
EVALUERING AF FLEKSIBEL UDLEJNING

HOVEDRAPPORT

Indhold

1.	Indledning og baggrund for evalueringen	4
1.1	Evalueringens hovedkonklusioner	5
1.2	Baggrunden for at anvende udlejningsaftaler	5
1.3	Lovgivningens ramme for udlejningsaftaler	5
1.4	Samarbejdet omkring brugen af fleksibel udlejning i Aarhus	6
2.	Evalueringens formål og opbygning	7
2.1	Evalueringens opbygning og design	7
2.2	Evalueringsteoretisk ståsted og relation til tidligere undersøgelser	9
3.	Analyse af effekten af fleksibel udlejning på tværs af boligområder	10
3.1	Fleksibel udlejning og øvrige udlejninger	11
3.2	Udlejningsaftalernes målgruppe og fortrin	12
3.3	Effektanalyse	13
3.3.1	Samlet effektvurdering: beskæftigede	13
3.3.2	Samlet effektvurdering: studerende	14
3.3.3	Samlet effektvurdering	16
3.3.4	Effekt af fleksibel udlejning ift. boligområdernes grad af udsathed	17
3.4	Analyse af faktorer, der kan svække effekten af udlejningsaftalerne	18
3.4.1	Tilstedeværelse af venteliste	18
3.4.2	Tilflyttere, som ikke opfylder udlejningskriterierne	19
3.4.3	Fraflytning	19
3.5	Vurdering af fleksibel udlejning	21
3.5.1	Samlet vurdering af fleksibel udlejnings effekt	21
4.	Opsummering af konklusioner fra områdeanalyserne	25
4.1	Frydenlund	25
4.2	Langkærparken	27
4.3	Gellerup/ Toveshøj	28
5.	Perspektiver fra København, Odense og Aalborg	29
5.1	Københavns Kommunes udlejningsmodel	29
5.1.1	Organisering	30
5.1.2	Aftalernes indhold	30
5.1.3	Øvrige aftaler med relevans for fleksibel udlejning	31

5.2.	Odense Kommunes udlejningspraksis	31
5.3.	Aalborg Kommunes udlejningspraksis	32
6.	Overvejelser og anbefalinger til fremadrettet praksis	32
6.1.	Effekt på beboersammensætningen.....	32
6.2.	Anbefalinger til en udlejningsmodel	33
6.3.	Anbefalinger til et styrket samarbejde omkring anvendelsen af fleksibel udlejning.....	34
7.	Liste over figurer og tabeller i hovedrapport og bilag	35
	Bilag 1. Afdelinger der er omfattet af fleksibel udlejning.....	37
	Bilag 2. Metodiske overvejelser og datagrundlag	38
1.	Hovedrapportens design: Difference-in-difference	38
1.1.	Vurdering af antagelsen om parallelle trends	39
2.	Udvælgelse af boligområder til delrapporter	43
3.	Kvantitative indikatorer til analysen	44
4.	Supplerende analyser.....	45
4.1.	Survey	45
4.2.	Afholdte interviews.....	45
	Bilag 3. Kvantitative analyser i hovedrapporten.....	47
1.	Difference-in-differenceanalyser	47
1.1.	Særligt udsatte og udsatte boligområder (røde og orange områder)	47
1.2.	Risikoområder (gule områder).....	48
2.	Fraflytningsanalyse.....	50
	Bilag 4. Kombineret udlejning	52
	Bilag 5: Litteraturhenvisninger	53

1. Indledning og baggrund for evalueringen

Udlejningsaftaler mellem de almene boligorganisationer og Aarhus Kommune har siden 1990'erne været et af de redskaber, man i fællesskab har anvendt, for at imødegå udfordringer i udsatte boligområder. De to typer aftaler, der fortsat er i brug, er fleksibel udlejning og kombineret udlejning. Denne evaluering fokuserer på fleksibel udlejning¹.

Baggrunden for evalueringen er aftalen om principper for udlejningsredskaber, også omtalt Strategi for udlejningsredskaber, som Boligforeningernes 5. kreds og Aarhus Kommune indgik d. 22. februar 2013. I denne er indskrevet en evaluering af strategien fire år efter strategiens ikrafttræden forud for, at strategien forlænges/revideres.

Strategiens overordnede formål er at målrette og konkretisere anvendelsen af udlejningsredskaberne for at styrke de udsatte boligområders udvikling mod at blive attraktive bydele med en alsidig beboersammensætning, der nærmer sig kommunens gennemsnit. Strategien tog den gang afsæt i den forhenværende evaluering af 2012, som blandt andet anbefalede en forenkling og målretning af udlejningsaftalerne mod nogle af de centrale udfordringer, der karakteriserer udsatte boligområder: Høj andel beboere uden for arbejdsmarkedet, lavt uddannelsesniveau samt en høj andel børn og unge.

Et centralt element i strategien for udlejningsredskabet er, at både aftalerne om fleksibel udlejning og kravene til ansøgernes dokumentation skal være ens på tværs af boligafdelinger med udlejningsaftaler. Ligeledes skal alle afdelinger i et sammenhængende boligområde som udgangspunkt være omfattet af en aftale om fleksibel udlejning. Boligorganisationernes fælles internetportal AARHUSbolig er stedet hvor de muligheder, udlejningsaftalerne giver boligsøgende, markedsføres og tydeliggøres.

Strategien for udlejningsredskaber har været gældende i 4 år. Dette betyder, at de udlejningsaftaler, der er indgået i perioden, er aftalt efter disse retningslinjer. De sidste udlejningsaftaler under strategien er kommet til *primo 2014*.

I Aarhus Kommune er der aktuelt udlejningsaftaler i 42 afdelinger, som er omfattet af fleksibel udlejning. Dette svarer til omtrent 12.500 lejebolige ud af i alt 40.000 i Aarhus Kommune (LBF Stamdata). Dette betyder, at cirka 31,5% lejebolige er omfattet af fleksibel udlejning².

¹ Denne evaluering inkluderer ikke kombineret udlejning eller udlejning efter annoncering, da kombineret udlejning selvstændigt evalueres hvert femte år og udlejning efter annoncering ikke længere anvendes til at balancere beboersammensætningen i udsatte og særligt udsatte boligområder.

² Bilag 1. viser de omfattede boligområder og -afdelinger.

1.1 Evalueringens hovedkonklusioner

1. Fleksibel udlejning medvirker til at balancere beboersammensætningen i boligområder med udlejningsaftaler. Der er tale om en lille positiv effekt, som tager tid at opnå og skal ses i en kontekst, hvor boligmarkedet i øvrigt oplever en stadig segregering.
2. Fortrinskriterierne foretrækkes enkle og ens på tværs af boligorganisationerne.
3. Administrationen af udlejningsaftalerne er lettet betydeligt siden strategiens indførelse i 2013, men er fortsat en betydelig administrativ opgave.
4. Brugen af fortrinskriterierne centrerer sig om beskæftigede og studerende, mens de to øvrige fortrinskriterier næsten ikke anvendes. Disse to findes samtidig ikke relevante blandt boligorganisationer.
5. Det ser ud til, at den overordnede positive effekt særligt trækkes af de mindre udsatte boligområder, mens effekten i de særligt udsatte boligområder er meget svag eller ikke-eksisterende.
6. Jo mere redskabet anvendes, jo mere påvirkes beboersammensætningen. Særligt i 2015 og 2016 ses en vækst i antallet af udlejninger via fleksibel udlejning og det afspejler sig i en voksende effekt i samme periode.
7. Effekten af fleksibel udlejning fordrer ventelister med boligsøgende der opfylder fortrinskriterierne. De senere år ser det ud til at ventelisterne er vokset og særligt beskæftigede er ved at finde vej ind.
8. Der efterspørges et forum for løbende dialog omkring administrationen af udlejningsaftalerne og øvrige samarbejder mellem boligorganisationerne og Aarhus Kommune, som hidtil er foregået i bilaterale møder. Der ses et behov for at styrke samarbejdet på det operationelle niveau såvel som samarbejdet ift. at sammentænke udlejningen med øvrige indsatser, der kan iværksættes i udsatte boligområder. Her fremhæves den nyere organisering med Bestyrelsen for Boligsociale Helhedsplaner samt en form for udlejningssamarbejde, som mulige tiltag. Der forestår en nødvendig afgrænsning af emnefelt og mandat hertil.

1.2 Baggrunden for at anvende udlejningsaftaler

Fælles for fleksibel og kombineret udlejning er, at de er et forsøg på at skabe en mere balanceret beboersammensætning ud fra nogle på forhånd givne kriterier. Udlejningsredskabet fleksibel udlejning giver således visse boligsøgende fortrinsret til boliger i de boligområder, som har en udlejningsaftale. På den måde supplerer udlejningsaftalerne de sociale og fysiske indsatser i udsatte boligområder, som ofte arbejder med at øge uddannelses- og beskæftigelsesgraden, styrke civilsamfundet og gøre områderne mere attraktive.

1.3. Lovgivningens ramme for udlejningsaftaler

Almenboligloven udstikker nogle rammer for udlejningen af almene boliger. Først og fremmest skal de almene boligorganisationer stille indtil hver fjerde ledige almene familiebolig til rådighed for kommunen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver (Almenboligloven §51 stk. 1). Derudover kan boligorganisationer og kommune indgå forskellige aftaler omkring udlejning med henblik på at anvende boligerne til fx bofællesskaber eller udsultningsboliger.

For de boliger, som ikke er omfattet af ovenstående bestemmelse, kan kommunen og den almene boligorganisation indgå aftale om, at de ledige boliger i en boligafdeling skal udlejes efter særlige kriterier. Disse kriterier fastsættes ved aftale mellem kommunen og boligorganisationen. Aftalerne skal tages op til revision

senest efter 4 års anvendelse. Hvis kommunen og boligorganisationen er enige, kan aftalen tages op til revision inden udløbet af 4-års perioden (almenboligloven §60 stk. 1 og 2).

1.4. Samarbejdet omkring brugen af fleksibel udlejning i Aarhus

Samarbejdet mellem Aarhus Kommune og BL's 5. kreds om brugen af udlejningsredskabet fleksibel udlejning er en udmøntning af de beslutninger, der er nedfældet i den fælles strategi for udlejningsredskaber. Strategien tilsiger, at:

- 1) udlejningsredskabet fleksibel udlejning anvendes fokuseret i færre afdelinger med en større andel boliger omfattet af aftalen
- 2) udlejningsredskabet anvendes alene til at forbedre beboersammensætningen i 'særligt udsatte boligområder', 'udsatte boligområder' og 'risikoområder'. De 'øvrige områder' kan som udgangspunkt ikke anvende fleksibel udlejning.
- 3) fortrinskriterierne i udlejningsaftalerne er få og simple
- 4) fortrinskriterierne er ensrettet på tværs af udlejningsaftalerne.

Til at definere hvilke områder, der kan omfattes af udlejningsaftalerne, anvendes den årlige kategoriseringsmodel, som inddeler almene boligområder med mere end 500 beboere i fire kategorier efter deres grad af udsathed.



Figur 1: Kategoriseringsmodellens inddeling af boligområder

Ifølge Strategien for udlejningsredskaber kan 'de særligt udsatte områder', 'de udsatte områder' samt 'risikoområderne' indgå aftale om fleksibel udlejning. Modellen er således, at de særligt udsatte og udsatte områder kan få en udlejningsaftale, der omfatter op til 100 % af de ledigblevne boliger i området, mens risikoområder kan vælge en udlejningsaftale ud fra følgende aftalekriterier:

- 1) 75 % af de ledigblevne boliger i 4 år
- 2) 100 % af de ledigblevne boliger i 1 år

Formålet med denne opdeling har været at differentiere indsatsen efter områders karakter og behov. Det skal derudover bemærkes, at et enkelt neutralt område har haft en udlejningsaftale grundet sin nære placering til et særligt udsat boligområde.

Selve udlejningen via udlejningskriterierne i fleksibel udlejning sker gennem udlejningsfællesskabet AARHUSbolig, som er udviklet og drives af de almene boligorganisationer i 5. Kreds. Her har boligsøgende siden 2011 haft én indgang til alle almene familieboliger. Her fremgår mulighederne for fortrin til familieboliger gennem fleksibel udlejning, de afdelinger, der er dækket, samt hvilke dokumentationskrav, der gør sig gældende for de forskellige fortrin.

Under de vilkår, strategien beskriver, har Aarhus Kommunes magistratsafdeling Teknik og Miljø bemyndigelsen til, under inddragelse af Borgmesterens Afdeling og Socialforvaltningen, at indgå udlejningsaftaler med de respektive boligorganisationer på vegne af kommunen.

I forhold til, hvordan det beskrives i strategien, er der sket en række ændringer i organiseringen af samarbejdet. I strategien er det beskrevet, at Arbejdsgruppen for integration og udsatte boligområder inddrages. Det har der dog været begrænset praksis for. Ligeledes er den helhedsorienterede styringsdialog, som også er beskrevet i strategien, ophørt. Slutteligt har nedsættelsen af Bestyrelsen for boligsociale helhedsplaner betydet, at der fra 2017 er sket en omorganisering af de boligsociale indsatser.

2. Evalueringens formål og opbygning

Evalueringens primære formål er at afdække effekten af fleksibel udlejning ift. at balancere beboersammensætningen i de boligområder, hvor redskabet er indført. Med kendskab til udlejningsredskabets brug og effekt skal evalueringen kvalificere anvendelsen af udlejningsredskabet fremadrettet, således at udlejningsaftalerne bedst muligt understøtter deres målsætning om at sikre en alsidig beboersammensætning. Evalueringen skal ligeledes adressere de løbende opmærksomheder, der er erfaret i aftaleperioden siden 2013, og bidrage til at synliggøre de væsentlige overvejelser i forbindelse med anvendelsen af udlejningsredskabet.

På baggrund af denne evaluering skal det således være klart, hvordan redskabet fremadrettet kvalificeres samt i hvilket omfang, der er behov for justeringer af det eksisterende aftalegrundlag.

2.1. Evalueringens opbygning og design

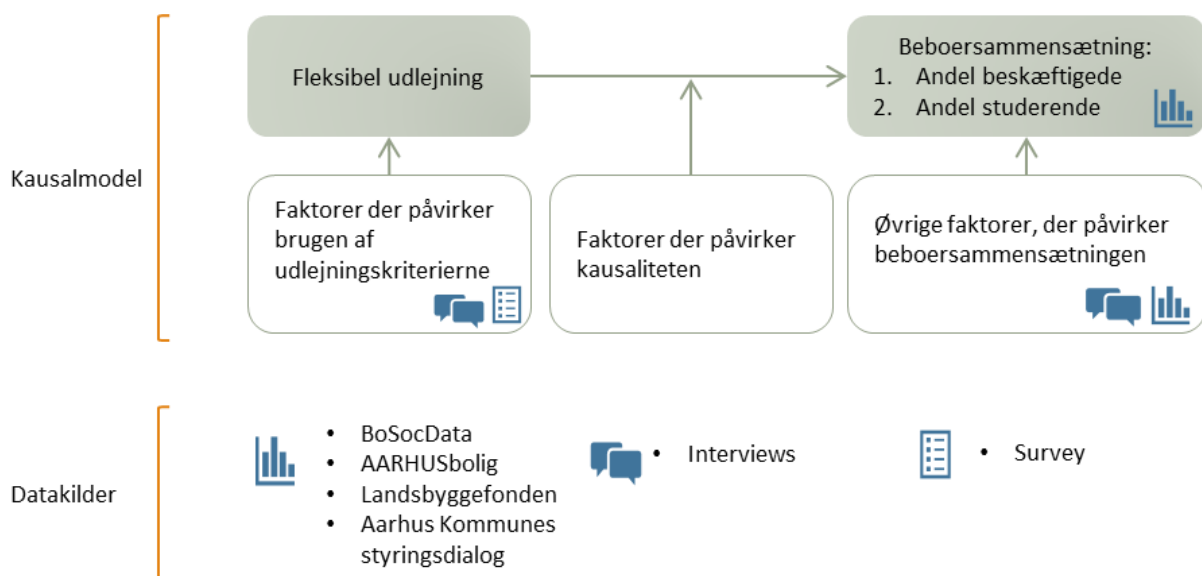
Evalueringen består af denne hovedrapport og tre delrapporter. Fokus i hovedrapporten er at undersøge den samlede effekt af udlejningsredskabet på tværs af boligområder med en udlejningsaftale³, mens delrapport 1-3 undersøger effekten af udlejningsredskabet i fire udvalgte boligområder. I delrapporterne undersøges effekten af fleksibel udlejning nærmere ift. boligområdernes karakter samt indbyrdes mellem afdelinger i boligområder. Her undersøges, om der er lokale forhold, der betinger udlejningsredskabets effekt. Delrapporternes resultater og kvalitative fund medtages i hovedrapporten som fortolkningsbidrag og til at nuancere analysens fund. Figur 2 angiver evalueringens overordnede opbygning.

³ I rapporten bruges termerne *boligområder* og *boligafdelinger*. Aftaler om fleksibel udlejning indgås altid boligafdeling for boligafdeling, mens de fleste sociale indsatser er målrettet boligområder bestående af flere boligafdelinger. Evalueringen anlægger et områdefokus, men da analyseenheden er boligafdelinger, vil begge niveauer være at finde i rapporterne.



Figur 2: Evalueringens opbygning

Nedenfor, i figur 3, er den kausalsammenhæng, som evalueringen undersøger, illustreret. Den overordnede forventning bag fleksibel udlejning er den, der illustreres øverst i modellen med to grå bokse, nemlig at brugen af udlejningsredskabet påvirker beboersammensætningen. Fra andre evalueringer af fleksibel udlejning samt indledende samtaler med nøglepersoner, har vi en forventning om, at effekten af fleksibel udlejning påvirkes af en række andre forhold. Disse kan enten dreje sig om, hvordan fleksibel udlejning bruges (den første boks nederst i kausalmodellen), de kan påvirke selve kausaliteten mellem fleksibel udlejning og beboersammensætningen (den midterste boks), eller de kan påvirke beboersammensætningen direkte (den sidste boks nederst i selve kausalmodellen). De konkrete faktorer, som forventes at have en indflydelse, beskrives kort nedenfor. Endelig illustrerer ikonerne nederst i figuren de datakilder, der anvendes til at undersøge de enkelte forventninger.



Figur 3: Kausalmodel og datakilder brugt i evalueringen

Faktorer, der påvirker brugen af udlejningskriterierne, kan være mangeartede og omhandler implementeringen af fleksibel udlejning. Implementeringen sker i et samarbejde mellem boligorganisationerne og Aarhus Kommune. Dette behandles i afsnittet *Vurdering af fleksibel udlejning*.

Under *faktorer der påvirker kausaliteten*, altså hvilken indflydelse fleksibel udlejning har på beboersammensætningen, regner vi to primære faktorer: Dels tilstedeværelsen af en venteliste med beboere, der opfylder kriterierne, og dels hvor stor en andel af beboerne, der flytter ind via fleksibel udlejning, som opfylder udlejningskriterierne. Disse behandler vi i afsnittene *Tilstedeværelse af venteliste* og *Tilflyttere, som ikke opfylder udlejningskriterierne*.

Derudover er der en række *øvrige faktorer, der påvirker beboersammensætningen i et boligområde*. Disse inddeler vi i tre: For det første er der fraflytning, som undersøges i afsnittet *Fraflytning*. For det andet er der andelen af tilflyttere, som ikke kommer ind via fleksibel udlejning (og som derfor ikke nødvendigvis opfylder udlejningskriterierne). Dette drejer sig om øvrige tilflyttere fra ventelisten samt beboere, der kommer ind via den kommunale anvisning til almene boligafdelinger. Omfanget af disse undersøges kvantitativt i afsnittet *Fleksibel udlejning og øvrige udlejninger*. Sidste væsentlige faktor er, at beboere, efter de er flyttet til et boligområde via de fleksible udlejningskriterier, kan skifte job- og/eller uddannelsesmæssig status. Dette medtages ikke i analysen, da det betragtes som et usikkerhedsmoment, der gælder ligeligt i alle boligområder, og dermed ikke siger noget om udlejningsredskabet. Det bør dog bemærkes, at der i flere af de undersøgte boligområder er uddannelses- og beskæftigelsesindsatser i regi af boligsociale helhedsplaner, som forventes at påvirke beboersammensætningen i en positiv retning, ikke ved at regulere flyttemønstre som udlejningsregler, men ved at løfte beboere. Det sidste perspektiv behandles i bilag 2.

For at imødegå den komplekse sammenhæng mellem fleksibel udlejning og beboersammensætningen samt styrke resultaternes gyldighed er evalueringen bygget op som det, man med fagtermer vil betegne et multimetodestudie. Det betyder, at vi dels trækker på både kvalitative og kvantitative data og metoder, ligesom vi indenfor de kvantitative undersøgelser både arbejder med tværsnits- og tidsserieanalyser. I hovedrapporten vil hovedfokus være på det tværgående. Det analyseres i afsnittet *Effektanalyse* gennem en kontrafaktisk kontrollogik, hvor udviklingen i afdelinger med udlejningsaftaler holdes op mod sammenlignelige afdelinger uden udlejningsaftaler.

Delrapporterne baserer sig på tidsseriestudier, altså undersøgelser af beboersammensætningens udvikling over tid, i afdelinger med fleksibel udlejning. Samtidig er det i delrapporterne muligt at få en mere indgående viden om de enkelte boligområder, der kan bidrage til at kvalificere de undersøgte sammenhænge.

Datagrundlaget for evalueringen præsenteres nærmere i bilag 2.

I hovedrapporten findes ligeledes opsummeringer af konklusionerne fra delrapporternes områdeanalyser samt perspektiver fra København, Odense og Aalborg. Slutteligt vil vores overvejelser og anbefalinger til fremtidig praksis fremgå.

2.2. Evalueringsteoretisk ståsted og relation til tidligere undersøgelser

Evalueringen undersøger, om brugen af fleksibel udlejning har en positiv indvirkning på beboersammensætningen målt med andelen af beboere, der er i beskæftigelse eller under uddannelse. Derfor er evalueringen gennemført som en effektevaluering. Styrken ved effektevalueringer er, at de er i stand til at undersøge et årsagsvirkningsforhold gennem kontrollogikker. I denne evaluering er fokus på at isolere effekten af fleksibel

udlejning på beboersammensætningen. Det gør evalueringen ved at undersøge, om de udviklinger, vi ser i beboersammensætningen gennem de kvantitative analyser, kan tilskrives fleksibel udlejning, eller om eksterne faktorer har spillet ind. Denne evaluering trækker på det, der i effektevalueringstermer kaldes kvasiek eksperimenter. Det vil sige, at designet ikke involverer tilfældigt udvalgte indsats- og kontrolgrupper, hvilket ville kræve, at fleksibel udlejning blev anvendt ud fra et tilfældighedsprincip, men arbejder med kontrollogikker. Dels sammenlignes gruppen af boligområder, der gør brug af fleksibel udlejning, med en sammenlignelig gruppe af boligområder, der ikke gør (hovedrapporten). Dels undersøges udviklingen i beboersammensætningen i udvalgte boligområder over tid (delrapport 1-3).

