



Social – og indenrigsminister Karen Ellemann

Ansøgning om frikommunenetværk på boligområdet – med fokus på behovet for flere billige boliger og fleksible boligløsninger

Social- og Indenrigsministeriet har udbudt en ny runde af frikommuneforsøg, denne gang med afsæt i kommunale samarbejder. Randers, Roskilde, København, Favrskov, Aarhus og Høje-Taastrup ansøger hermed om at indgå i et frikommunenetværk, som skal afprøve nye muligheder for at tilvejebringe flere billige boliger i kommunerne og sikre bedre sammenhæng mellem de sociale indsatser og boligløsninger for borgere med lav betalingsevne.

Ambitionen er, at kommunerne i højere grad får mulighed for at understøtte, at den enkelte borger kan udvikle sig og løbende opnå en højere grad af selvhjulpethed i egen bolig. På sigt skal støtte i egen bolig sikre, at borgeren i videst muligt omfang får magt over eget liv, tilknytning til lokalsamfundet, uddannelse eller arbejde. Denne udvikling vil ikke kun være til gavn for den enkelte, men også for kommunernes økonomi og for sammenhængskraften i samfundet som helhed.

Netværkets samlede volumen, variation i demografi og geografiske bredde, jf. bilag 1 og 2, giver et stærkt afsæt for at afprøve nye muligheder og for at sikre erfaringer og viden til gavn for alle landets kommuner.

Allerede nu deltager flere kommuner i Hjem til Alle Alliancen¹, som arbejder med at bekæmpe hjemløshed hos unge. Alliancens initiativer vil kunne understøttes af frikommuneforsøget, samtidig med at alliancen kan give kommunerne adgang til samarbejdspartnere, som allerede er engageret i idéudvikling i forhold til etablering af billige boliger.

Herudover er flere af kommunerne i dialog med almene boligorganisationer om at indgå partnerskaber. Sådanne tiltag kan også understøttes af frikommuneforsøget.

Centrale og fælles udfordringer

Der er en stigende konkurrence om de billige boliger i kommunerne blandt udsatte borgere, borgere med lav indkomst, studerende, hjemløse og - med den seneste udvikling - også flygtninge. En ”billig bolig” defineres foreløbig af netværket til maksimalt at have en

**Høje-Taastrup
Kommune
Roskilde Kommune
Københavns Kommune
Aarhus Kommune
Randers Kommune
Favrskov Kommune**

¹ <http://hjemtilalle.dk/>

husleje på 2.800 kr. pr. måned ekskl. forbrug². Dette er et fælles udgangspunkt i en situation, hvor prisniveauet hos kommunerne er forskelligt, og der ikke er en entydig national definition på en billig bolig.

Der er imidlertid en række lovgivningsmæssige begrænsninger for kommunernes handlemuligheder i forhold til etablering af billige boliger (planlov, finansieringsregler, lov om almene boliger, kommunalfuldmagt, lejelov, bygningsreglement mv.). Samtidig oplever kommunenetværket, at kommunernes sociale indsatser, for eksempel det rehabiliterende og recovery orienterede arbejde, bremses på grund af begrænsninger i lovgivningen (bl.a. serviceloven og almenboligloven). Dette har konsekvenser for borgerne i form af begrænsning af muligheden for udvikling og mindre magt over eget liv, og for kommunerne i form af øgede udgifter til unødvendigt lange ophold på botilbud/i bomiljøer. De nuværende begrænsninger opleves som både fagligt og økonomiske uhensigtsmæssige.

Derfor ønsker kommunerne i netværket at indgå i et samarbejde om to spor:

- 1) *Nye og effektive muligheder for tilvejebringelse af billige boliger til borgere med lav betalingsevne. Med "tilvejebringelse" menes både bedre brug af den eksisterende boligmasse og nybyggeri.*
- 2) *Mulighed for at benytte boligmassen mere fleksibelt, f.eks. til midlertidige sociale indsatser.*

1. Tilvejebringelse af billige boliger

Frikommunenetværket ser tre centrale og fælles udfordringer i forhold til tilvejebringelse af billige boliger: udbud, efterspørgsel og betalingsevne.

