



Frikommunenetværk om flere billige boliger og fleksible boligløsninger

Evaluering af frikommunenetværk om flere billige boliger og fleksible boligløsninger

28. oktober 2020

Sagsnummer
2020-0203398

Dokumentnummer
2020-0203398-17

Indhold

1.	Opsummering af anbefalinger	4
2.	Indledning/baggrund for evalueringen	5
2.1	Baggrund	5
2.2	De grundlæggende tanker i netværksansøgningen	5
2.3	Godkendelse af netværket	6
2.4	Organisering af netværket	6
3.	Runde 1	6
3.1	Ansøgningerne i runde 1	6
3.2	Tilbage meldingen runde 1	9
3.3	Efterfølgende forløb i runde 1	9
3.4	Netværkets brug af hjemler efter runde 1	11
3.5	Erfaringer i runde 1	11
3.6	Anbefalinger pga. erfaringer og proces i runde 1	12
4.	Runde 2	13
4.1	Ansøgningerne i runde 2	13
4.2	Tilbage meldingen i runde 2	15
4.3	Netværkets erfaringer på grundlag af runde 2	16
4.4	Netværkets brug af hjemler i runde 2	16
4.5	Anbefalinger pga. processen i runde 2	17
5.	Runde 3	18
5.1	Ansøgningerne i runde 3	18
5.2	Tilbage meldingen i runde 3	21
5.3	Netværkets erfaringer på grundlag af runde 3	24
5.4	Netværkets brug af hjemler efter runde 3	25

5.5	Anbefalinger pga. processen i runde 3	25
6.	Den samlede proces og ressourcekrav	26
7.	De ansøgninger, der førte til generelle regelændringer	26
8.	De ansøgninger, der førte til konkrete forsøg i kommunerne	28
8.1	Evaluering af udslusningsboliger (§ 25)	28
8.1.1	Hvor mange aftaler er indgået med udlejere?	28
8.1.2	Hvor mange udslusningsboliger er etableret?	30
8.1.3	Bidrager udslusningsboliger med at nedbringe ventetiden på en bolig?	31
8.1.4	Hvordan oplever målgruppen at bo i en midlertidig udslusningsbolig?	32
8.1.5	Hvordan klarer målgruppen sig personligt, socialt og ift. uddannelse og beskæftigelse?	33
8.1.6	I hvilket omfang forekommer udsættelser eller ophør af udslusningsbolig?	34
8.1.7	Medarbejdernes opfattelse af udslusningsboliger og virksomme indsatser	35
8.1.8	Er der en økonomisk gevinst ved brug af udslusningsboliger?	37
8.1.9	Modregningsproblematik	38
8.1.10	Netværkets anbefalinger vedr. udslusningsboligbestemmelsen	39
8.2	Nybyggeri (§ 26d)	40
8.3	Evaluering af muligheden for indretning af deleboliger (§ 27)	40
8.3.1	Ansøgningerne	41
8.3.2	Forsøgshjemlen	41
8.3.3	Lykkes det at lave aftaler med hjemlen?	42
8.3.4	Praktisk etablering	43
8.3.5	Trivsel	44
8.3.6	Giver ordningen mening?	45
8.3.7	Spredning af deleboliger	45
8.3.8	Anbefalinger vedr. deleboliger	46
9.	De øvrige hjemler, som ikke blev benyttet inden evalueringen blev afsluttet	46
9.1	Opsigelsesadgang i almene plejeboliger (§ 24)	47
9.2	Hjemler vedr. samarbejde med private udlejere (§ 26, 26 f, 26 g, 26 h og 26 k)	48

9.3	Vederlagsfri grund til skæve boliger (§ 26 a)	49
9.4	Oprettelse af start- og inklusionsboliger på kommunalt initiativ (§ 26 b og 26 c)	49
9.5	Midlertidigt byggeri (§ 26 e)	51
9.6	Underretning om restancer (§ 26 i)	51
9.7	Provenu ved restarealer (§ 26 j)	51
10.	Overvejelser om midlertidighed	51

1. Opsummering af anbefalinger

Udslusningsboliger har været den bedst benyttede lovhjemmel i netværket. Der er enighed i netværket om at anbefale, at frikommunehjemlen om udslusningsboliger bør gøres permanent. Det er dog en forudsætning at det nuværende krav om modregning i forsørgelsesydelse ophæves. I forhold til udslusningsboliger har netværket flg. pointer:

- Det er vigtigt, at en permanent bestemmelse viderefører en målgruppe, der kan omfatte hjemløse og borgere i risiko for hjemløshed herunder sofasovere, også når disse ikke har haft ophold på et midlertidigt botilbud efter SL § 107 (midlertidigt botilbud eller § 110 (herberg)).
- Det er vigtigt, at der er fleksibilitet ift. boligtype, således at der efter borgerens alder, behov og udviklingspotentiale kan tilbydes udslusning i både almene, private og kommunale familie-, ældre- og ungdomsboliger.
- Der bør også være fleksibilitet ift. støtteperioden, som bør fastholdes på de op til 5 år, der er en mulighed i den nyeste frikommunebestemmelse.

Netværket noterer sig, at der i regeringens lovkatalog for 2020-21¹ varsels løsning af modregningsproblematikken og at målgruppen for udslusningsboliger udvides til borgere med ophold på krisecentre efter SL § 109. Netværket vil gerne understrege, at det er væsentligt at bevare den nuværende forsøgshjemmel, da langt fra alle borgere, der er hjemløse, har ophold på tilbud efter § 107, 109 eller 110.

I forhold til deleboliger anbefaler netværket, at frikommunehjemlen gøres permanent. Den har været afgørende i forhold til at kunne oprette en række deleboliger. Det anbefales samtidig at det igen overvejes om der kan gives boligstøtte til deleboliger med 2 beboere og at der findes en mulighed for at opkræve husleje incl. forbrug.

Generelt ønsker netværket friere rammer for samarbejde med private udlejere. De nuværende begrænsninger i hvilke kommuner, der må indgå aftaler med private udlejere, er ikke hensigtsmæssige. Hvis der skal opnås generelt blandet beboersammensætning, er det hensigtsmæssigt, at der kan indgås frivillige aftaler med private udlejere, der måtte ønske at tage et sådant ansvar. Det er desuden hensigtsmæssigt at boligtyper, der kan oprettes i samarbejde med almene boligorganisationer, også kan oprettes i samarbejde med private udlejere, herunder udslusningsboliger, som ovenfor nævnt.

I forhold til fremtidige forsøgsprocesser anbefaler netværket, at der oprettes et tæt samarbejde på tværs af stat og kommune med den fælles overordnede målsætning at realisere de ønskede forsøg. I forbindelse med sådanne samarbejde bør både kommunale og statslige beslutningsprocesser tilgodeses.

¹ <https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/lovprogram-for-folketingsaaret-2020-2021/>, se s. 48

Netværket anbefaler også at hjemler om startboliger, inklusionsboliger, provenu ved salg af restarealer og om underretninger om restancer videreføres, evt. i justeret form.

Herudover anbefaler netværket, at staten genbesøger netværkets ansøgninger og rationale bag ansøgningerne, når der arbejdes på ændring af lovgivning fx i forhold til boligløsninger til hjemløse. De ansøgninger, der løbende er givet afslag på, er fortsat udtryk for reelle ønsker fra netværkskommunerne.

Netværket kvitterer for de gennemførte forsøgshjemler og ikke mindst for de hjemler, som i perioden er gennemført som permanent lovgivning.

Netværkskommuner stiller sig gerne til rådighed ift. vidensdeling.

2. Indledning/baggrund for evalueringen

2.1 Baggrund

Frikommunenetværk om flere billige boliger og fleksible boligløsninger består af Høje-Taastrup, Roskilde, Aarhus, Favrskov, Randers og Københavns Kommune. Netværket blev etableret i foråret 2016 som følge af ensartede problemstillinger hos de deltagende kommuner. Det er deltagerkommunernes opfattelse, at flere kommuner var interesserede i deltagelse, men da det daværende Økonomi og Indenrigsministerium i oplægget til frikommunenetværk havde sat en grænse på 6 deltagere, fortsatte samarbejdet mellem de 6 kommuner, der først havde tilkendegivet interesse til Høje-Taastrup Kommune.

De 6 deltagerkommuner er af meget uens størrelse, men er generelt udfordret af bl.a. antallet af hjemløse og borgere på midlertidige botilbud, som har så lav en betalingsevne, at det er vanskeligt at finde en egnet varig boligløsning.

2.2 De grundlæggende tanker i netværksansøgningen

Kommunernes ansøgning om at blive et netværk er begrundet i evidensbaseret viden fra bl.a. hjemløseområdet. Vive og Rambøll har evalueret hjemløsestrategien og er kommet frem til, at størstedelen af de hjemløse er bedst hjulpet med egen bolig og tilknyttet støtte. Kun få har behov for botilbud eller skæve boliger. Tilsvarende konklusioner om, at borgerne er bedst hjulpet med opsøgende støtte i eget hjem findes på psykiatri- og handicapområdet.

Samtidig er der stigende konkurrence om de billigste boliger i kommunerne. Både udsatte borgere, borgere med lav indkomst, studerende og for de fleste kommuners vedkommende også nyankomne flygtninge har behov for en billig bolig.

Imidlertid er kommunerne handlemuligheder i forhold til boligmarkedet relativt begrænsede. For eksempel må kommunerne ikke selv bygge boliger, fordi de ellers ville kunne konkurrere med private udlejere. Der er et tilstrækkeligt antal boliger til rådighed for kommunerne, men huslejen i disse boliger er ofte for høj for målgrupperne, og nybyggeri er vanskeligt at få etableret til en tilstrækkeligt lav husleje indenfor de nuværende rammer i lovgivningen.

Kommunernes fælles ønske var derfor både at få nye muligheder for at tilvejebringe billige boliger og mulighed for at bruge den eksisterende boligmasse mere fleksibelt. Dermed ville antallet af billige boliger til rådighed for anvisning af sociale målgrupper kunne øges, der ville kunne ske større spredning af socialt udsatte borgere i byggerierne i den enkelte kommune, og ventetiden på en bolig via kommunal anvisning kunne sænkes.

2.3 Godkendelse af netværket

Netværket indgav ansøgning om at blive godkendt som netværk den 1. juni 2016 (den fulde ordlyd ses i bilag 2). Netværksansøgningen blev godkendt af Social- og Indenrigsministeren den 10. oktober 2016.

Af godkendelses-brevet fra ministeren fremgår det blandt andet (jf. bilag 3):

”Udvælgelsen til frikommunenetværk er selvsagt ikke en godkendelse af de konkrete forsøg, som er skitseret i jeres ansøgning om at deltage i frikommuneforsøget. Jeg kan dermed ikke love at imødekomme alle jeres ønsker til forsøg, men regeringen vil gå langt for at imødekomme jeres forsøgsønsker inden for de rammer, der er opstillet for frikommuneforsøget. Og det er også muligt at ansøge om yderligere forsøg inden for jeres tema.

