



10. februar 2016

Til Borgerrepræsentationen

Fællesnotat om hjemmelgrundlaget for kommunen til etablering af boliger til flygtninge.

Til brug for Borgerrepræsentationens behandling af sagen om Midlertidig indkvartering af flygtninge – punkt 4 på BR's dagsorden for møde den 11. februar 2016 - skal kort om kommunens pligt til at anvise boliger til flygtninge og hjemmelgrundlaget for kommunens etablering af boliger til flygtninge oplyses følgende:

I lovgivningen er boligplacering af flygtninge nærmere reguleret i kapitel 3 i lov om integration af udlændinge i Danmark (Integrationsloven), LBK nr. 1094 af 07/10/2014.

Det tidligere Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold har i vedlagte brev af 6. februar 2015 med inddragelse af KL og relevante ministerier nærmere orienteret om rammerne for boligplacering af nye flygtninge.

Kommunens pligt til at anvise boliger til flygtninge

Kommunen har pligt til - snarest muligt efter at ansvaret for nyankomne flygtninge er overgået til kommunen – at anvise de pågældende *en permanent bolig*, jf. integrationsloven § 12, stk. 1.

Indtil det er muligt at anvise en permanent bolig, skal kommunen anvise flygtningen *et midlertidigt opholdsted*, jf. integrationsloven § 12, stk. 6. Heri er samtidig bestemt, at reglerne i lejeloven ikke finder anvendelse i forbindelse med indkvartering på midlertidige opholdsteder. Betaling for indkvartering på midlertidige opholdssteder er reguleret i Bekendtgørelse om flygtninges og andres betaling for ophold i midlertidige indkvarteringer og opholdssteder i 2016 (BEK nr. 1791 af 17/12/2015).

Der er ikke i integrationsloven fastsat nogen tidsmæssig grænse for, hvad der skal forstås ved "snarest muligt" jf. § 12, stk. 1, 1. pkt. i integrationsloven. Fraværet af en bestemt fastsat tidsgrænse for anvisning af en permanent bolig afspejler respekten for, at kommunerne kan have svært ved at finde egnede boliger til permanent boligplacering.

Kommunen kan løfte sin forpligtelse til at anvise en permanent bolig ved enten at anvise en bolig i den almene sektor eller i den private udlejningssektor, herunder ved selv at stå som udlejer eller fremlejer af en bolig i medfør af integrationslovens § 13, jf. nedenfor.

For at opfylde kravet om, at boligen skal være permanent kræves det, at kommunen vurderer, at flygtningen har økonomi til at betale huslejen, og at flygtningen får en selvstændig lejekontrakt og således ikke sættes i et aftaleretligt eller økonomisk afhængighedsforhold til andre personer.

Kommunen har alene pligt til at anvise den første permanente bolig. Retten til at få anvist den første permanente bolig efter integrationsloven bortfalder ikke, selvom kommunen i et konkret tilfælde ikke har haft mulighed for at anvise en permanent bolig inden for den 3-årige introduktionsperiode.

Afgørelser om konkrete anvisninger af boliger til flygtninge, herunder manglende anvisninger af boliger, kan påklages til Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. integrationslovens § 53, stk. 2, 2. pkt.

Kommunens mulighed for at erhverve, anskaffe og omdanne boliger til permanente boliger til nye flygtninge.

Den primære adgang til at skaffe boliger til flygtninge ligger i almenboliglovens anvisningsregler. Kommunen kan dog også selv udleje eller fremleje boliger til nye flygtninge.

Kommunen har således i integrationslovens § 13, stk. 1, en særlig hjemmel til at erhverve, indrette eller leje ejendomme i kommunen med henblik på gennem udlejning til beboelse at medvirke til en bedre fordeling af udlændiges bosætningsmuligheder på landplan, regionalt plan og lokalt i kommunen.

Kommunen kan derimod ikke med hjemmel i bestemmelsen opføre nye boliger.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, omfatter ikke almene boliger. En kommunalbestyrelse kan således ikke overlade sine beføjelser til andre som fx en almen boligorganisation. Kommunen skal selv erhverve, indrette eller leje ejendomme.

Kommunen kan heller ikke opfylde sin pligt efter integrationsloven til at anvise en flygtning en permanent bolig ved at anvise en bolig, som ligger i et ghettoområde eller i et område, som opfylder betingelserne for at være omfattet af reglerne om kombineret udlejning (ghettoreglen). Der er tale om et ubetinget forbud mod anvisning af bolig til en flygtning i sådanne områder, jf. integrationslovens § 12, stk. 2.

Når kommunen selv står for udlejning eller fremleje af en bolig til en nyankommen flygtning, og der er tale om en permanent bolig, er det lejelovens regler, der gælder. Nyankomne flygtninge er omfattet af reglerne om boligstøtte. Efter integrationslovens § 12, stk. 1, kan fuld boligstøtte i medfør af § 15 i lov om individuel boligstøtte ikke nægtes, hvis lejen overstiger halvdelen af husstandsindkomsten.

Integrationsloven giver ikke kommunen hjemmel til at erhverve ejendomme med henblik på at udleje boligen til nyankomne flygtninge under markedslejeniveauet og hermed yde en særlig økonomisk støtte til denne gruppe af borgere.

Krav til den permanente bolig

Kommunen kan ikke opfylde sin pligt til at anvise en permanent bolig til nyankomne flygtninge ved at anvise et tidsbegrænset lejemål.

Kommunen vil kun kunne anvise permanente boliger, som ifølge bygge Lovgivningen og plan Lovgivningen kan anvendes som lovlig bolig.

Der er ikke i integrationsloven et særligt krav om, at der skal være tale om en selvstændig bolig. Det antages således, at en kommune efter omstændighederne fx kan anvise en flygtning til et kollegieværelse, hvis leje forholdet ikke er tidsbegrænset.

I afsnit 5 på side 10 ff. i brevet af 6. februar 2015 fra det tidligere Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale er nærmere redegjort for rammerne for, at flere flygtninge deler en bolig (Deleboliger).

Krav til midlertidigt opholdssted.

Der er ikke i integrationsloven fastsat krav til standarden eller karakteren af det midlertidige opholdssted. Indkvarteringen skal dog være lovlig, og opholdsstedet skal være godkendt til beboelse, herunder i forhold til sikkerhed, brandforskrifter m.v.