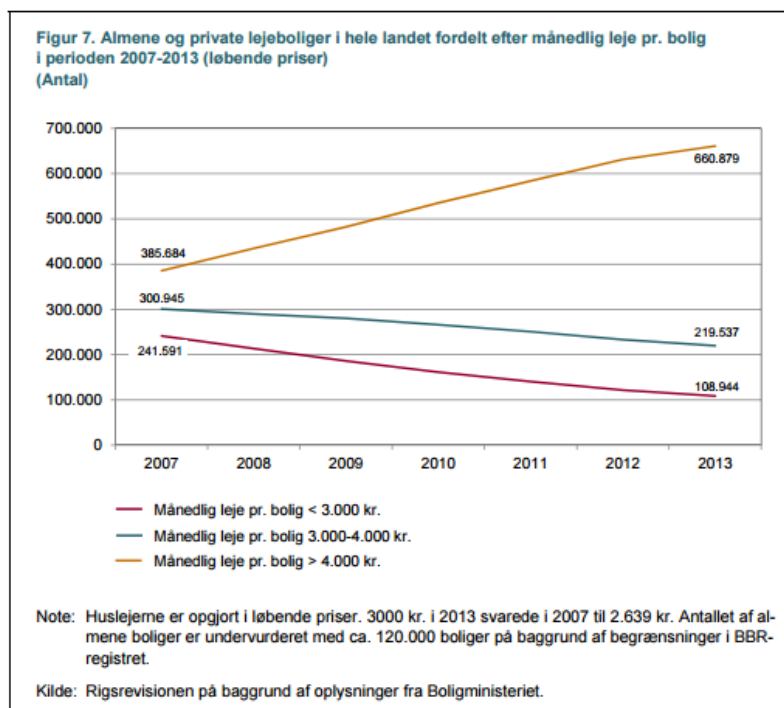
- *Udbuddet af billige boliger falder i kommunerne generelt, og i særlig grad i de større kommuner, kommuner i hovedstadsområdet og i oplandskommuner.*
- *Det er i de samme kommuner vanskeligt at etablere nye boliger, der er tilstrækkeligt billige til borgere med de laveste ydelser, bl.a. på grund af høje grundpriser.*
- *De billigste boliger er ofte koncentreret i områder, som i forvejen har en høj andel af beboere, som står uden for*

² Niveauet for husleje tager udgangspunkt i den husleje, som er indregnet for enlige af Beskæftigelsesministeriet i forbindelse med kontanthjælpsloftet:
<http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2016/03/Folketinget%20har%20vedtaget%20kontanthjaelpsloft.aspx>
Dermed angives et ensartet mål på tværs af kommuner.

arbejdsmarkedet eller har lav uddannelse og deraf følgende lavt lønniveau.

- *Efterspørgslen* efter de billigste boliger er øget, bl.a. fordi målgruppen for de laveste sociale ydelser er øget betydeligt.
- Det øgede antal flygtninge, der skal boligplaceres, er målgruppe for samme type billige boliger, som socialt udsatte borgere.
- De borgere, der bedres igennem rehabilitering og recovery (f.eks. hjemløse og borgere med sindslidelse eller handicap) og skal til at bo i egen bolig, *har typisk en lav betalingsevne* og konkurrerer med andre borgere med lav betalingsevne.

Figur 7 viser Boligministeriets opgørelse af udviklingen i det samlede antal billige boliger i perioden 2007-2013.



Eksempel A:

Københavns Kommune modtog i 2015 i alt 1327 boliger til anvisning. Alene 24 af disse var familieboliger med en husleje på max. 2.800 kr. pr. måned ekskl. forbrug.