Fagministerierne vil i ansøgningsperioden stå til rådighed med bistand til udarbejdelsen af konkrete forsøgsansøgninger, fx i forhold til at identificere, hvilke forsøgshjemler der måtte være nødvendige for, at forsøget kan igangsættes.”

Disse ord gav netværkskommunerne en forventning om et tæt samarbejde om forsøg med fagministerier.

2.4 Organisering af netværket

Det var fra starten aftalt mellem kommunerne i netværket, at rollen som netværksansvarlig kommune skulle gå på skift mellem deltagerne.

Fordelingen har efterfølgende været således, at Høje Taastrup Kommune påtog sig rollen som tovholder i ansøgningsfasen. Aarhus kommune har påtaget sig rollen i driftsfasen, mens Københavns Kommune har tovholderrollen i evalueringsfasen (fra 1. oktober 2019).

Internt i netværket har der været nedsat en styregruppe og en tværgående arbejdsgruppe, hvilket har sikret fælles udarbejdelse af ansøgninger, evalueringsdesign og et løbende samarbejde. Alle har så vidt muligt deltaget i særligt de møder, der blev afholdt som opfølgning på tilbagemeldingen i runde 1.

Netværket har deltaget i løbende møder for frikommunenetværk i KL. Her har Københavns Kommune stillet med fast kontaktperson, og den kommune, der har haft tovholderfunktionen har deltaget så vidt muligt. Netværkskommunerne har desuden deltaget i møder med Vive vedr. status og evaluering.

3. Runde 1

3.1 Ansøgningerne i runde 1

De konkrete ansøgninger fra runde 1 kan ses i deres fulde omfang i bilag 4.

Kommunerne havde i første ansøgningsrunde den forståelse, at der kunne søges om relativt brede undtagelser, og at fagministerier herefter ville gå i dialog og etablere et samarbejde om, hvilken lovgivning, der konkret skulle ske undtagelser fra, for at ønskerne kunne realiseres.

Netværket foreslog løsninger, som kunne få gennemslagskraft både på kort, mellem og lang sigt. De forslag, som kunne give resultater på meget kort sigt, var ansøgning om midlertidigt huslejetilskud og midlertidig lejekontrakt, fordi de kunne føre til bedre udnyttelse af de boliger, som aktuelt er til rådighed for kommunen. Det samme gælder ansøgningen om mere fleksibilitet i deleboligordningen. På mellemlang sigt kunne opførelse af midlertidige boliger være en løsning, mens muligheder for billigere varigt byggeri – som var det helt centrale behov – alene var en langsigtet løsning pga. byggesagers varighed.

Ansøgning om mulighed for midlertidigt huslejetilskud

Der er boliger til rådighed i kommunerne, men boligerne er ofte for dyre for de målgrupper, som kommunerne gerne vil kunne anvise en bolig. Det blev derfor foreslået, at kommunerne skulle kunne etablere en "pakke" for relevante borgere, hvor de tilbydes en bolig med et økonomisk tilskud i en midlertidig periode. I den periode, hvor borgeren modtog tilskud, skulle lejekontrakten være midlertidig. Sammen med tildelingen af bolig og tilskud skulle følge en relevant socialfaglig og/eller beskæftigelsesrettet støtte, der skulle understøtte, at borgeren på sigt fik økonomisk mulighed for at fastholde boligen og derved overgå til permanent lejekontrakt.

Kommunerne påtænkte at arbejde med forskellige målgrupper, alt efter lokale behov:

- Borgere med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse
- Psykisk sårbare borgere
- Borgere med større sociale problemstillinger
- Nyankomne flygtninge (flygtninge havde på ansøgningstidspunktet retskrav på tilbud om bolig i integrationslovens bestemmelser)

Det var kommunernes ønske, at sådanne muligheder ikke alene skulle gives til almene boliger. Der blev ønsket forsøg om at samarbejde med private udlejere og til, at forsøg skulle kunne omfatte både familie-, ældre- og ungdomsboliger.

Tilskuddet størrelse skulle afpasses i forhold til, hvilken indtægtsforbedring den enkelte borger kunne forventes at opnå og vejen dertil. Det blev eksplicit beskrevet i ansøgningen, at det skulle sikres, at et tilskud ikke blev modregnet i kontanthjælpsydelse o.lign. eller i forskellige boligstøtte-ydelser.

Ansøgning om mulighed for midlertidig lejekontrakt

Ansøgningen om midlertidig lejekontrakt var tæt koblet til ansøgningen om midlertidigt huslejetilskud. Kommunerne ønskede adgang til at leje boliger og fremleje til en relevant målgruppe på midlertidig lejekontrakt. Forsøg skulle give mulighed for at udlejer kunne lave midlertidige lejekontrakter til bestemte målgrupper.

Midlertidigheden skulle afpasses til målgruppen og gives, hvor et støttebehov eller en støtteindsats (herunder økonomisk støtte) havde midlertidig karakter. Kontrakten skulle derfor afpasses med den sociale støtte. Modellen ville kunne benyttes, både hvor borgeren på sigt fik boligen på varig lejekontrakt, eller hvor borgeren skulle flyttes, når forløbet var afsluttet.

Ansøgning om mulighed for midlertidige boligløsninger

Ansøgningen om midlertidige boligløsninger var tæt koblet til ansøgningerne om huslejetilskud og om midlertidig lejekontrakt. Løsningen skulle benyttes til borgere, hvor alternativet var indkvartering på et kommunalt botilbud, og der skulle i konkrete tilfælde gøres overvejelser i forhold til boligernes beliggenhed og antal. Forestillingen var, at der kunne benyttes på grunde, der midlertidig stod ledige. På ansøgningstidspunktet var der fremsat forslag til ny planlov, hvor varigheden for midlertidige boliger var fastlagt til 3 år. Netværket ønskede mulighed for placeringer i op til 8-10 år, da huslejen i boliger, der skal afskrives over 3 år, ville blive for høj for målgruppen.

Det var ønsket, at midlertidige boliger skulle blive en mulighed for almene boligorganisationer, men der ønskedes også et samarbejde med private udlejere.

Ansøgning om øget fleksibilitet i delebolig-ordningen

Deleboliger er almindelige boliger, der deles af flere. Beboerne har egen lejekontrakt på et værelse i boligen, og deles om køkken og bad. De kaldes i lovgivningen "kollektive bofællesskaber". Københavns Kommune har siden 2015 arbejdet med deleboliger for unge og siden 2016 med deleboliger for enlige flygtninge. Erfaringerne med ordningen blev brugt til ansøgning om følgende områder:

- Mulighed for at 2 personer, der deler en 3-rums bolig kan opnå boligstøtte. Der er nemlig langt flest 3-rums boliger, men boligstøtte kan først opnås, når 3 personer deler en 4-rums bolig.
- Mulighed for betaling af nødvendig indretning, f.eks. opsætning af skillevægge eller inventar som køleskab, komfur og fælles spisebord.
- Mulighed for at dække udgifter til forbrugsudgifter i perioder, hvor et værelse står tomt, så boligen f.eks. kan holdes opvarmet uden udgift for de øvrige beboere.
- Mulighed for at opkræve husleje incl. forbrug, fordi en af lejerne i deleboligen ellers kommer til at hæfte for samtliges forbrug, når leverandører ikke vil acceptere mere end en kunde pr. hele bolig.

Som ved de øvrige ansøgninger ønskede kommunen mulighed for at samarbejde med private udlejere.

Ansøgning om forsøg med billigt nybyggeri

Kommunerne havde en fælles målsætning om at få etableret boliger, som var tilstrækkeligt billige for socialt udsatte borgere. Der blev derfor søgt om at kunne få fritagelse fra bygningsreglementet, for maksimumbeløbet for støttet boligbyggeri (fordi små boliger er

forholdsmæssigt dyrere end større boliger pr. m², fordi udgifter til køkken og bad fylder en større andel af den samlede udgift) og for parkeringscirkulæret.

3.2 Tilbage meldingen runde 1

Tilbage meldingen på runde 1- ansøgningerne blev givet den 1. februar 2017. Den fulde ordlyd kan ses i bilag 6.

Svaret på netværkets ansøgning om midlertidigt huslejetilskud og midlertidig lejekontrakt blev en frikommune hjemmel om udslusningsboliger. I udslusningsboliger betaler borgeren en opholdsbetaling og differencen i forhold til almindelig husleje dækkes af kommunen som et indirekte huslejetilskud. I den almindelige lovbestemmelse (almenboliglovens § 63) er målgruppen alene beboere i tilbud efter servicelovens § 107 eller § 110 og der er mulighed for støtte i op til 2 år. I forsøget blev målgruppen udvidet til at være borgere med særlige sociale problemer, som har brug for hjælp til at opnå og fastholde en bolig og tilskudsperioden blev udvidet med ½ år. Almene ungdoms- og ældreboliger og kommunale ældreboliger ville kunne indgå i forsøg. Ansøgningen om brug af muligheden i forhold til nyankomne flygtninge, som kommunerne skulle tilbyde bolig, blev ikke besvaret. Denne del af ansøgningen blev derfor senere genfremsat i runde 3.

Det blev tilkendegivet, at mulighed for udbetaling af direkte huslejetilskud til borgerne skulle afklares nærmere frem mod næste ansøgningsrunde og ikke måtte stride mod kontanthjælpsloftet. Først i 3. runde blev der givet afslag på huslejetilskud med henvisning til de muligheder, der er i boligstøttereglerne. Disse administreres imidlertid ikke i kommunerne og er begrænset til borgere med en sådan fysisk funktionsnedsættelse, at der er krav til særlig størrelse af bolig eller fx af bad, som fører til højere boligudgifter.

Ift. deleboliger fik kommunerne mulighed for at betale for indretning og for varmeudgifter i tomgangsperioder. Ansøgningen om at kunne yde boligstøtte i deleboliger med 2 beboere blev ikke imødekommet. Ansøgningen om mulighed for at opkræve husleje incl. forbrugsudgifter i deleboligerne blev ikke besvaret. Denne del blev genfremsat i 3. runde, og fik her det svar, at ministeriet havde forstået at denne del af ansøgningen var trukket tilbage, hvilket netværket dog ikke var enige i.

Kommunerne fik noget overraskende mulighed for at opsig lejekontrakter i plejeboliger. Kommunerne havde ønsket mulighed for midlertidig lejekontrakt i almene familieboliger og boliger efter almenboliglovens § 105. Kun en mindre del af ansøgningen handlede om mulighed for opsigelse – men under forudsætning af, at der var tale om midlertidig lejekontrakt i boligen.

