



Det Boligsociale Fællessekretariat



# Evaluering af udlejningsredskaber

## Indhold

<b>1. Introduktion.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Konklusioner for den samlede evaluering .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Resumé af de 4 delanalyser.....</b>	<b>5</b>
3.1.       Kombineret udlejning .....	5
3.1.1       Administration og afviste ansøgere .....	6
3.1.2       Effekt på beboersammensætningen .....	7
3.1.3       Effekt på image, tryghed og trivsel .....	8
3.1.4       Konklusion.....	8
3.2.       Annoncering.....	9
3.2.1       Administration .....	9
3.2.2       Effekt på beboersammensætningen .....	10
3.2.3       Effekt på image, tryghed og trivsel .....	11
3.2.4.      Konklusion .....	12
3.3.       Fleksibel udlejning.....	12
3.3.1       Administration .....	12
3.3.2       Effekt på beboersammensætningen .....	13
3.3.3.      Effekt på image, tryghed og trivsel .....	14
3.3.4.      Konklusion.....	14
3.4.       Bortfald af fortrinsret til børnefamilier .....	15
3.4.1       Effekt og konklusion .....	15

## 1. Introduktion

Der er i Aarhus Kommune indført flere forskellige udlejningsindsatser i en række almene boligafdelinger. En enkelt af indsatserne har været i brug i mere end et årti, mens andre er nye eller ændret løbende, efterhånden som der er kommet nye regler til. Fælles for disse udlejningstiltag er, at de er indført i udsatte boligområder, hvor man har vurderet, at der er behov for at styrke beboersammensætningen – og på denne måde understøtte områdets udvikling fra et socialt udsat til et velfungerende og attraktivt boligområde.

Denne evaluering ser på tre udlejningsredskaber, som enten fordrer byrådsbeslutning eller aftale kommune og boligforening imellem:

1. Kombineret udlejning
2. Udlejning efter annoncering
3. Fleksibel udlejning/udlejningsaftale

Herudover undersøges betydningen af bortfaldet af automatisk fortrinsret til børnefamilier (Udlejningsbekendtgørelsens § 4).

Kommunens anvisningsret til almene boliger til boligsociale formål (fjerdedelsboligerne), samt andre specialordninger berøres ikke i denne evaluering.

Hensigten med evalueringen af udlejningsredskaberne er først og fremmest at få mere viden om redskabernes effekt, og efterfølgende kvalificere den fremadrettede anvendelse af udlejningsredskaberne, så de bedst muligt understøtter positive forandringer i boligområderne.

Evalueringen undersøger effekterne af kombineret udlejning, udlejning efter annoncering og fleksibel udlejning på følgende to dimensioner:

1. Beboersammensætning
2. Tryghed, trivsel og image

Herudover belyses den administrative praksis samt boligforeningernes oplevede praktiske og kommunikative udfordringer omkring udlejningsindsatserne.

Evalueringen af kombineret udlejning, fleksibel udlejning og udlejning efter annoncering er gennemført som en kombineret interview- og dataanalyse. Undersøgelsen af den ophævede fortrinsret til børnefamilier til større boliger er alene gennemført som en interviewbaseret analyse med fokus på konsekvenserne af bortfaldet af den automatiske fortrinsret.

Resultaterne af evalueringen præsenteres i fire delrapporter – én for hver af de fire udlejningsindsatser. I disse delrapporter findes også yderligere information om evalueringsdesign og metodisk tilgang samt nærmere beskrivelse af udlejningsredskaberne.

## 2. Konklusioner for den samlede evaluering

I det følgende præsenteres evalueringens konklusioner i to afsnit: generelle konklusioner om udlejningsredskaberne og herefter specifikke konklusioner vedrørende de enkelte redskaber.

### **Generelle konklusioner:**

- Kombineret udlejning, fleksibel udlejning og udlejning efter annoncering kan alle bidrage til ændringer i beboersammensætningen i almene boligafdelinger ved blandt andet at mindske andelen af tilflyttere uden arbejdsmarkedstilknytning.
- Redskabernes effekt er ikke klar og entydig, men afhænger af den kontekst de implementeres i.
- Udlejningsredskaberne kan ikke umiddelbart rangeres efter deres effektivitet i forhold til at styrke beboersammensætningen. Hvilke redskaber der er bedst at anvende, afhænger igen af den konkrete kontekst.
- Udlejningsredskaberne virker bedst, hvis de iværksættes som en del af en bredere udvikling og profilering af området.
- Hverken kombineret udlejning, fleksibel udlejning eller udlejning efter annoncering genererer i nævneværdig grad nye ansøgere, der ikke i forvejen søgte en almen bolig.
- Redskaberne er hermed aktuelt alene et instrument til at omfordele de eksisterende ansøgere inden for de almene boligområder i Aarhus. Dog kan der være en gevinst at hente i forhold til studerende, der spreder ordet til andre studerende, hvorved nye ansøgere tiltrækkes.
- Hverken udlejning efter annoncering, fleksibel udlejning eller kombineret udlejning har nogen målbar positiv effekt på områdeniveau i form af øget tryghed og trivsel, samt et bedre image. Det er dog vigtigt at understrege, at evalueringen foretages på et relativt tidligt tidspunkt efter redskabernes indførelse. Det gælder i særlig grad i forhold til udlejning efter annoncering samt kombineret udlejning. Det kan ikke udelukkes, at der på længere sigt kan opnås områdeeffekter gennem vedvarende ændringer i beboersammensætningen.

