test med ens varians.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommunale ledere.

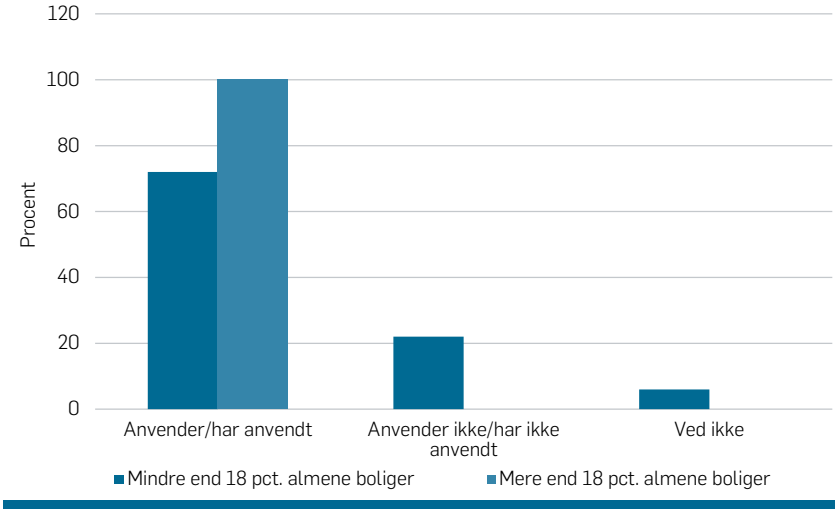
For at få et bedre indtryk af karakteren af den kommunale variation, dels i anvendelsen af de enkelte udlejningsredskaber, dels i den samlede anvendelse af udlejningsredskaber, ser vi desuden på, hvorledes anvendelsen fordeler sig på henholdsvis: 1) andelen af almene boliger ud af den samlede boligmasse i kommunen, 2) erhvervsfrekvensen i kommunen og 3) arbejdsledighedsprocenten (den sæsonkorrigerede fuldtidsbeskæftigelse som procent af arbejdsstyrken) i kommunen. Grundet det begrænsede datagrundlag har vi inddelt hvert af disse tre karakteristika i to grupper ud fra deres kommunale fordeling. Vi ser således på, hvordan anvendelsen af udlejningsredskaberne fordeler sig på den 1.-50. percentil og den 51.-100. percentil af kommunerne, når det kommer til henholdsvis deres

andel af almene boliger, erhvervsfrekvens og arbejdsledighedsprocent. Vi sammenligner med andre ord anvendelsen af udlejningsredskaberne for den halvdel af kommunerne, der så at sige klarer sig bedst på hvert af de tre karakteristika, med anvendelsen blandt den halvdel af kommunerne, der klarer sig mindre godt, på hvert af de tre parametre. Som følge af det begrænsede datagrundlag og den dertil meget begrænsede brug af flere af udlejningsredskaberne, er ovennævnte analyse imidlertid kun meningsfuld for kommunal anvisning og fleksibel udlejning, og her kan resultaterne endvidere alene give et fingerpeg om en eventuel sammenhæng mellem de kommunale parametre og anvendelsen af udlejningsredskaberne.

I figur 6.5 fremgår andelen af kommuner med kommunal anvisning opgjort i forhold til omfanget af almene boliger. Skæringspunktet mellem den 1.-50. percentil og den 51.-100. percentil af kommunerne er 18 pct. almene boliger. Det fremgår af figuren, at blandt den halvdel af kommunerne, der har den største andel almene boliger ud af den samlede boligmasse i kommunen (andel almene boliger mellem 18 og 61 pct.), har alle tidligere anvendt eller anvender p.t. kommunal anvisning. Blandt den halvdel af kommunerne, der har den mindste andel almene boliger ud af den samlede boligmasse i kommunen (andel almene boliger mellem 8 og 18 pct.), ser vi, at 72 pct. p.t. anvender eller tidligere har anvendt kommunal anvisning. Forskellen er statistisk signifikant.

FIGUR 6.5

Andelen af kommuner, som p.t. anvender eller tidligere har anvendt kommunal anvisning. Særskilt for andelen af almene boliger i kommunen. Procent.



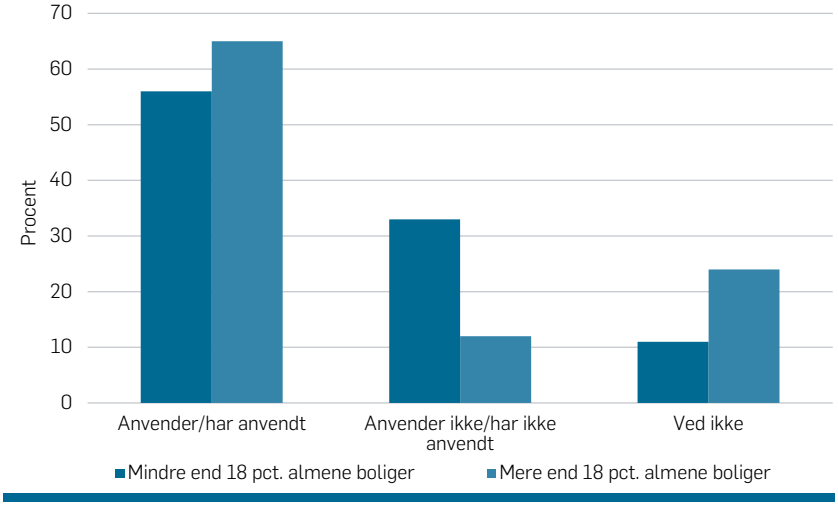
Anm.: Forskellen i besvarelserne mellem de to grupper er testet med en chi2-test. Testen er statistisk signifikant med en p-værdi = 0,047.

Kilde: Spørgeskemadata til kommunale ledere og data fra Danmarks Statistiks Statistikbanken (BOL101).

I figur 6.6 fremgår anvendelsen af fleksibel udlejning, fordelt på de to grupper af kommuner, altså kommuner i den øverste og nederste halvdel, hvad angår andelen af almene boliger ud af den samlede boligmasse. 65 pct. af kommunerne, der har mere end 18 pct. almene boliger, anvender p.t. eller har tidligere anvendt fleksibel udlejning, mens 12 pct. ikke gør eller ikke tidligere har gjort dette. Blandt kommunerne med mindre end 18 pct. almene boliger ser vi, at 56 pct. p.t. anvender eller tidligere har anvendt fleksibel udlejning, mens 33 pct. ikke gør eller ikke tidligere har gjort dette.

FIGUR 6.6

Andelen af kommuner, som p.t. anvender eller tidligere har anvendt fleksibel udlejning. Særskilt for andelen af almene boliger i kommunen. Procent.



Kilde: Spørgeskemadata til kommunale ledere og data fra Danmarks Statistiks Statistikbanken (BOL101).

I tabel 6.4 fremgår det samlede antal udlejningsredskaber, der p.t. anvendes eller tidligere er blevet anvendt i kommunerne.

TABEL 6.4

Det gennemsnitlige antal anvendte udlejningsredskaber i kommunen. Særskilt for andelen af almene boliger i kommunen. Antal.

	Andel almene boliger, 0.-50. percentil	Andel almene boliger, 51.-100. percentil	I alt
Gennemsnitligt antal udlejningsredskaber	1,3	2,3 **	1,8
Antal kommuner	18	19	37

Anm.: Stjerner (*) angiver, om forskellen i det gennemsnitlige antal anvendte udlejningsredskaber mellem de kommuner, der befinder sig i henholdsvis den øverste og nederste halvdel, hvad angår andelen af almene boliger ud af den samlede boligmasse i kommunen, er statistisk signifikant med signifikansniveau: * < 0,1; ** < 0,05 og *** < 0,01. Signifikanstest er udført ved t-test med ens varians.

Kilde: Spørgeskemadata til kommunale ledere og data fra Danmarks Statistiks Statistikbanken (BOL101).

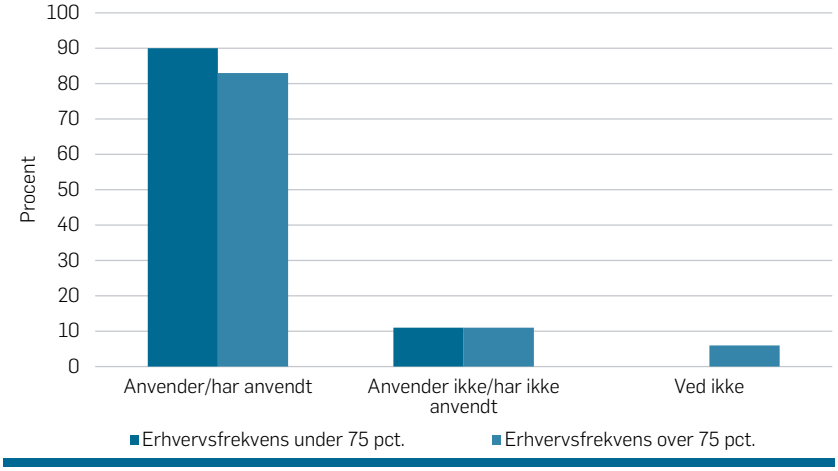
Det fremgår af tabellen, at kommunerne i den øverste halvdel, hvad angår andelen af almene boliger, i gennemsnit anvender/har anvendt flere udlejningsredskaber end kommunerne i den nederste halvdel, hvad angår andelen af almene boliger. Gennemsnittet for førstnævnte gruppe er så-

ledes 2,3 udlejningsredskaber, mens det for sidstnævnte er 1,3. Forskellen er statistisk signifikant.

I figur 6.7 fremgår anvendelsen af kommunal anvisning på baggrund af erhvervsfrekvensen i kommunen. Det fremgår af tabellen, at 90 pct. blandt den halvdel af kommunerne, der har lavest erhvervsfrekvens (erhvervsfrekvens mellem 66 og 75 pct.), p.t. anvender eller tidligere har anvendt kommunal anvisning, mens dette gælder 86 pct. blandt den halvdel af kommunerne, der har højest erhvervsfrekvens (erhvervsfrekvens mellem 75 og 83 pct.).

FIGUR 6.7

Kommuner fordelt efter, om de p.t. anvender eller tidligere har anvendt kommunal anvisning. Særskilt for erhvervsfrekvensen i kommunen. Procent.

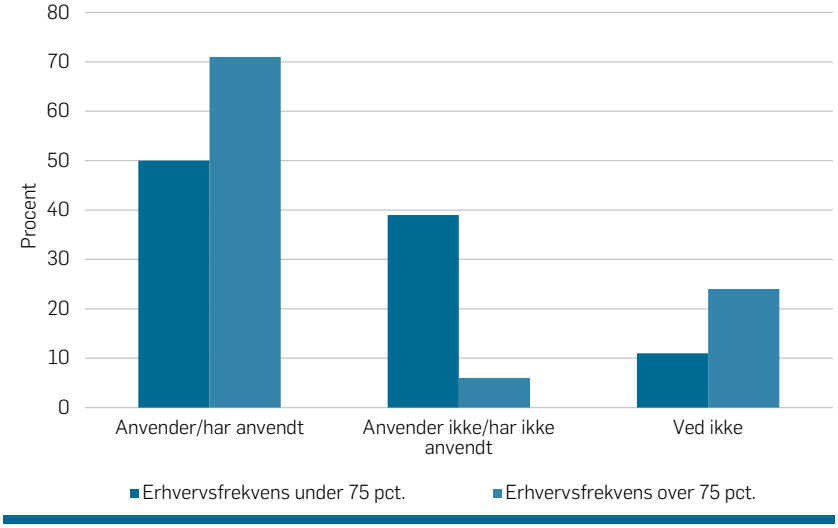


Anm.: Erhvervsfrekvensen er opgjort for 16-64-årige.
Kilde: Spørgeskemadata til kommunale ledere og data fra Danmarks Statistiks Statistikbanken (RAS200).

I figur 6.8 fremgår anvendelsen af fleksibel udlejning på baggrund af erhvervsfrekvensen i kommunen. Skæringspunktet mellem den 1.-50. percentil og den 51.-100. percentil af kommunerne er en erhvervsfrekvens på 75 pct. Det fremgår af tabellen, at blandt den halvdel af kommunerne med højest erhvervsfrekvens, har 71 pct. tidligere anvendt eller anvender p.t. fleksibel udlejning. Blandt den halvdel af kommunerne med lavest erhvervsfrekvens gælder dette 50 pct. Forskellen er statistisk signifikant på et 0,10-pct-niveau.

FIGUR 6.8

Andelen af kommuner, som p.t. anvender eller tidligere har anvendt fleksibel udlejning. Særskilt for erhvervsfrekvensen i kommunen. Procent.



Anm.: Erhvervsfrekvensen er opgjort for 16-64-årige.
Forskellen i besvarelserne mellem de to grupper er testet med en chi2 -test. Testen er statistisk signifikant på et 0,10-pct-niveau med en p-værdi = 0,062.

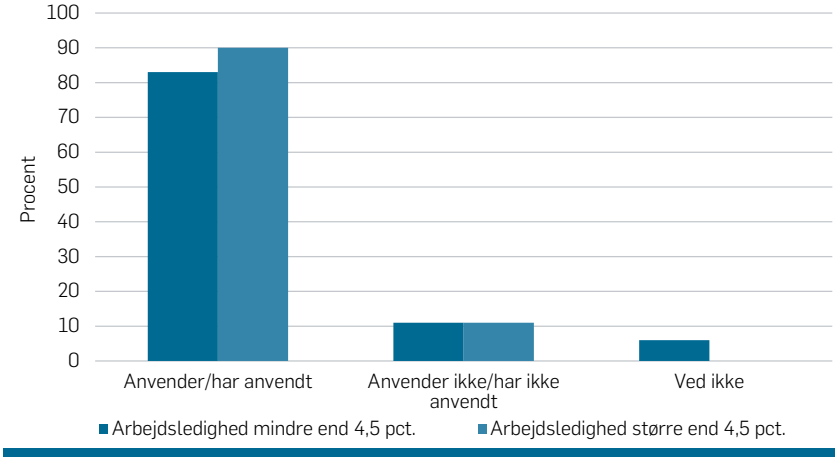
Kilde: Spørgeskemadata til kommunale ledere og data fra Danmarks Statistiks Statistikbanken (RAS200).

Figur 6.9 viser anvendelsen af kommunal anvisning på baggrund af arbejdsledigheden i kommunen. Skæringspunktet mellem den 1.-50. percentil og den 51.-100. percentil af kommunerne er en arbejdsledighed på 4,5 pct. Det fremgår af tabellen, at 83 pct. af kommunerne i den nederste halvdel, hvad angår arbejdsledigheden (arbejdsledighed mellem 2,3 og 4,5 pct.), p.t. anvender eller tidligere har anvendt kommunal anvisning. Dette gælder 90 pct. blandt kommunerne i den øverste halvdel, hvad angår arbejdsledigheden (arbejdsledighed mellem 4,7 og 9,2 pct.).

Anvendelsen af fleksibel udlejning på baggrund af arbejdsledigheden i kommunen fremgår af figur 6.10. Figuren viser, at blandt den halvdel af kommunerne, der har højest arbejdsledighed, har 59 pct. tidligere anvendt eller anvender p.t. fleksibel udlejning. Blandt den halvdel af kommunerne, der har lavest arbejdsledighed, gælder dette 61 pct.

FIGUR 6.9

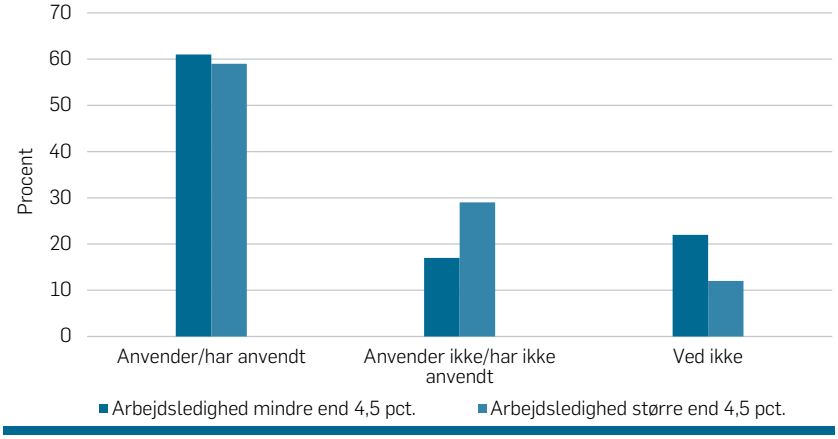
Andelen af kommuner, som p.t. anvender eller tidligere har anvendt kommunal anvisning. Særskilt for arbejdsledigheden i kommunen. Procent.



Anm.: Arbejdsledighed er opgjort for 16-64-årige.
Kilde: Spørgeskemadata til kommunale ledere og data fra Danmarks Statistiks Statistikbanken (AUS08 2015M6).

FIGUR 6.10

Kommuner fordelt efter, om de p.t. anvender eller tidligere har anvendt fleksibel udlejning. Særskilt for arbejdsledigheden i kommunen. Procent.



Anm.: Arbejdsledighed er opgjort for 16-64-årige.
Kilde: Spørgeskemadata til kommunale ledere og data fra Danmarks Statistiks Statistikbanken (AUS08 2015M6).

OPSAMLING

Dette afsnit har vist, at kommunerne i stort omfang anvender kommunal anvisning som en måde at regulere beboersammensætningen i de almene boligområder på. Således har næsten 9 ud af 10 af de adspurgte kommuner svaret, at de pt. anvender eller tidligere har anvendt kommunal anvisning i større eller mindre omfang. Også fleksibel udlejning er et ofte benyttet udlejningsredskab, idet 6 ud af 10 af de adspurgte kommuner har svaret, at de pt. anvender eller tidligere har anvendt fleksibel udlejning. Med undtagelse af offentlig annoncering, som én ud af fire af de adspurgte kommuner har svaret pt. at anvende eller tidligere at have anvendt, er øvrige boligsociale udlejningsredskaber såsom kombineret udlejning, herunder muligheden for at lade boliger stå tomme, samt fremme af fraflytning kun ganske lidt anvendt. I nogle tilfælde er dette et udslag af, at lovgivningen ikke har muliggjort anvendelsen af disse redskaber i visse boligområder, fx kombineret udlejning og dermed også tomme boliger.

Derudover har afsnittet vist, at de største kommuner i gennemsnit anvender flere udlejningsredskaber end de øvrige kommuner, hvilket også gælder den halvdel af kommunerne, der har den største andel almene boliger ud af den samlede boligmasse. En større andel af sidstnævnte kommuner anvender fx kommunal anvisning sammenlignet med den halvdel af kommunerne, der har den mindste andel almene boliger ud af den samlede boligmasse. Der er derimod ikke nogen tydelig sammenhæng mellem anvendelsen af dels kommunal anvisning, dels fleksibel udlejning og henholdsvis erhvervsfrekvensen og arbejdsledigheden i kommunerne.

ANVENDELSEN AF UDLEJNINGSREDSKABERNE BLANDT HELHEDSPLANERNE

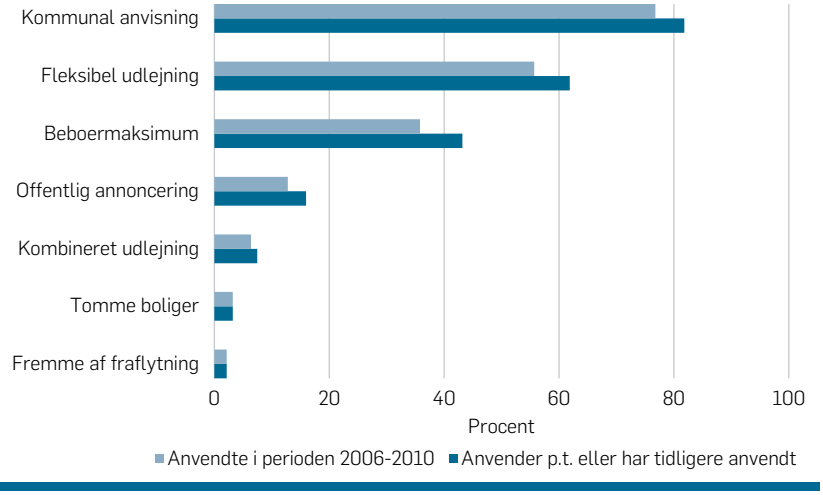
I figur 6.11 præsenterer vi brugen af de forskellige udlejningsredskaber, opgjort for helhedsplanerne. Vi har set, at kommunal anvisning og fleksibel udlejning er de to udlejningsredskaber, der oftest anvendes. I 82 pct. af helhedsplanerne anvendes kommunal anvisning, og i 62 pct. af helhedsplanerne anvendes fleksibel udlejning. Kombineret udlejning, muligheden for at lade boliger stå tomme i en periode samt fremme af fraflytning (flyttetilskud/flyttehjælp) er ikke udlejningsredskaber, der an-

vendes i noget større omfang. Offentlig annoncering er, som vi også så det blandt kommunerne, lidt mere anvendt, idet henholdsvis 13 og 16 pct. af helhedsplanerne angiver at anvende eller at have anvendt offentlig annoncering.

Figur 6.11 viser endvidere, at beboermaksimum er det tredje mest benyttede redskab blandt helhedsplanerne efter kommunal anvisning og fleksibel udlejning. Således anvendtes beboermaksimum i perioden 2006-2010 af 36 pct. af helhedsplanerne, mens redskabet p.t. anvendes eller tidligere er blevet anvendt (kan omfatte perioden 2006-2010) af 43 pct.

FIGUR 6.11

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



Anm.: Datagrundlag: Kommunal anvisning: 100 helhedsplaner; fleksibel udlejning: 98 helhedsplaner; beboermaksimum: 95 helhedsplaner; offentlig annoncering: 95 helhedsplaner; kombineret udlejning: 95 helhedsplaner; tomme boliger: 95 helhedsplaner; fremme af fraflytning: 95 helhedsplaner.
De forretningsførere af helhedsplaner, som ikke har svaret "Ja", har enten svaret "Nej" eller "Ved ikke" til spørgsmålene om brug af de forskellige udlejningsredskaber.
Andelene summer til mere end 100 pct., da helhedsplanerne har kunnet anvende mere end ét udlejningsredskab.

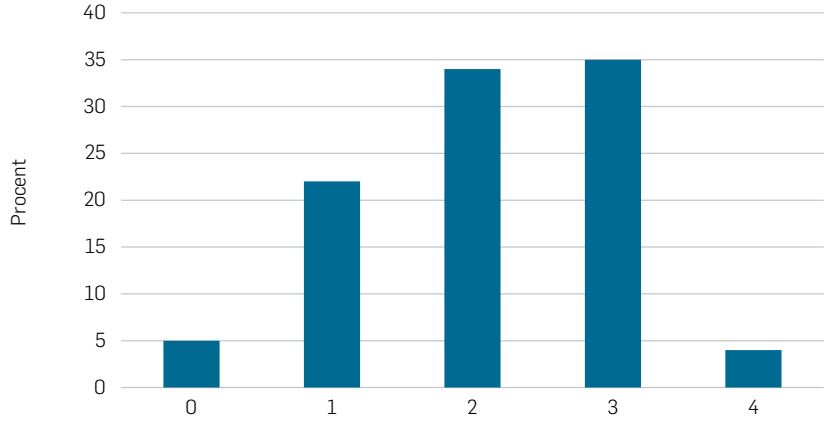
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til boligorganisationer.

Figur 6.12 viser antallet af udlejningsredskaber, som hver enkelt helhedsplan p.t. anvender eller tidligere har anvendt. Det fremgår af figuren, at 69 pct. af helhedsplanerne har angivet, at de p.t. anvender eller tidligere

har anvendt to eller tre udlejningsredskaber, 22 pct. har angivet et enkelt udlejningsredskab, mens 4 pct. og 5 pct. har angivet henholdsvis fire og ingen udlejningsredskaber. Ingen helhedsplaner har således angivet p.t. at anvende eller tidligere at have anvendt mere end fire af de syv udlejningsredskaber i løbet af perioden fra 2006 og frem til 2015. Blandt helhedsplanerne med fire udlejningsredskaber finder vi, at halvdelen af helhedsplanerne ligger i enten Københavns Kommune eller Københavns omegnskommuner samt Aarhus Kommune.

FIGUR 6.12

Helhedsplaner fordelt efter antallet af udlejningsredskaber, der p.t. anvendes og/eller tidligere har været anvendt i én eller flere af boligafdelingerne under helhedsplanen. Procent og antal.



Anm.: Datagrundlag: 100 helhedsplaner. Forretningsførere for de resterende 14 helhedsplaner har ikke besvaret nogen af disse spørgsmål.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til boligorganisationer.

KOMBINATIONER AF UDLEJNINGSREDSKABER I PERIODEN 2006-2010

Vi har desuden undersøgt, i hvilket omfang kommunal anvisningsret, fleksibel udlejning og offentlig annoncering er kombineret i de helhedsplaner, der har angivet, at de p.t. anvender disse udlejningsredskaber. Grunden til, at vi alene ser på kombinationen af udlejningsredskaberne blandt helhedsplanerne og ikke iblandt kommunerne, er, at en enkelt kommune kan dække over mange boligafdelinger, og hvis blot to af bo-

ligafdelingerne i kommunen anvender hver deres udlejningsredskab, bruges en kombination af udlejningsredskaber i kommunen. Også helhedsplaner dækker flere boligafdelinger, men dog færre boligafdelinger end kommunen i de tilfælde, hvor der er flere helhedsplaner inden for en enkelt kommune. Det er forventningen, at kommunen og boligorganisationerne i deres aftale om at benytte udlejningsredskaber i de forskellige boligafdelinger under hver helhedsplan tager højde for den enkelte boligafdelings beboersammensætning og på den baggrund udvælger, hvilke udlejningsredskaber der er behov for i den enkelte boligafdeling.

I tabel 6.5 har vi alene medtaget de helhedsplaner, der anvendte mindst ét af de nævnte udlejningsredskaber (93 helhedsplaner). De helhedsplaner, hvor der i perioden hverken anvendtes kommunal anvisning, fleksibel udlejning eller offentlig annoncering, er udeladt (21 helhedsplaner). Vi ser i tabellen på, i hvilken grad udlejningsredskaberne anvendes enkeltstående og i kombination, samt i hvilken kombination udlejningsredskaberne anvendtes i perioden 2006-2010.