For så vidt angår ansøgningerne om midlertidigt byggeri og billigt nybyggeri ønskede ministeriet dels at afvente udkommet af et fremsat lovforslag om planlovsændring og udkommet af en tværministeriel arbejdsgruppe om billigt nybyggeri.

3.3 Efterfølgende forløb i runde 1

Netværket havde fra indsendelsen af ansøgningen til tilbage meldingen løbende forsøgt at få kontakt med fagministerierne, men oplevede

processen som ekstremt lukket. Fagministerierne levede ikke op til den proces, der ved godkendelsen var blevet sat netværket i udsigt.

På baggrund af pres fra netværket blev der efter tilbagemeldingen afholdt møder med en række ministerier og styrelser om ansøgningsindholdet. Det er netværkets opfattelse, at mange fagministerier havde begrænset eller ingen interesse i at vise imødekommethed i forhold til forsøgshjemler. F.eks. var løsninger ift. husning af flygtninge ikke en mulighed. Kommunernes ansøgning om brug af huslejetilskud til denne målgruppe blev end ikke besvaret i første runde. Dette på trods af, at kommunerne på daværende tidspunkt havde pligt til at tilbyde nyankomne flygtninge en permanent bolig snarest muligt.

Kommunerne valgte at bruge ressourcer på at forfølge de fælles målsætninger i første rundes ansøgninger, herunder på at indgive høringssvar, da lovforslaget om frikommuneforsøg blev sendt i høring. Dette gav begrænsede ressourcer til anden rundes ansøgninger, som skulle indgives inden 1. maj 2018. Imidlertid gav møderne og de skriftlige input fra netværkskommunerne begrænset udbytte (se fx bilag 5, 7 og 8 for kommunernes skriftlige tilkendegivelser).

For eksempel blev der i besvarelsen af første rundes ansøgninger om midlertidige boliger henvist til et lovforslag om ændringer i planloven. De fremsatte ændringer ville imidlertid kun komme studerende til gavn. Dette var pga. lovhøring vedr. planloven et kendt faktum. Netværket mente derfor ikke, at ansøgningen burde afvises pga. den varslede planlovsændring, men dette førte ikke til en ændret begrundelse eller nye overvejelser fra statens side.

Der blev også i første runde henvist til en tværministeriel arbejdsgruppe, som i løbet af foråret 2018 skulle afrapportere om muligheden for at fravige krav til nybyggeri. Imidlertid kom en sådan rapport ikke. På forespørgsel fra netværket, oplyste indenrigsministeriet den 6. december 2019, at arbejdsgruppen alligevel ikke var kommet med en rapport. I stedet indgik gruppens arbejde i revision af Bygningsreglementet, som Trafik- og Byggestyrelsen har vurderet, vil tage højde for flere af de rejste forhold i ansøgningen. Hvilke nærmere forhold, der er tale om, er ikke nærmere beskrevet i besvarelsen.

Herudover oplyses det

”Derudover indgik arbejdsgruppens arbejde også i kommunernes økonomiaftale for 2018, hvor parterne blev enige om otte initiativer på baggrund af arbejdsgruppens arbejde. Flere af disse initiativer er dog ikke blevet til noget efterfølgende, da KL har trukket deres støtte tilbage.”

Reelt førte netværkets efterfølgende arbejde ikke til håndgribelige resultater for de fleste ansøgningers vedkommende. I netværkets optik blev ønsker fra netværket sendt ”til hjørne”. Netværket havde ikke mulighed om at få genoptaget ønsker, når afrapporteringer alligevel ikke blev realiseret, eller når lovforslag ikke omfattede de ønsker og spørgsmål, netværket rejste.

I flere tilfælde trak afklaring af centrale spørgsmål til omfanget af forsøg ud i flere måneder, hvilket var et problem i de stramme processer for nye ansøgninger.

Den eneste ændring fra tilbagemelding til det fremsatte lovforslag (se link til lovbehandlingen i bilag 17) var, at målgruppen for udslusningsboliger blev justeret fra "personer med væsentlige psykiske og sociale problemer" til "personer med særlige psykiske sociale problemer". Denne mindre justering havde faktisk betydning for netværket. Den endelige formulering afspejler nemlig målgruppen i SL § 107 og § 110. Derved ville muligheden kunne omfatte en målgruppe, der er identisk med målgruppen i disse to bestemmelser, men som blot ikke havde været indkvarteret på sådanne tilbud, fx borgere, der reelt er hjemløse, men som opholder sig hos venner og bekendte (sofasovere).

3.4 Netværkets brug af hjemler efter runde 1

Efter lovens vedtagelse den 1. juni 2017 mødtes netværkskommunerne for at udarbejde fælles evalueringsdesigns.

Der blev udarbejdet fælles designs vedr. brug af udslusningsboliger til en udvidet målgruppe (frikommunelovens § 25, som er tilrettet efter en supplerende hjemme i runde 2) og om indretning af deleboliger (frikommunelovens § 27).

Kommunerne forsøgte at udarbejde evalueringsdesign vedr. opsigelsesmuligheden i plejeboliger (frikommunelovens § 24), men dette måtte opgives. Plejeboligerne benytttes i kommunerne til borgere med større funktionsnedsættelser. Der var i forsøgshjemlen krav om at både indflytning og opsigelse skulle ske indenfor forsøgsperioden. En eventuel klage over opsigelse ville få opsættende virkning. Der var ifølge kommunernes opfattelse begrænset mulighed for, at en beboer, indflyttet i plejebolig i forsøgsperioden, ville opnå så hurtig bedring, at en opsigelse og fraflytning indenfor perioden skulle være relevant. Kommunerne fandt desuden ikke, at et ønske om at kunne indgå midlertidig lejekontrakt for visse målgrupper var at sidestille med en opsigelsesmulighed – for helt andre målgrupper.

Det blev i netværket aftalt, at såfremt en kommune fandt en privat udlejer, som var villig til at indgå i frikommuneforsøg, så ville denne kommune påtage sig at skrive udkast til evalueringsdesign vedr. dette forsøg. Selv om der er forhandlinger med flere forskellige private udlejere, er der ikke på evalueringstidspunktet indgået formel aftale om anvisning.

Efterfølgende gik kommunerne hver især i gang med at søge aftaler med almene boligorganisationer om forsøg udslusningsboliger. Forsøget blev udvidet i runde 3, hvorfor evalueringsdesignet blev justeret og alle forsøg evalueres ud fra det justerede design. Evalueringen af delforsøget om udslusningsboliger ses i afsnit 8.1. Evalueringen af delforsøget om deleboliger ses i afsnit 8.3.

3.5 Erfaringer i runde 1

Der blev opereret med korte frister for kommunerne. Når selve den grundlæggende ansøgning blev godkendt den 10. oktober 2016 og konkrete ansøgninger skulle indgives senest 1. december 2016, havde kommunerne alene ca. 6 ½ uge til at udforme konkrete ansøgninger. Så

korte frister er en stor udfordring, når flere geografisk spredte kommuner skal udforme fælles ansøgninger, ikke mindst når ansøgninger skal igennem politisk godkendelse. Ansøgningerne til første runde blev derfor indsendt med forbehold for efterfølgende politisk godkendelse.

Lovgivningsprocessen, som forsøgene var tilrettelagt ud fra, passede ikke med kommunale budgetprocesser. I de fleste kommuner har man budgetforslag klar før sommerferien. Når et forsøg først godkendes umiddelbart før ferien, presses processen ift. budgetafsættelse til forsøg. Det er baggrunden for at flere forsøg ikke kom i gang umiddelbart efter vedtagelsen af en hjemmel.

Der var uklarhed om, hvor konkrete ansøgningerne skulle være og hvor tæt hjemlerne skulle være på eksisterende lovgivning. Kommunerne havde forventet, at det var muligt at søge om at opnå nye muligheder på et mere generelt plan. Fagministerierne var i stedet meget optaget af, om kommunerne havde skrevet et konkret forslag til lovændring eller havde overblik over de præcise lovgivninger, der skulle ændres, og over tilgrænsende lovgivninger. Det blev italesat i processen, at netværket højest kunne opnå mindre justeringer af eksisterende bestemmelser med henvisning til, at der ellers ville blive gjort forskel på borgerne. Men forsøg betyder jo i sig selv, at der gøres forskel.

3.6 Anbefalinger pga. erfaringer og proces i runde 1

En overgang var meldingen, at der ikke vil blive opstartet nye frikommuneforsøg. Ved Folketingets åbning den 6. oktober 2020 blev der dog igen fra statsministerens side annonceret frikommuneforsøg, denne gang på bestemte fagområder.

Frikommunenetværkets anbefalinger ift. processen om forsøg opsummeres her. De kan f.eks. være relevante i forhold til kommende tiltag om frikommuneforsøg, om afbureaukratisering eller om udfordringsret.

- *Tidsfrister:* Forsøg bør tilrettelægges, så de både er tilpasset statslige og kommunale processer, herunder budgetprocesser. Staten bør ikke forvente at kommunerne kan iværksætte forsøg meget hurtigt, hvis ikke der er afsat budget til en indsats.
- *Tydelig forventningsafstemning:* Netværket havde forventningen om et vist samarbejde med statsligt niveau i første runde – pga. godkendelsens ordlyd. Et sådant samarbejde var ikke-eksisterende. Der bør laves en klar forventningsafstemning, og alle parter bør leve op til denne.
- *Fælles afklaring på statsligt niveau om vilje til forsøg:* Det er netværkets indtryk, at selv om der var givet godkendelse til netværket af regeringen, og selv om der i den indledende ansøgning om godkendelse var nævnt f.eks. huslejetilskud, så var der ikke opbakning til at få etableret sådanne forsøg fra de alle involverede fagministerier og styrelser.
- *Reelt samarbejde mellem stat og kommune om lovhjemler:* Der bør etableres et reelt om bedst mulige hjemmel for begge parter, når forsøg etableres. Ministerier og styrelser bør have et overblik over tilgrænsende lovgivninger og dermed kunne bistå kommunerne om at etablere de nødvendige hjemler, der kan sikre realisering af forsøg.

- *Dialog i processen:* Hvis ikke et reelt samarbejde kan etableres, så bør der i det mindste være i dialog med kommunerne i lovgivningsprocessen. Lovforslag, der angiver løsninger, om ingen parter ønsker, bør ikke realiseres.

4. Runde 2

Ansøgningerne i runde 2 blev indgivet 1. maj 2017. Ansøgningerne blev udarbejdet sideløbende med, at der var en række møder i forbindelse med tilbagemeldingen i runde 1, og netværket fortsat havde en forhåbning om at opnå yderligere fritagelser i runde 1. Flere kommuner i netværket prioriterede arbejdet om runde 1 og havde derfor ikke ønsker til anden runde.

