



Frikommunenetværk om billige boliger og fleksible boligløsninger

ANSØGNING

01-12-2016

Frikommuneansøgning om mulighed for midlertidige boligløsninger

Frikommunenetværk	Flere billige boliger og fleksible boligløsninger		
Titel på forsøg	Afprøvning af midlertidige boligløsninger		
Deltagerkommuner	Aarhus Kommune Høje -Taastrup Kommune Københavns Kommune <i>(Med forbehold for efterfølgende politisk godkendelse af såvel deltagelse i forsøget som af konkrete projekter under en forsøgshjemmel)</i>		
Faglig kontaktperson	Christine Bagge Petersen, Høje-Taastrup Kommune		
	Telefon	2059 8692	E-mail christinepe@htk.dk
Netværkskoordinator	Christine Bagge Petersen, Høje-Taastrup Kommune		
	Telefon	2059 8692	E-mail christinepe@htk.dk
Dato for ansøgning	1. december 2016		

1. Beskrivelse af forsøget

De seneste år har der været en stærkt stigende efterspørgsel på boliger, som borgere med lav indkomst kan betale. Efterspørgslen kommer både fra helt almindelige borgere med lavindkomstjobs og studerende på SU, men rammer især socialt udsatte borgere, borgere med psykisk fysisk funktionsnedsættelse og flygtninge. Det medfører længere ventetider på de boligsociale anvisningslister i kommunerne samt usikre boligforhold for udsatte grupper. Boligmanglen er en barriere for kommunernes recovery-orienterede arbejde med borgerne, der kan opnå en bedre udvikling ved at modtage relevant faglig og rehabiliterende støtte i egen bolig. Den positive udvikling for borgerne bremser, når de lever under usikre boligforhold eller er nødsagede til at opholde sig unødvendigt lang tid i forskellige typer af botilbud, fx på herberger. Et eksempel på dette er unge hjemløse, der ikke kan holde fokus på at gennemføre uddannelse eller finde et arbejde, fordi de konstant er på jagt efter et nyt sted at sove. Der er på en lang række områder evidens for at støtte i egen bolig er det bedste for borgernes udvikling, men i den nuværende situation har kommunerne ikke

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

mulighed for at tilvejebringe det nødvendige antal boliger til de borgere, der har behov for det.

Det tager tid at bygge varige billige boliger og udfordringen med manglen på billige boliger er her og nu. For at imødekomme presset på de billige boliger, ønsker kommunerne mulighed for at tænke i midlertidige billige boligløsninger, som kan etableres på kortere sigt.

Det overordnede formål med netværkets forsøg med midlertidige boligløsninger er, i lighed med netværkets andre ansøgninger, at understøtte en positiv udvikling hos borgere i målgruppen for forsøg. Den midlertidige bolig skal således forebygge risiko for social deroute, f.eks. som følge af hjemløshed eller et unødvendigt langt ophold på botilbud.

Det er en god business case for kommunen, at borgere flytter fra et dyrt forsorgshjem eller botilbud eller helt undgår at flytte ind i et, og i stedet i en periode bor i en midlertidig bolig.

Det er en indbygget forudsætning i dette forsøg, at borgeren i samspil med kommunen arbejder med at finde en passende varig bolig.

I forsøget om midlertidige boligløsninger tilbydes borgerne:

- En midlertidig bolig som borgeren har råd til (eventuelt ved hjælp af midlertidigt økonomisk tilskud) med en midlertidig lejekontrakt.
- Faglig støtte (social, integrationsmæssig og/eller arbejdsmarkedsrettet), som bidrager til borgerens udvikling og sikrer, at borgeren fastholder den positive udvikling og efterfølgende kan fastholde en varig bolig.
- Et tilbud om en passende varig bolig, når denne findes

Det er en forudsætning, at den enkelte borger er indstillet på at indgå i et forløb, der skal føre til varig bolig. Det gælder både i forhold til at modtage nødvendig støtte og arbejde med mål, og i forhold til at flytte videre, når en varig bolig er til rådighed.