### **Konklusioner vedrørende de enkelte udlejningsredskaber:**

- Flexibel udlejning – og til en vis grad også udlejning efter annoncering – stiller relativt store krav til ventelisterne, idet der her gives fortrin til en positivt define-

ret gruppe af ansøgere, mens kombineret udlejning alene frasorterer modtagere af kontanthjælp, introduktionsydelse og starthjælp.

- For en afdeling med en lang venteliste med ressourcestærke ansøgerprofiler, kan en aftale om fleksibel udlejning med fortrin til de ressourcestærke ansøgere således være mere effektivt til at ændre beboersammensætningen end kombineret udlejning.
- Flexibel udlejning fremstår ikke som et effektivt redskab til at ændre beboersammensætningen i meget problemramte afdelinger med korte ventelister.
- Udlejning efter annoncering kan imidlertid være et anvendeligt redskab også i udsatte boligafdelinger. Men for at få maksimal effekt af tiltaget – ikke mindst på imagesiden – kræver det, at tiltaget kan formidles som en del af en større fortælling om udvikling og forandring i et boligområde.
- Kombineret udlejning kan være et effektivt udlejningsredskab i udsatte boligafdelinger med en meget ensidig beboersammensætning. Modsat fleksibel udlejning øges effekten tilsyneladende, jo mere problemramt afdelingen er.
- Kombineret udlejning har mere markante effekter i en udsat boligafdeling, der samtidig gennemfører en omfattende fysisk renovering. Kombineret udlejning virker således bedst, når det iværksættes som en del af en bredere vifte af indsatser for udvikling og forandring af et boligområde.
- For både annoncering og fleksibel udlejning gælder det, at fortrinskriterierne skal formuleres, så de præcist tiltrækker den ønskede målgruppe. Er der flere fortrinskriterier, skal de understøtte hinanden. Derudover bør dokumentationskravene være de samme på tværs i boligforeningerne.
- Bortfaldet af fortrinsretten til boliger på 3 rum eller derover har slet ikke, eller kun i meget begrænset omfang, forringet børnefamiliernes mulighed for at finde en passende bolig. I stedet har det øget fleksibiliteten for enlige og par uden børn – ofte seniorer, som har solgt parcelhuset – og ofte til gavn for en mere varieret beboersammensætning i nogle afdelinger.

### **3. Resumé af de 4 delanalyser**

Som nævnt præsenteres resultaterne af evalueringen i fire delrapporter. Nedenfor følger en kort opsamling af hver delrapport med fokus på formidling af de primære erfaringer med de enkelte redskaber. For uddybning og nuancering af konklusionerne henvises til de respektive delrapporter.

#### **3.1. Kombineret udlejning**

Reglerne om kombineret udlejning betyder kort, at ansøgere, der i gennem længere tid har modtaget kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse ikke kan tildeles boliger i bestemte almene boligafdelinger. Kombineret udlejning kan indføres i navngivne, større almene boligafdelinger med en høj andel af beboere uden for arbejdsmarkedet. Ministeri-

et for By, Bolig og Landdistrikter offentliggør årligt en liste over afdelinger, hvor reglerne kan indføres. Herefter fordrer indførelse af reglerne i en boligafdeling byrådsbeslutning.

I Aarhus Kommune blev kombineret udlejning indført i Herredsvang og Bispehaven i november 2006, og Gellerup og Toveshøj i september 2007. Udlejningsindsatsen skal netop nu evalueres med henblik på beslutning om eventuel fortsættelse i yderligere 5 år.

Herunder præsenteres de væsentligste erfaringer og konklusioner, som evalueringen af kombineret udlejning har tilvejebragt.