4.1 Ansøgningerne i runde 2

Den konkrete ordlyd af ansøgningerne kan ses i bilag 9

Billigt nybyggeri

Ansøgningen bestod af flere elementer

1. *Dispensation fra bygningsreglementet ved omdannelse af eksisterende ejendomme til nye almene afdelinger*

Netværket havde i første runde søgt om generel fritagelse for fordyrende krav i bygningsreglementet. I anden runde søgte netværket mere konkret om dispensation for reglerne for omdannelse af bygninger til almene boliger. Dette skyldes, at bygninger efter ombygning skal leve op til nyeste bygningsreglement. Dette kan være så dyrt, at eksisterende bygninger enten nedrives eller at huslejen bliver høj for de sociale målgrupper, som netværket ønskede at skabe boligløsninger for.

2. *Fritagelse fra bygningsreglementets krav om affaldsskakter*

Der blev dengang stillet krav i bygningsreglementet om at opføre affaldsskakter, selv om der i stigende omfang kræves affaldssortering. Affaldsskakter påvirker både bygge- og driftsudgifter og dermed også huslejeniveauet.

3. *Mulighed for etablering af nøglefærdigt alment byggeri ved blandede byggerier*

Netværket ønskede mulighed for at blandet almene og privat byggeri skulle kunne opføres af en bygherre, hvorved der kunne opnås lavere omkostninger og derved en lavere husleje.

4. *Vederlagsfri brug af kommunale grunde til socialt udsatte i op til 30 år*

Skæve boliger er en særlig almen boligform for borgere med sociale problemer, som ikke kan tilpasse sig et almindeligt boligmiljø. Der er mulighed for statstilskud til boligerne, men det er fortsat vanskeligt at realisere boligerne til en pris, disse borgere har råd til. For at kunne opføre skæve boliger til hjemløse ønskede en generel tilladelse til at stille kommunale grunde vederlagsfrit til rådighed for almene boligorganisationer, som bygger skæve boliger, i op til 30 år.

5. *Reduktion af beboerandelen af ydelsen på realkreditlånet*

Almene lejerens ydelse på realkreditlånet, som optages ved alment nybyggeri, svarer jf. almenboliglovens § 129 til 2,8 % af byggeriets anskaffelsessum. Et lavere afdrag vil reducere beboernes husleje.

Inklusionsboliger og deleboliger i ungdomsboliger og oprettelse af inklusionsboliger og startboliger på kommunalt initiativ

Startboliger er en midlertidig boligform for 18-24-årige med behov for støtte. Boligerne kan i den almindelige lovgivning (almenboliglovens § 101 a) oprettes af almene boligorganisationer i ungdomsboliger. Visitation og støtte forankres i boligorganisationen, hvorfor denne bære udgifter til tomgang og misligholdelse i form af manglende istandsættelse ved fraflytning. Staten godkender projekter og kan yde et tilskud til støtten. Puljen udløb dog i 2015. Tidligere regering annoncerede i Handleplan til bekæmpelse af hjemløshed i 2017², at pulje ville blive tilført 74,5 mio. kr. i 2021. I det finanslovsforslag, som blev offentliggjort 31. august 2020³, ses dog ikke et sådant forslag, hvorfor denne boligtype ikke kan oprettes efter den almindelige lovbestemmelse. Der kan ikke ydes huslejetilskud.

Inklusionsboliger (almenboliglovens § 62 a) kan oprettes af boligorganisationer i almene familieboliger. Målgruppen er psykisk sårbare borgere, som efter højst 2 år skal fraflytte boligen. Staten godkender projekter og kan give tilskud til husleje og til socialfaglig støtte, som forankres i boligorganisationen. Denne pulje udløb i 2019, og der er ikke siden afsat nye midler, hvorfor boligtypen ikke kan oprettes efter den almindelige lovbestemmelse.

Deleboliger (i loven kaldet kollektive bofællesskaber, jf. almenboliglovens § 3 stk. 2) er almene familieboliger, hvor flere bor sammen og har lejekontrakt på hvert sit værelse, men deler køkken og bad. Hvis mindst 3 bor sammen, kan der opnås boligstøtte i familieboliger.

Også denne ansøgning bestod af flere dele:

1. Alle særlige boligtyper i almenboligloven bør generelt kunne oprettes i alle boligtyper (familieboliger, ungdomsboliger og ældreboliger) ud fra den konkrete borgers behov.
2. Startboliger og inklusionsboliger skal kunne oprettes på kommunalt initiativ og for kommunal udgift, da statslige puljer løber tør for midler og boligerne derved ikke er en reel mulighed.
3. Når startboliger og inklusionsboliger oprettes på kommunalt initiativ og for kommunal udgift, bør kommunen have visitationsretten og støtten kunne forankres i kommunen.
4. Hvis kommunen kan få visitationsretten, bør kommunen kunne påtage sig udgifter til tomgang i misligholdelse i startboliger
5. Deleboliger skulle kunne oprettes i nybyggede ungdomsboliger, således at mindst 3 beboere med delte faciliteter ville kunne opnå boligstøtte.

² <https://www.regeringen.dk/publikationer-og-aftaletekster/handlingsplan-til-bekaempelse-af-hjemloeshed/>

³ <https://fm.dk/media/18181/ffl21a.pdf>

Deleboliger for enlige mødre

Der blev fremsat ønske om at udvide muligheden for deleboliger til enlige kvinder på krisecentre. Målgruppen har ofte lav betalingsevne, og en delebolig kunne føre til hurtigere udslusning samt forebygge ensomhed. Det væsentlige var, at der skulle kunne ydes boligstøtte, selv om husstanden i givet fald alene ville bestå af 2 voksne. Løsningen ville i givet fald blive brugt i meget begrænset grad, fordi der er få 5 rumm boliger til rådighed, og hvis begge kvinder havde børn, ville boligen skulle være på mindst 5 rum.

4.2 Tilbage meldingen i runde 2

Netværket fik svar på ansøgningerne den 22. maj 2017 (se bilag 11). Lovforslag blev fremsat 11. oktober 2017, vedtaget 14. december 2017 og trådte i kraft 1. januar 2018 (se bilag 17 for selve lovbehandlingen).

Billigt nybyggeri

Netværket fik mulighed for at indføre funktionsbaserede tilgængelighedskrav i nybyggeri og ved omdannelse af eksisterende ejendomme til boliger. Dette var svar på ansøgningen fra første runde om billigere nybyggeri og anden runde ansøgningen om omdannelse af byggeri.

Det blev vurderet, at en anden første runde ansøgning om p-plads krav ikke krævede lovændring, men at netværkets spørgsmål ville blive afklaret med en ny vejledning i juli 2017.

Bygningsreglementets krav om affaldsskakter blev afskaffet generelt ved en regelændring, der ville træde i kraft 1. juli 2017.

Der ville blive mulighed for at udlåne grunde vederlagsfrit i op til 30 år til opførelse af skæve boliger

Startboliger, inklusionsboliger og deleboliger

Det ville blive gjort muligt at etablere start- og inklusionsboliger på kommunalt initiativ. Det ville også blive muligt at kommunen fik anvisningen til disse boligtyper mod at påtage sig udgifterne til tomgang og istandsættelse.

Det blev ikke gjort muligt at forankre den sociale støtte i boligerne i kommunen, idet ministeriet mente, at støtten forankret i boligorganisationen skulle udgøre et supplement til støtten fra kommunen.

Midlertidige boliger

Der blev søgt om mulighed for midlertidige boliger i første ansøgningsrunde. Efter dialogen med ministerierne blev der givet mulighed for, at midlertidige boliger ikke ved flytning skulle opfylde nye og opdaterede bygningsreglementer, og at der skulle kunne optages 30-årige lån til finansieringen af boliger på en midlertidig placering, såfremt boligerne blev anvist til socialt udsatte unge med et akut boligbehov.

Deleboliger

Der blev givet adgang til at oprette deleboliger i ungdomsboliger. Sådanne boliger skulle anvendes af kommunen.

Ansøgningen om at oprette alle almene boligtyper i både familie-, ældre- og ungdomsboliger ses ikke besvaret.

Der blev ligeledes givet adgang til at oprette deleboliger for enlige kvinder med børn på krisecentre.

Reduktion af beboerandelen af ydelsen til realkreditlån

Der blev givet afslag på ansøgningen om reduktion af beboerandelen af ydelsen på lån, fordi en reduktion ville betyde en tilsvarende forhøjelse af den statslige ydelse.

Nøglefærdigt byggeri

Ministeriet meddelte, at ansøgningen om mulighed for, at en privat byggherre kan opføre nøglefærdigt alment byggeri skulle afklares nærmere frem mod næste ansøgningsrunde.

4.3 Netværkets erfaringer på grundlag af runde 2

I runde 2 oplevede netværket en forbedret dialog, særligt med Økonomi- og Indenrigsministeriet. Ministeriet fungerede generelt som tovholder i forhold til de øvrige ministerier og formidlede spørgsmål til netværket og svar fra netværket om detaljer i ønskerne. Dialogen var også væsentligt simplificeret, idet ansøgningerne pga. netværkets erfaringer med første runde var meget konkrete og enkle.

Processen efter første runde havde ført til, at visse af netværkets ansøgninger fra første runde blev besvaret i anden runde.

Kun København og Aarhus deltog i ansøgningerne i anden runde. Dette blev bemærket af ministeriet, som ønskede større deltagelse. Det er meget sigende for ressourcetrækket, at de netop var de største kommuner i netværket, som havde ressourcer til at arbejde videre med nye ansøgninger.

4.4 Netværkets brug af hjemler i runde 2

Eftersom der alene var en eller få kommuner bag ansøgningerne, blev der ikke afholdt nye evalueringsworkshops. I stedet var det aftalt, at interesserede kommuner skulle skrive evalueringsdesigns, som kunne deles pr. mail.

Det funktionsbaserede tilgængelighedskrav har alene været benyttet af Roskilde Kommune. Københavns Kommune har gjort opmærksom på muligheden på kommunens hjemmeside, men har ikke haft henvendelser fra interesserede bygherrer.

Ifølge Social- og Indenrigsministeriet var det en forudsætning for forligsparterne på Christiansborg, at dette forsøg skal evalueres af SBI, hvorfor det ikke er omfattet af kommunernes evaluering. Der er derfor ikke udarbejdet evalueringsdesign vedr. denne del i netværket.