Tabellen viser, at 55 pct. af de helhedsplaner, der anvender mindst ét udlejningsredskab, anvender to redskaber, mens de resterende 45 pct. anvender et enkelt udlejningsredskab. Ingen af helhedsplanerne anvender alle de tre undersøgte udlejningsredskaber i perioden. Langt størstedelen af de 42 helhedsplaner, der anvender et enkelt redskab, anvender kommunal anvisning (28 helhedsplaner, svarende til 67 pct.), efterfulgt af fleksibel udlejning (9 helhedsplaner, svarende til 21 pct.) og offentlig udlejning (5 helhedsplaner, svarende til 12 pct.). Blandt de helhedsplaner, der anvender en kombination af to redskaber, er kombinationen kommunal anvisning plus fleksibel udlejning den mest anvendte.

TABEL 6.5

Helhedsplaner fordelt efter kombinationen af brug af udlejningsredskaber 2006-2010. Antal.

Kombination:	1 redskab	2 redskaber	3 redskaber
Kommunal anvisning	28		
Fleksibel udlejning	9		
Offentlig annoncering	5		
Kommunal anvisning + fleksibel udlejning		44	
Kommunal anvisning + offentlig annoncering		5	
Fleksibel udlejning + offentlig annoncering		2	
Kommunal anvisning + fleksibel udlejning + offentlig annoncering			
Antal	42	51	0
I alt, pct.	45	55	0

Anm.: Beregningsgrundlag: 93 helhedsplaner med mindst ét udlejningsredskab i perioden 2006-2010.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til boligorganisationer.

ANVENDELSEN AF KOMMUNAL ANVISNING OG FLEKSIBEL UDLEJNING UD FRA STØRRELSEN AF HELHEDSPLANERNE

Vi undersøger dernæst, hvordan anvendelsen af kommunal anvisning og fleksibel udlejning og den samlede anvendelse af udlejningsredskaber ser ud, når det kommer til størrelsen af helhedsplanerne, målt på beboerantallet. Vi undersøger, om de to udlejningsredskaber er anvendt eller ej inden for de enkelte helhedsplaner, men ikke med hvilken intensitet de er anvendt eller anvendes.

Vi har opdelt de helhedsplaner, for hvilke vi har besvarelser for anvendelsen af henholdsvis kommunal anvisning og fleksibel udlejning, i fire lige store grupper efter antallet af beboere inden for den enkelte helhedsplan. De fire grupper indeholder således helhedsplaner med beboerantal[19] i intervallet henholdsvis 110-600 beboere, 601-1.120 beboere, 1.121-2.150 beboere og 2.151-8.610 beboere.

Af tabel 6.6 fremgår det, at en mindre andel, nemlig 72 pct., af de helhedsplaner, der har de mindste beboerantal, anvender eller tidligere har anvendt kommunal anvisning, mens dette gælder mellem 80 og 88 pct. for de øvrige tre grupper. For disse tre grupper gælder, at der ingen entydig sammenhæng er mellem størrelsen af beboermassen og anvendelsen af kommunal anvisning. Der er ingen signifikante forskelle på anvendelsen af kommunal anvisning mellem de fire grupper, når de holdes op mod hinanden to og to. Dette kan til dels skyldes det meget begrænsede datagrundlag.

19. Disse antal er afrundet til nærmeste hele tal, som er deleligt med 10.

TABEL 6.6

Helhedsplaner fordelt efter, om de p.t. anvender eller tidligere har anvendt kommunal anvisning. Særskilt for antal beboere i helhedsplanen. Procent.

Anvender/har anvendt:	110-600 beboere	601-1.120 beboere	1.121-2.150 beboere	2.151-8.610 beboere	I alt
Ja	72,0	88,0	80,0	87,5	81,8
Nej	24,0	8,0	20,0	8,3	15,2
Ved ikke	4,0	4,0	0,0	4,2	3,0
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Antal kommuner	25	25	25	24	99

Anm.: Forskelle mellem de fire kvartiler er testet to og to mod hinanden med en chi2 -test. Ingen af forskellene er statistisk signifikante.
Beboertallet pr. helhedsplan er opgjort på baggrund af data fra Danmarks Statistik pr. 01-01-2015.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til boligorganisationer.

I tabel 6.7 ser vi på anvendelsen af fleksibel udlejning, fordelt på de fire grupper. Der er en tendens til, at de mindste helhedsplaner, hvad angår beboerantallet, anvender eller har anvendt fleksibel udlejning i lidt mindre omfang, end tilfældet er blandt de tre øvrige grupper. Mens 54 pct. blandt helhedsplanerne med de mindste beboerantal således har angivet at anvende eller tidligere at have anvendt fleksibel udlejning, gælder dette henholdsvis 68 pct. og 71 pct. blandt helhedsplanerne med et beboerantal på 601-1.120 beboere og 1.121-2.150 beboere. Blandt helhedsplanerne med de største beboerantal er andelen mindre, nemlig 58 pct.

TABEL 6.7

Helhedsplaner fordelt efter, om de p.t. anvender eller tidligere har anvendt fleksibel udlejning. Særskilt for antal beboere i helhedsplanen. Procent.

Anvender/har anvendt:	110-600 beboere	601-1.120 beboere	1.121-2.150 beboere	2.151-8.610 beboere	I alt
	1. kvartil	2. kvartil	3. kvartil	4. kvartil	
Ja	54,2	68,0	70,8	58,3	62,9
Nej	41,7	32,0	25,0	33,3	33,0
Ved ikke	4,2	0,0	4,2	8,3	4,1
I alt	100,1	100,0	100,0	99,9	100,0
Antal kommuner	24	25	24	24	97

Anm.: Forskelle mellem de fire kvartiler er testet to og to mod hinanden med en chi2-test. Ingen af forskellene er statistisk signifikante.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til boligorganisationer.

Endelig ser vi på det samlede antal anvendte udlejningsredskaber i helhedsplanerne særskilt for de fire grupper af helhedsplaner.

TABEL 6.8

Det gennemsnitlige antal anvendte udlejningsredskaber i helhedsplanerne. Særskilt for antal beboere i helhedsplanen. Antal.

	110-600 beboere	601-1.120 beboere	1.121-2.150 beboere	2.151-8.610 beboere	I alt
Gennemsnitligt antal udlejningsredskaber	1,8	2,2	2,5	2,1	2,2
Antal kommuner	24	23	24	23	94

Anm.: Forskellen i gennemsnittet mellem de fire kvartiler er testet to og to op mod hinanden med en t-test. Ingen af forskellene er statistisk signifikante.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til boligorganisationer.

Gruppen af helhedsplaner med de mindste beboerantal anvender eller har tidligere anvendt i gennemsnit 1,8 udlejningsredskaber, mens gruppen af helhedsplaner med de største beboerantal anvender eller tidligere har anvendt i gennemsnit 2,1 udlejningsredskaber. Det gennemsnitlige antal anvendte udlejningsredskaber er størst blandt helhedsplanerne med de næststørste beboerantal, nemlig 2,5 redskaber. Ingen af de fire gennemsnit er statistisk signifikant forskellige fra hinanden som målt to og to op mod hinanden.

UDLEJNINGSREDSKABER OG SOCIALT MIX

Formålet med dette kapitel er at undersøge, om der over tid kan ses en sammenhæng mellem brugen af boligsociale udlejningsredskaber og ændringer i det sociale mix i de almene boligafdelinger, der har modtaget støtte fra Landsbyggefondens 2006-10-midler, og som har gjort forsøg med anvisningsmodeller og udlejningsredskaber. Vi fokuserer med andre ord på, om der er variation i udviklingerne i det sociale mix over tid i forhold til brugen af de boligsociale udlejningsredskaber.

Til brug for analyserne af socialt mix definerer vi socialt mix ud fra følgende fire parametre, som vi måler på hver for sig for hvert år i perioden 2004-2013:

- Andelen af beboere med en kompetencegivende uddannelse
- Andelen af beboere i beskæftigelse
- Beboernes indkomst på husstandsniveau
- Andelen af beboere med ikke-vestlig oprindelse.

I beskrivelsen af andelen af beboere med en kompetencegivende uddannelse, andelen af beboere i beskæftigelse og beboernes indkomstniveau baserer vi for hvert år analyserne på voksne individer (18-64 år). For andelen med en kompetencegivende uddannelse og andelen i beskæftigelse afgrænser vi endvidere analyserne til voksne individer, som befinder sig i

arbejdsstyrken. Dermed ser vi ikke på folkepensionister, førtidspensionister eller efterlønsmodtagere. Beskrivelsen af andelen af beboere i forhold til etnicitet er baseret på samtlige beboere i en boligafdeling, dvs. hele populationen af både børn og voksne.

Da kommunal anvisning og fleksibel udlejning er de hyppigst anvendte udlejningsredskaber, mens de øvrige kun anvendes og tidligere er blevet anvendt i et forholdsvis beskedent eller meget lille omfang, jf. forrige kapitel, fokuserer vi på de støttede almene boligafdelinger, der i spørgeskemaundersøgelsen har angivet at have anvendt kommunal anvisning og/eller fleksibel udlejning som led i helhedsplanen finansieret af Landsbyggefondens 2006-2010-midler. For hvert af de fire mål for socialt mix sammenligner vi således følgende fire beboergrupper: 1) gruppen af støttede almene boligafdelinger, der i spørgeskemaundersøgelsen har angivet at have anvendt kommunal anvisning og/eller fleksibel udlejning, 2) gruppen af støttede almene boligafdelinger, der i spørgeskemaundersøgelsen har angivet at have anvendt kommunal anvisning, men ikke fleksibel udlejning, 3) gruppen af støttede almene boligafdelinger, der i spørgeskemaundersøgelsen har angivet at have anvendt fleksibel udlejning, men ikke kommunal anvisning, og endelig 4) gruppen af støttede almene boligafdelinger, der ifølge spørgeskemaundersøgelsen hverken har anvendt kommunal anvisning eller fleksibel udlejning.

Når vi undersøger de fire mål for socialt mix over tid for de fire boligafdelingsgrupper, tillader vi, at folk flytter ind og ud af boligafdelingerne. Vi undersøger således de nævnte mål, både for den samlede beboermasse pr. år og for tilflyttere henholdsvis fraflyttere pr. år.[20] Vi ser med andre ord på, om der er et optag af fx beboere i beskæftigelse til de almene boligafdelinger, og om fraflyttere er bedre stillet end tilflyttere, eller om det forholder sig omvendt. I analyserne af til- og fraflyttere medtager vi ikke såkaldt *interne* til- og fraflyttere, det vil sige personer, som blot skifter adresse inden for den samme almene boligafdeling. Vi medtager derimod alle øvrige til- og fraflytninger, det vil sige både til- og fraflyttere, som flytter mellem forskellige almene boligafdelinger, samt personer, der flytter ind i den almene boligsektor udefra, og personer, der flytter helt ud af den almene boligsektor. Flytningerne mellem forskellige almene boligafdelinger udgør ca. 40 pct. af det samlede antal flytninger blandt

20. Grundet et noget mindre datagrundlag blandt til- og fraflyttere pr. år end datagrundlaget for antal beboere pr. år kan der forekomme større udsving i de fire mål for socialt mix over tid for både til- og fraflyttere.

samtlige lejere, der er identificeret i den almene boligsektor inden for undersøgelsesperioden. Der er således tale om en ganske betydelig cirkulation af beboere inden for den almene boligsektor.

Analyserne foretages dels på boligafdelingsniveau for den samlede beboermasse pr. år, dels på individniveau for til- og fraflyttere[21].

Udlejningsredskaberne har forskellige formål. På baggrund af reglerne for kommunal anvisning og fleksibel udlejning kan man således have en forventning om, at brugen af kommunal anvisning vil tiltrække flere ressourcesvage til de almene boligafdelinger, idet formålet med kommunal anvisningsret er at løse påtrængende boligsociale opgaver, mens brugen af fleksibel udlejning omvendt vil kunne resultere i flere ressourcestærke tilflyttere, idet det med fleksibel udlejning bliver muligt at give særligt ressourcestærke grupper fortrinsret til en ledig almen bolig uden om den almindelige venteliste. Der er dog enkelte eksempler på, at der mellem kommuner og boligorganisationer er indgået aftale om, at kommunen har 100 pct. anvisningsret. Dermed er mulighederne for ikke kun at anvise boliger til de mest udsatte beboere til stede. Som hovedregel anvendes kommunal anvisning imidlertid til personer med et akut boligbehov, hvilket som oftest omfatter ressourcesvage personer.

I nogle almene boligafdelinger afbalanceres kommunal anvisning (og i et vist omfang ventelisteudlejning) således med fleksibel udlejning. En potentiel virkning af hvert af de to redskaber vil dermed kunne sløres af den samtidige brug af redskaberne blandt gruppen af almene boligafdelinger, der har anvendt begge boligsociale udlejningsredskaber. Det er grunden til, at vi i de følgende analyser også undersøger udviklingen i det sociale mix blandt gruppen af almene boligafdelinger, der alene har anvendt kommunal anvisning eller alene har anvendt fleksibel udlejning, dog med det forbehold, at gruppen af almene boligafdelinger, der alene har anvendt fleksibel udlejning, er forholdsvis lille[22] og noget mindre end de øvrige grupper.

Derudover er der stor variation i, i hvilket omfang fleksibel udlejning anvendes på tværs af boligafdelingerne inden for og mellem kommunerne. Idet vi ikke analyserer på enkeltafdelinger, har vi ikke mulighed for at tage hensyn til denne variation og dermed heller ikke til de

21. Sidstnævnte skyldes det forholdsvis lille datagrundlag for til- og fraflyttere pr. år pr. almen boligafdeling.

22. Idet denne gruppe indeholder forholdsvis få almene boligafdelinger (10 helhedsplaner med i alt 35 almene boligafdelinger), kan der forekomme lidt større udsving i de fire mål for socialt mix over tid for denne end for de øvrige grupper.

eventuelle virkninger, som redskabet måtte have, når det anvendes mere intensivt, fx med henblik på mere direkte at ændre i det sociale mix, og ikke blot anvendes til at afbalancere kommunal anvisning. Når vi ikke samlet set finder en synlig positiv virkning af anvendelsen af fleksibel udlejning i det følgende, er det dermed ikke nødvendigvis ensbetydende med, at redskabet ikke virker efter hensigten i enkeltafdelinger, hvor man har anvendt redskabet mere intensivt. Virkningen af fleksibel udlejning afhænger naturligvis også af den enkelte kommunes fastsatte kriterier for brugen af redskabet i første omgang, hvilket, som tidligere nævnt, kan variere.

Hovedresultaterne i kapitlet er:

- Der er ingen indikation af, at de boligsociale udlejningsredskaber har påvirket det sociale mix i de støttede almene boligafdelinger. Udviklingen i det sociale mix, som målt på fire forskellige parametre (andelen med en kompetencegivende uddannelse, andelen i beskæftigelse, den disponible indkomst på husstandsniveau og andelen med ikke-vestlig oprindelse), adskiller sig således stort set ikke på tværs af de almene boligafdelinger, der har anvendt ét eller flere udlejningsredskaber (kommunal anvisning og/eller fleksibel udlejning), og de almene boligafdelinger, der hverken har anvendt kommunal anvisning eller fleksibel udlejning.
- Til- og fraflytterne ligner generelt hinanden, hvad angår de fire mål for socialt mix. I nogle tilfælde er fraflytterne imidlertid i gennemsnit lidt mere ressourcestærke end tilflytterne i hele eller dele af undersøgelsesperioden, fx hvad angår andelen i beskæftigelse.
- Der er tale om en ganske betydelig cirkulation af beboere inden for den almene boligsektor. Omkring 40 pct. af samtlige flytninger blandt de lejere, der er identificeret i den almene boligsektor inden for undersøgelsesperioden (2004-2013), udgøres således af flytninger fra én almen boligafdeling til en anden (ekskl. flytninger inden for den samme boligafdeling).

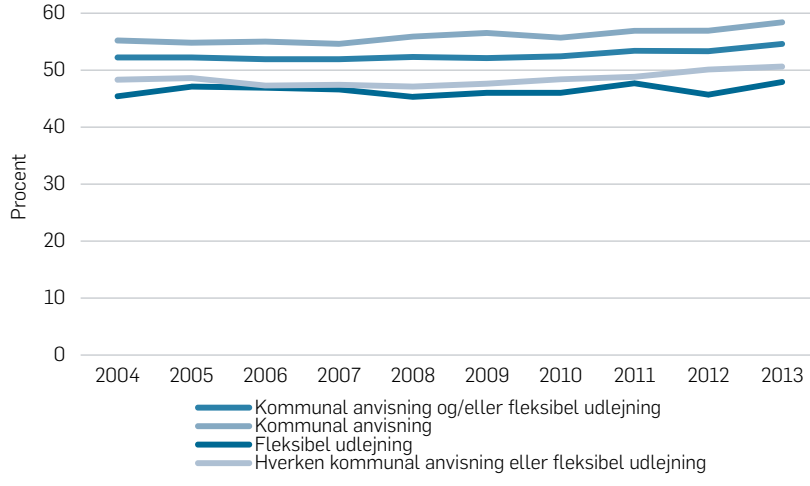
UDVIKLING I UDDANNELSESMIX

Først undersøger vi udviklingen i andelen af beboere med en kompetencegivende uddannelse, det vil sige voksne personer i arbejdsstyrken, der

har mere end grundskolen som højeste fuldførte uddannelse, for hvert år inden for undersøgelsesperioden, jf. figur 7.1.

FIGUR 7.1

Andelen af beboere, der har en kompetencegivende uddannelse, i boligafdelinger. Særskilt for brug af udlejningsredskaber. Personer i alderen 18-64 år i arbejdsstyrken. 2004-2013. Procent.



Anm.: Datagrundlag: Gruppen med kommunal anvisning og/eller fleksibel udlejning består af beboerdata for 296 almene boligafdelinger, gruppen med kommunal anvisning består af beboerdata for 98 almene boligafdelinger, gruppen med fleksibel udlejning består af beboerdata for 35 almene boligafdelinger, og gruppen med hverken kommunal anvisning eller fleksibel udlejning består af beboerdata for 69 almene boligafdelinger.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistiks uddannelsesregister.

Figur 7.1 viser andelen med en kompetencegivende uddannelse. Ligesom i befolkningen generelt er andelen med en kompetencegivende uddannelse blandt voksne beboere i arbejdsstyrken steget i perioden 2004-2013 for alle fire gruppers vedkommende. Stigningen har dog i alle tilfælde været ganske lille. Derudover ser vi, at der er forskel i andelen med en kompetencegivende uddannelse blandt beboerne i de fire grupper af almene boligafdelinger. Uddannelsesniveauet er således gennem hele perioden lidt højere blandt beboerne i gruppen, der har anvendt kommunal anvisning alene eller i kombination med fleksibel udlejning, mens det er lidt lavere blandt gruppen, der alene har anvendt fleksibel udlejning henholdsvis ikke har anvendt nogen af de to udlejningsredskaber. Andelen

med en kompetencegivende uddannelse er på tværs af de fire grupper således mellem 45 og 55 pct. i 2004 og mellem knap 50 og 60 pct. i 2013.

Idet uddannelsesniveauet således har været parallelt stigende for alle fire gruppers vedkommende, er der altså ikke noget, der tyder på, at der skulle være en (positiv) virkning af brugen af udlejningsredskaberne på ændringer i det sociale mix, målt ved andelen med en kompetencegivende uddannelse inden for undersøgelsesperioden.

ANDELEN AF TIL- OG FRAFLYTTERE MED EN KOMPETENCEGIVENDE UDDANNELSE

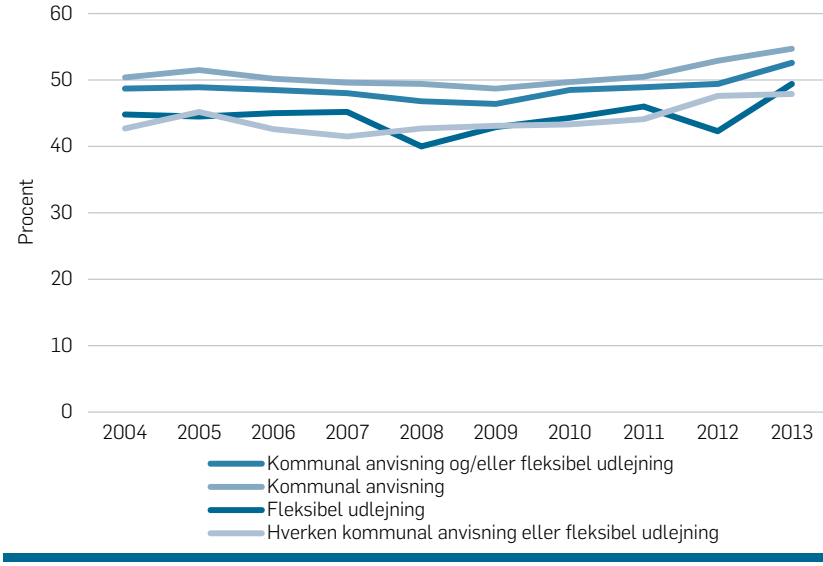
Vi ser dernæst i figur 7.2 og figur 7.3 på andelen af beboere med en kompetencegivende uddannelse blandt henholdsvis til- og fraflytterne i de fire grupper af almene boligafdelinger for hvert år inden for undersøgelsesperioden. Kurven for til- og fraflyttere svinger mere blandt gruppen af almene boligafdelinger, der alene har anvendt fleksibel udlejning, end blandt de øvrige grupper, hvilket skyldes det noget mindre datagrundlag. Af figur 7.2 fremgår det, at uddannelsesniveauet blandt voksne tilflyttere i arbejdsstyrken generelt er steget ganske lidt i perioden 2004-2013 for alle fire gruppers vedkommende. Det samme gør sig også gældende blandt de voksne fraflyttere i arbejdsstyrken, jf. figur 7.3 (for både til- og fraflytteres vedkommende fra 2008 og frem). Andelen med en kompetencegivende uddannelse blandt til- og fraflyttere ligger tæt op ad hinanden gennem undersøgelsesperioden, dog er andelen i nogle tilfælde lidt højere blandt fraflytterne – dette gælder hovedsageligt gruppen af almene boligafdelinger, der alene har anvendt kommunal anvisning eller en kombination af kommunal anvisning og fleksibel udlejning. Denne forskel mellem til- og fraflyttere blandt sidstnævnte grupper af boligafdelinger er dog ikke stor nok til at have påvirket uddannelsesniveauet i negativ retning, jf. figur 7.1 for den samlede beboermasse over tid for disse grupper.

Forskellen mellem uddannelsesniveauerne blandt til- og fraflyttere er endnu mindre, når vi ser på samtlige til- og fraflyttere i de fire grupper af almene boligafdelinger.

Heller ikke når vi ser på til- og fraflyttere, finder vi nogen indikation på, at der skulle være større ændringer i det sociale mix, målt ved andelen med en kompetencegivende uddannelse, som følge af brugen af boligsociale udlejningsredskaber.

FIGUR 7.2

Andelen af tilflyttere, der har kompetencegivende uddannelse, til boligafdelinger. Særskilt for brug af udlejningsredskaber. Personer i alderen 18-64 år i arbejdsstyrken. 2004-2013. Procent.

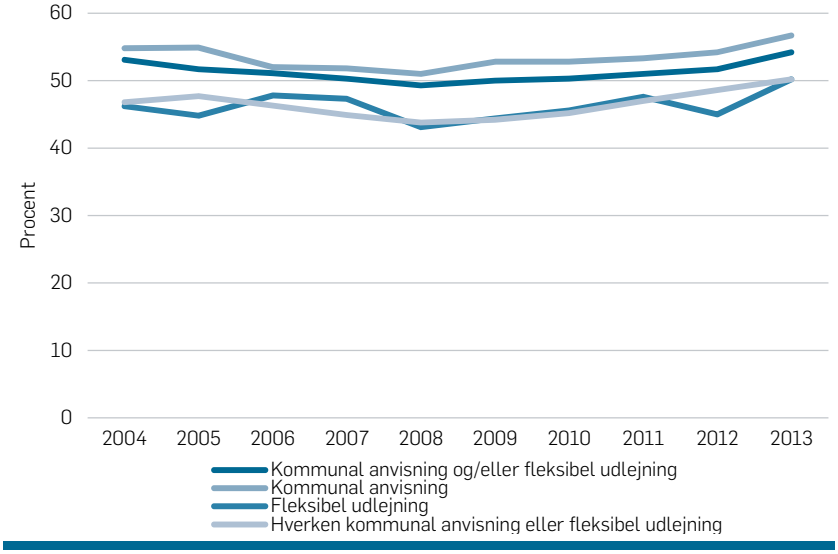


Anm.: Datagrundlag: Gruppen med kommunal anvisning og/eller fleksibel udlejning består af individdata for tilflyttere blandt 296 almene boligafdelinger, gruppen med kommunal anvisning består af individdata for tilflyttere blandt 98 almene boligafdelinger, gruppen med fleksibel udlejning består af individdata for tilflyttere blandt 35 almene boligafdelinger, og gruppen med hverken kommunal anvisning eller fleksibel udlejning består af individdata for tilflyttere blandt 69 almene boligafdelinger.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistiks uddannelsesregister.

FIGUR 7.3

Andelen af fraflyttere, der har en kompetencegivende uddannelse, fra boligafdelinger. Særskilt for brug af udlejningsredskaber. Personer i alderen 18-64 år i arbejdsstyrken. 2004-2013. Procent.



Anm.: Datagrundlag: Gruppen med kommunal anvisning og/eller fleksibel udlejning består af individdata for fraflyttere blandt 296 almene boligafdelinger, gruppen med kommunal anvisning består af individdata for fraflyttere blandt 98 almene boligafdelinger, gruppen med fleksibel udlejning består af individdata for fraflyttere blandt 35 almene boligafdelinger og gruppen med hverken kommunal anvisning eller fleksibel udlejning består af individdata for fraflyttere blandt 69 almene boligafdelinger.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistiks uddannelsesregister.