Koblingen mellem midlertidige boliger og konkrete krav til borgeren kan sidestilles med, at der også er krav til unge som bor i en ungdomsbolig. Her er kravet at man skal være aktiv studerende for at kunne fastholde sin ungdomsbolig.

Overordnet ønsker kommunerne at arbejde med målgrupper, hvor der er mulighed for - via relevant støtte - at opnå en bedre udvikling, og der er et potentiale for, at borgeren på sigt kan fastholde boligen via egen indtægt. Det kan enten ske ved, at borgeren kommer i ordinært udstøttet arbejde eller ved at vedkommende bliver i stand til at varetage f.eks. fleksjobs og samtidig opnår en mere selvstændig tilværelse med kontrol over eget liv.

Målgrupperne for forsøget

Fælles for de målgrupper, forsøget omfatter, er, at kommunerne har

pligt til at yde en faglig indsats i forhold til dem, f.eks. i form af bostøtte i eget hjem.

Alternativet for de pågældende målgrupper er et længerevarende ophold på kommunale tilbud (herberger, krisecentre, botilbud eller midlertidige boliger for flygtninge). For nogle indebærer det en løs eller ingen tilknytning til boligmarkedet. Dermed er der risiko for en større social deroute, som det kan kræve lang tid og omfattende social støtte at bryde igen.

Forsøget omfatter to overordnede borgergrupper:

Borgergruppe 1 er borgere, som er klar til at flytte i egen bolig, men hvor der ikke kan findes en billig bolig. De bor på forsorgshjem, bomiljø/botilbud eller lignende.

Borgergruppe 2 er borgere, som har brug for et overgangstilbud eller mellemstation, før de er klar til at flytte i egen bolig. Det kan være unge, der skal flytte hjemmefra og som har behov for botræning i en kortere periode, inden de kan flytte hjemmefra. Det kan være borgere, der skal udsluses fra bomiljø i et mere gradvist tempo og som har brug for at fastholde en tilknytning til bomiljøet/tilbuddet undervejs.

De konkrete målsætninger og den støtte, som kommunen vil tilknytte afhænger af, hvilken målgruppe, der er tale om. Målgrupperne har forskelligt potentiale og dermed vil udviklingen ikke være lige hurtig for alle målgrupper.

Aarhus, Høje-Taastrup og København ønsker at iværksætte indsatser i forhold til følgende målgrupper, der går på tværs af de to borgergrupper.

- Borgere med fysisk eller psykisk handicap (herunder f.eks. borgere med autisme og udviklingshæmning).
- Psykisk sårbare borgere (f.eks. unge, der udsluses fra foranstaltning, borgere med diagnose, men også borgere, som ikke har en konkret diagnose)
- Borgere med større sociale problemer (f.eks. hjemløse og borgere truet af hjemløshed)

Boligløsningen

Selve boligløsningerne kan variere, både hvad angår boligtype, ejerforhold, antal og placering. Hvis der gives mulighed for forsøg, vil kommunerne hver især afklare, hvordan konkrete projekter kan realiseres i den enkelte kommune. Et eksempel er pavilloner, der opføres på en midlertidigt ledig kommunal eller privat grund, hvor pavillonen enten ejes af kommunen eller lejes/leases af kommunen. Kommunen, en boligorganisation eller en privat udlejer vil stå for udlejningen. Kommunen vil i udgangspunktet have anvisningsretten over boligerne. For at sikre fleksibilitet i forhold til lokalplaner og byudvikling i de enkelte kommuner, kan pavillonerne være flytbare,

så pavillonerne kan flyttes til en ny ledig grund, når grunden på et tidspunkt skal bruges til andre formål.

For de unge, der skal flytte hjemmefra (borgergruppe 2), kan der være tale om pavilloner, der opstilles på forældrenes grund. For de borgere, der har brug for trinvis udslusning, kan der være tale om, at pavillonerne opstilles i nærheden af deres nuværende bomiljø/botilbud. Herved er der mulighed for, at den hidtidige støtte i tilbuddet kan følge med i den midlertidige bolig.

