



Undersøgelse af anvendelse af fleksible udlæjningsregler i almene familieboliger

0.0 Indhold

0.0 Indhold	3
1.0 Indledning	5
1.1 Ramme for undersøgelsen	5
1.2 Formål og problem	5
1.3 Opbygning af undersøgelsen	6
2.0 Opsummering af resultater	7
2.1 Svar på undersøgelsens centrale spørgsmål	7
2.2 Kommunal anvisning	11
2.3 Til videre foranstaltning	12
3.0 Undersøgellesdesign	14
3.1 Undersøgelsens niveauer og datagrundlag	14
3.2 Fejlkilder og usikkerheder	15
4.0 Retshistorisk gennemgang	17
4.1 Retstilstanden før indførslen af fleksibel udlejning	17
4.2 Indførsel af fleksibel udlejning i almenboligloven (2000)	18
4.3 Indførsel af kommunal mulighed for ensidigt at fastsætte særlige udlejningskriterier (2011)	19
4.4 Indførsel af kommunal pligt til at fastsætte særlige udlejningskriterier (2018)	20
4.5 Betydningen af indførsel af fleksibel udlejning	20
5.0 Kortlægning af anvendelsen af fleksibel udlejning	22
5.1 Udbredelse på landsplan	22
5.2 Kommunernes udlejningspraksis efter særlige kriterier	28
5.3 Anvendelse af fleksible udlejningskriterier i udsatte områder, ghettoer og hårde ghettoområder	30
6.0 Kategorier af fleksible udlejningskriterier	33
6.1 Kategorisering af udlejningskriterierne	33
6.2 Gennemgang af kategorier af udlejningskriterier	35
6.3 Udlejningskriterier der falder uden for kategorierne	40

7.0 Cases: Gennemgang af fleksibel udlejningspraksis i de store bykommuner	41
7.1 Københavns Kommune	41
7.2. Frederiksberg Kommune	45
7.3. Aarhus Kommune	49
7.4 Odense Kommune	52
8.0 Anvendelse af kommunal anvisningsret	54
8.1 Indledning	54
8.2 Gældende regler	55
8.3 To cases om kommunal anvisning	56
9.0 Bilag	60
Kommissorium for undersøgelse af brug af fleksibel udlejning	60

1.0 Indledning

1.1 Ramme for undersøgelsen

Ifølge almenboliglovens formålsbestemmelser skal almene boligorganisationer stille passende boliger til rådighed for alle med behov for en rimelig husleje og ved udlejning af boliger tilgodese grupper, som har vanskeligheder med at skaffe sig en passende bolig på almindelige markedsvilkår. Samtidig skal en varieret beboersammensætning søges fremmet. Der skal således være en balance mellem hensynet til beboersammensætningen og adgangen til ledige billige boliger for den almene boligsektors målgruppe.

Med reglerne om fleksibel udlejning kan kommunen og boligorganisationen give bestemte grupper af boligsøgende fortrinsret på ventelisten til de ledige almene boliger. Kommunen og boligorganisationen kan indgå aftaler om, hvilke grupper af boligsøgende, der først skal have tilbudt de ledige boliger. Flexibel udlejning kan anvendes til at sikre en mere varieret beboersammensætning i et boligområde, men kan også anvendes for at tilgodese særlige grupper af boligsøgende f.eks. ældre, unge, børnefamilier og pendlere. Flexibel udlejning kan således indgå som et vigtigt redskab i en samlet boligsocial strategi for hele kommunen.

De frie rammer for anvendelsen af det fleksible udlejningsredskab kan i lyset af de nye skærpede udlejningsregler for udsatte boligområder få omfanget af anvendelsen af fleksible udlejningskriterier til at stige, hvorved det kan blive sværere for boligsøgende i den almene boligsektors målgruppe at få en ledig bolig.

Boligministeren har derfor iværksat denne undersøgelse af anvendelse af reglerne om fleksibel udlejning. Undersøgelsens ramme er nærmere beskrevet i et kommissorium, som er vedlagt som bilag til undersøgelsen.

1.2 Formål og problem

Formålet med undersøgelsen er at give et billede af, hvordan kommunernes og boligorganisationernes anvendelse af særlige udlejningskriterier påvirker de boligsøgendes mulighed for at få tilbudt en ledig bolig i den almene boligsektor.

For at belyse dette kortlægger undersøgelsen udbredelsen af udlejning efter særlige kriterier i hele den almene boligsektor. Undersøgelsen afdækker tillige, hvilke typer af udlejningskriterier der anvendes i landets boligafdelinger i udsatte og ikke-udsatte boligområder, og indeholder en vurdering af effekterne ved at bruge særlige udlejningskriterier.

Undersøgelsen vil give svar på, om udbredelsen af særlige udlejningskriterier i praksis betyder, at visse grupper af boligsøgende reelt er afskåret fra at få tilbudt en bolig i den almene boligsektor. Til belysning heraf har styrelsen stillet to centrale spørgsmål:

- Anvendes fleksible udlejningsregler alene i boligområder, hvor der er behov for en mere varieret beboersammensætning?
- Anvendes der særlige udlejningskriterier, der understøtter almenboliglovens formål med at anvende udlejningskriterier?

Endelig skal undersøgelsen afdække, hvordan kommunerne anvender almenboliglovens regler om kommunal anvisning, og om der er et hensigtsmæssigt samspil mellem udmøntningen af reglerne om kommunal anvisning og anvendelsen af særlige udlejningskriterier.

1.3 Opbygning af undersøgelsen

I **kapitel 2** opsummeres undersøgelsens *centrale konklusioner og resultater*.

Herefter gennemgås nogle af de *metodiske overvejelser*, og der redegøres for undersøgelsens datagrundlag i **kapitel 3**.

I **kapitel 4** gennemgås *retshistorien* for aftalebaseret udlejning i almenboliglovens § 60, fra tidspunktet for fleksibel udlejnings indførelse i 2000 og frem til i dag. Her belyses den ramme, der fra lovgivers side er givet for anvendelse af fleksibel udlejning.

I **kapitel 5** gives et overblik over *udbredelsen af anvendelsen af fleksibel udlejning*. Der benyttes to typer af data i undersøgelsen – data fra de indsamlede udlejningsaftaler fra alle landets kommuner og registrerede data om anvisning leveret af Landsbyggefonden for de seneste 5 år. Valget af datakilder og de metodiske udfordringer uddybes nedenfor.

De anvendte udlejningskriterier er blevet inddelt i *kategorier, som præsenteres i kapitel 6*.

Til belysning af hvordan kriterierne anvendes forskelligt gennemgås cases, der giver et godt indblik i den spændvidde, som almenboliglovens rammer giver for at tilrettelægge udlejningen af ledige boliger efter lokale forhold og prioriteringer. I **kapitel 7** gennemgås derfor *en række cases* om den anvendte udlejningspraksis i de store byer.

Endelig belyses, hvordan reglerne om kommunal anvisning benyttes af kommunerne – i samspil med andre udlejningsredskaber i **kapitel 8**. *Anvendelsen af kommunal anvisning* gennemgås og der præsenteres *2 cases*.

2.0 Opsummering af resultater

2.1 Svar på undersøgelsens centrale spørgsmål

Undersøgelsen konkluderer, at almene boliger er tilgængelige i alle landets kommuner, og at fleksibel udlejning ikke afskærer grupper af boligsøgende fra at få en almen bolig i deres hjemkommune. Undersøgelsen viser tillige, at kommuner og boligorganisationer fastsætter saglige kriterier om fortrinsret, som benyttes til at tilpasse udlejning af almene familieboliger efter lokale forhold.

Undersøgelsen viser, at fleksibel udlejning er meget udbredte i mange kommuner, og at anvendelsen har været stigende i de seneste år. Især anvendes udlejningskriterier, der giver fortrinsret til boligsøgende i beskæftigelse eller under uddannelse – også i mange afdelinger uden for landets udsatte boligområder.

2.1.1 Udbredelsen af fleksibel udlejning

Undersøgelsen giver overordnet et billede af udbredelsen og anvendelsen af de fleksible udlejningsregler. Kortlægningen viser, at almenboliglovens regler om særlige udlejningsregler anvendes i mange kommuner, og at i hver kommune tilrettelægges anvendelsen efter lokale forhold og politiske prioriteringer.

Undersøgelsen viser, at der på landsplan er indgået flere aftaler om fleksibel udlejning, end de faktisk gennemførte anvisninger gennem de seneste år indikerer. Materialet viser, at der er indgået aftaler i op mod 1/3 af landets almene afdelinger med familieboliger. Der er i 75 af landets kommuner indgået én eller flere aftaler om fleksibel udlejning. Det bemærkes, at undersøgelsen også viser, at 23 kommuner *ikke* har indgået aftaler om fleksibel udlejning.

Én ting er, at aftalerne er indgået, en anden er, i hvilket omfang kriterierne i praksis påvirker udlejningen. Her viser tallene, at udlejning efter særlige kriterier i 2019 udgjorde 9,7 pct. af samtlige anvisninger. Anvisningen efter fleksible udlejningskriterier har været støt stigende de sidste 5 år og er fordoblet siden 2015.

I praksis er der ikke to kommuner, der anvender udlejningsreglerne på præcis samme måde. Formålet med udlejningsredskabet er at sikre en varieret beboersammensætning i almene boligområder, og undersøgelsen viser, at kommunerne og boligorganisationerne i fællesskab udnytter det råderum, som almenboligloven giver for at tilpasse udlejning af almene familieboliger efter lokale behov.

2.1.2 Almene familieboliger er tilgængelige i hele landet

Undersøgelsen viser, at selv om aftaler om anvendelse af fleksible udlejningskriterier er udbredt, finder udlejning af ledige almene familieboliger i vidt omfang sted på baggrund af opskrivning på enten den almindelige venteliste eller oprykningsventelisten (den interne venteliste). Der er store kommunale variationer for udlejnings- og kommunal anvisningspraksis, men tallene viser, at fleksible udlejningskriterier ikke afskærer boligsøgende fra at få en almen bolig. Denne konklusion kan uddybes med følgende forhold:

1) Flexible udlejningskriterier giver fortrinsret til en specifik gruppe af boligsøgende, men afviser ikke boligsøgende fra at få anvist en ledig almen bolig. Boligsøgende, der

lever op til kriterierne, kan dog rykke højere op på ventelisten end boligsøgende, der ikke lever op til kriterierne.

2) I langt de fleste kommuner er fleksible udlejningskriterier kun gældende i forhold til en mindre del af kommunens almene boligafdelinger. Det vil således være muligt for boligsøgende, der ikke lever op til de fleksible udlejningskriterier for en given afdeling, at opnå en bolig i en anden almen boligafdeling.

3) Fleksible udlejningskriterier benyttes ofte kun for en vis andel af de almene familieboliger i en specifik boligafdeling. Det betyder, at der vil være andre boliger i afdelingen, som bliver udlejet efter den almindelige venteliste.

4) Fleksible udlejningskriterier, som er særligt restriktive, som f.eks. krav om et vist indkomst- og uddannelsesniveau eller en ren straffeattest, bliver kun benyttet i udvalgte boligområder og i meget få boligafdelinger – under 1 pct. af boligafdelingerne i den samlede almene boligmasse. Udlejningskriterierne har til formål at forebygge at boligområderne bliver hårde ghettoområder.

Endeligt er der også gennem tiden, i forbindelse med tilpasningen af reglerne for fleksibel udlejning, lagt vægt på, at kommunerne har et ansvar for at sikre, at alle grupper i samfundet har adgang til almene boliger i kommunen. Det er Trafik- Bygge- og Boligstyrelsens vurdering, at dette afspejles i kommunernes praksis.

2.1.3 Fleksible udlejningskriterier er saglige

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har som en del af undersøgelsen gennemgået alle de indsendte udlejningsaftaler for almene boliger i landets 98 kommuner. Gennemgangen af de respektive aftaler viser, at der anvendes objektive og saglige udlejningskriterier, som enten tilgodeser store grupper af boligsøgende eller udlejningskriterier, der styrer beboersammensætningen i en boligafdeling. Kun i ganske få tilfælde er der aftalt udlejningskriterier, hvor der kan rejses tvivl om saglighed – og selv her kan der være tale om hensyn til særlige lokale forhold, som styrelsen ikke kender til.

Det beskedne omfang af umiddelbart usaglige kriterier skal sammenholdes med, at der i Danmark er ca. 6.000 almene boligafdelinger, hvoraf der er indgået aftaler om fleksibel udlejning for godt en tredjedel af afdelingerne.

Undersøgelsen giver således grundlag for at konkludere, at kommunerne og boligorganisationerne med udlejningsaftalerne fastsætter fornuftige og saglige udlejningskriterier – og at udlejningskriterierne således ikke sætter vilkårlige og unødvendige barrierer for udlejning af almene familieboliger. For en god ordens skyld bemærkes, at det lægges til grund for konklusionen, at kommunerne har oplyst samtlige retningslinjer for udlejningspraksis i det tilsendte materiale.

I gennemgangen af aftalerne om fleksibel udlejning har Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen opstillet følgende overordnede kategorier af udlejningskriterier.

Kategori	Antal kommuner der har aftaler om udlejningskriteriet	Andel af afdelinger på landsplan
Beskæftigelse	54	16,9 pct.
Under uddannelse	37	16,7 pct.
Indkomst	6	0,7 pct.
Kriminalitet	3	0,7 pct.
Uddannelsesniveau	4	0,8 pct.
Unge (der vil flytte hjemmefra)	24	3,8 pct.
Ældre	58	12,0 pct.
Familiestatus	32	6,7 pct.
Tilknytning til kommunen	30	7,3 pct.
Samlivsophør	37	11,9 pct.
Handicap og helbred	14	2,9 pct.
Pendlere	33	10,3 pct.

Tabel 1.1. Oversigt over de forskellige kategorier af fleksible udlejningskriterier, der er indgået aftaler om. I oversigten er angivet antallet af kommuner, der har en aftale om det pågældende udlejningskriterie og andelen af afdelinger på landsplan, der er omfattet af udlejningskriteriet. Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af indsamlet data fra kommunerne.

2.1.4 Beskæftigelses- og uddannelseskriterier anvendes i mange boligafdelinger uden for udsatte boligområder

I landets udsatte boligområder og til dels også i boligområder med risiko for at blive udsatte boligområder har de fleksible udlejningskriterier en anden karakter end i resten af landet. Her giver udlejningskriterierne hovedsageligt fortrinsret for boligsøgende i beskæftigelse eller under uddannelse. Derudover er der en tendens til, at der i sådanne områder også anvendes kriterier for indkomst- og uddannelsesniveau, samt enkelte steder tillige krav om at fremvise en straffeattest. De fleksible udlejningskriterier lægger sig således tæt op ad almenboliglovens kriterier for definition af udsatte boligområder.

Undersøgelsen viser, at der er aftalt fleksibel udlejning, hvori der indgår et beskæftigelseskriterie, for 16,9 pct. af landets almene boligafdelinger. Det betyder, at beskæftigelseskriterier også anvendes i boligafdelinger, der ikke opfylder ministeriets kriterier for at være et udsat boligområde. Boligafdelinger i udsatte boligområder udgør kun godt 2 pct. af landets afdelinger.

En forklaring kan være, at boligafdelingerne er i risikozonen for at udvikle sig til udsatte boligområder, hvis der ikke gribes ind. Desuden kan der være tale om boligafdelinger, der ikke udgør et boligområde med over 1.000 beboere, hvilket er grænseværdien for, at et boligområde efter loven kan defineres som et udsat område.

Det skal bemærkes, at i nogle boligafdelinger anvendes beskæftigelseskriteriet kun for en mindre andel af boligerne i afdelingerne, f.eks. 20 pct. Dermed behøver anvendelsen af et beskæftigelseskriterie ikke i sig selv være ensbetydende med, at boligsøgende uden beskæftigelse er afskåret fra at opnå en bolig i afdelingen.

I andre boligafdelinger anvendes et beskæftigelseskriterie i samspil med boligsocial anvisning, og her må det ses som en balancering i forhold til den boligsociale anvisnings typiske påvirkning af beboersammensætningen i afdelingen.

2.1.5 Hovedparten af de udsatte boligområder lever op til den lovpligtige kommunale fastsættelse af beskæftigelses- og uddannelseskriterier

I alle boligområder, der efter almenboliglovens § 61 a er defineret som udsatte boligområder, skal kommunalbestyrelsen fastsætte særlige kriterier for udlejning, herunder beskæftigelses- og uddannelseskriterier, hvilket følger af § 60, stk. 4.

Efter gennemgang af de 41 boligområder, der pr. 1. december 2018 var på listen over udsatte boligområder, kan det konkluderes, at der er indgået fleksible udlejningsaftaler med de pligtige beskæftigelses- og uddannelseskriterier for 2/3 af boligafdelingerne. I flere tilfælde har kommunerne oplyst, at behandlingen af nye udlejningsregler er i proces og mangler endelig godkendelse af kommunalbestyrelse eller boligorganisationer. I andre tilfælde er der ikke indgået aftaler om udlejningskriterier, fordi der er tale om boligafdelinger, der udelukkende består af ungdoms- eller ældreboliger.

2.1.6 Kommuner forvalter de fleksible udlejningsregler forskelligt

For bedre at forstå anvendelsen af fleksibel udlejning er det nødvendigt at se på, hvordan kommunerne forvalter de fleksible udlejningsregler. Nogle kommuner har indgået brede rammeaftaler med BL, nogle indgår aftaler med de enkelte boligorganisationer, og andre laver lokale aftaler for specifikke boligafdelinger.

I de større kommuner som København og Frederiksberg er der indgået såkaldte rammeaftaler med samtlige af kommunernes boligorganisationer. En rammeaftale definerer forskellige typer af boligområder – f.eks. efter graden af beboere i beskæftigelse – og opstiller derefter en række fleksible udlejningsregler, der knytter sig til de forskellige typer af boligområder. Der vil typisk være udlejningskriterier, som giver fortrin til boligsøgende i beskæftigelse i boligområder med en udfordret beboersammensætning. Rammeaftalerne vil typisk også balancere den kommunale anvisning, så velfungerende boligområder får anvist flere boligsøgende, imens udsatte boligområder får anvist meget få eller ingen.

Undersøgelsen viser, at den mest udbredte form for udlejningsaftale er, at en kommune indgår en udlejningsaftale med en boligorganisation, som gælder for alle eller de fleste af en boligorganisations boligafdelinger. Der indgås ofte detaljerede aftaler, der specificerer særlige udlejningsregler for separate boligafdelinger.

Mange kommuner og boligorganisationer indgår også udlejningsaftaler, der udelukkende omhandler enkelte afdelinger og ofte med et særligt fokus for denne afdeling,

f.eks. et bofællesskab målrettet ældre eller rækkehuse til store børnefamilier. Disse typer udlejningsaftaler er meget udbredte i kommuner med få almene boliger, hvor det giver mening at være meget specifik.

Udlejningsaftalerne udformes ofte som en del af styringsdialogen mellem kommuner og boligorganisationer og tilpasses løbende efter boligorganisationer og kommuners behov. Der er stor forskel på, hvilken andel af boligerne i en afdeling, der er omfattet af de særlige udlejningsregler. Der vil derfor i de fleste tilfælde være en andel boliger, der fortsat udlejes efter den almindelige venteliste.

Oftentimes er der tale om et samlet aftaledokument, som foruden aftale om fleksibel udlejning indeholder aftaler om f.eks. kommunal anvisning til visse boligafdelinger, kommunernes ansvar for f.eks. at dække tomgangsleje eller aftale om anvisning til andre boligtyper som ungdoms- og ældreboliger.

Herved giver reglerne også mulighed for, at kommunerne kan tilpasse deres forvaltningspraksis efter andelen af almene boliger i kommunen og bruge fleksibel udlejning som et redskab til at gennemføre kommunens boligpolitik.

2.2 Kommunal anvisning

2.2.1 Kommunal anvisning kan ske efter udlejningskriterier, der minder om fleksibel udlejning

I en lang række kommuner i hovedstadsområdet, herunder Ishøj, Hvidovre, Rødovre, Herlev, Ballerup, Brøndby og Frederiksberg og i en lang række mindre kommuner, herunder Halsnæs, Faaborg-Midtfyn og Gribskov anviser kommunerne en stor andel af de ledige almene boliger efter reglerne om kommunal anvisningsret. I disse kommuner går den kommunale anvisning udover den almindelige praksis, hvorefter den almene boligorganisation stiller indtil hver fjerde ledige familiebolig til rådighed for kommunalbestyrelsen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver.