Roskilde Kommune fik i 2015 stillet 79 boliger til rådighed med en husleje på under 3.500 inkl. forbrugsudgifter. (Forbrugsudgifter ligger i intervallet 550 kr. til 1.200 kr. pr. måned).

2. Mere fleksibel brug af boligmassen – f.eks. til midlertidige sociale indsatser

Kommunerne har i de seneste år haft et øget fokus på recovery, forebyggelse og rehabilitering på det sociale område med blandt andet inspiration fra KLs debatoplæg ”Invester før det sker” og

hjemløsestrategien. Samtidig er der gennemført en række effektiviseringer i kommunerne med fokus på, hvordan vi skaber udvikling for borgerne for færre midler. På hjemløseområdet investerer kommunerne i intensiv bostøtte i den hjemløse borgers overgang fra herberg eller lignende til en permanent bolig.

Men målet om at borgerne skal være mest muligt selvhjulpne og leve et liv på egne præmisser bremses i samspillet mellem sociallovgivningen og boliglovgivningen. Frikommunenetværket oplever, at der ikke er tilstrækkeligt fleksibilitet i boliglovgivningen til at understøtte borgernes recovery og rehabilitering.

Frikommunenetværket ser tre centrale og fælles udfordringer:

- Manglende mulighed for at tilbyde borgeren midlertidige lejekontrakter i afklarings- og udredningsforløb samt botræningsforløb indtil mere varige løsninger er på plads.
- Manglende mulighed for at tilbyde borgeren gode evt. trinvisse overgange fra et botilbud til et andet tilbud.
- Manglende mulighed for at tilbyde borgeren, der er klar til at bo for sig selv i lokalsamfundet, en bolig. Eksempelvis bliver Housing First strategier under hjemløsestrategien umulige at gennemføre, hvis der ikke kan findes eller etableres en bolig.

Eksempel B: I Randers Kommune bor Mads i et tilbud for udviklingshæmmende, der træner unge til på sigt at kunne bo selv i egen bolig. Fordi botilbuddet er oprettet efter almenboligloven, har Mads fået permanent lejekontrakt ved indflytning, selv om tilbuddet om botræning ikke er permanent. Mads ved godt, at det er meningen, at han skal flytte, men har ikke lyst til det. Kommunen kan ikke opsige hans lejekontrakt, selv om han er klar til at flytte. Trods væsentligt motivationsarbejde fra kommunens side synes de unge ofte, at det er trygt og godt at blive boende. De unges udvikling stagnerer, og de optager pladsen for andre med behov for botræning. Randers Kommune betaler for en dyr plads, selvom borgeren kunne klare sig med mindre støtte.

Eksempel C: I Roskilde Kommune fastholdes unge psykisk sårbare i botilbud, fordi der ikke kan skaffes en bolig, som borgerne har råd til at betale, når de er klar til at fraflytte tilbuddet. Som tilfældet med Peter på 23 år, som bor i et botilbud efter servicelovens § 107. Peter har nogle psykiske problemer, men er rehabiliteret så meget, at han ikke længere behøver døgndækket støtte. Peter vil kunne fungere og have gavn af at bo i en almindelig bolig med støtte, men venter stadig på 6. måned på en lejlighed, der er billig nok til, at han kan betale den.

Eksempel D: I Aarhus Kommune bor Flemming på 52 år. Flemming har haft en omtumlet tilværelse og er i øjeblikket i alkoholbehandling. Flemming har været clean i syv måneder. Flemming har en adfærd, der sår tvivl om, hvorvidt en almen bolig er den rette løsning for ham. Aarhus Kommune vil gerne kunne tilbyde Flemming en midlertidig bolig, der efter

en prøveperiode, kan gøres permanent, hvis begge parter er indstillet herpå.