### 3.1.1 Administration og afviste ansøgere

Proceduren omkring godkendelse af ansøgere har i det store hele fungeret gnidningsfrit. Generelt opleves sagsbehandlingen i Socialforvaltningen som effektiv med hurtig tilbagemelding på forespørgslerne. Hertil kommer, at boligforeningerne har udvist fleksibilitet i forbindelse med udlejningen – eksempelvis i form af telefonisk kontakt til ansøgere og dialog om de særlige udlejningsregler. Med den velfungerende administration af reglerne og effektive sagsbehandling er problemstillinger omkring lejetab og tomgang i det store hele udeblevet. Kun en enkelt boligforening har oplevet tomgang og været nødsaget til at anvise enkelte boliger til ansøgere, der ikke opfylder betingelserne. Trods den relativt problemfrie administration er det dog et faktum, at kombineret udlejning grundet kravene om godkendelse af ansøgerne giver et længere forløb ved genudlejning. På den baggrund udtrykker flere boligforeninger overvejelser om fordelene ved fleksibel udlejning som alternativ til kombineret udlejning.

Det er ikke administrationernes opfattelse, at kombineret udlejning har genereret nye ansøgere, som ikke i forvejen efterspurgte en almen bolig. Kombineret udlejning har således alene sorteret i den eksisterende venteliste.

I forlængelse af ovenstående peger boligforeningerne også på det forhold, at reglerne om kombineret udlejning er svære at kommunikere ud til både nuværende beboere og til ansøgerne. De peger på den negative signalværdi, der ligger i afvisningen af ansøgere på baggrund af reglerne om kombineret udlejning. Når det er sagt, er det dog vigtigt at påpege, at der har været langt mellem de direkte negative reaktioner, og folk har som regel forståelse for tiltaget, når baggrunden herfor forklares.

I hele evalueringsperioden er der blevet afvist 8,7 % af ansøgerne. Tallet er dog behæftet med en vis usikkerhed, idet opgørelsen ikke kan tage højde for gengangere, og da en del ansøgere, der ventes at ville blive afvist, afholder sig fra at søge. Vurderingen i boligforeningerne er, at der på baggrund af reglerne sker en vis selvselektion blandt ansøgerne.

Blandt de afviste har kun en meget beskeden del været berettiget til en erstatningsbolig fra kommunen, og endnu færre af disse har gjort brug af kommunens tilbud. Det har således ikke været noget problem at tilvejebringe passende erstatningsboliger.

Derudover ser det ud til, at de afviste ansøgere efterfølgende enten har valgt at blive boende eller har løst deres boligproblem på anden vis.

### 3.1.2 Effekt på beboersammensætningen

Fælles for alle tre boligområder er, at der siden kombineret udlejnings indførelse er sket en nedgang i andelen af voksne uden arbejdsmarkedstilknytning. En forudsætning for denne effekt er, at ventelisterne har indeholdt de ønskede ansøgerkategorier, og at boligerne derfor generelt har kunnet udlejes efter reglerne om kombineret udlejning.

Kombineret udlejning har betydet, at færre tilflyttere i dag står uden for arbejdsmarkedet sammenlignet med perioden op til indførelsen af kombineret udlejning. Ser vi på den samlede beboergruppe i de tre boligområder, er der generelt sket en ændring i retning af færre beboere uden arbejdsmarkedstilknytning, og i særlig grad færre beboere på kontanthjælp, starthjælp og introduktionsydelse. Andelen af beboere, der modtager kontanthjælp, er således reduceret med mellem 30% og 48% i de tre boligområder. Mest markant er fremgangen i Bispehaven og herefter Gellerup og Toveshøj, mens de positive effekter i Herredsvang er mindre markante men dog stadig tilstede. Dette tyder på, at kombineret udlejning i særlig grad er effektiv i områder, der som Bispehaven samtidig gennemfører omfattende renoveringer, der gør, at området fremstår mere attraktivt både for nuværende og kommende beboere, samt i store områder som Gellerup og Toveshøj, hvor de sociale udfordringer er markante og omfattende. Det forekommer sværere at skabe mærkbare effekter i fysisk uforandrede områder med en lavere grad af socialt udsathed som Herredsvang<sup>1</sup>.

De identificerede effekter på beboersammensætningen forekommer bæredygtige i og med, at der ikke ses nogen øget gennemstrømning i afdelingerne. Siden indførelsen af kombineret udlejning er antallet af fraflyttede personer pr. måned i alle tre områder således stort set det samme som før indførelsen af kombineret udlejning. Der er derfor ikke tegn på, at de nye beboere, der kommer ind via kombineret udlejning, i større omfang bruger afdelingerne som springbræt til at opnå en bolig i en mere populær afdeling. Områderne med kombineret udlejning udvikler sig således tilsyneladende ikke til ustabile gennemgangsområder med stor udskiftning blandt beboerne.