Det indsamlede materiale viser, at i flere kommuner med en høj anvisningsandel opereres der med flere typer af boligsocial anvisning – den klassiske, hvorefter boligsøgende med påtrængende boligsociale problemer får anvist en bolig og en anvisningsmodel, hvorefter også "almindelige" boligsøgende kan ansøge kommunen om at få anvist en almen bolig. I flere kommuner bruges udlejningskriterier, der minder om fleksible udlejningskriterier som f.eks. fast arbejde, under uddannelse og andre kriterier, der tilgodeser særlige grupper af boligsøgende som f.eks. enlige med børn, boligsøgende udskrevet fra døgninstitution eller løsladt fra fængsel m.v.

Ishøj Kommune er særlig, da der her er indgået aftale om 100 pct. kommunal anvisning for samtlige almene boliger i kommunen. Her er der indgået samarbejdsaftaler mellem kommunen og boligorganisationerne, hvoraf det klart fremgår, at alle ledige boliger i afdelingerne anvises efter almenboliglovens regler om kommunal anvisningsret – med det formål at løse påtrængende boligsociale opgaver i kommunen og at styrke beboersammensætningen i afdelingerne.

2.2.2 Stor variation i kommunernes anvendelse af deres anvisningsret

Almenboligloven giver kommunerne en generel ret til at anvende hver fjerde ledig almen familiebolig i kommunen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver – den kommunale anvisningsbestemmelse.

I 2019 blev knap 10 pct. af de ledige almene boliger på landsplan anvist efter reglerne om kommunal anvisning. Undersøgelsen påviser store variationer i kommunernes måde at anvende anvisningsværktøjet afhængigt af lokale forhold i kommunerne, boligområderne og politiske prioriteringer.

Som nævnt ovenfor er det i Ishøj Kommune besluttet at lade kommunen overtage anvisningen af samtlige ledige almene familieboliger efter almenboliglovens regler om kommunal anvisning. Kommunen har her således både ansvaret for at løse påtrængende boligsociale opgaver i kommunen og for genudlejning af de ledige boliger, der tilbydes boligsøgende på den eksterne venteliste.

I andre kommuner, herunder i Albertslund, Brøndby og Herlev, har man aftalt at anvende den kommunale anvisning til samtlige ledige boliger i udvalgte boligafdelinger, mens der i Helsingør Kommune er besluttet at indføre 100 pct. anvisning til ledige almene familieboliger i kommunen i perioden fra 1. september 2019 og tre år frem.

Endelig er der en forholdsvis stor gruppe af kommuner, der stort set ikke anvender kommunal anvisning af ledige almene familieboliger. Det drejer sig typisk om landkommuner, som f.eks. Brønderslev Kommune, Hjørring Kommune og Vesthimmerland Kommune, hvor det er vurderingen, at der er mange og billigere alternativer for boligsøgende med et akut behov.

Undersøgelsen viser, at kommunalbestyrelsen i hver enkel kommune har taget stilling til den konkrete udmøntning af den kommunale anvisningsret, og at almenboliglovens vide rammer giver god mening, når det tages i betragtning, hvor mange forskellige fysiske og socioøkonomiske lokale forhold de lovgivningsmæssige rammer skal spænde over.

2.3 Til videre foranstaltning

Undersøgelsen konkluderer, at lovgivningen om fleksibel udlejning fungerer efter hensigten og giver kommuner og boligorganisationer gode muligheder for at tilpasse udlejning af almene familieboliger efter lokale forhold.

Der er kun i yderst beskedent omfang afdækket forhold, som kan pege i retning af, at reglerne om fleksibel udlejning bruges usagligt eller til f.eks. at afskære bestemte grupper af boligsøgende fra at opnå en almen bolig i kommunen.

Der findes derfor ikke at være behov for at ændre almenboliglovens rammer for fleksibel udlejning.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen vil som følge af undersøgelsen gennemgå og opdatere udlejningsvejledningen for almene boliger, og i den forbindelse præcisere:

- At almene boliger skal være bredt tilgængelige, og at kommuner og boligorganisationer skal være varsomme med at aftale fleksible udlejningskriterier, der f.eks. tilgodeser enkelte faggrupper, uddannelsesgrupper eller lignende,
- At det ikke er tilladt at tilgodese personale ansat i boligorganisationerne,
- At fleksible udlejningskriterier skal være objektive og ikke må basere sig på skøn.
- At kriterier skal være saglige og ikke må diskriminere.
- At udlejningsaftalerne skal offentliggøres

Derudover vil Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen præcisere reglerne om obligatorisk brug af udløjningskriterier i udsatte boligområder, jf. almenboliglovens § 60. stk. 4, over for kommunerne.

En generel anbefaling til kommuner og boligorganisationer er derudover at finde inspiration i rammeaftalerne for de større byer for at opnå et samspil mellem kommunal anvisning og fleksibel udlejning.

Derudover vil ministeriet følge udviklingen inden for anvendelse af fleksible udløjningskriterier som f.eks. krav om beskæftigelse eller aktiv uddannelse, indkomst- og uddannelsesniveau eller krav om en ren straffeattest.

3.0 Undersøgelsesdesign

3.1 Undersøgelsens niveauer og datagrundlag

Når man undersøger almene boliger i Danmark, er der flere niveauer, man kan arbejde på; hhv. landsplan, regionsplan, kommuneplan, boligorganisations-, afdelings-, bolig- og beboerplan. Data er tilgængeligt i forskellige former og på forskellige niveauer. Derfor har det været en central del af undersøgelsesdesignet at klarlægge, hvilke spørgsmål der kan besvares af hvilke data og på hvilket niveau.

Der er meget tilgængelig statistik, som beskriver den almene boligsektor, men ingen tilgængelig statistik, der beskriver, hvilke *typer* af særlige udlejningskriterier der anvendes, og hvordan de anvendes i henholdsvis de udsatte boligområder, jf. almenboliglovens § 61 a, og i ikke-udsatte boligområder.

For at kunne tegne et billede af udbredelsen af anvendelse af særlige udlejningskriterier har det derfor været nødvendigt at indsamle data til brug for undersøgelsen. Her er der blevet foretaget et metodisk valg om at fokusere på udlejningsaftalerne. Styrelsen har valgt at arbejde med de besluttede udlejningsaftaler, da de udgør det formelle og praktiske grundlag for udlejningen i de respektive boligafdelinger. Desuden foreligger en kommunal pligt til at gøre aftalerne om fleksibel udlejning offentligt tilgængelige.

For at danne et retvisende billede af anvendelsen af fleksibel udlejning er aftalerne suppleret med data på boligniveau.

3.1.1 Udlejningsaftaler for landets 98 kommuner

Transport- Bygge- og Boligstyrelsen har den 9. oktober 2019 sendt en e-mail til samtlige kommuners hovedpostkasse med anmodning om at svare på en række spørgsmål om deres anvendelse af almenboliglovens udlejningsredskaber. Hver enkel kommune er blevet bedt om at fremsende kopi af indgåede aftaler om udlejning af ledige almene familieboliger efter særlige udlejningskriterier, herunder oplyse hvilke særlige udlejningskriterier der var aftalt mellem kommunalbestyrelsen og almene boligorganisationer, og hvilke udlejningskriterier der var fastsat af kommunalbestyrelsen. Endelig anmodede ministeriet kommunerne om oplysninger om den kommunale anvisningspraksis i kommunen.

I midten af december var der registreret besvarelse fra alle landets 98 kommuner, og kommunerne havde fremsendt omkring 300 udlejningsaftaler indgået mellem kommuner og boligorganisationer.

3.1.2 Registerdata fra Landsbyggefondens huslejeregister

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har adgang til data fra Landsbyggefondens huslejeregister. Registret omfatter samtlige almene boliger på enhedsniveau fordelt på oplysninger om husleje, størrelse, boligtype, udlejning mm. På baggrund af dette register analyseres anvendelsen af udlejningsregler. Til undersøgelsen er der især anvendt data om anvisninger fra de seneste 5 år, som i øvrigt også offentliggøres årligt i Landsbyggefondens temastatistik om anvisning i den almene boligsektor.

3.2 Fejlkilder og usikkerheder

Undersøgelsens resultater må – som de fleste lignende undersøgelser – læses med flere metodiske forbehold. For det første kan det være vanskeligt ud fra det indsendte materiale nøjagtigt at opgøre antallet af boligafdelinger, hvor der er aftalt udlejning efter fleksible udlejningskriterier. Det kan skyldes mangelfulde eller upræcise udlejningsaftaler, eller at nye boligafdelinger er kommet til, og andre boligafdelinger er fusioneret. Der er iagttaget mindre uoverensstemmelser mellem Landsbyggefondens registreringer af boligafdelinger og det indsendte materiale.

For det andet er det vanskeligt ud fra det indsendte materiale nøjagtigt at registrere udbredelsen af de aftalte udlejningskriterier, idet udlejningskriterierne ofte ikke anvendes på hele afdelinger, men kun på en t andel af boligerne i en boligafdeling eller udvalgte adresser.

For det tredje er det vigtigt at notere sig, at aftalerne hovedsageligt specificerer regler på afdelingsniveau. Der er således et analytisk mørketal, da vi f.eks. kan opgøre, *hvor mange* boliger der udlejes efter fleksibel udlejning helt ned til antal boliger i en afdeling, men ikke hvilke specifikke kriterier/kategorier, de pågældende boliger udlejes efter – med mindre der kun anvendes én kategori for den pågældende afdeling.

4.0 Retshistorisk gennemgang

4.1 Retstilstanden før indførelsen af fleksibel udlejning

4.1.1 Udlejning efter venteliste

Både før indførelsen af regler om fleksibel udlejning og i dag sker udlejning som hovedregel efter anciennitet på en venteliste. Den boligsøgende, der har længst anciennitet på ventelisten, har som udgangspunkt ret til at få tildelt den pågældende lejlighed. For at sikre en optimal udnyttelse af boligmassen har visse persongrupper dog fortrinsret frem for andre på ventelisten. Herunder har personer, der allerede har bolig i boligorganisationen, fortrinsret frem for udefrakommende ansøgere. Dette kendes også som oprykningsventelisten.

Ventelisteprincippet blev lovfæstet i 1992 og skabte et gennemskueligt og forenklet udlejningsregelsæt, men samtidig også et system, som ikke giver særlig store muligheder for at påvirke beboersammensætningen. I problemramte områder kan ventelisteprincippet betyde, at det er svært at bryde en negativ spiral.

4.1.2 Kommunal anvisningsret

Både før indførelsen af regler om fleksibel udlejning og i dag kan kommunalbestyrelsen med henblik på løsning af påtrængende boligsociale opgaver træffe beslutning om, at kommunen har anvisningsret til indtil hver fjerde ledige familiebolig. Herudover kan kommunalbestyrelsen og boligorganisationen aftale, at kommunalbestyrelsens anvisningsret til løsning af påtrængende boligsociale problemer er udvidet til indtil 100 pct. af de ledige boliger – den såkaldte aftaleregulering.

4.1.3 Særlige sociale kriterier

Kommunalbestyrelsen og boligorganisationen kunne før indførelsen af regler om fleksibel udlejning – såfremt kommunalbestyrelsen i forvejen rådede over mindst hver ottende ledige lejlighed til løsning af akutte boligsociale problemer – aftale, at indtil hver fjerde af boligerne anvistes af boligorganisationen efter *særlige sociale kriterier* til personer, der havde et påtrængende boligbehov. De sociale kriterier kunne f.eks. omfatte boligsøgende med handicap, ældre, lavindkomstgrupper eller skilsmisseramte. Personer, der opfyldte de særlige sociale kriterier, gik forud for ventelisten, men ikke forud for den kommunale anvisning. Det skal bemærkes, at de daværende typer af sociale kriterier går igen i de nuværende kategorier af fleksible udlejningskriterier.

Ved udlejning efter særlige sociale kriterier skulle boligorganisationerne foretage en konkret vurdering af den enkelte boligsøgendes økonomiske forhold i forbindelse med udlejningen. I praksis blev disse regler ikke altid fulgt nøje, og samtidig havde boligorganisationernes anvendte udlejningskriterier gjort udlejningen mere eller mindre uigennemskuelig for de boligsøgende.

4.1.4 Forsøgsordning vedrørende anvisning og udlejning

Ved en ændring af almenboligloven, som trådte i kraft i 1997, blev der i en særlig forsøgsbestemmelse etableret en forsøgsordning vedrørende anvisning og udlejning af almene boliger. Forsøg med udlejningsreglerne skulle godkendes af by- og boligministeren med henblik på at skabe en bredere beboersammensætning i det almene udlejningsbyggeri. Udgangspunktet for ordningen var at give fortrinsret for bestemte grupper, f.eks. pendlere. De foreløbige erfaringer med ordningen viste i 2000, at såvel

kommuner som boligorganisationer var meget positive over for de muligheder, der lå i forsøgsordningen. Af kommunernes afrapporteringer fremgik, at forsøgsudlejningen sås som et værktøj til at stoppe en uheldig udvikling i beboersammensætningen.

4.2 Indførsel af fleksibel udlejning i almenboligloven (2000)

4.2.1 Aftalefastsatte udlejningskriterier der giver fortrinsret

Med udgangspunkt i forsøgsordningen indføres med lov nr. 404 af 31. maj 2000 fleksible udlejningsregler som ét af tre elementer, der som udvidet styringsredskab for kommunerne skulle sikre en mere balanceret beboersammensætning i visse almene boligområder. De øvrige to elementer var særlig støtte til visse almene boligområder og kommunal anvisning til private andelsboliger.

Med fleksible udlejningsregler får kommunerne således i 2000 et nyt redskab til en mere målrettet udlejningspolitik, som retter sig mod løsning af særlige problemer i de enkelte boligafdelinger i kommunen.

Formålet er at fremme en mere afbalanceret beboersammensætning i det almene byggeri ved at give kommunerne udvidet mulighed for udlejning afpasset de lokale forhold, og værktøjet skal være et supplement til de øvrige udlejnings- og anvisningsredskaber. Lovændringen tager udgangspunkt i erfaringerne fra den ovennævnte forsøgsordning og bygger på antagelsen om, at en boligafdelings dårlige situation kan forbedres ved at give ressourcestærke boligsøgende en fortrinsret til afdelingens ledige boliger.

Efter reglerne kan kommunalbestyrelsen og en almen boligorganisation indgå aftale om, at udlejning af ledige boliger skal ske efter særlige kriterier – det er dette, der er blevet kendt som "fleksibel udlejning".

Kommunalbestyrelsen skal offentliggøre de aftalte kriterier, og aftalerne skal tages op til revision senest fire år efter aftalens indgåelse.

Frem til 2009 kunne en udlejningsaftale maksimalt omfatte 90 pct. af de ledige boliger i den enkelte boligafdeling – afhængig af omfanget af den kommunale anvisningsret. De resterende boliger, der som minimum udgjorde 10 pct., og som hverken var underlagt kommunal anvisning eller udlejedes efter de aftalte særlige kriterier, skulle udlejes efter de øvrige, dagældende regler, dvs. efter anciennitet på ventelisten/oprykningsventelisten samt med fortrinsret for børnefamilier, ældre og boligsøgende med handicap. Hensigten var, at boligsøgende på den almindelige venteliste/oprykningsventeliste fortsat skulle have mulighed for at komme i betragtning til ledige boliger.

4.2.2 Rammerne for de særlige udlejningskriterier

Der er ikke begrænsninger på de aftaler om særlige kriterier, der kan indgås, forudsat de overholder internationale aftaler og konventioner om racediskrimination og menneskerettigheder, som Danmark har ratificeret, og nationale regler om forbud mod forskelsbehandling på grund af race.

Der kan således indgås aftaler, der giver bestemte grupper, f.eks. pendlere med beskæftigelse i kommunen og ældre boligsøgende en fortrinsret til de ledige boliger, men der kan ikke indgås aftaler, der giver fortrin til bestemte grupper f.eks. begrundet i etnisk oprindelse, race eller lignende.

Udgangspunktet for kommunens overvejelser vedrørende indholdet af en aftale er de enkelte almene boligafdelingers situation set i forhold til kommunens generelle boligpolitik og forholdene i den øvrige del af boligmarkedet i kommunen. Afdelinger med store problemer og en skæv beboersammensætning kan således opnå en mere afbalanceret sammensætning gennem en hensigtsmæssig udlejningspolitik. Ved en bevidst brug af fortrinsaftaler og kommunal anvisningsret, herunder friholdelse af socialt belastede afdelinger og kommunal anvisning i mere velfungerende afdelinger, har kommunen langt bedre muligheder for at sikre en mere balanceret beboersammensætning i kommunens almene boligbebyggelser.

I lovbemærkningerne oplistes eksempler på udlejningskriterier, herunder pendlere med beskæftigelse i kommunen, hel eller delvis ophævelse af oprykningsretten, ældre, der ønsker en mere velegnet bolig til deres alderdom og skilsmisseramte.

4.3 Indførelse af kommunal mulighed for ensidigt at fastsætte særlige udlejningskriterier (2011)

Med lov nr. 1611 af 22. december 2010 får kommunalbestyrelserne bl.a. mulighed for at sikre, at udlejningsredskabet fleksibel udlejning bliver bragt i anvendelse i de lovdefinerede ghettoområder i kommunen.

Kommunalbestyrelsen kan således beslutte, at ledige almene familieboliger i ghettoområderne i kommunen i en periode på fire år skal lejes ud efter særlige kriterier, så bestemte grupper får fortrinsret til boligerne, hvilket vil gøre det lettere for kommunerne at sikre, at ressourcestærke personer får fortrinsret til boliger i ghettoområderne.

Kommunalbestyrelsen skal tage sin beslutning op til revision efter de fire år, hvorefter kommunalbestyrelsen kan træffe en ny beslutning, hvis området på dette tidspunkt fortsat har status som ghettoområde.

Samtidigt bliver det gjort muligt for kommunalbestyrelsen at udvide en indgået udlejningsaftale, der omfatter *mere* end halvdelen af kommunens almene familieboliger – til at gælde for alle de almene boligorganisationer i kommunen. Ministeren kan ydermere – efter konkret ansøgning – godkende, at en samlet udlejningsaftale, der kun dækker et mindretal af kommunens almene familieboliger, udbredes til hele kommunen.

Sigtet med udbredelsesbestemmelsen er at øge de enkelte boligorganisationers incitament til at gå ind i en dialog med kommunen om, hvilke udlejningsværktøjer der mest hensigtsmæssigt kan aftales og anvendes for at opnå en mere balanceret beboersammensætning.

Det bemærkes ved ændring af loven, at en øget anvendelse af fleksibel udlejning kan gøre det sværere for kommunens ressourcetsvage borgere at få en bolig. Det forudsættes derfor, at kommunen i dialog med boligorganisationerne i kommunen udarbejder en overordnet strategi for udlejningen i den pågældende kommune. Strategien skal sikre, at mindre ressourcestærke personer får dækket deres behov for en bolig, uden at der derved opstår andre ghettoområder i kommunen.

4.4 Indførsel af kommunal pligt til at fastsætte særlige udlejningskriterier (2018)

Med lov nr. 1322 af 27. november 2018 bliver det gjort obligatorisk for kommunalbestyrelserne og boligorganisationerne at anvende reglerne om fleksibel udlejning ved anvisning af ledige boliger i boligområder, der opfyldte kriterierne for et udsat boligområde (afgrænset ud fra definerede sociale og økonomiske kriterier). Kommunalbestyrelsen fastsætter den nærmere udformning af de særlige kriterier, herunder beskæftigelses- samt uddannelseskriterier, med henblik på at styrke beboersammensætningen.

De særlige kriterier skal nøje afspejle de lokale forhold og behov, og de kan derfor variere fra kommune til kommune samt inden for en kommune. Som eksempler på udlejningskriterier nævnes personer med fast tilknytning til arbejdsmarkedet, personer under uddannelse, personer i lærlingeforbud eller personer, der har været selvforsørgende (bortset fra SU, folkepension eller lignende) i de seneste seks sammenhængende måneder. Kriterierne offentliggøres af kommunalbestyrelsen og tages op til revision senest fire år efter, at de er fastsat. Kriterierne bortfalder, når et boligområde ikke længere opfylder kriterierne for at være et udsat boligområde.

Kommunalbestyrelsen burde ifm. fastsættelsen desuden drøfte med boligorganisationen, om udformningen af kriterierne var administrerbar for boligorganisationen.

Ændringen afskærer ikke parterne fra fortsat at *aftale* særlige kriterier efter den generelle regel i stk. 1, men den suppleres af en kommunal pligt til at sikre, at der som minimum gælder beskæftigelses- og uddannelseskriterier for almene boligafdelinger beliggende i udsatte boligområder.

