



KØBENHAVNS KOMMUNE

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen
Teknik- og Miljøforvaltningen
Socialforvaltningen

NOTAT

Bilag A

Dato: 09-05-2008

til indstilling om evaluering af aftale om nye udlejningsmodeller og anvisningsregler (BL-aftalen)

Sagsnr.: 2007-4601

Dok.nr.: 2008-245469

Evaluering af aftalen med Boligselskabernes Landsforening om udlejning af almene familieboliger i København (BL-aftalen)

Borgerrepræsentationen godkendte i mødet den 14. december 2006 (BR 711/06), at kommunen indgår en nærmere præciseret aftale for en 5-årig periode med Boligselskabernes Landsforenings 1. kreds om nye udlejningsmodeller og ændrede anvisningsregler for almene familieboliger i Københavns Kommune. Det blev samtidig vedtaget, at der indlægges en evaluering efter det første år og løbende herefter, så indsatsen i boligområderne evt. kan korrigeres.

Da implementeringen af BL-aftalen reelt først havde virkning fra medio 2007, fik de involverede fagudvalg samt Borgerrepræsentationen i februar 2008 forelagt en foreløbig status til orientering vedrørende de overordnede indikatorer og målepunkter, der indgår i Borgerrepræsentationens beslutning. Heri indgik oplysning om, at den supplerende evaluering af udviklingen i beboersammensætningen i de enkelte almene afdelinger først ville foreligge i løbet af foråret 2008.

I. Udviklingen i beboersammensætningen i almene boligafdelinger

Teknik- og Miljøforvaltningen har udarbejdet et notat over udviklingen i beboersammensætningen i løbet af 2007 for 336 almene boligafdelinger med ca. 50.500 familieboliger. Notatet er vedlagt som bilag B til indstillingen.

Følgende hovedoplysninger fremgår af materialet:

- Antallet af afdelinger og boliger i højrisikoområder er faldet fra 60 afdelinger med ca. 6.500 boliger til 37 afdelinger med ca. 3.100 boliger
- 56 afdelinger med knap 9.500 boliger er beregningsmæssigt rykket til mindre belastede områdetyper, mens 12 afdelinger med ca. 1.500 familieboliger er rykket til mere belastede områdetyper, primært fra neutrale områder til risikoområder.
- Antallet af voksne på overførselsindkomst i familieboliger beboet både primo og ultimo 2007 er faldet fra 24.400 til 22.700, svarende til et fald på 6,8%. Det skønnes, at faldet primært skyldes den gunstige beskæftigelsesudvikling i årets løb. Andelen af voksne på overførselsindkomst er hermed faldet fra 33,3% til 31,1%.

- Af 330 boligafdelinger er der i 233 afdelinger sket et fald i andelen af voksne på overførselsindkomst, heraf i 59 afdelinger med 6.112 familieboliger med mere end 5 procentpoint. I 89 afdelinger er andelen på overførselsindkomst steget, heraf med over 5 procentpoint i 15 hovedsageligt mindre afdelinger.
- Faldet i andelen af voksne på overførselsindkomst (i boliger med tilmeldte beboere ved både årets begyndelse og udgang) er størst i de udsatte områder (- 3,9 procentpoint i Tingbjerg/Utterslevhuse og - 4,6 procentpoint i de øvrige udsatte områder), i højrisikoområderne - 3,3 procentpoint, i risikoområder - 2,1 procentpoint og -1,0 procentpoint i de neutrale områder.
- I løbet af 2007 er godt 4.100 familieboliger både fra-og indflyttet, svarende til 8,6 % af samtlige. (Medregnes tomme boliger ved årets begyndelse der er indflyttede eller boliger, der er tomme ved årets udgang er der tale om ca.4.900 familieboliger svarende til 9,9 % samtlige familieboliger.) Af disse er godt 900 udlejet efter fleksible kriterier. Omfanget af fleksible udlejninger har været lavere end efter aftalegrundlaget på grund af at færdigforhandlingerne først fandt sted i sommeren 2007 og på grund af IT-udviklingsmæssige samt indberetningsmæssige vanskeligheder. I forhold til tidligere er andelen af fleksible udlejninger dog fordoblet fra 11,6% til 22,6 %.
- Andelen af personer fra ikke-vestlige lande i både til- og fraflyttede husstande samt blandt fastboende er markant højere i højrisiko- og i udsatte områder end i øvrige områdetyper
- Andelen af voksne på overførselsindkomst er fortsat markant højere i højrisiko- og i udsatte områder selv om udlejningsaftalerne i kombination med den generelle udvikling tenderer mod en udjævning