Der kan også være tale om, at midlertidige boliger indrettes som deleboliger/bofællesskaber, så botræning og udslusning sker sammen med andre borgere.

I de deltagende kommuner vil der blive opstillet en række kriterier for boligløsningernes beliggenhed og antal. Hvad angår beliggenhed kan det fx have betydning, at der er kort afstand til offentlig transport, fordi målgruppen typisk ikke har bil. Afstand til anden bebyggelse kan også blive et kriterium, dels for at sikre borgernes adgang til sociale fællesskaber, dels for at holde etableringsudgifterne nede (fx tilslutning, kloakering mv.).

Samtidig er det væsentligt for kommunerne, at borgere med sociale problemer ikke koncentrerer i større byggerier af midlertidige boliger. De midlertidige boliger skal samtænkes med den eksisterende by og fremtidig byudvikling, således at mulig ghettoisering så vidt muligt forebygges. Boligerne skal etableres sammen med permanente eller midlertidige boliger for andre mere ressourcestærke borgergrupper (fx studerende) eller som mindre bebyggelser. Herved sikres også større muligheder for flytbarhed. Endelig kan midlertidige boliger etableres i forbindelse med nybyggeri, som tiltænkes målgruppen.

Antallet af midlertidige boligløsninger vil afhænge af behov, pris og rentabilitet. De midlertidige boliger vil udgøre en fleksibel kapacitet for kommunerne, men skal ses som en nødløsning i forhold til et tilbud om varig bolig. Boligerne må ikke ende som en permanent tilbud for bestemte borgergrupper.

Midlertidig lejekontrakt

Dette forsøg skal ses i sammenhæng med et andet af netværkets forsøg, som handler om midlertidige lejekontrakter, idet kommunerne vurderer, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at tilbyde en borger en permanent lejekontrakt i en midlertidig bolig.

Sideløbende med at borgeren anvises til en midlertidig bolig, vil kommunen gøre borgeren opmærksom på, at den forventer at han eller hun aktivt arbejder på at finde en varig bolig, og at kommunen vil hjælpe efter behov. Når en varig bolig findes, er borgeren forpligtet til at fraflytte den midlertidige bolig, således at den midlertidige bolig løbende frigøres, og kan anvises til en ny borger. (se ansøgning om

midlertidige huslejekontrakter)

Midlertidigt huslejetilskud

Kommunerne forventer, at det ofte vil være nødvendigt at koble et huslejetilskud til en midlertidig bolig for at holde huslejen nede. Eksempelvis kan borgere på laveste kontanthjælp maksimalt betale en husleje på ca. 2800 kr. om måneden. Huslejen vil afhænge af prisniveauet for etablering og drift af de midlertidige boliger og hvilke aftaler der kan laves omkring brugsperiode mv. Såfremt der bliver mulighed for at etablere midlertidige boliger i en længere periode (+ 3 år), kan dette mindske behovet for tilskud. (se ansøgning om midlertidige huslejetilskud.

2. Mål og forventede resultater

De overordnede mål er at

- Borgeren opnår, via tildelingen af en midlertidig bolig, en mere selvstændig tilværelse og dermed mindre behov for kommunal støtte.
- Der skal etableres midlertidige boliger, som kan sikre, at borgere kan få en selvstændig bolig på et tidligere tidspunkt end det ellers var muligt

Netværket har følgende forslag til mål:

Kvantitative mål

- Flere borgere i de konkrete målgrupper får egen bolig på et tidligere tidspunkt.
- Borgerens positive udvikling understøttes via tildelingen af en midlertidig bolig. Dette fører til, at borgerne i boligerne i højere grad kommer i arbejde/uddannelse
- Den midlertidige bolig fastholdes og borgeren sluses videre til varig bolig. Den varige bolig fastholdes i mindst 2 år, med mindre borgeren selv i den midlertidige bopæride skaffer sig anden ordinær bolig.
- Borgere med sociale problemstillinger spredes og integreres i byen frem for at være koncentreret i forskellige former for botilbud eller i få områder med billige boliger.
- Borgerne opnår en mere selvstændig tilværelse og dermed mindre behov for kommunal støtte.
- En varig bolig kan tilvejebringes indenfor 2 år.