Samlet set går de to spor hånd i hånd, idet den generelle udfordring med manglen på billige boliger sætter kommunernes mulighed for at lykkes med sociale indsatser under pres. Samtidig har kommunerne ikke de nødvendige værktøjer til fleksible boligløsninger til rådighed, når borgernes behov ændrer sig som led i den sociale indsats.

Overordnede lovgivningsmæssige barrierer

1. Tilvejebringelse af billige boliger

I takt med at den nuværende boligmasse er blevet for dyr for borgere med lav betalingsevne, er der behov for at se på muligheden for at udnytte den eksisterende boligmasse på nye måder, omdanne eksisterende byggeri til nye boliger eller ny-etablere boliger, for at tilvejebringe et tilstrækkeligt antal billige boliger.

Samtidig er det en udfordring at sikre en balanceret beboersammensætning og sammenhængskraft i områderne, når der er behov for at tilvejebringe et større antal billige boliger til bl.a. socialt udsatte og flygtninge.

Kommunerne ønsker at arbejde med nye og fremsynede løsninger, som bl.a. udfordrer planloven, byggeloven, lov om almene boliger, lejelov og kommunalfuldmagten for at sikre tilvejebringelsen af boliger, som målgrupperne kan betale. Som eksempel kan nævnes:

- Udvikling af muligheder for midlertidige boliger. Udfordringen er, at planloven i dag ikke opererer med midlertidighed.
- Mulighed for opkøb af boliger til en bredere målgruppe end flygtninge. Kommunalfuldmagten tillader ikke, at kommuner opkøber boliger til f.eks. hjemløse.
- Mulighed for opførelse af almene boliger også i områder med høje grundpriser for at sikre en balanceret beboersammensætning i hele byen.
- Udvikling af forsøg for opførelse af boliger og ombygning af andet byggeri til boliger, som balancerer hensynet til borgernes mulighed for at få en bolig med byggemæssige målsætninger – herunder mulighed for at afprøve alternative byggemetoder.

2. Mere fleksibel brug af boligmassen – f.eks. til midlertidige sociale indsatser

Kommunerne indgår i dag i høj grad samarbejder med boligorganisationerne for at oprette boliger og bomiljøer efter almenboligloven, ligesom der er en generel tendens til at gå væk fra større institutionsbyggeri. Det er der flere grunde til:

- Det understøtter den rehabiliterende og recovery orienterede tilgang, herunder visioner om inklusion i det omgivende samfund.
- Det muliggør en hurtigere proces end at skulle afvente en kommunal prioritering af anlægsmidler og dernæst byggeri.
- Kommunerne sparer anlægsudgifter.

Kommunerne ønsker at arbejde med nye og fremsynede løsninger, som bl.a. udfordrer regelsættet indenfor almenboligloven:

- Mulighed for at kommunerne kan fastsætte huslejeniveauet i et bomiljø, også når det er opført efter almenboligloven, for at sikre ensartede bomuligheder for borgerne uanset lovgrundlaget for boligtypen.
- Mulighed for at kommunerne kan give et midlertidigt huslejetilskud til borgere for at sikre sammenhæng mellem socialfaglig støtte og bomuligheder, f.eks. som understøttelse af Housing First strategi.
- Mulighed for at kommunerne kan oprette midlertidige boliger for at sikre borgerne en god overgang fra et tilbud til et andet (f.eks. som fysisk udbygning af et bomiljø/tilbud eller som et overgangstilbud til unge, der skal flytte hjemmefra, f.eks. i form af en pavillon på forældrenes grund eller en lejlighed på prøve).
- Mulighed for brug af midlertidige lejekontrakter i forbindelse med tidsbegrænsede forløb inden borgere kan tilbydes en mere varig løsning, ud over udslusningsboliger for personer, der opholder sig på midlertidige boformer efter servicelovens §§ 107 eller 110 (f.eks. forløb med bostøtte med henblik på at flytte i egen bolig, eller i forbindelse med udredningsforløb, som skal afdække borgerens støttebehov).