Teknik- og Miljøforvaltningen konkluderer, at de hidtidige resultater tyder på, at de indgåede udlejningsaftaler virker efter hensigten og vil være af væsentlig betydning for at kunne afbalancere indflytningen i forhold til den aktuelle beboersammensætning. Det anses derfor for afgørende, at udlejningsaftalerne ikke ændres hvert år, men fastholdes i en længere periode for at opnå den ønskede stabilitet.

II. Generelle målepunkter

Er andelen af personer uden for arbejdsmarkedet faldet i de udsatte områder og i højrisikoområder (40+ og 50+-områder)?

I 2007 er andelen af modtagere af overførselsindkomster (inkl. indflytningen i boliger, der var tomme ved årets begyndelse) i udsatte områder faldet med 3,9 procentpoint, heraf i Tingbjerg/Utterslevhuse

med 3,1 procentpoint. I højrisikoområderne er andelen faldet med 2,9 procentpoint.

Er det lykkedes at forhindre, at nye boligområder kommer i kategorien "udsatte boligområder" og "højrisikoområder"?

Velfærdsministeriet (hidtil Socialministeriet) offentliggør hvert år omkring den 1. marts hvilke områder, der ifølge definitionerne i lov om almene boliger § 51b, stk. 3 er udsatte med en høj andel af beboere uden for arbejdsmarkedet. Ved opdateringen den 1. marts 2008 udgik Lundtoftegade med 742 familieboliger som udsat boligområde. Der er herefter 4 udsatte boligområder i Københavns Kommune: Tingbjerg/Utterslevhuse, Mjølnerparken, Akacieparken og Aldersrogade/Vognvænget.

Antallet af boligafdelinger i højrisikoområder er beregningsmæssigt faldet fra 60 til 37, idet det skal bemærkes, at det p.g.a. ændringer i opgørelsen af overførselsindkomstmottagere ikke er muligt direkte at sammenligne med tidligere opgørelser. Det må dog betragtes som sandsynligt, at der er et reelt fald i antallet af højrisikoområder, selv når der tages højde for opgørelsesmetoden.

Er det lykkedes at undgå en forøgelse af ventelisten til boligsocial anvisning som resultat af indsatsen over for de udsatte områder?

Den boligsociale venteliste har i løbet af 2007 været på ca. 650-700 husstande. Set over hele året, har ventelisten været stabil og er ikke øget som følge af udlejningsaftalerne, der friholder de udsatte områder og højrisikoområderne for boligsocial anvisning. Det skyldes bl.a., at en højere andel af de tilbudte anvisningsboliger nu kan udnyttes i kraft af, at størrelse og huslejeniveau passer bedre til behovet. Hvis det aftalte antal særboliger leveres i 2008, er der mulighed for at ventelisten vil falde, såfremt antallet af ansøgere forbliver stabilt.

Er det lykkedes at undgå en venteliste af personer, som i mere end 6 måneder har ventet på en erstatningsbolig i forbindelse med kombineret udlejning?

Reglerne for kombineret udlejning er fastsat i almenboliglovens § 51b, og kan kun bringes i anvendelse i de af Ministeriet udpegede udsatte områder. Der er desuden fastsat nærmere regler i bekendtgørelse nr. 625 af 23. juni 2005 om udlejning af almene boliger m.v. Det fremgår heraf, at kommunen så vidt muligt i disse områder skal anvise afviste boligsøgende (husstande på kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse) en erstatningsbolig senest 6 måneder efter den dato, hvor den boligsøgende har fået meddelelse om afvisningen.