UDVIKLING I BESKÆFTIGELSESMIX

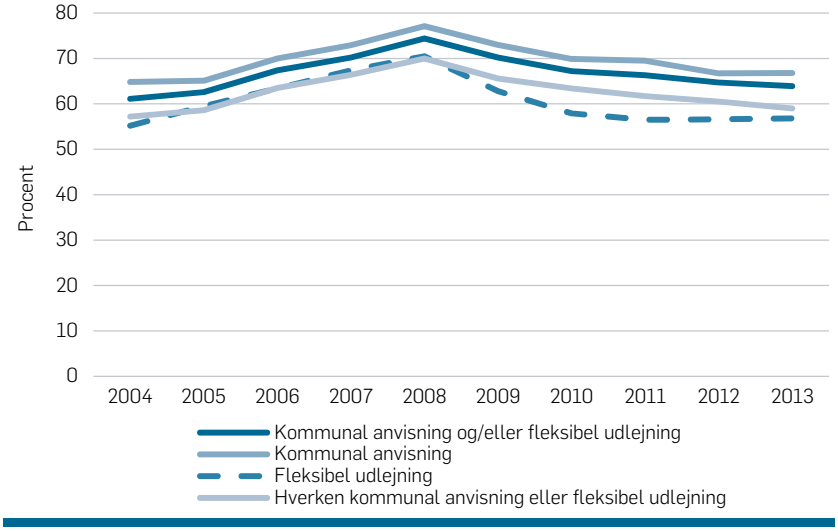
Vi undersøger dernæst udviklingen i andelen af beboere i beskæftigelse, det vil sige voksne beboere i arbejdsstyrken, som er i beskæftigelse, blandt de fire grupper af almene boligafdelinger.

Figur 7.4 viser, at andelen i beskæftigelse i de fire grupper er steget i perioden 2004-2008 for dernæst at falde i perioden 2009-2011/2012, hvorefter den mere eller mindre er fladet ud, så andelene i 2013 kun er ganske lidt højere end i 2004 (mellem knap 60 og knap 70 pct. i 2013). Den økonomiske krise kan således tydeligt aflæses for personer i den almene boligsektor som for befolkningen generelt. Dette gælder for alle fire gruppers vedkommende, om end der er mindre forskelle i beskæfti-

gelsesandelene grupperne imellem. Beboere i gruppen af almene boligafdelinger, der alene har anvendt kommunal anvisning eller en kombination af kommunal anvisning og fleksibel udlejning, har således lidt højere beskæftigelsesandel gennem hele undersøgelsesperioden.

FIGUR 7.4

Andelen af beboere, der er i beskæftigelse, i boligafdelinger. Særskilt for brug af udlejningsredskaber. Personer i alderen18-64 år i arbejdsstyrken. 2004-2013. Procent.



Anm.: Datagrundlag: Gruppen med kommunal anvisning og/eller fleksibel udlejning består af beboerdata for 296 almene boligafdelinger, gruppen med kommunal anvisning består af beboerdata for 98 almene boligafdelinger, gruppen med fleksibel udlejning består af beboerdata for 35 almene boligafdelinger, og gruppen med hverken kommunal anvisning eller fleksibel udlejning består af beboerdata for 69 almene boligafdelinger.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistiks indkomstregister.

Tilsvarende som vi så i figur 7.1 for andelen af beboere med en kompetencegivende uddannelse, ser vi også her, at udviklingen i andelen af beboere i beskæftigelse er stort set parallel mellem de fire grupper af almene boligafdelinger. Det samme er tilfældet, når vi ser på andelen i beskæftigelse blandt samtlige beboere i de fire grupper (altså ikke kun voksne i arbejdsstyrken), hvor beskæftigelsesniveauerne imidlertid ikke overraskende er væsentligt lavere (mellem 25 og 30 pct. i 2004 og mellem knap 25 og knap 30 pct. i 2013; ej vist). Der er således ikke noget, der indike-

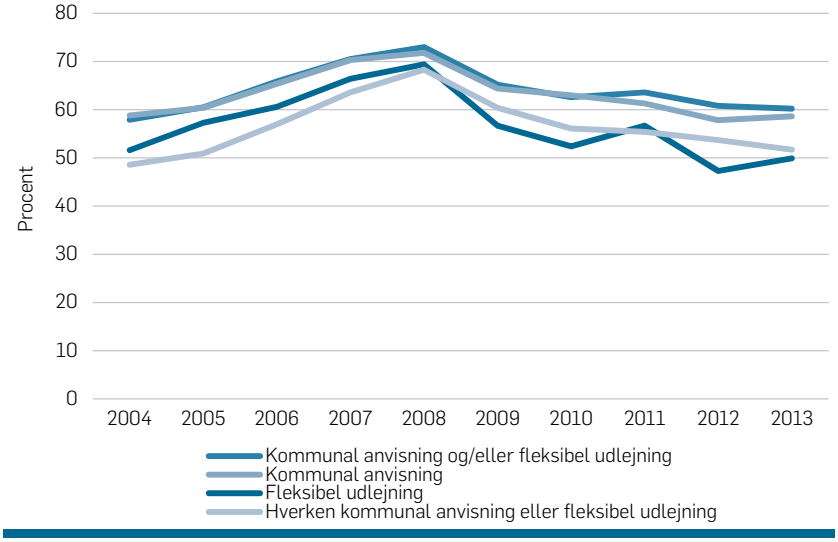
rer, at det sociale mix, målt ved andelen af beboere i beskæftigelse, skulle være påvirket af brugen af udlejningsredskaberne.

ANDELEN AF TIL- OG FRAFLYTTERE I BESKÆFTIGELSE

Undersøger vi andelen af beboere i beskæftigelse blandt henholdsvis til- og fraflyttere i de fire grupper af almene boligafdelinger for hvert år inden for undersøgelsesperioden, jf. figur 7.5 og figur 7.6, finder vi, at udviklingen i beskæftigelsesandelen for både til- og fraflytterne følger udviklingen for den samlede beboermasse, og dette gælder alle fire grupper af almene boligafdelinger. Dog er der større udsving fra år til år for til- og fraflytterne blandt gruppen af almene boligafdelinger, der alene har anvendt fleksibel udlejning, hvilket skyldes det noget mindre datagrundlag.

FIGUR 7.5

Andelen af tilflyttere, der er i beskæftigelse, i boligafdelinger. Særskilt for brug af udlejningsredskaber. Personer i alderen 18-64 år i arbejdsstyrken. Procent.



Anm.: Datagrundlag: Gruppen med kommunal anvisning og/eller fleksibel udlejning består af individdata for tilflyttere blandt 296 almene boligafdelinger, gruppen med kommunal anvisning består af individdata for tilflyttere blandt 98 almene boligafdelinger, gruppen med fleksibel udlejning består af individdata for tilflyttere blandt 35 almene boligafdelinger, og gruppen med hverken kommunal anvisning eller fleksibel udlejning består af individdata for tilflyttere blandt 69 almene boligafdelinger.

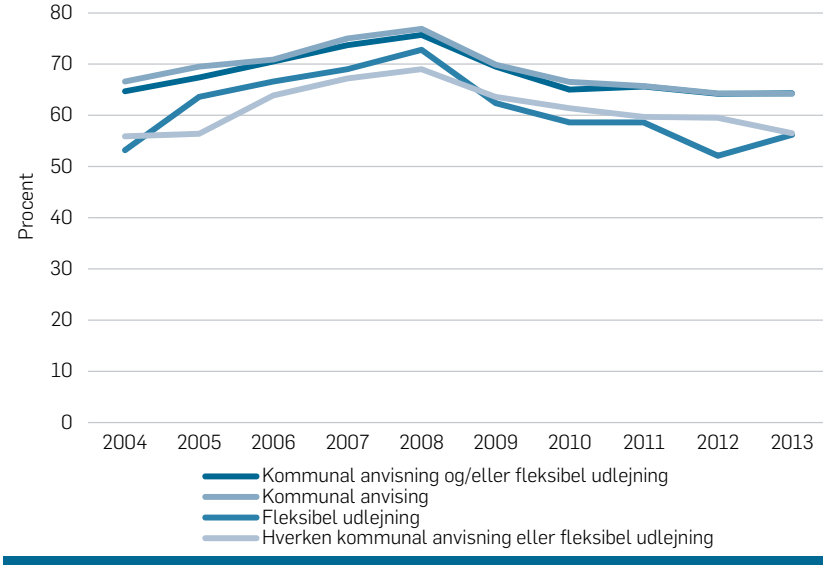
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistiks indkomstregister.

Sammenligner vi niveauet af kurverne i figur 7.5 og figur 7.6, finder vi, at andelen i beskæftigelse blandt tilflytterne gennem hele undersøgelsesperioden er lidt lavere end blandt fraflytterne, hvilket gælder alle fire grupper af almene boligafdelinger. Forskellen mellem til- og fraflytterne er imidlertid ikke stor nok til at have påvirket beskæftigelsesniveauet i negativ retning, jf. figur 7.4 for udviklingen i den samlede beboermasse over tid for disse grupper

Vi kan konkludere, at det heller ikke, når vi ser på til- og fraflyttere, tyder på, at der skulle være større ændringer i det sociale mix, målt som andelen i beskæftigelse, som følge af brugen af boligsociale udlejningsredskaber.

FIGUR 7.6

Andelen af fraflyttere, der er i beskæftigelse, fra boligafdelinger. Særskilt for brug af udlejningsredskaber. Personer i alderen 18-64 år i arbejdsstyrken.2004-2013. Procent.



Anm.: Datagrundlag: Gruppen med kommunal anvisning og/eller fleksibel udlejning består af individdata for fraflyttere blandt 296 almene boligafdelinger, gruppen med kommunal anvisning består af individdata for fraflyttere blandt 98 almene boligafdelinger, gruppen med fleksibel udlejning består af individdata for fraflyttere blandt 35 almene boligafdelinger, og gruppen med hverken kommunal anvisning eller fleksibel udlejning består af individdata for fraflyttere blandt 69 almene boligafdelinger.

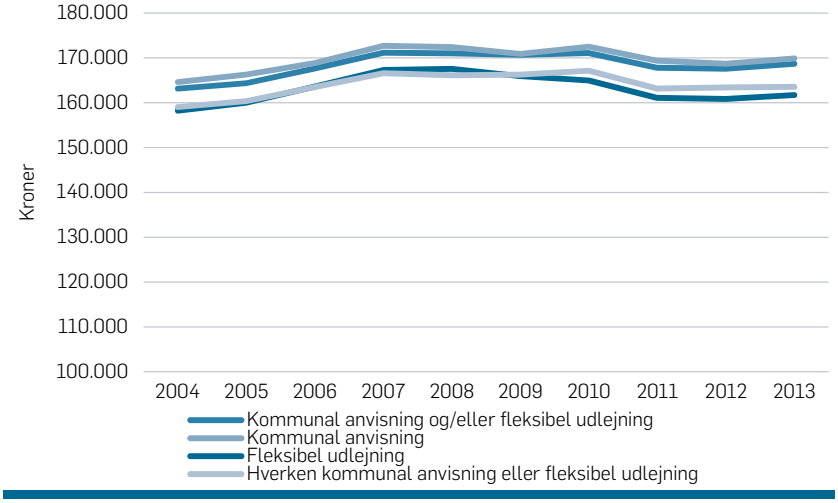
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistiks indkomstregister.

UDVIKLING I INDKOMSTMIX

Vi undersøger i dette afsnit udviklingen i den årlige disponible indkomst på husstandsniveau blandt voksne beboere i de fire grupper af almene boligafdelinger for hvert år inden for undersøgelsesperioden, jf. figur 7.7.

FIGUR 7.7

Årlig disponibel indkomst blandt beboere i boligafdelinger. Særskilt for udlejningsredskaber. Personer i alderen 18-64 år. 2004-2013. Kroner.



Anm.: Datagrundlag: Gruppen med kommunal anvisning og/eller fleksibel udlejning består af beboerdata for 296 almene boligafdelinger, gruppen med kommunal anvisning består af beboerdata for 98 almene boligafdelinger, gruppen med fleksibel udlejning består af beboerdata for 35 almene boligafdelinger, og gruppen med hverken kommunal anvisning eller fleksibel udlejning består af beboerdata for 69 almene boligafdelinger.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistiks indkomstregister.

Figur 7.7 viser, at den årlige disponible indkomst på husstandsniveau steg i perioden 2004-2006, hvorefter den var mere eller mindre konstant i perioden 2007-2010 med et efterfølgende mindre fald mellem 2010 og 2011, hvorefter den igen har ligget konstant. Dette gælder alle fire grupper af almene boligafdelinger, som i 2013 havde en gennemsnitlig årlig disponibel husstandsindkomst på mellem godt 160.000 og 170.000 kr. Beboere i gruppen af almene boligafdelinger, der alene har anvendt kommunal anvisning eller en kombination af kommunal anvisning og fleksibel udlejning, har gennem hele undersøgelsesperioden en lidt højere disponibel husstandsindkomst end henholdsvis gruppen af almene bolig-

afdelinger, der alene har anvendt fleksibel udlejning, og gruppen, der ikke har anvendt nogen af de to udlejningsredskaber.

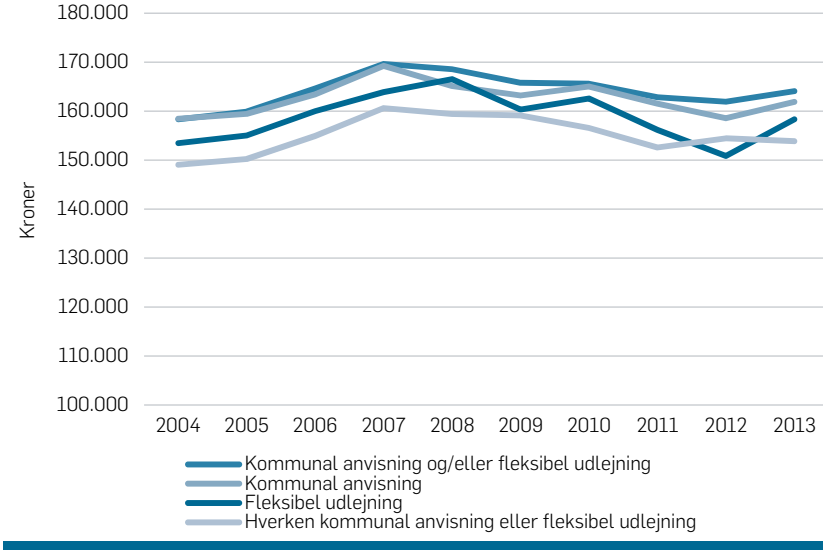
Udviklingen for de fire grupper af almene boligafdelinger er stort set identisk gennem hele undersøgelsesperioden. Der er således ikke noget, der indikerer, at brugen af udlejningsredskaberne skulle have påvirket det sociale mix, målt som den årlige disponible indkomst på husstandsniveau.

TIL- OG FRAFLYTTERNES DISPONIBLE INDKOMST PÅ HUSSTANDSNIVEAU

Af figur 7.8 og 7.9 fremgår den årlige disponible indkomst på husstandsniveau blandt henholdsvis til- og fraflytterne.

FIGUR 7.8

Årlig disponibel indkomst blandt tilflyttere i boligafdelinger. Særskilt for udlejningsredskaber. Personer i alderen 18-64 år. 2004-2013. Kroner.



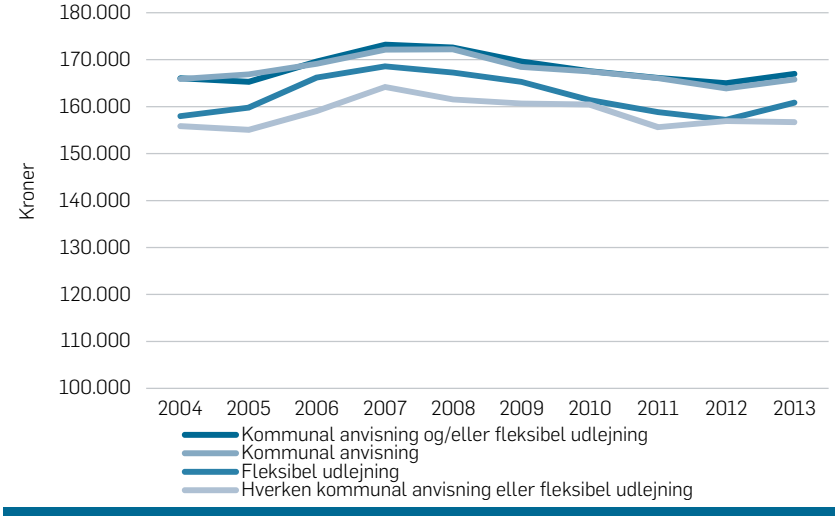
Anm.: Datagrundlag: Gruppen med kommunal anvisning og/eller fleksibel udlejning består af individdata for tilflyttere blandt 296 almene boligafdelinger, gruppen med kommunal anvisning består af individdata for tilflyttere blandt 98 almene boligafdelinger, gruppen med fleksibel udlejning består af individdata for tilflyttere blandt 35 almene boligafdelinger, og gruppen med hverken kommunal anvisning eller fleksibel udlejning består af individdata for tilflyttere blandt 69 almene boligafdelinger.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistiks indkomstregister.

Vi ser, at udviklingen i til- og fraflytternes årlige disponible husstandsindkomst følger hinanden, og at dette gælder alle fire grupper af almene boligafdelinger. Endnu engang ses der større udsving fra år til år for til- og fraflytterne blandt gruppen af almene boligafdelinger, der alene har anvendt fleksibel udlejning, hvilket skyldes det mindre datagrundlag.

FIGUR 7.9

Årlig disponibel indkomst blandt fraflyttere fra boligafdelinger. Særskilt for udlejningsredskaber. Personer i alderen 18-64 år. 2004-2013. Kroner.



Anm.: Datagrundlag: Gruppen med kommunal anvisning og/eller fleksibel udlejning består af individdata for fraflyttere blandt 296 almene boligafdelinger, gruppen med kommunal anvisning består af individdata for fraflyttere blandt 98 almene boligafdelinger, gruppen med fleksibel udlejning består af individdata for fraflyttere blandt 35 almene boligafdelinger, og gruppen med hverken kommunal anvisning eller fleksibel udlejning består af individdata for fraflyttere blandt 69 almene boligafdelinger.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistiks indkomstregister.

Ligesom vi så for beskæftigelsesandelen, er den årlige disponible indkomst på husstandsniveau lidt lavere blandt tilflytterne gennem hele undersøgelsesperioden end blandt fraflytterne, hvilket gælder alle fire grupper af almene boligafdelinger. Forskellen mellem til- og fraflytterne er ikke stor nok til at have påvirket den årlige disponible indkomst i negativ retning, jf. figur 7.7 for udviklingen i den samlede beboermasse over tid for disse grupper. Igen kan en del af forklaringen herpå være den store cirkulation af beboere mellem de almene boligafdelinger, også inden for de fire grupper, vi fokuserer på her, således at andelen af beboere, der

flytter helt ud af disse grupper og af den almene sektor generelt er tilsvarende mindre.

Idet udviklingen for de fire grupper af almene boligafdelinger er temmelig ens gennem hele undersøgelsesperioden, er der intet, der tyder på, at brugen af udlejningsredskaberne skulle have påvirket det sociale mix, målt ved den årlige disponible indkomst på husstandsniveau blandt henholdsvis til- og fraflytterne.

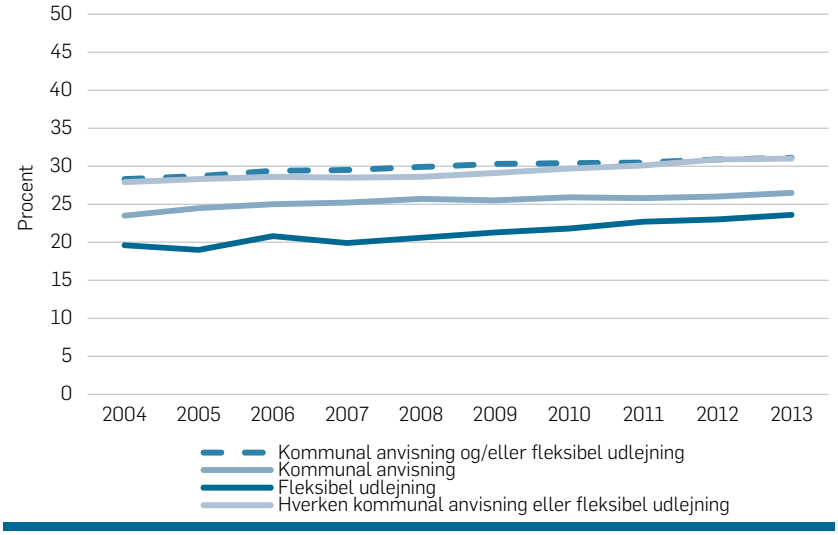
UDVIKLING I ETNISK MIX

Som et fjerde mål for socialt mix undersøger vi udviklingen i andelen af beboere med en ikke-vestlig oprindelse. I denne analyse tager vi udgangspunkt i samtlige beboere i de fire grupper af almene boligafdelinger og ikke kun voksne beboere, jf. figur 7.10.

Figuren viser en konstant, men forholdsvis svag, stigning i andelen af beboere med ikke-vestlig oprindelse i de fire grupper af almene boligafdelinger i hele undersøgelsesperioden (fra mellem 20 og knap 30 pct. i 2004 til mellem knap 25 og godt 30 pct. i 2013). Andelen er højest, og stort set identisk, blandt henholdsvis gruppen af almene boligafdelinger, der har anvendt begge udlejningsredskaber, og gruppen af almene boligafdelinger, der ikke har anvendt hverken kommunal anvisning eller fleksibel udlejning, men selve udviklingen er forløbet parallelt mellem alle fire grupper, og der synes således ikke at være en umiddelbar virkning af brugen af udlejningsredskaber i forhold til ændringer i det sociale mix, målt ved andelen af beboere med ikke-vestlig oprindelse.

FIGUR 7.10

Andelen af beboerne, der har ikke-vestlig oprindelse, i boligafdelinger. 2004-2013. Procent.



Anm.: Datagrundlag: Gruppen med kommunal anvisning og/eller fleksibel udlejning består af beboerdata for 296 almene boligafdelinger, gruppen med kommunal anvisning består af beboerdata for 98 almene boligafdelinger, gruppen med fleksibel udlejning består af beboerdata for 35 almene boligafdelinger, og gruppen med hverken kommunal anvisning eller fleksibel udlejning består af beboerdata for 69 almene boligafdelinger.

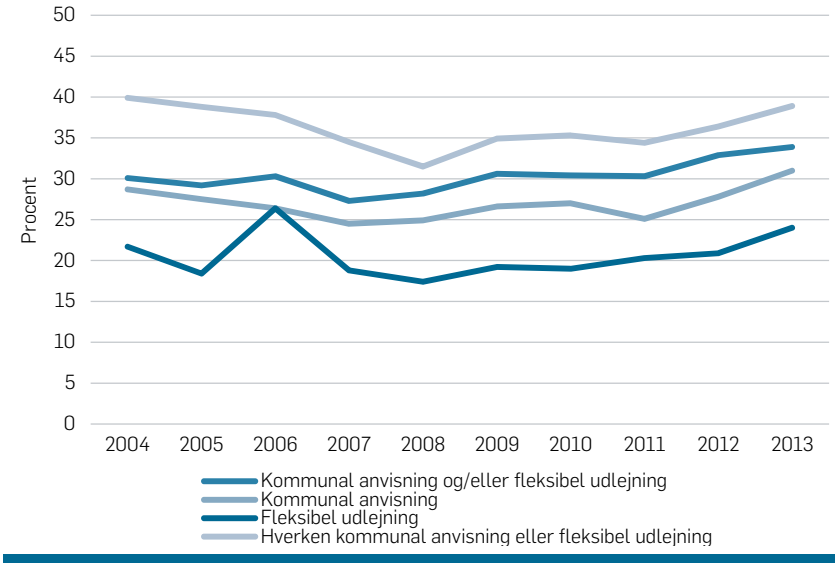
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistiks indvandrere- og efterkommere-register.

ANDELEN AF TIL- OG FRAFLYTTERE MED IKKE-VESTLIG OPRINDELSE

Endelig ser vi på andelen med ikke-vestlig oprindelse blandt henholdsvis til- og fraflytterne i de fire grupper af almene boligafdelinger for hvert år inden for undersøgelsesperioden, jf. figur 7.11 og figur 7.12.

FIGUR 7.11

Andelen af tilflyttere, der har ikke-vestlig oprindelse, i boligafdelinger. 2004-2013. Procent.



Anm.: Datagrundlag: Gruppen med kommunal anvisning og/eller fleksibel udlejning består af individdata for tilflyttere blandt 296 almene boligafdelinger, gruppen med kommunal anvisning består af individdata for tilflyttere blandt 98 almene boligafdelinger, gruppen med fleksibel udlejning består af individdata for tilflyttere blandt 35 almene boligafdelinger, og gruppen med hverken kommunal anvisning eller fleksibel udlejning består af individdata for tilflyttere blandt 69 almene boligafdelinger.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistiks indvandrere- og efterkommere-register.

Når vi sammenligner figur 7.11 og figur 7.12, fremgår det, at andelen med ikke-vestlig oprindelse blandt til- og fraflytterne er stort set ens for gruppen af almene boligafdelinger, som enten har anvendt både kommunal anvisning og fleksibel udlejning eller kun et af redskaberne, mens der for gruppen af almene boligafdelinger, som ikke har anvendt hverken kommunal anvisning eller fleksibel udlejning, er mindre forskelle i den forstand, at andelen med ikke-vestlig oprindelse var lidt højere blandt tilflytterne end blandt fraflytterne i begyndelsen af undersøgelsesperioden, mens billedet er vendt fra 2006 og frem. Igen er dette ikke noget, der giver sig udtryk i figur 7.10 for den samlede beboermasse over tid for denne gruppe.

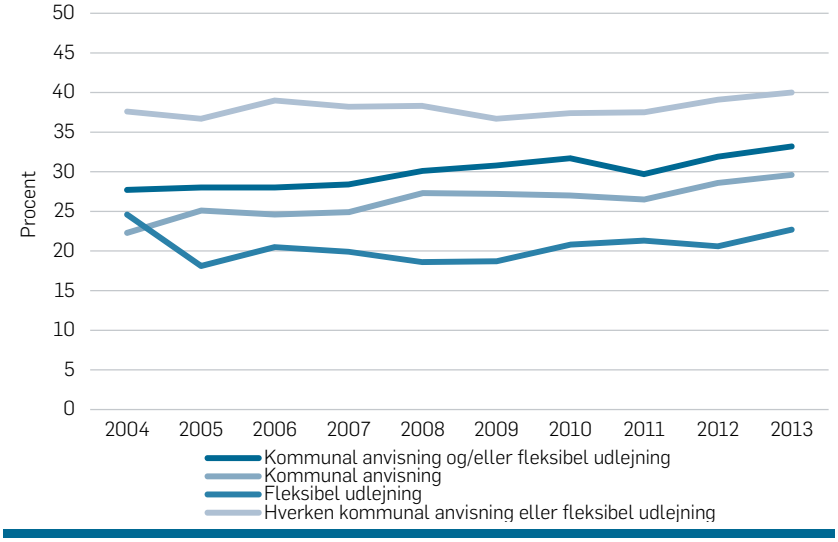
Som for de øvrige mål for socialt mix, vi har undersøgt i dette kapitel, finder vi altså heller ikke nogen indikation på, at der skulle være synlige ændringer i det sociale mix, målt som andelen af til- og fraflyttere

med ikke-vestlig oprindelse som følge af brugen af boligsociale udlejningsredskaber.