4.5 Betydningen af indførsel af fleksibel udlejning

4.5.1 Udlejningsredskabet ændrer karakter

Indførslen af fleksibel udlejning i 2000 markerer en klar ændring af hensigten med aftalebaserede udlejningskriterier, som går fra udelukkende at tilgodese den enkelte boligsøgendes konkrete situation og behov til at tilgodese det enkelte boligområdes behov for at opnå og fastholde en blandet beboersammensætning.

Forenklet beskrevet havde de *særlige sociale kriterier* til sigte at bringe ressourcetsvage boligsøgende forrest i køen, hvorimod de *særlige kriterier* (fleksibel udlejning) har som primært sigte at bringe ressourcestærke boligsøgende forrest i køen – og dermed give kommuner og boligorganisationer indflydelse på beboersammensætningen i de almene boligafdelinger.

De særlige kriterier kan tilsvarende anvendes til f.eks. at skabe en fortrinsret for ressourcetsvage boligsøgende til boligafdelinger med klar overvægt af ressourcestærke boligsøgende.

4.5.2 Historiske regler om udlejning efter sociale kriterier, almenboliglovens § 60

Almenboliglovens § 60 før 2000

Har kommunalbestyrelsen truffet bestemmelse om anvisning af minimum 1/8 af de ledige familieboliger efter reglerne i § 59, stk. 1, eller er der indgået aftale om anvisning af minimum 1/8 af de ledige boliger efter reglerne i § 59, stk. 2, kan kommunalbestyrelsen og den almene boligorganisation aftale, at indtil 1/4 af de ledige boliger skal anvises af boligorganisationen efter særlige sociale kriterier. Kriterierne fastsættes ved aftale mellem kommunalbestyrelsen og boligorganisationen. De aftalte kriterier offentliggøres af kommunalbestyrelsen.

4.5.3 Gældende regler om fleksibel udlejning, almenboliglovens § 60

Almenboliglovens § 60 i dag (2020)

For almene familieboliger, der ikke er omfattet af § 59, stk. 1 eller 2, eller § 63, kan kommunalbestyrelsen og den almene boligorganisation indgå aftale om, at de ledige boliger i en boligafdeling skal udlejes efter særlige kriterier. Kriterierne fastsættes ved aftale mellem kommunalbestyrelsen og boligorganisationen og offentliggøres af kommunalbestyrelsen.

Stk. 2. Aftaler efter stk. 1, 1. pkt., tages op til revision senest 4 år efter aftalens indgåelse. Er kommunalbestyrelsen og boligorganisationen enige, kan aftalen tages op til revision inden udløbet af 4-års-perioden.

Stk. 3. I tilfælde af uenighed mellem kommunalbestyrelsen og boligorganisationen om indgåelse af aftaler efter stk. 1, 1. pkt., træffer Transport-, Bygnings- og Boligministeriet efter anmodning fra kommunalbestyrelsen afgørelse om udlejning efter særlige kriterier. Afgørelsen træffes efter høring af parterne og på baggrund af en udtalelse fra Landsbyggefonden.

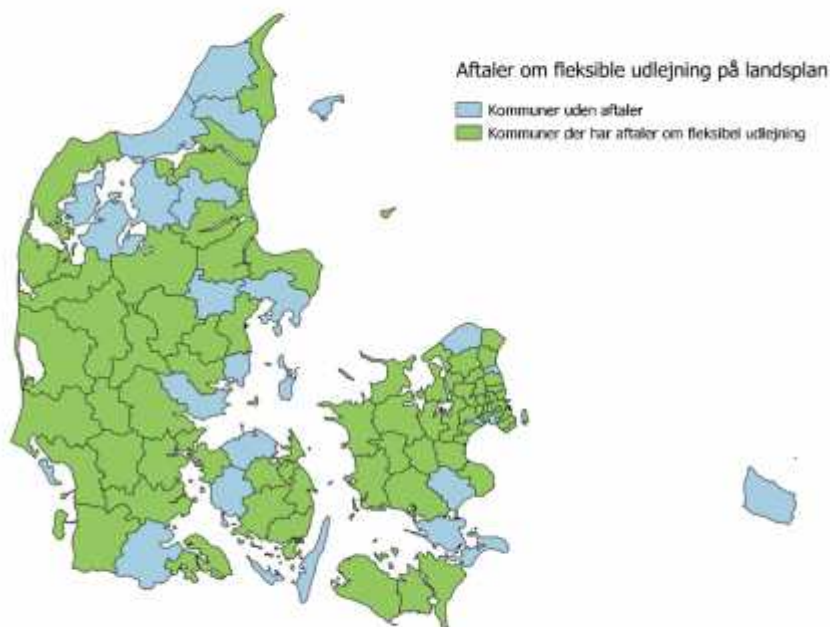
Stk. 4. For almene familieboliger, der er beliggende i et udsat boligområde, jf. § 61 a, stk. 1, og som hverken er omfattet af § 59, stk. 1 og 2, eller § 63, skal boligorganisationen anviser ledige boliger efter særlige kriterier, herunder beskæftigelses- og uddannelseskriterier. Kommunalbestyrelsen fastsætter kriterierne med henblik på at styrke beboersammensætningen i boligområdet og offentliggør dem. Kriterierne tages op til revision, senest 4 år efter at de er fastsat. Kriterierne bortfalder, når et boligområde ikke længere er et udsat boligområde, jf. § 61 a, stk. 1.

5.0 Kortlægning af anvendelsen af fleksibel udlejning

I dette kapitel gennemgås udbredelse og anvendelse af fleksible udlejningskriterier. Først præsenteres generel baggrundsstatistik om fleksibel udlejning, og derefter gennemgås eksempler på kommunernes praksis på området.

5.1 Udbredelse på landsplan

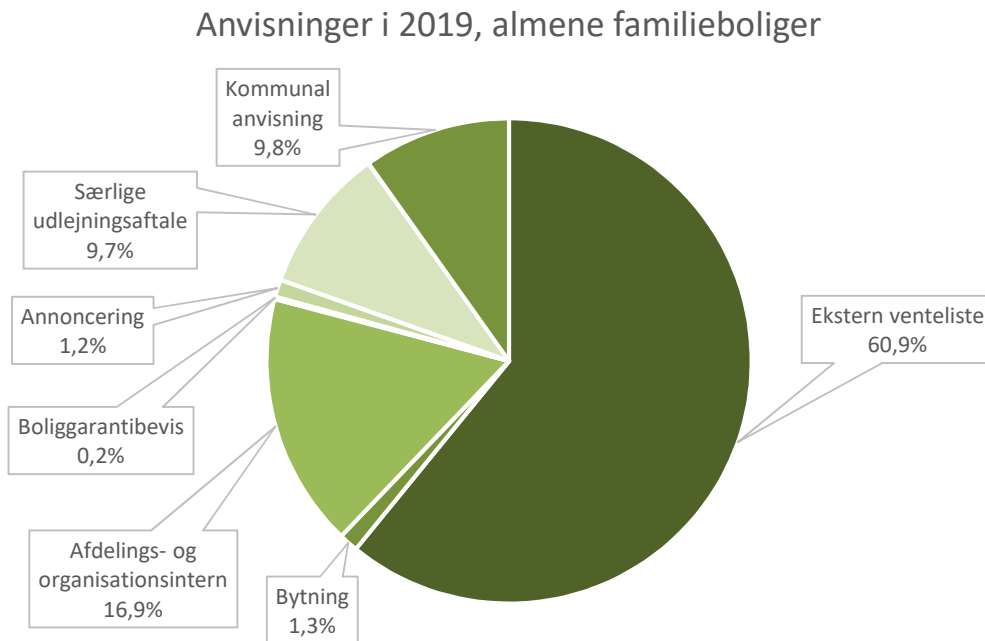
Der er indgået aftaler om fleksible udlejningskriterier for 1.924 almene boligafdelinger i 75 af landets kommuner. Det vil sige, at der i mere end $\frac{3}{4}$ af landets kommuner er indgået fleksible udlejningsaftaler omfattende sammenlagt 32 pct. af landets 6.004 almene boligafdelinger.



Figur 4.1. Oversigt over de 75 kommuner der har indgået aftaler om fleksibel udlejning med en eller flere boligorganisationer. Det bemærkes, at kommuner, der har ganske få udlejningsaftaler, vægter lige så meget som store kommuner med et stort antal udlejningsaftaler. Grafikken siger derfor ikke noget om udbredelsen af fleksibel udlejning i den enkelte kommune. Den lyseblå farve dækker også over det fåtal af kommuner, der i stedet for fleksibel udlejning anvender kommunal anvisning i udvidet omfang – se kapitel 7. Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af indsamlet data fra kommunerne.

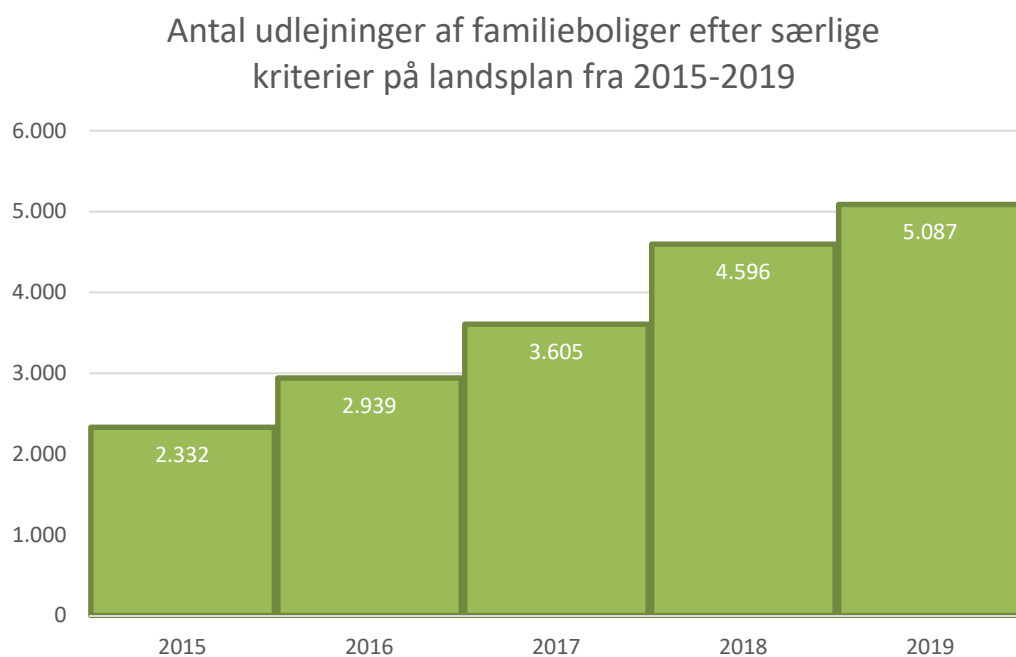
Af figur 4.1 fremgår alle de kommuner, som har indgået aftaler om fleksibel udlejning med én eller flere boligorganisationer med boligafdelinger i kommunen. Man kan udlede heraf, at de fleste af landets kommuner har kendskab til og i varierende omfang benytter fleksibel udlejning. Undersøgelsen viser således, at fleksible udlejningsaftaler er et værktøj, som anvendes i langt de fleste af landets kommuner.

En ting er, om der er indgået udlejningsaftaler, en anden er, i hvilket omfang kriterierne i praksis påvirker udlejningen. Som det fremgår af figur 4.1.2 nedenfor, blev 9,7 pct. af de almene familieboliger i 2019 anvist efter fleksible udlejningskriterier, hvilket umiddelbart er beskedent i betragtning af, at fleksible udlejningskriterier er aftalt i $\frac{3}{4}$ af landets kommuner. Som det ligeledes fremgår af figuren, bliver langt de fleste ledige boliger – over 60 pct. – i den almene boligsektor fortsat udlejet efter den almindelige venteliste og medregnes også oprykningsventelisten, er andelen tæt på 80 pct.



Figur 4.1.2. Forskellige typer af anvisninger (udlejning) af almene familieboliger i 2019. Opgørelsen summeres på antal gennemførte anvisninger i 2019 og ikke den samlede mængde af boliger i sektoren. Kilde: Landsbyggefondens huslejeregister.

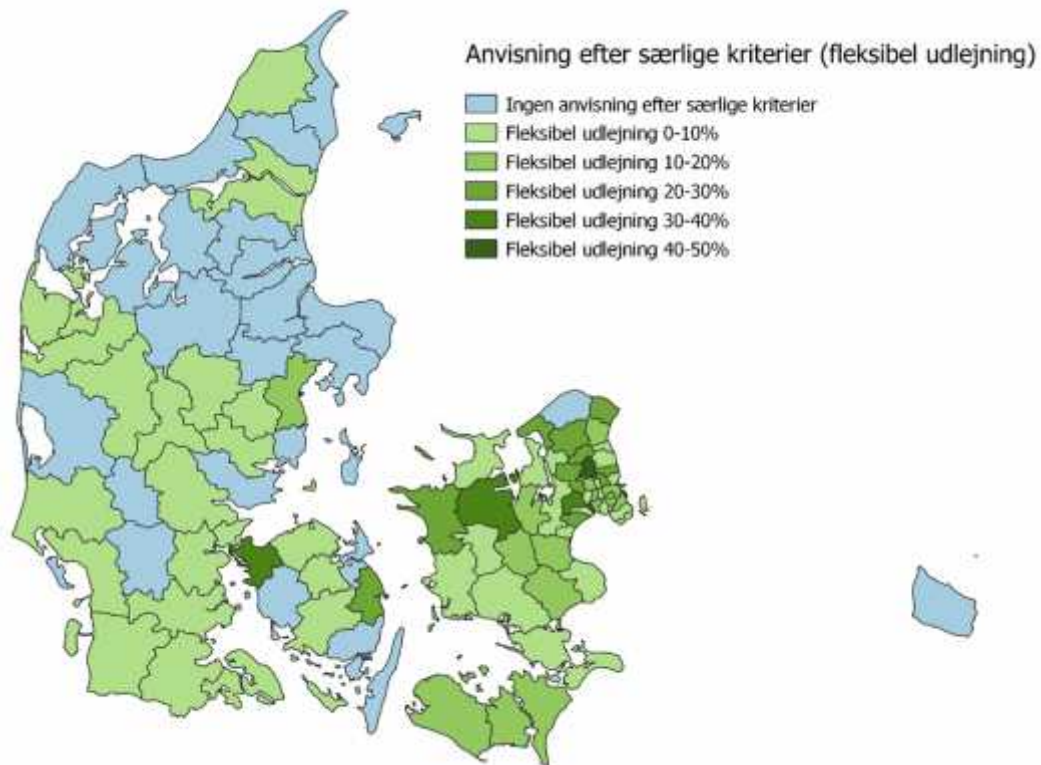
Det er altså lidt under 1/10 af anvisningerne af almene familieboliger, der sidste år foregik efter fleksible udlejningskriterier. Figur 4.1.3. nedenfor viser udviklingen i antallet af ledige familieboliger, der er blevet udlejet med brug af fleksible udlejningskriterier over de seneste 5 år.



Figur 4.1.3. Antal udlejninger af almene familieboliger efter særlige kriterier (fleksibel udlejning) på landsplan siden 2015. Kilde: Landsbyggefondens huslejeregister.

Figuren viser, at antallet af udlejninger efter særlige kriterier på landsplan har været støt stigende – og siden 2015 er mere end fordoblet fra 2.332 boliger i 2015 til 5.087 boliger i 2019.

Undersøgelsen redegør ikke for, hvorfor der er sket en fordobling i antal udlejninger, men indførslen i 2018 af en kommunal pligt til at fastsætte beskæftigelses- og uddannelseskriterier i udsatte boligområder har formentlig yderligere styrket bevågenheden omkring udlejningsredskabet. Stigningen er tillige sket samtidig med, at politisk opmærksomhed har været rettet mod parallelsamfundsudfordringer i den almene boligsektor.



Figur 4.1.4. Anvendelse af fleksible udlejningskriterier sammenholdt med samtlige udlejninger opgjort på kommuner. Kommunerne er inddelt i kategorier ud fra, hvor stor en andel af samtlige ledige almene familieboliger i kommunen, der udlejes efter særlige udlejningskriterier. Kilde: Landsbyggefondens huslejeregister.

Af figur 4.1.4. fremgår tydeligt, at den faktiske udlejning efter særlige kriterier efter 2019 er forholdsvis beskedent i flere kommuner. I mange kommuner er der indgået udlejningsaftaler mellem kommunen og boligorganisationerne, men i en lang række af især landkommunerne, der har udlejningsaftaler, sker der enten ingen udlejning efter særlige udlejningskriterier, eller under 10 pct. af samtlige udlejninger sker efter særlige kriterier. Dette billede ses for alle kommuner i Jylland, dog bortset fra Aarhus Kommune, hvor op til 20 pct. af udlejningerne sker efter fleksible kriterier. En gennemgang af tallene bag figuren viser, at andelen af udlejninger efter særlige kriterier i mange kommuner er helt nede under 1 pct. Dette indikerer, at nok er der indgået udlejningsaftaler, men de særlige kriterier benyttes konkret i mindre grad.

På Fyn og især på Sjælland er situationen lidt anderledes. På Fyn anvendes udlejning efter særlige kriterier mest i Middelfart Kommune og Nyborg Kommune. I Middelfart Kommune udlejes 37,5 pct. af de ledige almene boliger efter særlige udlejningskriterier, og i Nyborg Kommune er det tilsvarende tal 26,7 pct.

På Sjælland er billedet mere nuanceret, men med en tydelig tendens til, at forstadskommunerne til København har en højere andel af udlejninger efter fleksible udlejningskriterier. Især Vallensbæk Kommune, Furesø Kommune og Høje-Taastrup Kommune har en høj andel udlejning efter særlige kriterier.

De tre kommuner med flest udlejninger efter fleksible udlejningskriterier i hovedstadsområdet

Furesø:

Hovedparten af de almene familieboliger i Furesø Kommune, hvor fleksible udlejningskriterier gælder, udlejes med fortrinsret for boligsøgende i beskæftigelse (min. 25 timer/uge), for ældre (55+) og for henholdsvis skilsmisse-/samlivsophørsramte og boligsøgende i kommunen med helbredsproblemer. Udlejningsdata for 2019 for hele kommunen angiver, at 42,4 pct. af udlejningerne er sket i medfør af fleksible udlejningskriterier.

Vallensbæk:

De tre almene boligafdelinger i Vallensbæk Kommune, hvor der er aftalt fleksibel udlejning, har kriterier, der gælder for udlejning af 65 pct. af de ledige almene familieboliger, og kriterierne giver bl.a. fortrinsret til boligsøgende i beskæftigelse, visse folkepensionister, boligsøgende med handicap, skilsmisse-/samlivsophørsramte, unge, ældre og pendlere. Udlejningsdata for 2019 for hele kommunen angiver, at 41,7 pct. af udlejningerne er sket i medfør af fleksible udlejningskriterier.

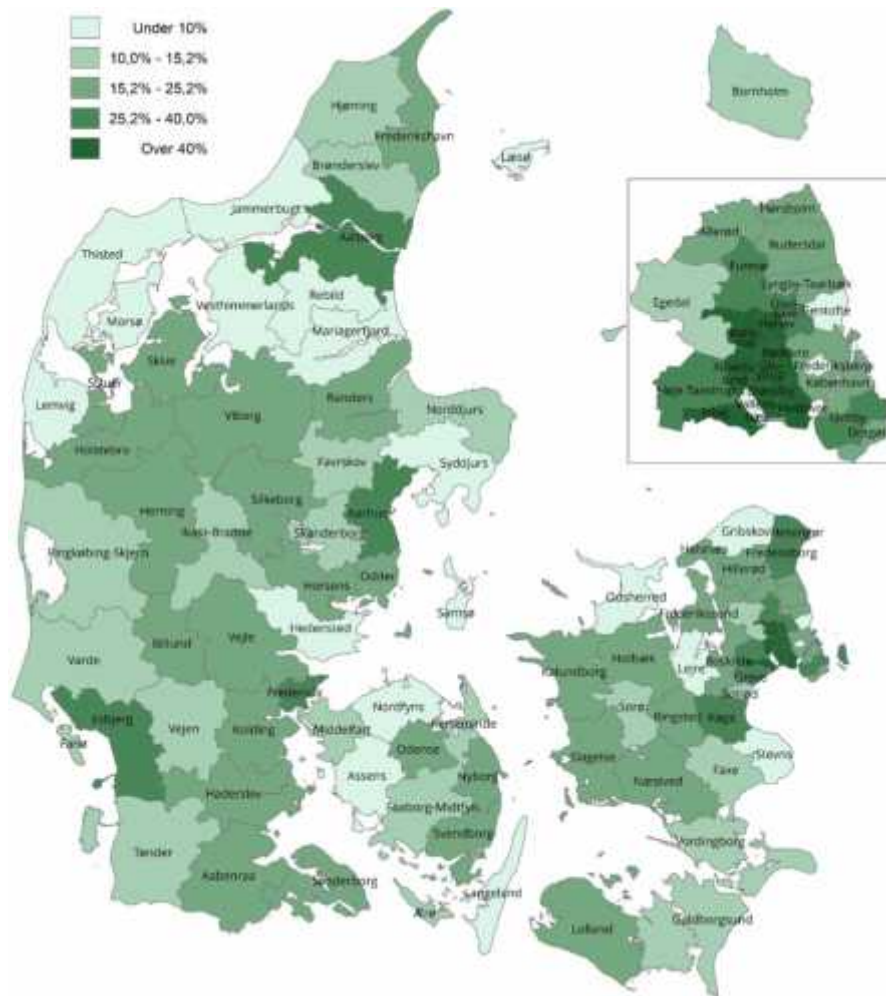
Høje-Taastrup:

Høje-Taastrup Kommune har landets højeste andel af udsatte boligområder (herunder også ghetto- og hårde ghettoområder) set i forhold til kommunens samlede almene familieboligmasse. Udlejningsdata for 2019 for hele kommunen angiver, at 32,1 pct. af udlejningerne er sket i medfør af fleksible kriterier, bl.a. beskæftigelses- og uddannelseskriterier.