Den gennemsnitlige ventetid på en erstatningsbolig som følge af kombineret udlejning var pr. 31. december 2007 69 dage for de personer, som er blevet afvist, og som har fået et boligtilbud. 12 husstan-

de havde anmodet om en erstatningsbolig, de havde alle pr. 31. december 2007 modtaget et tilbud om erstatningsbolig.

Er det lykkedes at tilbyde tilstrækkeligt med erstatningsboliger til personer, som får forlænget ventetiden til en bolig på grund af fleksibel udlejning i de udsatte områder?

Borgerrepræsentationen har i overensstemmelse med intentionerne bag integrationsaftalen besluttet at, kommunen - udover hvad der kræves i lovgivningen - skal tilbyde erstatningsboliger til de kontanthjælpsmodtagere, der får *forlænget* ventetiden til en bolig på grund af fleksibel udlejning i de *udsatte* områder. Det er præciseret, at kravet om, at ventetiden skal være forlænget, ikke anses for opfyldt i det omfang den fleksible udlejning erstatter en boligsocial anvisning som er suspenderet i indsatsperioden (tidligere omfattende 1/3 af udlejningerne).

Det indgår i BL-aftalen, at erstatningsboligerne skal findes blandt boliger, som stilles til rådighed for kommunen til boligsocial anvisning, men som ikke opfylder målgruppens behov og derfor - i det omfang de ikke udnyttes til erstatningsboliger - vil skulle anvises af boligorganisationen (sendes retur af Socialforvaltningen).

Der havde pr. 31. december 2007 kun været 4 personer, der var berettiget til erstatningsbolig som følge af fleksibel udlejning. Kun en af disse var interesseret i et tilbud om erstatningsbolig. Vedkommende havde ved årsskiftet endnu ikke modtaget tilbud om erstatningsbolig, men havde ved årsskiftet kun ventet på et tilbud i ca. 1½ måned.

Er det ønskede antal udlejninger via fleksibel udlejning blevet realiseret i de udsatte områder og i 40+ områderne?

I løbet af 2007 er godt 4.100 familieboliger både til- og fraflyttede, og af disse er godt 900 udlejet efter fleksible kriterier svarende til 22% af samtlige. Omfanget af fleksible udlejninger har været lavere end efter aftalegrundlaget på grund af at færdigforhandlingerne først fandt sted i sommeren 2007 og på grund af IT-udviklingsmæssige samt indberetningsmæssige vanskeligheder. I forhold til tidligere er andelen af fleksible udlejninger dog fordoblet fra 11,6 % til 22,6 %. Andelen af unge (18-29 årige) blandt indflytterne er højst ved fleksible udlejninger (38,6%) og ved selskabernes eksterne ventelister (39,4%).

Boligorganisationerne har generelt ikke haft problemer med at finde lejere, der opfylder kriterierne for fleksibel udlejning.

Er der etableret det ønskede antal særboliger ?

Det indgår i BL-aftalen, at alle almene boligorganisationer stiller 1 % af deres almene familieboliger - svarende til ca. 500 boliger - til rådighed for permanent kommunal anvisning.

Det er ligeledes aftalt, at de første 150 særboliger skal leveres i 2007. De konkrete aftaler mellem kommunen og de enkelte boligorganisationer om implementeringsplaner var dog først på plads medio 2007. På grund af forsinkelsen og genhusningsopgaven har boligorganisationerne kun leveret 10 af de aftalte 150 særboliger i 2007.

De 500 nye særboliger skal medvirke til at den boligsociale venteliste ikke stiger som følge af tabt boligsocial anvisning i de udvalgte boligafdelinger. Det er derfor helt afgørende, at den del af aftalen, der omhandler de 500 særboliger, også realiseres inden udgangen af 2011. Socialforvaltningen har derfor indstillet over for Samarbejdsorganet til mødet den 16. maj 2008, at følgende kvoter for 2008-2011 godkendes:

- 2008: 20% (99 stk.) + resten af 2007-kvoten (140 stk.)
- 2009: 20% (ca. 100 stk.)
- 2010: 20% (ca. 100 stk.)
- 2011: 10% (ca. 50 stk.)