Som for de øvrige mål for socialt mix, vi har undersøgt i dette kapitel, finder vi altså heller ikke nogen indikation på, at der skulle være synlige ændringer i det sociale mix, målt som andelen af til- og fraflyttere med ikke-vestlig oprindelse som følge af brugen af boligsociale udlejningsredskaber.

FIGUR 7.12

Andelen af fraflyttere, der har ikke-vestlig oprindelse, fra boligafdelinger. 2004-2013. Procent.



Anm.: Datagrundlag: Gruppen med kommunal anvisning og/eller fleksibel udlejning består af individdata for fraflyttere blandt 296 almene boligafdelinger, gruppen med kommunal anvisning består af individdata for fraflyttere blandt 98 almene boligafdelinger, gruppen med fleksibel udlejning består af individdata for fraflyttere blandt 35 almene boligafdelinger, og gruppen med hverken kommunal anvisning eller fleksibel udlejning består af individdata for fraflyttere blandt 69 almene boligafdelinger.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistiks indvandrere- og efterkommere-register.

HOLDNINGER TIL UDLEJNINGSREDSKABER – HVAD KAN LØSES?

I dette kapitel ser vi på holdninger til udlejningsredskaberne blandt de kommuner og boligorganisationer, der har boligområder med boligsociale indsatser, finansieret af Landsbyggefondens 2006-2010-midler. Holdningerne undersøger vi for det første på baggrund af vores spørgeskemadata, hvor kommunale ledere eller øvrige kommunale medarbejdere samt forretningsførere i boligorganisationer er blevet bedt om dels at tage stilling til begrundelser for anvendelsen af de forskellige udlejningsredskaber, dels at give deres vurdering af udlejningsredskabernes virkning. Kommuner og boligorganisationer er således bl.a. blevet spurgt til, i hvilken grad en forøgelse af andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet er vigtig som begrundelse for, at reglerne om fleksibel udlejning p.t. anvendes eller tidligere er blevet anvendt, og samtidig er de blevet spurgt til deres vurdering af, i hvilken grad fleksibel udlejning har medvirket til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet.

Derudover perspektiverer vi resultaterne fra de to spørgeskemaundersøgelser med casemateriale, baseret på kvalitative interview med nøglepersoner i kommuner og boligorganisationer.

Hovedresultaterne i kapitlet er:

- Over halvdelen af kommunerne angiver, at kommunal anvisning bruges til flygtninge, yngre borgere med sociale problemer eller akut boligsøgende borgere.
- 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.
- 57 pct. af kommunerne og 80 pct. af boligorganisationerne vurderer, at kommunal anvisning i ringe grad eller slet ikke har medvirket til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet.
- 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.
- 76 pct. af kommunerne og 84 pct. af boligorganisationerne vurderer, at fleksibel udlejning i nogen eller i høj grad har medvirket til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet.
- 76 pct. af kommunerne og 72 pct. af boligorganisationerne vurderer, at fleksibel udlejning i høj eller i nogen grad forbedrer mulighederne for, at tilflyttere og pendlere kan få en bolig.
- 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.
- 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.
- Kommunerne og boligorganisationerne angiver en række årsager til, at de ikke har anvendt kombineret udlejning: Nogle påpeger, at de ikke har ønsket at anvende redskabet, andre at der ikke har været et behov, og atter andre 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.
- Kommunerne og boligorganisationerne angiver også en række årsager til, at de ikke har anvendt muligheden for at give støtte til frem-

me af fraflytning: Dels begrundes det med, at der ikke er behov for det, eller at det ikke virker, dels begrundes det med, at boligafdelingerne ikke er omfattet af ordningen, og dels ønsker nogle af kommunerne og boligorganisationerne ikke 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 for offentlig annoncering, eller at den enkelte boligafdeling ikke er omfattet af ordningen. Boligorganisationerne svarer også, at boligafdelingerne eller boligorganisationen ikke selv ønsker at benytte offentlig annoncering, at offentlig annoncering ikke påvirker beboersammensætningen i boligafdelingerne, at offentlig annoncering er for besværlig at anvende i praksis, og at kommunen ikke ønsker at benytte offentlig annoncering.

VURDERING AF BRUGEN AF KOMMUNAL ANVISNING

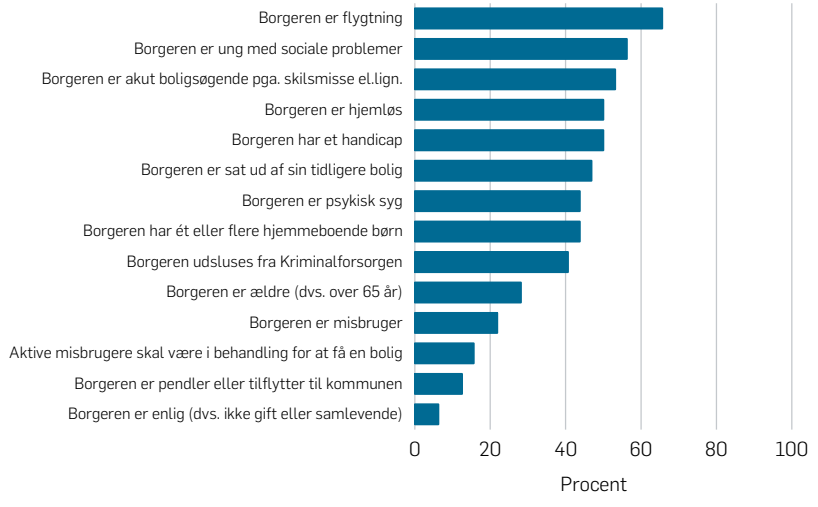
Vi ser i dette afsnit først på de kommunale besvarelser med hensyn til, hvilke forhold der er vigtige for, at en borger kan anvises til en bolig gennem den kommunale anvisningsret. Det gør vi for de kommuner, der har angivet at anvende eller tidligere at have anvendt kommunal anvisning. Det fremgår af figur 8.1, at flygtningestatus udgør den mest udbredte begrundelse for at anvise en bolig til en borger under den kommunale anvisningsret. 66 pct. af de adspurgte kommuner har angivet denne begrundelse. 56 pct. angiver grunden, at en borger er ung og har sociale problemer, mens 53 pct. anvender anvisning, hvis borgeren er akut boligsøgende pga. skilsmisse, konkurs eller lignende. Derimod angiver meget få kommuner det at være enlig eller pendler/tilflytter til kommunen som en begrundelse for at anvise en borger til en bolig under den kommunale anvisningsret. Det er altså først og fremmest borgere med særligt akutte boligbehov, der tages hensyn til under den kommunale anvisningsret.

Ifølge interviewede nøglepersoner i København, Odense og Aalborg anvendes den kommunale anvisningsret primært til at hjælpe borgere, som har et akut boligbehov, og som desuden ikke selv kan finde en bolig. Det er derfor typisk ressourcesvage borgere, der får tildelt en bolig via den kommunale anvisning i disse kommuner. Kommunerne

kan godt have et ønske om at hjælpe pendlere/tilflyttere med at finde en bolig, men denne målgruppe vil hyppigere blive hjulpet via fleksible udlejningskriterier snarere end via kommunal anvisningsret. Pendlere og tilflyttere anskues, ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunerne, som ressourcestærke borgere, der godt selv kan finde en bolig, og som derfor ikke behøver ekstra hjælp fra kommunen.

FIGUR 8.1

Andelen af kommuner, der angiver, at specifikke forhold er vigtige, for at en borger kan anvises til en bolig gennem den kommunale anvisningsret. Særskilt for forhold. Procent.



Anm.: Andelene summer til mere end 100 pct., da det har været muligt at svare "Ja" til flere forhold.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommune

Vi ser dernæst på, i hvilket omfang kommuner og boligorganisationer vurderer, at kommunal anvisning kan medvirke til at løse en række udfordringer som fx en ikke tilstrækkeligt afbalanceret beboersammensætning og høj arbejdsløshed i de almene boligafdelinger.

Af figur 8.2 fremgår det, at af de 30 kommuner, der har besvaret spørgsmålet, angiver 56 pct., at kommunal anvisning i nogen grad eller i høj grad har været med til at skabe en mere balanceret beboersammensætning, mens 40 pct. af kommunerne angiver, at kommunal anvisning i ringe grad eller slet ikke har medvirket til dette. Der hersker således gan-

ske stor uenighed blandt kommunerne med hensyn til, om kommunal anvisning kan løse denne problematik.

Uenighed om, hvorvidt kommunal anvisning bidrager til at skabe en mere balanceret beboersammensætning, kan tænkes at skyldes forskelligheden i de måder, hvorpå kommunal anvisning bliver anvendt i kommunerne, samt hvilke formål kommunen har med at anvende kommunal anvisning. Hvis kommunen ikke har indgået nogen aftale med boligorganisationerne om anvendelsen af kommunal anvisning og alene anvender kommunal anvisning som et redskab til at give ressourcesvage borgere i akut bolignød en bolig, så vil kommunal anvisning ikke bidrage til at skabe en mere balanceret beboersammensætning. Tværtimod vil en sådan tilgang kunne føre til en større koncentration af ressourcesvage beboere i bestemte boligområder, hvis kommunen fx overvejende anviser borgere til de samme boligområder.

Hvis kommunen derimod har indgået en aftale med boligorganisationerne, hvor kommunal anvisning også bliver anvendt som et reguleringsredskab, så er det, ifølge de interviewede nøglepersoner i kommunerne, et meget anvendeligt redskab i forhold til at skabe en mere balanceret beboersammensætning. Kommunal anvisning kan fx anvendes som i København og i Odense, hvor de mest udsatte boligområder bliver friholdt fra kommunal anvisning, mens kommunen til gengæld anviser flere borgere til de velfungerende boligområder. Hvis det skal lykkes kommunen at anvende kommunal anvisning med henblik på at skabe en mere balanceret beboersammensætning, så kræver det, at der er forskellige boligområder, som kommunen kan vælge imellem at anvise borgere til. Derudover kræver det, at der i de forskellige boligområder er billige boliger, som de kommunalt anviste borgere har råd til at bo i.

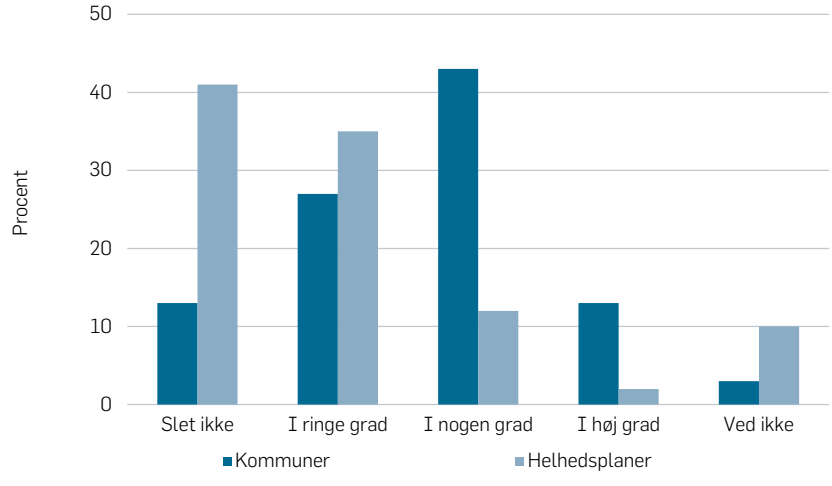
Ser vi efterfølgende på boligorganisationernes besvarelser, som også er vist i figur 8.2, er vurderingen mindre god. Således angiver 76 pct., at kommunal anvisning kun i ringe grad eller slet ikke bidrager til at skabe en mere balanceret beboersammensætning, mens 14 pct. mener, at dette er tilfældet i nogen grad eller i høj grad.

Forskellen mellem kommunernes og boligorganisationernes opfattelse af, hvorvidt kommunal anvisning bidrager til at skabe en mere balanceret beboersammensætning, baserer sig, ifølge en nøgleperson i Københavns Kommune, på, at kommunerne og boligorganisationerne anlægger to forskellige perspektiver. Når Københavns Kommune fx anviser en ressourcesvag borger til et "velfungerende" boligområde i stedet

for at anvise borgeren til et udsat boligområde, så har den kommunale anvisning, ud fra kommunens perspektiv, på kommuneniveau bidraget til at skabe en mere balanceret beboersammensætning. Den boligorganisation, der får anvist den pågældende ressourcesvage borger, vil muligvis have en anden opfattelse, hvis den anlægger et perspektiv på boligområdeniveau. Boligorganisationen vil måske opleve, at den kommunale anvisning i det konkrete eksempel bidrager til at skabe ubalance i boligområdet.

FIGUR 8.2

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad kommunal anvisning har været med til at skabe en mere balanceret beboersammensætning. Procent.



Anm.: N (kommuner) = 30 og N (boligorganisationer) = 81.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

Figur 8.3 viser, at 23 pct. af kommunerne angiver, at kommunal anvisning i nogen grad eller i høj grad har været med til at øge andelen med tilknytning til arbejdsmarkedet, mens størstedelen, nemlig 57 pct., angiver, at kommunal anvisning i ringe grad eller slet ikke har medvirket til dette. Til sammenligning angiver 80 pct. af boligorganisationerne, at kommunal anvisning i ringe grad eller slet ikke har medvirket til at øge andelen med tilknytning til arbejdsmarkedet, mens 13 pct. vurderer, at

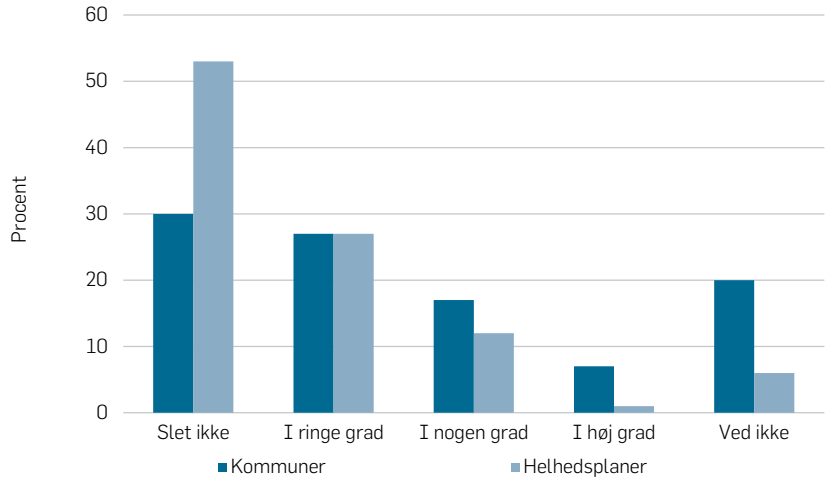
kommunal anvisning i nogen grad har medvirket til at øge andelen med tilknytning til arbejdsmarkedet.

Det er forventeligt, at hovedparten af kommunerne og boligorganisationerne vurderer, at kommunal anvisning ikke bidrager til at øge andelen med tilknytning til arbejdsmarkedet, da hovedparten af kommunerne ikke har aftaler om udvidet kommunal anvisningsret og derfor primært anvender den kommunale anvisning med henblik på at løse påtrængende boligsociale opgaver i kommunen, jf. almenboligloven § 59 vedrørende kommunale anvisnings- og godkendelsesordninger m.v. Det betyder, som vist i figur 8.1, at kommunerne primært anviser borgere med særligt akutte boligbehov, som ofte er at betegne som relativt ressourcesvage, og som ofte ikke har tilknytning til arbejdsmarkedet. Hvis kommunen kun modtager 25 pct. af de ledige boliger eller mindre, vil disse boliger i udgangspunktet være forbeholdt de borgere, som enten er i akut bolignød, eller som ikke selv kan skaffe en bolig. En stor del af disse borgere er, ifølge flere interviewede nøglepersoner i kommuner og boligorganisationer, ikke i beskæftigelse. Derved er en stor del af de kommunalt anviste borgere i hovedparten af kommunerne formentlig ikke i beskæftigelse.

Hvis kommunen har indgået aftale med boligorganisationerne om udvidet anvisningsret, så betyder det, at kommunen får mere end 25 pct. af de ledige boliger, og så kan kommunen anvende en del af boligerne til fx at få borgere i beskæftigelse ind i boligområderne i kommunen. Ishøj Kommune har en aftale med boligorganisationerne om 100 pct. kommunal anvisning. I Ishøj Kommune udlejes nogle af boligorganisationens boliger til ressourcesvage borgere, der ikke selv kan finde en bolig, men langt hovedparten af boligerne udlejes efter nogle kriterier, der sikrer, at det primært er borgere i beskæftigelse, der får en bolig. Ved at anvende den kommunale anvisning på denne måde kan den kommunale anvisning, ifølge en interviewet nøgleperson i Ishøj Kommune, være med til at øge andelen af beboere i beskæftigelse.

FIGUR 8.3

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad kommunal anvisning har medvirket til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet. Procent.



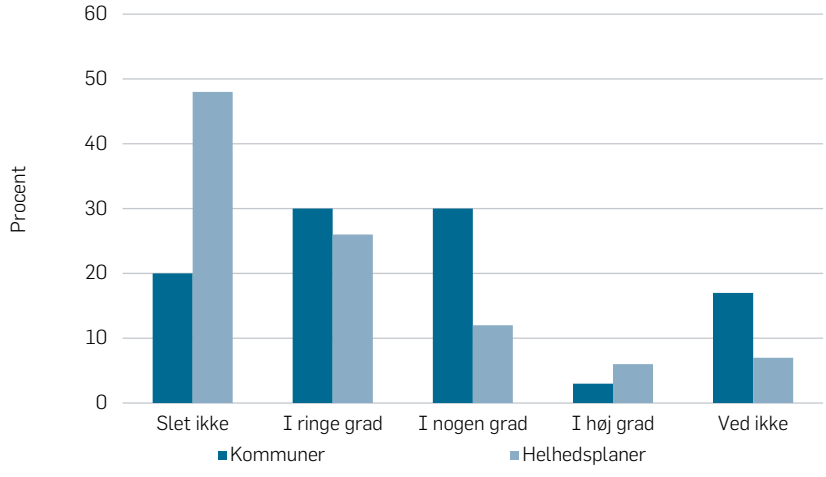
Anm.: N (kommuner) = 30 og N (boligorganisationer) = 81
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer

Stort set samme billede, som vi så for kommunernes vurdering af, om kommunal anvisning har medvirket til at øge andelen med tilknytning til arbejdsmarkedet, ser vi med hensyn til deres vurdering af, om kommunal anvisning har medvirket til at modvirke en høj eller stigende andel af ressourcesvage beboere. I figur 8.4 fremgår det, at 33 pct. af kommunerne angiver, at kommunal anvisning i nogen grad eller i høj grad har været med til at modvirke en høj eller stigende andel af ressourcesvage beboere, mens 50 pct. af kommunerne angiver, at kommunal anvisning i ringe grad eller slet ikke har medvirket til dette.

Boligorganisationernes vurdering er mindre positiv. 74 pct. af boligorganisationerne angiver, at kommunal anvisning i ringe grad eller slet ikke har medvirket til at modvirke en høj eller stigende andel af ressourcesvage beboere, mens 18 pct. vurderer, at kommunal anvisning i nogen grad eller i høj grad har medvirket til at modvirke en høj eller stigende andel af ressourcesvage beboere.

FIGUR 8.4

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad kommunal anvisning har været med til at modvirke en høj eller stigende andel af ressourcesvage beboere. Procent.



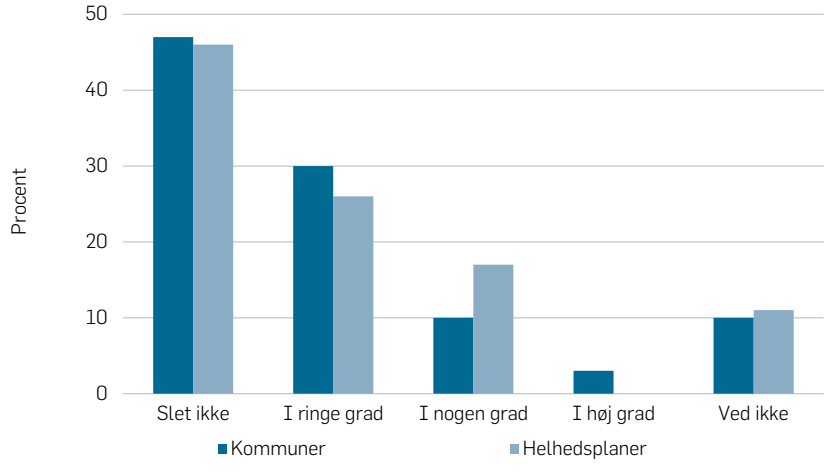
Kilde: N (kommuner) = 30 og N (boligorganisationer) = 81.
Anm.: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

I figur 8.5 kigger vi på kommunernes vurdering af, om kommunal anvisning har gjort det vanskeligere at skaffe boliger til sociale udsatte borgere og borgere med et akut boligbehov. Det fremgår af figuren, at 77 pct. af kommunerne vurderer, at kommunal anvisning i ringe grad eller slet ikke har gjort det vanskeligere at skaffe boliger til socialt udsatte borgere og borgere med et akut boligbehov, mens 13 pct. af kommunerne omvendt vurderer, at det i nogen grad eller i høj grad er blevet vanskeligere.

Samme billede tegner sig for boligorganisationerne, hvor 72 pct. angiver, at kommunal anvisning enten i ringe grad eller slet ikke har gjort det vanskeligere at skaffe boliger til socialt udsatte borgere og borgere med et akut boligbehov, mens 17 pct. vurderer, at kommunal anvisning i nogen grad har gjort dette vanskeligere.

FIGUR 8.5

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad kommunal anvisning har gjort det vanskeligere at skaffe boliger til socialt udsatte borgere og borgere med et akut boligbehov. Procent.



Anm.: N (kommuner) = 30 og N (boligorganisationer) = 81.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

Figur 8.6 viser kommunernes og boligorganisationernes vurdering af, om kommunal anvisning har medvirket til bedre at kunne fordele socialt udsatte borgere mellem almene boligafdelinger i kommunen. Det fremgår af figuren, at 50 pct. angiver, at kommunal anvisning i nogen grad bidrager til en bedre fordeling, mens 17 pct. svarer, at dette i høj grad er tilfældet. Omkring en fjerdedel vurderer, at kommunal anvisning kun i ringe grad eller slet ikke har medvirket til en bedre fordeling.

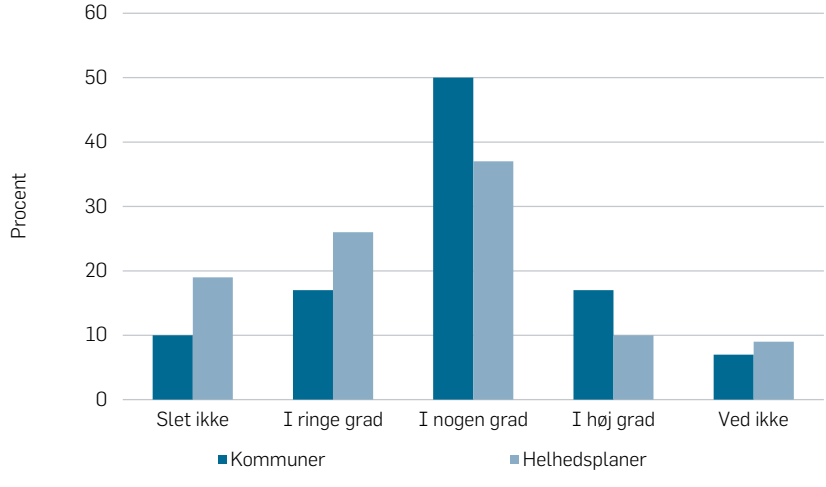
Boligorganisationerne er tilsvarende delte på spørgsmålet om, hvorvidt kommunal anvisning har medvirket til bedre at kunne fordele socialt udsatte borgere mellem almene boligafdelinger i kommunen. Således har 47 pct. svaret, at kommunal anvisning enten i nogen grad eller i høj grad har medvirket til dette, mens 45 pct. modsat mener, at kommunal anvisning kun i ringe grad eller slet ikke har medvirket til en bedre fordeling.

Kommunernes og boligorganisationernes vurdering af, hvorvidt kommunal anvisning har medvirket til at fordele socialt udsatte borgere mellem boligafdelinger i kommunen, afhænger sandsynligvis af, hvordan

den kommunale anvisning bliver anvendt i de forskellige kommuner. Derudover afhænger deres vurdering formentlig af, hvorvidt der er billige ledige boliger i de forskellige boligafdelinger i kommunen, da dette, ifølge flere interviewede nøglepersoner i kommunerne, er en forudsætning for at kunne fordele socialt udsatte borgere mellem de almene boligafdelinger i kommunen. Hvis alle de billige boliger, som de socialt udsatte borgere har råd til at bo i, er placeret i de samme få afdelinger, så bliver kommunen nødt til at henvise de socialt udsatte til disse afdelinger, selvom kommunen måske har et ønske om at fordele dem mere jævnt.

FIGUR 8.6

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad kommunal anvisning har medvirket til bedre at kunne fordele socialt udsatte borgere mellem almene boligafdelinger i kommunen. Procent.



Anm.: N (kommuner) = 30 og N (boligorganisationer) = 81.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

I København er det, ifølge en interviewet nøgleperson i kommunen, en udfordring overhovedet at skaffe nok billige boliger til den kommunale anvisning, hvorfor kommunen har etableret deleboliger, hvor socialt udsatte unge deles om en større lejlighed. Det er et redskab, der gør det muligt i højere grad at få fordelt nogle af de socialt udsatte borgere, da kommunen får mulighed for at anvise til flere boligafdelinger.

VURDERING AF BRUGEN AF FLEKSIBEL UDLEJNING

Vi undersøger dernæst kommunerne og boligorganisationernes holdninger til fleksibel udlejning ved dels at undersøge deres begrundelser for anvendelsen af fleksibel udlejning, dels at undersøge deres vurdering af virkningen af fleksibel udlejning. I begge tilfælde undersøger vi dette blandt de kommuner og boligorganisationer, der har angivet at anvende/tidligere at have anvendt fleksibel udlejning.