For landet som helhed kan konkluderes, at i ingen kommuner udlejes mere end halvdelen af de ledige almene boliger efter fleksible udlejningskriterier, og kun i 14 kommuner udlejes mere end 20 pct. af boligerne efter fleksible udlejningskriterier.

5.1.1. Fordelingen af almene boliger på kommuner i landet

Det er nødvendigt at sætte tallene for udbredelsen af fleksibel udlejning i sammenhæng med udbredelsen af almene boliger i landet. Det skyldes, at andelen af almene familieboliger i en kommune, f.eks. kan påvirke i hvilket omfang, man ønsker at indgå aftaler om fleksibel udlejning.



Figur 4.1.2. Overblik over fordelingen af almene boliger på landsplan opgjort på kommuner. Kortet er inddelt efter kategorier, der viser, hvor stor en andel af den samlede boligmasse, der udgøres af almene boliger. Kilde: Landsbyggefondens temastatistik: "Omfanget af den almene boligsektor i kommunerne 2015-2018".

På kortet kan man se, at der er en stor andel af almene boliger omkring de største byer som København, Aarhus, Aalborg og Esbjerg og med en lidt mindre andel i Odense. Især forstadskommuner til København har en meget stor andel af almene boliger.

Hvis man sammenholder med tallene for fleksibel udlejning gennemgået ovenfor, må det konkluderes, at der er en vis sammenhæng mellem kommunernes andel af almene boliger og anvendelsen af udlejninger efter særlige udlejningskriterier. Tilsvarende vil kommuner med få almene boliger ofte ikke anvende fleksibel udlejning. Ligeledes ses i forstadskommunerne til København en sammenhæng mellem en høj andel af almene boliger og en høj andel af udlejninger efter fleksible udlejningskriterier.

Der er dog ikke et konsekvent sammenfald, og der er byer, som afviger fra tendensen – som f.eks. Esbjerg og Aalborg – der har en høj andel af almene boliger (25-40 pct.), og hvor andelen af anvendelse efter fleksibel udlejning sidste år var under 10 pct.

5.2 Kommunernes udlejningspraksis efter særlige kriterier

Der er stor forskel på, hvordan kommunerne benytter de fleksible udlejningskriterier, og hvilke typer af udlejningsaftaler kommunerne indgår med de almene boligorganisationer. Som udgangspunkt afstemmer kommunerne og boligorganisationerne deres udlejningspraksis efter lokale forhold. Der er ingen kommuner i landet, som anvender en helt ens praksis.

5.2.1 Tre niveauer af udlejningsaftaler

Undersøgelsen viser, at der overordnet set er tre niveauer af udlejningsaftaler, hvor valget typisk følger størrelsen på kommunen og antallet af almene boliger, der indgås udlejningsaftaler for.

5.2.1.1 Rameaftaler

I de større kommuner som København og Aarhus er der indgået såkaldte rameaftaler med samtlige af kommunernes boligorganisationer. En rameaftale definerer forskellige typer af boligområder – f.eks. efter graden af beboere i beskæftigelse – og opstiller derefter en række fleksible udlejningsregler, der knytter sig til de forskellige typer af boligområder. Der vil f.eks. typisk være et kriterie om at give fortrinsret til boligsøgende i beskæftigelse i boligområder, som ikke har en blandet beboersammensætning.

Rameaftalen opstiller således rammen for, hvad der konkret kan indgås aftaler med de almene boligorganisationer om. Undersøgelsen viser, at sådanne rameaftaler også anvendes i flere mellemstore kommuner, f.eks. Holbæk Kommune.

5.2.1.2 Aftaler med boligorganisationer

Undersøgelsen viser, at det er mest udbredt, at en kommune indgår en udlejningsaftale med en almen boligorganisation, som gælder for alle eller de fleste af boligorganisationens boligafdelinger. Der indgås ofte detaljerede aftaler, der specificerer særlige udlejningsregler for separate boligafdelinger.

Udlejningsaftalerne udformes ofte som led i styringsdialogen mellem kommuner og boligorganisationer og tilpasses løbende efter boligorganisationens behov. Ofte er der tale om et samlet aftaledokument, som foruden aftale om fleksibel udlejning indeholder aftaler om f.eks. kommunal anvisning til visse afdelinger, kommunernes ansvar f.eks. i forhold til dækning af tomgangsleje og anvisning af boligsøgende eller aftale om anvisning af andre boligtyper som ungdoms- og ældreboliger.

5.2.1.3 Aftaler om enkelte afdelinger

Undersøgelsen viser, at mange kommuner og boligorganisationer indgår udlejningsaftaler om enkelte boligafdelinger og ofte med et særligt fokus for denne afdeling, f.eks. et bofællesskab målrettet ældre eller rækkehuse til store børnefamilier. Disse typer udlejningsaftaler er typisk meget udbredte i kommuner med få almene boliger, hvor det giver mening at være meget specifik.

5.2.1.2 Ingen aftaler

Undersøgelsen viser, at der er 24 kommuner spredt rundt i landet, hvor der ikke er indgået aftaler om fleksibel udlejning. En årsag hertil kan være, at fleksibel udlejning kun har effekt i områder, hvor der er en efterspørgsel efter almene boliger, som medfører venteliste til ledige almene familieboliger. Det er hovedsageligt landkommuner,

hvor der typisk er andre og billigere alternativer til en almen bolig, som ikke har ventelister – og dermed heller ingen anledning til at give visse boligsøgende fortrinsret frem for andre.

5.2.1.3 Kommunal anvisning

Undersøgelsen viser, at et mindre antal kommuner – helt eller delvist – har valgt at bruge kommunal anvisning af alle ledige almene boliger i kommunen til at styrke beboersammensætningen i boligområderne gennem øget kommunal kontrol.

Fælles for disse kommuner er, at den almene boligmasse udgør en meget høj andel af den samlede boligmasse i kommunerne. I Ishøj Kommune udgør de almene boliger f.eks. over halvdelen af den samlede boligmasse i kommunen. I Brøndby Kommune og Ballerup Kommune, hvor den almene boligmasse udgør henholdsvis 64,3 pct. og 57,8 pct., har kommunerne og boligorganisationerne besluttet at styre beboersammensætningen i kommunernes boligområder ved at kombinere fleksible udlejningskriterier med en høj andel af kommunal anvisning.

5.2.2 Udlejningspraksis

5.2.2.1 Andel af boliger der udlejes efter fleksibel udlejning

Mange udlejningsaftaler benytter et såkaldt *udlejningshjul*. Undersøgelsen viser, at et typisk aftalt udlejningsforløb f.eks. opstilles som følgende:

1. ledige bolig: Kommunal anvisning
2. ledige bolig: Flexibel udlejning
3. ledige bolig: Almindelig venteliste
4. ledige bolig: Flexibel udlejning

Udlejningshjulet gentages og sikrer herved den aftalte fordeling.

Mange udlejningsaftaler tager således stilling til fordelingen af ledige boliger mellem kommunal anvisning, oprykningventelisten og den almindelige venteliste. Der er indgået mange udlejningsaftaler for boligafdelinger, hvor udlejning efter særlige udlejningskriterier kun udgør en mindre andel af den samlede udlejning af boliger efter venteliste. Andelen kan variere helt ned til kun hver tiende ledige bolig. Ofte indeholder udlejningsaftalerne også kommunal anvisning, hvorefter en konstruktion med 25 pct. kommunal anvisning og 75 pct. fleksibel udlejning derfor er meget udbredt.

5.2.2.2 Sidestillede eller prioriterede kriterier?

Gennemgangen af udlejningsaftalerne mellem boligorganisationer og kommuner viser, at udlejningskriterierne i nogle boligområder anvendes i en prioriteret rækkefølge, mens de i andre boligområder er ligestillede. Undersøgelsen indeholder ikke en konsekvent tilbagemelding fra kommunerne af, om kriterierne er prioriterede eller ligestillede, og det har ikke været muligt at beregne fordelingen. Undersøgelsen har heller ikke afdækket konsekvenserne af de to forskellige praksisser.

5.2.2.3 Forskel på kommunernes faglige kompetencer

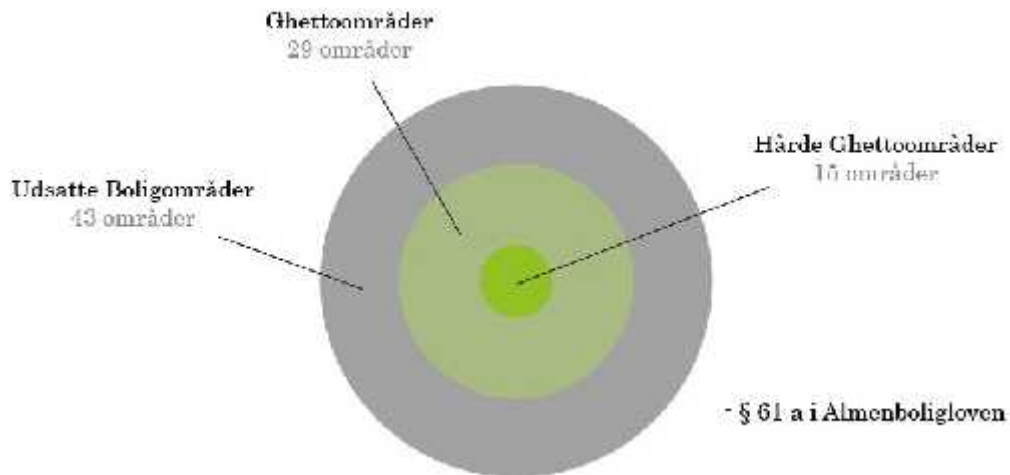
Igenem dialogen med diverse kommuner i forbindelse med undersøgelsen har der tegnet sig et billede af, at de faglige kompetencer inden for det almene boligområde varierer meget i kommunerne. I nogle kommuner er der således usikkerhed om, hvilke aftaler der er indgået, og/eller hvor mange boligafdelinger de gælder for. Andre kommuner har oplyst, at aftalerne ikke foreligger på skrift. Desuden er udlejningsaftalerne i mange kommuner ikke offentliggjort, hvilket kommunen ellers er ansvarlig for.

Det er i sagens natur forskelligt fra kommune til kommune, hvor mange almene boliger der er i kommunen – hvilket indebærer, at en kommune med færre almene boliger og dermed færre relaterede problemstillinger vanskeligt kan opnå samme faglige styrke som en kommune med flere almene boliger. Som minimum må almenboliglovgivningens udtrykkelige kommunale pligter dog iagttages af samtlige kommuner.

5.3 Anvendelse af fleksible udlejningskriterier i udsatte områder, ghettoer og hårde ghettoområder

Nogle kommuner har særlige udfordringer, da kommunen har ét eller flere områder, der efter almenboliglovens § 61 a figurerer på ministeriets liste over udsatte boligområder, som offentliggøres hvert år den 1. december. I denne undersøgelse er anvendt listen fra 1. december 2018, da den har været gældende for hovedparten af 2019, hvor de i undersøgelsen benyttede data er indsamlet.

5.3.1 Definition af udsatte boligområder, ghettoområder og hårde ghettoområder



Figur 5.3.1. Illustration af udsatte boligområder, ghettoområder og hårde ghettoområder. Tallene er opgjort per 1. december 2018.

Figur 5.3.1. illustrerer, hvordan udsatte boligområder, ghettoområder og hårde ghettoområder udgør en delmængde af hinanden. Et ghettoområde og et hårdt ghettoområde er således også defineret som et udsat boligområde og skal leve op til regler, der gælder for udsatte boligområder.

5.3.1.1 Udsatte boligområder

Et udsat boligområde er defineret som et område, hvor mindst to af følgende kriterier er opfyldt:

- Andelen af beboere i alderen 18-64 år, der er uden tilknytning til arbejdsmarked eller uddannelse, overstiger 40 pct. opgjort som gennemsnittet over de seneste 2 år.
- Andelen af beboere dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer udgør mindst tre gange landsgennemsnittet opgjort som gennemsnittet over de seneste 2 år.
- Andelen af beboere i alderen 30-59 år, der alene har en grundskoleuddannelse, overstiger 60 pct.

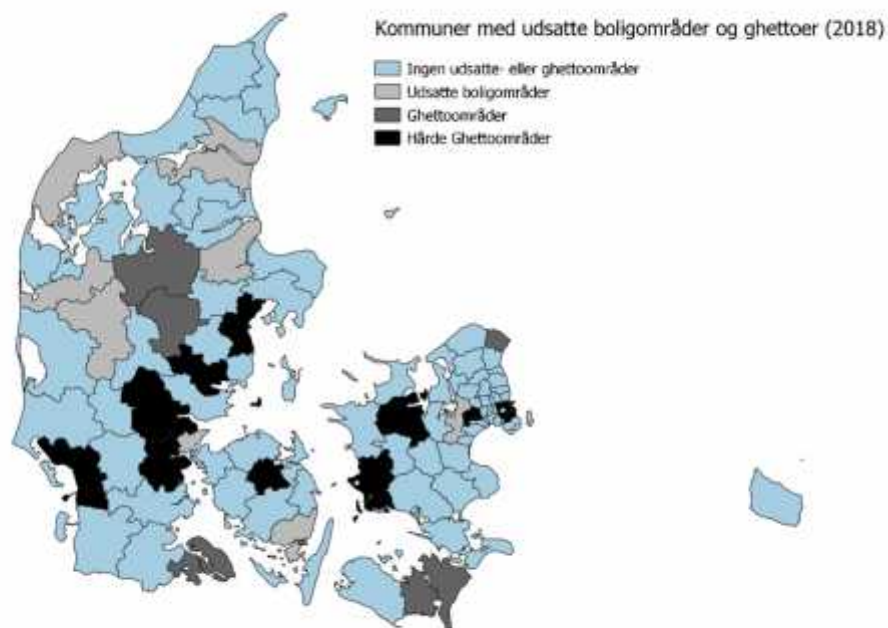
- Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området eksklusive uddannelsessøgende udgør mindre end 55 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.

5.3.1.2 Ghettoområder

Ved et ghettoområde forstås et udsatte boligområde, hvor tillige andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande overstiger 50 pct.

5.3.1.3. Hårde ghettoområder

Ved et hårdt ghettoområde forstås et boligområde, som de seneste 4 år har opfyldt betingelserne for at være et ghettoområde. I årene 2018-2020 dog de seneste 5 år.



Figur 5.3. Kort over kommuner med hhv. udsatte boligområder, ghettoområder og hårde ghettoområder pr. 1. december 2018. Det skal bemærkes, at kortet viser opgørelsen pr. 1. december 2018, da disse har været gældende i 2019, hvor undersøgelsens data er indsamlet fra. Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opgørelse af udsatte områder og ghettoområder fra 1. december 2018.

5.3.2 Anvendelse af fleksibel udlejning i udsatte boligområder

Undersøgelsen viser, at i landets udsatte boligområder – og til dels i områder i risiko for at blive udsatte boligområder – har de fleksible udlejningskriterier en anden karakter end i resten af landet. De giver hovedsageligt fortrinsret for boligsøgende i beskæftigelse eller under uddannelse. Derudover ses en tydelig tendens til, at der også anvendes kriterier for indkomst- og uddannelsesniveau samt krav om at fremvise en straffeattest. De fleksible udlejningskriterier lægger sig således tæt op ad almenboliglovens kriterier for afgrænsning af udsatte boligområder.

I alle boligområder, der efter almenboliglovens § 61 a er defineret som udsatte boligområder, skal kommunalbestyrelsen fastsætte særlige kriterier for udlejning, herunder beskæftigelses- og uddannelseskriterier, hvilket følger af § 60, stk. 4.

Kommuner og boligorganisationer skelner sjældent mellem fleksible udlejningsregler efter almenboliglovens § 60, stk. 1, som giver ret til at aftale kriterier, og § 60, stk. 4, som indebærer en kommunal pligt til at fastsætte kriterier i udsatte boligområder.

Der bør dog være en henvisning til hjemmelsgrundlaget, da udlejningskriterier fastsat i medfør af stk. 4 bortfalder, når boligområdet ikke længere optræder på listen over udsatte boligområder, hvorimod udlejningskriterier fastsat i medfør af stk. 1. vedbliver.

Efter gennemgang af de 41 områder, der pr. 1. december 2018 var på listen over udsatte boligområder, kan det konkluderes, at der kun er indgået fleksible udlejningsaftaler indeholdende de pligtige beskæftigelseskriterier for 83 boligafdelinger og uddannelseskriterier for 81 boligafdelinger af de 126 boligafdelinger i områderne – ca. 1/3. I flere tilfælde har kommunerne oplyst, at behandlingen af nye udlejningsregler er i proces og mangler endelig godkendelse af kommunalbestyrelse eller boligorganisationen, jf. afsnit 2.3 vil styrelsen kontakte de relevante kommuner og følge op på dette.

6.0 Kategorier af fleksible udlejningskriterier

6.1 Kategorisering af udlejningskriterierne

En central forudsætning for undersøgelsen er at kategorisere de forskellige aftalte fleksible udlejningskriterier. Det er tydeligt, at selv om lovgivningen giver meget frie rammer til kommuner og boligorganisationer til at udforme udlejningskriterier for fleksibel udlejning, så falder kriterierne i praksis inden for relativt få kategorier.

Disse kategorier har forskellige målgrupper, og dermed er der forskel på, hvordan de påvirker en venteliste og i sidste ende – hvad der er særligt relevant her – om de kan medvirke til, at boligsøgende afskæres fra at få en almen familiebolig.

Kategorierne er blevet til ved en systematisk gennemgang af de indsendte udlejningsaftaler, der er blevet sorteret efter generelle fællestræk og suppleret med viden fra tidligere undersøgelser samt den retshistoriske gennemgang.

6.1.1 To tilgange til fleksibel udlejning

Overordnet kan man se to forskellige tilgange til brugen af fleksible udlejningskriterier.

I mange kommuner er der et ønske om at tilgodese særlige beboergrupper, som allerede bor i kommunen. Der er typisk tale om ældre, der har behov for en mindre bolig, unge der ønsker at flytte hjemmefra eller har brug for en billig studiebolig, fraskilte (samlivsophør), eller børnefamilier der har brug for mere plads. Derudover ses der i kommuner beliggende langt fra de store byer mange eksempler på udlejningsaftaler, der giver fortrin til pendlere for at tiltrække nye erhvervsaktive skatteborgere til kommunen.

I andre kommuner er der andre hensyn, der vægter højere. Mange steder er der brug for en stærkere styring af, hvem der kan flytte ind i de almene boligområder. Der er mange eksempler på udlejningsaftaler, der giver fortrin til boligsøgende i beskæftigelse eller under uddannelse, og i mindre grad til boligsøgende, som kan dokumentere et vist uddannelsesniveau eller har indkomst af en vis størrelse.