Forsøgene omkring deleboliger, inklusionsboliger og startboliger forudsatte aftale med de almene boligorganisationer. Det samme gjorde runde 1-hjemmen om udslusningsboliger. Herudover krævede boligløsninger, der enten indebar huslejetilskud eller midler til eksternt

personale, afsættelse af budgetmidler, hvilket også var med til at forsinke iværksættelsen af forsøg. I Københavns Kommune er der indgået aftale med BL 1. kreds om, at boliger, som stilles til rådighed for boligsocial anvisning, vil kunne benyttes som hhv. udslusningsboliger, inklusionsboliger og startboliger. De to sidstnævnte boligformer kræver dog afsættelse af kommunale midler til støtte, som skal forankres i boligorganisationerne. Kommunen har prioriteret at arbejde med udslusningsboliger, fordi denne boligtype kan føre til permanent lejekontrakt for borgeren, og derfor er tættere på housing first principper end de øvrige typer. Kravet om forankring af støtten har dog også betydning for denne prioritering.

I anden runde fik frikommunenetværk om bedre styring af udgifterne på det specialiserede socialområde mulighed for at benytte frikommunebestemmelsen om udslusningsboliger. Silkeborg og Holstebro Kommuner har valgt at benytte denne mulighed. De to kommuner har adopteret evalueringsdesign om udslusningsboliger og indgår derfor i denne evaluering vedr. udslusningsboligbestemmelsen i frikommunelovens § 25.

Skæve boliger

I anden runde fik kommunerne mulighed for at stille en grund gratis til rådighed for skæve boliger i op til 30 år. Denne mulighed benyttes bl.a. i Københavns Kommune, men da der efterfølgende er kommet en permanent hjemmel til denne praksis, som trådte i kraft pr. 1. februar 2020. Projekter i pipeline betragtes derfor som omfattet af den nye permanente hjemmel. Den nye bestemmelse er i § 24 i bekendtgørelse om tilskud til fremme af udviklingen af almene boliger til særligt udsatte grupper (skæve boliger).⁴

4.5 Anbefalinger pga. processen i runde 2

Netværkskommunerne kan konstatere, at det er vanskeligt at arbejde med forsøgshjemler – her under med evaluering – når virkningen af forsøg er meget langsigtet og rækker ud over forsøgsperioden. Som eksempel kan fremhæves, at det er en længere proces at etablere skæve boliger. Der vil ikke meningsfyldt i en kortere forsøgsperiode kunne laves evaluering af virkningen af forsøg med udlån af grunde, når borgere formentlig først indflytter efter evalueringens aflevering.

Det anbefales derfor, at byggeprojekter ikke forventes evalueret få år efter hjemmelsgrundlag.

Hele processen gav stort tidspres i kommunerne og krævede mange ressourcer. Da første rundes ansøgninger kun var delvist imødekommet og endnu ikke iværksat, havde kommunerne ikke mulighed for at høste praktiske erfaringer ift. de første hjemler, før nye ansøgninger skulle indgives.

⁴ <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/75>

§ 24. Kommunalbestyrelsen kan beslutte at stille en kommunalt ejet ubebygget fast ejendom vederlagsfrit til rådighed for tilsagnsmotager til etablering af boliger efter denne bekendtgørelse.

Det anbefales derfor, at der i fremtidige forsøg bliver mulighed for at få indgive supplerende ansøgninger, når nye problemstillinger i et forsøg opdages. Et længerevarende samarbejde om forsøg uden rigide tidsrammer vil kunne understøtte en løbende udvikling og kvalificering af forsøg.

5. Runde 3

Ansøgninger i runde 3 skulle indgives inden 1. november 2017, dvs. før vedtagelse og ikrafttræden af hjemler begrundet i ansøgninger fra anden runde. Da ansøgningerne også forinden skulle godkendes politisk, blev ansøgningerne udarbejdet i sommeren 2017.

Flere dele af tidligere ansøgninger var ikke fyldestgørende besvaret i tidligere runder efter netværksskommunernes mening. For at sikre svar på alle ansøgninger, blev flere delelementer af tidligere ansøgninger derfor genfremsat.

5.1 Ansøgningerne i runde 3

Ansøgningernes fulde ordlyd kan ses i bilag 12.

Mulighed for økonomisk tilskud til særlige målgrupper

Ansøgningen henviser til lovhjemlen om udslusningsboliger fra runde 1. Her er mulighed for at udvide tilskudsperioden i almindelig lovgivning fra 2 til 2 ½ år. I ansøgningen ønskede kommunerne at udvide tilskudsperioden i op til 5 år for grupper, som har et længere udviklingsperspektiv ift. beskæftigelse, og ikke kan forventes at opnå forbedret betalingsevne på 2 ½ år. Hermed vil perioden afspejle varigheden af ressourceforløb.

Huslejetilskud til fastholdelse af borgere i bolig, der deltager i beskæftigelsesrettede projekter

Ansøgningen ønsker mulighed for at kunne fastholde borgere i bolig, hvis de deltager i fx STAR-projekter, men ikke når at optjene tilstrækkeligt antal timer til at fastholde ydelser og dermed bevare en betalingsevne, der sikrer, at borgerne kan fastholde nuværende bolig. Argumentationen var, at hvis boligen blev mistet, ville deltagelse i det beskæftigelsesrettede projekt formentlig også blive afbrudt.

Forebyggelse af udsættelse

Ansøgningen om forebyggelse af udsættelse rummede en række delforslag.

Bredere målgruppe for aktivlovens § 81a.

Bestemmelsen er aktuelt møntet primært på børnefamilier og socialt udsatte. Udsættelse kan være starten på social deroute for målgrupper, som ikke på afgørelsestidspunktet kan beskrives som udsatte, men fx umiddelbart i forbindelse med effektueringen af udsættelsen søger ophold på enten krisecenter eller herberg. En sådan målgruppe blev

ikke opfattet som i målgruppen for bestemmelsen, jf. også Ankestyrelsens praksisnotat⁵

Varighed på § 81a ydelse skal afspejle tidsperspektivet for en boligløsning

Ydelser efter § 81a kan gives i en kortere midlertidig periode. I nogle kommuner kan anden boligløsning dog trække ud. I ansøgningen ønskedes mulighed for, at ydelsen vil kunne bevilges i en længere periode, hvis det er nødvendigt for at have tid til at finde anden boligløsning.

Tidspunkt for mulige ydelser

Efter ankestyrelsens praksisnotat betragtes en lejer ikke som udsættelsestruet alene pga. en opstået restance, men først når der er en tilkendegivelse om, at lejemålet vil blive ophævet⁶, hvis ikke restancen betales, dvs. i praksis ofte i forbindelse med at sagen overgår til fogedsagsbehandling. Men mange udlejere vil ikke trække sager tilbage, når en sag først er nået til fogeden. Der blev bedt om mulighed for at bevilge en ydelse, allerede når en restance er opstået.

Frivillig administration af ydelser ud over kontanthjælp, integrationsydelse og pension

Særligt unge med sociale problemer oplever ofte skift mellem kontanthjælp og SU. Aktuelt kan SU ikke administreres. Dette fører ofte til problemer med restancer for unge. En mulighed for administration af fx SU kan forebygge at denne problemstilling opstår.

Mulighed for at aftale yderligere varsler om restancer

Kommunerne modtager iflg. almenboligloven varsel om restancer, der opstår hos anviste det første år efter indflytning. I ansøgningen ønskedes mulighed for at denne periode kan forlænges efter aftale.

Vidensopsamling til evaluering

Kommunerne modtager varsel fra fogedretterne om indkomne sager i retten, men modtager ikke underretning om sagernes udfald. For at kunne evaluere indsatser om forebyggelse af udsættelser, blev der ansøgt om adgang til udfaldet af udsættelsessagerne.

Fastlæggelse af serviceniveau ift. aktivlovens bestemmelser om enkeltydelser

Ved tildeling af enkeltydelser efter aktivloven kræves en konkret og individuel vurdering. Mange borgere har dog ensartede behov. Med ansøgningen blev der ønsket mulighed for etablering af "indflytningspakker" til fx hjemløse og flygtninge. Med ensartede pakker kan forskelsbehandling forebygges, og sagsbehandlingstiden kan

⁵ <https://ast.dk/til-myndigheder/vejledning-til-kommuner/praksisnotater-fra-temamoder-1/filer/praksisnotat-om-hjaelp-til-enkeltudgifter-og-midlertidige-huslejeudgifter-efter-aktivlovens-ss-81-og-ss-81-a.pdf> (se note 16)

⁶ <https://ast.dk/til-myndigheder/vejledning-til-kommuner/praksisnotater-fra-temamoder-1/filer/praksisnotat-om-hjaelp-til-enkeltudgifter-og-midlertidige-huslejeudgifter-efter-aktivlovens-ss-81-og-ss-81-a.pdf> (se note 15)

sænkes, når der ikke skal ske en meget individuel behandling af hvert enkelt stykke indbo.

Bedre udnyttelse af eksisterende boligkapacitet ift. deleboliger

I ansøgningen genfremsættes dele af ønskerne fra forslaget om øget fleksibilitet i delebolig-ordningen fra første runde. Ansøgningen består af flere delelementer.

Mulighed for boligstøtte til to beboere i delebolig

Ansøgningen om mulighed for at yde boligstøtte til deleboliger med 2 beboere blev fremsat i første runde, men fik afslag uden nærmere forklaring. I den tredje rundes ansøgning argumenteres der for, at en sådan løsning vil udgøre en bedre udnyttelse af boligkapacitet i kommunerne, som ellers ikke kan udnyttes til anvisning. Københavns Kommune måtte i 2016 returnere over 80 3-rums boliger, som ellers kunne have været udnyttet, hvis lejen kunne sænkes til betalbart niveau for to unge i delebolig via almindelig boligstøtte.

Mulighed for opkrævning af husleje incl. forbrug

I 1. runde bad netværket om mulighed for at husleje i deleboliger kan opkræves incl. forbrug. Ansøgningen blev ikke besvaret og blev derfor genfremsat i tredje runde. Årsagen var, at det ellers vil være en enkelt beboer, der hæfter for den samlede udgift og som dermed får ansvaret for at sikre opkrævning fra de øvrige beboere. Dette er i særligt en vanskelig situation at stå i, når der sker til- og fraflytning.

Deleboliger i privat og kommunalt byggeri

Deleboligbestemmelsen findes kun i lov om almene boliger – herunder henviser boligstøttebestemmelserne om deleboliger til lov om almene boliger. Der søges om mulighed for også at kunne sætte muligheden i spil også i forhold til kommunale og private boliger.

Øgede muligheder for samarbejde med private om boligsocial anvisning

I første runde bad netværket om bedre muligheder for samarbejde med private udlejere og påpegede krav i den nuværende lovgivning om hhv. at have områder med høj arbejdsløshed og om begrænset løbetid på aftaler som problemstillinger. I første lovgivningsrunde fik kommunerne adgang til at lave aftaler, uanset om de rummer områder med høj arbejdsløshed. I denne runde blev ønsket om at få ophævet kravet om begrænset løbetid på aftaler genfremsat.