Forslag til nye og effektive måder at løse udfordringerne på/skitsere mulige løsninger

Frikommunenetværket har ovenfor præsenteret både udfordringer, dilemmaer og en række ideer til, hvor man kan udfordre den gældende lovgivning. Hvis netværket bliver udvalgt, igangsætter netværket en proces omkring konkretisering af forslag i dialog med relevante samarbejdspartnere, herunder boligorganisationer, Social- og Indenrigsministeriet og andre relevante ministerier m.fl. Frikommunenetværket vil også inddrage ideer om etablering af boliger til hjemløse fra Hjem til Alle Alliancen.

1) Tilvejebringelse af billige boliger

Kommunerne ønsker overordnet set større frihed til at løse opgaverne indenfor de boliger, som er til rådighed i kommunerne. Det kan være i forhold til at indgå aftaler med private udlejere, ejendomsudviklere, fonde og pensionskasser eller i forhold til at udnytte de ledige boliger på nye effektive måder, f.eks. i form af midlertidige løsninger i privat eller kommunalt regi.

Overordnet kan der være behov for at sidestille alle boligtyper, så kommunerne får mulighed for at indgå nødvendige aftaler vedr. både familie-, ungdoms- og ældreboliger. Herudover kan der være behov for dispensationer fra eksisterende lovgivning for at kunne afprøve nye boligformer, f.eks. etablering af boliger med midlertidig placering. Der bør være mulighed for at få dispensation for krav til byggeri, som fordyrer boligen væsentligt, når målgrupper som flygtninge og hjemløse har lav betalingsevne. Det kunne f.eks. være visse krav om handicaptilgængelighed f.eks. krav om elevator i etageejendomme og krav om adgang til eget bad.

2. Mere fleksibel brug af boligmassen – f.eks. til midlertidige sociale indsatser

Kommunerne ønsker at skabe mulighed for en tæt sammenhæng i de sociale indsatser ved at sikre den mest optimale boligløsning, hvad enten det er en midlertidig bolig, et midlertidigt tilskud eller en permanent bolig. Indsatsen skal gå på to ben, sådan at boligløsningen understøtter det socialfaglige arbejde, hvad enten der er tale om hjemløse, borgere med psykiske eller fysiske handicap eller nyankomne flygtninge, som skal integreres.

Kommunerne ønsker at udvikle forsøg, som tager højde for både borgerens rehabilitering, udviklingsmuligheder og betalingsevne, så borgeren får det bedst mulige tilbud om bolig og støtte. Samtidig skal der tages højde for, at der også skal være en fornuftig kommunal økonomi i boligformerne.

For alle forslagene er det derfor gældende, at der skal kunne opstilles såvel en faglig begrundelse som en business case, der viser en økonomisk fordel for kommunen ved at investere i boligmuligheden.

Perspektiverne i netværket – vi kan gøre en forskel

Netværket har defineret to mål, og vil i samarbejde med relevante ministerier arbejde videre med udvikling af yderligere mål, hvis netværket udvælges som frikommunenetværk.

En række umiddelbart tilgængelige data om de enkelte kommuner fremgår af bilag 2.

Spor 1: Tilvejebringelse af billige boliger

Mål: Netværket ønsker i forsøgets løbetid at øge antallet af billige boliger igennem forsøg med den nuværende boligmasse samt nybyggeri.

Baseline 1: Antallet af billige (2.800 kr.) almene, private og kommunale boliger pr. kommune aktuelt.

Baseline 2: Antallet af relevante billige boliger (2.800 kr.) hver kommune anviste til i 2015.

Spor 2: Mere fleksibel brug af boligmassen – f.eks. til midlertidige sociale indsatser

Mål: Reduktion af opholdstiden på de midlertidige bomiljøer og botilbud. (Gælder nye borgere, der indgår i frikommuneforsøg, og som får en midlertidig lejekontrakt.)