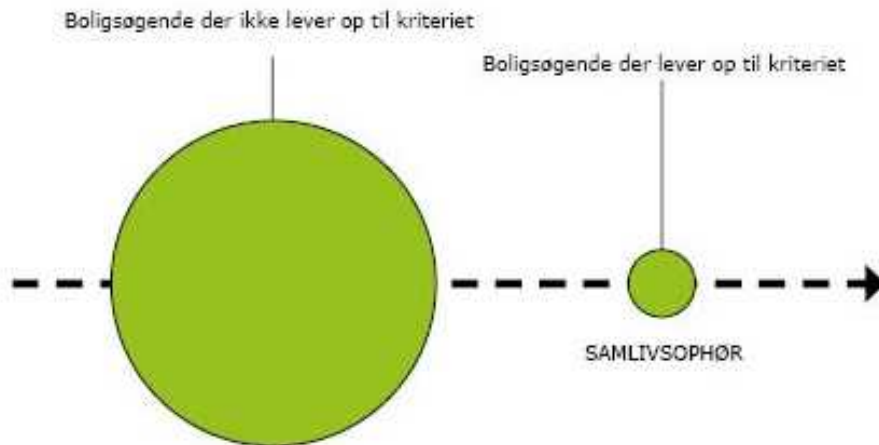
Formålet er at tiltrække ressourcestærke beboere til et alment boligområde og over tid at sikre en mere blandet beboersammensætning. Undersøgelsen viser, at denne type fleksibel udlejning ikke kun benyttes for at ændre beboersammensætningen i udsatte boligområder, men også anvendes i velfungerende boligområder for at forebygge en ensidig beboerudvikling. Desuden kan sådanne kriterier også fungere som en modvægt til virkningen af kommunal boligsocial anvisning.

Valget af udlejningskriterier kan i varierende grad påvirke ventelisten. Dette skyldes, at nogle udlejningskriterier i højere grad udelukker boligsøgende fra at komme i betragtning til en ledig almen bolig end andre udlejningskriterier gør. Antallet af boligsøgende, som et udlejningskriterie tilgodeser, kan være forholdsvis større end antallet af boligsøgende, som et andet udlejningskriterie tilgodeser.

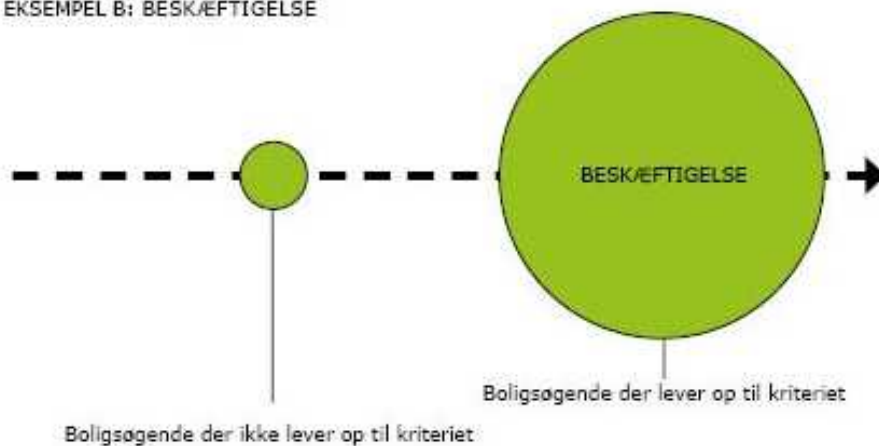
Som det er illustreret i nedenstående model, giver et udlejningskriterie om et for nyligt ophørt samliv fortrinsret til en relativt snæver gruppe boligsøgende, hvorimod f.eks. et beskæftigelseskriterie giver fortrinsret til en langt større gruppe af boligsøgende. Hermed vil brugen af et beskæftigelseskriterie i praksis gøre det meget sværere for de få

boligsøgende, der ikke opfylder kriteriet, at få en bolig i den pågældende afdeling, fordi der vil være mange, der kan få forrang på ventelisten – forudsat der er venteliste til boligerne.

EKSEMPEL A: SAMLIVSOPHØR



EKSEMPEL B: BESKÆFTIGELSE



Figur 1.1 Model over forskellige udlejningskriteriers påvirkning af ventelisten.

6.1.2 Berettigelsen af fleksible udlejningskriterier skal ses i forhold til et boligområdes socioøkonomiske forhold

Overordnet betragtet bør anvendelsen af de fleksible udlejningsregler ses i forhold til et boligområdes situation. Henset til at loven ikke direkte sætter rammer for, hvilke udlejningskriterier der kan aftales eller fastsættes, har det i undersøgelsen været nødvendigt at opstille parametre for, hvornår udlejningskriterier benyttes sagligt og forsvarligt, og hvornår der kan stilles spørgsmålstegn ved anvendelsen.

I velfungerende almene boligområder, hvor der allerede eksisterer en blandet beboersammensætning, vil det således ikke umiddelbart være hensigtsmæssigt at indføre udlejningskriterier, hvorefter ledige boligerne kun udlejes til boligsøgende i beskæftigelse. Der kan derimod indføres fleksible udlejningskriterier med henblik på at tilgode en særlig gruppe som f.eks. børnefamilier eller ældre. Endvidere kan fleksibel udlejning med kriterier rettet mod at fastholde en blandet beboersammensætning for en

mindre andel af familieboligerne i afdelingen indføres, ved f.eks. at give fortrinsret til hver fjerde bolig til boligsøgende i beskæftigelse. Omfanget af anvendelsen af kriterier kan således balanceres op mod den boligsociale anvisning, når det er et ønske, at boligområdet skal fastholde en blandet beboersammensætning.

I de udsatte boligområder fastsætter lovgivningen en pligt for kommunerne til at fastsætte fleksible kriterier, herunder beskæftigelses- og uddannelseskriterier for udlejningen af almene familieboliger. Loven udstikker således klare retningslinjer for, hvilke virkemidler, der her skal tages i brug for at opnå en blandet beboersammensætning.

Ind imellem de velfungerende og de udsatte boligområder findes en række af boligområder og boligafdelinger, som kan have forskellige udfordringer, f.eks. i forhold til lav grad af beboere i beskæftigelse. Kommuner og boligorganisationer kan lokalt her vurdere, om der i disse områder er et behov for at indføre særlige udlejningskriterier med henblik på at sikre, at boligområder udvikler sig i en positiv retning.

En forståelse for tilpasning af anvendelsen af fleksible udlejningskriterier i forhold til en boligafdelings socioøkonomiske forhold spejles f.eks. i rammeaftalerne for landets store byer.

6.2 Gennemgang af kategorier af udlejningskriterier

6.2.1 Beskæftigelse

Denne kategori samler udlejningskriterier, der giver fortrinsret til boligsøgende i beskæftigelse.

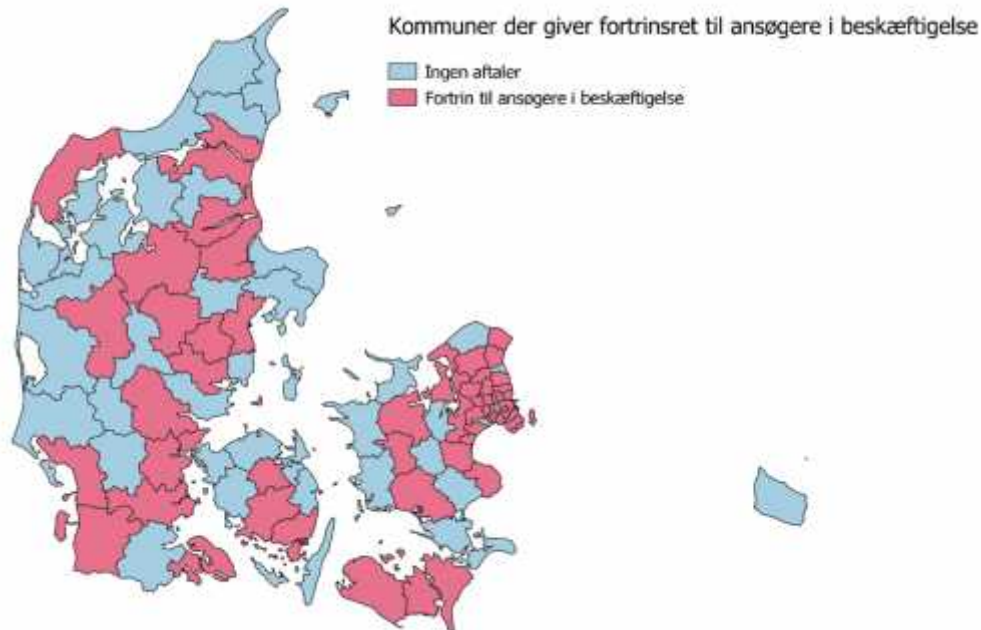
Der findes mange forskellige udgaver af udlejningskriteriet om at være i beskæftigelse. Typisk er kriteriet bundet op på, at de boligsøgende skal dokumentere at være i arbejde et vist antal timer om ugen. Antallet går fra 20 timer om ugen op til 37,5 timer om ugen. Der kan være dokumentationskrav i forhold til de seneste tre måneder, men der er også udlejningsaftaler med krav om beskæftigelse i den næstkommende måned. Kravet omfatter i visse udlejningsaftaler én person i husstanden og i andre udlejningsaftaler alle personer i husstanden.

I nogle tilfælde dækker beskæftigelseskriteriet også boligsøgende, der er selvforsørgende i bredere forstand, og det overlapper derfor til dels med f.eks. boligsøgende under uddannelse, der modtager SU.

Beskæftigelseskriteriet er et af de helt centrale udlejningskriterier og anvendes med henblik på at skabe en blandet beboersammensætning, da det sikrer, at nye beboere er i arbejde.

Beskæftigelseskriteriet er det mest udbredte på afdelingsniveau og anvendes i 16,9 pct. af landets almene afdelinger.

Det kan virke som en høj andel, at 16,9 pct. af landets almene boligafdelinger er omfattet af et beskæftigelseskriterie, men det må tages med forskellige forbehold. Man har f.eks. i Københavns Kommune gennem en rammeaftale givet mulighed for, at der kan indgås aftaler indeholdende beskæftigelseskriterier for alle almene boliger i kommunen – men dog hovedsageligt for 2/9 af boligerne i en afdeling. Denne gradforskelle er vigtig at holde sig for øje i vurderingen af de fleksible udlejningsreglers effekt.



Figur 6.2.1 Udbredelsen af kommuner, hvor der er indgået aftaler med et udlejningskriterie, der giver fortrinsret til en boligsøgende, som er i beskæftigelse. Det bemærkes, at kommuner, der har ganske få udlejningsaftaler, vægter lige så meget som store kommuner med et stort antal udlejningsaftaler. Grafikken siger derfor ikke noget om udbredelsen af beskæftigelseskriteriet i den enkelte kommune. Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af indsamlet data fra kommunerne.

6.2.2 Under uddannelse

Denne kategori samler udlejningskriterier, der giver fortrinsret til boligsøgende, der er i gang med en uddannelse, og evt. er bosiddende i kommunen, mens der i andre kommuner gives fortrin til boligsøgende under uddannelse, som ikke har bopæl i kommunen.

Oftest er kriteriet defineret ved, at den boligsøgende er berettiget til at modtage SU eller er i lære.

Uddannelseskriteriet supplerer almene ungdomsboliger - målrettet unge uddannelsessøgende og unge med særlige behov.

6.2.3 Indkomst

Denne kategori indeholder forskellige typer af indkomstkriterier, hvor den boligsøgende skal oppebære en minimumsindkomst. Kravet til indkomstens størrelse er forskelligt, men kan f.eks. være en bruttoløn på knap 20.000 kr./måned. Oftest knyttes kriteriet til de efter almenboligloven opstillede kriterier til brug ved afgrænsning af udsatte boligområder og relateres dermed til gennemsnitsindkomsten i kommunen.

Det er hovedsageligt i boligområder, der efter almenboligloven er defineret som "ghettoområder", at indkomstkriterier anvendes – og på nuværende tidspunkt kun i meget begrænset omfang, da det dækker omkring en halv procent af alle boligafdelinger i landet.

6.2.4 Uddannelsesniveau

Denne kategori samler udlejningskriterier, der giver fortrin til boligsøgende, hvor denne - og evt. hele husholdningens voksne medlemmer - som minimum har opnået et særligt uddannelsesniveau. Uddannelsesniveaut er læner sig typisk op ad almenboliglovens områdekriterie og defineres som anerkendte/godkendte uddannelser over grundskoleniveau.

Det er hovedsageligt i boligområder, der efter almenboligloven er defineret som "ghettoområder", at uddannelsesniveauekriterier anvendes - og på nuværende tidspunkt kun i meget begrænset omfang, da det dækker omkring en halv procent af alle boligafdelinger i landet.

6.2.4 Kriminalitet

Denne kategori samler udlejningskriterier, der giver fortrin til boligsøgende, der ikke er blevet dømt for bestemte former for kriminalitet. Som udgangspunkt er det overtrædelser af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer.

I praksis forlanger boligorganisationen, at den boligsøgende skal fremvise en straffeattest før indflytning.

Dette kriterie lægger sig tæt op ad almenboliglovens kriterier for udsatte boligområder og anvendes hovedsageligt i områder med status som 'ghettoområde'. Kriteriet gælder for 0,7 pct. af landets afdelinger.

6.2.5 Unge (der ønsker at flytte hjemmefra)

Denne kategori samler udlejningskriterier, der giver fortrinsret til "unge", der oftest defineres som værende under en vis alder, f.eks. 25 år. Kategorien har derfor et stort overlap med 'under uddannelse'. Den adskiller sig væsentligt ved, at kategorien i høj grad dækker over fortrinsret til "unge med bopæl i kommunen, der ønsker at flytte hjemmefra for første gang". Herved gives der en særlig støtte til netop boligsøgende i denne særlige livssituation.

Udlejningskriteriet benyttes i 3,8 pct. af landets afdelinger.

6.2.6 Ældre

Denne kategori samler udlejningskriterier, der giver fortrinsret til boligsøgende over en vis alder, eller at den boligsøgende er pensionist. Det varierer en del, hvor gammel man skal være - lige fra over 45 år til over 74 år. Nogle steder er kriteriet tilmed yderligere inddelt, så man altid tager den ældste ansøger.

Udlejningskriteriet indeholder ofte også et krav om, at der er tale om ældre, der ønsker at flytte i en mindre bolig - såkaldt downsizing. Tillige kan der være tale om ældre boligsøgende, som ønsker at flytte til en bolig, der bedre passer til deres behov, ved f.eks. at være i stueetagen og derved let tilgængelig.

I nogle tilfælde bruges udlejningskriteriet til særligt indrettede "tilgængelighedsboliger", hvor kriteriet evt. kan overlappes eller suppleres udlejningsbekendtgørelsens fortrinsret for stærkt bevægelseshæmmede personer til særligt indrettede boliger.

Dette kriterie er særligt, da det ofte bruges i forbindelse med udlejning af såkaldte "seniorboliger" - en ny kategori af almene boliger, der ikke eksisterer i henhold til almenboligloven. Der er tale om almene familieboliger, som lejes ud til ældre boligsøgende.

Kriteriet bruges også ofte i forbindelse med såkaldte "seniorbofælleskaber", hvor et alderskriterie kombineres med krav om, at den boligsøgende skal indgå i en fælles boform og passe ind i den nuværende beboergruppe.

Ældrekategorien er den mest udbredte i landet opgjort på kommuner, hvor i alt 58 kommuner anvender udlejningskriteriet. Det anvendes i 12 pct. af afdelingerne på landsplan.

6.2.7 Tilknytning til kommunen

Denne kategori indeholder forskellige udlejningskriterier for tilknytning til kommunen, men for langt størstedelen gælder det, at den boligsøgende skal være bosat i kommunen. Udlejningskriteriet står aldrig alene, men kombineres ofte med andre grupper af boligsøgende som f.eks. "ældre bosat i kommunen" eller "unge bosat i kommunen".

Der kan også være andre tilknytningsforhold i spil som f.eks. børn bosat i kommunen, eller anden familie der bor i den pågældende afdeling.

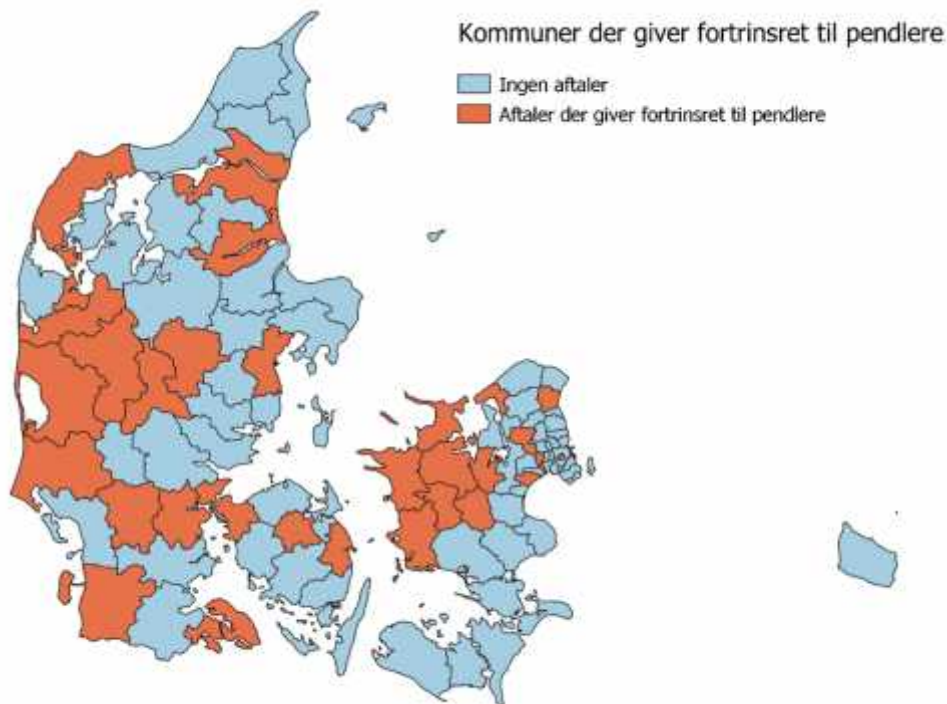
En variant, der også er aftalt flere steder, er fortrinsret til boligsøgende, der netop har solgt en ejerbolig i kommunen. Det antages, at kriteriet aftales for at tilskynde til downsizing og fastholde skatteborgere i kommunen.

Udlejningskriteriet anvendes af 30 kommuner og gælder for 7,3 pct. af landets afdelinger.

6.2.8 Pendlere

Denne kategori dækker over udlejningskriterier, der giver fortrinsret til boligsøgende, der har job i kommunen, men bor uden for kommunen. I nogle få tilfælde er kriteriet formuleret, så det også dækker boligsøgende, der for nylig er flyttet til kommunen. Kriteriet omtales i nogle kommuner som såkaldt "grøn udlejning", hvor hensigten har været, at borgere skal kunne cykle på arbejde (bosat i kommunen) fremfor at køre i bil (bosat uden for kommunen).

Her er således tale om en variant af beskæftigelseskriteriet. Hensigten med udlejningskriteriet er dermed ikke kun at skabe en blandet beboersammensætning i afdelingen, men også at tilgodese den udefrakommende boligsøgendes eventuelle behov for en bolig tættere på sin arbejdsplads. Det antages, at hensigten er at gøre det attraktivt at flytte til kommunen og dermed tiltrække arbejdskraft fra de større byer. Som det fremgår af figur 5.2, kan man på kommuneplan se en tydelig tendens til, at pendlerkriteriet især anvendes i kommuner beliggende i Vestjylland og Vestsjælland.



Figur 6.2.8. Oversigt over kommuner der har indgået fleksible udlejningsaftaler, som giver fortrinsret til pendlere. Det skal noteres, at kommuner, der blot har en enkelt udlejningsaftale, er talt med her, og grafikken kan derfor være misvisende i forhold til udbredelsen af fleksibel udlejning i den enkelte kommune. Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af indsamlet data fra kommunerne.

6.2.9 Familiestatus

Denne kategori indeholder alle udlejningskriterier, der giver fortrinsret til særlige familiekonstruktioner. De mest typiske kriterier er målrettet børnefamilier. Kriterierne gælder da også ofte for boliger, der egner sig særligt godt til disse, f.eks. store boliger og boliger med mere end 3 rum.

Kriterierne er flere steder udvidet til at omfatte familier, der venter børn. Der ses også eksempler på kriterier for andre familiesituationer som f.eks. boligsøgende par eller – endnu mere specifikt – par uden hjemmeboende børn.

Kriteriet benyttes i 32 af landets kommuner og dækker 6,7 pct. af landets afdelinger.

6.2.10 Samlivsophør

Denne kategori indeholder udlejningskriterier, der giver fortrinsret til boligsøgende, der gennemgår forskellige former for samlivsophør. Der er typisk tale om skilsmisse, men ofte også brud med en fast samlever (normalt målt ved, at man har boet sammen i mindst 2 år) og ved dødsfald. Kriteriet er ydermere ofte specificeret ved, at der gives fortrinsret til intern oprykning i samme afdeling.