Eksperimentelle designs har nogle svagheder, som vi ikke kan se bort fra. Det drejer sig om, at de ikke identificerer de mekanismer i en indsats, der forårsager virkningen, at de ikke inddrager kontekstuelle betingelser samt for det kvasiekperimentelle designs vedkommende, at det kan være svært at sikre sammenlignelighed i indsats- og kontrolgrupper. Vi forsøger at imødegå disse svagheder ved for det første at undersøge implementeringsleddet af indsatsen, og for det andet at undersøge de kontekstuelle betingelser, som kan betyde, at effekten af fleksibel udlejning kan variere mellem både boligorganisationer- og områder samt over tid. I forhold til sammenligneligheden, kan man selvsagt ikke ændre på, hvilke boligområder, der har gjort brug af fleksibel udlejning, men anvendelsen af de to forskellige kontrollogikker, som er beskrevet ovenfor, vil minimere risikoen for forkerte konklusioner.

Evalueringen står på skuldrene af tidligere undersøgelser af emnet i både design og valg af data. Der er særligt trukket på den tidligere evaluering af udlejningsredskaber, som Aarhus Kommune og Det Boligsociale Fællessekretariat gennemførte i 2012, Københavns Kommunes "Evaluering af udlejningsaftalens virkning i perioden 31.12.2010 – 31.12.2013" fra 2014 samt SFI's evalueringer "Udlejningsredskaber i almene boligområder" fra 2012 og "Erfaringer med at ændre det sociale mix i udsatte boligområder" fra 2015. Evalueringens metodiske tilgang er inspireret af Gunvor Christensens udgivelse "Indsatser i udsatte boligområder" fra 2013 og Hanne Katrine Krogstrup "Evalueringsmodeller" fra 2016.

Tidligere evalueringer af udlejningsredskaber hører hjemme i evalueringskategorierne effekt- og målopfyldelsesevalueringer. Denne evaluering adskiller sig fra tidligere evalueringer ved i højere grad at anvende forskellige kontrollogikker samt ved i højere grad at undersøge de faktorer, der kan hæmme effekten af fleksibel udlejning. Slutteligt operationaliseres beskæftigelseskriteriet i denne evaluering som andelen af 18-64-årige som er selvforsørgende med virksomhedstilknytning, hvor tidligere evalueringer har undersøgt udviklingen i beboere udenfor arbejdsmarkedet. Selvforsørgende med virksomhedstilknytning er langt tættere på fortrinskriteriet 'i beskæftigelse', og det er et væsentligt vanskeligere succeskriterium.

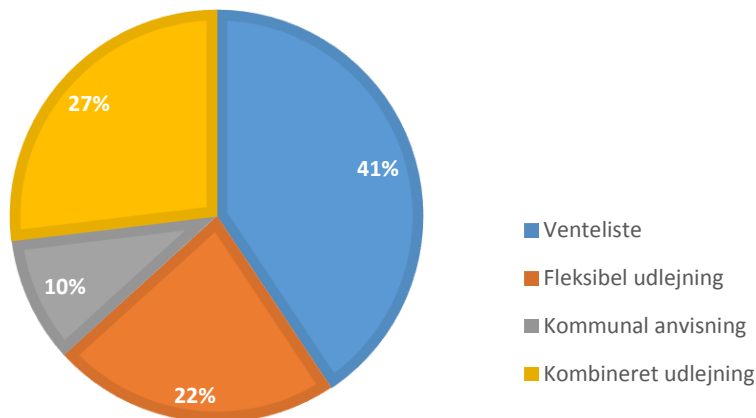
3. Analyse af effekten af fleksibel udlejning på tværs af boligområder

I det følgende afdækkes, hvilke udlejningsregler, herunder fleksibel udlejning, der anvendes i Aarhus. For at vurdere effekten af fleksibel udlejning på beboersammensætningen er det nødvendigt at vide i hvilket omfang, udlejningsredskabet er blevet brugt. På den baggrund opstilles der forventninger til effekten af fleksibel udlejning, som testes gennem analysen af udviklingen i beboersammensætningen i indsatsgruppen (boligafdelinger med fleksibel udlejning) og områderne i kontrolgruppen (sammenlignelige boligafdelinger som ikke bruger fleksibel

udlejning). Bemærk, at selve analysen samt de metodiske overvejelser og beskrivelsen af datagrundlaget er at findes i bilag 2 og 3.

3.1. Flexibel udlejning og øvrige udlejninger

Dette afsnit klarlægges, hvordan flexibel udlejning i øvrigt fungerer i sammenhæng med andre udlejningsregler. På baggrund af offentliggjort statistik fra Landsbyggefondens Temastatistik 2017 er det muligt at se på udlejninger efter type. Disse er: Kombineret udlejning, Flexibel udlejning samt venteliste og kommunal anvisning. I kategorien "venteliste" er også de afdelings- og organisationsinterne udlejninger inkluderet. Foruden disse udlejningstyper kan der forekomme udlejninger efter boliggarantibevis, bytning og offentlig annoncering. Disse udlejningstyper udgør dog kun 0-1 % af de samlede udlejninger, hvorfor de ikke er medtaget i nedenstående opgørelse. Udlejningsredskaber eller -regler spiller en rolle ift. hvor stor en andel af udlejningerne, der reelt er til rådighed til udlejning efter reglerne om flexibel udlejning.



Figur 4: Udlejninger efter type for boligområder med flexibel udlejning, 2013-2016. Kilde: LBF, 2017

Ovenstående figur viser, at flexibel udlejning udgør 22% af udlejningerne i perioden 2013-2016 for boligområder med aftale om flexibel udlejning. Udlejninger efter ventelisten udgør 41% af udlejningerne. Heri indgår tilmed de afdelings- og organisationsinterne udlejninger. Dertil viser figuren, at 27% af udlejningerne er efter reglerne om kombineret udlejning, mens 10% er efter kommunal anvisning.

Det, som opgørelsen viser, er altså, at udlejninger efter flexibel udlejning i alle boligområder med en udlejningsaftale kun udgør 22% af udlejningerne. Det er altså blot i 22% af de tilflyttede lejemål fra 2013-2016 at flexibel udlejning har kunne påvirke beboersammensætningen.

Samtidig viser opgørelsen af den kommunale anvisning ikke udnyttes til fulde (op til 25%) i boligområderne som har aftale om flexibel udlejning. Ligeledes viser ovenstående at kombineret udlejning faktisk dækker over 27% af udlejningerne til trods for, at det i opgørelsen kun er Gellerup/Toveshøj, Langkærparken og Herredsvang, som har aftale om kombineret udlejning. Delrapporterne om Gellerup/Toveshøj og Langkærparken viser hvorledes fordelingen af udlejninger efter type gør sig gældende i disse boligområder.

I sammenhæng med ovenstående opgørelse skal det bemærkes, at der i udlejningspraksissen eksisterer en prioriteret rækkefølge for, hvorledes og hvornår de forskellige udlejningstyper iværksættes. Denne prioritering er ens på tværs af boligorganisationer- og afdelinger i kommunen, og prioriteringen er som følger:

- 1) Afdelingsinterne boligsøgende

- 2) Bolighavende i boligorganisationen med fortrin
- 3) Eksterne med fortrin
- 4) Bolighavende i boligorganisationen uden fortrin
- 5) Øvrige eksterne boligsøgende

Ovenstående prioritering viser altså rækkefølgen for *hvem* af de boligsøgende, der får tilbudt en given ledig bolig *først*. I praksis betyder det, at en given ledig bolig (der ikke er omfattet af kommunal anvisning) skal søges udlejet til boligsøgende på den interne venteliste, også kaldet *oprykningsventelisten* – såfremt de opfylder betingelserne herfor (størrelse og familiesammensætning) – før den kan udlejes via den eksterne venteliste og fleksibel udlejning. Udbuddet af antallet af boliger til boligsøgende på den eksterne venteliste ændres ikke, idet personer, der får en bolig via oprykningsventelisten, også afgiver en. Der kan dog være forskelle mellem boligorganisationerne ift. hvorledes den interne oprykningsventeliste håndteres i praksis. Derfor formoder vi alligevel at oprykningsventelisten har betydning for udbuddet af lejemål, der til sidst også er tilgængelig for fleksibel udlejning. Det vil kræve et tættere operationelt udlejningssamarbejde, at komme til bunds i denne praksis.

3.2. Udlejningsaftalernes målgruppe og fortrin

I strategien for udlejningsredskaber er fortrinene rangeret i prioriteret rækkefølge, således at ansøgere, der kan gøre brug af det øverst rangerede fortrin, får tilbudt en bolig før ansøgere, der kan gøre brug af et lavere rangeret fortrin. Rækkefølgen er som nedenfor angivet:

1. Ansøgere i beskæftigelse og ansøgere under uddannelse
2. Par uden hjemmeboende børn og ansøgere over 55 år uden hjemmeboende børn

Der er tale om en primær og en sekundær målgruppe for udlejningsaftalerne, således at den primære målgruppe er beskæftigede og studerende, og den sekundære målgruppe er par uden hjemmeboende børn og +55-årige uden hjemmeboende børn. Endvidere er der en intern prioritering inden for målgrupperne, således at beskæftigede prioriteres over studerende, og par uden hjemmeboende børn prioriteres over ansøgere over 55 år uden hjemmeboende børn.

Det skal fremhæves, at man ved strategien for udlejningsredskaber indførte fælles fortrinskriterier, hvorfor ovenfor nævnte kriterier samt rangering er ens på tværs af alle boligafdelinger og -organisationer, der har en udlejningsaftale.

Udlejning efter fortrinskriterie	1. I beskæftigelse (3 mdr.)	2. Under uddannelse	3. Par uden hjemmeboende børn	4. + 55 uden hjemmeboende børn	Samlet
2014	194	361	4	15	574
2015	321	344	4	7	676
2016	514	362	9	7	892
Samlet	1029	1067	17	29	2142

Tabel 1: Brugen af fortrinskriterierne fra fleksibel udlejning. Kilde: AARHUSbolig

Tabel 1 viser det samlede antal udlejninger efter fleksibel udlejnings fire fortrinskriterier i årene 2014-2016⁴. For en uddybning af, hvilke afdelinger, der har indgået aftale om fleksibel udlejning se bilag 1.

Af tabel 1 fremgår det, at antallet af udlejninger via fleksibel udlejning har været stigende over de tre år, vi har data for. Ser man på fortrinskriterierne *i beskæftigelse og under uddannelse* har de over hele perioden været anvendt stort set lige meget, men mens antallet af udlejninger til studerende har været stabilt i perioden er antallet af udlejninger til personer i beskæftigelse steget markant over de tre år. De to fortrinskriterier *par uden hjemmeboende børn og +55-årige uden hjemmeboende børn* anvendes til gengæld forsvindende lidt.

På den baggrund forventer vi i analysen at se en effekt på andelen af beboere i beskæftigelse og under uddannelse, men ingen effekt af fortrinskriterierne for par uden hjemmeboende børn og +55-årige uden hjemmeboende børn. Derfor undersøges effekterne af de to sidste fortrinskriterier ikke nærmere.

Tidsmæssigt forventer vi i lyset af ovenstående at se effekten af fortrinskriteriet beskæftigelse stige over tid, særligt i 2016, mens effekten af studerende forventes at være mere jævn. I forhold til de tidsmæssige forventninger skal det dog siges, at en del afdelinger allerede inden ensretningen af fortrinskriterierne i 2013 gjorde brug af fortrin til beskæftigede og studerende, hvilket kan betyde, at 2013 ikke står ud som et skelsættende år i dataanalysen.

3.3. Effektanalyse

I dette kapitel analyseres effekten af fleksibel udlejning på beboersammensætningen. Det vil jævnfør ovenstående sige andelen af beskæftigede og andelen af studerende. Disse to indikatorer operationaliseres som henholdsvis andelen af beboere, der er selvforsørgende med virksomhedstilknytning og andelen af studerende, der modtager SU⁵. I analysen sammenlignes udviklingen i indsatsgruppens beboersammensætning med udviklingen i de områder, der er udvalgt til kontrolområder, fordi de dels er sammenlignelige, og fordi de ikke har haft udlejningsaftaler i undersøgelsesperioden⁶. I hovedrapporten er fokus på den samlede effekt af udlejningsredskabet, hvorfor der ikke skelnes mellem forskellige områder, boligorganisationer og boligafdelinger. Styrken ved denne analyse er, at akkumuleringen af hhv. indsatsområder og kontrolområder minimerer risikoen for, at det resultat, vi ser, skyldes lokale forhold i udlejningen, afdelingers beliggenhed, andre kontekstuelle faktorer eller tilfældige fejl. Dette gør analysen mere robust end tidligere gennemførte evalueringer.

3.3.1. Samlet effektvurdering: beskæftigede

Figur 5 viser udviklingen i andelen af beboere i beskæftigelse i indsats- og kontrolområder. Den grå kurve viser kontrolgruppens udvikling i perioden 2009-2016, mens den sorte kurve viser indsatsgruppens udvikling i samme periode. Indsatsgruppen er her samtlige områder, der i perioden fra 2013-2016 har haft en aftale om fleksibel udlejning. I figuren ses det, at udviklingen i andelen af beskæftigede 18-64-årige frem til Strategi for udlejningsredskaber blev indført i 2013⁷ i både indsats- og kontrolområder var negativ.

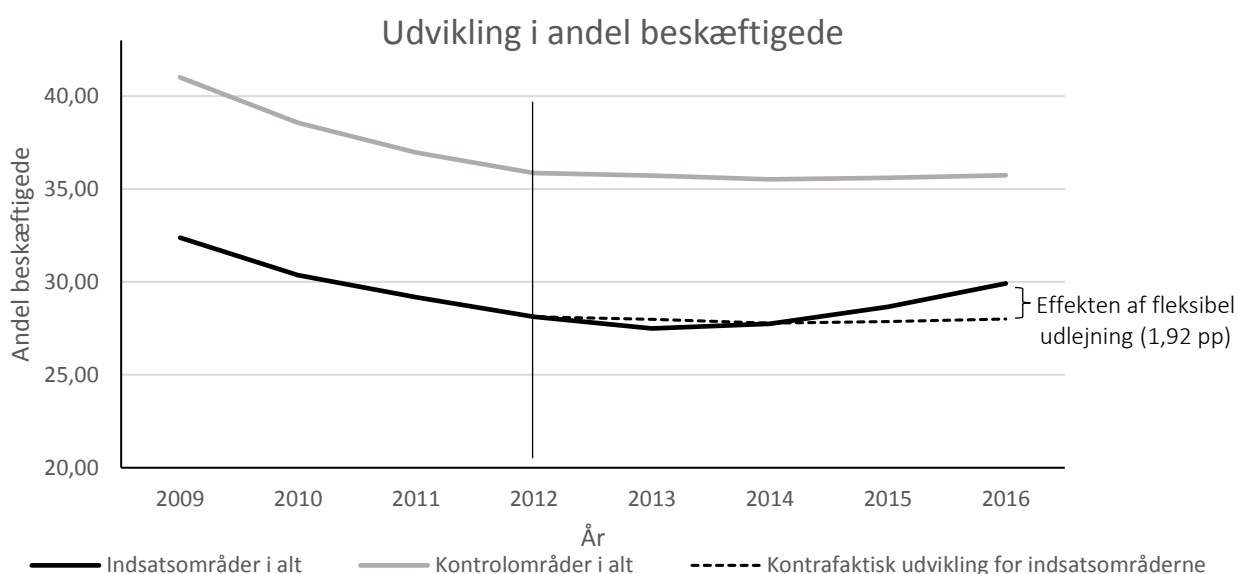
⁴ Der findes ikke pålidelige data før 2014, hvorfor optællingen starter der.

⁵ For uddybning se *Kvantitative indikatorer til analysen*.

⁶ For uddybning se bilag 2 og for en oversigt over, hvilke boligområder der indgår i de to grupper, se tabel 5.

⁷ Når strengen går ved 2012 er det fordi de anvendte data er 12-månederstal, hvorved 2013 tallene angiver andelen ved udgangen af 2013, hvor strategien har været i anvendelse i et år.

Effekten af fleksibel udlejning beregnes på baggrund af den kontrafaktiske udvikling for indsatsområderne, som i figuren er vist med en stiplede linje. Denne forudsiger boligområderne i indsatsgruppens udvikling, såfremt fleksibel udlejning *ikke* havde fundet anvendelse i perioden og vurderes på baggrund af kontrolområdernes udvikling i samme periode. Denne logik er begrundet i den parallelle udvikling i indsats- og kontrolgruppernes andele af 18-64-årige i beskæftigelse frem til strategiens indførelse i 2013. For uddybning af antagelserne bag difference-in-differenceanalysen se bilag 2.



Figur 5: Udvikling i andel beskæftigede, 2009-2016. Kilde: BoSocData

Den samlede effekt af fleksibel udlejning på tværs af indsatsområderne er ifølge analysen 1,92 procentpoint flere beskæftigede i gruppen af 18-64-årige.

Analysen viser dermed, at fleksibel udlejning tilsyneladende har en lille positiv effekt på at balancere beboersammensætningen ift. andel af beboere i beskæftigelse. At det først rigtig slår igennem i 2015 og 2016 stemmer overens med, at antallet af udlejninger via fortrinskriteriet beskæftigelse først for alvor er steg i de år. Den tilsyneladende lille effekt på andelen af beskæftigede, skal derfor ses i lyset af, at udlejningskriteriet ikke tidligere har været anvendt i samme omfang. Det kan muligvis skyldes, at der ikke tidligere har været den samme søgning fra beskæftigede til de pågældende boligområder.

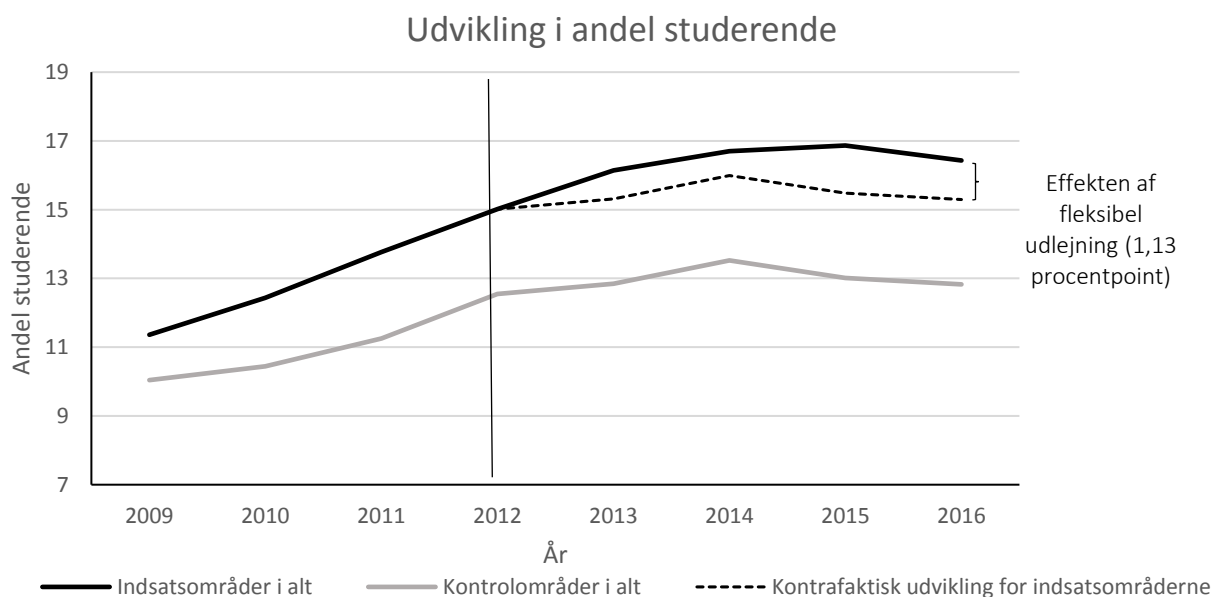
3.3.2. Samlet effektvurdering: studerende

På samme måde er effekten af fleksibel udlejning på andelen af studerende beregnet nedenfor. Indledningsvist skal det bemærkes, at den almene boligsektor i Aarhus Kommune generelt set har oplevet en stigning i andel studerende i beboersammensætningen i undersøgelsesperioden 2009-2016⁸.

I modsætning til i analysen af andel beskæftigede ovenfor, viser nedenstående beregninger, at andelen af studerende i indsatsområderne er højere end i kontrolområderne. Det er interessant, da baggrunden for indgåelsen af udlejningsaftaler er, at man ønsker at ændre en skæv beboersammensætning i boligområder, der er kategoriseret som udsatte i retning af beboersammensætningen i ikke udsatte områder. Når det kommer til studerende ser det ud til, at man i udsatte områder i forvejen har en højere andel studerende end i

⁸ Kilde: BoSocData. BoSocData er Aarhus Kommune og boligorganisationerne i BL's 5. kreds fælles monitoreringssystem.

kontrolområderne. Samtidig viser nedenstående, at denne relativt høje andel studerende i indsatsområderne forstærkes af udlejningsaftalerne, jf. figuren nedenfor.



Figur 6: Udvikling i andel studerende, 2009-2016. Kilde: BoSocData

Ligesom i figur 5 viser den sorte kurve indsatsområdernes udvikling i perioden 2009-2016 og den grå kurve kontrolområdernes udvikling i samme periode. Igen er der tale om, at udviklingen frem til strategiens indførelse i 2013 er parallel for indsatsområder og kontrolområder, denne gang med en positiv udviklingstendens i retning af en højere andel af studerende i begge grupper af områder. Fra indførelsen af strategien i 2013 fortsætter stigningen. Kurvens hældning i kontrolområderne er nu ikke så stejl som før, mens den i indsatsområderne holder den samme stigning. Begge kurver knækker efterfølgende, kurven for kontrolområderne efter 2015 og for indsatsområderne efter 2016. Derefter falder andelen af studerende i begge grupper af områder. Hvorfor disse knæk sker, kan være vanskeligt at besvare, men da det sker i både indsats- og kontrolområder, vurderes der ikke at være tale om en effekt af fleksibel udlejning, men af eksterne faktorer.

Holdes indsatsgruppens udvikling op imod kontrolgruppens, viser den kontrafaktiske analyse, som er illustreret med en stilet linje i figuren, at effekten af fleksibel udlejning i perioden 2013-2016 er 1,13 procentpoint ift. andel studerende på tværs af indsatsområderne.

Den samlede effekt af fleksibel udlejning på tværs af indsatsområderne er ifølge analysen 1,13 procentpoint flere studerende i gruppen af 18-64-årige.