I figur 8.7 fremgår kommunerne og boligorganisationernes vurdering af, om fleksibel udlejning er et vigtigt redskab til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet. Det fremgår af figuren, at 90 pct. af kommunerne vurderer, at fleksibel udlejning i nogen grad eller i høj grad er et vigtigt redskab til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet i de almene boligafdelinger. 33 pct. vurderer, at fleksibel udlejning i nogen grad er et vigtigt redskab til at øge andelen af beboere i beskæftigelse. De resterende 10 pct. vurderer, at fleksibel udlejning ikke er et vigtigt redskab til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet.

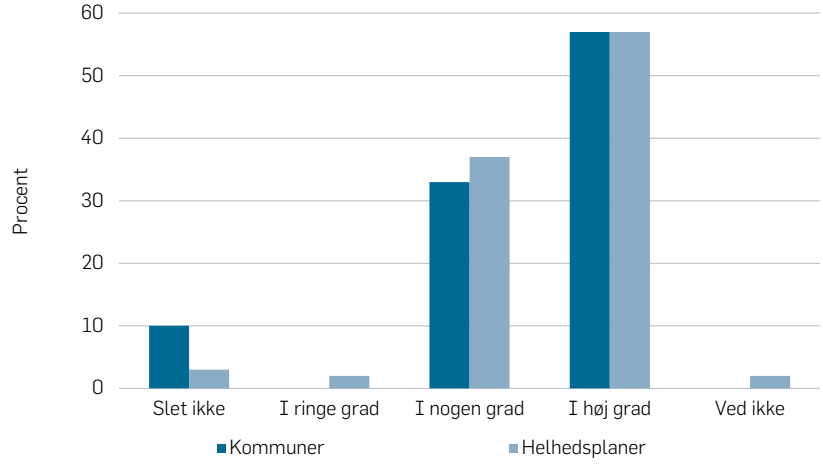
Ligeledes fremgår det af figuren, at 94 pct. af boligorganisationerne angiver, at fleksibel udlejning enten i høj eller i nogen grad er et vigtigt redskab til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet, mens 5 pct. angiver, at fleksibel udlejning slet ikke eller kun i ringe grad er det.

Kommunerne og boligorganisationernes vurdering af, at fleksibel udlejning er et vigtigt redskab i forhold til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet, bunder formentlig i, at fleksibel udlejning de fleste steder anvendes med henblik på at tilgodese borgere, der har tilknytning til arbejdsmarkedet, således at de lettere kan få en bolig. Der kan dog være stor variation i, hvordan kommunerne og boligorganisationerne anvender fleksibel udlejning, herunder hvilke kriterier de anvender for at tilgodese borgere med tilknytning til arbejdsmarkedet. De fleksible kriterier i København gør det (med få undtagelser) lettere for alle borgere i beskæftigelse at få en bolig. Det er ligegyldigt, hvor en borger har beskæftigelse, hvis vedkommende vil søge via den fleksible udlejning i København. De fleksible kriterier i Odense gør det derimod kun lettere for borgere, der er i beskæftigelse i Odense, og som pendler til arbejde. Kriterierne i København og i Odense er således forskellige, men i begge kommuner er fleksibel udlejning et redskab, der gør det lettere

for borgere med tilknytning til arbejdsmarkedet at få en bolig, og i begge kommuner har anvendelsen af fleksibel udlejning, ifølge interviewede nøglepersoner i de to kommuner, været medvirkende til at øge andelen af beboere i beskæftigelse.

FIGUR 8.7

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad anvendelsen af fleksibel udlejning er et vigtigt redskab i forhold til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet. Procent.



Anm.: N (kommuner) = 21 og N (boligorganisationer) = 60.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

Fleksibel udlejning anvendes dog ikke udelukkende med henblik på at tilgodese borgere med tilknytning til arbejdsmarkedet. I Aalborg anvendes fleksibel udlejning, ifølge interviewede nøglepersoner i kommunen, flere steder med henblik på at sikre, at boliger, der er henvendt til en særlig gruppe af borgere, også udlejes til denne gruppe. De fleksible kriterier i Aalborg anvendes således med henblik på at sikre, at ældre borgere lettere får adgang til de ældrevenlige boliger i stueetagerne, at børnefamilier får fortrinsret til familieboligerne osv. Ifølge interviewede nøglepersoner i Aalborg Kommune, har politikere i Aalborg foreslået, at fleksibel udlejning bør anvendes med henblik på at tilgodese ressourcesvage borgere såsom kontanthjælpsmodtagere, så de får lettere adgang til nogle af de attraktive boligområder. Det er dog ikke en politik, der er implementeret

i kommunen, men det viser, at fleksibel udlejning kan tænkes anvendt på forskellige måder.

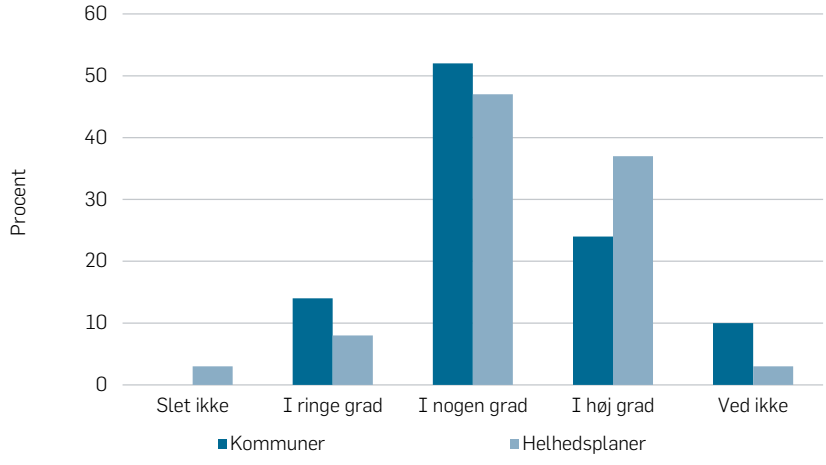
I figur 8.8 fremgår det, hvordan kommuner og boligorganisationer vurderer, at fleksibel udlejning bidrager til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet. Det fremgår af figuren, at 24 pct. af kommunerne vurderer, at fleksibel udlejning i høj grad har medvirket til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet, mens 52 pct. angiver, at det i nogen grad er tilfældet. Kommunerne er således overordnet set lidt mere positive med hensyn til at anse fleksibel udlejning som et vigtigt redskab til at øge andelen med tilknytning til arbejdsmarkedet (jf. figur 8.7), end de er, når de skal vurdere, om fleksibel udlejning rent faktisk har været i stand til dette. Det samme gælder boligorganisationer. Blandt dem vurderer, som nævnt, hele 94 pct., at fleksibel udlejning enten i høj eller i nogen grad er et vigtigt redskab til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet, mens 84 pct. vurderer, at fleksibel udlejning har medvirket til dette.

Der er muligvis forskellige forklaringer på, hvorfor kommunerne og boligorganisationerne overordnet set er lidt mere positive med hensyn til at anse fleksibel udlejning som et vigtigt redskab til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet, end de er, når de skal vurdere, om fleksibel udlejning rent faktisk har været i stand til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet. En forklaring kan være, at fleksibel udlejning i nogle boligområder er det eneste redskab, der sikrer en øget andel af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet, men at redskabet nogle steder ikke virker helt efter hensigten. Fleksibel udlejning virker kun, hvis der er ventelister, hvorpå der står ansøgere, som opfylder de fleksible kriterier. Det er ikke nødvendigvis alle steder, at dette er tilfældet.

Derudover kan forskellen med hensyn til, i hvilket omfang fleksibel udlejning bliver anvendt, ifølge en nøgleperson i Københavns Kommune, formentlig også påvirke besvarelsen af, om fleksibel udlejning har medvirket til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet. Når nogle af kommunerne og boligorganisationerne svarer, at fleksibel udlejning kun i ringe grad har medvirket til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet, kan det jo være, fordi de ikke har oplevet redskabet brugt fuldt ud – at de kun anvender fleksibel udlejning på 10 pct. af deres boliger frem for på 100 pct., som det sker i visse udsatte boligområder i København.

FIGUR 8.8

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, om fleksibel udlejning har medvirket til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet. Procent.



Anm.: N (kommuner) = 21 og N (boligorganisationer) = 59.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

I figur 8.9 fremgår kommunerne og boligorganisationernes vurdering af, om fleksibel udlejning er et vigtigt redskab med hensyn til at mindske andelen af ressourcesvage beboere i boligafdelingerne. Det fremgår af figuren, at 85 pct. af kommunerne svarer, at fleksibel udlejning i nogen grad eller i høj grad er et vigtigt redskab i forhold til at mindske andelen af ressourcesvage beboere.

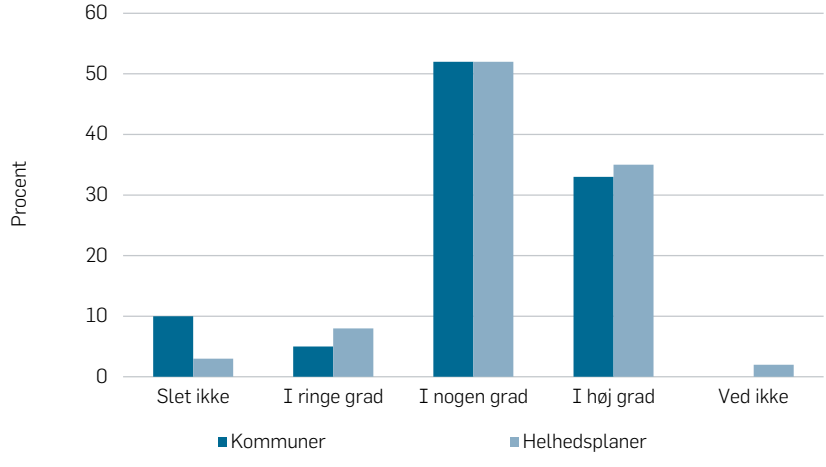
87 pct. af boligorganisationerne vurderer, at fleksibel udlejning er et vigtigt redskab til at mindske andelen af ressourcesvage beboere. 52 pct. af både kommuner og forretningsførere angiver, at fleksibel udlejning i nogen grad er et vigtigt redskab i denne sammenhæng.

Det er forventeligt, at kommunerne og boligorganisationernes generelle vurdering er, at fleksibel udlejning er et vigtigt redskab i forhold til at mindske andelen af ressourcesvage beboere, hvis vi antager, at fleksibel udlejning primært anvendes med henblik på at tilgodese borgere i beskæftigelse eller andre ressourcestærke borgere. Hvis kommunerne og boligorganisationerne anvender fleksibel udlejning på en måde, hvor ressourcestærke borgere får fortrinsret, så betyder det, at ressourcesvage

borgere på ventelisterne bliver sprunget over. Derved vil boligområderne få en mindre andel af ressourcesvage beboere, end de ville have fået, hvis ikke fleksibel udlejning blev anvendt.

FIGUR 8.9

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad anvendelsen af fleksibel udlejning er et vigtigt redskab i forhold til at mindske andelen af ressourcesvage beboere. Procent.



Anm.: N (kommuner) = 21 og N (boligorganisationer) = 60.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

Figur 8.10 viser kommunerne og boligorganisationernes vurdering af, om fleksibel udlejning bidrager til at modvirke en stigende andel af ressourcesvage beboere. Det fremgår af figuren, at 62 pct. af kommunerne vurderer, at fleksibel udlejning i nogen grad eller i høj grad har været med til at modvirke en høj eller stigende andel af ressourcesvage beboere.

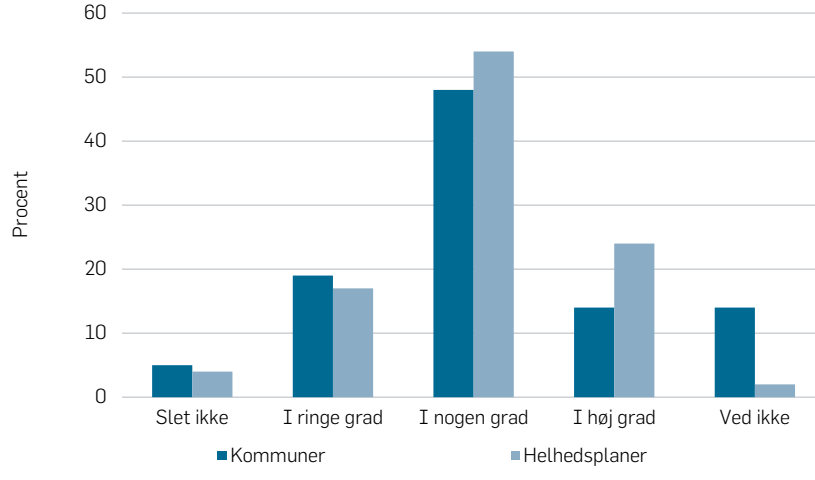
Tilsvarende vurderer 78 pct. af boligorganisationerne, at fleksibel udlejning i nogen grad eller i høj grad har været med til at modvirke en høj eller stigende andel af ressourcesvage beboere.

Kommunerne og boligorganisationernes generelle vurdering af, at fleksibel udlejning bidrager til at modvirke en stigende andel af ressourcesvage beboere, afspejler tilsyneladende, at fleksibel udlejning generelt virker efter hensigten, nemlig at ressourcestærke borgere springer ressourcesvage borgere over på ventelisterne, hvorved tilflytningen af

ressourcesvage beboere begrænses. Hvorvidt anvendelse af fleksibel udlejning helt formår at stoppe tilflytningen af ressourcesvage borgere, afhænger af, i hvilket omfang fleksibel udlejning anvendes. I nogle boligområder anvendes der 100 pct. fleksibel udlejning, hvilket – såfremt der er tilstrækkeligt mange ressourcestærke borgere på ventelisten til disse boligområder – medfører et stop for tilflytningen af ressourcesvage borgere. I andre boligområder anvendes fleksibel udlejning kun i mindre grad, således at fx halvdelen af de ledige boliger udlejes efter fleksible udlejningskriterier. En sådan anvendelse af fleksibel udlejning vil potentielt bidrage til at reducere tilflytningen af ressourcesvage borgere, men vil ikke helt stoppe den.

FIGUR 8.10

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad fleksibel udlejning har været med til at modvirke en høj eller stigende andel af ressourcesvage borgere. Procent.



Anm.: N (kommuner) = 21 og N (boligorganisationer) = 59.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

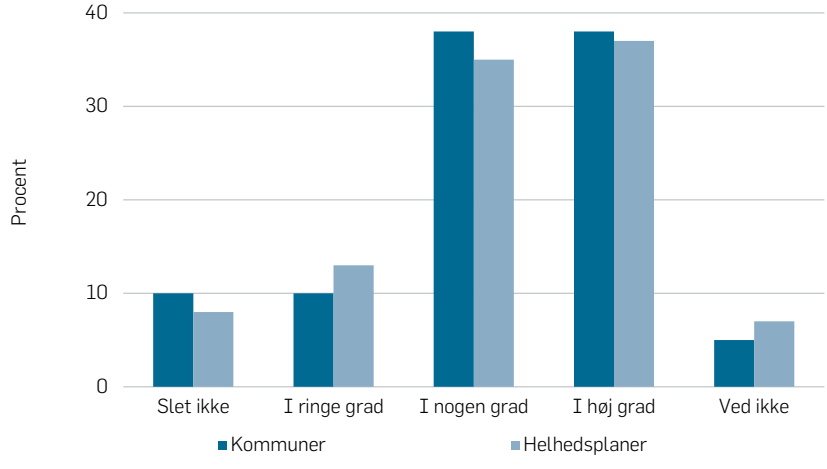
Derudover er kommunerne og forretningsførerne i boligorganisationerne blevet spurgt om, hvorvidt fleksibel udlejning er et vigtigt redskab i forhold til at forbedre mulighederne for tilflyttere og pendlere for at få en bolig for tilflyttere og pendlere, jf. 8.11, og hvorvidt fleksibel udlejning er

vigtig i forhold til at give særlige muligheder for bestemte grupper (fx ældre, studerende, fraskilte), figur 8.12.

I begge tilfælde svarer størstedelen, at redskabet i nogen grad eller i høj grad er vigtigt. Med hensyn til at forbedre mulighederne for at få en bolig for tilflyttere og pendlere svarer således 76 pct. af kommunerne og 72 pct. af boligorganisationerne, at fleksibel udlejning er et vigtigt redskab. Derudover vurderer hele 81 pct. af boligorganisationerne, at fleksibel udlejning er et vigtigt redskab til at give særlige muligheder for bestemte grupper, mens dette gælder 57 pct. af kommunerne.

FIGUR 8.11

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad anvendelsen af fleksibel udlejning er et vigtigt redskab i forhold til at forbedre mulighederne for at få en bolig for tilflyttere og pendlere. Procent.



Anm.: N (kommuner) = 21 og N (boligorganisationer) = 60.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

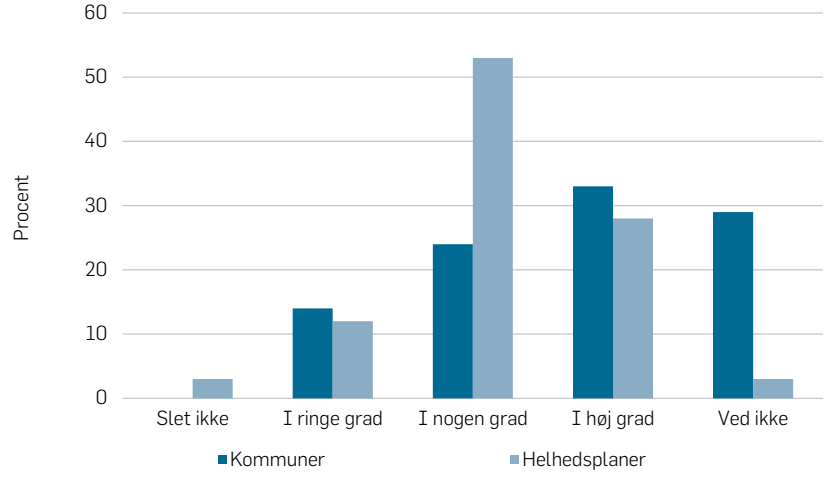
Kommunerne og boligorganisationernes generelle vurdering af, at fleksibel udlejning er et vigtigt redskab i forhold til at forbedre mulighederne for at skaffe boliger til tilflyttere og pendlere, kan i nogen grad være et resultat af, at tilflyttere og pendlere eksplicit tilgodeses via den fleksible udlejning, som tilfældet fx er i Odense. Det kan dog også være et resultat af, at tilflyttere og pendlere implicit tilgodeses via den fleksible udlejning som en mere eller mindre intenderet sideeffekt. Hvis borgere i beskæfti-

gelse fx får fortrinsret gennem den fleksible udlejning, vil det betyde, at folk, der pendler fra provinsen til deres job i København, også vil få fortrinsret til en bolig.

Vurderingen af, at fleksibel udlejning er et vigtigt redskab i forhold til at give særlige muligheder for bestemte grupper, såsom ældre, studerende og fraskilte, kan hænge sammen med, at fleksibel udlejning mange steder anvendes med henblik på at tilgodese særlige grupper. Både i København, Odense og Aalborg anvendes fleksibel udlejning fx med henblik på at tilgodese ældre borgere. I København anvendes fleksibel udlejning også med henblik på at tilgodese studerende, da disse ses som en gruppe, der måske ikke har så mange penge, men som ellers er ressourcestærke og kan bidrage positivt til boligområderne.

FIGUR 8.12

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad anvendelsen af fleksibel udlejning er et vigtigt redskab i forhold til at give særlige muligheder for bestemte grupper (fx ældre, studerende, fraskilte). Procent.



Anm.: N (kommuner) = 21 og N (boligorganisationer) = 60.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

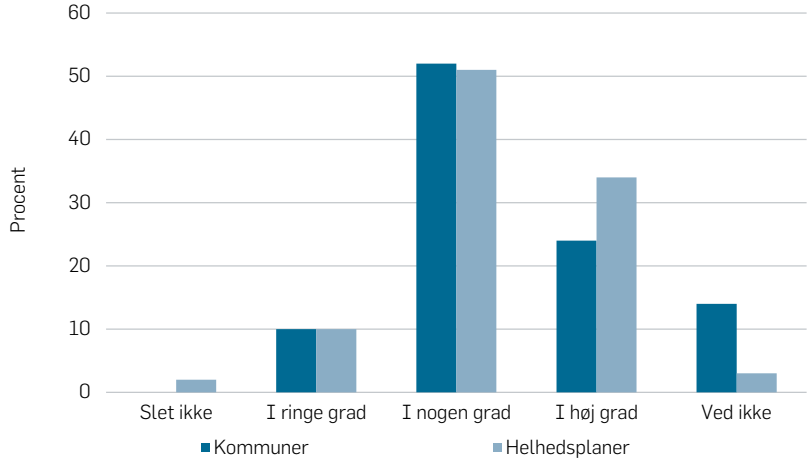
Kommuner og boligorganisationer er ligeledes blevet bedt om at vurdere, om fleksibel udlejning har medvirket til henholdsvis at skabe en mere balanceret beboersammensætning, om fleksibel udlejning har gjort det vanskeligere at skaffe boliger til socialt udsatte borgere og borgere med

et akut boligbehov, samt om fleksibel udlejning har medvirket til bedre at kunne fordele socialt udsatte borgere mellem almene boligafdelinger i kommunen.

I figur 8.13 fremgår kommunerne og boligorganisationernes vurdering af, om fleksibel udlejning har bidraget til at skabe en mere balanceret beboersammensætning. 76 pct. af kommunerne angiver, at fleksibel udlejning i nogen grad eller i høj grad har medvirket til at skabe en mere balanceret beboersammensætning, mens 85 pct. af boligorganisationerne vurderer, at det med fleksibel udlejning er lykkedes at skabe en mere balanceret beboersammensætning.

FIGUR 8.13

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad fleksibel udlejning har medvirket til at skabe en mere balanceret beboersammensætning. Procent.



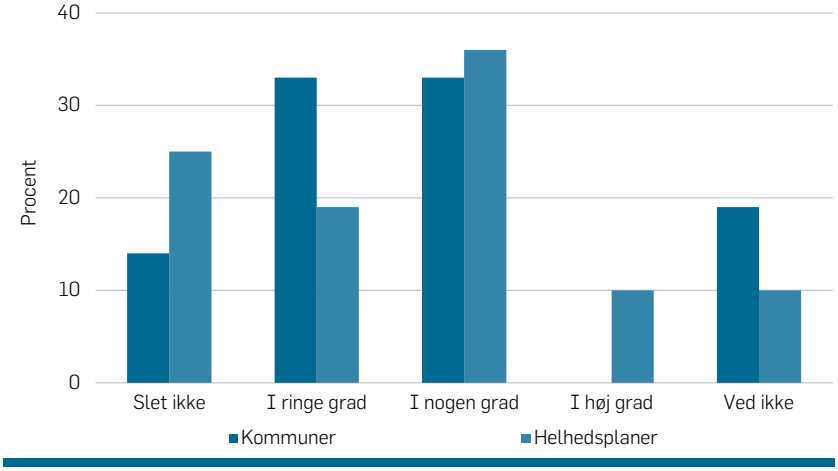
Anm.: N (kommuner) = 21 og N (boligorganisationer) = 59.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

Af figur 8.14 fremgår kommunerne og boligorganisationernes vurdering af, om fleksibel udlejning har bidraget til en bedre fordeling af socialt udsatte borgere. Det fremgår af figuren, at 47 pct. af kommunerne vurderer, at det slet ikke eller i ringe grad er lykkedes at skabe en bedre fordeling via fleksibel udlejning. 47 pct. af boligorganisationerne deler denne vurdering. 33 pct. af kommunerne vurderer, at det i nogen grad er

lykkedes, mens 46 pct. af boligorganisationerne vurderer, at det i nogen grad eller i høj grad er lykkedes at skabe en bedre fordeling ved hjælp af fleksibel udlejning.

FIGUR 8.14

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad fleksibel udlejning har medvirket til bedre at fordele socialt udsatte borgere mellem almene boligafdelinger i kommunen. Procent.



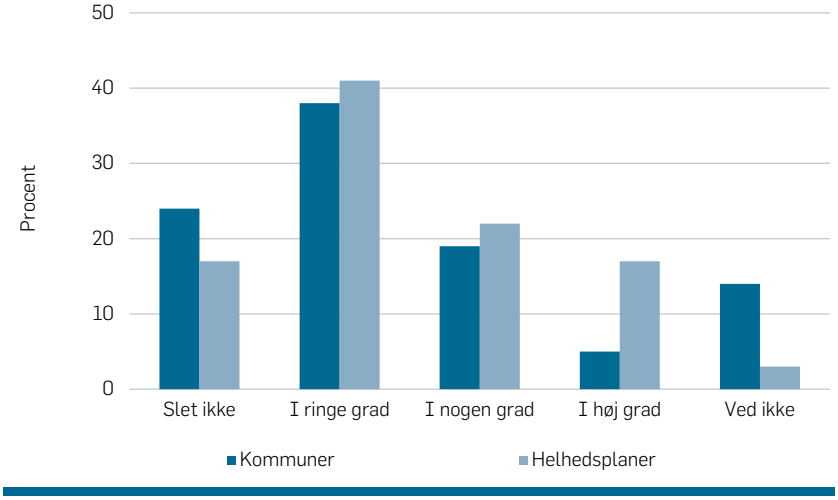
Anm.: N (kommuner) = 21 og N (boligorganisationer) = 59.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

Det er forventeligt, at kommunerne og boligorganisationerne generelt vurderer, at fleksibel udlejning i ringe grad eller slet ikke har medvirket til bedre at kunne fordele socialt udsatte borgere mellem almene boligafdelinger i kommunen, hvis fleksibel udlejning primært anvendes med henblik på at tilgodese ressourcestærke borgere. Ved at anvende en høj grad af fleksibel udlejning i de udsatte boligområder er der dog, som tidligere beskrevet, potentielt en mulighed for at få frigivet nogle boliger i de mere velfungerende boligområder, som de ressourcestærke borgere ellers ville have overtaget. De frigivne boliger i de velfungerende boligområder kan i så fald udlejes til socialt udsatte borgere. Det kan være med til at forklare, hvorfor en relativt høj andel af kommunerne og boligorganisationerne vurderer, at fleksibel udlejning i nogen grad har medvirket til bedre at kunne fordele socialt udsatte borgere mellem almene boligafdelinger i kommunen.