Kriteriet kan ses som et supplement til den boligsociale anvisning, der afhjælper boligsøgende i en krisesituation, men som ellers er velfungerende.

6.2.11 Personer med handicap

Denne kategori indeholder udlejningskriterier, der giver fortrinsret til personer med forskellige former for handicap. Kriteriet bruges f.eks. til at prioritere let tilgængelige boliger til boligsøgende med fysiske handicaps.

Under denne kategori falder også de få aftaler, der giver fortrinsret til ansøgere med helbredsproblemer, eller ansøgere der er pårørende til personer, som lider af svære sygdomme og har behov for en almen bolig tæt ved et hospital.

Kriteriet supplerer eller overlapper udlejningsbekendtgørelsens fortrinsret for personer med handicap til særligt indrettede boliger, hvor kommunen har besluttet, at en sådan fortrinsret skal gælde.

Kriteriet benyttes i 14 af landets kommuner og dækker 2,9 pct. af landets afdelinger.

6.3 Udlejningskriterier der falder uden for kategorierne

Der er udlejningskriterier, der *ikke* er dækket af de opstillede kategorier, herunder udlejningskriterier som afviger væsentligt fra normen.

En gruppe udlejningskriterier er "bofællesskabskriterier". Disse forudsætter, at den boligsøgende er villig til at indgå i en social boform. Det skal noteres, at det som udgangspunkt er en fejl at lade sådanne udlejningsværktøjer falde under almenboligloven § 60, stk. 1, om fleksibel udlejning, da kommunen og boligorganisationer kan aftale særlige regler for bofællesskaber, hvis de er etablerede som sådan efter almenboliglovens § 3, stk. 2.

En anden gruppe udlejningskriterier er 'byg-selv-kriterier', hvor det forudsættes, at den boligsøgende f.eks. "ønsker at indgå i en boform, der forudsætter en høj grad af deltagelse." Her er der tale om udlejningskriterier, der skal sikre, at den nye lejere kan vedligeholde egen bolig, passe have m.m. Kriterierne knytter sig i høj grad til særlige boligtyper, f.eks. almen bolig+, hvor der netop eksperimenteres med en høj grad af medindflydelse fra beboerne på boligernes udformning. Almen bolig+ blev i sin tid etableret som en forsøgsordning under almenboliglovens § 144.

I nogle få tilfælde er der også beskrevet "behovskriterier", som indebærer, at der skal foretages et skøn af den boligsøgendes situation. Dette er ikke hensigtsmæssigt, da de særlige kriterier skal være objektive, gennemskuelige for de boligsøgende og administrerbare for boligorganisationerne. En behovsvurdering indeholdende skøn bør derfor forbeholdes den kommunale anvisning.

Til sidst er der en lille gruppe af unikke kriterier. De kan ved en umiddelbar vurdering synes problematiske, netop fordi de tilgodeser en snæver målgruppe. Eksempler på sådanne udlejningskriterier, der er konstateret aftalt, er kriterier med fortrinsret for medarbejdere i boligorganisationen, brandmænd, studerende på specifikke uddannelser eller folk med interesse for dyrehold. Ordlyden af almenboliglovens § 60 opstiller ikke i sig selv grænser for, hvilke kriterier der kan aftales mellem kommunalbestyrelsen og en almen boligorganisation. Men der er krav om saglighed, som *ikke* anses for at være opfyldt i disse eksempler. Det må dog igen understreges, at disse kriterier udgør en forsvindende lille andel af den samlede almene boligmasse. Jf. afsnit 2.3 vil styrelsen tage kontakt til relevante kommuner og følge op på dette.

7.0 Cases: Gennemgang af fleksibel udlejningspraksis i de store bykommuner

Nedenfor beskrives de 3 største byers udlejningspraksis og anvendelse af fleksible udlejningskriterier – Københavns Kommune, Aarhus Kommune og Odense Kommune - idet gennemgangen hermed dækker de praksisser, der anvendes i forhold til knap en fjerdedel af samtlige almene familieboliger i Danmark. Derudover er der tale om kommuner, som rummer boligområder, der i varierende omfang står over for parallelsamfundsudfordringer og derfor må forholde sig til udlejningskriterierne på ny. Kommunalbestyrelserne og boligorganisationerne i de udvalgte kommuner har i lyset af de nye skærpede udlejningsregler taget stilling til den almene boligsektors samspil med byudviklingen i øvrigt.

Frederiksberg Kommune er medtaget, idet kommunen sammen med Københavns Kommune udgør et samlet by- og bosætningsområde kun adskilt af administrative grænser. Samtidig viser gennemgangen, at Frederiksberg Kommune har fokus på at sikre, at beboersammensætningen i de almene boligområder afspejler beboersammensætningen i kommunen i øvrigt – og i mindre grad har fokus på at sikre en blandet beboersammensætning.

Endelig er de fire bykommuner udvalgt, fordi der her er en høj boligefterspørgsel, hvilket aktualiserer anvendelsen af et udlejningsværktøj som fleksibel udlejning.

Den almene boligsektor er i disse byer vigtig for udviklingen af byerne, og der er stor opmærksomhed på at anvende udlejningsværktøjerne for at sikre en varieret beboersammensætning; særligt i udsatte boligområder eller boligområder der bevæger sig i retning af at blive udsatte.

I København Kommune, Aarhus Kommune og Frederiksberg Kommune benyttes brede rammeaftaler, hvor der i Odense Kommune er lavet mere specifikke aftaler målrettet enkelte boligorganisationer og afdelinger. Overordnet set er det stadig en forholdsvis mindre andel af de almene boliger i landets største byer og byområder, der udlejes efter særlige kriterier, hvilket også fremgår af nedenstående cases.

7.1 Københavns Kommune

7.1.1 Aftaler om fleksibel udlejning

Københavns Kommune og BL – Danmarks Almene Boliger 1. kreds har juni 2019 indgået en aftale om rammer for udlejning af almene boliger i perioden frem til 1. juli 2023. Rammeaftalen er blevet udmøntet for almene familie- og ungdomsboliger i Københavns Kommune ved særskilte aftaler med de enkelte boligorganisationer.

Parterne ønsker fortsat at arbejde med den trappetrinsmodel, som har været grundlaget for udlejningsaftaler siden 2007, og som efter det af Københavns Kommune oplyste har vist gode resultater. Her kategoriseres boligafdelinger ud fra andelen af voksne beboere uden for arbejdsmarkedet.

Det er vurderingen, at ændringen af almenboligloven i 2018 om indsatser mod parallelsamfund har affødt et behov for at justere indsatsen i visse boligområder, så der i fremtiden også fokuseres på beboernes indkomst og uddannelse og andelen af dømtede beboere. Det gælder i områder med mere end 1.000 beboere, som enten er udpeget som udsatte boligområder eller i risiko for at blive det.

Parterne har et fælles mål om, at boligområder, der figurerer på regeringens lister over udsatte boligområder, styrkes, så de kan komme af listerne. Samtidig skal det forebygges, at nye boligområder udpeges som udsatte områder. Derfor har parterne fundet det nødvendigt, at der ved udlejning af ledige boliger bliver taget højde for de kriterier, der ligger til grund for områdeudpegningen.

Det skal bemærkes, at rammeaftalen er gældende for samtlige almene familieboliger i Københavns Kommune, hvilket vil sige, at ultimo 2018 var ca. 51.100 almene familieboliger omfattet af rammeaftalen. Her er det vigtigt at notere sig, at der er tale om varierende grader af udlejning efter fleksible udlejningskriterier fra 33-100 pct. af boligerne i en afdeling. Reglerne for fleksibel udlejning udgør dog en hjørnesten i udlejningspraksissen i landets hovedstad.

7.1.2 Model for udlejning efter fleksible kriterier

Rammeaftalen for almene familieboliger i Københavns Kommune benytter en trappetrinsmodel, hvor alle boligafdelinger inddeles på baggrund af deres status på ministeriets monitoreringsliste over udsatte boligområder eller den enkelte afdelings andel af beboere i beskæftigelse. Herved opnås tre trin:

- **Trin 1: Grønne boligområder:** Områder, som ikke vurderes i risiko for at blive udsatte områder, og boligafdelinger hvor færre end 35 pct. af de voksne beboere står uden for arbejdsmarkedet.
- **Trin 2: Gule boligområder:** Områder, der vurderes at være i risiko for på sigt at blive udsatte områder, hvis ikke der sker en særlig fokuseret indsats, eller hvor enkelte afdelinger har over 35 pct. beboere uden for arbejdsmarkedet.
- **Trin 3: Røde boligområder:** Områder, der er udsatte områder, herunder som ghettoområder eller hårde ghettoområder eller enkelte afdelinger, hvor andelen af beboere uden for arbejdsmarkedet overstiger 40 pct.

Aftaleparterne understreger, at hovedparten af de almene familieboliger i København ikke figurerer på listen over udsatte områder og heller ikke er i risiko for at blive udsatte boligområder. Nedenfor følger en gennemgang af de tre områdekategorier, som de almene boligområder i Københavns Kommune ifølge rammeaftale er opdelt i.

Københavns Kommune

Familieboliger: 51.866

Udsatte boligområder i 2019: 7

Fleksibel udlejning i 2019: 19,7 pct.

Almene boliger udgør 19,6 pct. af boligmassen i kommunen

Det skal bemærkes, at der er nogle yderligere nuanceringer for såkaldte 'orange områder' og afdelinger med mere end 40 pct. af beboere uden for arbejdsmarkedet.

Trin 1: Grønne boligområder og afdelinger med under 35 pct. beboere udenfor arbejdsmarkedet

Disse boligområder vurderes ikke at være i risiko for at blive til udsatte boligområder.

Der er tale om boligafdelinger, hvor færre end 35 pct. af beboerne står uden for arbejdsmarkedet eller med færre end 20 beboede boliger. Afdelingerne er beliggende i grønne områder eller i områder med færre end 1.000 beboere i familieboliger. For disse områder gælder følgende kriterier for udlejning:

- 22,22 pct. (2/9) af ledige boliger udlejes efter den almindelig venteliste.
- 11,11 pct. (1/9) af ledige boliger stilles til rådighed for genhusning i forbindelse med byfornyelse – ellers udlejes efter den almindelige venteliste.
- Op til 33,33 pct. (3/9) af ledige boliger kan udlejes efter særlige kriterier: Boligsøgende skal have fast tilknytning til arbejdsmarkedet, være under uddannelse eller være over 62 år og samtidig frigive anden bolig, eller have et boligbehov, der er begrundet i samlivsophør. Højst 2/9 af de ledige boliger fordeles til boligsøgende efter kriterier om fast tilknytning til arbejdsmarked eller under uddannelse.
- 33,33 pct. (3/9) af de ledige boliger stilles til rådighed for kommunal anvisning - ellers udlejes efter venteliste.

Trin 2: Gule boligområder, orange boligområder og 35-40 pct. boligafdelinger:

Disse boligområder vurderes at være i risiko for på sigt at blive udpeget som udsatte boligområder. For disse områder gælder følgende kriterier for udlejning:

- 66,66 pct. (6/9) af ledige boliger udlejes til boligsøgende efter særlige skærpede kriterier: Alle husstandens voksne skal være i arbejde eller under uddannelse, og derudover er der følgende supplerende kriterier til den boligsøgende:
 - Alle husstandsmedlemmer mellem 30-59 år har uddannelse over grundskoleniveau.
 - Alle husstandsmedlemmer mellem 15-64 år – som har været skattepligtige i Danmark hele året og som ikke er under uddannelse – har en indtægt over 19.556 kr./måned.
- Ved intern oprykning på tværs af boligafdelinger og organisationer stilles krav til den boligsøgende, jf. ovennævnte kriterier.
- Boligorganisationen kan tillige beslutte at anvende ovennævnte kriterier ved intern oprykning i samme afdeling.
- 33,33 pct. (3/9) af de ledige boliger stilles til rådighed til boligsocial anvisning - ellers lejes boligen ud til ansøgere, der opfylder ovennævnte kriterier.

For orange boligområder er andelen af boliger, der udlejes til boligsøgende efter særlige skærpede udlejningskriterier 77,77 pct. (7/9), og for boligafdelinger, hvor mellem 35-40 pct. af beboerne er uden for arbejdsmarkedet, er andelen 66,66-77,77 (6/9-7/9).

Trin 3: Røde boligområder

Der er tale om boligområder udpeget som udsatte, ghetto- eller hårde ghettoområder.

- 100 pct. af de ledige boliger udlejes til boligsøgende efter særlige skærpede kriterier: Alle husstandens voksne skal være i arbejde eller under uddannelse, alle husstandsmedlemmer mellem 30-59 år har uddannelse over grundskoleniveau, alle husstandens medlemmer mellem 15-64 år, som er skattepligtige i Danmark og ikke under uddannelse, har en indtægt over 19.556 kr./måned. Herudover stilles der krav om, at de boligsøgende fremlægger straffeattest.
- Ved intern oprykning på tværs af afdeling stilles de samme krav til den boligsøgende, som ovennævnte kriterier.
- Ved intern oprykning i samme afdeling kan boligorganisation tillige beslutte at stille krav til den boligsøgende, jf. ovennævnte kriterier.
- Boligorganisationen skal afvise boligsøgende, der er dømt for utryghedsskabende kriminalitet, hvis forholdet vurderes at have betydning for trygheden i området.
- Kommunen godkender alle indflytninger i hårde ghettoområder.
- Ingen boligsocial anvisning.

Ved afdelinger, hvor andelen af beboerne uden for arbejdsmarkedet er over 40 pct., er andelen af boliger, der udlejes efter særligt skærpede kriterier 88,88 (8/9).

7.1.3. Samspil med kommunal anvisning

Trappetrinsmodellen er balanceret i forhold til den kommunale anvisning. Jo mere vel-fungerende et område er (de grønne), jo flere boliger stilles til rådighed for kommunal anvisning - og omvendt.

De almene boligorganisationer stiller således 1/3 af de ledige boliger til rådighed for kommunen i alle de boligområder, som ikke figurerer på listen over udsatte områder og heller ikke er i risiko for at blive udpeget som sådanne - de grønne områder. I de gule og orange boligområder stilles der færre ledige boliger til rådighed for kommunen, og der sker ingen boligsocial anvisning til de røde boligområder.

Almenboligloven giver kommunen frihed til at skønne, hvad der udgør en påtrængende boligsocial opgave. Beslutningen, om en borger kan indstilles til bolig gennem en boligsocial anvisning, baseres altid på et skøn over alle sagens omstændigheder. Ønsket i Københavns Kommune er, at kommunen kan løse akutte boligsociale opgaver, så socialt udsatte borgere får et tilbud om bolig inden for rimelig tid.

Den kommunale anvisning i København Kommune følger normale boligsociale skøn, hvor en borger har akut behov for en bolig og ikke vurderes i stand til at skaffe den på egen hånd.

7.1.4. Kommunens anvendelse af udlejningsværktøjer

Overordnet set bliver langt over halvdelen af de ledige almene boliger i Københavns Kommune i 2019 udlejet til boligsøgende, som er optaget på en venteliste - enten oprykningsventelisten eller den almindelig venteliste. Kun en mindre andel - knap 20 pct. - af de ledige boliger blev udlejet efter særlige udlejningskriterier, og 14 pct. anvendes af kommunen til boligsøgende med særlige behov. Se tabel 6.1.4 nedenfor.

København- Kommune	Intern venteli- ste	Ekstern venteli- ste	Kommunal anvisning	Fleksi- bel ud- lejning	Kombineret udlejning	Øvrig	I alt
Antal	1349	1195	618	868	0	378	4.408
Fordeling	30,6	27,2	14,0	19,7	0	8,5	100 pct.

Tabel 7.1.4. Anvisninger i den almene boligsektor i Københavns Kommune 2019. Kategorien "Øvrige" omfatter bytning af boliger, offentlig annoncering af ledige boliger, anvendelse af boliggarantibeviser, tomgang og tomgang pga. reovering.

Kilde: Landsbyggefondens huslejeregister.

Det er kun i de røde afdelinger, at 100 pct. af de ledige boliger udlejes til boligsøgende efter særlige skærpede kriterier som beskæftigelse eller uddannelse. Dertil stilles der også krav til gennemført skoleuddannelse og indkomst og boligsøgende dømt for utryghedsskabende kriminalitet afvises. Dertil skal kommunen godkende alle indflytninger i hårde ghettoområder. Ud af knap 400 boligafdelinger er der 16, der er beliggende i røde områder. Heraf er 6 boligafdelinger udpeget som ghettoområder og 10 boligafdelinger udpeget som hårde ghettoområder.

7.2. Frederiksberg Kommune

7.2.1 Aftaler om fleksibel udlejning

Frederiksberg Kommune, BL og de 6 almene boligorganisationer, som har familieboliger i kommunen, har i 2015 indgået en rammeaftale om udlejning af almene boliger i Frederiksberg Kommune. Aftalen trådte i kraft den 1. januar 2016 og løb til 31. december 2019. Frederiksberg Kommune og BL har i 2019 forhandlet en ny rammeaftale for perioden 2020-2023, som per januar 2020 er i politisk godkendelsesproces.

Frederiksberg Kommune og de almene boligorganisationer vil bidrage til en socialt bæredygtig by, hvor alle boligområder skal være attraktive steder at bo. I den forbindelse er aftaler om fleksibel udlejning og kommunens konkrete anvendelse af lovgivningens anvisningsmuligheder vigtige midler til at nå målene. Der er også enighed om, at aftalen samtidig skal sikre, at der fortsat er boliger til rådighed til ansøgere fra boligorganisationernes almindelige venteliste.

Formålet med de fleksible aftaler og en mere strategisk anvisning er, at beboersammensætningen i de enkelte boligområder i højere grad afspejler beboersammensætningen i byen som helhed, hvor ca. 88 pct. af borgerne mellem 18 og 64 år er selvforsørgende, det vil sige er i arbejde eller under fuldtidsuddannelse. I dag er ca. 73 pct. af beboerne i de almene familieboliger i Frederiksberg Kommune selvforsørgende.

Beboersammensætningen i de almene familieboliger i Frederiksberg Kommune adskiller sig fra beboerne i kommunes andre boligtyper på en række parametre: Der er flere beboere af anden etnisk herkomst end dansk, flere beboere på overførselsindkomster

Frederiksberg Kommune

Familieboliger: 4.236

Udsatte boligområder i 2019: 0

Fleksibel udlejning i 2019: 11,8 pct.

Almene boliger udgør 10,3 pct. af
boligmassen i kommunen

og en lavere grad af tilknytning til arbejdsmarkedet og/eller uddannelsessystemet. På tidspunktet for indsamling af data fra kommunerne til brug ved nærværende undersøgelse var der ingen udsatte boligområder i Frederiksberg Kommune, men af ministeriets liste af 1. december 2019 over udsatte boligområder optræder boligområdet Stjernen.

Alle almene boligorganisationer i Frederiksberg Kommune har lange ventelister til ledige boliger. De fleksible aftaler og kommunens anvisning har fokus på at nedbringe og holde andelen af beboere uden arbejdsmarkeds- og uddannelsestilknytning på så lavt et niveau som muligt.

7.2.2 Model for udlejning efter fleksible kriterier

De almene boligområder i Frederiksberg Kommune bliver i rammeaftalen kategoriseret som:

- Områder hvor mindre end 25 pct. af beboerne ikke har uddannelses- eller arbejdsmarkedstilknytning
- Områder hvor mellem 25 og 30 pct. af beboerne ikke har uddannelses- eller arbejdsmarkedstilknytning
- Områder hvor mere end 30 pct. af beboerne ikke har uddannelses- eller arbejdsmarkedstilknytning

Omfanget af fleksibel udlejning i den enkelte afdeling fastlægges i de konkrete udlejningsaftaler mellem Frederiksberg Kommune og de enkelte boligorganisationer, jf. almenboliglovens § 60, men skal overholde de rammer, der skitseres nedenfor i tabel 7.2.2.

Uddannelses- og arbejdsmarkedstilknytning	Fleksibel udlejning	Almindelig venteliste	Kommunal anvisning
Mere end 30 pct. af beboerne har ikke uddannelses-/arbejdsmarkedstilknytning	7-8/9 (77-88 pct.)	0-1/9 (0-11 pct.)	11 pct. (1/9)
Mellem 25 og 30 pct. af beboerne har ikke uddannelses-/arbejdsmarkedstilknytning	0-4/9 (44-66 pct.)	1-3/9 (11-33 pct.)	22 pct. (2/9)
Mindre end 25 pct. af beboerne har ikke uddannelses-/arbejdsmarkedstilknytning	1-4/9 (11-44 pct.)	2-5/9 (22-55 pct.)	33 pct. (3/9)

Tabel 7.2.2. Rammer for aftaler om fleksibel udlejning. Kilde: Rameaftaler for udlejning af almene boliger i Frederiksberg Kommune.