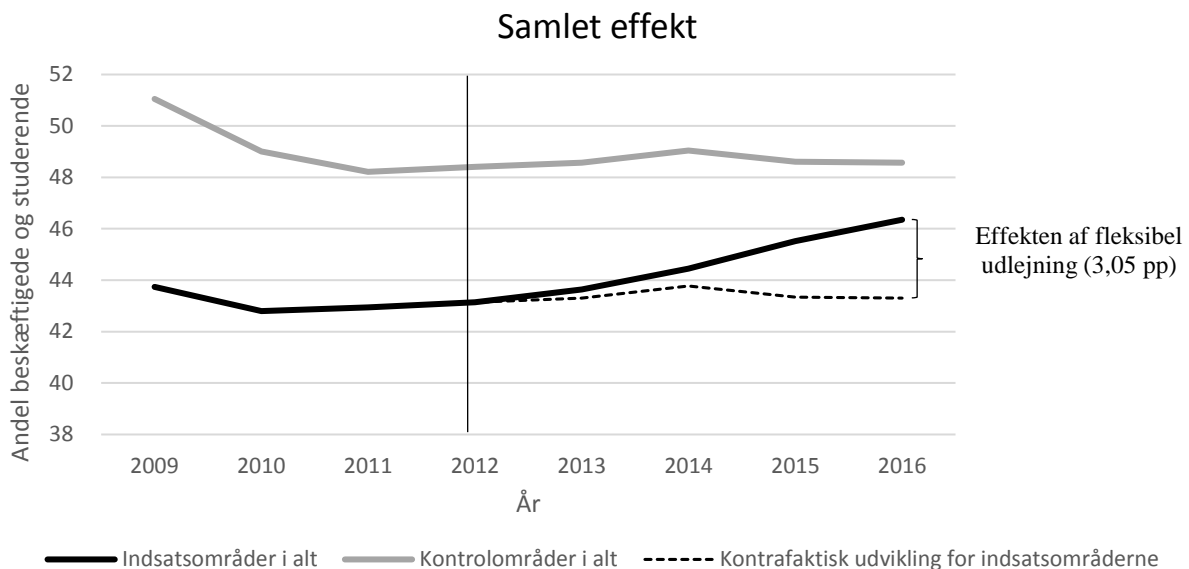
Som det var forventet ud fra antallet af udlejninger via fortrinskriteriet studerende, slår effekten af fleksibel udlejning tidligere igennem på andelen af studerende og er rimelig jævn over perioden.

Analysen viser dermed, at fleksibel udlejning tilsyneladende har en lille positiv effekt på at balancere beboersammensætningen ift. andelen af studerende beboere. Denne effekt er forholdsvis beskedne, og det kan derfor være vanskeligt at konkludere, om det udelukkende kan tilskrives brugen af fleksibel udlejning. Tendensen er dog interessant og kan antyde, at familieboliger er attraktive for studerende, som ellers også har adgang til ungdomsboliger. I den sammenhæng er det alt andet lige fordelagtigt for studerende, at de har mulighed for at

blive boende i en familiebolig efter endt studie, hvilket ikke er en mulighed ved ungdomsboliger. Det er dog uvist, om de studerende kender til denne forskel eller har denne overvejelse til grund for boligvalg.

3.3.3. Samlet effektvurdering

Antallet af lejemål, der udlejes via fleksibel udlejning, afgøres af, hvor mange udlejninger, der er i de pågældende afdelinger i alt, og hvordan disse lejemål fordeles efter udlejningstyperne (jf. afsnittet *Fleksibel udlejning og øvrige udlejninger*). I afsnittene ovenfor vurderes effekten af fleksibel udlejning på de to fortrinskriterier beskæftigelse og uddannelse, som er dem, der i overvejende grad anvendes, hver for sig. I praksis er disse fortrin dog ikke uafhængige af hinanden, da de står på venteliste til de samme boliger, samt at der er en prioriteret rækkefølge, så beskæftigede prioriteres over studerende. Derfor er det meningsfyldt både at se på kriterierne hver for sig og samlet. Nedenfor ses fleksibel udlejnings effekt på beboersammensætningen derfor under ét, som andelen af 18-64-årige beboere, der enten er i beskæftigelse eller under uddannelse.



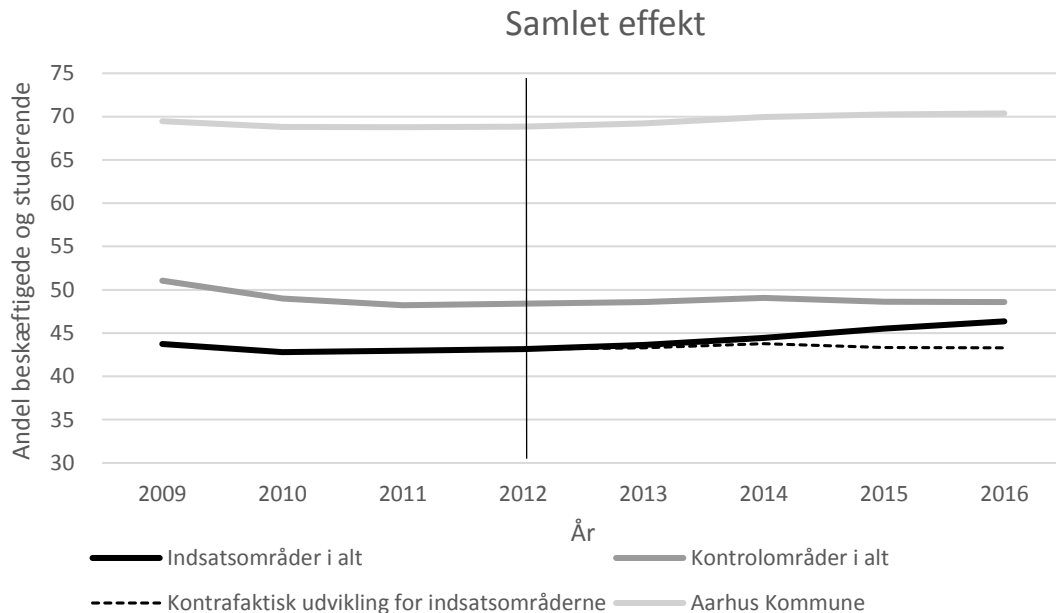
Figur 7: Samlet udvikling i andel beskæftigede og studerende, 2009-2016. Kilde: BoSocData

Figur 7 baserer sig på samme data som de to foregående, hvorfor udviklingen frem til strategiens indførelse i 2013 også her er parallel for indsatsområder og kontrolområder. Det interessante ved at se på den akkumulerede effekt af fleksibel udlejning er, at det bliver tydeligt, at de to udlejningskriterier tilsammen har en tydeligere effekt som betyder, at boligområder med fleksibel udlejning over tid nærmer sig kontrolområdernes beboersammensætning. Ved at lægge de to sammen bliver det også tydeligt, at den faldende andel studerende fra 2015 til 2016 opvejes af en stigning i andelen af beskæftigede, så den samlede udvikling fortsat er positiv. Den kontrafaktiske analyse, viser en samlet effekt på 3,05 procentpoint på tværs af indsatsområderne.

Den samlede effekt af fleksibel udlejning på tværs af indsatsområderne er ifølge analysen 3,05 procentpoint flere beskæftigede og studerende i gruppen af 18-64-årige.

Kontrolområderne er udvalgt, fordi de ligner indsatsområderne, så selvom sammenligningen siger noget om effekten ud fra en kontrafaktisk logik, siger det ikke særlig meget om *niveauet*. I strategien er et af målene med fleksibel udlejning, at indsatsområderne skal nærme sig gennemsnittet for Aarhus Kommune på andelen af

beskæftigede og studerende. Derfor er den akkumulerede andel beskæftigede og studerende i indsatsområderne, som vises i figur 7, nedenfor sat op overfor Aarhus Kommunes gennemsnit.



Figur 8: Samlet udvikling i andel beskæftigede og studerende i indsatsområder samt Aarhus Kommune, 2009-2016. Kilde: BoSocData

Her ses det, at der er tale om en ganske lille tilnærmelse til andelen af beskæftigede og studerende 18-64-årige i Aarhus Kommune, som i samme periode oplever en lille positiv udvikling. Før strategiens indførelse er forskellen mellem indsatsområderne og Aarhus Kommune således på 26%. I 2016 er denne forskel reduceret til 24%. Til sammenligning er forskellen mellem kontrolområderne og Aarhus Kommune i samme periode vokset fra 18% til 22%. Denne sammenligning understreger, at nok er den samlede effekt af fleksibel udlejning i lille, men den skal ses i en kontekst hvor Aarhus Kommunes gennemsnit bevæger sig i en positiv retning, mens andre (mindre) udsatte boligområder bevæger sig i en negativ retning. I en kontekst med en stadig segregering af boligmarkedet har fleksibel udlejning således medvirket til at vende en negativ udviklingstendens i de mest udsatte boligområder.

3.3.4. Effekt af fleksibel udlejning ift. boligområdernes grad af udsathed

Både SFI (2012) og Københavns Kommune (2014) vurderer, at effekten af udlejningsredskaberne varierer med områdernes grad af udsathed, hvorfor dette perspektiv også inddrages i denne analyse. I indeværende afsnit afrapporteres udelukkende de samlede analyseresultater, mens selve analyserne er at finde i bilag 3.

	Effekt ift. beskæftigelse	Effekt ift. studerende
Alle indsatsområder	1,92%	1,13%
Særligt udsatte/udsatte boligområder (røde & orange)	-1,12%	-0,13%
Risikoområder (gule)	2,47%	2,27%

Tabel 2: Effekten af fleksibel udlejning i boligområder med særlige udfordringer/ behov, boligområder med udfordringer og risikoområder

Det undersøges, om effekterne af fleksibel udlejning afhænger af områdernes grad af udsathed, ved at inddele indsats- og kontrolgrupperne efter deres kategorisering i kategoriseringsmodellen fra 2013 (se figur 1). Både indsats- og kontrolområder underopdeles derfor i to grupper bestående af henholdsvis 'særligt udsatte-' og

'udsatte boligområder' (røde og orange) og 'risikoområder' (gule områder), og disse sammenlignes med hinanden. Tabel 2 viser analysens resultater.

Ifølge analyserne er effekterne af fleksibel udlejning i gruppen af særligt udsatte og udsatte boligområder (røde og orange områder) negativ både for andel beskæftigede og andel studerende. Dette antyder, at fleksibel udlejning her har virket *mod* hensigten. I indsatsgruppen indgår boligområderne Gellerup/Toveshøj, Langkærparken, Trigeparken, Viby Syd og Frydenlund, mens det eneste boligområde, som kan anvendes som kontrolområde er Vejlbj Vest, da dette er det eneste boligområde med den kategorisering i kategoriseringsmodellen fra 2013, som ikke anvender fleksibel udlejning. Den lille kontrolgruppe betyder, at dette resultat er forholdsvist usikkert.

Analysen af risikoområder (gule områder) viser til gengæld, at effekterne af fleksibel udlejning er positiv og større, end den akkumulerede analyse på tværs af boligområder. I gruppen af risikoområder er indsatsområderne, Rundhøj, Elstedhøj, Herredsvang, Holmstrup, Lystruplund og Åbyhøjgård, mens kontrolområderne er, Langenæs/ Kirkedammen, Vestergårdsparken, Charlotteshøj, Vistoftparken/ Ranunkelvej/ Højager og Tranbjergparken.

Samlet set ser vi, at fleksibel udlejning i højere grad bidrager til at styrke beboersammensætningen i de områder, der ikke er så udsatte til sammenligning med den samlede effekt. Effekten er mere usikker i de udsatte og særligt udsatte boligområder. Dette resultat støttes ikke i Københavns Kommunes evaluering fra 2014, der viser, at fleksibel udlejning har den stærkeste effekt på de særligt udsatte boligområder. Årsagerne til, at fleksibel udlejning ikke i samme omfang slår igennem på beboersammensætningen i de særligt udsatte og udsatte boligområder i Aarhus, kan være mange. I afsnittet *Analyse af faktorer, der kan svække effekten af udlejningsaftalerne* undersøges nogle af de væsentligste årsager.

3.4. Analyse af faktorer, der kan svække effekten af udlejningsaftalerne

I det ovenstående er selve sammenhængen mellem fleksibel udlejning og beboersammensætningen i indsatsområderne undersøgt. Det er den sammenhæng, der i kausalmodellen vises som en pil mellem de to grå bokse. I dette afsnit undersøges de faktorer, som har indflydelse på den sammenhæng.

3.4.1. Tilstedeværelse af venteliste

For at fleksibel udlejning kan påvirke beboersammensætningen er det en forudsætning, at der eksisterer en venteliste til de pågældende afdelinger, og at der på ventelisten står ansøgere, som lever op til fortrinskriterierne. Det har ikke været muligt kvantitativt at dokumentere udviklingen i ventelisterne efter strategiens indførelse i 2013, men data fra styringsdialogen samt de kvalitative interviews indikerer, at ventelisterne til almene boliger i Aarhus er vokset, også i de udsatte afdelinger. Dette kan underbygges af, at udviklingen i udlejninger efter venteliste i de omfattede boligafdelinger har været faldende siden 2013, mens udlejninger efter fleksibel udlejning har været stigende i samme periode⁹.

⁹ Kilde: www.almenstyringsdialog.dk

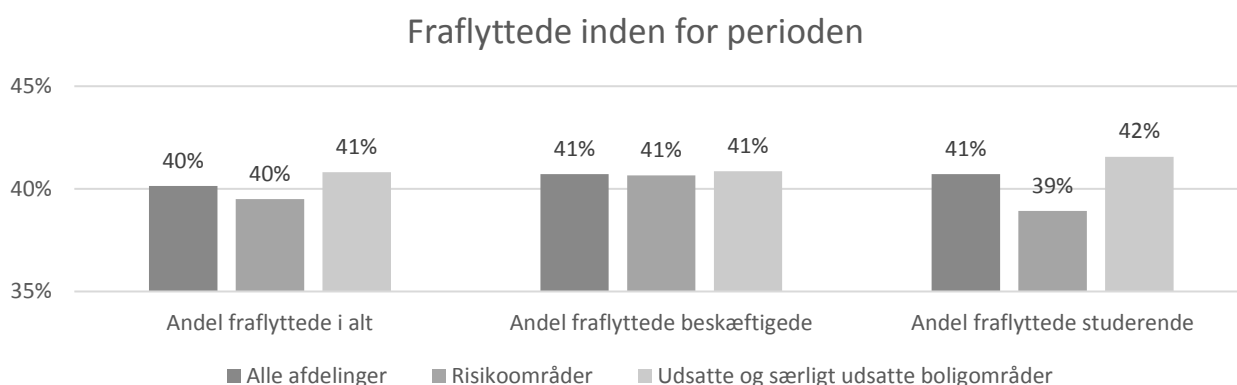
3.4.2. Tilflyttere, som ikke opfylder udlejningskriterierne

I afsnittet *Fleksibel udlejning og øvrige udlejninger* redegøres der for, hvor stor en andel af udlejningerne i evalueringens indsatsområder, der foregår via fleksibel udlejning. Her fremgår det, at det blot er omtrent en femtedel af udlejningerne, hvorfor redskabet derfor kun har indflydelse på omtrent hvert femte tilflyttede husstand. I denne femtedel af husstandene er det derudover blot én person i husstanden, der skal opfylde et af udlejningskriterierne, for, at en husstand kan komme foran på ventelisten via fleksibel udlejning. Derfor vil der naturligvis fortsat være beboere i husstande, der er kommet ind via fleksibel udlejning, som ikke lever op til udlejningskriterierne. Ligeledes vil tilflyttere, som er kommet ind via et af udlejningskriterierne, efterfølgende kunne skifte job- eller uddannelsesmæssig status. Disse forhold betyder, at vi rent kvantitativt må justere vores forventninger til effekten af fleksibel udlejning på beboersammensætningen. Da vi med de eksisterende data ikke har mulighed for at følge den enkelte beboer, kan vi ikke kvantitativt undersøge omfanget af disse faktorer.

3.4.3. Fraflytning

En af de faktorer, der ligesom udlejningsredskaberne kan påvirke beboersammensætningen i boligområderne, er fraflytning. I relation til fleksibel udlejnings effekt vil det have en betydning, om de beboere, der flytter ind via fortrinnene også bliver boende i boligområdet. Da vi alene har mulighed for at følge beboere, som er kommet ind via fleksibel udlejning, undersøges den interne variation mellem afdelinger med fleksibel udlejning. Konkret undersøges samtlige indflytninger via fleksibel udlejning i 2014, hvor registreringspraksissen omkring udlejningsaftalerne gør det muligt at starte. Ser man på fortrinskriterierne beskæftigelse og studerende udgøres de af i alt 553 lejemaal i 2014. Af disse var 222, eller 40%, af lejemaalene fraflyttet inden juni 2017, heraf var 79 kommet ind på fortrinnet i arbejde og 147 kommet ind som studerende.

Underopdeles boligområderne efter deres kategorisering på kategoriseringsmodellen i 2013 (jf. tabel 5) er der, som det ses i figur 9, imidlertid stort set ingen forskel på, hvor stor en andel, der er fraflyttet i 2017. I bilag 3 er den samme analyse foretaget opdelt på boligområder og her ses det, at der er betydelige forskelle på mellem fraflytningerne i de undersøgte områder. Disse resultater er også medtaget i delrapporterne for Frydenlund og Gellerup/ Toveshøj. Fraflytning kan for nogle af de mere udsatte boligområder betyde, at effekten af fleksibel udlejning reduceres af, at beboere her bliver boende i kortere tid. Det skal understreges, at datagrundlaget her, som beskrevet, ikke er særlig stort.

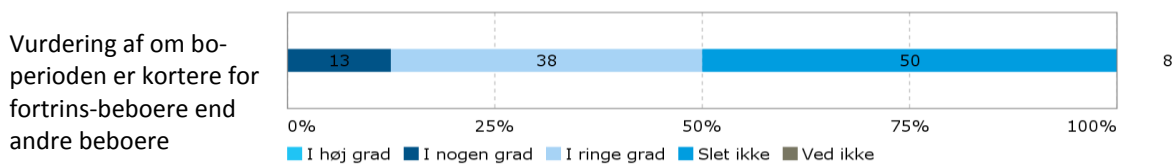


Figur 9: Andel af de beboere, der er kommet ind via de to udlejningskriterier i 2014, der er fraflyttet igen medio 2017.

Det kunne i denne sammenhæng være relevant at undersøge, om tilflyttere via fleksibel udlejning fraflytter områderne hurtigere end andre tilflyttere, hvorfor de pågældende fraflytter, samt hvor de flytter hen. Herunder også, om de gør brug af den fortrinsret, man som beboer får til andre afdelinger inden for den pågældende boligorganisation.

En af årsagerne til, at man måske ville kunne forvente en relativ kort bo-periode for tilflyttere i afdelinger med fleksibel udlejning, er, at man som bolighavende i en almen boligafdeling har intern oprykning til en anden bolig i samme afdeling eller til en anden bolig i en af boligorganisationens øvrige afdelinger. For at gøre brug af den interne oprykning skal man dog have boet i boligen i den pågældende afdeling i minimum et år. Dette kaldes karensperioden. I det omfang tilflyttere via fleksible udlejningskriterier måtte ønske at anvende denne mulighed til at komme ind i mere attraktive boligafdelinger, ville man dermed forvente en ret kort bo-periode. For at komme tættere på spørgsmålet om bo-perioden har vi spurgt boligorganisationernes udlejningsansvarlige og nøglepersoner i hhv. survey og interviews.

Af figur 10 ses det, at de udlejningsansvarlige hovedsageligt vurderer, at bo-perioden *i ringe grad* eller *slet ikke* er kortere end øvrige beboeres bo-periode. Dette er et positivt resultat, da dette tyder på, at fortrins-beboerne i lige så høj grad kan fastholdes i området som de øvrige beboere.



Figur 10: Vurdering af bo-perioden for lejere, der har gjort brug af et fortrin

I interviewene er nøglepersonerne også blevet spurgt om at vurdere, om de oplever, at bo-perioden for beboere, der er kommet ind via fleksibel udlejning, er kortere end andre beboeres. Nogle af de interviewede boligorganisationer beskriver, at de ikke har nogen kontakt til borgerne/de boligsøgende efter lejekontraktens underskrivelse, hvorfor de ikke kan vurdere bo-perioden. Andre boligorganisationer beskriver, at karensperioden har betydning for bo-perioden, men at det er vanskeligt at sige noget om forskellene mellem de, som har fået en bolig via fortrin, og de, som har fået en bolig gennem den almindelige venteliste. Dog fremhæver de interviewede nøglemedarbejdere følgende:

- 1) At de udsatte beboere er dem, som *"hænger fast og sjældent benytter sig af intern oprykning"*.
- 2) At nogle beboere målrettet bruger fortrinskriterierne til at komme foran efter karensperioden.
- 3) At det har betydning for bo-perioden, at der udelukkende står én beboer anført på lejekontrakten ift. hvem og hvor mange, der kan benytte sig af oprykningen.

Ud fra ovenstående bemærkninger kan det tyde på, at anvendelse af den interne oprykning er ressourcebetaget. I forlængelse heraf er der undersøgelser som viser at fraflytning kan være betinget af eksempelvis husstandsindkomst (Gladsaxe Kommune, 2014) og senest viser en rapport fra CFBU, at de mest ressourcestærke med familier og børn har markant større sandsynlighed for at flytte end øvrige grupper (CFBU, 2017).

Derudover er det værd at bemærke, at antallet af lejere på lejekontrakten kan have betydning for bo-perioden. Det er under udarbejdelsen af denne evaluering blevet klart, at boligorganisationerne har forskellig praksis for antallet af lejere på lejekontrakten. Dette har tilsyneladende betydning for, hvem der kan gøre brug af sit fortrin samt hvor mange, der kan benytte sig af den interne oprykning. Dette er ikke undersøgt nærmere, men giver

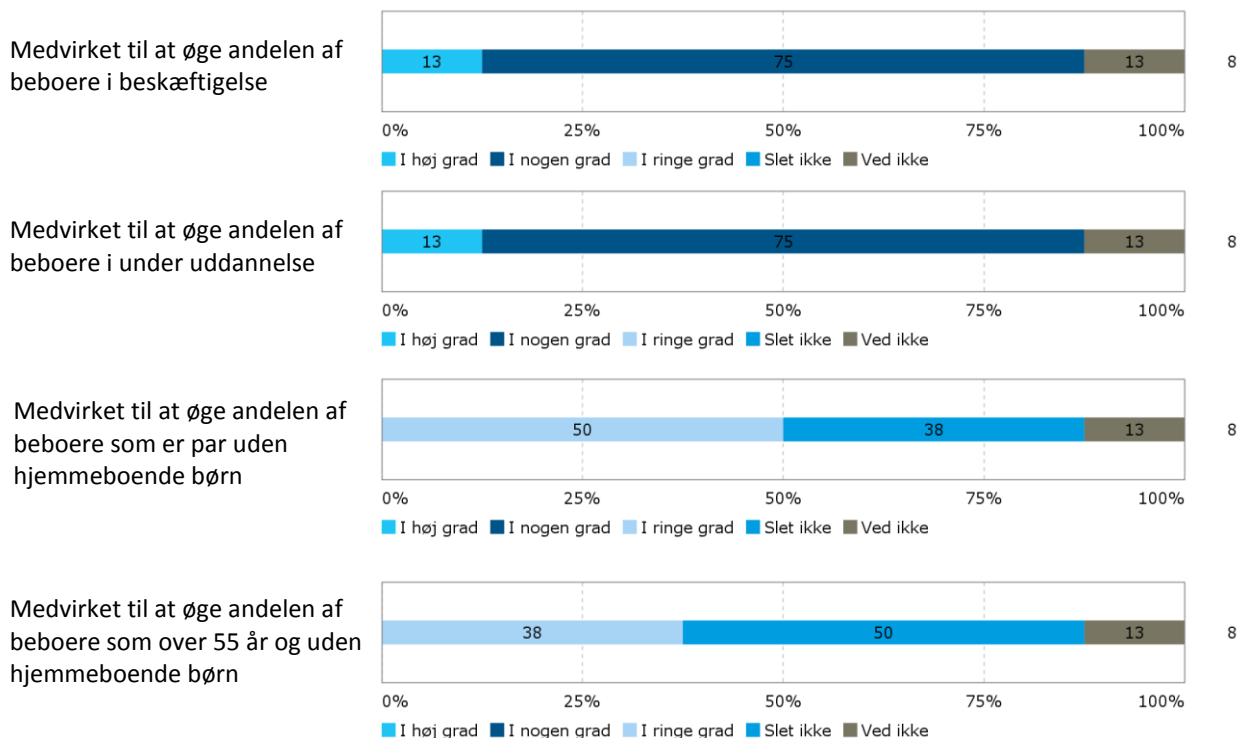
tilsyneladende anledning til at få en tættere dialog med boligorganisationerne om, hvorledes udlejningsaftalerne administreres i denne sammenhæng.