Af figur 8.15 fremgår kommunerne og boligorganisationernes vurdering af, om fleksibel udlejning har gjort det vanskeligere at skaffe boliger til socialt udsatte borgere og borgere med akut behov. Det fremgår af figuren, at 62 pct. af kommunerne vurderer, at fleksibel udlejning kun i ringe grad eller slet ikke har gjort det vanskeligere at skaffe boliger til socialt udsatte borgere og borgere med et akut boligbehov, mens 24 pct. af kommunerne omvendt vurderer, at dette i nogen grad eller i høj grad er tilfældet. Blandt boligorganisationerne er det 58 pct., der angiver, at fleksibel udlejning kun i ringe grad eller slet ikke har gjort det vanskeligere at skaffe boliger til socialt udsatte borgere og borgere med et akut boligbehov, mens 39 pct. vurderer, at det i nogen eller høj grad har vanskeliggjort det.

FIGUR 8.15

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad fleksibel udlejning har gjort det vanskeligere at skaffe boliger til socialt udsatte borgere og borgere med et akut boligbehov. Procent.



Anm.: N (kommuner) = 21 og N (boligorganisationer) = 59.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

Forklaringen på, at hovedparten af kommunerne og boligorganisationerne vurderer, at fleksibel udlejning kun i ringe grad eller slet ikke har gjort det vanskeligere at skaffe boliger til socialt udsatte borgere og borgere med akut boligbehov, kan være, at de boligtyper, som overvejende bliver

udlejet gennem fleksibel udlejning, ikke er de samme boligtyper, som bliver anvendt til kommunal anvisning. Flere interviewede nøglepersoner i kommunerne forklarer, at en stor del af de socialt udsatte kun har råd til at bo i de mindste og billigste lejligheder. Man kan forestille sig, at de ressourcestærke borgere, der får bolig gennem fleksibel udlejning, typisk ikke er interesserede i de mindste og billigste boliger og derfor ikke "tager boligerne fra" de socialt udsatte borgere.

Ifølge flere af de interviewede nøglepersoner i kommunerne og boligorganisationerne er det kombinationen af reduktion af sociale ydelser, renoveringer med efterfølgende huslejestigninger og sammenlægninger af mindre boliger, samt tilstrømningen af flygtninge, der betyder, at det nogle steder er blevet sværere at skaffe boliger til socialt udsatte borgere.

SAMLET VURDERING AF BRUGEN AF UDLEJNINGSREDSKABERNE

Vi undersøger slutteligt den samlede vurdering af udlejningsredskaberne på en række områder blandt de kommuner og boligorganisationer, hvor mindst et af udlejningsredskaberne p.t. anvendes eller tidligere er blevet anvendt, og det vil ikke blot sige kommunal anvisning og fleksibel udlejning, men også kombineret udlejning, muligheden for at lade boliger stå tomme i en periode, fremme af fraflytning og offentlig annoncering i de få tilfælde, hvor de p.t. anvendes eller tidligere er blevet anvendt. For hver kommune og helhedsplan er den samlede vurdering med hensyn til en række forhold således baseret på det antal udlejningsredskaber, som bliver/er blevet anvendt, hvilket med andre ord varierer fra kommune til kommune og fra helhedsplan til helhedsplan. I mange tilfælde hviler kommunens eller forretningsførerens samlede vurdering således ikke på en vurdering af alle, men kun på én eller nogle af udlejningsredskaberne. Dette kan være årsag til, at der, som vi vil se af det følgende, er forholdsvis store andele, både blandt kommunerne og boligorganisationerne, der svarer "ved ikke", når de skal vurdere udlejningsredskaberne samlet.

Vi ser først på, om udlejningsredskaberne samlet set har medvirket til at skabe en mere balanceret beboersammensætning, hvilket fremstod som en af de tre mest fremtrædende målsætninger for de almene boligområder/boligafdelinger blandt både kommuner og boligorganisa-

tioner. Figur 8.16 viser, at størstedelen af kommunerne vurderer, at udlejningsredskaberne i "nogen grad" eller "i høj grad" har medvirket til at skabe en mere balanceret beboersammensætning, nemlig 56 pct., mens 21 pct. enten har svaret "i ringe grad" eller "slet ikke", og hver fjerde kommune ikke har kunnet tage stilling og derfor har svaret "ved ikke". Dette svarer i stort omfang til andelene blandt boligorganisationerne, hvor 52 pct. har svaret "i nogen grad" eller "i høj grad", mens 26 pct. har svaret "i ringe grad" eller "slet ikke". Andelen, der har svaret "ved ikke", er 11 pct.

København, Odense, Aalborg og Ishøj har haft som mål at skabe en mere balanceret beboersammensætning, og ifølge interviewede nøglepersoner i de fire kommuner har de også formået at bevæge sig i den rigtige retning.

I København har man fritaget de mest udsatte boligområder fra kommunal anvisning, samtidig med at man kun har udlejet boliger i disse udsatte boligområder gennem fleksibel udlejning. På den måde har man, ifølge en interviewet nøgleperson i Københavns Kommune, fået nedbragt andelen af ressourcesvage beboere i nogle af de udsatte boligområder ganske markant. Således har man anvendt kommunal anvisning og fleksibel udlejning på en måde, hvor de to redskaber har understøttet hinanden i forhold til at skabe en mere balanceret beboersammensætning i de udsatte boligområder. En af forudsætningerne for, at den københavnske strategi virker, er, at de ressourcestærke borgere er villige til at flytte til de udsatte boligområder. Det er imidlertid ikke en forudsætning, der er opfyldt i alle kommuner, hvorfor den københavnske strategi ikke kan anvendes i alle kommuner.

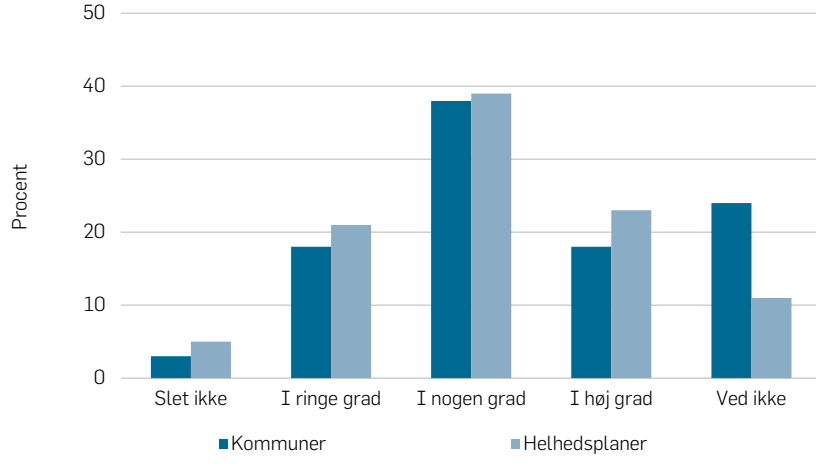
I Aalborg og Odense har man, i modsætning til København, udsatte boligområder, som de ressourcestærke borgere ikke ønsker at flytte til. Det har betydet, at man dér ikke kan anvende en københavnsk strategi med 100 pct. fleksibel udlejning i de udsatte boligområder og derfor har måttet anvende andre strategier. I Aalborg har man valgt at anvende kombineret udlejning i et udsat boligområde for at bremse tilflytningen af ressourcesvage borgere til området, og det har, ifølge interviewede nøglepersoner i kommunen, været en succes indtil nu. Den kombinerede udlejning har dog ikke stået alene, men er anvendt sammen med dels muligheden for at lade boliger stå tomme, dels en imageindsats i boligområdet, der har til hensigt at tiltrække ressourcestærke borgere. Det har, ifølge interviewede nøglepersoner i Aalborg Kommune, været afgørende

at tænke de forskellige redskaber sammen og anvende dem på en måde, hvor de understøtter hinanden.

Ifølge de interviewede nøglepersoner i København og Aalborg kan man opnå en mere balanceret beboersammensætning ved at anvende udlejningsredskaber på forskellige måder og i forskellige kombinationer. Erfaringerne fra kommunerne viser endvidere, at udlejningsredskaberne kan anvendes på en måde, hvor de understøtter hinanden, og at anvendelsen af redskaberne må afhænge af de konkrete udfordringer, som en kommune eller et boligområde står overfor. Ifølge interviewede nøglepersoner i København, Odense, Aalborg og Ishøj er beboerreguleringen og arbejdet for at skabe en mere balanceret beboersammensætning en vedvarende proces, da der efter deres opfattelse er forskellige mekanismer på det almene boligmarked, som modvirker en mere balanceret beboersammensætning.

FIGUR 8.16

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.



Anm.: N (kommuner) = 34 og N (boligorganisationer) = 95.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

Billedet er stort set det samme, når det gælder vurderingen af udlejningsredskaberne i forhold til at medvirke til at øge andelen af beboere med

tilknytning til arbejdsmarkedet, som også var en af de tre hyppigst angivne målsætninger for de almene boligområder/boligafdelinger. Det fremgår af figur 8.17, at 53 pct. af kommunerne vurderer, at dette er tilfældet "i nogen grad" eller "i høj grad", mens 18 pct. omvendt har svaret "i ringe grad" eller "slet ikke". Der er 29 pct., der har svaret "ved ikke". Blandt boligorganisationerne fremgår det, at 58 pct. har vurderet, at udlejningsredskaberne samlet set har medvirket til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet, mens 32 pct. vurderer, at redskaberne slet ikke eller i nogen grad har bidraget til det.

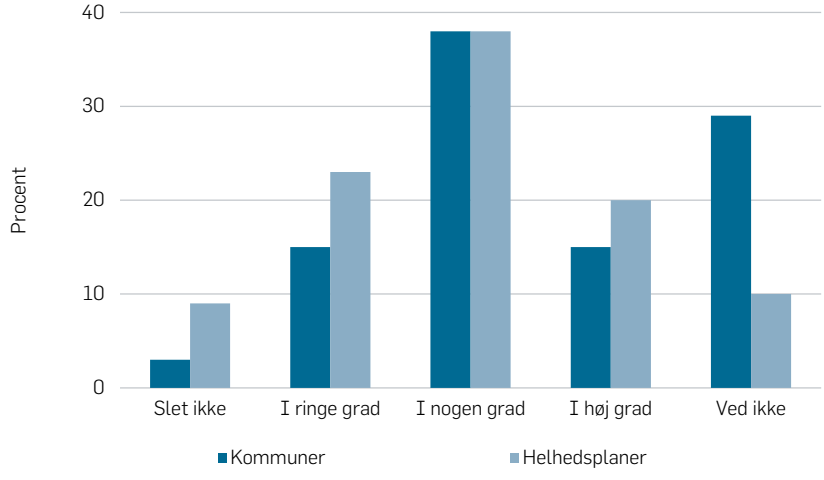
Ifølge interviewede nøglepersoner i København, Odense, Aalborg og Ishøj er det generelt lykkedes at øge andelen af beboere i beskæftigelse i de udsatte boligområder i kommunerne.

Ifølge interviewede nøglepersoner i Odense og Ishøj kommuner har et af målene med beboerreguleringen i de to kommuner været at få flere ressourcestærke skattebetalende borgere til kommunerne, og det er, ifølge den interviewede nøgleperson i Ishøj, også lykkedes for Ishøj.

Ifølge en interviewet nøgleperson i Københavns Kommune har det derimod ikke været kommunens hensigt at anvende udlejningsredskaberne med henblik på at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet i kommunen. Det er, ifølge nøglepersonen, snarere beskæftigelsesindsatserne i kommunen, der har dette formål. Anvendelsen af udlejningsredskaberne i København har, ifølge den interviewede nøgleperson i kommunen, alene været med henblik på at skabe mere social spredning i kommunens almene boligområder. Den interviewede nøgleperson i Københavns Kommune forklarer dog, at kommunens tal viser, at andelen af beboere i de almene boligområder, der har tilknytning til arbejdsmarkedet, er steget gennem årene.

FIGUR 8.17

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad de boligsociale udlejningsredskaber samlet set har medvirket til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet. Procent.



Anm.: N (kommuner) = 34 og N (boligorganisationer) = 95.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

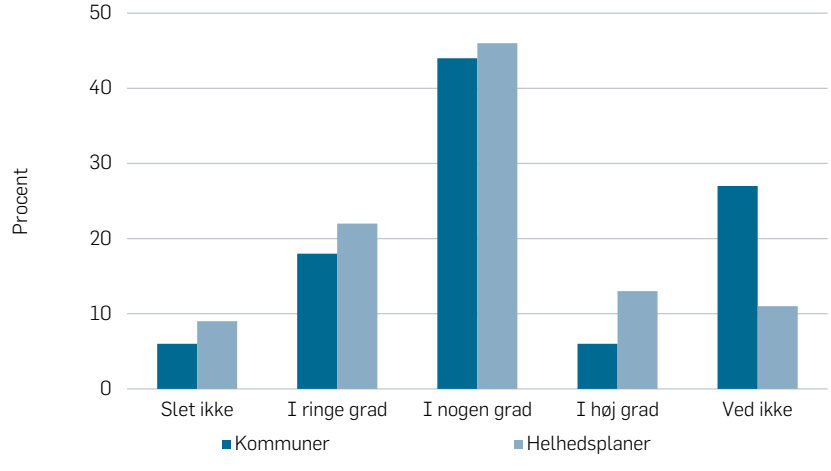
I figur 8.18 fremgår kommunerne og boligorganisationernes vurdering af, om udlejningsredskaberne samlet set kan bidrage til at modvirke en høj eller stigende andel af ressourcesvage beboere. Det fremgår af figuren, at halvdelen af kommunerne "i nogen grad" eller "i høj grad" vurderer, at udlejningsredskaberne har modvirket en sådan udvikling blandt beboerne. En fjerdedel angiver, at en sådan udvikling kun er modvirket "i ringe grad" eller "slet ikke", mens der også her er en meget stor andel, 27 pct., der har svaret "ved ikke". Blandt boligorganisationerne vurderer størstedelen, nemlig 59 pct., at udlejningsredskaberne har haft en modvirkende effekt i forhold til en høj eller stigende andel af ressourcesvage beboere, mens 31 pct. omvendt vurderer, at en sådan udvikling kun er modvirket "i ringe grad" eller "slet ikke".

Interviewede nøglepersoner i København, Odense og Aalborg mener, at udlejningsredskaberne i nogen grad har medvirket til at modvirke en høj eller stigende andel af ressourcesvage beboere i de udsatte boligområder. I nogle af de mere velfungerende boligområder er andelen af ressourcesvage beboere dog steget, hvilket også har været meningen

med beboerreguleringen, da de tre kommuner, ifølge interviewede nøglepersoner i kommunerne, har haft et ønske om at fordele de ressourcesvage borgere mere jævnt. Ishøj har, ifølge en interviewet nøgleperson i Ishøj Kommune, ikke haft et mål om at fordele de ressourcesvage borgere mere jævnt i kommunen, men derimod helt at stoppe tilflytningen af ressourcesvage borgere til kommunen, hvilket nøglepersonen også vurderer, at Ishøj har opnået.

FIGUR 8.18

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad de boligsociale udlejningsredskaber samlet set har medvirket til at modvirke en høj eller stigende andel af ressourcesvage beboere. Procent.



Anm.: N (kommuner) = 34 og N (boligorganisationer) = 95.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

Figur 8.19 viser dernæst kommunerne og boligorganisationernes vurdering af, i hvilket omfang udlejningsredskaberne har gjort det vanskeligere at skaffe boliger til socialt udsatte borgere og borgere med et akut boligbehov. Her er der en overvægt, både blandt kommuner og boligorganisationer, der har svaret "i ringe grad" eller "slet ikke". 58 pct. af kommunerne og 49 pct. af boligorganisationerne vurderer, at udlejningsredskaberne samlet har gjort det vanskeligere at skaffe boliger til disse grupper, mens 15 pct. af kommunerne har svaret "i nogen grad" eller "i høj grad".

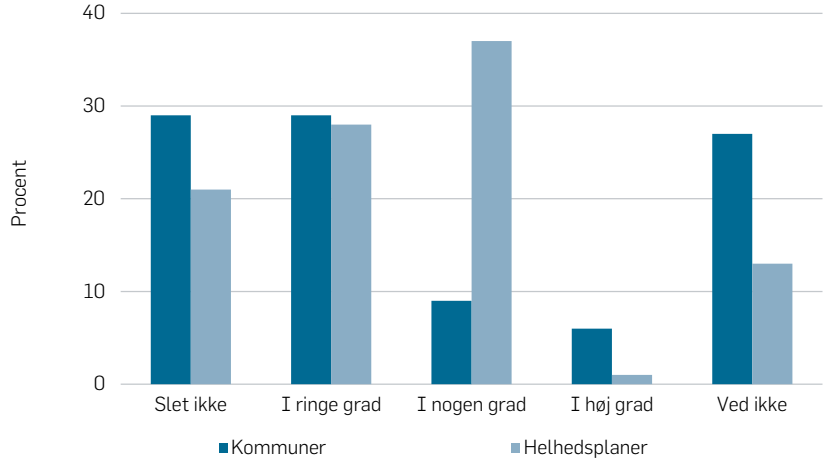
38 pct. af boligorganisationerne vurderer i nogen grad eller i høj grad, at udlejningsredskaberne samlet har gjort det vanskeligere at skaffe boliger.

I det omfang, at disse udlejningsredskaber har gjort det vanskeligere at skaffe boliger til socialt udsatte borgere, kan det bl.a. skyldes, at der er nogle boligområder, som kommunerne ikke anviser borgere til gennem den boligsociale anvisning. Kommunerne København, Odense og Aalborg har fx forsøgt at undgå at anvise borgere til de mest udsatte boligområder, da kommunerne, ifølge interviewede nøglepersoner i de tre kommuner, ikke har ønsket at flytte flere ressourcesvage borgere ud i de udsatte boligområder. Det har betydet, at den enkelte kommune har mistet nogle af sine muligheder for at anvise ressourcesvage borgere, såsom socialt udsatte borgere. I alle tre kommuner har man forsøgt at placere de socialt udsatte borgere i velfungerende boligområder i stedet, men der er ikke altid nok billige boliger i de velfungerende boligområder, og på den måde kan de boligsociale udlejningsredskaber have gjort det vanskeligere at skaffe boliger til socialt udsatte borgere og eventuelt borgere med akut boligbehov. De interviewede nøglepersoner i de tre kommuner vurderer dog, at de boligsociale udlejningsredskaber kun har haft en minimal indflydelse på, hvor vanskeligt det er at skaffe boliger til socialt udsatte borgere og borgere med et akut boligbehov.

Interviewede nøglepersoner i alle tre kommuner nævner, at det er blevet vanskeligere at skaffe boliger til de svageste borgere, og det skyldes, ifølge nøglepersonerne, dels, at mange af de billigste boliger er forsvundet på grund af renoveringer og sammenlægninger af små boliger, dels at der er en mindre andel af boligerne, som de svageste grupper har råd til, da de sociale ydelser er blevet sat ned, og dels at der i forbindelse med flygtningekrisen er kommet et større pres på de billigste boliger. Manglen på billige boliger til de svageste borgere er således, ifølge de interviewede nøglepersoner, ikke primært forårsaget af brugen af boligsociale udlejningsredskaber, og det kan være en stor del af forklaringen på, at kommunerne og boligorganisationerne vurderer, at redskaberne kun har haft en minimal betydning for vanskelighederne med at skaffe boliger til denne gruppe borgere.

FIGUR 8.19

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad de boligsociale udlejningsredskaber samlet set har gjort det vanskeligere at skaffe boliger til socialt udsatte borgere og borgere med et akut boligbehov. Procent.



Anm.: N (kommuner) = 34 og N (boligorganisationer) = 95.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

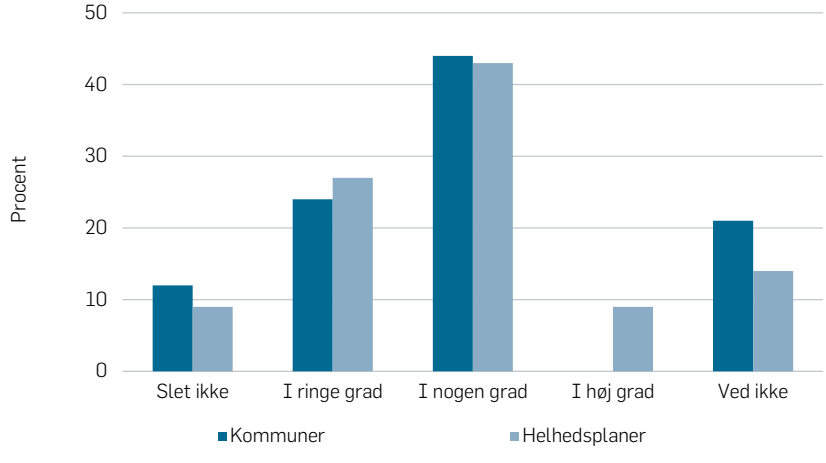
Endelig har kommuner og boligorganisationer skullet svare på, om udlejningsredskaberne samlet set har medvirket til bedre at kunne fordele socialt udsatte borgere mellem almene boligafdelinger i kommunen. Det fremgår af figur 8.20, at 44 pct. af kommunerne har svaret "i nogen grad", mens ingen kommuner vurderer, at dette er tilfældet "i høj grad". 36 pct. af kommunerne har omvendt svaret, at udlejningsredskaberne "i ringe grad" eller "slet ikke" har medvirket til bedre at kunne fordele socialt udsatte borgere mellem almene boligafdelinger i kommunen. For boligorganisationerne har 52 pct. svaret, at det enten "i nogen grad" eller "i høj grad" har medvirket til bedre at kunne fordele socialt udsatte borgere mellem almene boligafdelinger i kommunen, mens 36 pct. har svaret "i ringe grad" eller "slet ikke".

Den store forskellighed i, hvordan kommunerne og boligorganisationerne har vurderet, om udlejningsredskaberne har medvirket til bedre at kunne fordele socialt udsatte borgere mellem almene boligafdelinger i kommunen, kan have flere forklaringer. En af forklaringerne kan være, at det ikke er alle kommunerne og boligorganisationerne, der anvender

disse udlejningsredskaber med henblik på at fordele socialt udsatte borgere. En del af kommunerne anvender måske alene kommunal anvisning med henblik på at kunne give socialt udsatte borgere en bolig, og de er således ikke nødvendigvis interesserede i at fordele de socialt udsatte borgere.

FIGUR 8.20

Kommuner og boligorganisationer fordelt efter deres vurdering af, i hvilken grad de boligsociale udlejningsredskaber samlet set har medvirket til bedre at kunne fordele socialt udsatte borgere mellem almene boligafdelinger i kommunen. Procent.



Anm.: N (kommuner) = 34 og N (boligorganisationer) = 95.
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse til kommuner og boligorganisationer.

En anden forklaring på forskelligheden i kommunerne og boligorganisationernes vurdering kan være deres forskellige tilgange til beboerregulering og til at skabe en mere balanceret beboersammensætning. Der kan være forskel på, i hvilket omfang kommunerne og boligorganisationerne har haft fokus på at få ressourcesvage borgere ud i de velfungerende boligområder og for nogles vedkommende alene har haft fokus på at få ressourcestærke borgere ud i de udsatte boligområder. Hvis formålet med at anvende de boligsociale udlejningsredskaber alene er at få ressourcestærke borgere ud i de udsatte boligområder, vil de boligsociale udlejningsredskaber muligvis ikke medvirke til bedre at kunne fordele socialt udsat-

te borgere. Hvis formålet med at anvende de boligsociale redskaber derimod bl.a. er at få fordelt de socialt udsatte borgere, vil udlejningsredskaberne sandsynligvis også medvirke til bedre at kunne fordele de socialt udsatte borgere. Det kan fx i praksis ske ved, at kommunen indgår en aftale med boligorganisationerne om, at flere ledige boliger i de velfungerende boligområder skal anvendes til boligsocial anvisning. Det kræver dog, at der er boliger i de velfungerende boligområder, som de socialt udsatte borgere har råd til at betale, medmindre kommunen vil finansiere huslejenedsættelser eller etablere deleboliger for de socialt udsatte borgere.

BEGRUNDELSER FOR IKKE AT ANVENDE ØVRIGE UDLEJNINGSREDSKABER

I kapitel 4 fandt vi, at flere af udlejningsredskaberne er meget lidt anvendt – det drejer sig om kombineret udlejning, fremme af fraflytning samt til en vis grad offentlig annoncering. I dette afsnit beskriver vi for hvert af disse udlejningsredskaber begrundelserne for, at disse redskaber ikke anvendes blandt de kommuner og boligorganisationer, der ikke p.t. anvender eller tidligere har anvendt dem, på grundlag af deres svar på, hvorfor udlejningsredskaberne ikke længere anvendes eller aldrig har været anvendt. Kommunerne og boligorganisationerne har vurderet en række konkrete årsager og har kunnet svare "ja" til så mange årsager, som de ville.

Blandt de 24 kommuner, der har angivet ikke p.t. at anvende eller tidligere at have anvendt kombineret udlejning, svarer 12, at boligafdelingerne i kommunen ikke opfylder kriterierne for kombineret udlejning. Dernæst følger svarene, at kommunen ikke selv ønsker at benytte kombineret udlejning (5 kommuner), at der ikke er behov for kombineret udlejning i kommunens boligafdelinger (4 kommuner), at der er for korte eller ingen ventelister i kommunens boligafdelinger (3 kommuner), at boligafdelingerne i kommunen ikke ønsker at benytte kombineret udlejning (2 kommuner), mens en enkelt kommune mener, at kombineret udlejning er for besværligt administrativt.

Blandt de boligorganisationer, der ikke p.t. anvender eller tidligere har anvendt kombineret udlejning, svarer den største andel, ligesom blandt kommunerne, at boligafdelingerne ikke opfylder kriterierne for

kombineret udlejning. Dernæst følger som svar, at kommunen ikke ønsker at benytte kombineret udlejning (16 helhedsplaner), at der er for korte eller ingen ventelister i boligafdelingerne (15 helhedsplaner), at der ikke er behov for kombineret udlejning i boligafdelingerne (13 helhedsplaner), og at boligafdelingerne ikke selv ønsker at benytte kombineret udlejning (10 helhedsplaner).