For at understøtte en varieret beboersammensætning og velfungerende boligområder har boligorganisationerne mulighed for at give fortrinsret til boligsøgende på ventelisten, som opfylder visse betingelser. Fortrinsretten forbeholdes husstande, hvor mindst én i husstanden (kontraktholder eller dennes ægtefælle/samlever):

- har fuldtidsarbejde (mindst 25 timer gennemsnitligt pr. uge), eller
- er i gang med en fuldtidsuddannelse som lærling eller studerende (SU-berettiget).

For '30 pct. -plus-afdelinger' forbeholdes i en 2-årig forsøgsperiode fortrinsretten dog husstande, hvor både kontraktholder og dennes ægtefælle/samlever opfylder de ovenstående kriterier.

Supplerende kriterier: I de konkrete udlejningsaftaler mellem kommunen og den enkelte boligorganisation kan disse ovennævnte kriterier suppleres med følgende:

- Boligsøgende med bopæl uden for og arbejde i kommunen ("grøn" anvisning) under forudsætning af fuldtidsarbejde eller fuldtidsuddannelse, jf. ovenfor.
- Boligsøgende der er skilsmisseramte/separerede med bopæl i Frederiksberg Kommune i et år efter skilsmissen/samlivsophør - under forudsætning af fuldtidsarbejde eller fuldtidsuddannelse.
- Boligsøgende over 62 år med fuldtidsarbejde som er bosiddende i Frederiksberg Kommune, men som ønsker at flytte til en mindre bolig.
- Enlige boligsøgende med fuldtidsarbejde eller i fuldtidsuddannelse og med børn.

Her kombineres de to tilgange til fleksibel udlejning således, at der indføres beskæftigelses- og uddannelseskriterier for at ændre beboersammensætningen, samtidig med at der også gives mulighed for at tilgodese særlige grupper med de supplerende kriterier.

7.2.3 Samspil med kommunal anvisning

Frederiksberg Kommune anviser borgere til 25 pct. af de ledige boliger i henhold til § 59, stk. 1, i lov om almene boliger, hvilket i dag svarer til ca. 85-90 boliger ud af ca. 340-360 ledige almene lejemål på årsplan.

Kriterierne for godkendelse af boligbehov er relativt snævre og omfatter i ikke-prioriteret rækkefølge:

- Enlige med børn - af hensyn til barnets tarv.
- Enlige med helt særlige sociale behov, hvor alternativet vil være en kommunal anbringelse.
- Flygtninge.
- Borgere fra Frederiksberg Kommunes botilbud/herberg/krisecentre.
- Veteraner.
- Løsladte fra fængsler.

For at forfølge målet om en varieret beboersammensætning er kommunens anvisning i de enkelte afdelinger differentieret, og samtidigt er der for den enkelte afdeling etableret sammenhæng mellem den kommunale anvisning og brugen af fleksibel udlejning. Den kommunale anvisning er fastsat til mellem 11 og 33 pct. afhængig af uddannelses- eller arbejdsmarkedstilknytning blandt beboerne i de enkelte afdelinger, se tabel 6.2.2 ovenfor. Der er samlet set tale om, at boligorganisationerne stiller et uændret antal boliger til rådighed for kommunen, dvs. 25 pct. af de ledige boliger.

Uddannelses- eller arbejdsmarkedstilknytning i en given boligafdeling beregnes som andelen af borgere mellem 18-64 år, der ikke er på kontanthjælp, arbejdsløshedsdagpenge eller sygedagpenge.

7.2.4 Kommunens anvendelse af værktøjet

I Frederiksberg Kommune blev i 2019 knap halvdelen af ledige almene boliger udlejet efter venteliste (den almindelige og oprykningsventelisten), ca. 27 pct. af de ledige almene anvist af kommunen til boligsøgende som led i løsning af kommunens boligsociale opgaver, og ca. 12 pct. af de ledige boliger blev udlejet efter fleksible udlejningskriterier.

Udlejning ved anvendelse af fleksible udlejningskriterier ligger således lidt over niveauet for landsgennemsnittet (9,7 pct. i 2019 pct.), mens den kommunale anvisning ligger forholdsvis højt, når tallet sættes i forhold til socioøkonomiske forhold generelt i kommunen og et landsgennemsnit på knap 10 pct.

Det skal bemærkes, at hvis man sammenligner grænserne for beskæftigelses- og uddannelsestilknytningen ved områdeinddelingen med Københavns Kommune, er procentsatserne væsentligt lavere i Frederiksberg Kommune.

Frederiks- berg Kommune	Intern venteli- ste	Ekstern venteli- ste	Kommu- nal anvis- ning	Fleksi- bel ud- lejning	Kombine- ret udlej- ning	Øvrige	I alt
Antal	94	37	76	33	-	40	280
Fordeling	33,5 pct.	13,2 pct.	27,1 pct.	11,8 pct.	-	14,4 pct.	100 pct.

Tabel 7.2.4. Anvisninger i den almene boligsektor i Frederiksberg Kommune 2019. Kategorien "Øvrige" omfatter bytning af boliger, offentlig annoncering af ledige boliger, anvendelse af boliggarantibeviser, tomgang og tomgang pga. reovering. Kilde: Landsbyggefondens huslejeregister.

7.3. Aarhus Kommune

7.3.1 Aftaler om fleksibel udlejning

Aarhus Kommune har en vision om at skabe en sammenhængende og blandet by uden udsatte boligområder. Udlejningsredskaber er afgørende værktøjer i arbejdet med at realisere den blandede by, da det giver mulighed for at påvirke beboersammensætningen i boligområderne.

Der er pr. 31. januar 2018 indgået en aftale mellem Aarhus Kommune og samtlige boligorganisationer i kommunen om en strategi for udlejningsredskaber for perioden 2018-2022. For at sikre ens praksis på tværs af boligorganisationer er der tillige udarbejdet et tilhørende administrationsgrundlag. Udlejningsstrategien er udarbejdet på baggrund af den i 2017 gennemførte evaluering af fleksibel udlejning.

Med udgangspunkt i rammeaftalen er der indgået 16 udlejningsaftaler med kriterier og prioritering og derudover en række tilpassede udlejningsaftaler, og yderligere 2 udlejningsaftaler indgået i forbindelse med den forestående genhusning som følge af udviklingsplanerne for Bispehaven og Gellerup/Toveshøj.

7.3.2 Model for udlejning efter fleksible kriterier

Rammeaftalen bevirker, at når en generel udlejningsaftale mellem Aarhus Kommune og en boligorganisation er indgået, anvendes nedenstående kriterier.

Der gives fortrin til ansøgere, der opfylder følgende kriterier, i prioriteret rækkefølge:

1. Personer i arbejde
2. Personer under videregående uddannelse

Når der indgås aftale om fleksibel udlejning, er der som hovedregel oprykningssret, men andet kan konkret aftales.

Aarhus Kommune

Familieboliger: 39.523

Udsatte boligområder i 2019: 3

Fleksibel udlejning i 2019: 16,8 pct.

Almene boliger udgør 27,6 pct. af boligmassen i kommunen

I boligområder med aftale om fleksibel udlejning skal et givent ledigt lejemål søges udlejet til følgende, i prioriteret rækkefølge:

- 1) Afdelingens interne venteliste
- 2) Boligorganisations interne venteliste med særlige kriterier for fortrin
- 3) Ekstern venteliste med særlige udlejningskriterier for fortrin
- 4) Boligorganisations interne venteliste uden fortrin
- 5) Øvrig ekstern venteliste uden fortrin

Boligsøgende, som via oprykkningsrettighederne søger en bolig i samme boligorganisation, skal opfylde de fleksible udlejningskriterier i samme omfang som ansøgere fra den almindelige venteliste. Af de boligsøgende, som er boligorganisationsinterne, tilbydes boligen først til den boligsøgende, der lever op til 1. prioritets fortrinnet (i arbejde) og dernæst den boligsøgende med 2. prioritets fortrinnet (under videregående uddannelse), før boligen derefter tilbydes til eksterne med fortrin.

Der er pr. 1. november 2019 indgået 16 udlejningsaftaler med ovenstående kriterier og prioritering. Der er derudover 5 såkaldte tilpassede udlejningsaftaler, og yderligere 2 udlejningsaftaler indgået i forbindelse med den forestående genhusning som følge af udviklingsplanerne for Bispehaven og Gellerup/Toveshøj.

Der pågår på tidspunktet for modtagelse af materiale fra Aarhus Kommune en dialog mellem Aarhus Kommune og Brabrand Boligforening om en samlet særlig udlejningsaftale for Gellerupparken/Toveshøj som følge af den forestående genhusningsopgave.

7.3.2.1 Boligområder

Til at definere, hvilke områder der kan omfattes af udlejningsaftalerne, anvender Aarhus Kommune en kategoriseringsmodel, som inddeler de 40 almene boligområder med mere end 500 beboere i fire kategorier efter deres grad af udsathed.

- Særligt udsatte boligområder
- Udsatte boligområder
- Risikoområder
- Neutrale områder

Kategoriseringsmodellen er et administrativt redskab, der anvendes til at følge udviklingen i de almene boligområder - på årlig basis vurderes udviklingen i boligområderne ud fra otte fastlagte indikatorer.

Med udgangspunkt i kategoriseringsmodellens inddeling af boligområder anvendes fleksibel udlejning alene til at balancere beboersammensætningen i 'særligt udsatte boligområder', 'udsatte boligområder' og 'risikoområder'. De 'neutrale områder' kan som udgangspunkt ikke anvende fleksibel udlejning. Dog kan boligafdelinger, som er nært beliggende særligt udsatte eller udsatte boligområder, efter en konkret vurdering få mulighed for at anvende fleksible udlejningskriterier. Om et risikoområde skal indgå aftale om fleksibel udlejning, beror på en fælles vurdering mellem Aarhus Kommune og boligorganisationerne.

Vurderingen tager udgangspunkt i følgende parametre:

- 1) Nuværende placering i kategoriseringsmodellen
- 2) Udvikling i kategoriseringsmodellen (de seneste 2-3 år)
- 3) Fraflytningstendenser
- 4) Geografisk beliggenhed
- 5) Boligsociale udfordringer

- 6) Udviklingen i andel ikke-vestlige beboere
7) Særligt gældende forhold eller forsøgsordninger

Målet er at anvende fleksible udlejningskriterier fokuseret i færre afdelinger og at skabe mest mulig effekt i de boligområder, hvor udlejningsredskabet indføres.

7.3.3 Samspil med kommunal anvisning

Aarhus Kommune og BL's 5. kreds har per 1. januar 2016 aftalt, at den Sociale Boligtildeling under Magistratsafdelingen for Sociale Forhold og Beskæftigelse modtager følgende almene boliger til kommunal anvisning:

- Hver 3. ledige 1-rums familiebolig
- Hver 4. ledig øvrig familiebolig

Lejemålene modtages uanset, hvor lejemålene er placeret i boligafdelingerne.

De primære hensyn er huslejen, balanceret beboersammensætning samt reglerne om kombineret udlejning. Såfremt boligerne ikke anvendes til anvisning, returneres de til boligorganisationerne.

Endvidere afvises en boligsøgende i et boligområde, hvor reglerne om *kombineret udlejning* gælder, såfremt den boligsøgende og den boligsøgendes eventuelle ægtefælle eller registrerede partner har modtaget kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse i mindst 6 sammenhængende kalendermåneder.

7.3.4 Kommunens anvendelse af værktøjet

Af tabellen nedenfor fremgår, at i Aarhus Kommune udlejes i 2019 langt hovedparten – knap 70 pct. af ledige almene boliger – til boligsøgende, der har opskrevet sig på den almindelige venteliste og oprykningsventeliste. Udlejning efter særlige kriterier ligger væsentligt højere end på landsplan, mens kommunal anvisning ligger lavere. Aarhus Kommune er en af de få kommuner, der anvender reglerne om kombineret udlejning med afvisning af boligsøgende, der modtager overførselsindkomst.

Aarhus Kommune	Intern venteliste	Ekstern venteliste	Kommunal anvisning	Fleksibel udlejning	Kombineret udlejning	Øvrige	I alt
Antal	1.222	2211	365	842	105	266	5011
Fordeling	24,4	44,1	7,3	16,8	2,1	5,3	100 pct.

Tabel 7.3.5 Anvisninger i den almene boligsektor i Aarhus Kommune 2019. Kategorien "Øvrige" omfatter bytning af boliger, offentlig annoncering af ledige boliger, anvendelse af boliggarantibeviser, tomgang og tomgang pga. reovering. Kilde: Landsbyggefondens huslejeregister.

7.4 Odense Kommune

7.4.1 Aftaler om fleksibel udlejning

Odense Kommune og alle boligorganisationerne i kommunen har indgået aftale, hvis primære formål er at give studerende i Odense forbedret mulighed for at bosætte sig i byen. Derfor er alle de almene familieboliger i princippet omfattet af reglerne for fleksibel udlejning.

Derudover er der indgået yderligere aftaler for flere boligafdelinger målrettet andre problemstillinger. Aftalens sekundære formål er at bidrage til positiv udvikling af beboersammensætningen i byens almene boliger.

Arbejdernes Boligforening, Civica, Fyns almennyttige Boligselskab, Odense Boligselskab og Pårup Boligselskab har oprettet en fælles udlejningsportal, så boligsøgende kun skal stå på én venteliste for at få adgang til mere end 21.000 boliger på Fyn.

7.4.2 Model for udlejning efter fleksible kriterier

De almene boligområder i Odense Kommune er fordelt på følgende områdekategorier:

- Områder uden problemer
- Områder i risikozone
- Ghettoområder

Odense Kommune har indgået aftaler med Civica, Fyns almennyttige Boligselskab og Odense Boligselskab om fleksibel udlejning i 22 boligafdelinger, heraf de 20 udsatte boligafdelinger, de 4 ghettoafdelinger, de 6 hårde ghettoafdelinger og 2 andre boligafdelinger i Ejerslykke-området, der må betragtes som værende i risikozonen for at blive udsatte på grund af høj arbejdsløshed.

Formålet med aftalerne er at sikre, at boligafdelingerne løftes ud af ministeriets liste over udsatte boligområder. Boligsøgende, der ikke modtager offentlige ydelser, har derfor fortrin til at få tildelt en bolig. For samtlige boligafdelinger skal ansøgere og hele deres husstand opfylde kriterierne for at opnå fortrinsret til at flytte ind:

- Ikke dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer i indeværende eller foregående to kalenderår (dette krav gælder dog ikke 2 udsatte boligafdelinger og de to afdelinger, der ligger i risikozoner.)
- Boligsøgende mellem 18-65 år skal være selvforsørgende, hvilket i denne sammenhæng betyder:
- Boligsøgende over 65 år betragtes som selvforsørgende.
- Boligsøgende mellem 30-60 år som har færdiggjort en godkendt uddannelse over grundskoleniveau

Odense Kommune

Familieboliger: 39.523

Udsatte boligområder i 2019: 5

Fleksibel udlejning i 2019: 16,8 pct.

Almene boliger udgør 27,6 pct. af boligmassen i kommunen

For alle ghettoafdelingerne gælder yderligere

- Indkomsten skal være over 55 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst i regionen for tilsvarende gruppe, pt. 17.120 kr. pr. måned, gældende for boligsøgende mellem 15-65 år. Dette krav gælder dog ikke studerende og uddannelsessøgende.
- For et af ghettoafdelingerne (OBO afd. 2) gælder yderligere
 - I to-rums lejligheder gives fortrinsret til studerende på en SU-berettiget uddannelse.

Med aftalen gives fortrin efter præcist de samme kriterier, som indgår i ministeriets regler om kombineret udlejning. Udlejningen administreres fortsat af boligorganisationerne. Endvidere kræver FAB, at boligsøgende til en bolig i afd. 17 (udsat boligafdeling) og dennes husstand fremlægger straffeattest, jf. bekendtgørelse om udlejning af almene boliger § 29.

7.4.3 Samspil med kommunal anvisning

Der afholdes boligfordelingsmøde 1 gang månedligt, hvor kommunens behov fastlægges. Store boligorganisationer modtager deres 'kvote' baseret på antal fraflytninger i hver enkelt organisation. Små boligorganisationer, som ikke har udsatte afdelinger, tilbyder hver fjerde ledige bolig.

7.4.4 Kommunens anvendelse af værktøjet

Overordnet betragtet bliver over 70 pct. af de ledige almene boliger i Odense Kommune udlejet efter venteliste, mens knap 4 pct. bliver anvist af kommunen som led i kommunens løsning af boligsociale opgaver og 7 pct. efter særlige udlejningskriterier.

Særlige udlejningskriterier anvendes i alle de udsatte boligområder, men der mangler obligatoriske udlejningskriterier (beskæftigelses- og uddannelseskriterier for en række udsatte boligområder. I Odense Kommune bemærkes desuden et højt niveau (16 pct.) for tomgang.

Odense Kommune	Intern venteliste	Ekstern venteliste	Kommunal anvisning	Fleksibel udlejning	Kombineret udlejning	Øvrige	I alt
Antal	352	1696	106	199	-	509	2862
Fordeling	12,3	59,1	3,7	7,0	-	17,9	100 pct.

Tabel 7.4.4. Anvisninger i den almene boligsektor i Odense Kommune 2019. Kategorien "Øvrige" omfatter bytning af boliger, offentlig annoncering af ledige boliger, anvendelse af boliggarantibeviser, tomgang og tomgang pga. reovering. Kilde: Landsbyggefondens huslejeregister.

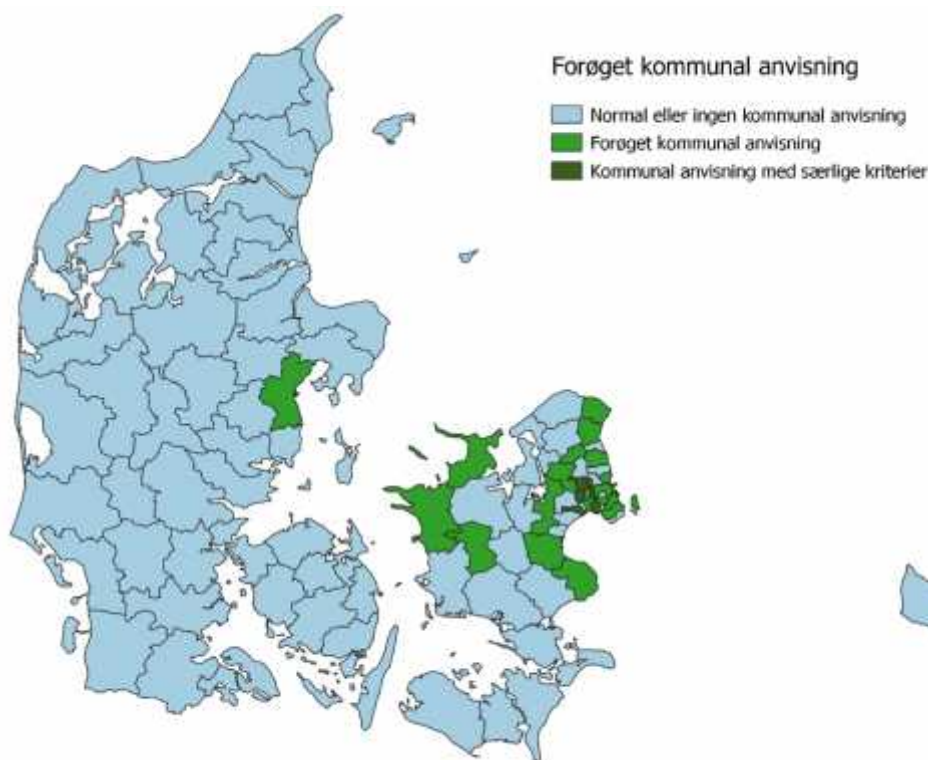
8.0 Anvendelse af kommunal anvisningsret

8.1 Indledning

Den kommunale anvisningsret blev indført i 1984. Efter reglerne kan kommunerne gøre krav på op til hver fjerde ledige bolig og kan indgå aftale med boligorganisationen om op til 100 pct. anvisning.