Brug af udslusningsboliger som midlertidig bolig til nyankomne flygtninge

I første ansøgningsrunde blev der ansøgt om mulighed for at yde midlertidigt huslejetilskud til såvel socialt udsatte som nyankomne flygtninge. Baggrunden for ønsket om midlertidige tilskudsmuligheder for flygtninge var dels deres lave betalingsevne, som gør det vanskeligt at finde permanent bolig, dels at kommunen er forpligtet til at tilbyde midlertidig bolig, hvilket er en omkostningstung opgave. Ansøgningen blev imødekommet med øget mulighed for brug af udslusningsboliger til socialt udsatte borgere, men ikke besvaret ift. flygtninge.

Ansøgningen om tilskudsmulighed for flygtninge blev derfor nu genindgivet. Det understreges i ansøgningen at flygtninge alene vil få tilbudt boliger, der ikke kan benyttes til sociale målgrupper.

Forsøgsansøgning om billigt nybyggeri

Ansøgningen bestod af flere delelementer

Frasalg af ubebyggede restarealer ejet af almene boligafdelinger

Frasalg af ubebyggede arealer kan fx være del af en helhedsplan og bidrage til at sikre diversitet i et boligområde. Evt. indtægter ved et sådant salg skal indbetales som ekstra afdrag på lån og overskydende beløb tilfalder en dispositionsfond. Der ønskedes mulighed for at salgsbeløb i stedet kan disponeres i samarbejde mellem kommune og boligorganisation, således at der er mulighed for, at salg af grønne områder kan føre til forbedringer eller aktiviteter i det konkrete område.

Samdrift i almene boligområder med flere boligorganisationer

Mange boligafdelinger ligger tæt på hinanden, og aktuelt opføres mange mindre boligafdelinger. Her kan fælles drift - også på tværs af organisationer - være en god økonomisk løsning. Det aktuelle regelsæt er næsten umuligt at administrere efter, hvorfor der ønskes en løsning, hvor en boligorganisation via en ændring af sideaktivitetsbekendtgørelsen får mulighed for at varetage administrationen af andre organisationers afdelinger i samme nærområde.

Mulighed for midlertidig lejekontrakt

I første runde indgav netværket ansøgning om at benytte midlertidige lejekontrakter. Den mulighed, der blev givet, omhandlede imidlertid alene udslusningsboliger. Netværket ønsker mulighed for at midlertidig lejekontrakt også kan benyttes i fx bofællesskaber, opgangsfællesskaber og boliger oprettet efter almenboliglovens § 105, således at kontrakten følger borgerens udvikling. Med permanente lejekontrakt fyldes pladserne, og borgerens udvikling sættes i stå.

5.2 Tilbagemeldingen i runde 3

Netværket fik tilbage melding på runde 3 ansøgningerne den 20. december 2017. Tilbage meldingen omfattede også to ansøgninger fra anden runde (se bilag 14).

Frasalg af friarealer og samdrift af almene boligafdelinger

Ansøgningen om frasalg af friarealer blev imødekommet i tilpasset form. Ministeriet mente, at ansøgningen om samdrift var omfattet af Udbudsloven, som er baseret på EU-regler. Den del kunne derfor ikke imødekommes.

Forebyggelse af udsættelser

Ministeriet mente, at perioden for en ydelse efter § 81a ikke har en fast overgrænse, hvorfor en lejer vil kunne støttes, til varig løsning findes. Der ville også kunne bevilges en ydelse, før en sag overgår til fagedbehandling, hvis blot det er klart, at der vil opstå en restance.

Denne del er dog ikke helt i overensstemmelse med praksisnotatet fra Ankestyrelsen⁷

Ministeriet ville søge at imødekomme ansøgningen om mulighed for at udvide underretninger om anviste borgeres restancer til 2 år efter indflytning og samtidig arbejde på en praktisk løsning vedr. indhentning af oplysninger om hvilke udsættelser, der effektueres.

Regeringen fandt ansøgningen om bredere målgruppe for AKL § 81 a vag og bred og mente, at forslaget ville kunne udhule kontanthjælpsloftet. Der blev derfor givet afslag på denne del af ansøgningen.

Ansøgningen om at kunne foretage frivillig administration af flere ydelser (fx SU) blev afvist, fordi det vil påføre staten administrative udgifter, da it-understøttede sagsge gange ville skulle gøres manuelle.

Samarbejde med private udlejere

Muligheden for at indgå aftaler med private udlejere blev udvidet fra 6 år til 12 år. Forsøg vil denne bestemmelse ville dermed kunne løbe også efter udløbet af selve frikommuneordningen. Det er efterfølgende mundtligt tilkendegivet fra Boligministeriet, at en 12 års frikommuneaftale ikke kan følges af en 6-årig aftale efter den almindelige bestemmelse.

Mulighed for at udbrede boligtyper fra almenbolig lov til privat byggeri

Ansøgning om at oprette forskellige almene boligtyper (udslusningsboliger, inklusionsboliger og startboliger) i samarbejde med private udlejere blev imødekommet.

Mulighed for at give huslejestøtte i op til 5 år i udslusningsboliger

Udslusningsboligbestemmelsen blev ændret, så den samlede udslusningsperiode med tilskud kunne vare op til 5 år.

Bredere mulighed for huslejetilskud

Ministeriet gjorde opmærksom på, at kommunerne kan yde en forhøjet boligstøtte til personer, som har et særligt boligbehov betinget af personens fysiske eller psykiske funktionsnedsættelse. Denne konstatering skete formentlig som følge af tilbagemeldingen fra første runde, hvor ministeriet tilkendegav, at der skulle ske afklaring af muligheden for direkte huslejetilskud. Dette var dog i runde 1 ikke af netværket tænkt som en mulighed, der alene skulle omfatte med borgere med handicap. Begrundelsen for afslaget om at kommunen havde mulighed for at yde særlig boligstøtte var imidlertid ikke korrekt, jf. nedenfor i afsnit 5.3.

Deleboliger

Der blev givet afslag på at oprette deleboliger i privat byggeri. Begrundelsen var, at "regeringen finder det uhensigtsmæssigt

⁷ <https://ast.dk/til-myndigheder/vejledning-til-kommuner/praksisnotater-fra-temamoder-1/filer/praksisnotat-om-hjaelp-til-enkeltudgifter-og-midlertidige-huslejeudgifter-efter-aktivlovens-ss-81-og-ss-81-a.pdf> (se note 15)

forsøgsvis at løse en generel mangel på billige boliger i de større byer ved at give en bredere adgang til en delvist statsfinansieret boligstøtte. Ansøgningen om at benytte deleboliger i kommunalt byggeri ses ikke besvaret.

Ministeriet opfattede det således, at ansøgningen om mulighed for at kunne opkræve af husleje incl. forbrug efter netværkets ønske skulle bortfalde, og havde derefter ikke taget stilling til den. Det var en misforståelse. Netværket havde dog ikke mulighed for at gøre noget ved misforståelsen, da der var tale om sidste ansøgningsrunde.

Borgere i beskæftigelsesrettede projekter

Forsøg med huslejetilskud til borgere i beskæftigelsesrettede projekter blev afvist med henvisning til, at målgruppen var for bred, og at forsøg kunne neutralisere elementer i regeringens beskæftigelsespolitik.

Fastlæggelse af serviceniveau ift. enkeltydelser

Der blev givet afslag på forslaget om at operere med "pakker" med henvisning til, at kommunen har ret til at opstille vejledende retningslinjer, der sikrer en mere ensartet sagsbehandling, så længe disse retningslinjer ikke tilsidesætter en konkret og individuel vurdering af, om den enkelte families behov afviger fra den "faste indflytningspakke". Denne tilbagemelding blev efterfølgende uddybet i en mail fra STAR, hvoraf det bl.a. fremgår:

"Lovgivningen stiller hverken krav om eller forhindrer, at kommunen anvender vejledende retningslinjer som led i administrationen af ansøgninger om hjælp efter kapitel 10 i LAS, og lovgivningen indeholder ikke regler om, hvordan vejledende retningslinjer kan fastsættes.

Den enkelte kommune kan godt fastsætte vejledende retningslinjer med henblik på at gøre sagsbehandlingen mere ensartet og gennemskuelig. Det er kommunen, der beslutter, hvordan de vejledende retningslinjer skal udformes - fx om der skal fastsættes forskellige retningslinjer for forskellige grupper af borgere i forskellige situationer.

Det afgørende er, at retningslinjerne er vejledende. Der skal foretages en konkret og individuel vurdering – både af borgerens økonomi og af, om udgiften er rimelig og nødvendig, og derfor kan retningslinjerne alene anvendes som udgangspunkt for en konkret individuel vurdering."

Udslusningsboliger til flygtninge

Der blev givet afslag med henvisning til, at man fandt det uklart, hvordan flygtninge ville blive prioriteret ift. andre målgrupper. Afslaget blev begrundet med, at flygtninge hermed kunne få øget adgang til boliger og en sær adgang til tilskud.

Midlertidig lejekontrakt v. ophold i § 105-bolig

Det blev givet afslag. Det blev påpeget, at kommunerne kan lave midlertidige tilbud efter servicelovens § 107, og at kommunernes ønske

pegede på et underliggende strukturelt problem og forskelle i finansieringsmodeller, hvilket ikke kan rettes i et frikommuneforsøg.

Højere maksimumbeløb pr. m² i små familieboliger (ansøgning fra runde 1)

Der blev givet afslag. Det blev påpeget, at der var risiko for højere statslige udgifter og/eller højere aktivitet samt administrative udgifter for staten, fordi understøttende it ikke kan tilrettes for en forsøgsperiode.

Opsigelsesadgang i almene ældreboliger (ansøgning fra runde 1)

Det var siden første runde overvejet, om kommunerne kunne få en opsigelsesadgang i ældreboliger i lighed med adgangen til opsigelse i plejeboliger fra første runde. Forsøg blev afvist, fordi det vil stille lejere dårligere i ældreboliger end i familieboliger. Netværket havde i højere grad ønsket at arbejde med midlertidige lejemaal end med opsigelsesadgang, og dette i både ældre- og familieboliger.

Netværkskommunerne er blevet opmærksomme på, at der i regeringens lovprogram for 2020-21 er varslet mulighed for en forsøgsordning med opsigelse af hhv. ældre- og plejeboliger⁸.

Frafaldne ansøgninger

Ministeriet noterede sig, at netværket havde frafaldet ansøgninger om ventilationskrav, parkering og nøglefærdigt byggeri fra tidligere ansøgningsrunder efter nærmere afklaring. Det skal imidlertid understreges at ansøgningen om nøglefærdigt byggeri alene blev frafaldet med henvisning til, at ministeriet var i gang med en afklaring med henblik på ny permanent lovgivning på området.