Der kan således ikke opsættes en udtømmende liste over, hvad der kan tjene som midlertidig indkvartering. Der kan fx være tale om indkvarteringssteder, der oprettes særligt med henblik på at kunne fungere som midlertidigt opholdssted, fx omdannelse af eksisterende bygninger, herunder tidligere plejecentre eller institutioner og skoler. Som midlertidige indkvarteringssteder kan endvidere benyttes fx ledige ældreboliger og kollegieværelser eller leje af værelser på nærliggende hoteller og vandrerhjem, campinghytter mv. Derudover kan der ske midlertidig indkvartering hos private, ligesom der kan opsættes midlertidige beboelsespavilloner m.v.

Automatisk låneadgang til erhvervelse og indretning og deponeringsfritagelse ved leje.

For kommunernes boliganvisningsforpligtelser efter integrationsloven er der fastsat særlige låneregler, som ikke gælder for andre kommunale boligsociale opgaver. Efter § 2, stk. 1, nr. 13, i Bekendtgørelsen om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. (BEK 1580 af 17/12/2013) har kommuner en automatisk låneadgang til erhvervelse og indretning af ejendomme til udlejning til beboelse i henhold til integrationsloven. Dette gælder, uanset om der er tale om permanente boliger eller midlertidige opholdssteder.

Kommunens låneramme belastes ikke af lån til formål, hvortil der er automatisk låneadgang. Derfor er kommunens leje af ejendomme med henblik på videreudlejning til flygtningeboliger også omfattet af den automatiske låneadgang i § 2, stk. 1, nr. 13, og der skal derfor ikke ske kommunal deponering.



Informationsbrev om boligplacering af nye flygtninge

KL og flere kommuner har givet udtryk for en række tvivsspørgsmål i relation til rammerne for boligplacering af nye flygtninge, som aktualiseres yderligere af det ekstraordinært høje antal flygtninge, som skal boligplaceres i 2015.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har derfor – med inddragelse af KL og relevante ministerier – udarbejdet dette brev, der indeholder en orientering om rammer og muligheder for boligplacering af nye flygtninge og desuden adresserer en række af de særlige udfordringer og tvivsspørgsmål, som KL og flere kommuner har peget på.

Nedenfor gennemgås følgende emner:

- Kommunernes pligt til at anvise en permanent bolig og krav til boligen
- Kommunernes muligheder for at benytte midlertidige indkvarteringsløsninger og rammerne herfor
- Kommunernes muligheder for at erhverve, indrette eller leje bygninger med henblik på udlejning til nye flygtninge, herunder om den automatiske låneadgang for udgifter hertil
- Almenboliglovens bestemmelser om kommunal anvisningsret og muligheder for aftaler mellem kommuner og boligorganisationer
- Kommunal anvisning af boliger i den private udlejningssektor
- Boligstøttelovens regler af betydning for boligstøtte til flygtninge
- Særbestemmelser om refusion af udgifter til flygtninge i forbindelse med boligplacering
- Andre særregler af betydning for boligplacering af flygtninge
- Særlige spørgsmål rejst af KL og kommunerne (indkvartering af flygtninge i private boliger, anvisning af flere flygtninge til samme bolig, høj husleje, ommærkning af boliger, transportudgifter samt særligt om planloven)
- Udmøntning af tilskud i 2015 til modtagelse og integration af flygtninge

A. Gældende regler

1.1. Integrationslovens regler om boliger til nye flygtninge

Efter integrationsloven har kommunerne pligt til at anvise en nyankommen flygtning en permanent bolig *snarest muligt* efter, at kommunen har overtaget ansvaret for flygtningen.

Indtil det er muligt at anvise en permanent bolig, skal kommunerne anvise flygtninge et midlertidigt opholdssted.

Kommunernes boliganvisningsforpligtelse efter integrationsloven omfatter ikke familiesammenførte, som forventes at tage ophold hos den, der er meddelt familiesammenføring med.

Kommunerne har efter integrationsloven særlige muligheder for at erhverve, indrette eller leje ejendomme med henblik på udlejning til nye flygtninge. Desuden har kommunerne en særlig automatisk låneadgang for udgifter til erhvervelse og indretning af ejendomme til udlejning til beboelse til nye flygtninge.

I det følgende beskrives rammerne for kommunernes opgave med boligplacering af flygtninge med henblik på at illustrere muligheder og afgrænsninger i de pågældende regler samt så vidt muligt afklare de stillede tvivlsspørgsmål fra kommunerne.

1.2. Anvisning af permanente boliger til nye flygtninge

Det følger af integrationslovens § 12, stk. 1, at kommunalbestyrelsen snarest muligt, efter at ansvaret for en flygtning er overgået til kommunalbestyrelsen, skal anvise boliger til de flygtninge, som Udlændingestyrelsen visiterer til kommunen.

Kommunen kan løfte sin forpligtelse til at anvise en permanent bolig ved enten at anvise en bolig i den almene sektor eller i den private udlejningssektor, herunder ved selv at stå som udlejer eller fremlejer af en bolig i medfør af integrationslovens § 13. Ved formidling af en privat bolig gælder lejelovens regler mellem den private udlejer og flygtningen.

Kommunen har alene pligt til at anvise den første permanente bolig. Ændrer flygtningens boligbehov sig efterfølgende, er kommunen ikke efter integrationsloven forpligtet til at anvise en ny bolig. Får flygtningen senere behov for en anden bolig, fx som følge af familiesammenføring eller flytning til en anden kommune, har kommunen ikke efter reglerne i integrationsloven pligt til at anvise en ny bolig. Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune i sådanne situationer skal anvise en bolig, afgøres efter de almindelige principper og regler for løsning af kommunale boligsociale opgaver.

Anvisning af en permanent bolig sker efter en konkret vurdering af den enkelte flygtnings behov i forhold til andre boligsøgendes behov. Konkrete anvisninger til boliger (eller manglende anvisninger) kan påklages til Ankestyrelsen efter



reglerne i kapitel 10, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. integrationslovens § 53, stk. 2, 2. pkt. Kommunen skal vejlede flygtningen om klageadgangen.