Udviklingen i antal kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere på ventelisten

Ved behandlingen af BL-aftalen i Borgerrepræsentationen den 14. december 2006, blev det stillet som ændringsforslag og efterfølgende tiltrådt, at den løbende evaluering af aftalen skal forholde sig til konsekvenserne for antallet af samt ventetiderne for kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere mv. på ventelisterne. Som det fremgår af de efterfølgende bemærkninger, er det ikke aktuelt muligt at give præcise oplysninger om, hvor mange kontanthjælpsmodtagere og starthjælpsmodtagere, der står på venteliste på et givent tidspunkt.

Ventelisterne administreres af de enkelte boligselskaber, for hvem oplysninger om indkomstforhold ikke er tilgængelige. Forvaltningen har derfor i første omgang bedt Datatilsynet om at tilkendegive om - og i givet fald på hvilke vilkår - boligorganisationerne inden for rammerne af lov om behandling af personoplysninger vil kunne videregive oplysninger til kommunen om hvem (navn/adresse og cpr. nummer), der står på venteliste til en bolig i de forskellige boligorganisationer. Datatilsynet har afgivet en vejledende udtalelse af 30. april, hvori mulighederne skitseres. Det vil snarest blive drøftet med boligselskaberne, hvordan en praktisk gennemførlig løsning af opgaven

kan udformes. Et konkret forslag herom skal forelægges Datatilsynet forinden iværksættelse.

I de udsatte områder indebærer Borgerrepræsentationens beslutning som nævnt, at ikke kun afviste kontant- og starthjælpsmodtagere m.v., men også kontanthjælpsmodtagere, der får forlænget ventetiden som følge af fleksibel udlejning, tilbydes en erstatningsbolig.

Udviklingen i ventelistens sammensætning forekommer dermed særlig relevant udenfor de udsatte områder, hvor fleksibel udlejning ikke udløser tilbud om erstatningsboliger ved forlængelse af ventetiden, idet den fleksible udlejning påvirker både kontanthjælpsmodtagere og andre grupper af boligsøgende, som ikke opfylder de aftalte kriterier.

I forhold til boligsøgende par gælder det, at der ved kombineret udlejning kun sker afvisning, hvis begge samboende er kontant- eller starthjælpsmodtagere m.v., ligesom der ved udlejning efter kriteriet om arbejdsmarkedstilknytning (fleksibel udlejning) kun stilles krav om, at ét medlem af husstanden skal være i arbejde. BL-aftalen forhindrer således ikke, at der fremover sker indflytning af kontanthjælpsmodtagere m.v. både i udsatte områder og i højrisikoafdelinger.

Endvidere bemærkes, at variationer i beskæftigelsessituationen gennem tiden i Københavnsområdet har indflydelse på, hvor mange personer på ventelisten, der på vurderingstidspunkterne er kontanthjælps-, starthjælps- eller introduktionsydelsesmodtagere. Dette kan indebære, at en del af de boligsøgende, der på et givent tidspunkt modtager kontanthjælp eller anden hjælp, når at komme i arbejde, før vedkommendes anciennitet efter de almindelige regler ville have udløst et boligtilbud, som opfylder pågældendes behov/ønsker. Udviklingen i antal kontanthjælpsmodtagere m.v. på ventelisten er således ikke et præcist mål for hvor mange kontanthjælpsmodtagere m.v., der mister boligtilbud på grund af BL-aftalen.

Det skal i øvrigt bemærkes, at ledige lejemål i almindelighed tilbydes de første 10 - 20 personer på ventelisterne, samt at beskæftigelsesstatus for personer, der afslår tilbudet, ikke registreres.

I forbindelse med BL-aftalen har de involverede forvaltninger som nævnt oprettet en fælles database, hvor boligselskaberne kan indberette den enkelte udlejning og hvilket regelsæt, udlejningen er sket efter. Dette giver forvaltningerne mulighed for at undersøge, hvor mange udlejninger der sker efter regler, som udelukker udlejning til kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere. Sådanne oplysninger kan give en indikation af, om der sker en koncentrering af kontanthjælpsmodtagere på ventelisterne.