3.5. Vurdering af fleksibel udlejning

I dette afsnit præsenteres resultaterne af den gennemførte survey og interviews med nøglemedarbejdere i boligorganisationerne. De metodiske overvejelser og udvælgelsen af nøglemedarbejdere fremgår af bilag 2. Afsnittet samler op på boligorganisationernes erfaringer med brugen af fleksibel udlejning samt deres vurdering af fleksibel udlejnings effekt og fortrinskriteriernes anvendelighed. Afsnittet adresserer dels boligorganisationernes samlede vurdering af fleksibel udlejnings effekt samt hensynet mellem at balancere beboersammensætningen overfor at skaffe boliger til socialt udsatte borgere, borgere med akut boligbehov og øvrige borgere.

3.5.1. Samlet vurdering af fleksibel udlejnings effekt

Med inspiration fra SFI's gennemførte analyser af udlejningsredskaber i den almene boligsektor (2012 og 2015) har vi spurgt boligorganisationerne, om udlejningsredskabets betydning og effekt. Vi har bedt de 8 boligorganisationer¹⁰, der i Aarhus Kommune har udlejningsaftale i en eller flere af deres boligafdelinger, om at vurdere effekten både generelt og specifikt ift. de enkelte fortrinskriterier. Alle adspurgte boligorganisationer har besvaret spørgeskemaet.



Figur 11: Boligorganisationernes besvarelser, efter hvilken grad de enkelte fortrinskriterier medvirker til at styrke beboersammensætningen.

¹⁰ De deltagende boligorganisationer: AAB, Alboa, Almenbo, Al2bolig, Århus Omegn, Boligkontoret Århus, Brabrand Boligforening og Boligforeningen Ringgården.

Som det fremgår af figur 11, vurderer de udlejningsansvarlige samlet, at fleksibel udlejning i høj eller nogen grad har medvirket til at styrke beboersammensætningen i de berørte afdelinger (87,5%). Ligeledes vurderer 7 ud af 8 boligorganisationer (87,5%), at fleksibel udlejning har bidraget til at øge andelen af beboere med tilknytning til arbejdsmarkedet eller øge andelen af beboere under uddannelse. Dette er sandsynligvis sammenhængende med, at fleksibel udlejnings fortrin vedrørende beskæftigelse og studerende netop er de fortrin, som generelt set anvendes hyppigst (jf. tabel 1) og som derfor opleves af de udlejningsansvarlige som bidragende til at ændre beboersammensætningen ift. disse parametre.

Der er endvidere ikke forskel på vurderingen af de to fortrins effekt, hvilket man umiddelbart kunne forvente, da beskæftigede prioriteres før studerende i boligtildelingen. Man kunne formode, at de to fortrin har forskellig effekt boligområderne imellem, hvor nogle boligområder foretrækkes af studerende, mens andre boligområder foretrækkes af familier og øvrige boligsøgende. Boligorganisationerne vurderer modsat, at de to øvrige fortrinskriterier for hhv. par uden hjemmeboende børn og par over 55 år uden hjemmeboende børn i ringe grad eller slet ikke medvirker til at balancere beboersammensætningen i de berørte afdelinger. Dette er sandsynligvis sammenhængende med, at disse fortrinskriterier ikke i særlig høj grad anvendes i de berørte boligafdelinger.

I survey'en har boligorganisationerne endvidere kommenteret, at de oplever, at det kun er beskæftigede og studerende, som kan gøre brug af deres fortrin grundet den store bolig efterspørgsel. En af boligorganisationerne fremhæver, at de to øvrige fortrin "aldrig kommer i betragtning". En anden boligorganisation beskriver: "Vi når sjældent ned på listen til fortrin 3 og 4, [og de fortrin] bidrager heller ikke i samme grad til en stærkere beboersammensætning som beskæftigelse og uddannelse". Boligorganisationerne har tilmed forklaret, at ansøgere, der kan registrere et fortrin i deres boligsøgen, får forventninger til at de hurtigere kan få tilbudt en bolig. Dette er dog langt fra tilfældet, idet man i udlejningen sjældent kommer ned til de boligsøgende som kan gøre brug af de sidste to fortrin. En boligorganisation eksemplificerer dette: [Fortrin vedr. par uden hjemmeboende børn] "... gør at man som par på kontanthjælp stadig kan få en bolig, hvilket ikke nødvendigvis giver mening ift. målsætningen". Boligorganisationernes svar og kommentarer påpeger et behov for at vurdere fortrinskriterierne enkelte bidrag til målsætningen om at understøtte en balanceret beboersammensætning.

3.5.1.1. Administrative erfaringer med fleksibel udlejning

I relation til vurderingen om fleksibel udlejnings bidrag til at balancere beboersammensætningen har boligorganisationerne delt deres erfaringer ift. den administrative praksis af udlejningsaftalerne. Generelt set har ovenstående vist, at boligorganisationerne vurderer, at de to hyppigst anvendte fortrin bidrager positivt til at balancere beboersammensætningen. Fortrinskriterierne er undersøgt nærmere med fokus på administrationen og det at gøre udlejningsaftalerne mere gennemskuelige.

Indledningsvist er det blevet klart, at boligorganisationerne mener, at det administrativt er mest smidigt at have udlejningsaftaler, der gælder 100% af de ledigblevne boliger i de pågældende boligafdelinger, mens aftaler, der kun omfatter 75% ledigblevne boliger ikke giver mærkbare resultater. Endvidere fremhæver de, at aftaleformen eller -længden skal afvejes med den forventede effekt af udlejningsredskabet eller den ønskede balancering af boligområdet beboersammensætning.

I den forbindelse påpeger boligorganisationerne, at fleksible udlejningsaftaler er et inkrementelt styringsredskab, som "drypvist ændrer beboersammensætningen" og derfor er et "langt sejt træk". I forlængelse heraf foretrækkes udlejningsaftaler af en varighed på 4 år, som lovgivningen muliggør, frem for 1-årige aftaler. Generelt set har de interviewede udlejningsansvarlige i boligorganisationerne givet udtryk for, at de fælles fortrinskriterier og fælles dokumentationsregler fra strategien i 2013 har bidraget til en mere smidig administration samt større

gennemskuelighed for de boligsøgende. I survey'en og i interviewene fremhæves der dog enkelte udlejningssituationer, hvor de udlejningsansvarlige ser et behov for yderligere præcisering af praksis. Af de nævnte konkrete tilfælde fremhæves følgende:

Beskæftigede:	Studerende:
<ul style="list-style-type: none">- Tidsbegrænsede ansættelser- Dokumentation ift. ansættelseskontrakt og lønsedler- Selvstændigt erhvervsdrivende- Fleksjob- Elevstillinger	<ul style="list-style-type: none">- Uddannelsestyper, der giver fortrinsret- Elever og lærlinge- Ensretning ift. ungdomsboligsøgninger

Tabel 3: Udlejningssituationer med behov for præcisering af praksis

De udlejningsansvarlige fremhæver, at det i nogle udlejningssituationer kræver en konkret vurdering, om den boligsøgende lever op til fortrinnet. Denne vurdering er nok i praksis vanskelig at overkomme, men der synes at være et potentiale for at sikre større gennemsigtighed i praksis og gøre den mere ens på tværs af boligorganisationerne.

3.5.1.2. *Boliger til udsatte grupper, akut boligbehov samt øvrige boligsøgende*

Hensynet til at balancere og sikre en alsidig beboersammensætning har betydning for de øvrige boligsøgendes muligheder for at få en bolig, herunder også kommunens muligheder for at anvise boliger. Således indledes strategien for udlejningsredskaber fra 2013. Hermed tydeliggøres det, at brugen af udlejningsredskaber skal ses i et større perspektiv, hvor forskellige hensyn nødvendigvis afvejes.

I brugen af udlejningsredskaber forekommer der en afvejning af at få 1) bedst mulig effekt af de forskellige udlejningsredskaber, 2) bedst muligt at kunne indfri sine boligbærelses forpligtelser overfor udsatte borgere, og 3) at sikre balancen derimellem.

Det er før præsenteret, at udlejning efter kommunal anvisningsret omtrent udgør 10% af de samlede udlejninger i de boligafdelinger med aftale om fleksibel udlejning. Omfanget af kommunal anvisning er lavere i boligområderne med fleksibel udlejning til sammenligning med niveauet for alle almene boligområder i Aarhus Kommune. Dette er dels fordi der i anvisningen bliver taget hensyn til beboersammensætningen, og dels fordi der i nogle af indsatsområderne også er aftale om kombineret udlejning. I de boligområder hvor der er indført kombineret udlejning friholdes boligområdet for kommunal anvisning.

Der er pr. 01. januar 2016 aftalt nye kommunale anvisningsregler. Den Sociale Boligtildeling modtog tidligere hver 10. kollegie- og ungdomsbolig samt hver 4. ledige almene familiebolig. Nu modtages

- Hver 7. ledige kollegie- og ungdomsbolig
- Hver 3. ledige 1-værelses almene familiebolig
- Hver 4. ledige familiebolig (som hidtil)

Dette er aftalt for at imødekomme et ønske om, at Den Sociale Boligtildeling modtager flere små og billige boliger til at imødekomme det stigende behov for at skaffe boliger, som Den Sociale Boligtildelings målgruppe kan betale. Samtidig skal det bemærkes, at der sandsynligvis er tale om en strukturel udfordring ift. den eksisterende boligmasse. Ofte findes de billige boliger i ældre boligafdelinger, hvor der ofte er lange ventelister, eller i udsatte boligområder.

Begrundet i den relativt store andel af almene boliger i Aarhus, sker den kommunale boligtildeling som udgangspunkt altid under hensyntagen til beboersammensætningen i det pågældende område. Kommunen forsøger via sin anvisning at forebygge problemkoncentrationer og fremme en spredt bosætning af kommunens forskellige befolkningsgrupper. Således forsøger Den Sociale Boligtildeling kontinuerligt at medvirke til en jævn fordeling af borgere med anden etnisk baggrund end dansk i de almene boligområder.

Der trækkes løbende statistik vedrørende den etniske andel i boligområdet på alle ledige boligtilbud. Alle ledige boligtilbud påføres således den procentvise andel af beboere, der i de enkelte afdelinger er af anden etnisk oprindelse end dansk. Hvis der er tale om mere end 25%, tilbyder man normalt ikke disse boliger til personer med anden etnisk herkomst end dansk via Den Sociale Boligtildeling. Dansk statsborgerskab eller opfyldelse af de fleksible fortrinskriterier er således en forudsætning for anvisning i disse områder.

Herudover er der måske en overset vigtig detalje, som flere boligorganisationer benytter sig af, nemlig at anmode Den Sociale Boligtildeling om, at afdelingen i en periode bliver friholdt fra anvisninger, indtil boligforeningen giver melding om, at afdelingen igen er åben for anvisning. Et forhold Den Sociale Boligtildeling i videst mulig omfang forsøger at imødekomme.

Længe har boligorganisationerne oplevet en stor efterspørgsel efter boliger, hvorfor ventelisterne generelt er lange. Dette betyder, at boligorganisationerne *"... aldrig når ned til de [boligsøgende] uden fortrin"*. I boligorganisationen AI2bolig oplever man, at *"ventelisterne er blevet længere i øvrige afdelinger"* med henvisning til de afdelinger, hvor der ikke er aftale om fleksibel udlejning. Endvidere fremhæver de, at *"... det er gået hårdt ud over personer uden for arbejdsmarkedet"*, og at disse boligsøgende *"intet sted kan komme ind"*. Disse bemærkninger kan dog ikke umiddelbart bekræftes af den tidligere præsenterede opgørelse over udlejninger efter type, der netop viste, at ventelisteudlejningerne udgør 41% i 2016. Det betyder dog ikke, at det ikke er væsentligt at overveje omfanget af udlejningsaftalerne – altså hvor stor en del af boligmassen, der skal have en udlejningsaftale med fortrin, og om udlejningsaftalerne skal gradueres ift., hvor stor en del af de ledigblevne boliger i boligområderne udlejningsaftalerne skal omfatte. Denne overvejelse skal dog vejes mod den relativt inkrementelle effekt af udlejningsredskabet.

Fra survey'en og interviewene fremhæver boligorganisationerne disse målgrupper, som har fået vanskeligt ved at få en bolig grundet fleksibel udlejning:

- Borgere uden for arbejdsmarkedet og under 55 år
- Enlige, der ønsker en billig bolig
- Familiemedlemmer (fx bedsteforældre), der ønsker at bo tæt på resten af familien
- Ældre, der sælger deres parcelhus, og som ønsker at blive boende i området, men ikke er berettiget en ældrebolig.
- Førtidspensionister
- Eksterne boligsøgende generelt

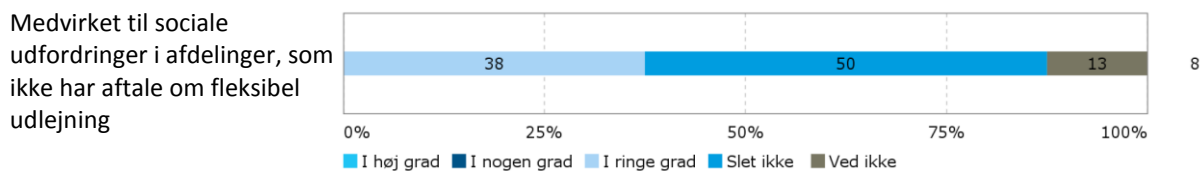
Denne liste er ikke nødvendigvis udtømmende eller ensbetydende med, at alle boligorganisationer oplever, at den samme type borgere har vanskeligt ved at finde en bolig. Man kan dog fremhæve, at hovedparten af boligorganisationerne beskriver, at borgere uden for arbejdsmarkedet har vanskeligt ved at finde en bolig på grund af fleksibel udlejning, hvilket er en naturlig konsekvens af udlejningsaftalerne.

Der kan være tale om strukturelle forskelle mellem boligorganisationernes afdelinger, og der kan dermed være store indbyrdes forskelle på, hvor langt nede på ventelisten, de kommer, i de enkelte boligområder. Her svarer 7

ud af 8 boligorganisationer i survey'en, at omfanget af afdelinger, der er omfattet af udlejningsaftaler på omtrent 1/3 af de almene boliger, er en passende andel ift. at afveje hensyn mellem at balancere beboersammensætningen og sikre boliger til de sociale udsatte.

Flere boligorganisationer fremhæver, at en følgevirkning af fleksibel udlejning i nogle afdelinger er, at udfordringerne skubbes til andre afdelinger: "... nogen af de andre afdelinger skal rumme de som ikke har adgang til de afdelinger med fleksibel udlejning. Der opstår afdelinger med flere klagesager – det kræver opmærksomhed, at der pludselig opstår uro i afdelingen". Det er tilsyneladende også forventeligt, da man på sigt teoretisk vil skabe mere blandede og balancerede boligområder – også blandt de mest attraktive almene afdelinger.

Udlejningsaftalerne vurderes dog, som det fremgår af figur 12, ikke overordnet til at medvirke til sociale udfordringer i andre boligafdelinger. Der er derfor ikke tale om et entydigt billede omkring følgevirkningerne af udlejningsaftalerne ift. øvrige boligsøgende og boliger til socialt udsatte borgere.



Figur 12: Sociale udfordringer i øvrige afdelinger

Ydermere efterspørges et tættere samarbejde mellem boligorganisationerne og kommunen omkring udlejningen, dels ift. administrationen af udlejningsaftalerne, men også for at følge områdernes udvikling ift. beboersammensætningen nærmere. Enkelte boligorganisationer efterspørger tillige et tættere samarbejde med Den Sociale Boligtildeling. Her fremhæves ønsket om "... en [...] oftere dialog på tværs ift. udfordringerne og generelle problemstillinger i områderne." Og endvidere, at boligorganisationen anser det som en "... fordel at evaluere i fællesskab fra område til område - også for at sikre sammenhæng til Den Sociale Boligtildeling."

Samlet set er der ikke umiddelbart nogle entydige svar ift. boligmulighederne til øvrige boligsøgende og socialt udsatte borgere. Dog antydes et potentiale for at optimere koordinationen og sammentænkningen af udlejningens praksis og redskaber, herunder kommunal anvisning, for at sikre, at indsatserne ikke hæmmer eller modvirker de enkelte indsatsers målsætninger og boligområdernes udvikling.

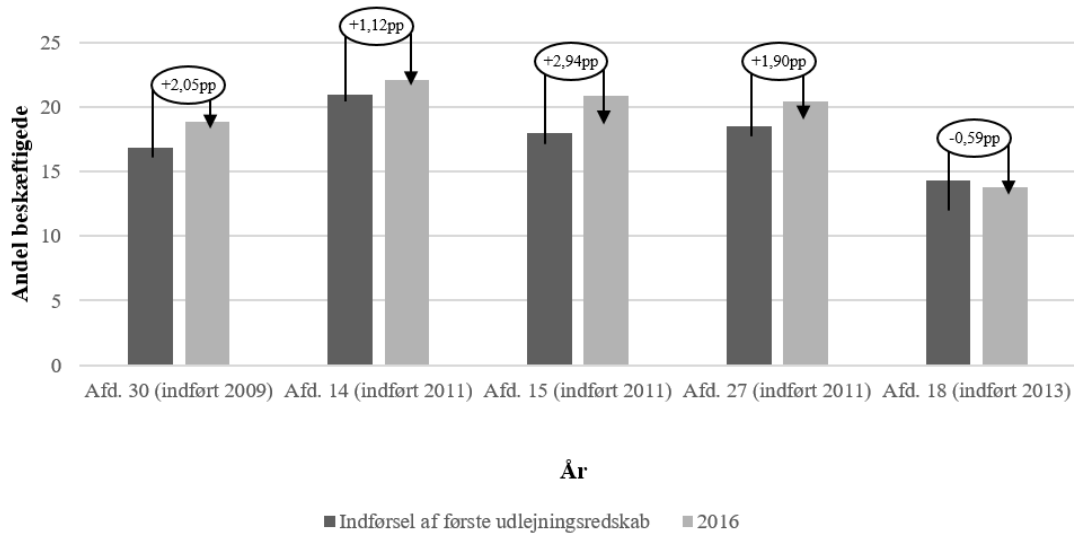
4. Opsummering af konklusioner fra områdeanalyserne

4.1. Frydenlund

Frydenlund har i perioden 2014-2016 haft 216 udlejninger via fleksibel udlejning. Heraf 61% til studerende og 39% til beskæftigede. En betydelig andel af udlejningerne i afdelingerne i Frydenlund er via fleksibel udlejning (60% i 2013-2016). Området har, inden for de tre år, vi har undersøgt, en af de absolut laveste andele af fraflyttede¹¹, der kommer ind via fortrinskriterierne.

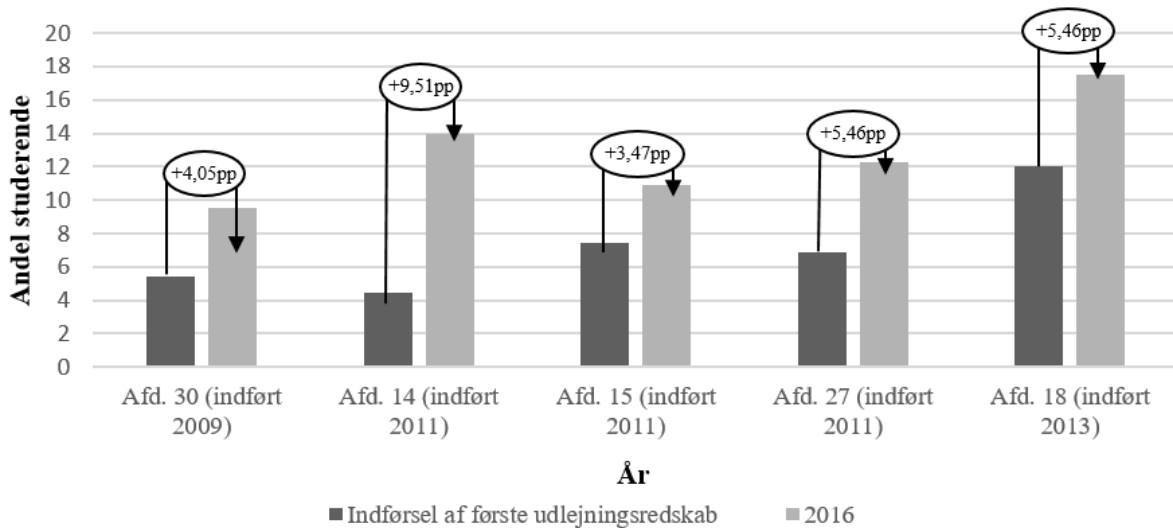
¹¹ I maj 2017 var blot 22% af de studerende, der flyttede ind via udlejningskriteriet i 2014 fraflyttet, det samme tal for beskæftigede var 29%. Se afsnittet *Fraflytning* for hvordan dette er beregnet.