Der er ikke i Ankestyrelsens praksis eller i øvrigt ved domstolene taget nærmere stilling til, hvad der skal forstås ved *snarest muligt*. Det må således bero på en konkret vurdering og prioritering af flygtningens og andre boligsøgendes behov i forhold til de tilgængelige boliger. I vurderingen skal tages højde for det integrationsmæssige sigte med de særlige boligplaceringsregler for flygtninge, men også forhold som karakteren og kvaliteten af en evt. allerede tilvejebragt midlertidig indkvartering kan indgå.

1.2.1. Krav til den permanente bolig

Kommunen kan ikke opfylde sin pligt til at anvise en permanent bolig til nyankomne flygtninge ved at anvise et tidsbegrænset lejemål.

Kommunen kan heller ikke opfylde sin pligt efter integrationsloven til at anvise en flygtning en permanent bolig ved at anvise en bolig, som ligger i et ghettoområde eller i et område, som opfylder betingelserne for at være omfattet af reglerne om kombineret udlejning (ghettoreglen). Der er tale om et ubetinget forbud mod anvisning af bolig til en flygtning i sådanne områder.

Kommunen vil kun kunne anvise permanente boliger, som ifølge byggelovgivningen og planlovgivningen kan anvendes som lovlig bolig.

Der er ikke i integrationsloven et særligt krav om, at der skal være tale om en selvstændig bolig. Det antages således, at en kommune efter omstændighederne fx kan anvise en flygtning til et kollegieværelse, hvis lejeforholdet ikke er tidsbegrænset. For at kunne leve op til kravet om, at boligen skal være permanent, kræves det efter Socialministeriets opfattelse - udover at lejeforholdet ikke må være tidsbegrænset - at kommunen vurderer, at flygtningen har økonomi til at betale huslejen, og at flygtningen får en selvstændig lejekontrakt og således ikke sættes i et aftaleretligt eller økonomisk afhængighedsforhold til andre personer. Se mere nedenfor i afsnit 4 om rammerne for, at flere flygtninge deler en bolig.

1.3. Anvisning af midlertidige opholdssteder til nye flygtninge

Hvis en kommune ikke har en ledig permanent bolig at anvise, skal der anvises et midlertidigt opholdssted, indtil det er muligt at anvise en permanent bolig, jf. integrationslovens § 12, stk. 6.

Der er ikke fastsat krav til, hvor længe en flygtning kan være midlertidigt indkvarteret. Det vil derfor bero på en konkret vurdering, hvorvidt kommunalbestyrelsen har levet op til sin forpligtelse i forhold til boligplacering af den enkelte flygtning. Det bemærkes, at retten til at få anvist den første permanente bolig efter integrationsloven ikke bortfalder, selv om kommunen i et konkret tilfælde ikke har haft mulighed for at anvise en permanent bolig inden for den 3-årige introduktionsperiode. Konkrete anvisninger til boliger (eller manglende anvisning) kan påklages til Ankestyrelsen.



1.3.1. Krav til et midlertidigt opholdssted

Der er ikke fastsat krav til standarden eller karakteren af et midlertidigt opholdssted. Indkvarteringen skal dog være lovlig. Det betyder, at bygge- og planlovgivningen skal være overholdt, og at stedet skal være godkendt til beboelse, herunder i forhold til sikkerhed, brandforskrifter, sanitære forhold m.v.

Kommunen har inden for disse rammer mulighed for at beslutte, hvordan en midlertidig indkvartering skal finde sted. Der kan fx være tale om indkvarteringssteder, der oprettes særligt med henblik på at kunne fungere som midlertidigt opholdssted, fx omdannelse af eksisterende bygninger, herunder tidligere plejecentre eller skoler, privat indkvartering og indkvartering på hoteller, i ledige ældreboliger eller lignende.

Lejeloven finder ikke anvendelse i forbindelse med indkvartering på midlertidige opholdssteder. Det betyder fx, at den pågældende ikke kan påberåbe sig lejelovens opsigelsesregler. I forhold til privat indkvartering vil det være kommunen, der udlejer opholdsstedet til flygtningen, som dernæst betaler et bestemt lejebeløb. Kommunen vil ved midlertidig indkvartering være ansvarlig for lejemålet, herunder skulle hæfte for eventuelle skader på boligen m.v. Om refusionsadgang, se afsnit 3.3. nedenfor.

Det midlertidige opholdssted behøver ikke at være i den kommune, hvortil den pågældende flygtning er visiteret og skal have anvist en permanent bolig. Flere kommuner vil derfor kunne indgå et samarbejde vedrørende eventuel oprettelse og drift af et midlertidigt indkvarteringssted. Integrationsansvaret, som omfatter integrationsindsatsen og boligplacering, og udgifterne i forbindelse med den enkelte flygtning vil dog fortsat påhvile den kommune, hvortil flygtningen er visiteret. Det bemærkes, at det kan være vanskeligt for en kommune at gennemføre en aktiv integrationsindsats, som man er forpligtet til, hvis der er for stor geografisk afstand mellem indkvarteringsstedet og kommunens tilbud.

1.3.2. Betaling for indkvartering på midlertidige opholdssteder

Der er loft over, hvor meget en kommune kan kræve i egenbetaling fra en flygtning, jf. bekendtgørelse om betaling for ophold i midlertidige indkvarteringer og opholdssteder. Efter bekendtgørelsens § 1, stk. 1, udgør betalingen pr. 1. januar 2015 for flygtninge og andre, der har ophold i kommunernes midlertidige indkvarteringer, 2.122 kr. for enlige med og uden børn, 3.885 kr. for par uden børn, 4.239 kr. for par med et, to eller tre børn og 4.592 kr. for par med fire eller flere børn. Bekendtgørelsen kan ikke fraviges. En kommune har således ikke mulighed for at opkræve fuld husleje for midlertidig indkvartering i en bolig, der er dyrere, eller at opkræve yderligere betaling for varme og el.

1.4. Kommunernes muligheder for at erhverve, anskaffe og omdanne bygninger til boliger til nye flygtninge

Den primære adgang til at skaffe boliger til flygtninge ligger i almenboliglovens anvisningsregler. Kommunen kan dog også selv udleje eller fremleje boliger til nye flygtninge.