Økonomiske mål

- Der skal i forhold til den enkelte målgruppe opstilles en business case, som viser en kommunal- og samfundsøkonomisk gevinst i forhold til en løsning på et kommunalt botilbud, forsorgshjem mv.

Kvalitative mål:

- Borgerne oplever en mere selvstændig tilværelse og dermed mindre behov for kommunal støtte.

Hvis forsøget bliver godkendt, vil kommunerne i netværket i samarbejde med KORA i løbet af foråret 2017 fastlægge konkrete mål for de målgrupper, der arbejdes med. Målene skal opstilles ud fra de enkelte målgruppers kompetencer og muligheder for udvikling, herunder hvor hurtigt en udvikling kan forventes.

3. Konkrete behov for forsøgshjemler, undtagelser fra gældende lovgivning mv.

Behovene i dette afsnit omhandler de midlertidige boligløsninger. Forsøg med midlertidige huslejetilskud og midlertidige lejekontrakter og deres afledte behov for forsøgshjemler er uddybet i deres respektive ansøgninger.

Hvem skal kunne etablere midlertidige boliger:

Kommunerne ønsker, at kommune, almene boligorganisationer og private udlejere får mulighed for at etablere midlertidige og flytbare boliger på tilgængelige grunde. Etablering skal naturligvis ske efter aftale med den pågældende grundejer.

Hvis boligerne etableres i privat regi, skal der være mulighed for kommunal anvisning til boligerne, uanset nuværende lovgivning om anvisning til private udlejere.

Netværket efterspørger mulighed for at etablere og drive midlertidige boliger i samarbejde med almene boligorganisationer.

Kommunerne ønsker aftalefrihed, så der kan skabes velfungerende offentlige-private partnerskaber, da det kan give det bredest mulige fundament for at skabe erfaringer med midlertidige løsninger.

I forhold til de almene boligorganisationer vil forsøg formentlig kræve dispensation i forhold til almenboligloven.

Hvis kommunerne skal leje de midlertidige boliger, vil netværket gerne have en udvidet mulighed for fritagelse af deponering – pt kan man fritages i maksimalt 3 år.

Varighed af midlertidige boligløsninger:

Kommunerne ønsker forsøgsmæssigt en midlertidigheds periode på 8-10 år for at kunne holde huslejen nede. I forslag til ny planlov, som aktuelt er fremsat, opereres med mulighed for at etablere boliger i en periode på 3 år. Det har fra både privat og kommunal side været fremhævet, at det nuværende forslag vil føre til at midlertidige boliger vil blive dyre for borgeren, fordi afskrivningsperioden er for kort.

Den midlertidige placering af boligløsningerne på ledige grunde

Den nye planlovs forslag til dispensation fra en lokalplans principper (formål og anvendelsesbestemmelser) kan måske muliggøre midlertidige boligløsninger. Der står i betænkningen, at ”Der vil ikke kunne dispenseres til anlæg m.v. der ikke vil kunne fjernes, eller som på anden måde vil medføre en permanent ændring eller påvirkning af området. Ligeledes vil der som udgangspunkt ikke kunne dispenseres til meget omkostningsfulde konstruktioner, som kun vanskeligt vil kunne fjernes.”

De fysiske boligløsninger – krav til bygningerne

Der er behov for, at der i bygningsreglementet stilles lempeligere krav til midlertidige boliger end til permanente boliger. I dag er kravene stort set enslydende. Det er væsentligt med lavest mulige etableringsudgifter for at sikre, at lejen ikke bliver høj, når boligerne afskrives over kort tid. Fx kunne det være en fordel at tilslutningsafgifterne ikke skal betales hver gang boligerne flyttes men betales en gang for alle.

Der vil herudover være behov for at afklare en række spørgsmål i forhold til, om midlertidige boliger kan opstilles på allerede bebygget grund, og hvad konsekvenserne i givet fald vil være.

Oprettelse og evt. flytning af en midlertidig almen boligforening?