Endvidere ser de positive effekter af kombineret udlejning ikke ud til at ske på bekostning af naboafdelingerne. I naboområderne til Bispehaven og Frydenlund kan der ikke

---

<sup>1</sup> Det anerkendes, at der i Herredsvang har været positive fysiske forandringer i form af f.eks. opførelsen af Kulturhuset som et vigtigt samlingspunkt i området. Men området har ikke gennemgået en omfattende fysisk renovering af udearealer og lejligheder, som tilfældet er i Bispehaven.

registreres stigninger i andelen af tilflyttere uden arbejdsmarkedstilknytning – snarere tværtimod. Det tyder på, at de afviste ansøgere fra Bispehaven og Herredsvang ikke i noget stort omfang søger disse afdelinger og dermed skaber en svagere beboersammensætning der. Til gengæld synes der med kombineret udlejning i et så stort område som Gellerup og Toveshøj at være skabt et – om end beskedent – pres på de nærliggende afdelinger i Åbyhøj. I hvert tilfælde kan der her registreres stigninger i andelen af tilflyttere uden arbejdsmarkedstilknytning siden 2007. Det er imidlertid uklart i hvilket omfang, der er tale om afviste kontanthjælpsmodtagere fra Gellerup og Toveshøj.

### 3.1.3 Effekt på image, tryghed og trivsel

Overordnet set kan der ikke dokumenteres nogen effekt af kombineret udlejning på tryghed, trivsel og image i områderne. Både de kvalitative interviews og det statistiske datamateriale tyder på, at områdeeffekterne er begrænsede. Imageeffekterne anses for ikke-eksisterende i og med, at kombineret udlejning ikke promoveres som indsats i den brede offentlighed. Hermed er vurderingen, at udlejningsindsatsen ikke bidrager til områdets omdømme udadtil. Hærværksniveauet varierer hen over perioden, og ser ikke ud til at have nogen sammenhæng med kombineret udlejning. Det ser heller ikke ud til, at folk bliver boende i længere tid i området efter reglernes vedtagelse, idet fraflytningsniveauet er stort set det samme som før reglernes indførelse. Det ser således ikke ud til, at ændringen i beboersammensætningen har skabt forandringer på områdeniveau i form af mere tryghed og trivsel. Dog skal det påpeges, at det ser anderledes ud i Bispehaven, hvor kombineret udlejning i sammenhæng med den omfattende renovering har resulteret i lavere fraflytning og længere ventelister.

I forlængelse af ovenstående er det vigtigt at understrege, at evalueringen af områdeeffekterne foretages efter en relativt kort årrække. Fem år er en relativt kort periode til at ændre beboersammensætningen så meget, at det slår igennem på områdeniveau i form af mere rolige og stabile boligområder med et bedre omdømme.

### 3.1.4 Konklusion

Herunder præsenteres kort hovedkonklusionerne for evalueringen af kombineret udlejning:

- Kombineret udlejning fungerer i det daglige relativt gnidningsfrit, om end kravene om godkendelse af ansøgere giver længere sags gange.
- Kombineret udlejning kan under visse betingelser være et effektivt redskab til at styre og styrke beboersammensætningen.
  - Der ses – i varierende grad – en positiv effekt på beskæftigelsen i områderne med kombineret udlejning.
  - Effekten er blandt andet betinget af, at der er en venteliste med de ønskede ansøgerkategorier, idet kombineret udlejning ikke genererer nye, udefrakommende ansøgere.



- Effekten ser ud til at øges ved implementering i en kontekst præget af samtidige omfattende fysiske renoveringer, der øger områdets attraktivitet.
- Effekten forekommer desuden mere markant i store områder præget af markante sociale udfordringer.
- Kombineret udlejning skaber ikke umiddelbart gennemgangsområder med højere fraflytning og øget udnyttelse af reglerne om intern oprykningssret.
- Kombineret udlejning rummer ikke nødvendigvis mærkbare negative naboeffekter. Når det indføres i så stort et område som Gellerup og Toveshøj kan der dog være en risiko herfor. I den sammenhæng kan det være hensigtsmæssigt at indføre udlejningsaftaler ikke kun i de umiddelbare naboafdelinger men også i de nærliggende boligafdelinger, som allerede selv vurderes som udsatte eller i risiko herfor. Hermed kan en bredere spredning af de afviste ansøgere opnås.
- Effekterne af kombineret udlejning på områdeniveau i form af større tryghed og trivsel blandt beboerne er begrænset på det korte og mellemlange sigte. Det kan ikke udelukkes, at der på længere sigt kan opnås områdeeffekter gennem vedvarende ændringer i beboersammensætningen.