Efter integrationslovens § 13 har kommunen således en særlig adgang til at erhverve, indrette eller leje boliger i kommunen med henblik på gennem udlejning til beboelse at medvirke til en bedre fordeling af udlændinges bosætningsmuligheder på landsplan, regionalt og lokalt i kommunen. Med henblik på udlejning kan kommunalbestyrelsen således købe eksisterende beboelsesejendomme, villaer, nedlagte landbrug m.v. samt købe og ombygge tomt erhvervsbyggeri i kommunen. Med henblik på videreudlejning kan kommunalbestyrelsen endvidere leje boliger. Kommunalbestyrelsen kan derimod ikke med hjemmel i bestemmelsen opføre nye boliger.

Bestemmelsen omfatter ikke almene boliger. En kommunalbestyrelse kan således ikke overlade sine beføjelser til andre som fx en almen boligorganisation, og kommunalbestyrelsen skal selv erhverve, indrette eller leje ejendomme.

Kommunen skal sikre, at ejendommene kan anvendes som boliger gennem udlejning, herunder opfylder krav til lovlig bebyggelse i byggelov og planlov, jf. de foranstående afsnit.

Når kommunen selv står for udlejning eller fremleje af en bolig til en nyankommen flygtning, og der er tale om en permanent bolig, er det lejelovens regler, der gælder.

Det bemærkes, at der ikke efter integrationsloven er hjemmel for kommunerne til – med henvisning til nye flygtnings økonomiske situation – at erhverve ejendomme med henblik på at udleje boligen til nyankomne flygtninge under markedslejeniveauet og hermed yde særlig økonomisk støtte til denne gruppe af borgere. Det betyder, at en kommune ikke har mulighed for at boligplacere en flygtning i en ledig bolig, der er for dyr at anvise i forhold til den pågældendes husstandsindkomst. Det svarer til, hvad der gælder for andre borgere med lav indkomst.

1.4.1. Automatisk låneadgang til erhvervelse og indretning og deponeringsfritagelse ved leje

For kommunernes boliganvisningsforpligtelser efter integrationsloven er der fastsat særlige låneregler, som ikke gælder for andre kommunale boligsociale opgaver. Det følger af bekendtgørelsen om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. (lånebekendtgørelsen) § 2, stk. 1, nr. 13, at kommuner har automatisk låneadgang til erhvervelse og indretning af ejendomme til udlejning til beboelse i henhold til integrationsloven. Lånereglerne er beskrevet i kapitel 4.9 i vejledningen om kommunernes låntagning.

Kommunalbestyrelsen kan således optage lån til udgiften til at:

- købe og indrette eksisterende beboelsesejendomme, fx udlejningsbyggeri, villaer, nedlagte landbrug m.v.,
- købe og ombygge tomt erhvervsbyggeri, og
- leje boliger med henblik på videreudlejning til beboelse uden deponering.

Kommunerne har automatisk låneadgang til erhvervelse og indretning af ejendomme til udlejning til beboelse efter integrationsloven, uanset om der er tale om permanente boliger eller midlertidige opholdssteder.

Kommunernes låneramme belastes ikke af lån til formål, hvortil der er automatisk låneadgang. Derfor er en kommunes leje af ejendomme med henblik på videreudlejning til flygtningeboliger også omfattet af den automatiske låneadgang i § 2, stk. 1, nr. 13, hvorfor der ikke skal ske kommunal deponering.

2. Almenboligloven og øvrige regler om anvisning

2.1. Almenboliglovens bestemmelser om kommunal anvisningsret og muligheder for aftaler mellem kommuner og boligorganisationer

Når en kommune skal finde permanente boliger til flygtninge, vil det være oplagt, at kommunen bruger sin anvisningsret til almene familieboliger. Udgangspunktet er, at denne boligtype udlejes efter venteliste, men kommunen kan forlange, at de boligorganisationer, som har afdelinger i kommunen, stiller indtil hver fjerde ledige familiebolig til rådighed for kommunen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver i kommunen, jf. almenboliglovens § 59, stk. 1.

Hvis kommunen udnytter sin anvisningsret fuldt ud og alligevel ikke har nok boliger til rådighed til boligsocial anvisning, har kommunen mulighed for at aftale sig frem til en højere anvisningsprocent – helt op til 100 pct., jf. almenboliglovens § 59, stk. 2.

Anvisningen skal ske på baggrund af en vurdering af den boligsøgendes behov og beboersammensætningen i den afdeling, som den boligsøgende anvises til eller allerede bor i på anvisningstidspunktet. Heri ligger, at kommunen, når den får stillet en ledig bolig til rådighed, må foretage en konkret vurdering og prioritering af, om andre boligsøgende end flygtninge har samme eller større behov for boligen under hensyntagen til beboersammensætningen. Hvis den ledige bolig ligger i en afdeling med en ensidig beboersammensætning, hvor langt de fleste lejere er fx indvandrere, må kommunen således vurdere, om det er hensigtsmæssigt at anvise en flygtning den ledige bolig.

2.2. Kommunal anvisning af boliger i den private udlejningssektor

Kommunalbestyrelsen kan med henblik på løsningen af boligsociale opgaver, herunder at opnå en mere afbalanceret beboersammensætning i enkelte ejendomme, indgå aftale efter reglerne i lov om kommunal anvisningsret om erhvervelse af anvisningsret til ledigblevne lejligheder i private udlejningsejendomme i kommunen mod en godtgørelse til ejeren, jf. lovens § 1, stk. 1. Det gælder, såfremt kommunalbestyrelsen har besluttet at anvende reglerne om kombineret udlejning af almene boliger i ét eller flere områder i kommunen.

2.2.1. Anvisningsret til visse private udlejningsejendomme

Efter lejelovens § 53 e og boligreguleringslovens § 63 a kan kommunalbestyrelsen bestemme, at ejere af ejendomme, der er finansieret med indekslån, og realrenteafgiftspligtige ejere af ejendomme, der er opført og



udlejet af ejeren, og som er taget i brug efter 1. januar 1989, skal bidrage til løsning af boligsociale opgaver.

Kommunalbestyrelsen kan i disse tilfælde bestemme, at ejeren skal stille indtil hver 10. ledige lejlighed til rådighed for kommunalbestyrelsen til løsning af boligsociale opgaver.