Ventetider for kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere

De samme vanskeligheder, som beskrevet ovenfor, knytter sig til opgørelsen af ventetider for kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere. Ved udlejning efter almindelige ventelisteregler har boligorganisationen ikke krav på at få at vide, om ansøger er kontant- eller starthjælpsmodtager m.v.

Opgørelsen kompliceres yderligere af, at der føres både en intern og en ekstern venteliste, ligesom boligorganisationernes ventelistesystem indebærer, at man dels kan stå på venteliste til en særlig bolig/boligtype - herunder uden særlige krav til beliggenhed - dels kan være skrevet op som passiv boligsøgende i nogle år for derefter med kort varsel at aktivere sin opskrivning med anciennitet øverst på ventelisten.

Det er dog givet, at hvis en bolig udlejes efter kriterier, der vægter tilknytning til arbejdsmarkedet højere end anciennitet på ventelisten, så vil det i sig selv indebære, at der er kontant- eller starthjælpsmodtagere, som kommer til at vente i længere tid på en bolig. Dette vil i hvert fald være tilfældet udenfor de udsatte områder, hvor der ikke stilles erstatningsboliger til rådighed.

Boligorganisationerne oplyser, at ventetiderne til en almen bolig generelt udviser store variationer mellem selskaber og afdelinger, idet der er stor forskel på afdelingernes attraktivitet bl.a. afhængig af huslejeniveau, boligstørrelser m.v. Ventetiderne ved udlejning efter henholdsvis fleksible kriterier og ekstern venteliste vil på afdelingsniveau kunne sammenlignes år for år. Disse tal vil måske - hvis de udviser klare tendenser - kunne give en indikation af, hvor stor en betydning aftalen har for de personer, som ikke har adgang til at benytte sig af fleksibel udlejning. Det skal dog bemærkes, at tallene til en vis grad vil være udtryk for tilfældigheder, idet ventetiderne vil svinge afhængig af hvilke boliger, der bliver ledige (boligstørrelser m.v.), og behovet/boligønskerne hos de personer, der på det givne tidspunkt står for tur til en bolig.

Forvaltningerne vil sammen med boligorganisationerne udvikle en metode til én gang årligt i aftaleperioden at kunne undersøge den gennemsnitlige ventetid på en bolig ved udlejning efter henholdsvis almindelig venteliste og fleksibel udlejning i et begrænset antal afdelinger.

Er det ønskede antal udlejninger via kombineret udlejning blevet realiseret i de udsatte områder ?

Socialforvaltningen har pr. 31. december 2007 godkendt 100 udlejninger i de udsatte områder. Boligselskaberne har ikke haft problemer med at finde lejere til de udsatte områder, der opfylder kriterierne for kombineret udlejning.

Der er (før Lundtoftegadebebyggelsen har skiftet status) knap 5.000 almene familieboliger i de udsatte områder. Med en årlig flytteprocent på 10 i områderne, kunne det på forhånd forventes, at der var op mod 500 udlejninger i områderne pr. år. I Tingbjerg forventes ca. 250 udlejninger pr. år og 10 % af udlejningerne skal ske efter kombineret udlejning. Man kunne derfor på forhånd forvente ca. 25 godkendelser. I de øvrige udsatte områder, hvor der ligeledes kan forventes 250 udlejninger pr år, og hvor 50 % af udlejningerne skal ske efter kombineret udlejning, kunne der forventes ca. 125 godkendelsessager årligt. I alt kunne der på forhånd forventes godkendelse af ca. 150 udlejninger pr. år i de udsatte områder.

Når der reelt kun har været godkendelse af 100 udlejninger i løbet af 2007, skyldes det primært, at aftalen har været under implementering. Indgåelse af aftalen blev vedtaget af Borgerrepræsentationen den 14. december 2006 med ikrafttræden 1. januar 2007. Med så kort en frist var det ikke muligt at implementere aftalen pr. 1. januar. Aftalerne med de fleste boligorganisationer blev indgået i 1. kvartal 2007 og de fleste boligorganisationer var i stand til at indsende udlejninger til godkendelse i Socialforvaltningen i løbet af foråret og sommeren 2007.