### **3.2. Annoncering**

Udlejning efter annoncering har i Aarhus været praktiseret i 4 afdelinger, alle i Viby Syd, men efter to forskellige ordninger. Først med ministeriets godkendelse som forsøg i Rosenhøj, hvor udlejning efter annoncering omfattede alle de ledige boliger og var ledsaget af en udstillingslejlighed, hvor nye ansøgere kunne lade sig inspirere til individuelle forbedringer af fx køkken og bad. Boligforeningen Århus Omegn oprettede en hjemmeside om forsøget, og har jævnligt reklameret og orienteret om forsøget i pressen. Forsøget løb i 3 år fra december 2008 til og med november 2011. Da ny lovgivning i 2010 gjorde det muligt at udleje op til 50 % af de ledige boliger efter annoncering indførtes udlejning efter annoncering i de tre naboafdelinger Søndervangen I & II samt Kjærslund (Alboa). Siden juni 2010 er de ledige boliger i disse tre afdelinger blevet udlejet med hhv. 50 % efter annoncering og 50 % efter fleksibel udlejning. Da forsøget i Rosenhøj udløb, overgik man her til en ordning stort set identisk med den i de tre naboafdelinger.

Evalueringen viser, at erfaringerne med udlejning efter annoncering er forskellige i de fire Viby Syd-afdelinger. Det gælder både administrationen af reglerne, samt effekterne på beboersammensætning, image, tryghed og trivsel.

#### 3.2.1 Administration

I relation til udlejningsforsøget i Rosenhøj har der ikke været markante administrative udfordringer. Forsøget har kørt relativt gnidningsfrit – også i forhold til de eksisterende beboere. I Alboa har man imidlertid i forhold til Søndervangen I/II og Kjærslund været udfordret af at skulle håndtere fleksibel udlejning og udlejning efter annoncering på

samme tid. Kombinationen af udlejning efter venteliste og udlejning efter annoncering uden om ventelisten har været vanskeligt at håndtere – måske ikke så meget rent administrativt som formidlingsmæssigt i forhold til ansøgerne. Mange boligsøgende tror, at der annonceres på grund af udlejningsvanskeligheder, og bliver forvirrede over, at der sideløbende med annonceringen også er en fleksibel venteliste.

Administrationerne oplever det tillige som besværligt – og dyrt – at boligerne skal tildeles efter lodtrækning blandt interesserede ansøgere, idet lodtrækningen efter lovgivningen skal foretages af foreningens revisor. Forsøget i Rosenhøj tillod tildeling efter "først til mølle"-princippet, hvilket oplevedes som noget enklere.

Endelig er det især Alboas erfaring, at annonceringen kun i begrænset omfang genererer nye ansøgere, men i højere grad aktiverer de relevante ansøgere der i forvejen var skrevet op på den almindelige venteliste.

### 3.2.2 Effekt på beboersammensætningen

Ser man på effekterne af annoncering på beboersammensætningen i de 4 afdelinger i Viby Syd, er de ganske forskellige. Mest positiv er udviklingen i Rosenhøj og Kjærslund, hvor andelen af tilflyttere udenfor arbejdsmarkedet er faldet siden indførelsen af annoncering. I de to afdelinger i Søndervangen er billedet mindre positivt. Her er andelen af tilflyttere uden arbejdsmarkedstilknytning faktisk steget efter indførelsen af udlejning efter annoncering. I Søndervangen I er der dog positive udviklinger at spore i sidste halvdel af 2011. Det er imidlertid stadig for tidligt at sige noget om, om udviklingen er ved at vende i denne afdeling. Når der ikke kan spores klare effekter på beskæftigelsesområdet i Søndervangen I og II kan det hænge sammen med, at kriterierne ifølge udlejningsafdelingen i Alboa tilsyneladende ikke helt virker efter hensigten. Det kan konstateres i udlejningsafdelingen, at flere ansøgere, der opfylder kravet om studieaktivitet, tager et antal familiemedlemmer uden arbejdsmarkedstilknytning med sig ind i husstanden. Herved udhules de potentielle gevinster ved ordningen i Søndervangen – men bemærkelsesværdigt nok ikke i Alboas tredje annonceringsafdeling Kjærslund, hvor samme kriterium er gældende.

Med hensyn til andelen af SU-modtagere tegner der sig et tilsvarende billede. Mens der ikke kan dokumenteres nogen virkning af annonceringstiltaget i Søndervangen II er der positive resultater at spore i særligt Rosenhøj og Kjærslund og til dels i Søndervangen I i relation til tiltrækning af nye beboere under uddannelse.

Ser man på andelen af børn og unge, har der ikke været mærkbare effekter på alderssammensætningen i afdelingerne – dog med delvis undtagelse af Rosenhøj. Udlejningsmedarbejderne oplyser i denne forbindelse, at det også er yderst sjældent, at 2. prioriteten med fortrinsret til familier uden børn på oprykningsventelisten anvendes, idet der er tilstrækkeligt med ansøgere, der opfylder kravene om arbejdsmarkeds- eller studietil-

knytning. Der kan dog være en tendens til, at disse kriterier indvirker indirekte på børnetallet.