2.2.2. Anvisning efter lov om byfornyelse og udvikling af byer

Efter lov om byfornyelse og udvikling af byer § 64, stk. 3, kan kommunalbestyrelsen bestemme, at ejere af private udlejningsejendomme, som har modtaget støtte til bygningsfornyelse efter lovens kapitel 3, i indtil 5 år efter modtagelsen af støtten skal stille indtil hver 4. ledige lejlighed til rådighed for kommunalbestyrelsen til løsning af påtrængende boligsociale problemer i kommunen. Bestemmelsen taler om "indtil" hver 4. ledige lejlighed. Der er således ikke noget i vejen for, at kommunen kan begrænse forpligtelsen til et færre antal lejligheder, fx hver 10. ledige lejlighed eller maksimalt et bestemt antal lejligheder pr. ejendom.

2.2.3. Anvisningsret til private andelsboliger

Kommunalbestyrelsen kan for at løse påtrængende boligsociale opgaver i kommunen indgå en aftale med en privat andelsboligforening om anvisningsret til boliger i foreningen, jf. lov om andelsboligforeninger og andre boligfællesskaber § 7 c. Der er tale om en frivillig aftale for andelsboligforeningen, hvor kommunen tilbydes at kunne erhverve boliger, der skal overdrages, til videresalg eller til udlejning. Det er andelsboligforeningen, der træffer beslutningen om, hvor mange boliger der skal stilles til rådighed for kommunal anvisningsret.

Andelsboligerne kan af kommunen erhverves på samme vilkår og til samme pris, som en andelshaver lovligt ville kunne opnå ved salg til anden side. Ved erhvervelsen indtræder kommunalbestyrelsen uanset vedtægtsmæssige begrænsninger som andelshaver med samme rettigheder og pligter som andre andelshavere med ret til at udleje andelsboligen.

3. Økonomisk støtte til nyankomne flygtninge i forbindelse med boligplacering

3.1. Boligindskud

Kommunen kan låne nyankomne flygtninge penge til betaling af boligindskud, jf. boligstøttelovens kapitel 11. Kommunen skal som hovedregel give flygtninge et såkaldt pligt lån til betaling af indskud m.v. til en bolig, hvis husstandens indkomst ligger under en bestemt grænse. Der kan ydes lån til både lejligheder og enkeltværelser i særlige tilfælde. Når kommunen yder lån til beboerindskud til enkeltværelser, hæfter beboerne alene for deres eget lån. Det samme gælder i forhold til kollektive bofællesskaber i almene boliger, hvor beboerne ligeledes ikke hæfter for de andre beboeres lån til beboerindskud. Normalt kan kommuner kun give pligt lån til indskud i almene boliger og ejendomme, der tilhører almennyttige institutioner, jf. boligstøtteloven §§ 66-69. Når en flygtning søger om pligt lån, er låneadgangen imidlertid udvidet, så den også omfatter privat udlejningsbyggeri. Staten refunderer kommunernes fulde udgifter til pligt lån.



I forhold til indkomstgrænse for at få lån til betaling af boligindskud gælder samme beløbsgrænse for flygtninge og ikke-flygtninge. Enlige flygtninge med kontanthjælp vil normalt opfylde betingelserne for boligindskudslån som pligtlån, uanset om de er forsørgere eller ikke forsørgere. Et par på kontanthjælp over 30 år med eller uden børn vil typisk ikke opfylde betingelserne for boligindskudslån som pligtlån, medmindre de har mindst fire børn, da den samlede indkomst for begge overstiger beløbsgrænsen.

Udover pligtlån har kommunen mulighed for at yde frivillige lån til flygtninge. Det betyder fx, at kommunen kan låne en nyankommen flygtningefamilie penge til boligindskud, selv om husstandens samlede indkomst overstiger beløbsgrænsen for pligtlån. Staten refunderer halvdelen af kommunernes udgifter til frivillige lån.

3.2. Boligstøtte/boligsikring

Nyankomne flygtninge er omfattet af reglerne om boligstøtte. For at få boligsikring skal man være lejer. Boligsikring beregnes ud fra husstandens indkomst, huslejes størrelse og boligens størrelse.

Efter integrationslovens § 12 kan fuld boligstøtte ikke nægtes efter boligstøtteleven, hvis lejen overstiger halvdelen af husstandsindkomsten.

3.3. Særlig refusionsadgang for kommunernes udgifter til lejetab og istandsættelse ved fraflytning

Kommuner indgår typisk aftaler med udlejere om at have råderet over et antal boliger til nyankomne flygtninge. Kommunen skal betale husleje fra det tidspunkt, hvor boligen står til rådighed, til den bliver udlejet, jf. boligstøttelevens § 71 og almenboliglovens § 59, stk. 1. Den integrationsansvarlige kommune skal endvidere garantere over for udlejere, at istandsættelsesudgifterne bliver betalt, når en flygtning flytter ud. Kommunen skal således betale istandsættelsesudgifterne, hvis flygtningen ikke kan betale dem. De udgifter, som kommunen har til lejetab *før* udlejning og til betaling af istandsættelsesudgifterne ved fraflytning, refunderes af staten med 100 pct., jf. boligstøttelevens § 75, stk. 1, nr. 3, og stk. 4, og almenboliglovens § 62, stk. 3. Det gælder foruden udgifter til boliger, hvor kommunen bruger sin kommunale anvisningsret, også for udgifter til boliger, som kommunen selv erhverver, indretter eller lejer til nye flygtninge. Der er ingen forskel på adgangen til refusion for lejetab ved almene boliger og private lejemål. Der er derimod ikke efter boligstøtteleven eller almenboligloven mulighed for at afholde kommunale udgifter til huslejetab *efter* udlejning, såfremt flygtningen ikke selv har mulighed for at betale den fulde leje.

Hvis der er tale om private beboelseslejligheder, hvor der udlejes værelser på individuelle lejekontrakter kan der alene ydes refusion for kommunernes udgifter til lejetab for hele beboelseslejligheden og ikke for enkelte værelser efter boligstøtteleven.