I København har man tidligere anvendt kombineret udlejning, men er gået væk fra det igen. Ifølge en interviewet nøgleperson i Københavns Kommune har kommunen og boligorganisationerne vurderet, at kombineret udlejning er for besværligt administrativt. Derudover opfatter både kommunen og boligorganisationerne i København, ifølge interviewede nøglepersoner begge steder, at kombineret udlejning er et mere negativt udlejningsredskab end fleksibel udlejning, da ansøgere vælges fra i stedet for at blive valgt til. Nøglepersonerne fra Københavns Kommune og fra boligorganisationerne mener i øvrigt, at kombineret udlejning i en københavnsk kontekst ikke bidrager med noget sammenlignet med fleksibel udlejning. Odense Kommune har ikke i praksis anvendt kombineret udlejning, da man ikke har ventelister, der er lange nok, og da ordningen vurderes at være for administrativt tung. Med hensyn til fremme af fraflytning svarer 9 af de 25 kommuner, der har angivet ikke p.t. at anvende eller tidligere at have anvendt fremme af fraflytning, at dette skyldes, at der ikke er behov for fremme af fraflytning i boligafdelingerne i kommunen. Derefter angiver 6 kommuner, at boligafdelingerne i kommunen ikke er omfattet af ordningen. Tre kommuner ønsker ikke selv at anvende fremme af fraflytning, mens en enkelt kommune henholdsvis svarer, at boligafdelingerne i kommunen ikke ønsker at benytte fremme af fraflytning, og at fremme af fraflytning ikke virker på beboersammensætningen eller udfordringerne i boligafdelingerne i kommunen. Ingen kommuner har svaret, at fremme af fraflytning er for besværligt administrativt.

Blandt boligorganisationerne tegner sig samme billede: Henholdsvis 23 og 24 af boligorganisationerne for de 86 helhedsplaner, der ikke p.t. anvender eller tidligere har anvendt fremme af fraflytning, svarer, at der ikke er behov for fremme af fraflytning i boligafdelingerne, og at boligafdelingerne ikke er omfattet af ordningen. Derudover har 13 forretningsførere svaret, at fremme af fraflytning ikke anvendes/er blevet anvendt, fordi kommunen henholdsvis boligafdelingerne ikke ønsker at benytte dette redskab. Tre forretningsførere har angivet, at fremme af

fraflytning er for besværligt administrativt, mens en enkelt forretningsfører mener, at fremme af fraflytning ikke virker på beboersammensætningen eller udfordringerne i boligafdelingerne.

Både København og Odense har anvendt tilbud om støtte til fremme af fraflytning, men det har, ifølge interviewede nøglepersoner i kommunerne, ikke været nogen succes, da det har været vanskeligt at få beboerne til at benytte sig af tilbuddet. I København er man derfor gået bort fra at anvende redskabet. I København blev tilbuddet givet til ressourcesvage beboere i udsatte boligområder, som havde et ønske om at flytte fra boligområdet. Beboerne kunne få 15.000 kr., hvis de flyttede til et mere velfungerende boligområde i kommunen. På den måde kunne man få spredt nogle af de ressourcesvage beboere til mere velfungerende boligområder. Ifølge nøglepersonen kunne kommunen dog se, at de beboere, der flyttede, kom i beskæftigelse umiddelbart efter, at de var flyttet, hvilket har fået nøglepersonen til at fatte mistanke om, at støtten til fraflytning blev brugt af beboere, som lige havde fået et job, og som ønskede sig tilskud til at flytte. Hvis det er rigtigt, var de fraflyttede beboere ikke de ressourcesvage beboere, som ellers var målgruppen. I Odense har man iværksat et projekt i Vollsmose, hvor familier med medlemmer, der er i risiko for at blive en del af et kriminelt miljø i Vollsmose, får tilbudt støtte til at flytte fra området. Ifølge en interviewet nøgleperson i en af boligorganisationerne i Mjølnerparken i København er det imidlertid kun meget få, der ønsker at tage imod et sådant tilbud, da familierne ikke vil forlade deres sociale relationer i boligområdet.

Når vi spørger til den manglende brug af offentlig annoncering blandt kommunerne viser det sig, at begrundelserne for ikke p.t. at anvende eller tidligere at have anvendt offentlig annoncering igen centrerer sig om, at der enten ikke er behov for at anvende offentlig annoncering i boligafdelingerne (6 af de 21 kommuner, der ikke p.t. anvender eller tidligere har anvendt offentlig annoncering), eller at boligafdelingerne ikke er omfattet af muligheden for at anvende offentlig annoncering (6 kommuner). Derimod svarer ingen kommuner, at kommunen, boligafdelingen eller boligorganisationen ikke ønsker at benytte offentlig annoncering, at offentlig annoncering er for besværligt at anvende i praksis (fx pga. for megen administration), eller at offentlig annoncering ikke virker på beboersammensætningen i boligafdelingerne. Blandt boligorganisationerne for de 77 helhedsplaner, der ikke p.t. anvender eller tidligere har anvendt offentlig annoncering, svarer hele 40, at der ikke er behov for at

anvende offentlig annoncering i boligafdelingerne. Boligorganisationerne for 8 helhedsplaner svarer, at boligafdelingerne ikke er omfattet af muligheden for at anvende offentlig annoncering. Dernæst følger, at boligafdelingerne eller boligorganisationen ikke selv ønsker at benytte offentlig annoncering (7 helhedsplaner), at offentlig annoncering ikke virker på beboersammensætningen i boligafdelingerne (5 helhedsplaner), at offentlig annoncering er for besværlig at anvende i praksis (3 helhedsplaner), og at kommunen ikke ønsker at benytte offentlig annoncering (2 helhedsplaner).

Både Aalborg, København og Ishøj har anvendt eller anvender stadig offentlig annoncering, og selvom de tre kommuner kun anvender redskabet i begrænset omfang, så er erfaringerne, ifølge interviewede nøglepersoner i de tre kommuner, gode. I København er det kun blevet brugt i meget begrænset omfang i udsatte boligområder, hvis man ikke har haft tilstrækkeligt med ressourcestærke borgere på ventelisten. Ifølge en interviewet nøgleperson i Københavns Kommune er en af grundene til, at redskabet ikke bliver anvendt i større omfang, at det kan være administrativt besværligt, hvilket har at gøre med, at der skal være overvåget lodtrækning, når lejligheden udlejes via offentlig annoncering. I Aalborg har man anvendt offentlig annoncering i forbindelse med tomme boliger og i forbindelse med udlejning af boliger i et af kommunens mest udsatte boligområder, hvor man har forsøgt at tiltrække ressourcestærke beboere, og de interviewede nøglepersoner giver ikke udtryk for, at det har været besværligt at anvende. Ishøj anvender med jævne mellemrum offentlig annoncering, når man får lejligheder, som ikke kan lejes ud. Ishøj har 100 pct. kommunal anvisning, og kommunen finansierer eventuel tomgang af boliger. Det er primært de dyre lejligheder i kommunen, som kommunen kan have svært ved at få lejet ud, og som derfor fx annonceres på Boligportalen.dk. Det er et redskab, som kommunen, ifølge den interviewede nøgleperson i kommunen, er glad for at kunne anvende. Det er dog også et redskab, som kun anvendes, hvis det er nødvendigt, da kommunen, ifølge den interviewede nøgleperson, ikke vil give forkerte signaler om, at kommunen har en masse lede boliger, hvilket den faktisk ikke har.

Samlet set tegner der sig et billede af, at den manglende brug af kombineret udlejning, fremme af fraflytning og offentlig annoncering som oftest bunder i, at der ikke er mulighed for at anvende redskaberne, eller at der ikke er et behov herfor, mens forhold såsom, at de er for be-

sværlige at anvende administrativt, eller at de ikke virker på beboersammensætningen i boligafdelingerne, kun sjældent gives som begrundelse for ikke at anvende dem. En anden gentagen begrundelse for den mangelende brug af redskaberne er desuden, at kommunerne og boligafdelingerne ikke ønsker at anvende dem.

PERSPEKTIVERING OG KONKLUSION

Formålet med dette kapitel er at perspektivere og konkludere på resultaterne i de fire foregående analysekapitler. Vi har i denne rapport undersøgt forsøg med at ændre det sociale mix i udsatte boligområder ved brug af udlejningsredskaber og anvisningsmodeller.

Undersøgelsen baserer sig på de boligafdelinger, der har modtaget støtte fra Landsbyggefondens 2006-10-midler og som i spørgeskemabesvarelser i boligorganisationer tilkendegiver, at de har anvendt anvisningsmodeller og/eller udlejningsredskaber i sammenhæng med boligsociale indsatser. Dermed er analyserne knyttet til en særlig gruppe af udsatte almene boligafdelinger.

Formålet med undersøgelsen er at afdække, hvorvidt kommuner og boligorganisationer vurderer, at der i boligområder med en helhedsplan, finansieret af Landsbyggefondens 2006-10-midler, er behov for at anvende udlejningsregler og anvisningsmodeller med henblik på at regulere i beboersammensætningen. Ligeledes er formålet med undersøgelsen at afdække, hvordan de forskellige udlejningsredskaber anvendes til at regulere i beboersammensætningen, og endelig hvordan der lokalt er behov for forskellig brug af udlejningsredskaber.

VURDERINGER AF BEHOV FOR AT REGULERE I BEBOERSAMMENSÆTNINGEN

Kommuner og boligorganisationer, hvor der er boligområder med helhedsplaner, finansieret af Landsbyggefondens 2006-10-midler, deler vurderingen af, at udsatte boligområder med en koncentration af svage beboere er problematiske og uhensigtsmæssige for børn og unge at vokse op i, for boligområdets konkurrencedygtighed og for kommunens attraktionsværdi. Anvisningsmodeller og udlejningsredskaber bliver i varierende grad og med forskellig intensitet anvendt i kommuner med udsatte boligområder, der har modtaget støtte fra Landsbyggefondens 2006-10-midler. Anvisningsmodeller og udlejningsredskaber anvendes med henblik på at skabe en mere balanceret beboersammensætning, øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet samt forebygge eller mindske en høj andel af socialt udsatte beboere.

Næsten 8 ud af 10 adspurgte kommuner vurderer, at målsætningen med at regulere beboersammensætningen er at skabe en mere balanceret beboersammensætning. 3 ud af 4 kommuner vurderer ligeledes, at reguleringen har som målsætning at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet og at modvirke en høj eller stigende andel af ressourcesvage beboere. Tilsvarende billede kendetegner boligorganisationernes vurdering af målsætningen med at regulere.

Casestudierne viser, at kommuner og boligorganisationer er enige om, at en koncentration af socialt udsatte beboere i bestemte boligområder er et problem, der skal håndteres. De er ligeledes enige om, at der forventeligt er negative konsekvenser for børn og unge ved at vokse op i et boligområde, hvor der er et stort antal af voksne, der står uden for arbejdsmarkedet, og at børn og unge har brug for rollemodeller, der er i beskæftigelse, så de selv motiveres til at tage en uddannelse og komme i beskæftigelse. Derudover deler kommuner og boligorganisationer den vurdering, at et boligområde med mange udsatte beboere ikke er attraktivt for ressourcestærke beboere at flytte til. Det betyder, at boligområdet ikke er konkurrencedygtigt på det lokale boligmarked, og at kommunen er mindre attraktiv at flytte til.

BRUGEN AF ANVISNINGSMODELLER OG UDLEJNINGSREGLER

Lokale aftaler mellem boligorganisationer og kommuner om at regulere i beboersammensætningen er i særdeleshed centreret om brugen af kommunal anvisning og udlejning. 78 pct. af de adspurgte kommuner har som led i uddelingen af Landsbyggefondens 2006-10-midler, i samarbejde med boligorganisationerne, indgået lokale aftaler om kommunal anvisning. 49 pct. af kommunerne har indgået aftale med boligorganisationerne om fleksibel udlejning, og 18 pct. har anvendt offentlig annoncering.

Kommunal anvisning har grundlæggende som formål, at kommunen kan hjælpe udsatte borgere med at finde en bolig, når de ikke selv er i stand til det. Der er eksempler på, at kommuner og boligorganisationer sammen vurderer, hvilke boligafdelinger der kan rumme et optag af socialt svage beboere, og hvilke boligafdelinger der ikke kan. Desuden er der eksempler på lokale aftaler, hvor kommunen har 100 pct. anvisningsret til ledige boliger i kommunen, således at kommunen har fuld reguleringsmulighed i forhold til tilflyttere til boligområderne. Det vil sige, at kommunen anviser både ressourcestærke og ressourcesvage beboere til de forskellige ledige boliger i kommunen, hvorved anvisningsværktøjet tilsyneladende ikke har en social slagside i forhold til de svageste grupper.

Fleksibel udlejning anvendes primært til at tilgodese beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet i de udsatte boligområder, men også i boligområder, der forekommer at være attraktive. Særligt kommuner, der gerne vil have flere skatteydere til kommunen eller fastholde studerende i kommunen, har mulighed for at tilbyde boliger til disse grupper i de mere attraktive boliger. Fleksibel udlejning ser ud til kun i mindre omfang at anvendes til, at udsatte beboere får tilbudt en bolig i et velfungerende og attraktivt boligområde.

Således anvendes kommunal anvisning ofte til ressourcesvage borgere, som har svært ved selv at finde en bolig, mens fleksibel udlejning ofte anvendes til at tiltrække og give fortrinsret til ressourcestærke borgere. At disse to udlejningsredskaber i stort omfang er blevet anvendt i kombination, er sandsynligvis udtryk for, at udlejningsredskaberne bruges til at foretage en beboermæssig balancering inden for helhedsplanerne i den forstand, at man opvejer de ressourcesvage borgere, der bliver

anvist fra kommunen ved at tiltrække ressourcestærke med fleksibel udlejning.

Med casestudierne synliggøres således en stærk fortælling om negative konsekvenser ved koncentrationer af udsatte beboergrupper i bestemte boligområder, både for øvrige beboere, særligt unge, og kommunen som helhed. Der er særligt fokus på, at ressourcestærke beboere skal ind i udsatte boligområder, fordi ressourcestærke beboere forventes at have positive implikationer for områdets øvrige beboere. Omvendt er der eksempler på kommuner, der ikke forventer, at velfungerende boligområder har positive implikationer for ressourcesvage beboere, og som tilsyneladende ikke i samme omfang har fokus på, at udlejningsregler kan anvendes til at få ressourcesvage beboere ind i velfungerende boligområder, som til at få ressourcestærke beboere ind i udsatte boligområder. Der er med andre ord elementer af en fortynding forbundet med de kommunale reguleringsstrategier.

VARIATION I ANVENDELSEN AF UDLEJNINGSREDSKABER

Der er stor variation i, hvordan kommunal anvisning og fleksibel udlejning anvendes i kommunerne, og hvordan kommuner og boligorganisationer vurderer, at de to udlejningsværktøjer kan løse lokale problemer. Der er ligeledes stor variation i, hvor intenst de forskellige udlejningsredskaber anvendes.

Karakteren af boligmarkedet spiller ind på valget af udlejningsredskaber og intensiteten i brugen af udlejningsredskaberne. Eksempelvis anvendes fleksibel udlejning sjældent, hvis der i kommunen er mange tomme boliger, og ventelisterne er korte. I København, hvor der er stor efterspørgsel på boliger, anvendes fleksibel udlejning derimod i vidt omfang.

Boligorganisationer og kommuner har gjort sig overvejelser om muligheden af at anvende offentlig annoncering, fremme af fraflytning og kombineret udlejning. Det er typisk udlejningsværktøjer, der er fravalgt – eksempelvis fordi en boligafdeling ikke opfylder kriterierne for kombineret udlejning, eller fordi vurderingen er, at administrationen af udlejningsværktøjer er for tung.

Samlet set viser casestudierne, at de interviewede kommuner og boligorganisationer har et tæt samarbejde i forhold til brugen af udlej-

ningsredskaber og til intensiteten af brugen. De fire casestudier viser endvidere, at karakteren af det lokale boligmarked og den kommunale beboersammensætning er afgørende for, hvordan de forskellige udlejningsredskaber anvendes. Det har imidlertid ikke været muligt i spørgeskemaundersøgelserne af kommunerne og boligorganisationerne at få afdækket hverken betydningen af det lokale boligmarked eller intensiteten i brugen af udlejningsredskaber. Dermed er der en begrænsning i evalueringen i forhold til mere generelle vurderinger af den lokale variation i anvendelsen af anvisning og udlejningsregler.

BLIVER DER SKABT ET ANDET SOCIALT MIX?

Kommunerne er generelt mere positive i deres vurdering af, i hvilken grad kommunal anvisning kan bruges til at skabe en mere blandet beboersammensætning, sammenlignet med boligorganisationerne. Halvdelen af kommunerne og 4 ud af 10 boligorganisationer vurderer, at kommunal anvisning har medvirket til en bedre fordeling af socialt udsatte.

Både boligorganisationer og kommuner vurderer, at fleksibel udlejning bidrager til at skabe en mere blandet beboersammensætning. Ligeledes er vurderingen, at fleksibel udlejning er et godt redskab til at øge andelen af beboere i beskæftigelse, og at det i vidt omfang også lykkes at tiltrække denne beboergruppe. Fleksibel udlejning vurderes at kunne mindske andelen af ressourcesvage beboere og i et vist omfang at kunne øge tilflytningen af hidtidige pendlere til kommunen.

Hver anden kommune og hver anden boligorganisation vurderer, at fleksibel udlejning ikke har gjort det vanskeligere at skaffe boliger til de svageste grupper.

Endelig vurderer 6 ud af 10 kommuner og boligorganisationer, at den samlede pakke af udlejningsredskaber har medvirket til at skabe en mere blandet beboersammensætning.

I forhold til de boligområder, der har modtaget støtte fra Landsbyggefondens 2006-10-pulje, ser kommunal anvisning og fleksibel udlejning imidlertid ikke ud til at være i stand til at påvirke beboersammensætningen, hverken i forhold til uddannelse, beskæftigelse, indkomst eller etnicitet. Generelt forekommer tilflytterne at klare sig mindre godt i forhold til uddannelse, beskæftigelse og indkomst, sammenlignet med fraflytterne. Disse analyser peger dermed i modsat retning af casestudierne

og af spørgeskemabesvarelserne, hvor vurderingerne af redskabernes betydning er, at beboersammensætningen bliver mere blandet. Denne forskel kan skyldes, at vi i analyserne af socialt mix ikke kan tage højde for, hvor intensivt udlejningsredskaberne anvendes. Det kan forholde sig således, at det i de områder, hvor fx fleksibel udlejning anvendes meget intensivt, i højere grad lykkes at påvirke beboersammensætningen, sammenlignet med beboersammensætningen i boligområder, hvor fleksibel udlejning anvendes i et lille omfang. Ligeledes kan forskellen skyldes, at der er boligområder, hvor udlejningsredskaber har en betydning, men at gennemslagskraften af disse redskaber, når vi laver analyser på samtlige boligområder, hvor der er anvendt kommunal anvisning og fleksibel udlejning, imidlertid ikke er tilstrækkeligt stor til, at der samlet set kan identificeres ændringer i beboersammensætningen.

Disse resultater peger på et forskningsmæssigt gab, hvor der er behov for undersøgelser, der tæt følger, hvor intensivt de forskellige udlejningsredskaber anvendes på boligafdelingsniveau, og hvor de beboere, der får en bolig på baggrund af de forskellige udlejningsredskaber, og beboersammensætningen i de pågældende boligafdelinger følges over tid. Dermed vil det være muligt at komme tættere på svar på, hvor stor en gennemslagskraft de forskellige udlejningsredskaber har.

LØFTE BOLIGOMRÅDER – LØFTE BEBOERE

Reguleringsstrategierne har til formål at fortynde koncentrationen af udsatte beboere i udsatte boligområder. Casestudierne efterlader et billede af, at ressourcestærke beboere tillægges en positiv betydning for ressourcesvage beboere. Det er dog værd at sætte spørgsmålstegn ved denne betragtning, særligt i lyset af internationale forskningsstudier, der viser, at ressourcestærke og ressourcesvage beboere ikke pr. automatik har glæde af hinanden eller indgår i fællesskaber med hinanden. Det understreger, at en reguleringsstrategi ikke kan stå alene i det omfang, at der boligpolitisk også er et ønske om at løfte ressourcesvage beboere og ikke kun løfte et boligområde. I den sammenhæng 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.

Ligeledes som led i at løfte boligområder og sikre boliger af god kvalitet foretages renoveringer i de almene boligområder. Her viser case-

studierne, at renoveringerne ofte forhøjer huslejeniveauet, og at dette bidrager til, at der sker en reduktion i mængden af boliger med huslejer, der kan betales af de svageste grupper i samfundet. Renoveringer bidrager dog ikke kun til en reduktion af mængden af boliger med husleje, der kan betales af de økonomisk mest trængte beboergrupper. I casestudierne fremhæves det også, at nedskæringerne i overførselsindkomster bidrager til, at der er beboere, der i stigende grad har vanskeligt ved at finde en bolig, som de har råd til at betale. Denne reduktion i antallet af boliger med billigere husleje, i sammenhæng med nedskæringerne i overførselsindkomsterne, bliver i casestudierne italesat som et presserende problem, der potentielt skubber svage beboere ud af boligmarkedet. Der er forskellige lokale erfaringer med at etablere deleboliger med henblik på, at beboergrupper med lave indkomster har mulighed for at finde et sted at bo.

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.

UDFORDRINGER

Den boligmæssige segregering i Danmark bliver politisk betragtet som et rumligt problem – deraf de forskellige udlejningsredskaber med henblik på at fortynde i koncentrationen af de svageste beboergrupper i de udsatte boligområder. Imidlertid er en af de store udfordringer ved kommunerne og boligorganisationernes forsøg på at regulere i beboersammensætningen med henblik på at skabe mere blandede boligområder, at reguleringen primært foregår i de mest udsatte boligområder. Det vil sige, at ambitionen i forhold til at modvirke segregeringen på boligmarkedet i sin væsentlighed kommer til at handle om at løse problemet i den laveste ende af hierarkiet af boligområderne i stedet for at forsøge at løse segregeringsproblemet rumligt, dvs. i hele den almene boligsektor og optimalt på hele boligmarkedet. Det kræver, at beboerne i højere grad spredes, således at ressourcesvage beboergrupper også har mulighed for at flytte ind i mere velfungerede 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.

BILAG

BILAG 1 BORTFALDSANALYSE

BILAGSTABEL B1.1

Bortfaldsanalyse blandt kommuner. Forskelle mellem de kommuner, for hvilke der henholdsvis foreligger og ikke foreligger en spørgeskemabesvarelse. Andele i procent.

	Besvaret	Ikke besvaret
Karakteristika ved beboerne i de almene boligafdelinger inden for kommunen		
Andel under 18 år	19,0	19,5
Andel over 64 år	23,6	23,1
Andel med ikke-vestlig oprindelse	16,7	18,0
Andel enlige (>18 år)	59,1	59,7
Andel med en kompetencegivende uddannelse blandt voksne (18-64 år) i arbejdsstyrken	54,5	54,9
Andel i beskæftigelse blandt voksne (18-64 år) i arbejdsstyrken	67,7	67,7
Andel voksne (>18 år) uden for arbejdsstyrken	52,0	52,5
Disponibel årlig indkomst blandt voksne (18-64 år) i kr.	157.902	157.920
Kommunestørrelse (gns. antal indbyggere)	76.009	65.409
Størrelse af den almene sektor (gns. antal beboere)	22,1	20,9
Antal kommuner	46	12

Anm.: Statistisk signifikante forskelle er markeret med *.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskemadata og registerdata fra Danmarks Statistik.

BILAGSTABEL B1.2

Bortfaldsanalyse blandt helhedsplaner. Forskelle mellem de helhedsplaner, for hvilke der henholdsvis foreligger og ikke foreligger en spørgeskemabesvarelse. Andele i procent.

	Besvaret	Ikke besvaret
Karakteristika ved beboerne i de almene boligafdelinger inden for helhedsplanerne		
Andel under 18 år	27,0	24,7
Andel over 64 år	11,4	14,5
Andel med ikke-vestlig oprindelse	35,3	32,7
Andel enlige (>18 år)	52,6	54,6
Andel med en kompetencegivende uddannelse blandt voksne (18-64 år) i arbejdsstyrken	49,5	50,7
Andel i beskæftigelse blandt voksne (18-64 år) i arbejdsstyrken	59,1	62,7
Andel voksne (>18 år) uden for arbejdsstyrken	48,5	48,2
Disponibel årlig indkomst blandt voksne (18-64 år) i kr.	147.197	152.225
Helhedsplanstørrelse (gns. antal beboere)	2.108	1.560
Antal helhedsplaner[1]	101	24

Anm.: Statistisk signifikante forskelle er markeret med *.

1. Et mindre antal helhedsplaner har ikke kunnet matches til registerdata for lejere 2015 via deres organisations- og afdelingsnummer.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskemadata og registerdata fra Danmarks Statistik.

LITTERATUR

Andersen, H.S. (2005): *Den sociale og etniske udvikling i almene boligafdelinger*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Andersen, H.S. & T. Ærø (1999): "Hvorfor koncentreres de dårligst stillede i bestemte by- og boligområder? – Om segregering og årsagerne til den". I: H. Kristensen (red.): *Bypolitik, kvarterløft og velfærd*. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Andersson, R. (2006): "'Breaking Segregation' – Rhetorical Construct or Effective Policy? The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden". *Urban Studies*, 43(4), s. 787-799.

Andersson, R og L.M. Turner (2014): "Segregation, gentrification, and residualisation: From public housing to market-driven housing allocation in inner city Stockholm". *International Journal of Housing Policy*, 14(1), s. 3-29.

Andersson, R., Å. Bråmå (2004): "Selective migration in Swedish distressed neighbourhoods: Can area-based urban policies counteract segregation processes?" *Housing Studies*, 19, s. 517–539.

Arthurson, K. (2002): "Creating Inclusive Communities through Balancing Social Mix: A Critical Relationship or Tenuous Link?". *Urban Policy and Research*, 20(3), s. 245-261.

Arthurson, K. (1998): "Redevelopment of public housing estates: The Australian experience". *Urban Policy and Research*, 16(1), s. 35-46.

Atkinson, R. (2004): "The evidence on the impact of gentrification: New lessons for the urban renaissance?". *International Journal of Housing Policy*, 4, s. 101-131.

Atkinson, R. (2002): *Does Gentrification Help or Harm Urban Neighbourhoods? An Assessment of the Evidence-Base in the Context of the New Urban Agenda*. ESRC Centre for Neighbourhood Research. Tilgængelig på: http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/curp/CNR_Getrification-Help-or-.pdf. Besøgt 07-10-2015.

Atkinson, R. & K. Kintrea (2001): "Disentangling Area Effects: Evidence from Deprived and Non-deprived Neighbourhoods". *Urban Studies* (38), s. 2277–2298.

Bolt, G. & van Kempen, R. (2011): "Succesfull Mixing? Effects of Urban Restructuring Policies in Dutch Neighbourhoods". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 102(3), s. 361 - 368.

Bourdieu m.fl., (1999): *The Weight of the World: Social Suffering in Contemporary Society*. Stanford: Stanford University Press.