Det overordnede billede er således, at der både er tegn på, at annoncering virker efter hensigten, og at det ikke gør. Igen understreges det, at forskellene skal ses i lyset af, at forsøget i Rosenhøj omfattede alle ledige boliger og var en del af en større indsats, hvorimod indsatserne i Alboas afdelinger ikke har kørt særligt længe, kun omfatter 50 % af boligerne, og ikke på samme måde er en del af en overordnet strategi.

Annoncering som udlejningsredskab ser ikke ud til at have markante negative sideeffekter i form af øget gennemstrømning i afdelingerne. Fraflytningsniveauet er ikke steget i de fire Viby Syd-afdelinger efter indførelsen af annoncering, og det ser således ikke ud til, at tilflytterne udnytter adgangen til Viby Syd-afdelingerne for på sigt at opnå boliger i mere attraktive almene boligafdelinger. I hvert tilfælde er fraflytningen fra Viby Syd til andre almene boligområder faldet igennem de senere år. Set i dette lys fremkommer de ændringer i beboersammensætningen, der kan registreres i nogle af afdelingerne, også bæredygtige på længere sigt.

### 3.2.3 Effekt på image, tryghed og trivsel

Effekterne på områdeniveau varierer fra afdeling til afdeling. Mens imageeffekterne vurderes positivt for Rosenhøj, er vurderingen for Søndervangen og Kjærslund negative. Denne forskel hænger i høj grad sammen med, at situationen i afdelingerne er forskellig, ligesom der har været variation i annonceringstiltaget. I Rosenhøj er udlejningsforsøget med 100% af de ledigblevne boliger og en udstillingslejlighed implementeret som en del af en gennemgribende fysisk forandringsplan, hvor man i annonceringen har fokuseret på fortællingen om det nye Rosenhøj. I Søndervangen I & II og Kjærslund er udlejning efter annoncering ikke i samme grad iværksat som en del af en større forandringsproces, men snarere som en reaktion på tiltagene i Rosenhøj. Dermed har man ikke haft samme muligheder for positiv formidling af tiltaget, og resultatet er, at potentielle ansøgere efterlades med en fornemmelse af et område i krise frem for positiv udvikling. Denne erfaring peger på, at positive imageeffekter af annoncering er betinget af, at tiltaget kan formidles som en del af en bredere og markant udviklingsindsats, og ikke fremstår som et isoleret tiltag for en problemramt afdeling.

Hvad angår tryghed og trivsel, kan det konstateres, at både hæværksniveauet og fraflytningsniveauet i Viby Syd-afdelingerne er lavt sammenlignet med andre boligområder. Det kan være et tegn på, at annonceringen og de ændringer, der følger heraf på beboersammensætningen, bidrager til mere ro og stabilitet i afdelingerne. Dog skal det understreges, at der er tale om et relativt lille datagrundlag over en begrænset tidsperiode, hvilket skaber en vis usikkerhed omkring resultaterne. Det kan ikke udelukkes, at en mere klar positiv effekt vil kunne ses på lidt længere sigt.

### 3.2.4. Konklusion

- Udlejning efter annoncering kan være et effektivt redskab til at styrke beboersammensætningen i retning af flere tilflyttere med arbejdsmarkeds- eller studie-tilknytning i almene boligafdelinger.
- Udlejning efter annoncering er imidlertid ikke et entydigt effektivt redskab til at skabe forandringer i beboersammensætningen. Redskabet virker i nogle afdelinger, mens effekterne er beskedne i andre.
- Annoncering i Søndervangen I, II og Kjærslund genererer ikke i stort omfang nye ansøgere på ventelisterne, men aktiverer primært de ansøgergrupper, der i forvejen står på ventelisten og kan leve op til de fastsatte kriterier.
- Der kan imidlertid være en gevinst ved annoncering på imagesiden. Men det kræver, at annonceringen af de ledige boliger formidles i en kontekst af forandring og udvikling i boligafdelingen. Udlejning efter annoncering virker bedst, når det implementeres som en del af en større forandringsproces i et område og ikke som et isoleret redskab.

## **3.3. Flexibel udlejning**

En aftale om fleksibel udlejning giver en boligforening mulighed for at tildele boligerne i en bestemt afdeling efter aftalte kriterier, fx beskæftigelse eller studieaktivitet, i stedet for alene efter ansøgers anciennitet, som udlejningsreglerne ellers foreskriver.

En aftale om fleksibel udlejning træffes mellem en boligorganisation og en kommune<sup>2</sup>, og der kan frit aftales fortrin så længe, der ikke diskrimineres på baggrund af religion, seksuel orientering o. lign. Det kan aftales, at op til 100 % af de ledige boliger kan udlejes efter aftalen.