Udvikling i andel beskæftigede i afdelingerne i Frydenlund



Figur 13: Udvikling i andel beskæftigede beboere i Frydenlund fra indførelsen af første udlejningsaftale til 2016, afdelingsvis. Kilde: BoSocData

Udvikling i andel studerende i afdelingerne i Frydenlund

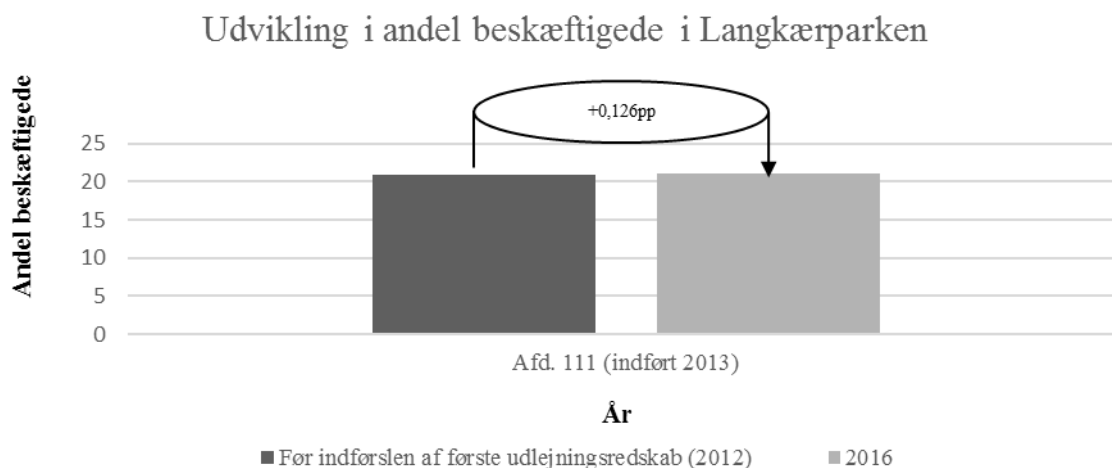


Figur 14: Udvikling i andel studerende i Frydenlund fra indførelsen af første udlejningsredskab til 2016, afdelingsvis. Kilde: BoSocData

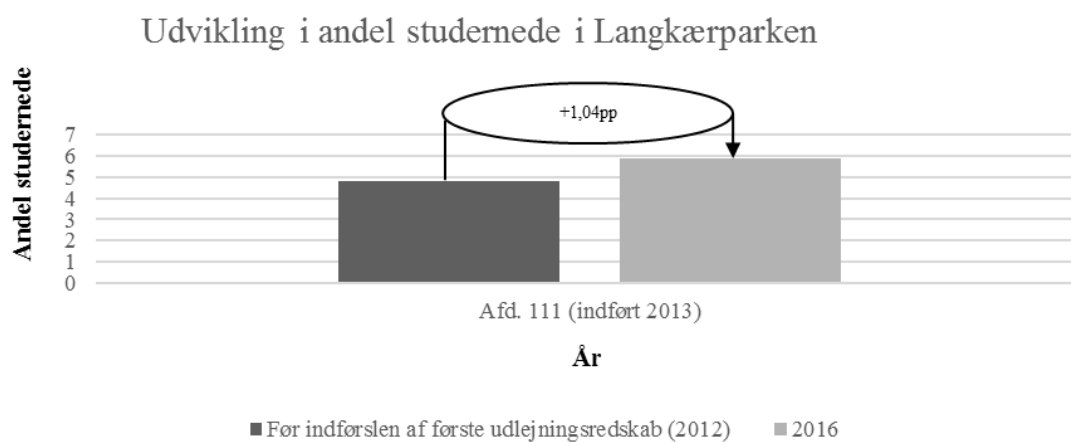
I figur 13 og figur 14 ses udviklingen i hhv. beskæftigede og studerende afdelingsvis fra indførelsen af første udlejningsaftale og frem til 2016. Der ses en betydelig vækst i andelen af studerende i boligområdet, mens væksten i andelen af beskæftigede er mindre markant. Den forholdsvis store vækst i andelen af studerende skal bl.a. ses i lyset af faktorer som områdets attraktive beliggenhed og de boligsociale indsatser og effekten kan således ikke udelukkende tilskrives fleksibel udlejning.

4.2. Langkærparken

Langkærparken har i perioden 2014-2016 haft i alt 88 udlejninger via fleksibel udlejning, heraf 74 i 2016. I alt har fleksibel udlejning med blot 18% af det samlede antal udlejninger stået for en relativt lille del af udlejningerne i boligområdet.



Figur 15: Udvikling i andel beskæftigede i Langkærparken fra indførslen af første udlejningsredskab til 2016. Kilde: BoSocData

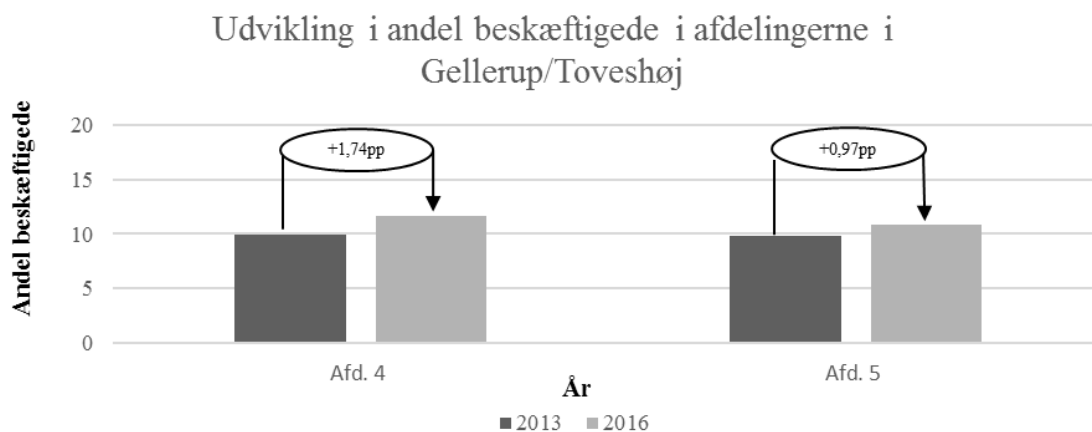


Figur 16: Udvikling i andel studerende i Langkærparken fra indførslen af første udlejningsredskab til 2016. Kilde: BoSocData

Som figur 17 og 18 viser, er der da også sket en meget lille vækst i andel beskæftigede og studerende i Langkærparken. Da Langkærparken har gennemgået en omfattende renovering i perioden formodes andre faktorer at spille ind i udlejningen. I 2016 sker der et knæk i den ellers negative beskæftigelsestendens i Langkærparken og på den baggrund kan man forvente, at effekten af fleksibel udlejning begynder at slå igennem når afdelingen på ny driftes og bebos under almindelige forudsætninger.

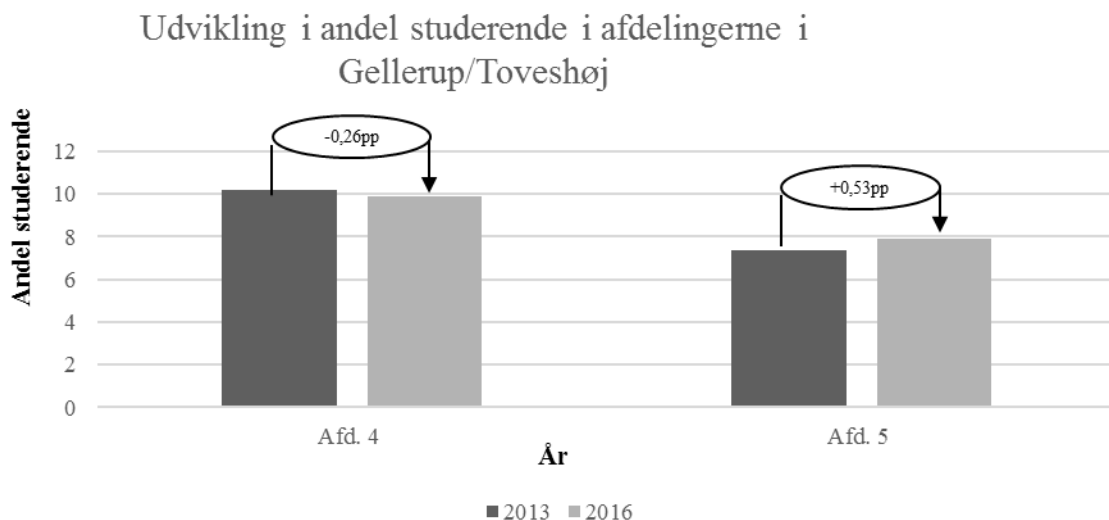
4.3. Gellerup/ Toveshøj

Gellerup/Toveshøj har i perioden 2014-2016 haft i alt 320 udlejninger via fleksibel udlejning. Heraf har både beskæftigede og studerende stået for hver 48%, mens de resterende 4% er gået til par uden hjemmeboende børn og +55-årige uden hjemmeboende børn. I alt har fleksibel udlejning med blot 12% stået for en relativt lille del af udlejningerne i boligområdet. Dertil kommer, at området har haft den højeste andel fraflyttede (62%) blandt områder med fleksibel udlejning i Aarhus. Dette skal dog ses i lyset af, at der lige nu blandt andet er gang i en omfattende helhedsplan, som på kort sigt betyder øget fraflytning.



Figur 17: Udvikling i andel beskæftigede beboere i Gellerup/ Toveshøj fra indførslen af første udlejningsaftale til 2016, afdelingsvis. Kilde: BoSocData

Andelen af de studerende, der flyttede ind via fleksibel udlejning i 2014, og som i 2017 var fraflyttet området, var på 66%, mens 60% af de beskæftigede også var flyttet. Kombinationen af, at fleksibel udlejning kun udgør en lille del af udlejningerne, og den høje fraflytning betyder, at effekten på beboersammensætningen er ret begrænset. Som det ses i figur 15 og 16 er der en lille positiv effekt på andelen af beskæftigede i boligområdet, mens udviklingen i andelen af studerende i perioden er mere eller mindre uændret. Dette taler således for, at fleksibel udlejning ikke har haft en særlig mærkbar effekt på beboersammensætningen på trods af den lille positive effekt på andelen af beskæftigede. Samtidig er den lille positive vækst, der er sket ift. beskæftigede, umiddelbart vanskelig udelukkende at tilskrive udlejningsredskabet i lyset af de fysiske forandringer, som boligområdet



Figur 18: Udvikling i andel studerende i Gellerup/ Toveshøj fra indførslen af første udlejningsredskab til 2016, afdelingsvis. Kilde: BoSocData

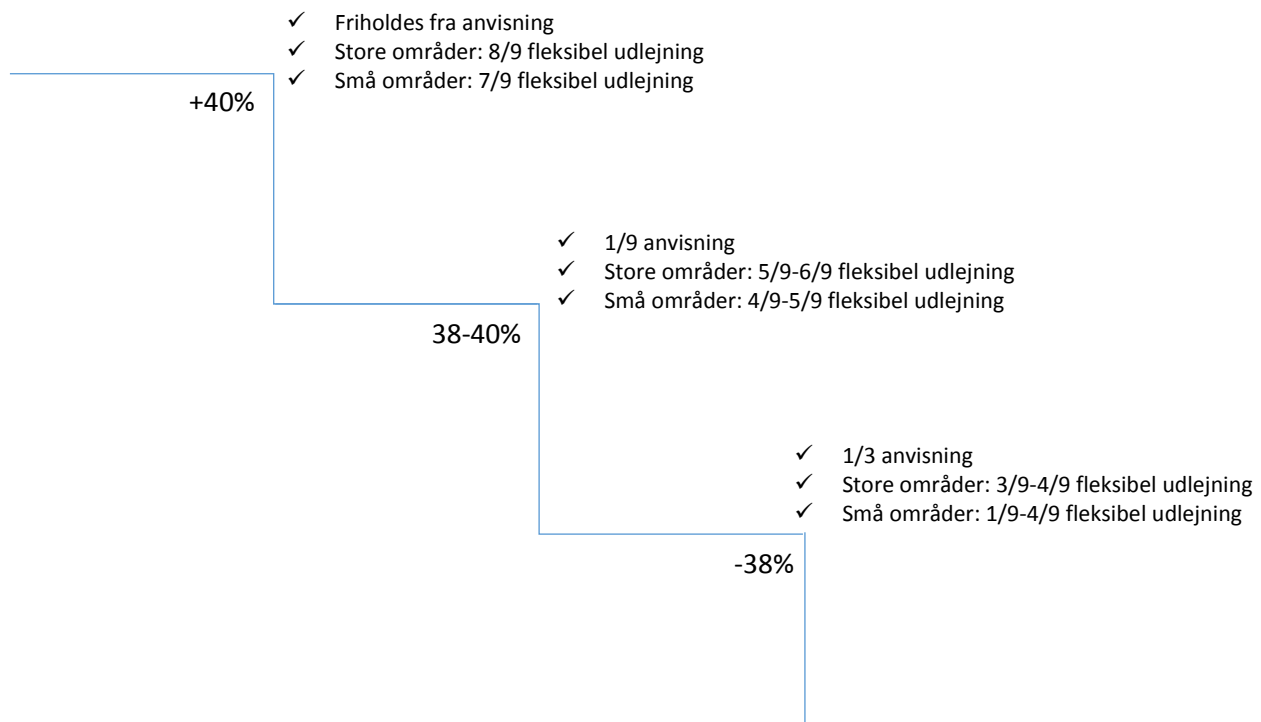
gennemgår. Brugen af begge fortrinskriterierne stiger dog i både 2015 og 2016, hvorfor man muligvis vil se en større effekt de kommende år.

5. Perspektiver fra København, Odense og Aalborg

5.1. Københavns Kommunes udlejningsmodel

Københavns Kommune har indgået en udlejningsaftale med BL's 1. kreds, der både omfatter familieboliger og ungdomsboliger. Aftalen angiver rammer for både kommunal anvisningsret og benyttelsen af fleksibel udlejning. Grundlæggende rammesættes aftalen af Københavnerfortællingen og har til formål at sikre en bred beboersammensætning med social sammenhængskraft (KK, Udlejningsaftale: s. 3). Målsætningen er at udvikle boligområder, hvor størstedelen af befolkningen har en tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. Grundtanken er, at i alle områder af København skal det være normen at stå op og passe sit job eller sin uddannelse og være en aktiv del af byen (KK, Udlejningsaftale: s. 5). Københavns Kommunes model bevirker, at omtrent 95 % af boligafdelingerne har en given grad af udlejning efter fleksible fortrinskriterier (SFI, 2012: 17). Det er altså en markant højere andel af den almene boligmasse som er omfattet af fleksibel udlejning i Københavns Kommune til sammenligning med Aarhus Kommune, hvor 36% af boligmassen er omfattet.

Udlejningsmodellen bygger på en trappetrinsmodel, der opdeler boligområderne efter andelen af beboere uden tilknytning til arbejdsmarkedet. Derudover sonderer man mellem store boligområder med over 1000 beboere og mindre boligområder med under 1000 beboere.



Figur 19: Københavns Kommune og BL's 1. kreds udlejningsmodel. Kilde: KK, Udlejningsmodel, Hovedaftale, 2014.

Figur 19 viser, at man fordeler boligområderne ud fra en tredeling af andel beboere uden for arbejdsmarkedet (+40 %, 38-40 % og -38%). Ligeledes viser figuren, at benyttelsen af henholdsvis fleksibel udlejning og anvisningsretten trinvis op- og nedjusteres alt efter områdets andel beboere uden tilknytning til arbejdsmarkedet såvel som boligområdets størrelse.

Det skal bemærkes, at afdelinger, der tidligere har været placeret i +40% trinnet og er i en positiv udvikling, kun gradvist får genindført boligsocial anvisning. Disse afdelinger kan dermed på mellemtrinnet bevare en høj andel udlejninger gennem fleksibel udlejning.

Til sammenligning med den nuværende udlejningsmodel i Aarhus Kommune, har denne udlejningsmodel en mere nuanceret brug af både fleksibel udlejning og kommunal anvisning. Dog medtager modellen kun to kriterier for at få indført fleksibel udlejning – nemlig boligområdets størrelse og beskæftigelsesgrad. I Aarhus Kommune kan man sige at kategoriseringsmodellen medtager flere indikatorer ift. boligområdernes udvikling.

Derudover vil Københavns Kommunes model ikke kunne leve op til bemærkningerne omkring ens- og enkelthed på tværs. Udlejningsaftalerne i Københavns Kommune må alt andet lige være meget forskellige ift. omfanget af aftalerne, men dog ens ift. hvilke målgrupper der kan opnå fortrin til en bolig. Man kan formode at det dels er administrativt vanskeligt at håndtere alle graderne af udlejningsaftalerne og dels er vanskeligt for de boligsøgende at gennemskue.

Overordnet set er det interessant at have udlejningsaftaler, der kan "gradbøjes" ift. områdernes nuværende beboersammensætning og størrelse. Det synes dog også relevant at sammenholde effekt og den administrative opgave i sådan en model. Desuden vil det være interessant at høre nærmere om, hvorledes denne model anvendes proaktivt ift. områdernes udvikling.

5.1.1. Organisering

Ligesom i Aarhus Kommune udarbejdes der også i København nogle nøgletal for boligområdernes udvikling. Disse årlige målinger præsenteres ved årets udgang til Samarbejdsforum. Samarbejdsforum består af en eller flere repræsentanter fra alle forvaltninger; derudover er boligsiden repræsenteret ved 1. kreds' formand samt direktører fra boligorganisationerne i København foruden en repræsentant fra LLO, hovedstaden (Lejernes Landsorganisation). Samarbejdsforum mødes kvartalsvis og drøfter emner som boligplacering af flygtninge, udslningsboliger samt Politik for udsatte Byområder. Dette forum er ikke involveret i de boligsociale helhedsplaner. Under Samarbejdsforum er der en arbejdsgruppe, som afrapporterer nøgletal udlejningsaftalernes løbetid. Ligeledes evalueres og genforhandles udlejningsaftalerne og hovedaftalen ud fra et udspil, som arbejdsgruppen leverer. Arbejdsgruppen under samarbejdsforum er bestående af både kommunale repræsentanter og repræsentanter fra boligorganisationerne.

De enkelte aftaler vedrørende fleksibel udlejning aftales konkret i det enkelte boligområde, og aftalerne revurderes midt i aftaleperioden på grundlag af nøgletallene.

5.1.2. Aftalernes indhold

Målgrupperne, som i Københavns Kommune regnes for at styrke en bred beboersammensætning, er de, som kan tildeles en bolig på baggrund af følgende fortrinskriterier:

1. Fast tilknytning til arbejdsmarkedet
2. Under uddannelse

3. Seniorer og frigør en større bolig
4. Skilsmisseramte/samlivsophør

Den primære målgruppe er boligsøgende i beskæftigelse og under uddannelse, mens den sekundære målgruppe er seniorer og skilsmisseramte. Det skal bemærkes, at kriteriernes indbyrdes prioritering fastlægges i den konkrete udlejningsaftale. Dog skal mindst 2/3 udlejninger efter fleksibel udlejning i hvert område gå til boligsøgende, der enten har fast arbejde eller er under uddannelse (KK, Udlejningsaftale: Bilag 2). Yderligere skal det bemærkes, at kriteriet for "under uddannelse" er identisk med kriterierne for at få en ungdomsbolig. Endvidere skal det bemærkes, at boligområder, der fremgår på Transportministeriets årlige liste over almene boligområder, hvor reglerne om kombineret udlejning kan anvendes, friholdes fra den kommunale anvisningsret i Københavns Kommune.

Endelig definerer udlejningsaftalen mere specifikt hvilke krav og dokumentation, der ligger i de enkelte fortrinskriterier.

5.1.3. Øvrige aftaler med relevans for fleksibel udlejning

Afslutningsvist skal Københavns Kommunes udlejningsmodel fremhæves ift., hvorledes øvrige konkrete aftaler med relevans for målsætningen om den brede beboersammensætning i boligområderne nævnes i udlejningsaftalen.

Dette giver en overskuelighed ift., hvilken sammenhæng udlejningsredskaberne og målsætningen fungerer i, og det bidrager til at synliggøre vigtigheden i at tænke i helheder, når man arbejder med disse styringsredskaber.

De øvrige aftaler er eksempelvis:

- Billige almene boliger i nye projekter skal indeholde 10 % små boliger eller ungdomsboliger med en husleje på maks. 3.200 kr. pr. måned med henblik på boligsocial anvisning.
- Genhusning ifm. byfornyelse (større fysiske helhedsplaner). Genhusningsboliger må kun anvendes i udsatte afdelinger såfremt beboerne, der skal genhuses, kan leve op til fortrinskriterierne.
- Kontaktpersonordning: Boligrådgivere og kontaktpersoner i de almene boligorganisationer
- Forebyggelse af udsættelser – udviklingen følges af samarbejdsforum
- Udlejning efter annoncering

5.2. Odense Kommunes udlejningspraksis

I Odense Kommune har man indgået et samarbejde med kommunens boligorganisationer om at anvende to ens fortrinskriterier i udsatte boligområder, nemlig fortrin til selvforsørgende og fortrin til studerende ved studiestart. Endvidere har boligorganisationerne udlejningsaftaler med fortrin efter eget ønske.

Odense Kommune har ikke hidtil gennemført en evaluering af udlejningsaftalerne herunder fleksibel udlejning, men de har en tæt dialog med boligorganisationerne omkring, i hvor mange tilfælde udlejningsredskabet anvendes.

I de udsatte boligområder har Odense Kommune en monitoreringsmodel i stil med Aarhus Kommunes kategoriseringsmodel. Der arbejdes dog kun i meget begrænset omfang med denne monitorering ift. anvendelsen af udlejningsredskaber. Odense Kommune har dog en aftale om, at den boligsociale anvisning – den kommunale

anvisningsret – ikke finder sted i de udsatte boligområder. Hertil skal det bemærkes, at Odense Kommune har et etableret forum, hvor socialforvaltningen og udlejningschefer mødes månedligt og drøfter boligområderne.

5.3. Aalborg Kommunes udlejningspraksis

I Aalborg Kommune har man ikke gennemført en decideret evaluering af udlejningsaftalerne. I 2014 gennemgik kommunen dog samtlige udlejningsaftaler, hvor aftalerne blev betydeligt reduceret i antal (fra ca. 30 aftaler til ca. 10). Aftalerne ophørte, bl.a. fordi boligorganisationerne foretrak, at boligerne skulle være tilgængelige for alle boligsøgende samt opfattelsen af en manglende effekt af udlejningsaftalen. Aalborg Kommune forklarer den manglende effekt af udlejningsaftalerne med afsæt i, at der ikke er nok pres på ventelisterne til, at der for alvor kan 'sorteres' i de boligsøgende.

Aalborg Kommune fremhæver, at udlejningsaftalerne har medvirket positivt til at oprette en skæv beboersammensætning i boligområder efter renoveringsarbejder, og at udlejningsaftalerne også anvendes i udsatte boligområder for at skabe fornyet interesse for boligerne.

I Aalborg Kommune eksisterer der en generel udlejningsaftale ift. genhusning i forbindelse med større renoveringer. De oplyser, at udlejningsaftalerne er udgjort af enkelte aftaler grundet boligsociale udfordringer, nogen aftaler med fortrin til børnefamilier, seniorer samt kommunal anvisning til ældre- og handicapvenlige boliger.

6. Overvejelser og anbefalinger til fremadrettet praksis

Fleksibel udlejning skal gennem fortrin til bestemte boligsøgende styrke de udsatte boligområdets udvikling mod at blive attraktive bydele med en alsidig beboersammensætning, der nærmer sig kommunens gennemsnit.

I evalueringen har vi undersøgt, i hvilket omfang fleksibel udlejning ændrer beboersammensætningen i de 42 boligafdelinger i Aarhus Kommune, der har indgået aftale om fleksibel udlejning.