Baseline 1: Opholdstid på botilbud og bomiljø aktuelt

Det understreges, at der er tale om foreløbige overordnede mål med afsæt i kommunernes aktuelle viden. Netværket vil indgå i tæt dialog med ministeriet for at afstemme muligheder og forventninger. I denne dialog vil de overordnede mål om at øge antallet af billige boliger og reduktion af opholdstiden på de midlertidige bomiljøer og botilbud blive konkretiseret og udbygget efter behov i forhold til den enkelte kommune i takt med udviklingen af konkrete forsøg.

I de enkelte kommuneforsøg ønsker kommunerne desuden at udvikle mål for de borgere, som skal gennemgå en positiv udvikling via tilbud om sammenhængende indsats i det enkelte frikommuneforsøg. Mål på dette område vil afhænge af den konkrete målgruppes udfordringer og af hvilke muligheder, netværket får.

Organisering af netværket

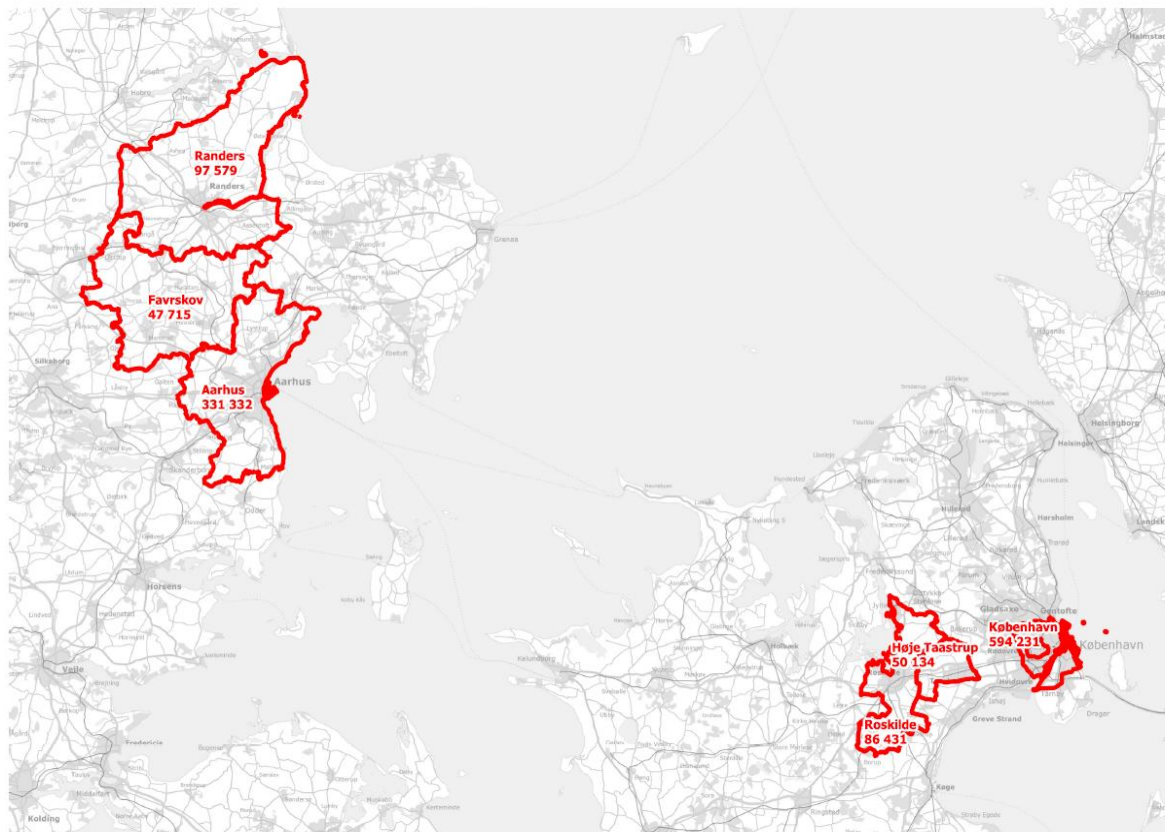
Høje-Taastrup Kommune er udpeget som netværksansvarlig kommune. Københavns Kommune påtager sig ansvaret for evaluering af de enkelte kommuneforsøg, herunder løbende opfølgning på resultater.