Denne afklaring førte til en lovændring der oprindeligt blev fremsat i 2018⁹, bortfaldt pga. folketingsvalg, men blev genfremsat og vedtaget i 2019.

5.3 Netværkets erfaringer på grundlag af runde 3

Flere af netværkets ansøgninger fik afslag pga. uklart beskrevet målgruppe, misforståelser om prioriteringer og administrative udgifter til staten pga. håndtering af forsøg.

Det er uheldigt, når en ansøgning får afslag med henvisning til at forsøget er uklart beskrevet eller målgruppen ikke afgrænset eller pga. misforståelser. Desværre var der ikke flere runder til forsøgsansøgninger og dermed ikke mulighed for, at evt. misforståelser kunne opklares. Det havde været hensigtsmæssigt, hvis sådanne misforståelser kunne opklares, før der blev givet endeligt svar på en ansøgning. Det er også uheldigt, når der fx i forhold til ansøgningen om udslusningsboliger til flygtninge skrives at det er uklart, hvordan flygtninge prioriteres, når netværket netop har beskrevet prioriteringen i ansøgningen.

⁸ <https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/lovprogram-for-folketingsaaret-2020-2021/> (se s. 9)

⁹ <https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/L214/BEH1-84/forhandling.htm>
<https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L12/BEH1-4/forhandling.htm>

I netværkets optik, så medfører forsøg nødvendigvis administrative udfordringer, fordi visse sager eller målgrupper så modtager en særlig sagsbehandling. Forsøg fører også nødvendigvis til en forskel for de borgere, som er omfattet af forsøg i forhold til borgere, om ikke deltager.

Begrundelsen for afslaget om mere generelle tilskudsmuligheder gav anledning til et efterfølgende forløb. Det er nemlig rettelig således, at det ikke er kommunerne, der har mulighed for at bevilge særlig boligstøtte til borgere med handicap. Den 9. februar 2018 bekræftede STAR dette:

“Vi skal i den forbindelse oplyse, at det er Udbetaling Danmark og ikke kommunen, der er ansvarlig for at foretage skønnet efter stk. 6, idet Udbetaling Danmark har kompetencen til at træffe alle afgørelse efter lov om individuel boligstøtte”:

Herefter tilkendegav Social- og Indenrigsministeriet, at ansøgningen ville betragtes som afslået og ikke som afklaring af, at kommunerne selv havde hjemmel i forvejen.

5.4 Netværkets brug af hjemler efter runde 3

Netværket besluttede efter 3. runde lovgivning at tilrette evalueringdesign vedr. udslusningsboliger. Alle forsøg efter udslusningsbestemmelsen er derefter sket efter den udvidede bestemmelse, der giver adgang til tilskud/udslusningsperiode i op til 5 år.

Københavns Kommune har gennem hele perioden forsøgt at etablere et samarbejde med private udlejere. Da private boliger ofte har en højere leje end almene boliger, har det ikke været muligt at etablere et sådant samarbejde uden samtidig brug af udslusningsboligbestemmelsen og muligheden for at etablere udslusningsboliger i privat udlejningsbyggeri. Imidlertid er også udslusningsboliger i privat regi ramt af modregningsproblematikken (se afsnit 8.1.9). Det har derfor ikke været muligt at anvise borgere. Flere aftaler er undervejs, og det er forhåbningen, at de kan indgås for en periode på 12 år, jf. frikommunelovens § 26 k. Det er i den forbindelse forhåbningen, at der indføres fritagelse for modregning i foråret 2021, som varslet i regeringens lovkatalog for 2020-21¹⁰. Eftersom ingen aftaler er indgået endnu, er der ikke lavet særligt evalueringskoncept eller særlig evaluering af denne mulighed.

Netværket har – uden ny hjemmel – fået mulighed for at indhente resultaterne af udsættelsessager fra de lokale fogedretter. Efter lidt startvanskeligheder er der nu fast kontakt hver måned i Københavns Kommune. Da denne mulighed ikke er en del af frikommunehjemlerne, er der ikke lavet særlig evaluering af denne mulighed.

5.5 Anbefalinger pga. processen i runde 3

Netværket anbefaler, at der i fremtidige forsøg sker en sikker afklaring af hvornår ansøgninger frafalder og at det bliver en fast del af fremtidige

¹⁰ <https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/lovprogram-for-folketingsaaret-2020-2021/> (side 48)

processer, at det sikres, at der er fælles forståelse af en ansøgnings indhold.

Der bør også ske fælles forventningsafstemning om, at det er en del af forsøgs natur, at borgere, der deltager i forsøg stilles anderledes end andre. Der vil nødvendigvis ske en forskelsbehandling, når der sker forsøg.

Endelig bør der være mulighed for dialog om afslag, der bygger på misforståelser – som fx afslaget om tilskud, der blev bygget på kommunernes angivelige mulighed for særlig boligstøtte, og det efterfølgende blev klarlagt for alle involverede, at kommunerne ikke har en sådan mulighed.

6. Den samlede proces og ressourcekrav

Generelt stillede deltagelsen i netværket meget store krav til kommunerne, det gælder både i forhold til viden og ressourceforbrug. Ansøgningerne havde udgangspunkt i socialområdet i de enkelte kommuner, men i møder deltog medarbejdere fra mange ministerier og styrelser. Det blev fra statslig side forventet, at kommunerne havde klare svar på fx konsekvenser for afledt lovgivning. De tidsmæssigt pressede processer gav også store udfordringer, når seksgeografisk spredte kommuner skulle udarbejde nye ansøgninger på kort sigt. Dette er bl.a. baggrunden for, at der var færre kommuner med i ansøgningerne om forsøg i anden og tredje runde end i første runde.

Kommunerne fandt dog hurtigt en samarbejdsform, hvor der blev holdt møder via skype. Der er pga. samarbejdet om frikommuneforsøg etableret et bredere samarbejde, hvor der sparres på kryds og tværs også om andre emner. Flere af kommunerne har været fælles om en ansøgning til Socialstyrelsen om boliger til unge hjemløse. Det har været nyttigt for alle parter at få kendskab til at der kan være ens problemstillinger i mindre kommuner som Favrskov og i store kommuner som København. Det er en fælles erfaring, at boligproblemstillinger ikke kun ses i store kommuner eller i Storkøbenhavn, men også for at løsninger bør være forskellige og bl.a. tage højde for det lokale boligmarked i den enkelte kommune (herunder priser og boligsammensætning) og for målgruppernes omfang i hhv. store og små kommuner.

Der kan næppe laves en løsning, som rummer den samlede kompleksitet på området og samtidig løser problemstillingerne for alle kommuner. I stedet er erfaringen, at der er et generelt behov for friere rammer og at det er i kombinationen af mange mindre tiltag, at man formentlig kan finde løsninger, som rummer både alle kommuner og alle målgrupper.

7. De ansøgninger, der førte til generelle regelændringer

En række af de ønsker, som netværket har fremsat som led i de tre ansøgningsrunder, har ikke ført til forsøg. I stedet er der lavet permanente regelændringer enten som alternativ til forsøg eller i forsøgsperioden.

Krav om opførsel af affaldsskakter

I første runde søgte netværket om mulighed for at fravige kravet om at opføre affaldsskakter. Et sådant forslag kan sænke både byggeudgifter og driftsudgifter i almene boliger. Herudover er skakterne vanskeligt forenelige med affaldssorteringskrav.

I foråret 2017 meddelte den daværende boligminister, at der ville blive lavet en generel ændring af bygningsreglementet, og kravet om affaldsskakter afskaffet. Ændringen blev gennemført pr. 1. juli 2017.¹¹

Brug af salgsprovenu i udsatte områder

Netværkskommunerne ønskede mulighed for, at salgsprovenu ved salg af arealer i udsatte områder kunne benyttes til fordel for områdets beboere. I lov om almene boliger blev der gennemført en ændring pr. 1. december 2018, hvorefter ministeren efter ansøgning kan godkende, at salgsprovenu kan overføres til dispositionsfonden frem for at skulle indbetales som ekstraordinært afdrag.¹²

Nøglefærdigt alment byggeri

Den 27. marts 2019 fremsatte boligministeren forslag om mulighed for at opførelse af almene boliger kan ske i samarbejde mellem almene boligorganisationer og private bygherrer.¹³ Forslaget blev ikke vedtaget pga. folketingsvalg. Den 2. oktober 2019 blev forslaget genfremsat, det blev vedtaget og trådte i kraft 1. januar 2020.¹⁴

Udslusningsboliger i ældreboliger (frikommunelovens § 25)

Den 11. oktober 2019 fremsatte boligministeren et lovforslag, som bl.a. indeholdt bestemmelse om, at kommuner og boligorganisationer skulle have mulighed for at indgå aftale om at benytte almene ældreboliger som udslusningsboliger.¹⁵

Forslaget byggede formentlig på frikommunenetværkets hjemmel til at benytte både ældre- og ungdomsboliger som udslusningsboliger. Boligministeren trak dog lovforslaget tilbage, hvorfor der pt. ikke er permanent hjemmel til at benytte ældreboliger som udslusningsboliger.

Skæve boliger - udlån af grund (frikommunelovens § 26 a)

Pr. 1. februar 2020 trådte ny bekendtgørelse om tilskud til fremme af udviklingen af almene boliger til særligt udsatte grupper (skæve boliger) i kraft. I bekendtgørelsens § 24 gives der mulighed for, at kommunen kan beslutte at stille en kommunalt ejet ubebygget fast ejendom vederlagsfrit til rådighed for etablering af skæve boliger. Dette permanentgør den hjemmel frikommunenetværket har haft i frikommunelovens § 26 a.

¹¹ https://bygningsreglementet.dk/Tekniske-bestemmelser/03/Vejledninger/Generel_vejledning?Layout=ShowAll

¹² <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/1322>

¹³

https://www.ft.dk/ripdf/samling/20181/lovforslag/l214/20181_l214_som_fremsat.pdf

¹⁴ <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/l12/index.htm>

¹⁵ https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/l62/20171_l62_som_fremsat.htm

Når kommunerne ikke har benyttet frikommunehjemlen, skyldes det bl.a. at skæve boliger i stedet vil blive realiseret efter den nye permanente regel i stedet.