Kommunerne antager, at der blandt almene boligorganisationer vil være interesse for at bidrage til løsningen af boligsituationen via etablering af midlertidige almene boligforeninger. I så tilfælde skal det være muligt at midlertidige almene boliger kan flyttes, uden at der er tale om en nedlæggelse jf. boligreguleringsloven. Det skal også afklares, om der skal henlægges midler til flytteomkostninger. Alternativt vil en flytning af en midlertidig bolig kunne føre til væsentlige huslejeforhøjelser. Det skal være muligt at flytte boligen uden at søge ny byggetilladelse hver gang og uden, at der hver gang skal ske opdateringer af boligen mv. jf. nyeste krav i bygningsreglementet.

Det skal også være muligt at etablere flytbare boliger uden krav om elevator, parkeringspladser eller oprensning af grunden.

Endelig skal det overvejes, hvordan omkostninger ved bortskaffelse efter endt brug finansieres.

En midlertidig bolig skal være forankret i boliglovgivningen og ikke i serviceloven.

I forhold til netværkets overordnede formål om at understøtte en positiv udvikling hos borgeren, og hjælpe borgeren til at komme videre med sit eget liv, er det nødvendigt, at den midlertidige bolig sidestilles med en ordinær bolig. Det vil sige, at borgeren får en (om end midlertidig) lejekontrakt og kan søge boligstøtte på lige vilkår

med borgere, der bor i almene/private boliger.

Kommunerne ønsker desuden at de midlertidige boliger kan samtænkes med nuværende bestemmelser om udslningsboliger, inklusionsboliger og startboliger i boliglovgivningen. (Se ansøgning om huslejetilskud)

Mulighed for samarbejder mellem kommune og privat udlejer (privat udlejningsbyggeri)

Kommunerne ønsker, at der bliver mulighed for, at indrette midlertidige boliger som deleboliger/kollektive bofællesskaber, så botræning og udslnung også kan ske i regi af kollektive boligløsninger.

Aktuelt findes der alene bestemmelser om disse boligtyper i almenboligloven. Kommunerne ønsker et øget samarbejde med private parter, hvorfor bestemmelser om særlige boligtyper også bør være en mulighed i forhold til privat byggeri eller kommunale boliger.

For at boligerne kan etableres i privat regi, er der behov for en særskilt hjemmel til anvisning i privat udlejningsbyggeri. Der vil i den forbindelse være behov for fravigelse af en række af betingelserne i lov om kommunal anvisning til privat udlejningsbyggeri, f.eks.

- Kravet om at kommunerne har udsatte områder jf. de to statslige lister over områder (hhv. ghettolisten og listen over områder med høj andel af beboere udenfor arbejdsmarkedet)
- Kravet om at kommunerne har 100 % kommunal anvisning eller kombineret udlejning
- Kravet om at aftaler har et maksimalt forløb på 6 år og ikke kan fornyes eller forlænges

Inspiration fra integrationsloven

Integrationsloven kan give inspiration i forhold til etablering af midlertidige boliger, idet kommunerne har mulighed for hurtigt at oprette midlertidige boliger til flygtninge. Boligerne kan kun være etableret i privat eller kommunalt regi.

Kommunerne i netværket henviser i den forbindelse både til kommunernes mulighed for at indrette midlertidige opholdssteder for flygtninge, der er en særlig låneadgang og der skal ikke ske deponering samt at kommunerne i forhold til flygtninge kan fravige lokalplaner mv. i op til 5 år.

4. Hvordan realiseres de forventede resultater

Hvorvidt forsøg realiseres, afhænger af politisk godkendelse i kommunerne, herunder af den økonomiske prioritering.

Hvilken støtte den enkelte borger skal have tilrettelægges i kommunerne ud fra den enkelte målgruppes behov, muligheder og potentiale. Der vil f.eks. være forskel på sociale indsatser, som skal indsluse og fastholde unge hjemløse i en uddannelse og

integrationsindsatser, som skal bringe nyankomne flygtninge i arbejde. Som led i indsatsen skal borgeren finde en varig bolig eventuelt med hjælp fra kommunen. I nogle kommuner vil flytning til varig bolig være afhængig af, at der etableres nye billige boliger til målgruppen. Perioden, som den midlertidige bolig skal bebos af den enkelte borger, vil derfor være variabel.