Der nedsættes en styregruppe og en arbejdsgruppe. I forbindelse med arbejdsgruppen nedsættes underarbejdsgrupper, der matcher de konkrete frikommuneforsøg, der sættes i gang. I forbindelse med udviklingen af de konkrete forsøg, er det netværkets ambition, at der er en bred deltagelse i de enkelte forsøg. Strukturelle forskelle mellem kommunerne betyder dog, at det ikke nødvendigvis er alle forsøg, der er lige relevante for den enkelte kommune. Det er dog et centralt

element i frikommunenetværket at sikre videndeling undervejs i forløbet.

Det må forventes, at nogle frikommuneforsøg vil have økonomiske konsekvenser i den enkelte kommune. Derfor vil gennemførelsen af visse forsøg forudsætte godkendelse på politisk niveau og afsættelse af budget i de enkelte kommuner.

Bilag 1: Kort med markering af deltagende kommuner



Bilag 2: Data om deltagende kommuner

	Høje-Taastrup	Roskilde	København	Randers	Aarhus	Favrskov
Antal indbyggere	50.134	86.431	594.231	97.579	331.332	47.715

Særlige indtægtstyper						
Antal folkepensionister	8.260	15.844	58.602	18.708	45.545	8.272
Antal førtidspensionister	1.774	2.407	12.892	4.546	14.539	1.532
Antal kontanthjælpsmodtagere	1.859	2.145	25.068	3.261	10.055	890

Boligmarkedet						
Antal boliger i alt	21.361	38.845	291.648	46.606	156.013	19.764
Antal almene boliger	5.943	8.544	59.279	8.204	44.662	1.943
Antal andelsboliger	1.406	3.162	96.795	1.490	7.042	932
Antal boliger ejet af selskaber (privat udlejning)	551	2.658	31.346	5.331	17.782	924
Antal boliger i kommunen til husleje på under 2.800 kr.	72 (almene)	46 (almene)	375 (almene)	351 (almene)	1.188 (almene)	16 (almene)
Antal boliger til boligsocial anvisning 2015	126	252	1.327	169		36-40
Antal boliger til boligsocial anvisning i 2015 med husleje på under 2.800 kr. (familieboliger)	8	65	24			3-5
Andel ubenyttede boliger i 2015 (returneret pga. høj pris)	46	3	47,3 %	0		18,5 %

Hjemløse						
Antal hjemløse, SFIs hjemløsetælling 2015	39	94	1.590	103	687	5

Flygtninge	Høje-Taastrup	Roskilde	København	Randers	Aarhus	Favrskov
Antal flygtninge modtaget 2012-15	0	382	0	432	802	306*
Antal flygtninge forventet 2016	0	314	335	376	607	221
Antal flygtninge forventet 2017	0	295	671	304	671	143

Ventetider og antal ventende						
Gennemsnitlig ventetid på bolig - antal dage 2015	165 dage	162 dage (ekskl. flygtninge)	188 dage			77 dage
Antal personer, som afventer boligsocial anvisning (skæringsdato maj 2016)	58	204 (pr. 17. maj 2016) ekskl. flygtninge	598 (pr. 17. maj 2016)	150 (heraf 133 flygtninge)		50 (heraf 45 flygtninge)

Hvis intet særligt er angivet, er der tale om tal for 2016. Tal for flygtninge er ekskl. familiesammenføring.

*antallet af modtagne flygtninge i Favrskov Kommune i 2012 er baseret på kvoten for 2012.