Eksempel 1:

Hvis en ledig almen familiebolig stilles til rådighed for kommunen til kommunal anvisning, og kommunen anviser en flygtning til den



ledige bolig, kan kommunen få 100 % refusion for lejetab fra det tidspunkt, hvor boligorganisationen stiller boligen til rådighed for kommunen og indtil udlejningstidspunktet, jf. almenboliglovens § 62, stk. 3. Dette gælder også for tomgangsleje for værelser i almene familieboligbofællesskaber.

Eksempel 2:

Hvis en ledig bolig stilles til rådighed for kommunen til anvisning af nyankommen flygtning, og kommunen anviser en flygtning til den ledige bolig, skal kommunen stille en fraflytningsgaranti til udlejer, jf. boligstøttelovens § 70 og almenboliglovens § 59, stk. 1. Kommunen kan få 100 % refusion af staten for eventuelle udgifter til istandsættelse, når flygtningen flytter fra et lejemål.

Eksempel 3:

Kommunen er vidende om, at en enlig flygtning vil søge/har søgt familiesammenføring. Her er spørgsmålet, om kommunen kan leje en permanent bolig til hele familien med det samme og kun kræve en del af lejen af den pågældende flygtning, således at kommunen – indtil flygtningen får familiesammenføring og familien flytter ind – kan betale den resterende del af lejen og efterfølgende kræve refusion af staten for sine udgifter til lejen. Kommunen har ikke efter integrationsloven, boligstøtteloven eller almenboligloven adgang til at afholde en del af huslejen. Kommunen kan derfor ikke efter disse regelsæt have et huslejetab efter udlejning. Om adgang til at anvise boliger med høj husleje se afsnit 5 nedenfor.

Hvis kommunen har anvist en nyankommen flygtning én permanent bolig, og flygtningen herefter får behov for en større bolig, fordi familien er flyttet ind, har kommunen ikke en (særlig) boliganvisningsforpligtelse i medfør af integrationsloven. Kommunens eventuelle forpligtelse til at anvise en større bolig følger i disse tilfælde de almindelig gældende regler om anvisning, som svarer til, hvad der gælder for andre borgere, der har behov for en større bolig. Der henvises til afsnit 1.1. og 1.2. ovenfor, hvoraf fremgår, at familiesammenførte ikke er omfattet af integrationslovens regler om boligplacering.

B. Særlige spørgsmål rejst af KL og kommunerne

4. Indkvartering af flygtninge i private boliger

Flere kommuner har efterspurgt en afklaring af mulighederne for at indkvartere flygtninge i private boliger både i forhold til kommunens pligt til at anvise en flygtning en permanent bolig og i forhold til at finde midlertidige indkvarteringsløsninger, indtil der kan anvises en permanent bolig.



I forhold til permanente boliger kan det oplyses, at kommunen efter integrationslovens § 13 har hjemmel til bl.a. at leje private boliger med henblik på videreudlejning til flygtninge. Anvisningen af boligen skal leve op til de gældende krav om, at lejemålet ikke må være tidsbegrænset og boligen skal leve op til kravene i byggelovgivningen og planlovgivningen, således at der er tale om en lovlig bolig. Der henvises i øvrigt til det ovenfor anførte i afsnit 1.2 og 1.2.1 om kravene til en permanent bolig. Se i øvrigt nedenfor afsnit 5.1.2 om anvisning af deleboliger i den private sektor.

Herudover er der ikke noget til hinder for, at kommunen formidler en privat bolig til en flygtning. I så fald gælder lejelovens regler mellem den private udlejer og flygtningen. Kommunen bør i den forbindelse være opmærksom på, at der kan være behov for at yde flygtningen vejledning og støtte ved indgåelse af lejemålet, således at det bl.a. sikres, at boligen er betalbar for flygtningen, herunder at boligen lever op til de krav, der stilles for fx at yde støtte til indskudslån, løbende boligstøtte mv. efter boligstøtteleven. Endelig bør kommunen sikre sig, at der er tale om et tidsubegrænset lejemål.

I forhold til midlertidig indkvartering af flygtninge, indtil der kan anvises en permanent bolig, er der ikke i lovgivningen noget til hinder for, at dette kan ske i form af privat indkvartering, fx ved at leje et værelse i en privat bolig. I denne situation vil det være kommunen, der udlejer boligen til flygtningen, som dernæst betaler leje til kommunen. Lejebetalingen er reguleret med faste beløb i bekendtgørelse om betaling for ophold i midlertidige indkvarteringer og opholdssteder. Om de nærmere krav til midlertidig indkvartering henvises til afsnit 1.3.1 ovenfor.

Endelig kan det oplyses, at det indgår som et af initiativerne i forståelsen mellem regeringen og KL om integrationsområdet fra januar 2015, at der etableres en boligbørs, som kan danne rammen for kontakt mellem danskere, som ønsker at udleje en bolig til nyankomne flygtninge, og kommuner, som har udfordringer med at finde egnede boliger.

5. Flere flygtninge i samme bolig (Deleboliger)

En stor del af de nyankomne flygtninge, som skal boligplaceres i kommunerne, er enlige. Samtidig peger kommunerne på, at der er mangel på mindre boliger, som en enlig flygtning kan betale. Det er derfor relevant at se på mulighederne for, at flere flygtninge kan dele en bolig.

Når kommunen skal tage stilling til, om der skal anvises en ny flygtning en bolig i et bofællesskab bør det først og fremmest indgå i kommunens vurdering, om der er tale om en person, som er egnet til at indgå i så tæt et fællesskab, som et bofællesskab er. Denne vurdering er særligt relevant, når der fx er tale om personer med traumer og psykiske lidelser. Hvis det vurderes, at den pågældende uden problemer kan indgå i et bofællesskab, bør kommunen ved den konkrete anvisning tage hensyn til køn og alder m.v. for derved at sikre, at bofællesskabet bliver så velfungerende som muligt.



5.1. Deleboliger som en permanent løsning

Efter integrationsloven er der som nævnt ovenfor under afsnittet om permanente boliger ikke et særskilt krav om, at anvisning skal ske til en selvstændig bolig. Der kan fx efter omstændighederne anvises et kollegieværelse, hvis lejemålet er tidsubegrænset. Der er således mulighed for, at flere flygtninge kan dele en bolig, når visse betingelser er opfyldt.