Nogle målgrupper vil have behov for socialfaglig eller beskæftigelsesrettet støtte i hele den periode, de bebor en midlertidig bolig, og muligvis også efter at de flytter i varig bolig. Andre vil alene have behov for en korterevarende støtte i forbindelse med indflytning. Det vil være forskelligt fra kommune til kommune, om de rette tilbud om faglig støtte findes i tilstrækkeligt omfang, om der skal udvikles nye støttetilbud, eller om nuværende indsatser skal omlægges.

Retssikkerhed

De borgere, som tilbydes en midlertidig bolig, får en retsstilling svarende til ungdomsboliger, hvor behovet for boligen er sammenhængende med en aktiv uddannelsesstatus. Samlet set er der tale om en bedre overordnet løsning for borgeren, idet alternativet er ophold på kommunalt tilbud som f.eks. herberg eller som sofasover i en længere periode.

Der vil formentlig opstå situationer hvor borgeren af forskellige grunde ikke kan leve op til de betingelser der er sat for at gennemføre forløbet og kommunen er nødt til at opsig vedkommende i den midlertidige bolig. I sådanne tilfælde skal kommunerne kunne tilbyde anden form for husly. Manglende samarbejde må ikke føre til, at borgere ender uden tag over hovedet.

5. Evaluering

Netværket ønsker dels at evaluere udviklingen hos de borgere, som er omfattet af forsøget og dels evaluere de enkelte boligløsninger. Evalueringen vil blive tilrettelagt i samarbejde med KORA i løbet af foråret 2017. Den vil basere sig på de mål, som fastsættes for borgeren kombineret med kvalitative interviews af repræsentative borgere i målgruppen. Evalueringspunkter kunne være:

Antal borgere, som får et tilbud om midlertidig bolig

Kommunerne vil måle, hvor mange personer og husstande, der opnår en midlertidig bolig som led i forsøget.

Fastholdelse i midlertidig og varig bolig

Kommunerne vil måle, hvor længe borgerne fastholder såvel den midlertidige bolig, som den faste bolig, borgeren efterfølgende skal tilbydes. Herudover vil det blive registreret, hvor borgerne flytter hen, og om flytningen er udtryk for en positiv eller negativ udvikling (f.eks. om en ung tidligere hjemløs flytter til egen ungdomsbolig eller

f.eks. får en usikker c/o adresse).

Det vil blive undersøgt, hvor hurtigt borgeren flytter til en varig bolig.

Borgerens udvikling, herunder uddannelse/arbejdsmarked

Det undersøges, om der er forskel på borgerens udvikling alt efter om borgeren har ophold på botilbud/bomiljø, i midlertidig bolig eller i varig bolig.

Kommunerne vil herudover måle, om borgerne i målgruppen kommer i uddannelse og/eller arbejde, og om dette fastholdes.

Borgerens oplevelse

Kommunerne vil undersøge, hvilken betydning det har for den enkelte borger, at der er alene er tale om en midlertidig lejekontrakt. Der måles i særlig grad på, om borgeren oplever en mere selvstændig tilværelse. Det skal også undersøges om borgeren oplever positiv udvikling i øvrigt, eller om borgeren har ønsker og behov, som kan benyttes i en videre udvikling af forsøget.

"Tilbagefald"

I forhold til de borgere, som ikke opnår den forventede udvikling, skal årsager undersøges. Erfaringer fra sager om "tilbagefald" skal benyttes til løbende udvikling af forsøget.

Beliggenhed - spredning af den midlertidige boligmasse

Det undersøges, om der opnås en spredt anvendelse af boliger til sociale målgrupper/flygtninge

Sammenhængende og fleksibel socialfaglig indsats

Kommunerne vil undersøge hos medarbejder og borgere i målgruppen, om der opnås en mere sammenhængende og fleksibel indsats i forhold til målgrupperne.