I Aarhus Kommune er der aktuelt 29 gældende aftaler om fleksibel udlejning. Nogle går helt tilbage til 2000, mens andre er indgået inden for de seneste år. Flexibel udlejning har således i mere end et årti været anvendt som redskab til at styre og styrke beboersammensætningen i udvalgte almene boligafdelinger i Aarhus. En oversigt over aftaler om fleksibel udlejning er at finde på kommunens hjemmeside, ligesom de er beskrevet på aarhusbolig.dk - boligforeningernes fælles udlejningssamarbejde.

### 3.3.1 Administration

Boligforeningerne oplyser, at administrationen af fleksibel udlejning forløber relativt problemfrit. De eneste tilpasninger, der har været behov for, har været at få dokumentationskrav til beskæftigelse og studieaktivitet på plads, samt at få præciseret kriterierne

<sup>2</sup> I Aarhus Kommune indgås aftalen, efter bemyndigelse fra Byrådet, mellem boligorganisationen og Tilsynet og i samarbejde med Borgmesterens afdeling og Socialforvaltningen.

med henblik på få rettet op på utilsigtede effekter af kriterierne. Boligforeningerne oplyser, at de kun sjældent oplever kritik eller direkte snyd fra de boligsøgende. Generelt ses redskabet som lettere at formidle end kombineret udlejning, idet der ikke er tale om afvisning af ansøgere men alene en prioritering. Dette kan synes paradoksalt, i og med at det i afdelinger med venteliste bliver sværere for en større gruppe af ansøgere at få en bolig end ved kombineret udlejning, hvor man alene begrænses, hvis man er på kontanthjælp, introduktionsydelse eller starthjælp.

Fleksibel udlejning genererer ikke i sig selv nye ansøgere på ventelisterne, men aktiverer alene de eksisterende ansøgere, der lever op til de fastsatte krav i aftalerne. Så længe ventelisterne er tilstrækkelige, er dette ikke i sig selv noget problem. Men i det øjeblik de fleksible ventelister er for korte, kan der være behov for en mere offensiv mediestrategi, hvis potentialet i udlejningsaftalerne skal udnyttes fuldt ud. Det er således i dag kun få boligorganisationer, der reklamerer for deres aftaler ved arbejdsgivere i lokalområdet. I de tilfælde der kommer nye, udefrakommende ansøgere på den fleksible venteliste, er det som oftest studerende, der har hørt om fortrinet fra medstuderende.

I tillæg til ovenstående kan effekterne af udlejningsaftalerne måske styrkes ved en smiddiggørelse af systemet for registrering af fortrin, således at dette kan gøres elektronisk på aarhusbolig.dk. Ydermere kunne man – for at lette det for de boligsøgende – overveje at ensarte dokumentationskravene, der i dag er forskellige fra boligforening til boligforening.

### 3.3.2 Effekt på beboersammensætningen

Gennemgangen af udviklingen i beboersammensætningen i de afdelinger, der gennem længere tid har haft en udlejningsaftale viser, at der ikke er noget entydigt billede af effekterne. Udlejningsaftalerne virker tilsyneladende i nogle afdelinger, mens effekten er mindre klar i andre afdelinger.

De mest positive effekter på beboersammensætningen kan spores i Skovgårdsparken (afd. 24 AAB) og Lystruplund og derudover til dels i Frydenlund (afd. 30 AAB) samt Holmstrup, Odinsgård og Thorsbjerg. Til gengæld er virkningen målt på de tre udvalgte parametre, beskæftigelse, studerende og 0-17-årige, begrænset i Skovgårdsparken (afd. 3, Brabrand Boligforening), Hans Brogesparken, Søvangen, Trigeparken og Elstedhøj.

De varierende resultater i de forskellige afdelinger viser, at effekten af en udlejningsaftale er betinget af en række forhold, der både vedrører aftalernes udformning samt de rammevilkår, som aftalen implementeres indenfor. Hvis aftalerne skal have effekt, forekommer det afgørende, at en betydelig del af afdelingens boliger er omfattet, ligesom det er af stor betydning, at kriterierne er udformet præcist og understøtter hinanden i opnåelsen af nogle klare mål for ændringer i beboersammensætningen.

Men præcise og gennemtænkte aftaler er langt fra tilstrækkeligt for en effekt. Boligerne skal også i sig selv være attraktive med et passende huslejeniveau, ligesom afdelingens størrelse, beliggenhed, fremtræden og nærområdets omdømme også spiller en væsentlig rolle.