5.1.1. Anvisning af delebolig i den almene sektor

For *almene* boliger gælder almenboliglovens regler om kollektive bofællesskaber møntet på alle typer boligsøgende i forbindelse med anvisning af flere flygtninge til den samme bolig. I den forbindelse stilles krav om adgang til køkken og et ekstra værelse, som sikrer en vis standard for boligen. For at anvise en bolig i medfør af integrationslovens regler om boligplacering skal der endvidere udarbejdes individuelle lejekontrakter. Se mere herom nedenfor i afsnit 4.1.2.

Efter almenboligloven kan kommunerne således beslutte, at en almen familiebolig udlejes som et kollektivt familieboligbofællesskab for alle typer af boligsøgende. Et kollektivt bofællesskab er defineret som et bofællesskab, hvor flere deles om én bolig. Det vil sige, at den enkelte beboer ikke har eget køkken. Det er dog efter de nugældende regler et krav, at boligen består af mindst 5 værelser plus et ekstra værelse, der kan anvendes som fællesrum.

I den forbindelse bemærkes, at regeringen agter at fremsætte et lovforslag til ændring af bofællesskabsreglerne, således at ovennævnte almene kollektive familieboligbofællesskaber fremover skal kunne bestå af mindst 3 værelser (plus et ekstra værelse) i stedet for som i dag mindst 5 værelser (plus et ekstra værelse). Der lægges desuden op til, at kommunen skal kunne dispensere fra kravet om et ekstra værelse, hvis bofællesskabet er indrettet med køkken-almrum, der kan bruges som fællesrum. Boligstøtteleven indeholder en række særregler for personer i kollektive bofællesskaber, der tilsvarende vil blive justeret. Lovforslaget forventes fremsat i marts 2015.

5.1.2. Anvisning af delebolig i den private sektor, herunder med kommunen som udlejer efter integrationslovens § 13

For *private* udlejningsboliger, herunder boliger, som kommunen erhverver efter integrationslovens § 13 til boligplacering af flygtninge, er det Socialministeriets opfattelse, at anvisning af flere flygtninge alene kan ske til samme bolig i medfør af integrationsloven, såfremt der udarbejdes individuelle lejekontrakter med de enkelte beboere. Herved sikres, at den enkelte flygtning ikke sættes i et aftaleretligt eller økonomisk afhængighedsforhold til andre personer, og at boligen kan tjene som permanent bolig.

Herudover er det Socialministeriets opfattelse, at kommunen ved anvisning af en permanent bolig i den private sektor i medfør af integrationsloven skal sikre, at boligen har en vis standard. Ved vurderingen heraf kan der tages udgangspunkt i de regler, som gælder for kollektive bofællesskaber i almenboligloven. Det indebærer, at der skal være adgang til køkken og som udgangspunkt et ekstra værelse. Herudover skal der lægges vægt på, om flygtningen har økonomi til at betale huslejen. Det indebærer, at der efter Socialministeriets opfattelse er mulighed for kommunen for at anvise fx 3 enlige mænd til at dele en



fireværelses lejlighed i den private sektor, herunder med kommunen som udlejer, som en permanent løsning i medfør af integrationslovens regler om boligplacering.

Det bemærkes, at en bolig, som ikke har adgang til selvstændigt køkken, som udgangspunkt ikke er omfattet af boligstøtteleven, og der derfor ikke kan udbetales boligstøtte i disse tilfælde. Udbetaling af boligstøtte til lejemaal i private boliger med fælles køkken m.v. kræver, at der er tale om en fælles husstand eller, at boligen er et kollektivt bofællesskab i boligstøttelevens forstand, jf. boligstøttelevens §§ 24 a og b. Det betyder, at der skal være mindst 5 personer i bofællesskabet samt at personerne skal være fyldt 55 år eller have et social betinget behov for at bo i kollektivt fællesskab eller være nærtstående til personer, der opfylder kravene.

5.2. Om midlertidig indkvartering af flere flygtninge i delebolig

Som nævnt ovenfor er der ikke fastsat krav til standarden eller karakteren af det midlertidige opholdssted, der dog skal være lovligt og godkendt til beboelse.

Kommunerne kan således godt etablere midlertidige indkvarteringsløsninger ved at lade flere flygtninge dele en bolig. Det er Socialministeriets opfattelse, at der dog ikke kan ske samlet indkvartering af flere personer i samme rum, medmindre der er tale om fx et par eller forældre med mindreårige børn, og rummet er tilstrækkelig stort.

Når flygtninge indkvarteres midlertidigt, skal kommunen samtidig arbejde på at finde en permanent bolig til de enkelte flygtninge snarest muligt, jf. integrationslovens § 12, stk. 6. Der henvises til afsnit 1.1. ovenfor.

6. Adgang til at anvise en bolig med høj husleje

Integrationsloven indeholder ikke særlige regler om huslejens størrelse for de permanente boliger, som efter loven anvises til flygtninge. Det er derfor de almindeligt gældende regler om huslejens størrelse, der finder anvendelse, når kommunen træffer afgørelse om anvisning af en permanent bolig til en nyankommen flygtning.

Der er ikke lovhjemmel til, at en kommune kan anvise en permanent bolig til en flygtning i medfør af integrationsloven, hvor husstandsindkomsten er for lav i forhold til huslejen. Der henvises til afsnit 1.2.1. og 1.4. ovenfor.

7. Adgang til at ommærke almene boliger

Almene boliger kan opdeles i 3 hovedtyper: Ungdoms-, familie- og ældreboliger. Der er forskel på, hvordan de enkelte kategorier af boliger udlejes. Boligerne er fra opførelsen mærket som én af de tre typer. Der er dog mulighed for, at man efterfølgende kan ommærke én boligtype til en anden boligtype, jf. almenboliglovens §§ 3-5. Ungdoms- og ældreboliger kan fx ommærkes til familieboliger, hvilket er relevant, hvis befolkningssammensætningen i den enkelte kommune har ændret sig, således at der er overkapacitet af ungdoms- og ældreboliger og mangel på familieboliger. En sådan ommærkning kræver en aftale mellem kommunen og boligorganisationen. Efter ommærkning udlejes



boligerne efter de udlejningsregler, som gælder for familieboliger. Der er intet til hinder for, at boligerne ommærkes igen, hvis der opstår behov herfor.