Flyttetilskud

Den 12. september 2007 vedtog Socialudvalget kriterier for tildeling af flyttetilskud. Efterfølgende er pjecer med ansøgningsskemaer fordelt via Socialforvaltningen, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og boligselskaberne. Tilskuddet er et fast beløb på 15.000 kr., men der er mulighed for at søge om forhøjet tilskud og der kan mod dokumentation for særligt høje flytteomkostninger bevilges særligt forhøjet flyttetilskud. Pr. 31. december 2007 har Socialforvaltningen modtaget og behandlet en ansøgning om flyttetilskud på 15.000 kr. Det er fastsat i lovgivningen, at tilskud alene kan tildeles husstande som flytter til en anden adresse i samme kommune.

Imageforbedrende aktiviteter i de udsatte områder

Der er afsat 1 mill.kr. i 2007 og ca. 0,5 mill.kr. i efterfølgende år til evaluering og imageforbedrende aktiviteter. Samarbejdsorganet har godkendt en overordnet strategi for imageforbedrende indsatser samt godkendt et tilbud efter udbudsrunde. Samarbejdsorganet har samtidig besluttet, at Lundtoftegade fastholdes som indsatsområde, selvom området efter 1. marts 2008 ikke længere er udpeget som udsat boligområde. Aktiviteterne påregnes iværksat i sommeren 2008. De berørte udvalg vil blive nærmere orienteret herom forinden.

III. Regional boliganvisning

Borgerrepræsentationen tog i mødet den 14. december 2006 en række ønsker fra BL's 1. kreds til efterretning herunder ønsket om, at kommunen arbejder for at der indgås aftale om at kunne anvise til almene familieboliger på tværs af kommunegrænser, således at problemstillingen kan angribes regionalt. Borgmester Mikkel Warming har i brev af 10. oktober 2007 rejst spørgsmålet overfor Velfærdsminister Karen Jespersen. Borgmesteren har samtidig gjort opmærksom på behovet for nye lovinitiativer, der kan sikre, at private udlejere i højere grad bidrager til løsningen af boligsociale opgaver.

Ministeren har i brev af 19. december 2007 meddelt, at hun ikke vil tage initiativ til, at kommunerne får mulighed for at anvise sine borgere boliger i andre kommuner. Ministeren har betænkeligheder i forhold til det kommunale selvstyre herunder kommunernes mulighed for at vurdere behovet for nybyggeri, hvis de kan blive påtvunget at modtage anviste borgere fra andre kommuner. Endvidere frygter hun at regional anvisning vil føre til social eksport, hvor de mest ressourcetsvage anvises ud af kommunen.

Ministeren vil heller ikke tage initiativ til en lovændring som kan sikre, at den private udlejningssektor i højere grad inddrages i løsningen af kommunernes boligsociale problemer. Ministeren henviser til, at kommunen allerede - i lov om kommunal anvisningsret - har de fornødne værktøjer til at udvide sit anvisningsbehov til en bredere del af boligmassen.

IV. Den videre proces

Som nævnt indledningsvis vedtog Borgerrepræsentationen med godkendelsen af BL-aftalen, at der skal indlægges en evaluering efter det første år og løbende herefter, svarende til at første evaluering ønskes forelagt omkring januar 2008.

Da de statistiske data, som danner grundlag for evalueringen af indsatsen i 2007, tidligst har kunnet tilvejebringes i løbet af foråret 2008, har forvaltningerne givet de relevante fagudvalg samt Borgerrepræsentationen en foreløbig orientering i februar 2008 om tidsforskydningen i den årlige evaluering.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Teknik- og Miljøforvaltningen samt Socialforvaltningen sigter også fremover mod at fremlægge en årlig evaluering af BL-aftalens elementer for relevante fagudvalg inden sommerferien og for Borgerrepræsentationen umiddelbart efter sommerferien.