De fortrin, der langt overvejende bruges, er til ansøgere i beskæftigelse og ansøgere under uddannelse, og derfor er det på disse fortrin, vi vurderer fleksibel udlejnings evne til at ændre beboersammensætningen. Nedenfor vil vi kort opsummere resultaterne af effektevalueringen, drage de faktorer frem, der ser ud til at hæmme effekten, samt opdisse de centrale dilemmaer, der er rejst undervejs.

6.1. Effekt på beboersammensætningen

Evalueringen af fleksibel udlejning trækker på både kvalitative og kvantitative metoder og data for at estimere effekten af fleksibel udlejning på beboersammensætningen. Evalueringen viser, at anvendelsen af fleksibel udlejning alene forklarer 3,05 procentpoint af stigningen i andelen af beskæftigede og studerende. Heraf står de beskæftigede for 1,92 procentpoint og de studerende for 1,13 procentpoint. Denne effekt skal ses i lyset af en stadig segregering af boligmarkedet, der betyder, at mens andelen af studerende og beskæftigede i Aarhus Kommune som helhed er stigende, falder de i udsatte boligområder. Det er denne negative udvikling som fleksibel udlejning ser ud til at bremse og vende i de mest udsatte boligområder.

Bryder man effekten ned, ser det ud til, at den er større i risikoområderne end i udsatte og særligt udsatte boligområder.

Særligt betydeligt for effekten af fleksibel udlejning er hvor stor en andel af de samlede udlejninger, som fleksibel udlejning står for i de forskellige boligafdelinger. Generelt ser det ud til, at jo større den andel er, jo mere påvirkes beboersammensætningen i positiv retning. Samlet set er antallet af udlejninger via fleksibel udlejning særligt vokset i 2015 og 2016 og det er sammenfaldende med, at effekten af udlejningsredskabet i netop de år har været voksende. En forudsætning for dette er, at der er en venteliste med boligsøgende, der opfylder fortrinskriterierne. Overordnet set ser det ud til, at ventelisterne de senere år er blevet længere, og at de beskæftigede for alvor er ved at finde vej ind på ventelisterne. Derfor forventes effekten af fleksibel udlejning alt andet lige at være tiltagende positiv i de kommende år.

En anden faktor der også spiller ind er, hvor længe tilflyttere på fleksibel udlejning bliver boende. Der er betydelige forskel på dette fra boligområde til boligområde. Således er 66% af de studerende der i 2014 flyttede ind i Gellerup/ Toveshøj for eksempel flyttet igen i maj 2017, mens den samme andel i Frydenlund er blot 22%. Noget tyder på, at der blandt tilflytterne er nogle, der bevidst bruger fleksibel udlejning til at komme ind i en afdeling, og efter den etårige karenperiode flytter til en mere attraktiv afdeling. I den kvalitative analyse kom det frem, at der synes at være en tendens til, at de ressourcestærke i højere grad gør brug af den mulighed, mens de mere ressourcetsvage hænger fast.

Blandt boligorganisationerne er der udbredt enighed om, at fleksibel udlejning medvirker til at balancere beboersammensætningen, og at fortrinnene for beskæftigede og studerende er de fortrin, som bedst bidrager til udlejningsredskabets målsætning om balancerede og attraktive boligområder.

6.2. anbefalinger til en udlejningsmodel

Evalueringen finder, at administrationen af udlejningsaftalerne er lettet betydeligt siden strategiens indførelse i 2013, men at fleksibel udlejning fortsat er en betydelig administrativ opgave og at der fortsat er brug for et styrket samarbejde omkring brugen af redskabet. Derfor er der i det følgende samlet en række anbefalinger til både indholdet af en fremtidig udlejningsmodel og til samarbejdet omkring den:

Udlejningsmodellen bør skærpe hvornår og hvor udlejningsredskabet skal anvendes og angive hvilke kriterier, der skal være for at fleksibel udlejning kan indføres. Herunder bør det overvejes om kategoriseringsmodellen er tilstrækkelig til at give boligområderne mulighed for indførelse af fleksibel udlejning. Herunder også om der er et maksimum for, hvor stor en andel af byens almene boliger der kan have udlejningsaftaler. Det har endvidere vist sig, at udlejningsaftaler, der gælder 100% af de ledigblevne boliger, har større effekt end aftaler, der gælder 75% af de ledigblevne boliger, mens aftaler af 4 års varighed foretrækkes frem for aftaler af 1 års varighed.

Fortrinskriterierne skal være af generel karakter, enkle og ens på tværs af boligorganisationerne. De kan med fordel skærpes yderligere i forhold til at understøtte målet om en balanceret beboersammensætning i boligområderne. De skal ligeledes være enkle og overskuelige for boligsøgende og det er en prioritet, ikke at have fortrinskriterier der ikke giver boligsøgende falske forhåbninger om at få tilbudt en bolig, hvis det ikke er realistisk på grund af en prioritering af kriterierne.

Fleksibel udlejning anvendes endimensionelt, idet det udelukkende anvendes til at give forrang til personer i beskæftigelse og under studie mv. Udlejningsredskaberne kunne med fordel anvendes omvendt ved, at andre persongrupper får forrang i de attraktive boligområder. Dette ville også sikre, at nogle af de grupper, som ikke længere har mulighed for at få en bolig i den del af byens afdelinger, hvor der er fleksibel udlejning fortsat har adgang til den almene sektors boligtilbud.

6.3. anbefalinger til et styrket samarbejde omkring anvendelsen af fleksibel udlejning

Evalueringsen peger på, at der er behov for at styrke samarbejdet og koordinationen omkring udlejningsaftaler og -praksis mellem Aarhus Kommune og boligorganisationerne. Herunder et øget strategisk fokus på hvordan en samtænkning af fleksibel udlejning, den kommunale anvisningspraksis og evt. fysiske forbedringsarbejder herunder fysiske helhedsplaner kan sikres, således indsatserne ikke hæmmer og modvirker de enkeltes indsatsers hensigt. Med inspiration i Københavns Kommunes organisering og med udgangspunkt i den nyligt vedtagne strategi for udsatte boligområder kan den nye bestyrelse for boligsociale helhedsplaner med fordel spille en aktiv rolle, da den netop er nedsat for at styrke samtænkningen på tværs af sektorer og magistrater.

Fleksibel udlejning har det formål at tiltrække eller gøre det lettere for ressourcestærke grupper at få en ledig almen bolig uden om den almindelige venteliste. Omvendt har det andet kommunale udlejningsredskab, kommunal anvisningsret, det formål at løse påtrængende boligsociale opgaver, og give ressourcevage grupper adgang til en almen bolig, de kan betale. Med inspiration fra Københavns Kommune synes det væsentligt at sammentænke disse to udlejningsredskaber mere nøje.

Der ses endvidere et potentiale i at sikre en praksisnær organisering, der inddrager boligorganisationernes udlejningserfaringer løbende for at sikre rette anvendelse og effekt af fleksibel udlejning. Et af målene kunne være at sikre, at fortrinskriterierne anvendes og tolkes ens i alle boligorganisationer samt at sikre højere grad af objektivitet i vurderingen af, om den boligsøgende kan gøre brug af fortrin. Det er derfor også et hensyn, at fortrinskriterierne i videst muligt omfang kan administreres ud fra et objektivt grundlag.

7. Liste over figurer og tabeller i hovedrapport og bilag

Figur 1: Kategoriseringsmodellens inddeling af boligområder.....	6
Figur 2: Evalueringens opbygning.....	8
Figur 3: Kausalmodel og datakilder brugt i evalueringen.....	8
Figur 4: Udlejninger efter type for boligområder med fleksibel udlejning, 2013-2016. Kilde: LBF, 2017.....	11
Figur 5: Udvikling i andel beskæftigede, 2009-2016. Kilde: BoSocData.....	14
Figur 6: Udvikling i andel studerende, 2009-2016. Kilde: BoSocData.....	15
Figur 7: Samlet udvikling i andel beskæftigede og studerende, 2009-2016. Kilde: BoSocData.....	16
Figur 8: Samlet udvikling i andel beskæftigede og studerende i indsatsområder samt Aarhus Kommune, 2009-2016. Kilde: BoSocData.....	17
Figur 9: Andel af de beboere, der er kommet ind via de to udlejningskriterier i 2014, der er fraflyttet igen medio 2017.....	19
Figur 10: Vurdering af bo-perioden for lejere, der har gjort brug af et fortrin.....	20
Figur 11: Boligorganisationernes besvarelser, efter hvilken grad de enkelte fortrinskriterier medvirker til at styrke beboersammensætningen.....	21
Figur 12: Sociale udfordringer i øvrige afdelinger.....	25
Figur 13: Udvikling i andel beskæftigede beboere i Frydenlund fra indførslen af første udlejningsaftale til 2016, afdelingsvis. Kilde BoSocData.....	26
Figur 14: Udvikling i andel studerende i Frydenlund fra indførslen af første udlejningsredskab til 2016, afdelingsvis. Kilde: BoSocData.....	26
Figur 15: Udvikling i andel beskæftigede i Langkærparken fra indførslen af første udlejningsredskab til 2016. Kilde: BoSocData.....	27
Figur 16: Udvikling i andel studerende i Langkærparken fra indførslen af første udlejningsredskab til 2016. Kilde: BoSocData.....	27
Figur 17: Udvikling i andel beskæftigede beboere i Gellerup/ Toveshøj fra indførslen af første udlejningsaftale til 2016, afdelingsvis. Kilde: BoSocData.....	28
Figur 18: Udvikling i andel studerende i Gellerup/ Toveshøj fra indførslen af første udlejningsredskab til 2016, afdelingsvis. Kilde: BoSocData.....	28
Figur 19: Københavns Kommune og BL's 1. kreds udlejningsmodel. Kilde: KK, Udlejningsmodel, Hovedaftale, 2014.....	29
Figur 20: Udvikling i andel beskæftigede i boligområder med særlige udfordringer/ behov og boligområder med udfordringer/ behov, 2009-2016. Kilde: BoSoc Data.....	47
Figur 21: Udvikling i andel studerende i røde/orange boligområder, 2009-2016. Kilde: BoSoc Data.....	48
Figur 22: Udvikling i andel beskæftigede for de gule boligområder, 2009-2016. Kilde: BoSoc Data.....	49
Figur 23: Udvikling i andel studerende for de gule boligområder, 2009-2016. Kilde: BoSoc Data.....	50
Figur 24: Andel af de beboere, der er kommet ind via de to udlejningskriterier i 2014, der er fraflyttet igen medio 2017. Opdelt på boligområder.....	51
Tabel 1: Brugen af fortrinskriterierne fra fleksibel udlejning. Kilde: AARHUSbolig.....	12
Tabel 2: Effekten af fleksibel udlejning i boligområder med særlige udfordringer/ behov, boligområder med udfordringer og risikoområder.....	17
Tabel 3: Udlejningssituationer med behov for præcisering af praksis.....	23

Tabel 4: Afdelinger der er omfattet af fleksibel udlejning.....	37
Tabel 5: Boligområder i indsats- og kontrolgruppen.....	38
Tabel 6: Udvikling i andel studerende før indførslen af fleksibel udlejning	40
Tabel 7: Ændring i andel studerende, 2009-2012.....	40
Tabel 8: Ændring i andel studerende efter områdets udsathed, 2009-2012	41
Tabel 9: Udvikling i andel beskæftigede før indførslen af fleksibel udlejning	42
<i>Tabel 10: Ændring i andel beskæftigede, 2009-2012</i>	<i>42</i>
Tabel 11: Udvælgelse af områder til evalueringens delrapporter.....	43
Tabel 12: Andel af de beboere, der er kommet ind via de to udlejningskriterier, der er fraflyttet igen medio 2017. Opdelt på boligområder	51
Tabel 13: Oversigt over kombineret udlejningshistorik. Kilde: Aarhus Kommune.....	52

Bilag 1. Afdelinger der er omfattet af fleksibel udlejning

Boligområder	Boligorganisation og afdelingsnummer
Gellerup/Toveshøj	Brabrand Boligforening afd. 4 & 5
Skovgårdsparken	AAB Afd. 24 Brabrand Boligforening afd. 3
Langkærparken, Tilst	AI2Bolig afd. 111
Viby Syd	Alboa afd. 24, 26 og 31 Århus Omegn afd. 2
Vandtårnsområdet, Aarhus N	AAB afd. 19 og 20 Almenbo Afd. 7 Boligkontoret Århus afd. 22, 23, 25, 28 og 29
Frydenlund, Aarhus V	AAB afd. 30 Almenbo afd. 14 og 15 Boligkontoret Århus afd. 27 Ringgården afd. 18
Herredsvang, Aarhus N	AAB afd. 35, 37 og 38 Almenbo afd. 19 og 22 Boligkontoret Århus afd. 31 Ringgården afd. 21
Trigeparken	Ringgården afd. 19 og 20
Elstedhøj og Lystruplund	Ringgården afd. 14c Århus Omegn afd. 6
Holmstrup, Brabrand	Brabrand Boligforening afd. 6
Rundhøj, Holme	AAB afd. 28 Alboa afd. 23 og 25 Almenbo afd. 30 Ringgården afd. 17
Åbyhøjgård	AI2Bolig afd. 110 og 310
Søvangen, Brabrand	Brabrand Boligforeningen afd. 2

Tabel 4: Afdelinger der er omfattet af fleksibel udlejning

Bilag 2. Metodiske overvejelser og datagrundlag

I dette afsnit præsenterer vi evalueringens datagrundlag og den metode. Evalueringen indeholder en kvantitativ analyse, som suppleres af kvalitative fund fra en række afholdte interviews.

Evalueringens datagrundlag bygger samlet set på interviews, en spørgeskemaundersøgelse blandt udlejningsansvarlige fra boligorganisationerne, data fra AARHUSbolig, Det Boligsociale Monitoreringssystem BoSocData¹², Landsbyggefonden samt boligorganisationernes egne data indberettet til den almene styringsdialog.

1. Hovedrapportens design: Difference-in-difference

I det følgende afsnit præsenteres hovedrapportens analysedesign og efterfølgende præsenteres de data, som ligger til grund for evalueringens kvantitative analyser. Formålet i hovedrapporten er at identificere effekten af fleksibel udlejning. Vi måler effekten på beboersammensætningen via beboernes beskæftigelse og andelen, som modtager SU. Som nævnt i kapitlets indledende afsnit bygger designet i evalueringens hovedrapport på logikken fra det såkaldte difference-in-difference design. Dette design er meget anvendt til at estimere effekter af forskellige ændringer skabt af begivenheder, lovændringer eller indsatser, og designet kan håndtere de problemer som man typisk har, hvis man udelukkende benytter en før-efter logik til at undersøge effekten af en given indsats.

Logikken i designet er at observere og sammenligne udviklingen i outcomes over tid for en given indsatsgruppe og en given kontrolgruppe. I hovedrapporten observerer og sammenligner vi derfor boligområder, der har anvendt fleksibel udlejning (indsatsgruppen) og boligområder, der ikke har anvendt fleksibel udlejning (kontrolgruppen), før og efter indførslen af indsatsen. I nedenstående tabel er det angivet, hvilke boligområder, som har anvendt fleksibel udlejning, og som dermed indgår i evalueringens indsatsgruppe, og hvilke boligområder, som ikke har anvendt fleksibel udlejning, og som er udvalgt til evalueringens kontrolgruppe.

Boligområder i indsatsgruppen	Boligområder i kontrolgruppen
Gellerup/Toveshøj ***	Vejlby Vest ***
Frydenlund ***	Håndværkerparken *
Langkærparken ***	Langenæs/Kirkedammen **
Rundhøj **	Vestergårdsparken **
Elstedhøj **	Charlottehøj **
Herredsvang **	Vistoftparken/-Ranunkelvej/Højager **
Holmstrup **	Tranbjergparken **
Lystruplund **	
Skovgårdsparken ***	
Søvangen *	
Trigeparken ***	
Vandtårnsområdet **	
Viby Syd ***	
Åbyhøjgård **	

Tabel 5: Boligområder i indsats- og kontrolgruppen

¹² BoSocData er Aarhus Kommune og boligorganisationerne i BL's 5. kreds fælles monitoreringssystem.

Note: Boligområder, som er markeret med *, er i kategoriseringsmodellen for 2013 kategoriseret som et grønt "øvrigt boligområde", boligområder, som er markeret med **, er i kategoriseringsmodellen for 2013 kategoriseret som et gult "risikoområde" og boligområder, som er markeret med ***, er røde/orange boligområder, som er "udsatte eller særlig udsatte boligområder".

Vi observerer og sammenligner således den gennemsnitlige udvikling i beboersammensætningen i boligområderne, som indgår i indsatsgruppen med den gennemsnitlige udvikling i beboersammensætningen i boligområderne, som indgår i kontrolgruppen. Således benyttes udviklingen i kontrolgruppens beboersammensætning som proxy for udviklingen i indsatsgruppens beboersammensætning i fraværet af indsatsen, da det ikke er muligt at observere, hvordan boligområderne i indsatsgruppen ville have udviklet sig, hvis de ikke havde anvendt fleksibel udlejning. Før det er meningsfuldt at antage, at udviklingen i kontrolgruppen mht. beboersammensætningen udtrykker den kontrafaktiske udvikling for boligområderne i indsatsgruppen, er det nødvendigt, at indsatsgruppen og kontrolgruppen i gennemsnit følger den samme udvikling. Dette kaldes antagelsen om parallelle trends. Denne antagelse kan ikke testes direkte, men vi kan vurdere, hvorvidt boligområderne i indsatsgruppen og kontrolgruppen følger samme udvikling i beboersammensætning, inden indsatsområderne indførte fleksibel udlejning. Hvis det er tilfældet, og man samtidig kan observere, at den parallelle trend ophører, når fleksibel udlejning indføres, er det en kraftig indikation på, at der er en effekt af fleksibel udlejning på beboersammensætning. I det følgende afsnit vurderes det, om denne antagelse synes opfyldt i tilstrækkelig grad.

1.1. Vurdering af antagelsen om parallelle trends

Det centrale ved antagelsen om parallelle trends er ikke det absolutte niveau i andelen af beskæftigede og andelen af studerende, men om tendensen har været det samme. Således er det afgørende, at boligområderne i indsatsgruppen og boligområderne i kontrolgruppen har oplevet samme relative udvikling i beboersammensætning, f.eks. en stigning på ca. 4. procentpoint, i perioden op til indførelsen af fleksibel udlejning i indsatsgruppen. Dette vurderes ud fra perioden fra 2009 og til og med 2012, da fleksibel udlejning blev indført i 2013. I Tabel 5 nedenfor ses boligområderne i indsatsgruppen og kontrolgruppens udvikling mht. andelen af studerende.

	2009	2010	2011	2012	Overordnet tendens
Indsatsgruppe					
Gellerup/Toveshøj	9,95%	11,69%	14,04%	15,49%	Positiv (+5,54 procentpoint)
Frydenlund	11,46%	11,74%	12,29%	15,33%	Positiv (+3,86 procentpoint)
Langkærparken	5,83%	6,99%	7,69%	7,98%	Positiv (+2,16 procentpoint)
Rundhøj	10,72%	11,90%	10,75%	12,08%	Positiv (+1,36 procentpoint)
Elstedhøj	6,00%	6,40%	8,57%	9,33%	Positiv (+3,33 procentpoint)
Herredsvang	16,87%	17,54%	18,76%	20,10%	Positiv (+3,23 procentpoint)
Holmstrup	6,26%	7,69%	8,01%	8,02%	Positiv (+1,76 procentpoint)
Lystruplund	6,77%	7,73%	11,05%	12,37%	Positiv (+5,59 procentpoint)
Skovgårdsparken	16,77%	17,27%	17,94%	19,65%	Positiv (+2,88 procentpoint)
Søvangen	11,29%	11,03%	11,72%	10,07%	Negativ (-1,22 procentpoint)
Trigeparken	8,44%	8,10%	9,57%	10,18%	Positiv (+1,74 procentpoint)
Vandtårnsområdet	12,83%	13,79%	14,25%	15,55%	Positiv (+2,72 procentpoint)
Viby Syd	11,07%	12,82%	14,41%	15,58%	Positiv (+4,51 procentpoint)
Åbyhøjgård	10,34%	10,98%	14,25%	14,43%	Positiv (+4,09 procentpoint)
Gennemsnitlig udvikling	11,36%	12,43%	13,76%	15,01%	Positiv (+3,65 procentpoint)

Kontrolgruppe					
Vejlby Vest	10,95%	11,38%	12,13%	15,09%	Positiv (+4,14 procentpoint)
Håndværkerparken	7,84%	8,07%	8,99%	9,95%	Positiv (+2,11 procentpoint)
Langenæs/Kirkedammen	11,24%	11,99%	13,84%	14,84%	Positiv (+3,60 procentpoint)
Vestergårdsparken	7,53%	8,95%	9,72%	9,95%	Positiv (+2,42 procentpoint)
Charlottehøj	15,71%	15,12%	14,66%	16,60%	Positiv (+0,89 procentpoint)
Vistoftparken/-					
Ranunkelvej/Højager	5,77%	5,68%	7,17%	7,84%	Positiv (+2,07 procentpoint)
Tranbjergparken	3,17%	5,35%	5,95%	4,86%	Positiv (+1,69 procentpoint)
Gennemsnitlig udvikling	10,04%	10,44%	11,25%	12,55%	Positiv (+2,50 procentpoint)

Tabel 6: Udvikling i andel studerende før indførslen af fleksibel udlejning

I ovenstående tabel ses det, at der med undtagelsen af Søvangen, har været en stigning i andelen af studerende i alle boligområderne i både indsats- og kontrolgruppen. Derudover ses det, at boligområderne i indsatsgruppen i gennemsnit har oplevet en stigning i andelen af studerende på 3,65 procentpoint fra 2009-2012, og at boligområderne i kontrolgruppen har oplevet en stigning i andelen af studerende på 2,50 procentpoint. Det fremgår således, at boligområderne i indsatsgruppen i gennemsnit har oplevet en *lidt større* stigning i andelen af studerende forinden indførslen af fleksibel udlejning, end boligområderne i kontrolgruppen. Der er dog kun tale om en gennemsnitlig forskel mellem udviklingen for boligområderne i indsatsgruppen og boligområderne i kontrolgruppen på 1,15%. Dette understøttes af tallene i nedenstående tabel, som viser ændringen i andelen af studerende mellem de enkelte år.

	2009	Ændring fra 2009-2010	Ændring fra 2010-2011	Ændring fra 2011-2012	Total ændring fra 2009-2012
Gennemsnittet for indsatsgruppen	11,36%	+1,07 procentpoint	+1,33 procentpoint	+1,25 procentpoint	+3,65 procentpoint
Gennemsnittet for kontrolgruppen	10,04%	+0,40 procentpoint	+0,81 procentpoint	+1,29 procentpoint	+2,50 procentpoint

Tabel 7: Ændring i andel studerende, 2009-2012

Som det fremgår af tabellen, har boligområderne i indsatsgruppen og kontrolgruppen udviklet sig nogenlunde ens mellem årene fra 2009-2012 mht. andelen af studerende. *Overordnet betragter vi derfor den gennemsnitlige udvikling i boligområderne i kontrolgruppen som en udmærket indikator for, hvordan boligområderne i indsatsgruppen ville have udviklet sig i fraværet af fleksibel udlejning.*

For at kvalificere difference-in-difference analysen laver vi endvidere to subgruppeanalyser, hvor vi inddeler boligområderne i subgrupper afhængigt af deres kategorisering fra kategoriseringsmodellen 2013. Boligområdernes kategorisering fra kategoriseringsmodellen 2013 er angivet i tabel 4.