En aftale om fleksibel udlejning ser således ud til at virke bedst i afdelinger, der ikke er alt for udsatte, og som primært har behov for at få vendt en udvikling, der er på vej i den forkerte retning. Ikke til at rette op på et meget udsat boligområde uden de rette rammebetingelser.

### 3.3.3. Effekt på image, tryghed og trivsel

Samlet set er områdeeffekterne af fleksibel udlejning ikke markante. I og med at der ikke reklameres for udlejningsaftalerne i den brede offentlighed, vurderer udlejningsmedarbejderne, at der ikke er nogen bredere imageeffekter af udlejningsaftalerne. Aftalerne lever et relativt skjult liv og er primært synlige for de boligsøgende i de pågældende afdelinger. Ligeledes kan der ikke registreres vedvarende nedgang i omfanget af hærværk og indbrud efter indførelsen af udlejningsaftaler i de enkelte boligafdelinger.

Det eneste felt, hvor der kan spores positive udviklingstendenser, er på fraflytningsniveauet. Det samlede billede er, at afdelingerne med fleksibel udlejning har lavere fraflytningsprocenter i 2011, end før aftalerne trådte i kraft. Det kan være et tegn på, at udlejningsaftalerne bidrager til øget fastholdelse af beboerne og dermed mere stabile boligafdelinger. Dog er der tale om svingende fraflytningsprocenter hen over årene, så effekten er ikke entydig.

### 3.3.4. Konklusion

- Fleksibel udlejning er ikke et entydigt effektivt redskab til at styre og styrke beboersammensætningen i almene boligafdelinger. Effekt er betinget af aftalernes udformning, samt at de rette rammebetingelser er til stede.
- En aftale om fleksibel udlejning bør omfatte en vis mængde af afdelingens boliger for at have et råderum til at skabe effekt.
- Udlejningsaftalernes fortrinskriterier bør pege i samme retning, så effekten heraf ikke opvejer hinanden. I det omfang der arbejdes med flere kriterier, der ikke nødvendigvis peger i samme retning, bør man gøre sig klart, hvad det primære mål er med aftalen.
- Fortrinskriterierne skal formuleres præcist, så man rammer den målgruppe, der reelt tilsigtes.
- Afdelingen skal have en tilstrækkelig venteliste både hvad angår længde og sammensætning af ansøgere. Man kan ikke forvente, at indførelsen af udlejningsaftalen i sig selv genererer nye ansøgere på ventelisten – måske dog med undtagelse af studerende.

- Det er ligeledes en forudsætning, at boligerne, afdelingen som helhed, samt nærområdet er attraktivt for de ønskede ansøgerkategorier.

### **3.4. Bortfald af fortrinsret til børnefamilier**

Almene boliger udlejes som bekendt med udgangspunkt i et ventelistep princip baseret på anciennitet, dog – indtil ny lovgivning trådte i kraft 1. juni 2010 – således at ansøgere med et eller flere børn havde fortrin til boliger på 3 rum og derover. Ændringen betyder, at fortrinnet er bortfaldet, og at ansøgere med børn nu søger på lige fod med enlige og par uden børn. I stedet kan fortrinnet nu aftales kommune og boligforening imellem. I Aarhus Kommune har kun en enkelt boligorganisation, og derudover blot en enkelt boligafdeling, valgt at beholde fortrinsretten til 4- og 5-rumsboliger.

#### 3.4.1 Effekt og konklusion

Forud for reglernes ikrafttræden var der en vis bekymring i flere boligforeninger for bortfaldet af fortrinsrettighederne ud fra en social betragtning om, at store almene boliger skal være til børnefamilier og ikke mindst til de familier, der kan have svært ved at finde andre passende familieboliger. Men bortfaldet af fortrin til børnefamilier modtages uden undtagelse positivt af de boligforeninger, som ikke har søgt om at bevare dette, herunder også de, der oprindeligt var skeptiske.

I praksis har det således vist sig, at det ikke har gjort nogen større forskel, og ikke gjort det mærkbart vanskeligere for børnefamilier at finde egnede boliger. Dette skyldes i overvejende grad, at enlige stort set kun søger små 3-rumsboliger og primært i centrale midtbyafdelinger, som i forvejen ikke er så efterspurgt blandt børnefamilier. Der er dog seniorer, der efter salg af villaen vælger at flytte ind i 4-5 rums boliger. Men det fremhæver boligforeningerne kun som et plus, idet de kan være med til at skabe en mere blandet beboersammensætning og i øvrigt udgøre en ressource i afdelingerne.

Hovedkonklusionen for bortfaldet af fortrinsretten til børnefamilier er således, at det ikke er blevet mærkbart sværere for ansøgere med børn at finde en passende bolig, og at det har givet lidt mere fleksibilitet for ansøgere uden børn, samt en mere varieret beboersammensætning i flere afdelinger.