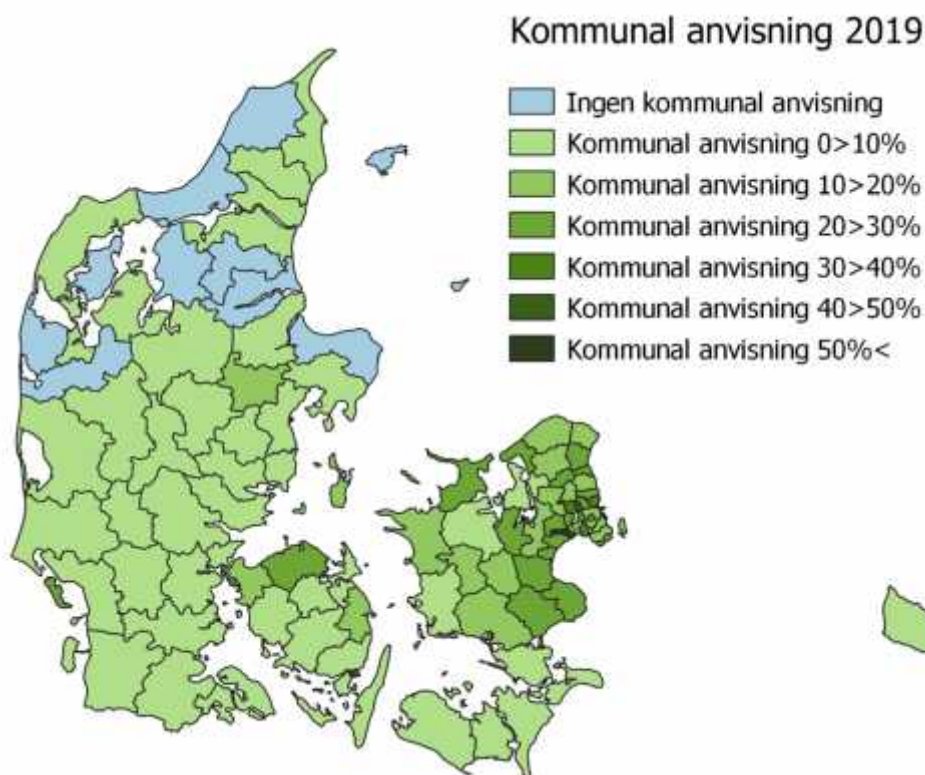
Formålet med kommunal anvisningsret er at løse påtrængende boligsociale opgaver, herunder særligt at skaffe boliger til borgere med et akut boligbehov. Kommunen har ikke en egentlig forpligtelse til at anvise boliger til boligløse - kommunen har dog en forpligtelse til at anvise midlertidigt husly til husvilde.

Bestemmelsen om den kommunale anvisningsret blev udvidet i 2006, således at kommunen nu også skal tage hensyn til boligområdet og beboersammensætningen, når de benytter sig af den kommunale anvisningsret. Hermed har kommunen mulighed for at bruge anvisningsretten til at ændre beboersammensætningen i en udsat boligafdeling. Kommunen kan bruge den kommunale anvisningsret til at arbejde målrettet for en mere socialt balanceret beboersammensætning i de almene boligafdelinger i kommunen. Det kan ske ved at give ressourcestærke boligsøgende fortrinsret til ledige boliger i udsatte områder, eller ved at give ressourcetsvage boligsøgende fortrinsret til ledige boliger i områder med mange ressourcestærke beboere. Det er op til kommunen at vurdere, hvem der skal anvises til hvilke områder.



Figur 8.1.1 Kort over kommuner der har indgået aftaler om forøget kommunal anvisning efter almenboliglovens § 59, stk. 2. Der er yderligere markeret de kommuner, hvor den kommunale anvisning anvendes med henblik på at sikre en blandet beboersammensætning. Kilde: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen på baggrund af indsamlet data fra kommunerne.

Som det fremgår af ovenstående kort, er det særligt på Sjælland og i Aarhus Kommune, at der gøres brug af forøget kommunal anvisning. Nogle få kommuner rundt om i landet, hovedsageligt landkommuner, har helt fravalgt kommunal anvisning. I en håndfuld kommuner i forstæderne til København anvendes kommunal anvisning desuden med hensyntagen til vejledende beskæftigelse- og uddannelseskriterier, hvormed den kommunale anvisning får en anden karakter.



Figur 8.1.2 Kommunal anvisning på landsplan opgjort på kommuner. Kilde: Landsbyggefondens huslejeregister.

Der er udlejet 57.380 familieboliger i den almene boligsektor i løbet af 2019, og 9,2 pct. af de ledige boliger, altså 5.277 boliger, anvises af kommunen til boligsøgende, der har et akut boligsocialt behov – med forbehold for de kommuner, hvor redskabet også anvendes for at opnå en balanceret beboersammensætning.

Der anvendes i meget begrænset omfang kommunal anvisning i Jylland, særligt i Nordjylland og på Lolland-Falster. Der er 12 kommuner, som har anvist mere end 25 pct. af boligerne i 2019– niveauet for standard kommunal anvisning. Heraf er hovedparten forstadskommuner til København.

Anvisningsmønsteret deler regionerne i to grupper. Vest for Storebælt udlejes flere boliger ved den almindelig venteliste og færre gennem kommunal anvisning end øst for Storebælt. Flexibel udlejning benyttes hyppigst af regionerne øst for Storebælt.

8.2 Gældende regler

Ifølge almenboliglovens § 59, stk. 1, skal de almene boligorganisationer efter kommunalbestyrelsens bestemmelse stille indtil hver fjerde ledige almene bolig til rådighed for kommunal anvisning til løsning af påtrængende boligsociale opgaver i kommunen – den kommunale anvisningsret. Når en ledig bolig er omfattet af kommunal anvisning,

tilsidesættes reglerne om venteliste – både oprykningsventeliste og den almindelige venteliste.

Herudover kan boligorganisationen efter almenboliglovens § 59, stk. 2, indgå en aftale med kommunalbestyrelsen om at stille ledige boliger til rådighed for kommunalbestyrelsen. Der er ingen begrænsning på, hvor stor en andel af de ledige boliger eller hvilken type, størrelse m.v., der kan indgåes aftale om at stille til rådighed for kommunen. Således kan kommunen få op til 100 procent af de ledige boliger stillet til rådighed.

Anvisningen skal altid ske på baggrund af en konkret vurdering af den boligsøgendes behov og beboersammensætningen i den afdeling, den boligsøgende anvises til eller bor i på anvisningstidspunktet. Kommunalbestyrelsen kan således ikke anviser boligerne ud fra en venteliste, men skal anviser de ledige boliger til de boligsøgende, som har det mest akutte behov for at få anvist en bolig. Det kan f.eks. være enlige fra-skilte, børnefamilier, ældre eller unge.

Når kommunen anviser en ledig bolig til en boligsøgende, garanterer kommunen samtidig for boligtagers opfyldelse af de kontraktmæssige forpligtelser over for boligorganisationen til at istandsætte boligen ved fraflytning.

Nærmere regler for kommunens ansvar ved anvisning kan og bliver aftalt.

Hvis kommunen ikke ønsker at anviser en ledig bolig, som er stillet til rådighed for kommunen, går boligerne tilbage til boligorganisationen og udlejes efter ventelisten.

8.2.1 Det lokale råderum for boligorganisationernes udlejning og kommunernes anvisning

Almenboliglovens § 59 og § 60 sætter rammerne for henholdsvis kommunal anvisningsret og boligorganisationernes udlejning af ledige boliger til boligsøgende efter særlig kriterier, men overlader et stort råderum til boligorganisationerne og kommunen. Kommunerne og boligorganisationerne udmønter således på grundlag af et indgående kendskab til lokale udfordringer og behov reglerne.

Tilbagemeldingerne fra kommunerne viser, at råderummet udnyttes, og at der i mange kommuner er etableret en tæt sammenhæng mellem udmøntningen af regler om kommunal anvisningsret og boligorganisationernes udlejning af ledige boliger efter særlige kriterier. Beslutningerne understøtter som oftest hinanden og er afstemt lokale prioriteringer og forhold i øvrigt.

Som eksempler på rækkevidden af det råderum, som almenboliglovens rammer overlader til kommunerne og boligorganisationerne at udfylde, kan f.eks. Bornholms Regionskommune og Ishøj Kommune nævnes.

8.3 To cases om kommunal anvisning

Hvis man kigger på de to ender af spektret for kommunal anvisning, kan man se, at der er meget stor forskel på kommunernes brug af kommunal anvisningsret.

For at forstå forskellen på de forskellige typer af kommuner, og hvorfor det forholder sig sådan, præsenteres nedenfor to cases, henholdsvis Bornholm Regionskommune og Ishøj Kommune.

8.3.1 Bornholms Regionskommune

Bornholms Regionskommune har i tilbagemeldingen til styrelsen oplyst, at kommunen som udgangspunkt ikke anvender sin adgang til at anvise almene boliger. Borgerne i kommunen henvises til at lade sig skrive op hos de lokale almene boligorganisationer eller søge privat udlejning (som på Bornholm ofte er billigere end almene boliger).

Bornholms Regionskommune	Intern venteliste	Ekstern venteliste	Kommunal anvisning	Fleksibel udlejning	Kombineret udlejning	Øvrige	I alt
Antal	9	242	11	-	-	12	274
Fordeling	3,3	88,3	4,0	-	-	4,3	100 pct.

Tabel 8.3.1 Anvisninger af almene familieboliger i Bornholms Regionskommune 2019. Kategorien "Øvrige" omfatter bytning af boliger, offentlig annoncering af ledige boliger, anvendelse af boliggarantibeviser, tomgang og tomgang pga. reovering. Kilde: Landsbyggefondens huslejeregister.

Af et referat af gruppestyringsdialog fra 2018 mellem Bornholms Regionskommune og de almene boligorganisationer på Bornholm fremgår det, at kommunen hidtil har været tilbageholdende med at udnytte dens anvisningsret. Det skyldes, at man dels ud fra pædagogiske hensyn har bedre erfaring med, at borgere selv finder en passende bolig, og at man dels har erfaring med at f.eks. enlige på offentlig forsørgelse ofte ikke har råd til at leje en almen bolig på Bornholm. Kommunen har således ikke haft et stort behov for at kunne anvise borgere til en almen bolig.

Kommunen vurderer således, at der ikke er grundlag for at få stillet ledige almene boliger til rådighed med henblik på at løfte boligsociale opgaver, idet det private boligmarked på Bornholm kan levere billige og ledige boliger. Tilsvarende er vurderingen, at der på Bornholm heller ikke er behov for at påvirke og styrke beboersammensætningen i den almene boligsektor ved at anvende særlige udlejningskriterier i forbindelse med boligorganisationernes udlejning af ledige almene boliger. Referatet fra styringsdialogen viser, at Bornholms Regionskommune har taget stilling til almenboliglovens udlejningsredskaber i en lokal kontekst og fundet, at der aktuelt hverken er behov for at understøtte boligsøgende med et akut boligbehov eller for at styre beboersammensætning gennem særlige udlejningskriterier.

Helt anderledes er situationen i Ishøj Kommune.

8.3.2 Ishøj Kommune

I Ishøj Kommune varetager kommunen anvisningen af de almene boliger efter almenboliglovens regler om kommunal anvisningsret, jf. § 59, stk. 1 og 2. Formålet med ordningen er at styrke beboersammensætningen i de enkelte boligafdelinger.

Ishøj Kommune	Intern venteli- ste	Ekstern venteli- ste	Kommu- nal anvis- ning	Fleksi- bel udlej- ning	Kombine- ret udlej- ning	Øvrige	I alt
Antal	62	78	165	2	-	9	316
Fordeling	19,6	24,7	52,2	0,6	-	2,8	100 pct.

Tabel 8.3.2. Anvisninger af almene familieboliger i Ishøj Kommune 2019. Kategorien "Øvrige" omfatter bytning af boliger, offentlig annoncering af ledige boliger, anvendelse af boliggarantibeviser, tomgang og tomgang pga. reovering. Kilde: Landsbyggefondens huslejeregister.

I Ishøj Kommune stiller de almene boligorganisationer hver 4. ledige familiebolig til rådighed for kommunen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver i kommunen. Boligorganisationerne sender meddelelse herom til Ishøj Kommunes boligansvisningskontor, så snart boligorganisationen har modtaget lejerens opsigelse eller i øvrigt har fået meddelelse om, at boligen er eller vil blive ledig til genudlejning.

For de øvrige ledige boliger udarbejder boligorganisationen – når boligorganisationen har modtaget en lejers opsigelse – straks et boligtilbud til boligsøgende på den interne venteliste – det vil sige boligsøgende der har boet i afdelingen eller boligorganisationen i mere end to år.

Boligorganisationen iværksætter og fuldfører en eventuel istandsættelse af den ledige bolig uden ugrundet ophold og så hurtigt som muligt.

Ishøj Kommune har ansvaret for genudlejning af de ledige boliger, der tilbydes boligsøgende på den eksterne venteliste. Når Ishøj Kommune har valgt en lejer til den ledige bolig, men inden der gives endelig accept på lejeaftalen, kan Ishøj Kommune rette henvendelse til boligorganisationen for at undersøge, om den pågældende person/familie har et udestående med boligorganisationen fra eventuelle tidligere lejemaal. Når Ishøj Kommune har anvist en boligsøgende til en ledig bolig, underrettes boligorganisationen herom, og boligorganisationen drager omsorg for de videre procedurer. Tallene i skemaet ovenfor viser, at Ishøj Kommune ved udlejning skelner mellem kommunens anvisning til løsning af boligsociale opgaver og kommunens genudlejning af ledige almene boliger i kommunen.

Anvisning sker efter en konkret individuel vurdering. Såfremt en boligsøgende opfylder et af nedenstående vejledende kriterier, vil den boligsøgende efter kommunens opfattelse medvirke til at styrke beboersammensætningen:

- Unge over 18 år, der i forbindelse med start på arbejde eller uddannelse ønsker at flytte hjemmefra eller ønsker at flytte tættere på en uddannelsesinstitution i regionen.
- Boligsøgende, som ønsker at flytte, for eksempel på grund af jobskifte eller lignende. Ansøgeren og vedkommendes eventuelle ægtefælle eller samlever skal dokumentere lønindtægten for de sidste tre måneder.

- Boligsøgende fra Ishøj Kommune, som er kommet i bolignød på grund af skilsmisse, sygdom, hussalg eller lignende begivenheder. Ansøgeren og vedkommendes eventuelle ægtefælle eller samlever skal dokumentere lønindtægten for de sidste tre måneder.
- Boligsøgende, hvor bruttoindtægten for ansøger, og hvor medansøger ikke har nogen indtægt, er på minimum 35.000 kr. pr. måned inden for det sidste år.
- Pensionister og andre ældre i Ishøj Kommune, der ønsker at flytte til en mere ældreegnet bolig.
- Pensionister og andre ældre uden for kommunen, der ønsker at flytte tættere på børn i kommunen eller med anden særlig tilknytning til Ishøj Kommune.
- Personer, der allerede bor i en almen bolig i Ishøj Kommune, som modtager overførselsindkomster og ønsker sig en mindre og/eller billigere lejlighed.

Ishøj Kommune dækker huslejen for en ledig bolig, dog først efter at boligen er fraflyttet og klar til indflytning. Boligorganisationen skal administrere fraflytningssager således, at Ishøj Kommune får mindst en måned til at genudleje boligen.

Ishøj Kommune dækker desuden istandsættelsesudgifter for beboere anvist af Ishøj Kommune, såfremt disse ikke bliver betalt af fraflytter efter påkrav eller dom, og garanterer for den anviste lejers opfyldelse af den kontaktmæssige forpligtelse over for boligorganisationen til at istandsætte boligen ved fraflytning.

9.0 Bilag

Kommissorium for undersøgelse af brug af fleksibel udlejning

Med udmøntningen af den politiske aftale mellem S, V, DF, SF, LA og K om Initiativer på boligområdet, der modvirker parallelsamfund, er der indført en bestemmelse i almenboliglovens § 60, stk. 4, om, at boligorganisationer, der udlejer boliger i udsatte boligområder, jf. almenboliglovens § 61 a, skal anvise ledige boliger efter særlige kriterier, herunder beskæftigelses- og uddannelseskriterier. Kommunalbestyrelsen fastsætter kriterierne med henblik på at styrke beboersammensætningen i boligområdet, og kriterierne skal offentliggøres.

Den nye bestemmelse er en udvidelse af den generelle regel om udlejning efter særlige kriterier, også kaldet fleksibel udlejning, hvor kommuner og boligorganisationer i fællesskab kan aftale udlejningskriterier, der vil give fortrinsret til boligsøgende, som opfylder disse kriterier. Dette er fortsat en mulighed, og dermed kan fleksibel udlejning også anvendes i ikke udsatte boligområder. Der er således ikke begrænsninger i forhold til, hvor mange boliger der kan lejes ud efter reglerne om særlige kriterier, eller hvilke kriterier der kan besluttes.

Problem

Ifølge almenboliglovens formålsbestemmelser skal almene boligorganisationer blandt andet stille passende boliger til rådighed for alle med behov for en rimelig husleje og ved udlejning af boliger tilgodese grupper, som har vanskeligheder med at skaffe sig en passende bolig på almindelige markedsvilkår. Samtidig skal en varieret beboersammensætning søges fremmet. Der skal således være en balance mellem hensynet til beboersammensætningen og adgangen til ledige billige boliger for den almene boligsektors målgruppe.

Der er risiko for, at de frie rammer for anvendelsen af fleksible udlejningsregler samt de skærpede konsekvenser for udsatte boligområder får omfanget af anvendelsen til at stige. Herved kan det blive sværere for boligsøgende i den almene boligsektors målgruppe at få en ledig bolig.

Udviklingen af udsatte boligområder er et udtryk for ubalance, hvor socialt og økonomisk sårbare boligsøgende i for stort omfang har bosat sig i bestemte boligafdelinger, bl.a. fordi det har været svært at finde en ledig bolig i socialt velfungerende afdelinger med en varieret beboersammensætning.

Formålet med udlejning efter særlige kriterier er at sikre en mere balanceret beboersammensætning ved at tiltrække ressourcestærke boligsøgende til udsatte boligområder. Reglerne må dog ikke afskære boligsøgende i målgruppen fra at kunne finde en ledig almen bolig.

Det er et problem, hvis udlejning efter særlige kriterier udbredes til boligafdelinger, der ikke har en udsat beboersammensætning, og hvis kriterierne har en karakter, hvor de afskærer målgruppen fra at få en bolig.

Derfor er der behov for at undersøge, hvad de nye udlejningsregler, særligt fleksibel udlejning, betyder for mulighederne for at finde en ledig almen bolig for målgruppen, herunder om fleksibel udlejning anvendes, hvor det er hensigtsmæssigt.

Undersøgelsen

Det foreslås, at der iværksættes en undersøgelse, som afdækker udbredelsen af udlejning efter særlige kriterier i både de udsatte og ikke udsatte boligafdelinger. Undersøgelsen skal tillige afdække, hvilke kriterier der er indført i henholdsvis udsatte og ikke udsatte boligområder. Kriterierne relateres til beboersammensætningen med henblik på at afdække, hvilket formål de tjener.

Ventelistesituationen i boligafdelingerne med fleksibel udlejning vil indgå i undersøgelsen sådan at det afdækkes, om de fleksible udlejningsregler har en effekt, ligesom det skal indgå, hvordan kommunal anvisning bliver brugt.

Det forventes, at undersøgelsen vil give et billede af, om der er indført kriterier, der ikke harmonerer med bestemmelsens formål, samt om anvendelsen har fået en udbredelse, der udelukker den almene boligsektors målgruppe.

På den baggrund kan det overvejes, om lovgivningen skal justeres sådan, at reglerne bliver mere målrettet formålet.

Gennemførelse af undersøgelsen

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen gennemfører undersøgelsen evt. med assistance fra VIVE til indhentning af oplysninger. Undersøgelsen vil være færdig ultimo januar 2020.

Denne rapport indeholder Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens undersøgelse af anvendelsen af fleksible udljningsregler i den almene boligsektor. Reglerne giver boligorganisationer og kommuner muligheden for at aftale særlige kriterier for udlejning af almene familieboliger. Rapporten konkluderer, at fleksibel udlejning benyttes i hele landet og anvendes til at konstruere forskelligartede udljningsregler, der tager hensyn til lokale forhold. Rapporten konkluderer ligeledes, at lovgivningen grundlæggende fungerer efter hensigten.

*Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen
Carsten Niebuhrs Gade 43
DK-1577 København V*

*info@tbst.dk
www.tbst.dk*

*Undersøgelse af anvendelse af
fleksible udljningsregler i
almene familieboliger*

ISBN 978-87-90661-76-2