Vi foretager to subgruppeanalyser. Den ene analyse er en difference-in-difference analyse af boligområderne i indsats- og kontrolgruppen, som er kategoriseret som røde/orange udsatte eller særligt udsatte områder, og i den anden subgruppeanalyse indgår boligområderne fra indsatsgruppen og kontrolgruppen, som er kategoriseret som gule risikoområder. I nedenstående tabel ses forskellen i udviklingen mellem de røde boligområder fra indsats- og kontrolgruppen og forskellen i udviklingen mellem de gule boligområder fra indsats- og kontrolgruppen.

	2009	Ændring fra 2009-2010	Ændring fra 2010-2011	Ændring fra 2011-2012	Total ændring fra 2009-2012
Gennemsnit for røde indsatsområder	10,66%	+1,26 procentpoint	+1,57 procentpoint	+1,44 procentpoint	+4,28 procentpoint
Gennemsnit for røde kontrolområder	10,95%	+0,43 procentpoint	+0,75 procentpoint	+2,96 procentpoint	+4,14 procentpoint
Gennemsnit for gule indsatsområder	12,82 %	+0,87 procentpoint	+1,03 procentpoint	+1,14 procentpoint	+3,04 procentpoint
Gennemsnit for gule kontrolområder	10,56 %	+0,47 procentpoint	+0,78 procentpoint	+0,96 procentpoint	+2,20 procentpoint

Tabel 8: Ændring i andel studerende efter områdets udsathed, 2009-2012

Som det fremgår af tabellen, er forskellen i den gennemsnitlige udvikling for boligområderne i kontrolgruppen og indsatsgruppen blevet en smule mindre, når man sammenligner efter graden af udsathed. Forskellen i udviklingen for røde boligområder i indsatsgruppen og kontrolgruppen er således 0,14 procentpoint, mens forskellen i udviklingen for gule boligområder i indsatsgruppen og kontrolgruppen er 0,84. Tendenserne er dog stadig de samme på tværs af begge subgrupper (gule og røde boligområder). Vi mener derfor, at der er plausibelt, at udviklingen i kontrolområderne, efter indførelsen af fleksibel udlejning, kan antages at vise den kontrafaktiske udvikling i andelen af studerende i indsatsgruppen, hvis de ikke havde indført fleksibel udlejning. Samlet set vurderer vi således, at antagelsen om parallelle trends i forhold til udviklingen i andelen af studerende synes opfyldt.

I det følgende vurderer vi antagelsen om parallelle trends i forhold til udviklingen i andelen af beskæftigede i boligområderne i indsatsgruppen og boligområderne i kontrolgruppen i perioden op til indførelsen af fleksibel udlejning. I tabellen nedenfor ses denne udvikling fra 2009-2012.

	2009	2010	2011	2012	Overordnet tendens
Indsatsområder					
Gellerup/Toveshøj	22,72%	20,67%	19,89%	19,46%	Negativ (-3,25 procentpoint)
Frydenlund	31,56%	30,63%	29,60%	28,56%	Negativ (-3,00 procentpoint)
Langkærparken	40,80%	36,87%	36,59%	34,65%	Negativ (-6,15 procentpoint)
Rundhøj	40,35%	36,29%	37,12%	35,05%	Negativ (-5,30 procentpoint)
Elstedhøj	38,88%	37,02%	34,86%	32,05%	Negativ (-6,83 procentpoint)
Herredsvang	32,05%	30,78%	29,73%	28,98%	Negativ (-3,06 procentpoint)
Holmstrup	32,32%	31,78%	31,21%	31,07%	Negativ (-1,25 procentpoint)
Lystruplund	41,67%	39,69%	37,37%	33,33%	Negativ (-8,33 procentpoint)
Skovgårdsparken	31,24%	29,49%	27,24%	25,69%	Negativ (-5,56 procentpoint)
Søvangen	39,17%	41,15%	38,85%	37,30%	Negativ (-1,87 procentpoint)
Trigeparken	34,39%	32,24%	31,94%	31,76%	Negativ (-2,63 procentpoint)
Vandtårnsområdet	37,04%	34,66%	33,04%	31,11%	Negativ (-5,93 procentpoint)
Viby Syd	35,35%	32,72%	31,12%	30,62%	Negativ (-4,73 procentpoint)
Åbyhøjgård	32,69%	30,98%	29,73%	28,36%	Negativ (-4,33 procentpoint)
Gennemsnitlig udvikling	32,38%	30,37%	29,18%	28,13%	Negativ (-4,25 procentpoint)
Kontrolområder					
Vejlby Vest	39,71%	38,76%	35,85%	33,24%	Negativ (-6,47 procentpoint)
Håndværkerparken	44,43%	40,87%	38,30%	38,05%	Negativ (-6,38 procentpoint)
Langenæs/Kirkedammen	40,83%	37,72%	36,40%	34,82%	Negativ (-6,01 procentpoint)

Vestergårdsparken	38,18%	33,76%	33,50%	33,08%	Negativ (-5,10 procentpoint)
Charlottehøj	39,93%	38,96%	37,89%	36,34%	Negativ (-3,59 procentpoint)
Vistoftparken/-					
Ranunkelvej/Højager	46,47%	44,79%	42,68%	41,69%	Negativ (-4,78 procentpoint)
Tranbjergparken	35,73%	32,39%	33,14%	34,57%	Negativ (-1,16 procentpoint)
Gennemsnitlig udvikling	41,01%	38,56%	36,96%	35,86%	Negativ (-5,14 procentpoint)

Tabel 9: Udvikling i andel beskæftigede før indførslen af fleksibel udlejning

Som det fremgår af tabellen ovenfor, har boligområderne i indsatsgruppen og kontrolgruppen udviklet sig nogenlunde ens mellem årene fra 2009-2012 i forhold til andelen af beskæftigede. I alle boligområderne i indsatsgruppen og kontrolgruppen er den overordnede tendens den samme: Fra 2009-2012 er der sket et fald i andelen af beskæftigede i boligområderne. Samlet set er forskellen i udviklingen fra 2009-2012 mellem boligområderne i indsatsgruppen og kontrolgruppen 0,89 procentpoint, og boligområderne i kontrolgruppen har oplevet et lidt større fald i andelen af beskæftigede, end boligområderne i indsatsgruppen. Vi vurderer samlet set, at antagelsen om parallelle trends i udviklingen i andelen af beskæftigede mellem indsatsgruppen og kontrolgruppen synes opfyldt.

For at kvalificere difference-in-difference analysen laver vi imidlertid også her sammenligninger mellem røde boligområder i indsats- og kontrolgruppen og mellem gule boligområder i indsats- og kontrolgruppen. Disse fremgår af nedenstående tabel.

	2009	Ændring fra 2009-2010	Ændring fra 2010-2011	Ændring fra 2011-2012	Total ændring fra 2009-2012
Gennemsnit for røde indsatsområder	34,89%	+1,26 procentpoint	+1,57 procentpoint	+1,44 procentpoint	+4,28 procentpoint
Gennemsnit for røde kontrolområder	39,71%	+0,43 procentpoint	+0,75 procentpoint	+2,96 procentpoint	+4,14 procentpoint
Gennemsnit for gule indsatsområder	35,14 %	+0,87 procentpoint	+1,03 procentpoint	+1,14 procentpoint	+3,04 procentpoint
Gennemsnit for gule kontrolområder	40,17%	+0,47 procentpoint	+0,78 procentpoint	+0,96 procentpoint	+2,20 procentpoint

Tabel 10: Ændring i andel beskæftigede, 2009-2012

De fremgår af tabellen, at forskellen i udviklingen i andelen af beskæftigede bliver mindre, når man inddeler boligområderne fra indsatsgruppen og kontrolgruppen i subgrupper. Tendensen er dog den samme som i den samlede forskel i udviklingen mellem boligområderne i indsatsgruppen og kontrolgruppen mht. beskæftigede. Vi vurderer derfor, at antagelsen om parallelle trends i forhold til udviklingen i andelen af beskæftigede synes opfyldt i tilstrækkelig grad mellem boligområderne i indsatsgruppen og kontrolgruppen.

Samlet set vurderer vi, at udviklingen i boligområderne i kontrolgruppen kan benyttes til at vise den kontrafaktiske udvikling for boligområderne i indsatsgruppen mht. den samlede beboersammensætning, hvis boligområderne i indsatsgruppen ikke havde fået indsatsen fleksibel udlejning.

I hovedrapporten laver vi tre forskellige difference-in-difference analyser. I den første analyse bruger vi udviklingen i beboersammensætningen i *hele kontrolgruppen* som indikator for, hvordan *hele indsatsgruppen* ville have udviklet sig, hvis de ikke havde indført fleksibel udlejning. Denne analyse kvalificerer vi med to yderligere analyser, som anlægger et smallere fokus på henholdsvis de røde og de gule boligområder. I anden analyse bruger vi derfor udviklingen i beboersammensætningen i *røde boligområder fra kontrolgruppen* som indikator for,

hvordan de *røde boligområder fra indsatsgruppen* ville have udviklet sig, hvis de ikke havde indført fleksibel udlejning. I den sidste analyse bruger vi udviklingen i beboersammensætningen i *gule boligområder fra kontrolgruppen* som indikator for, hvordan de *gule boligområder fra indsatsgruppen* ville have udviklet sig, hvis de ikke havde fået fleksibel udlejning.

De to subgruppeanalyser laves for at sikre, at den variation, som trods alt findes i udviklingen mht. andelen af studerende og andelen af beskæftigede mellem indsatsgruppen og kontrolgruppen, ikke påvirker evalueringens konklusioner.

2. Udvælgelse af boligområder til delrapporter

I det følgende afsnit præsenterer vi de fire områder, vi har valgt at fokusere på i evalueringens delrapporter. Vi har udvalgt områderne: Frydenlund, Gellerup/Toveshøj og Langkærparken. I delrapporterne anlægger vi et mere snævert sigte på effekten af fleksibel udlejning på beboersammensætningen i det enkelte område, og vi vurderer effekten af fleksibel udlejning i delrapporterne på baggrund af en før-efter logik.

Områderne Frydenlund, Gellerup/Toveshøj og Langkærparken er udvalgt til delrapporterne, da de adskiller sig på en række parametre. I udvælgelsen af områderne har vi således brugt logikken fra "Most Different Systems Design", som kort fortalt går ud på at vælge så forskellige cases som muligt. Logikken i denne udvælgelsesmetode tilsiger, at man ved at udvælge cases, som adskiller sig på en række parametre, med undtagelse af det man undersøger (her indførslen af fleksibel udlejning), kan sandsynliggøre, at et ensartet udfald på tværs af de udvalgte cases skyldes det undersøgte.

Denne udvælgelse sikrer en stærk test af fleksibel udlejning, da det gør det muligt for os at gå i dybden med effekten af fleksibel udlejning i vidt forskellige kontekster. Hvis der, på tværs af alle områder, findes en positiv effekt af fleksibel udlejning på beboersammensætningen i områderne mht. beskæftigelse og uddannelse, så tyder det på, at fleksibel udlejning virker uafhængigt af udsathed. Som det fremgår af nedenstående tabel, adskiller de tre områder sig bl.a. i forhold til andelen af beboere, som i 2012 var i beskæftigelse eller i uddannelse, samt i forhold til deres samlede kategorisering fra kategoriseringsmodellen (2013).

	Andel (2012)	Beskæftigede (2012)	Andel (2012)	studerende	Samlet kategorisering	kategorisering	fra
					kategoriseringsmodellen (2013)		
Gellerup/Toveshøj	19,46%		15,49%		20		
Frydenlund	28,56%		15,33%		17		
Langkærparken	34,65%		7,98%		19		

Tabel 11: Udvælgelse af områder til evalueringens delrapporter

I de tre boligområder var der i 2012 færrest personer i beskæftigelse i Gellerup/Toveshøj (19,46%) og flest beskæftigede i Langkærparken (34,65%). I Gellerup/Toveshøj var der i 2012 flest studerende (15,49%), mens der var færrest i Langkærparken (7,98%). Endvidere adskilte områderne sig, før indførslen af fleksibel udlejning, mht. deres samlede kategorisering i kategoriseringsmodellen. I udvælgelsen af områder til delrapporterne har vi således søgt at udvælge områder, som adskiller sig i forhold til hvor mange beboere, som er studerende eller beskæftigede, og endvidere i forhold til deres grad af udsathed. Derudover adskiller de tre udvalgte boligområder sig fra hinanden på en række andre parametre, herunder omfanget af boligsociale indsatser, som i sig selv forventes at have positiv indflydelse på de undersøgte indikatorer gennem uddannelses- og beskæftigelsesindsatser. Ydermere består områderne af afdelinger af forskellig størrelse, huslejeniveauet er forskelligt, og områderne adskiller sig mht. om de er bynære eller i periferien af Aarhus. Endvidere er der

repræsenteret flere forskellige boligorganisationer i områdernes afdelinger. Samlet set vurderer vi, at udvælgelsen af disse fire områder gør os i stand til at gå i dybden med fleksibel udlejning i forskellige kontekster.

3. Kvantitative indikatorer til analysen

I dette afsnit præsenteres de kvantitative indikatorer, som vi benytter i evalueringen. I udvælgelsen af indikatorerne har vi forsøgt at opnå så valide indikatorer som muligt, hvorfor vi inddrager indikatorer fra flere forskellige datakilder.

Til at måle i hvor høj grad fortrinskriterierne fra fleksibel udlejning har fundet anvendelse benytter vi data fra AARHUSbolig og Almen Styringsdialog. Tallene fra AARHUSbolig indberettes direkte fra boligforeningerne, som står for udlejningerne af boligerne i deres respektive områder. Vi vurderer derfor, at tallene overordnet set må være pålidelige, da boligforeningerne må antages at være den aktør, som har mest indgående kendskab til, hvordan lejemålene i deres boligområde udlejes. Specifikt benytter vi data for antallet af udlejninger, som er foretaget efter et af de fire fortrinskriterier, frem for antallet af boliger, som er blevet tilbudt efter et fortrinskriterie, men som er afslået. Vi mener derfor, at den indikator, vi benytter for brugen af fleksibel udlejning, må være retvisende. Det er dog vigtigt at have in mente, at det kun er ansøgeren, som skal opfylde fortrinskriteriet, og ikke eksempelvis ansøgerens ægtefælle. Hvis der f.eks. har været 50 udlejninger efter beskæftigelseskriteriet vil der således være tilflyttet 50 personer i beskæftigelse, men samtidig kan de have ægtefæller, som er på offentlig forsørgelse. Flexibel udlejning vil således ikke have en 1 til 1 effekt på udviklingen i beboersammensætningen.

Til at måle effekten af fleksibel udlejning på beboersammensætningen benyttes socioøkonomiske data fra BoSocData. I udvælgelsen af disse indikatorer har vi lagt vægt på, at de så vidt muligt skal afspejle den effekt, vi forventer, at fortrinskriterierne har på udviklingen i beboersammensætningen. Vi har valgt følgende to indikatorer til at måle udviklingen i andelen af beskæftigede i boligområderne:

1. Andel 18-64-årige som er selvforsørgede med virksomhedstilknytning.

Denne indikator mener vi bør afspejle den udvikling, vi forventer i andelen af beboere i beskæftigelse. Den skal således bruges til at vise, om brugen af fortrinskriteriet vedrørende beskæftigelse har medført en øget andel beskæftigede i indsatsområderne, som har fleksibel udlejning. Endvidere mener vi, at denne indikator er et mere retvisende mål for andelen af beskæftigede, end f.eks. mål for andelen uden for arbejdsmarkedet. Det skyldes, at et fald i andelen af personer uden for arbejdsmarkedet ikke nødvendigvis indikerer, at der er kommet flere i beskæftigelse. Faldet kan også skyldes, at der er kommet flere på f.eks. SU eller folkepension. Vi mener derfor, at vi med målet for andelen af voksne fra 18-64 år, som er i arbejde (selvforsørgede med virksomhedstilknytning), opnår det mest retvisende mål.

Vi har valgt følgende indikator til at måle udviklingen i andelen af studerende i boligområderne:

2. Andel 18-64-årige som går på en uddannelse, hvor de modtager SU.

Indikatoren skal bruges til at vise, om brugen af fortrinskriteriet for studerende har medført en øget andel studerende i de områder, som anvender fleksibel udlejning. Vi mener, at denne indikator bør afspejle den udvikling, vi forventer i andelen af beboere under uddannelse.

4. Supplerende analyser

I det følgende præsenteres grundlaget for de to analyser, vi har lavet som supplement til vores overordnede kvantitative analyse. Vi har gennemført en survey blandt de udlejningsansvarlige i boligforeningerne og afholdt interviews med nøglepersoner fra boligforeningerne. I de følgende to afsnit gennemgås vores to supplerende undersøgelser.

4.1. Survey

Vores survey blev udsendt til de 8 udlejningsansvarlige i boligorganisationerne. Formålet med den var at spørge ind til deres brug af og erfaringer med fleksibel udlejning. De adspurgte boligorganisationer var:

1. AAB
2. Alboa
3. Almenbo
4. AI2bolig
5. Brabrand Boligforening
6. Boligkontoret Århus
7. Ringgården
8. Århus Omegn

I spørgeskemaet spurgte vi bl.a. ind til deres vurdering af, om fleksibel udlejning har virket efter hensigten, og om fleksibel udlejning har bidraget til at skabe en mere balanceret beboersammensætning i de afdelinger som benytter udlejningsredskabet. Udformningen af spørgsmålene byggede til dels på tidligere gennemførte undersøgelser af fleksibel udlejning fra SFI i 2012 og 2015.

Overordnet spurgte vi om, hvorvidt fleksibel udlejning har:

- Medvirket til at styrke beboersammensætningen
- Medvirket til at styrke beboersammensætning mht. beboernes tilknytning til arbejdsmarkedet
- Medvirket til at styrke beboersammensætning mht. at øge andelen af beboere under uddannelse
- Medvirket til at styrke beboersammensætning mht. at øge andelen af beboere, som er par uden hjemmeboende børn
- Medvirket til at styrke beboersammensætning mht. at øge andelen af beboere, som er over 55 år og uden hjemmeboende børn
- Betydning for bo-perioden for beboere, der har fået tildelt en bolig gennem et fortrin
- Gjort det vanskeligere for nogle ansøgergrupper at finde en bolig
- Medvirket til sociale udfordringer i afdelinger, som ikke har aftale om fleksibel udlejning

4.2. Afholdte interviews

Vi har gennemført interviews blandt udvalgte centrale medarbejdere, der arbejder med udlejningen i boligorganisationerne. Helt præcist har vi gennemført 7 interviews blandt 4 udvalgte boligorganisationer. Disse boligorganisationer er Brabrand Boligforening, Alboa, Boligkontoret Århus samt AI2Bolig. Formålet var dels at afdække deres administrative praksis og belyse eventuelle (u)hensigtsmæssigheder og forbedringspotentialer. Derudover har udvalgte afdelingsformænd og boligsociale koordinatore deltaget. Deres bidrag til undersøgelsen har været med vægt på boligområdernes sociale sammenhængskraft og fællesskab i relation til

beboersammensætningen. Interviewene har derfor dels adresseret boligorganisationens praksis og erfaringer med udlejningsredskabet på tværs af afdelinger og områder, samt adresseret konkrete områder og afdelingers udvikling i beboersammensætning og sociale dynamikker.

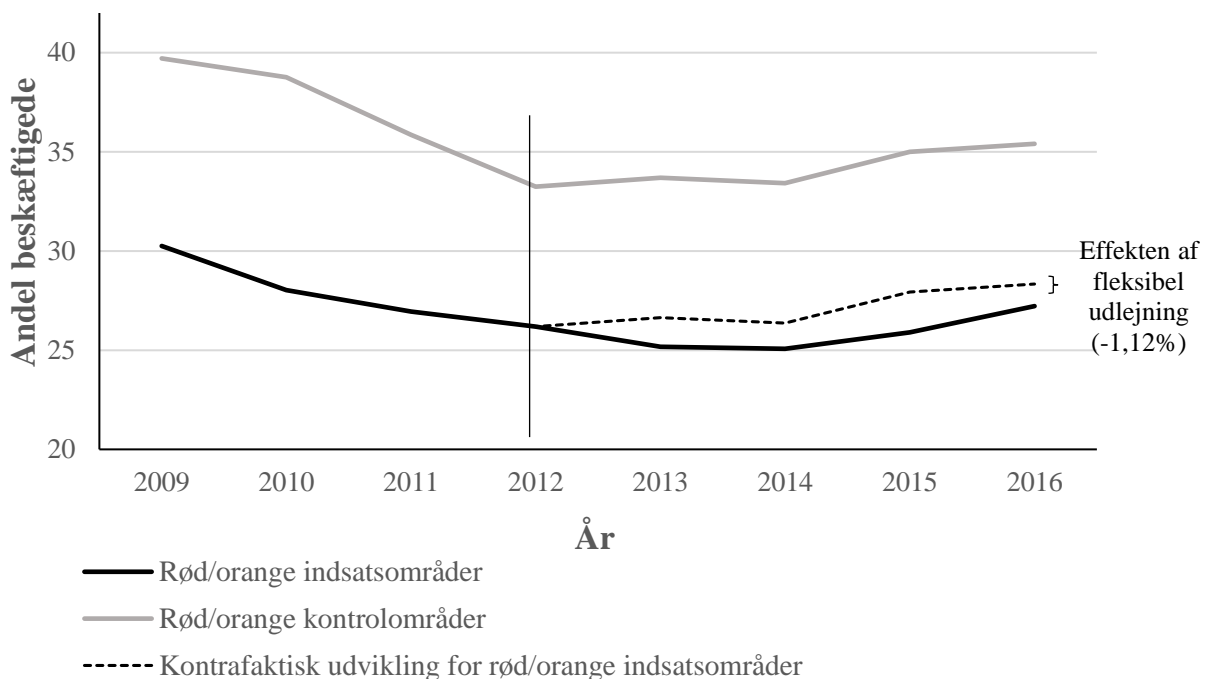
Bilag 3. Kvantitative analyser i hovedrapporten

1. Difference-in-differenceanalyser

1.1. Særligt udsatte og udsatte boligområder (røde og orange områder)

Difference-in-difference-analysen viser, at fleksibel udlejning har en effekt på både andelen af beboere i beskæftigelse og andelen af studerende i boligområderne. Nedenfor er effekterne undersøgt nærmere for at se, om der er forskel på, hvor virksom fleksibel udlejning er alt efter udsathed i de boligområder, det bliver bragt i anvendelse i. Det er undersøgt ved at splitte indsats- og kontrolgrupperne op efter deres kategorisering i kategoriseringsmodellen fra 2013, så 'udsatte' og 'særligt udsatte' boligområder er analyseret for sig og 'risikoområder'¹³ er analyseret for sig.