Hvis der kun af og til er problemer med at få udlejet fx en ledig ældrebolig, således at der alene er tale om midlertidige udlejningsvanskeligheder, er det næppe relevant med ommærkning. Her kan i stedet peges på den hjemmel, som kommunen har efter almenboliglovens § 54, stk. 1, til at beslutte, at ledige ældreboliger, som ikke kan udlejes til den berettigede personkreds (ældre og personer med handicap) skal udlejes til andre boligsøgende.

8. Transportudgifter

I dialogen med KL er der peget på, at integrationslovens regler om dækning af transportudgifter til deltagelse i integrationsprogram udgør en ikke uvæsentlig hindring for at boligplacere flygtninge i en bolig med en vis afstand fra sprogcenter eller aktiveringstilbud. Efter de foreliggende oplysninger vurderes det, at transgvurderingen i bestemmelsen i § 23 f, stk. 1, nr. 2, i integrationsloven i mange kommuner fortolkes så restriktivt, at der reelt ikke gives hjælp efter bestemmelsen til dækning af transportudgifter.

Formålet med bestemmelsen i integrationslovens § 23 f er, at en udlænding skal kunne få dækket udgifter, der skyldes den pågældendes deltagelse i integrationsprogrammet, således at programmet i sig selv ikke medfører merudgifter. Kommunalbestyrelsen kan således efter en konkret og individuel vurdering beslutte, at der kan ydes støtte til betaling af transportudgifter til en deltager i integrationsprogrammet efter integrationslovens § 23 f, hvis pågældende eller dennes ægtefælle ikke har økonomisk mulighed for at betale udgifterne. Bestemmelsen afspejler principperne i § 83 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, dog således, at den beløbsgrænse på 1.000 kr., som findes i § 83 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, ikke finder anvendelse for transportudgifter efter integrationslovens § 23 f. Der kan således ydes hjælp til transportudgifter uden en beløbsgrænse, hvis udgifterne hertil er dokumenterede og rimelige, og skyldes udlændingens deltagelse i integrationsprogrammet, såfremt pågældende eller dennes ægtefælle ikke har økonomisk mulighed for at betale udgifterne. Afgørelsen af, om udlændingen selv eller dennes ægtefælle har økonomisk mulighed for at afholde udgiften, beror på en individuel og konkret vurdering, som svarer til den, der skal foretages efter bestemmelserne i kapitel 6 i integrationsloven, hvor der stilles en tilsvarende betingelse, jf. fx lovens § 36 om udgifter til sygebehandling m.v.

Det er en betingelse for at yde hjælp til transportudgifter efter § 23 f, at udgiften skyldes den pågældendes deltagelse i integrationsprogrammet. Derfor har det betydning for vurderingen af dækning af udgifter til transport, at flygtninge og familiesammenførte er forpligtet til at deltage i integrationsprogrammet, og at den pågældende efter integrationslovens boligplaceringsregler kan være boligplaceret i et område, hvor der er langt mellem bopæl og fx sprogskole, hvorfor der kan være høje udgifter til transport. Det er ikke intentionen, at boligplacering skal gøres unødigt vanskelig grundet transportudgifter.



9. Særligt om planloven

KL har påpeget, at kommunerne hurtigere kan indkvartere flere nye flygtninge, hvis kommunerne midlertidigt får mulighed for at dispensere fra formål- og anvendelsesbestemmelserne i en lokalplan.

Planloven giver ikke i dag kommunerne mulighed for at dispensere fra formåls- og anvendelsesbestemmelserne i en vedtaget lokalplan med henblik på etablering af midlertidig indkvartering af flygtninge. For at øge kommunernes mulighed for en hurtig og midlertidig indkvartering af flygtninge vil regeringen fremsætte forslag til en midlertidig ændring af planloven. Det vil bl.a. betyde, at kommunerne får mulighed for at dispensere fra formåls- og anvendelsesbestemmelserne i en lokalplan med henblik på indkvartering af flygtninge (i egnede skoler, haller, m.v.). Lovforslaget forventes fremsat i marts 2015.

C. Udmøntning af tilskud i 2015 til modtagelse og integration af flygtninge

10. Om tilskud i 2015

I forlængelse af forståelsen af 8. januar 2015 med KL om integrationsområdet vil regeringen udmønte 125 mio. kr. i 2015 til investeringer i kommunerne med henblik på de ekstraordinære udgifter, der særligt kan være forbundet med en hurtig udvidelse af boligkapaciteten, herunder f.eks. midlertidig indkvartering såvel som indretning af permanente boliger.

Regeringen vil endvidere udmønte et integrationstilskud på 200 mio. kr. til at håndtere det ekstraordinært høje antal flygtninge.

Tilskuddet på 125 mio. kr. i 2015 vil blive fordelt efter det antal flygtninge, som vil indgå i de af Udlændingestyrelsen udmeldte kommunekvoter for 2015 efter kommunernes indmeldelse af regions- og kommunekvoter pr. 1. april 2015, der ligger ud over det oprindelig udmeldte landstal for 2015 på 4.000. Fordelingen af tilskuddet på 125 mio. kr. vil blive udmeldt til kommunerne snarest efter fristen den 1. april 2015. Tilskuddet beregnes endeligt af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Det bemærkes, at tilskuddet skal understøtte, at de kommuner, der modtager flest af de ekstraordinære tilkomne flygtninge, får en økonomisk håndsrækning, jf. også forståelsen mellem regeringen og KL af 8. januar 2015.

Tilskuddet på 200 mio. kr. vil blive fordelt på baggrund af oplysninger om grundtilskud for flygtninge og familiesammenførte efter integrationsloven udbetalt til den enkelte kommune for regnskab 2014, som foreligger i foråret 2015. Tilskudsbeløbet efter integrationsloven til den enkelte kommune omregnes til årspersoner ud fra det månedlige grundtilskudsbeløb og tillægges antal personer, der indgår i de af Udlændingestyrelsen udmeldte kommunekvoter for 2015 efter kommunernes indmeldelse af regions- og kommunekvoter pr. 1. april 2015. Fordelingen af tilskuddet på 200 mio. kr. vil blive udmeldt til kommunerne sammen med fordelingen af tilskuddet på 125 mio. kr. Tilskuddet beregnes endeligt af Økonomi- og Indenrigsministeriet.