Brannen, J. (2005):"Mixing Methods: The Entry of Qualitative and Quantitative Approaches into the Research Process". *International Journal of Social Research Methodology,* 8(3), s. 173-184.

Bridge, G. (2003): "Time-space trajectories in provincial gentrification". *Urban Studies* (40), s. 2545–2556.

Christensen, G. (2015): "A Danish Tale of Why Social Mix Is So Difficult to Increase". *Housing Studies*, 30(2), s. 252-271.

Christensen, G. (2013): *Fire artikler om områdebaserede indsatser til udsatte boligområder – hvad virker, hvordan og hvorfor?* København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

Christensen, G., M.F. Mikkelsen, K.B. Pedersen & A. Amilon (2010): *Boligsociale indsatser og huslejestøtte. Kortlægning og programevaluering af Landsbyggefondens 2006-10-pulje*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 10:15.

Damm, A.P. (2014): "Neighborhood Quality and Labor Market Outcomes: Evidence from Quasi-Random Neighborhood Assignment." *Journal of Urban Economics*, 79, s.139-166

Damm, A.P., M.L. Schultz-Nielsen & T. Tranæs (2006): *En befolkning deler sig op?* København: Gyldendal.

Ellerbæk, L.S. & A. Høst (2012): *Udlejningsredskaber i almene boligområder*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 12:05.

Galster, G. (2012): "The mechanism(s) of neighbourhood effects: Theory, evidence, and policy implications." I: M. van Ham, D. Manley, N. Bailey, L. Simpson & D. Maclennan (red.): *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*. London: Springers, s. 23-56.

Galster, G. (2007): "Neighbourhood Social Mix as a Goal of Housing Policy: A Theoretical Analysis". *European Journal of Housing Policy,* 7(1), s. 19-43.

Granovetter, M. (2008): "Economic action and social structure: The problem of embeddedness." I: N.W. Biggart (red.): *Economic Sociology*. Oxford: Blackwell, s. 69-73.

Harrits, G.S., C.S. Pedersen & B. Halkier (2012): "Indsamling af interviewdata". I: L.B. Andersen, K.M. Hansen & R. Klemmensen (red.): *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 144-172.

Hastings A. & J. Dean (2003): "Challenging images: Tackling stigma through estate regeneration". *Policy and Politics,* 31(2), s. 171-184.

Kempen, E.T.V. (1997): "Poverty Pockets and Life Chances. On the Role of Place in Shaping Social Inequality". *American Behavioral Scientist*, 41(3), s. 430-449.

Kleinhans, R. (2004): "Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature". *Journal of Housing and the Built Environment*, 19, s. 367-390.

Kleinhans R. & M. van Ham (2013): "Lessons learned from the largest tenure-mix operation in the world: Right to buy in the United Kingdom". *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 15(2), s. 101-118.

LBK. .nr. 1023 af 21-08-2013. Almenboligloven. Retsinformation.

Livingston, M. Kearns, A. og Bailey, N. 2013. "Delivering Mixed Communities: The Relationship between housing Tenure Mix and Social Mix in England's Neighbourhoods". *Housing Studies*. Vol. 28, No. 7, 1056-1080.

Lees, L., (2008): "Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance?" *Urban Studies*. 45, s. 2449–2470.

Massey, D., A. Gross, K. Shibuya (1994): "Migration, Segregation, and the Geographic Concentration of Poverty". *American Sociological Review* (59), s. 425-445.

Musterd, S. (2005): "Social and Ethnic Segregation in Europe: Levels, Causes, and Effects". *Journal of Urban Affairs*, 27, s. 331-348.

Musterd, S. & M. de Winter, M. (1998): "Conditions for spatial segregation: some European perspectives". *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, s. 665-673.

Musterd, S. & W.J.M. Ostendorf (1998): *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*. London: Routledge.

Nielsen, H., A Mølgaard & L. Dybdal (2012): *Procesevaluering af boligsociale indsatser. Kvalitativ kortlægning af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje med fokus på projektorganisering og samarbejde. Delrapport 2*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 12:15.

Putnam, P. D. (2007): "E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture". *Scandinavian Political Studies*, Vol. 30 – No. 2, s. 137-174.

Rambøll. (2014): *Områdesekretariater - kort fortalt. Erfaringer og anbefalinger fra SFI og Rambøll Management Consultings evaluering af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje*. København: Rambøll Management Consulting.

Rambøll. (2014): *Rundt om Boligsociale indsats. Erfaringer og anbefalinger fra SFI og Rambøll Management Consultings evaluering af Landsbyggefondens 2006-2010-pulje*. København: Rambøll Management Consulting.

Saunders, P., Naidoo, Y., Griffiths, M. (2008): "Towards New Indicators of Disadvantage: Deprivation and Social Exclusion in Australia". Australian Journal of Social Issues 43, s. 175–194.

Socialministeriet, 2005. *Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den fremtidige anvendelse af den almene sektors midler og indsatsen mod ghettoisering*. København: Socialministeriet.

Socialministeriet, 2006. *Boligfaglig strategi - 2006/2007*. København: Socialministeriet.

Statens Byggeforskningsinstitut/AKF (2001): *Det danske boligmarked – udvikling i boligforsyning og boligønsker*. Hørsholm: Staten Byggeforskningsinstitut.

Van Beckhoven, E. & R. van Kempen (2003): "Social effects of urban restructuring: a case study in Amsterdam and Utrecht, the Netherlands". *Housing Studies*, 18, s. 853-875.

Wacquant, L. (1993): ”Urban Outcasts - stigma and division in the Black-American ghetto and the French urban periphery”. *International Journal of Urban Regional Research* (17), s. 366-383.

Wacquant, L. & W. Wilson (1989): ”The cost of racial and class exclusion in the inner-city”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 501, s. 8-25.

Walks, R., og Maaranen, R. (2008): ”Gentrification, Social Mix, and Social Polarization: Testing the Linkages in Large Canadian Cities”. *Urban Geography,* 29, s. 293–326.

Wilson, W.J. (1987): *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: Chicago University Press.

Wilson, W.J. (1978): *The Declining Significance of Race: Blacks and Changing American Institutions*, 2. udg. Chicago: University of Chicago Press.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2014

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

14:01 Bach, H.B. & M.R. Larsen: *Dagpengemodtageres situation omkring dagpengeophør*. 135 sider. e-ISBN: 978-87-7119-223-0. Netpublikation.

14:02 Loft, L.T.G.: *Parinterventioner og samlivsbrud. En systematisk forskningsoversigt*. 81 sider. e-ISBN: 978-87-7119-225-4. Netpublikation.

14:03 Aner, L.G. & H.K. Hansen: *Flytninger fra byer til land- og yderområder. Højtuddannede og socialt udsatte gruppers flytninger fra bykommuner til land- og yderkommuner – Mønstre og motiver*. 169 sider. e-ISBN: 978-87-7119-226-1. Netpublikation.

14:04 Christensen, E.: *2 år efter starten på Nakuusa*. 57 sider. e-ISBN: 978-87-7119-228-5. Netpublikation.

14:05 Christensen, E.: *NAKUUSAP aallartimmalli ukiut marluk qaangiunneri*. 61 sider. e-ISBN: 978-87-7119-230-8. Netpublikation.

14:06 Bengtsson, S., L.B. Larsen & M.L. Sommer: *Døvfødte børn og deres livsbetingelser*. 147 sider. ISBN: 978-87-7119-232-2. e-ISBN: 978-87-7119-233-9. Vejledende pris: 140,00 kr.

14:07 Larsen, L.B., S. Bengtsson & M.L. Sommer: *Døve og døvblevne mennesker. Hverdagsliv og levevilkår.* 169 sider. ISBN: 978-87-7119-234-6. e-ISBN: 978-87-7119-235-3. Vejledende pris: 160,00 kr.

14:08 Oldrup, H. & A.-K. Højen-Sørensen: *De aldersopdelte fokusområder i ICS. Kvalificeringen af den socialfaglige metode.* 189 sider. e-ISBN: 978-87-7119-236-0. Netpublikation.

14:09 Fridberg, T. & L.S. Henriksen: *Udviklingen i frivilligt arbejde 2004-2012.* 304 sider. ISBN: 978-87-7119-237-7. e-ISBN: 978-87-7119-238-4. Vejledende pris: 300,00 kr.

14:10 Lauritzen, H.H.: *Ældres ressourcer og behov i perioden 1997-2012. Nyeste viden på baggrund af ældredatabasen.* 142 sider. ISBN: 978-87-7119-239-1. e-ISBN: 978-87-7119-240-7. Vejledende pris: 140,00 kr.

14:11 Larsen, M.R. & J. Høgelund: *Litteraturstudie af handicap og beskæftigelse.* 202 sider. ISBN: 978-87-7119-241-4. e-ISBN: 978-87-7119-242-1. Vejledende pris: 200,00 kr.

14:12 Bille, R. & H. Holt: *Kommunal praksis på arbejdsskadeområdet. En kvalitativ analyse af fire jobcentres håndtering af arbejdsskader.* 102 sider. e-ISBN: 978-87-7119-244-5. Netpublikation.

14:13 Rosdahl, A.: *Fra 15 år til 27 år. PISA 2000-eleverne i 2011/12.* 160 sider. ISBN: 978-87-7119-245-2. e-ISBN: 978-87-7119-246-9. Vejledende pris: 160,00 kr.

14:14 Bengtsson, S., K. Bengtsson, A.A. Kjær, M. Damgaard & C. Kolding-Sørensen: *Hvilken forskel gør en tilkendelse af førtidspension?* 144 sider. ISBN: 978-87-7119-247-6. e-ISBN: 978-87-7119-248-3. Vejledende pris: 140,00 kr.

14.15 Bach, H.B: *Skadelidtes reaktion på en verserende arbejdsskadesag.* e-ISBN: 978-87-7119-249-0. Netpublikation.

14:16 Weatherall, C.D., H.H. Lauritzen, A.T. Hansen & T. Termansen: *Evaluering af "Fast tilknyttede læger på plejecentre". Et pilotprojekt.* 160 sider. ISBN: 978-87-7119-250-6. e-ISBN: 978-87-7119-251-3. Vejledende pris: 160,00 kr.

14:17 Pontoppidan, M., N.K. Niss: *Instrumenter til at måle små børns trivsel.* 78 sider. e-ISBN: 978-87-7119-252-0. Netpublikation

14:18 Ottosen, M.H., A. Liversage & R.F. Olsen: *Skilsmissebørn med etnisk minoritetsbaggrund.* 256 sider. ISBN: 978-87-7119-253-7. e-ISBN: 978-87-7119- 254-4. Vejledende pris: 250,00 kr.

14:19 *Antidemokratiske og ekstremistiske miljøer i Danmark. En kortlægning.* 86 sider. E-ISBN: 978-87-7119-255-1, Netpublikation

14:20 Amilon, A.G., P. Rotger & A.G. Jeppesen: *Danskernes pensionsopsparinger og indkomster 2000-2011.* 160 sider. ISBN: 978-87-7119-256-8. e-ISBN: 978-87-7119-257-5. Vejledende pris: 160,00 kr.

14:21 Jonasson, A.B.: *Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering.* 112 sider. ISBN: 978-87-7119-258-2. e-ISBN: 978-87-7119- 259-9. Vejledende pris: 100,00 kr.

14:22 Siren, A. & S.G. Knudsen: *Ældre og digitalisering. Holdninger og erfaringer blandt ældre i Danmark.* 128 sider. ISBN: 978-87-7119-260-5. e-ISBN: 978-87-7119-262-2. Vejledende pris: 120,00 kr.

14:23 Christoffersen, M.N., A.-K. Højen-Sørensen & L. Laugesen: *Daginstitutionens betydning for børns udvikling. En forskningsoversigt.* 192 sider. ISBN: 978-87-7119-266-7. e-ISBN: 978-87-7119- 262-9. Vejledende pris: 190,00 kr.

14:24 Keilow, M., A. Holm, S. Bagger & S. Henze-Pedersen: *Udvikling af trivselsmålinger i folkeskolen. En pilotundersøgelse.* 180 sider. e-ISBN: 978-87-7119-263-6. Netpublikation.

14:25 Christensen, C.P., I.G. Andersen, P. Bingley & C.S. Sonne-Schmidt: *Effekten af It-støtte på elevers læsefærdigheder.* 80 sider. ISBN: 978-87-7119-264-3. e-ISBN: 978-87-7119-265-0. Vejledende pris: 80,00 kr.

14:26 Larsen, M.R. & J. Høgelund: *Handicap, uddannelse og beskæftigelse.* 78 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 267-4. Netpublikation

14:27 Jakobsen, V., S. Jensen, H. Holt & M. Larsen: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2014.* 208 sider, ISBN: 978-87-7119-268-1. e-ISBN: 978-87-7119- 269-8. Pris: 200,00 kr.

14:28 Pejtersen, J.H. & T. Dyrvig: *Forebyggelse af udadreagerende adfærd hos ældre med demens.* 96 sider. ISBN: 978-87-7119-270-4. e-ISBN: 978-87-7119- 271-1. Pris: 90,00 kr.

14:29 Bengtsson, S., L.N. Johansen & C.E. Andersen: *Hjemmetræning. Evaluering af regelsættet om hjælp og støtte efter Servicelovens § 32 st. 6-9.* 102 sider. e-ISBN: 978-87-7119-272-8. Netpublikation.

14:30 Ottosen, M.H., D. Andersen, K.M. Dahl, A.T. Hansen, M. Lausten & S.V. Østergaard: *Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel 2014.* 248 sider. ISBN: 978-87-7119-274-2. e-ISBN: 978-87-7119-275-9. Pris: 250.00 kr.

15:01 Ottosen, M.H., M. Lausten, S. Frederiksen & D. Andersen: *Anbragte børn og unges trivsel 2014*. 122 sider. ISBN: 978-87-7119-276-6. e-ISBN: 978-87-7119-277-3. Pris: 120,00 kr.

15:02 Benjaminsen, L., T. Dyrvig & T. Gliese: *Livet på hjemløseboformer*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-278-0. e-ISBN: 978-87-7119- 279-7. Pris: 140,00 kr.

15:03 Gorinas, C. & V. Jakobsen: *Indvandreres og efterkommeres placering på det danske arbejdsmarked*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-280-3. e-ISBN: 978-87-7119- 281-0. Pris: 170,00 kr.

15:04 Niss, N.K., A. Kierkgaard, A.-K. Højen-Sørensen & A.Aa. Hansen: *Barrierer for tidlig opsporing af alkoholproblemer i børnefamilier. En analyse af barrierer for frontpersonalet*. 145 sider. e-ISBN: 978-87-7119-282-7. Netpublikation

15:05 Bengtsson, S., A.L. Rasmussen & S. Gregersen: *Metoder i botilbud*. 208 sider. ISBN: 978-87-7119-283-4. e-ISBN: 978-87-7119- 284-1. Pris: 200,00 kr.

15:06 Larsen, M.R. & J. Høgelund: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2014*. 240 sider. ISBN: 978-87-7119-285-8. e-ISBN: 978-87-7119- 286-5. Pris: 240,00 kr.

15:07 Dietrichson, J., M. Bøg, T. Filges & A.-M.K. Jørgensen. *Skolerettede indsatser for elever med svag socioøkonomisk baggrund*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-287-2. e-ISBN: 978-87-7119-288-9. Pris: 140,00 kr.

15:08 Østergaard, S.V., A.B. Steensgaard, A.T. Hansen, S. Henze-Pedersen & J. Østergaard: *På vej mod ungdomskriminalitet. Hvilke faktorer i barndommen gør en forskel?*. 100 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 289-6. Netpublikation.

15:09 Keilow, M. & A. Holm: *Udvikling af måleinstrument for elevadfærd og -holdninger. Baselinedata fra evaluering af folkeskolereformen*. 56 sider. e-ISBN: 978-87-7119-290-2. Netpublikation.

15:10 Albæk, K., H.B. Bach, R. Bille, B.K. Graversen, H. Holt, S. Jensen & A.B. Jonassen: *Evaluering af mentorordningen*. 144 sider. e-ISBN: 978-87-7119-291-9. Netpublikation.

15:12 Christensen, E. & S. Baviskar: *Unge i Grønland. Med fokus på seksualitet og seksuelle overgreb*. 128 sider. ISBN: 978-87-7119-293-3. e-ISBN: 978-87-7119- 294-0. Pris: 120,00 kr.

15:13 Christensen, E. & S. Baviskar: *Kalaallit nunaanni inuusuttut. Kinguaassiuutinut tunngasut kinguaasiuutitigullu innarliisarnerit qitiunneqarlutik.* 144 sider. ISBN: 978-87-7119-295-7. e-ISBN: 978-87-7119-296-4. Pris: 140,00 kr.

15:14 Rangvid, B.S., V.M. Jensen & S.S. Nielsen. *Forberedende tilbud og overgang til ungdomsuddannelse.* 99 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 297-1. Netpublikation.

15:15 Amilon, A. (red.): Inkluderende skolemiljøer – elevernes roller. 288 sider. ISBN: 978-87-7119-304-6. e-ISBN: 978-87-7119- 300-8. Pris: 280,00 kr.

15:16 Amilon, A.: *Evaluering af lokale initiativer for førtidspensionister.* 96 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 301-5. Netpublikation

15:17: Jakobsen, V.: *Uddannelses- og beskæftigelsesmønstre i årene efter grundskolen. En sammenligning af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande og etniske danskere.* 144 sider. ISBN: 978-87-7119-305-3. e-ISBN: 978-87-7119- 306-0. Pris: 140,00 kr.

15:18 Christensen, G., A.G. Jeppesen, A.A. Kjær & K. Markwardt: *Udsættelser af lejere – Udvikling og benchmarking. Lejere berørt af fogedsager og udsættelser i perioden 2007-13.* 178 sider, e-ISBN: 978-87-7119-307-7. Netpublikation

15:19 Christensen, C.P. & C. Scavenius: *Et felteksperiment med Kærlighed i Kaos. Et forældretræningsprogram til familier med ADHD eller ADHD-lignende vanskeligheder.* 96 sider. ISBN: 978-87-7119-308-4. e-ISBN: 978-87-7119- 309-1. Pris: 90,00 kr.

15:20 Larsen, M.R. & J. Høgelund: *Handicap og beskæftigelse i 2014. Regionale forskelle.* 96 sider. ISBN: 978-87-7119-310-7. e-ISBN: 978-87-7119- 311-4. Pris: 90,00 kr.

15:21 Nielsen, C.P., M.D. Munk, M.T. Jensen, K. Karmsteen & A.-M.K. Jørgensen: *Mønsterbryderindsatser på de videregående uddannelser. En forskningskortlægning.* 168 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 312-1. Netpublikation.

15:22 Sievertsen, H.H. & C.J. de Montgomery: *Børn i lavindkomstfamilier.* 105 sider. e-ISBN: 978-87-7119-313-8. Netpublikation.

15:23 Wendt, R.E. & A.-M.K. Jørgensen: *Forskningskortlægning, kvalitetsvurdering og analyse af udviklingen i skandinavisk dagtilbudsforskning for 0-6-årige i året 2013.* 98 sider. E-ISBN:978-87-7119-314-5. Netpublikation.

15:24 Termansen, T., T. Dyrvig, N.K. Niss, J.H. Pejtersen: *Unge i misbrugsbehandling.* 176 sider. ISBN: 978-87-7119-315-2. e-ISBN: 978-87-7119- 316-9. Pris: 170,00 kr.

15:27 Keilow, M. & A. Holm: *Skalaer til måling af elevtrivsel på erhvervsuddannelserne. En analyse af data fra tidligere trivselsmålinger. Bidrag til Undervisningsministeriets udvikling af elevtrivselsmålinger på erhvervsuddannelserne.* 92 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 319-0. Netpublikation.

15:28 Andersen, D. & B.S. Rangvid: *Skoleudvikling med fokus på sprog i al undervisning. Implementering og elevresultater af udviklingsprogram til styrkelse af tosprogede elevers faglighed i de 2 første år.* 116 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 320-6. Netpublikation.

15:29 Baviskar, S: *Grønlændere i Danmark. En registerbaseret kortlægning.* 102 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 321-3. Netpublikation.

15:30 Siren, A., R.N. Brunner, R.C.H. Jørgensen: *"Øvelse gør mester" i Næstved Kommune. Evaluering af livskvalitet i forbindelse med et rehabiliteringsforløb på plejecentre.* 71 sider. e-ISBN: 978-87-7119-322-0. Netpublikation.

15:31 Holt, H., M. Larsen, H.B. Bach & S. Jensen: *Borgere I fleksjob efter reformen.* 208 sider. ISBN: 978-87-7119-323-7. e-ISBN: 978-87-7119- 324-4. Pris: 200,00 kr.

15:32 Keilow, M., M. Friis-Hansen, R.M. Kristensen & A. Holm: *Effekter af klasseledelse på elevers læring og trivsel.* 176 sider. ISBN: 978-87-7119-325-1. e-ISBN: 978-87-7119-326-8. Pris: 170,00 kr.

15:33 Christensen, E: *3-5 år efter ophold i Mælkebøtten – en opfølgning af 26 børn og unge.* 64 sider. ISBN: 978-87-7119-327-5. e-ISBN: 978-87-7119-328-2. Pris: 60,00 kr.

15:34 Christensen, E: *Meeqqanik inuusuttunillu 26-nik malinnaaqqinneq - Mælkebøttenimit nuunnerinit ukiut 3-5 kingorna.* 64 sider. ISBN: 978-87-7119-329-9. e-ISBN: 978-87-7119- 330-5. Pris: 60,00 kr.

15:35 Benjaminsen, L. & H.H. Lauritzen: *Hjemløshed i Danmark 2015. National kortlægning.* 208 sider. ISBN: 978-87-7119-333-6. e-ISBN: 978-87-7119-334-3. Pris: 200,00 kr.

15:36 Nielsen, C.P., A.T. Hansen, V.M. Jensen & K.S. Arendt: *Folkeskolereformen. Beskrivelse af 2. dataindsamling blandt elever.* 137 sider. E-ISBN: 978-87-7119-335-0. Netpublikation.

15:37 Jensen, M.T., K. Karmsteen, A.-M.K. Jørgensen & S.B. Rayce: *Psychosocial function and health in veteran families - A gap map of publica-*

tions within the field. 220 sider. e-ISBN: 978-87-7119-336-7. Netpublikation.

15:38 Sievertsen, H.H: *En god start – betydningen af alder ved skolestart for barnets udvikling*. 83 sider. e-ISBN: 978-87-7119- 337-4. Netpublikation.

15:39 Mehlsen, L., H. Holt, H.B. Bach & C. Törnfeldt: *Ressourceforløb. Koordinerende sagsbehandleres og borgeres erfaringer*. 108 sider. ISBN: 978-87-7119-338-1. Pris: 200,00 kr.

15:40 Kjer, M.G., S. Baviskar & Winter S.C.: *Skoleledelse I folkeskolereformens første år. En kortlægning*. 140 sider. e-ISBN: 978-87-7119-340-4. Netpublikation.

15:41 Benjaminsen, L., S.B. Andrade, D. Andersen, M.H. Enemark & J.F. Birkelund: *Familiebaggrund og social marginalisering i Danmark. En registerbaseret kortlægning*. 336 sider. ISBN: 978-87-7119-341-1. e-ISBN: 978-87-7119- 342-8. Pris: 330,00 kr.

15:42 Lausten, M., S. Frederiksen, R.F. Olsen, A.A. Nielsen & T.T. Bengtsson: *Anbragte 15-åriges hverdagsliv og udfordringer – del II. Rapport fra tredje dataindsamling af forløbsundersøgelsen af anbragte børn født i 1995*. 128 sider. ISBN: 978-87-7119-343-5. e-ISBN: 978-87-7119- 344-2. Pris: 120,00 kr.

15:43 Niss, N.K. & I.S. Rasmussen: *Evaluering af satspuljen forebyggende indsatser for overvægtige børn og unge*. 129 sider. e-ISBN: 978-87-7119-345-9. Netpublikation.

15:44 Jakobsen, V., M. Larsen & S. Jensen: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2015*. 272 sider. ISBN: 978-87-7119-346-6. e-ISBN: 978-87-7119- 347-3. Pris: 270,00 kr.

15:45 Christensen, G., R.C.H. Jørgensen & M.R. Larsen: *Erfaringer med at ændre socialt mix i udsatte boligområder. Evaluering af brugen af anvisnings- og udlejningsredskaber som led i Landsbyggefondens 2006-10-midler*. 208 sider. ISBN: 978-87-7119-348-0. e-ISBN: 978-87-7119- 349-7. Pris: 200,00 kr.

15:46 Mehlsen, L., M.T. Jensen, A.-M.K. Jørgensen, R.E. Wendt & G. Christensen: *Effektfulde indsatser i boligområder til forebyggelse af kriminalitet. En systematisk forskningsoversigt, nr. 1 af 4*. 112 sider. ISBN: 978-87-7119-350-3. e-ISBN: 978-87-7119- 351-0. Pris: 110,00 kr.

ERFARINGER MED AT ÆNDRE DET SOCIALE MIX I UDSATTE BOLIGOMRÅDER

EVALUERING AF BRUGEN AF ANVISNINGS- OG UDLEJNINGSREDSKABER SOM LED I LANDSBYGGEFONDENS 2006-10-MIDLER

Landsbyggefonden har i perioden 2006 til 2010 uddelt 2,2 mia. kr. til boligsociale indsatser og huslejestøtte. Formålet er at forebygge og modvirke den såkaldte ghettoisering i udsatte boligområder og at skabe øget social sammenhængskraft i disse boligområder.

Denne rapport evaluerer forsøg med udlejningsredskaber og anvisningsmodeller, som er et af flere temaer, som boligområdernes helhedsplaner har kunnet arbejde med på basis af Landsbyggefondens midler. Forsøgene har til formål at afsøge behovet og mulighederne for at regulere beboersammensætningen som led i at forebygge koncentrationen af udsatte beboere i bestemte boligområder. De kan fx bestå i særlige aftaler mellem kommuner og boligorganisationer om kommunal anvisning, fleksibel udlejning, kombineret udlejning, offentlig annoncering, tomme boliger og fremme af fraflytning.

I rapporten afdækkes brugen af de forskellige udlejningsredskaber og anvisningsmodeller, og erfaringerne med dem. Undersøgelsens datagrundlag består af registerdata, spørgeskemabesvarelser fra forretningsførere og kommunale medarbejdere samt kvalitative casestudier i fire udvalgte kommuner: København, Odense, Aalborg og Ishøj.

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
15:45
ISSN: 1396-1810

ISBN: 978-87-7119-348-0