Udvikling i andel beskæftigede



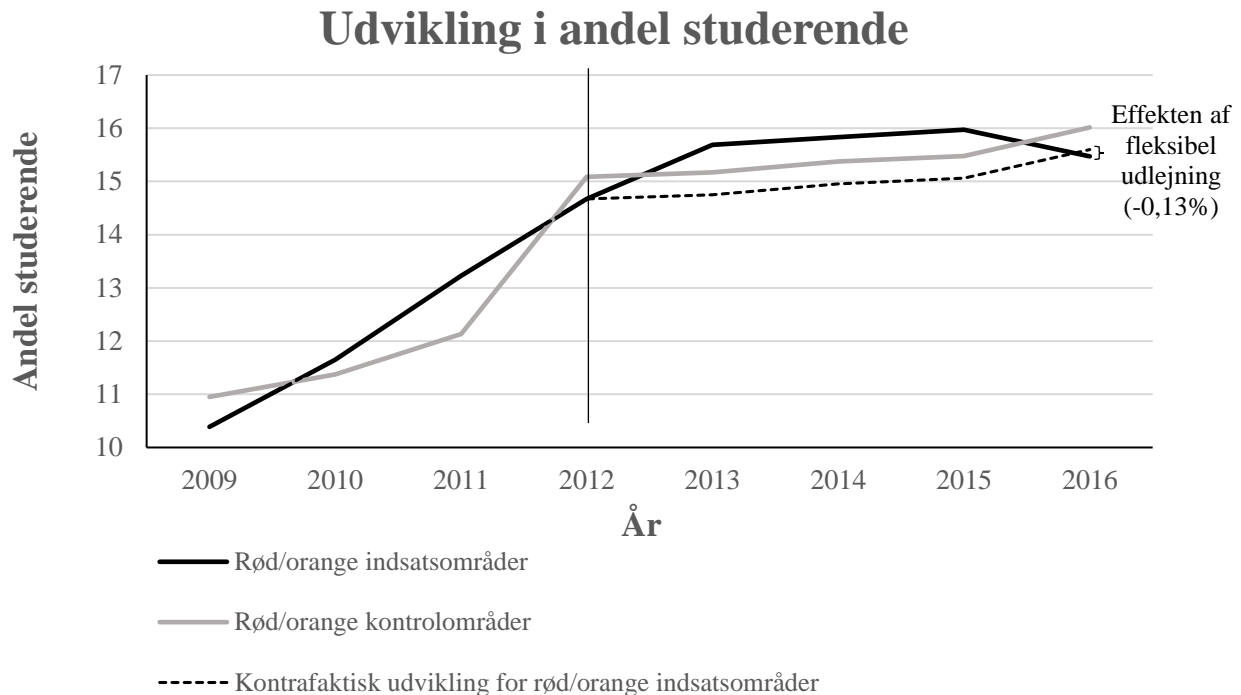
Figur 20: Udvikling i andel beskæftigede i boligområder med særlige udfordringer/ behov og boligområder med udfordringer/ behov, 2009-2016. Kilde: BoSoc Data

Det fremgår af figur 20, at effekten af fleksibel udlejning er negativ på -1,12 %. Dette betyder, at indførelsen af fleksibel udlejning har medført en mindre andel beskæftigede beboere, end hvis disse områder ikke havde

¹³ "Særligt udsatte områder" er de boligområder, der i kategoriseringsmodellen kategoriseres som røde, mens "udsatte boligområder" og "risikoområder" er de boligområder, der kategoriseres som hhv. orange og gule.

anvendt fleksibel udlejning. Det skal bemærkes, at udviklingen i kontrolområdet, Vejlbj Vest, og indsatsområderne har en forholdsvis identisk udvikling ind til 2012.

Dog er denne analyse behæftet med usikkerheder, da der ikke forekommer flere sammenlignelige boligområder end Vejlbj Vest for denne røde/orange kategorisering. Resultatet er derfor usikkert ift., at der kan være talrige ukendte og lokale faktorer, der har betydning for områdets udvikling i beboersammensætning. Dog tyder analysen på, at udlejningsredskabet ikke har den forventede effekt og måske sågar den modsatte effekt, når der er tale om særligt udsatte og udsatte boligområder.



Figur 21: Udvikling i andel studerende i røde/orange boligområder, 2009-2016. Kilde: BoSoc Data

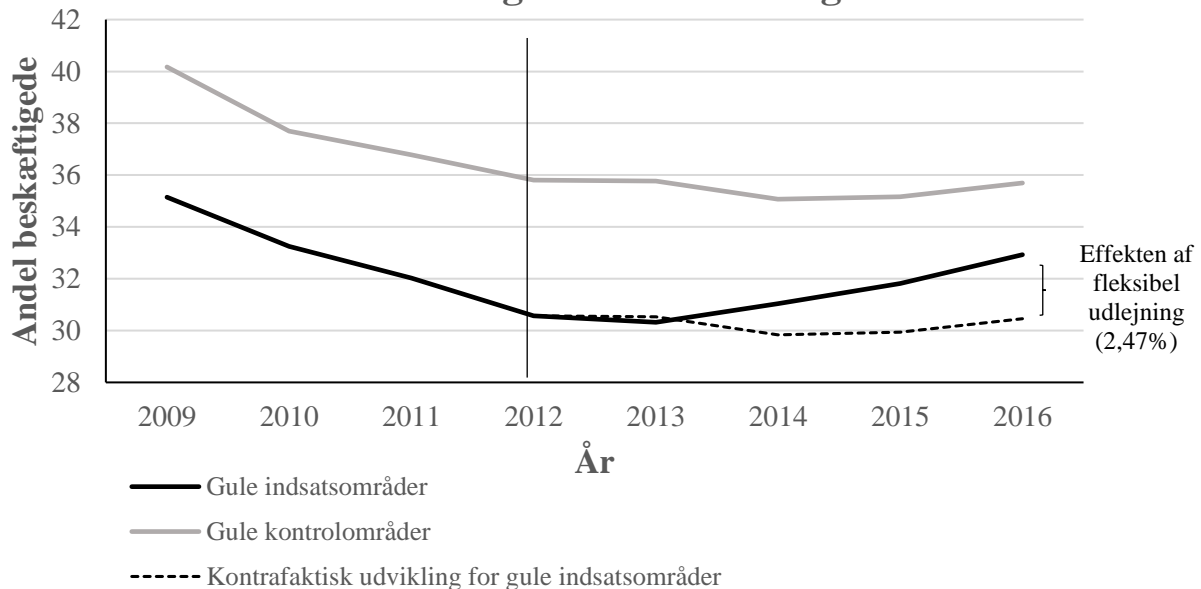
Det fremgår af figur 21, at udlejningsredskabet har lille negativ effekt (-0,13%) på udviklingen i beboersammensætningen ift. andelen af studerende. Dette betyder således, at fraværet af udlejningsaftalen havde resulteret i en bedre beboersammensætning. Ligesom den foregående analyse er denne også behæftet med usikkerheder, da der i kontrolgruppen kun indgår boligområdet Vejlbj Vest.

Analysen tyder altså på, at udlejningsredskabet ikke har den forventede effekt og måske sågar den modsatte effekt på beboersammensætningen ift. andel studerende, når det indføres i områder, der allerede ved indførslen er kategoriseret som særligt udsatte eller udsatte boligområder.

1.2. Risikoområder (gule områder)

Tilsvarende analyse gennemføres for de gule kategoriserede områder. Til forskel fra ovenstående analyse af de røde/orange områder er der i denne analyse flere mulige områder i kontrolgruppen, som ikke har anvendt fleksibel udlejning. Det skal bemærkes, at der i indsatsgruppen forekommer seks boligområder og i kontrolgruppen forekommer fem boligområder. Dette styrker analysens resultater.

Udvikling i andel beskæftigede



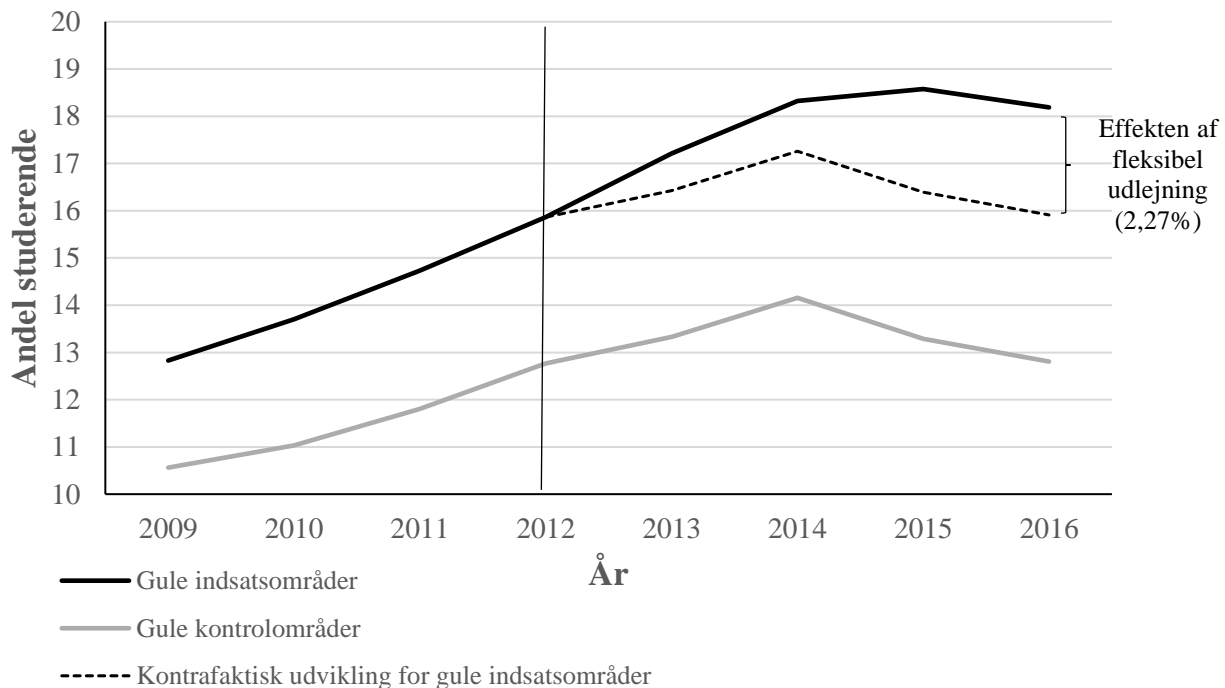
Figur 22: Udvikling i andel beskæftigede for de gule boligområder, 2009-2016. Kilde: BoSoc Data

Det fremgår af Figur 22, at der er en positiv effekt af fleksibel udlejning på 2,47%, når udviklingen i de gule boligområder i indsatsgruppen sammenholdes med de gule områder i kontrolgruppen. Dette betyder, at fleksibel udlejning siden 2013 har styrket beboersammensætningen i disse områder ift. andelen af beboere i beskæftigelse. De gule kategoriserede boligområder udvikler sig tilsyneladende således, at forskellen mellem de to grupper af boligområder mindskes i perioden.

Det skal bemærkes, at udviklingen i hhv. kontrolgruppen og indsatsgruppen er tilnærmelsesvis identisk før udlejningsredskabets indførsel.

Ovenstående analyse antyder dermed, at fleksibel udlejning bidrager til at styrke beboersammensætningen i de gule indsatsområder. Det skal endvidere bemærkes, at der i de gule boligområder ofte er tale om udlejningsaftaler, som omfatter op til 75% af de ledigblevne boliger, hvorimod de røde/orange boligområder har op til 100% af de ledigblevne boliger.

Udvikling i andel studerende



Figur 23: Udvikling i andel studerende for de gule boligområder, 2009-2016. Kilde: BoSoc Data

Det fremgår af figur 23, at effekten af fleksibel udlejning er 2,27 procentpoint for de gule områder. Flexibel udlejning har da balanceret beboersammensætningen ift. andelen af studerende med 2,27 procentpoint ift. sammenlignelige boligområder uden en udlejningsaftale.

Denne analyse indikerer dermed, at fleksibel udlejning har en positiv effekt ift. de gule boligområders andel af studerende i beboersammensætningen. Pointen om boligområdets omdømme er ligeledes relevant her. Man kan formode, at de studerende er mere tilbøjelige og måske tiltrukket af at vælge et gult frem for et rødt/orange boligområde i udgangspunktet, såvel som de umiddelbart kan være mere tilbøjelige til at blive boende i området.

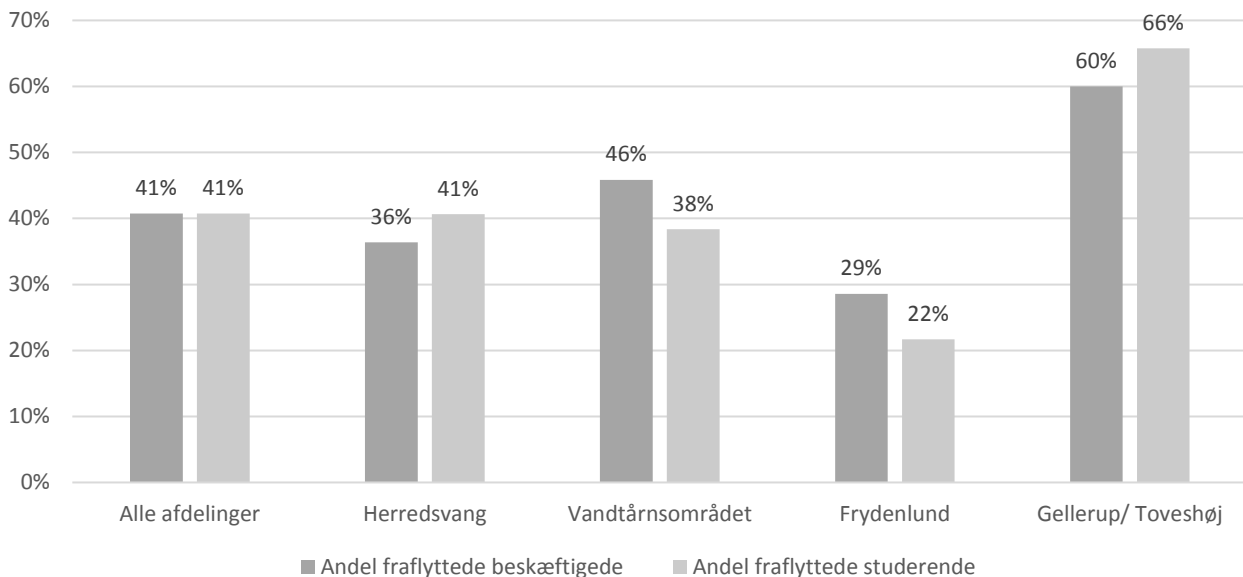
Overordnet er det bemærkelsesværdigt, at udgangspunktet mellem kontrolgruppeområderne og indsatsområderne er forskelligt ift. beboere i beskæftigelse og under studie. Indsatsområderne har således igennem hele analyseperioden en lavere andel beboere i beskæftigelse, mens de omvendt igennem hele analyseperioden har en højere andel studerende. Dertil skal det nævnes, at forskellen mellem indsats- og kontrolområderne i analyseperioden mindskes ift. andel af beboere i beskæftigelse, mens der er tale om en forøgelse af forskellen i andelen af studerende imellem indsats- og kontrolområderne i analyseperioden.

2. Fraflytningsanalyse

Afsnittet Fraflytning undersøger på tværs af indsatsområder i hvilket omfang beboere, der er kommet ind via de fleksible udlejningskriterier fraflytter indenfor analyseperioden. Det første år vi har data på tilflytterne på de fleksible udlejningskriterier er 2014 og det seneste data vi har er fra maj 2017. Derfor er analysen lavet ved at se på alle tilflyttere, der er flyttet ind i 2014 via enten beskæftigelses- eller uddannelsesfortrinnet og så undersøge, hvor stor en del der er fraflyttet i maj 2017. I afsnittet fraflytning afrapporteres på indsatsområderne opdelt i

særligt udsatte og udsatte boligområder overfor risikoområder. Den analyse viser ikke nogen forskel i, hvor stor en andel der er fraflyttet. I nedenstående figur er data opdelt efter boligområder med udlejningsaftaler. Af hensyn til validiteten af analysen er kun boligområder med mere end 50 tilflyttere på fleksibel udlejning i 2014 taget med.

Fraflyttede inden for perioden



Figur 24: Andel af de beboere, der er kommet ind via de to udlejningskriterier i 2014, der er fraflyttet igen medio 2017. Opdelt på boligområder.

I alt flyttede 553 lejermål i 2014 ind via fleksibel udlejning disse var 222, eller 40%, af lejermålene fraflyttet inden juni 2017, heraf var 79 kommet ind på fortrinet i arbejde og 147 kommet ind som studerende. Nedenfor fremgår antallet i de enkelte boligområder samt de andele der maj 2017 var fraflyttet.

Område	Indflyttede i 2014	Andel fraflyttede i alt	Andel fraflyttede beskæftigede	Andel fraflyttede studerende
Alle afdelinger	553	40%	41%	41%
Risikoområder	281	40%	41%	39%
Udsatte og særligt udsatte boligområder	272	41%	41%	42%
Herredsvang	152	39%	36%	41%
Vandtårnsområdet	97	40%	46%	38%
Frydenlund	81	23%	29%	22%
Gellerup/ Toveshøj	71	62%	60%	66%

Tabel 12: Andel af de beboere, der er kommet ind via de to udlejningskriterier, der er fraflyttet igen medio 2017. Opdelt på boligområder

Bilag 4. Kombineret udlejning

Aarhus Byråd har besluttet at indføre udlejningsredskabet kombineret udlejning. Tabel 12 viser hvilke områder, hvor kombineret udlejning er indført, og hvornår udlejningsredskabet blev indført. Tabellen viser også, at det kun er i Bispehaven, hvor kombineret udlejning er virkende uden, at der også er en aftale om fleksibel udlejning.

	Boligorganisation	Afdeling	Kombineret udlejning siden (årstal)
Gellerup/Toveshøj	Brabrand Boligforening	Afd. 4 og 5	2007
Bispehaven	Østjysk Bolig	Afd. 6	2006
Langkærparken	Al2bolig	Afd. 111	2014
Herredsvang	AAB	Afd. 35, 37 38	2006
Herredsvang	Almenbo	Afd. 19	2006
Herredsvang	Boligkontoret Århus	Afd. 31	2006
Herredsvang	Ringgården	Afd. 21	2006

Tabel 13: Oversigt over kombineret udlejningshistorik. Kilde: Aarhus Kommune.

Kombineret udlejning betyder, at ansøgere, der i længere tid har modtaget kontanthjælp, starthjælp og integrationsydelse ikke må tildeles en bolig i den pågældende afdeling. En nyere tilføjelse til loven giver endvidere mulighed for også at afvise ansøgere, der i længere tid har modtaget førtidspension, dagpenge eller sygedagpenge. Dette er der dog ikke praksis for i Aarhus Kommune.

De to udlejningsredskaber virker således, at mulighederne for at udleje boligen efter prioritet 1), 2) og 3) forsøges først og derefter virker prioritet 4) og 5), hvor kommunen grundet kombineret udlejning kan afvise ansøgere, der i længere tid har modtaget kontanthjælp, starthjælp og integrationsydelse.

Den tidligere nævnte Temastatistik fra 2017 fra Landsbyggefonden viser, at kombineret udlejning sjældent anvendes (i 0-1% af det samlede antal udlejninger i Aarhus Kommune). Dog er der i boligområder, der også har aftale om fleksibel udlejning tale om en højere andel udlejninger efter kombineret udlejning – nemlig 27%. Denne andel kan dog primært tilskrives Gellerup/Toveshøj, da de øvrige områder som Herredsvang og Langkærparken meget sjældent benytter sig af kombineret udlejning. Bispehaven som ikke har aftale om fleksibel udlejning anvender udelukkende udlejninger efter kombineret udlejning i perioden fra 2013-2016 (Almenstyringsdialog.dk).

Bilag 5: Litteraturhenvisninger

Aarhus Kommune, Strategi for udlejningsredskaber, 2013.

Almenboligloven: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=183636>

Almenstyringsdialog.dk: <https://almenstyringsdialog.dk/pages/front/index.aspx>

CFBU, Center for Boligsocial Udvikling, Ressourcestærke beboere, 2017:

<http://www.cfbu.dk/udgivelser/flyttemoenstre/>

Christensens, Gunvor: Indsatser i udsatte boligområder, 2013

Det Boligsociale Fællessekretariat & Aarhus Kommune, Evaluering af udlejningsredskaber, 2012:

<https://www.aarhus.dk/~media/eDoc/C/1/2/C125711F0048D96EC1257AD9002AF603attach2.pdf>

Gladsaxe Kommune, Årlig erfaringsopsamling på fleksibel udlejning i Høje Gladsaxe og Værebros Park, 2014:

[http://www2.gladsaxe.dk/C12575EB003B3720/0/31F5066E7CCF9DE2C1257D8700477BD9/\\$FILE/Bilag_87.1.1_%C3%85rlig%20erfaringsopsamling%20p%C3%A5%20fleksibel%20udlejning%20i%20H%C3%B8je%20Gladsaxe%20og%20V%C3%A6rebro%20Park.pdf](http://www2.gladsaxe.dk/C12575EB003B3720/0/31F5066E7CCF9DE2C1257D8700477BD9/$FILE/Bilag_87.1.1_%C3%85rlig%20erfaringsopsamling%20p%C3%A5%20fleksibel%20udlejning%20i%20H%C3%B8je%20Gladsaxe%20og%20V%C3%A6rebro%20Park.pdf)

Krogstrup, Hanne Katrine: Evalueringsmodeller, 2016.

Københavns Kommune, Udlejningsaftale, Hovedaftalen, 2015: <http://www.kk.dk/files/Udlejningsaftale-KK-BL-2015-2018.pdf>

Københavns Kommune, Evaluering af udlejningsaftalens virkning 2010-2013:

<http://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/159aa4e9-1442-4da0-b5d1-a77fb131e54c/97e647d1-8a3c-4e8c-8f51-49920ef5a4f5/Attachments/11861241-12454287-1.PDF>

Landsbyggefonden, Temastatistik: 1 Anvisninger i den almene boligsektor i 2016, 2017:

<https://lbf.dk/analyser/statistikker-og-analyser/temastatistikker/tema-2017-1-anvisninger-i-den-almene-boligsektor-i-2016/>

SFI, Erfaringer med at ændre det sociale miks i udsatte boligområder, 2015:

https://pure.sfi.dk/ws/files/371351/1545_sociale_mix_i_udsatte_boligomr_der.pdf

SFI, Udlejningsredskaber i Almene Boligområder – En analyse af brugen og effekterne af udlejningsredskaber i almene boligområder, 2012. <https://www.sfi.dk/publikationer/udlejningsredskaber-i-almene-boligomraader-3812/>