8. De ansøgninger, der førte til konkrete forsøg i kommunerne

I alt tre frikommunehjemler har ført til konkrete forsøg i kommunerne. Det drejer sig om

- Frikommunelovens § 25 om udslusningsboliger
- Frikommunelovens § 26d om nybyggeri
- Frikommunelovens § 27 om indretning af deleboliger

8.1 Evaluering af udslusningsboliger (§ 25)

Alle netværkets kommuner har enten benyttet eller forsøgt at benytte udslusningsboligbestemmelsen i frikommunelovens § 25. Ingen borger er anvist til en udslusningsbolig før efter 3. rundes ansøgning blev imødekommet. Al evaluering er derfor sket efter den endelige formulering af bestemmelsen. I anden runde fik frikommunenetværk om bedre styring af udgifterne på det specialiserede socialområde adgang til at benytte bestemmelsen. Dette netværks brug indgår i denne evaluering efter aftale mellem de to netværk. Der er konkret indsendt evalueringsmateriale fra Silkeborg og Holstebro kommuner, som er de to kommuner i det sidstnævnte netværk, der har brugt forsøgshjemlen vedrørende udslusningsboliger.

I Københavns Kommune blev der ikke anvist borgere til udslusningsboliger, da det som led i iværksættelsen af forsøget blev opdaget, at der manglede hjemmel til at undlade modregning i forsørgelsesydelse. De øvrige kommuner har gennemført deres forsøg i god tro, idet ingen ville kunne forudse, at dette var en problemstilling, når den hjemmel, der lå til grund for forsøget havde eksisteret siden 2005.

8.1.1 Hvor mange aftaler er indgået med udlejere?

Alle kommuner, der har deltaget i forsøg, har indgået aftaler med almene boligorganisationer.

I **Høje-Taastrup Kommune** blev der i 2019 indgået en 4-årig aftale med BL 9. kreds om anvisning og udlejning af familieboliger, som også omfatter muligheden for at etablere udslusningsboliger. Hermed ville nogle af de boliger, som ellers returneres til boligorganisationerne, fordi de er for dyre for målgruppen, kunne udnyttes som udslusningsboliger. Aftalen omfatter alle almene boligorganisationer i Høje-Taastrup Kommune. Det er aftalt, at der kan etableres i alt 10 udslusningsboliger og 5 deleboliger (med tre beboere hver) pr. år.

I **Roskilde Kommune** er der indgået aftale om brug af ungdomsboliger som udslusningsboliger med en boligorganisation. Der er to større boligorganisationer med familieboliger i kommunen. Der er indgået aftale om i alt 14 ungdomsboliger, men da boligerne i forvejen er beboet, etableres udslusningsboligerne i takt med almindelig fraflytning. Der har som udgangspunkt ikke været behov for at tilknytte tilskud til boligerne, da de i forvejen har en tilstrækkeligt lav husleje.

I **Aarhus Kommune** findes udslusningsboliger blandt de ledige boliger, kommunen modtager til anvisning som følge af den generelle anvisningsaftale med boligorganisationerne. Konkret spørges boligorganisationen til råds, før en udslusningsbolig etableres. En planlagt etablering kan aflyses pga. konkrete udfordringer i den pågældende boligafdeling. Alle 13 boligorganisationer i Aarhus indgår i ordningen. Der benyttes først og fremmest familieboliger, og kun undtagelsesvis ungdomsboliger. Der benyttes ikke ældreboliger, idet de er for dyre for målgruppen.

Århus Kommunen har i forhold til boligforeningerne ønsket at få udpeget cirka 40 relevante udslusningsboliger årligt. En sådan aftale er i proces. Der arbejdes sideløbende på et en aftale om en hurtig opsigelsesproces i udslusningsboliger, der ikke fungerer.

Der benyttes i Aarhus Kommune tilskud i meget begrænset omfang, idet det i vidt omfang har været muligt at finde tilstrækkeligt billige boliger til ordningen.

I **Favrskov Kommune** er der indgået aftaler med 3 af de boligorganisationer, der har boliger i kommunen. Det er aftalt, at der er boliger, der i øvrigt stilles til rådighed for anvisning, der benyttes til ordningen. Borgere med børn prioriteres i forhold til de boliger, der er til rådighed. Der kan benyttes både familie-, ungdoms- og ældreboliger.

Randers Kommune har indgået aftale med en af de tre boligorganisationer, som har boliger i kommunen. Det skyldes, at kun den ene organisation har boliger, der er egnet som udslusningsboliger. Boligerne i Randers er generelt så billige, at der kun har været behov for at yde tilskud for 9 udslusningsboliger. Generelt har der kunnet findes boliger, der med almindelig boligstøtte og § 34 ydelse har været i et prisleje borgerne har kunnet betale. Der er ikke lavet en særlig aftale om et bestemt antal boliger. Der benyttes boliger, som i forvejen er til rådighed for kommunal boligsocial anvisning.

I **Københavns Kommune** blev der i 2019 indgået en generel 4-årig aftale med BL 1. kreds om brug af familie- og ungdomsboliger, der er indsendt til boligsocial anvisning som udslusningsboliger. Hermed ville nogle af de boliger, som ellers returneres til boligorganisationerne, fordi de er for dyre for målgruppen, kunne udnyttes som udslusningsboliger. Aftalen omfatter alle almene boligorganisationer i Københavns Kommune. Det er aftalt, at der kan etableres i alt 75 udslusnings- eller inklusionsboliger pr. år. Hvis en ordning realiseres i København, vil huslejetilskud være et nødvendigt element. Der er stor mangel på særligt familieboliger i et prisleje, som målgruppen har råd til at betale. Forhandlingerne om aftalen blev forsinket som følge af regeringens forslag om indsats mod parallelsamfund, som havde væsentlig betydning for denne aftale. Endelig lovgivning på dette område blev vedtaget i slutningen af november 2018. Da aftalen skulle tage højde for de endelige formuleringer og konsekvenser af den nye lovgivning, trådte aftalekomplekset derfor først i kraft 1. juli 2019. Sideløbende med forhandlingerne om udlejningsaftale afsatte borgerrepræsentationen midler i budget 2019 til tilskud og støtte tilop til 75 borgere pr. år i enten inklusions- eller udslusningsboliger. I tredje runde blev muligheden for udslusningsboliger udvidet så kraftigt, at

disse boliger blev set som den bedste løsning for både borgere og kommunen. Kommunen arbejdede derfor videre med udslusningsboliger som primær løsning.

I **Silkeborg Kommune** er der indgået aftaler med 2 ud af de i alt 5 almene boligorganisationer i kommunen om brug af almene familie-, ældre- og ungdomsboliger som udslusningsboliger. Herudover benyttes kommunale ældreboliger som udslusningsboliger i det omfang, at de ikke kan lejes ud til den primære målgruppe med henblik på at nedbringe udgifter til tomgangsleje. Der er ikke sat en begrænsning i forhold til antallet af boliger, der kan benyttes som udslusningsboliger. Der har været benyttet huslejetilskud i forbindelse med boligerne. Der var været stor bevidsthed om forinden at vurdere, om borgerne var berettiget til boligstøtte og § 34 støtte.

I **Holstebro Kommune** er der indgået aftaler om brug af udslusningsboliger med de to boligorganisationer, som har boliger i kommunen. Der er ikke i aftalerne særlige begrænsninger ift. det antal boliger eller de boligtyper, der kan benyttes som udslusningsboliger. Kommunen har dog fokus på at benytte ældreboliger, fordi kommune ift. ældreboliger har pligt til at dække evt. udgifter til tomgangsleje. Der benyttes tilskud til huslejen og ikke blot midlertidig lejekontrakt.

8.1.2 Hvor mange udslusningsboliger er etableret?

I **Høje-Taastrup Kommune** er forsøget ikke blevet implementeret. Det skyldes dels, at det har været svært at finde borgere fra den boligsociale anvisning, som var i målgruppen for en udslusningsbolig. Det blev vurderet, at borgerne inden for tidsrammen ikke ville være i beskæftigelse eller uddannelse og dermed ikke have udsigt til en indtægtsforbedring og dermed kunne betale huslejen. Dels var det vanskeligt at etablere en ordning med viden om den modregningsproblematik, som er nærmere beskrevet under afsnit 8.1.9.

Pr. 1. august 2020 er der etableret 3 udslusningsboliger i **Roskilde Kommune**.

Der er i **Aarhus Kommune** i alt anvist 35 borgere til udslusningsbolig. 24 borgere var mænd, mens 11 var kvinder. Størstedelen (57 %) var i alderen 30-49 år. 26 % var 18-29 år. Målgruppen har meget forskellige problemstillinger, hvorfor de nødvendige indsatser også har været individuelt tilpasset.

I **Favrskov Kommune** er der etableret 4 udslusningsboliger. De 3 indflyttes i efteråret 2020 og er dermed ikke omfattet af denne evaluering. Der er benyttet tilskud i forbindelse med ordningen.

I **Randers Kommune** er der etableret i alt 9 udslusningsboliger. 3 boliger er etableret i almene familieboliger, mens 6 boliger er etableret i kommunens egne ældre/handicap-boliger.

Første bolig blev etableret i maj 2018 og den nyeste er etableret i februar 2020.

I **Københavns Kommune** blev der i budget 2019 afsat midler til oprettelse af 75 udslusningsboliger pr. år. Der blev afsat midler til hhv. huslejetilskud og til en særlig beskæftigelsesrettet indsats, der skulle

sikre, at beboerne kom i beskæftigelse eller uddannelse inden tilskuddets udløb. Forsøget blev imidlertid sat i bero i maj 2019 pga. en modregningsproblematik, som er nærmere beskrevet under afsnit 8.1.9. Forsøget er senere helt aflyst og midler til tilskud og støtte betalt tilbage til kommunekassen. Hvis der indføres en permanent hjemmel, der løser modregningsproblematikken, som annonceret i lovkatologet for 2020-21¹⁶ vil kommunen benytte denne frem for at gennemføre et meget kortvarigt forsøg.

I **Silkeborg Kommune** er der etableret i alt 16 udslusningsboliger.

I **Holstebro Kommune** er der etableret 4 udslusningsboliger

Samlet set er der på tværs af kommunerne etableret 71 udslusningsboliger. Det afhænger af etableringstidspunktet, om boligen fortsat er udslusningsbolig eller er overgået til almindelig lejekontrakt.

8.1.3 Bidrager udslusningsboliger med at nedbringe ventetiden på en bolig?

I **Høje-Taastrup Kommune** var der en forventning om at kunne anvende de dyre boliger til udslusningsboliger og dermed undgå, at de returneres til boligorganisationen. Dette vil kunne føre til kortere ventetider, fordi flere boliger udnyttes til anvisning.

I **Roskilde Kommune** er ventetiden på bolig generelt meget variabel, så det er ikke muligt at sige, om ventetiden nedbringes. Det afhænger generelt af, om der er boliger ledige, når en borger har behov for en udslusningsbolig.

Aarhus Kommune oplyser, at det er vanskeligt at opgøre, hvordan og om udslusningsboliger har påvirket den generelle ventetid på bolig via kommunal boligsocial anvisning. Udslusningsboliger udvælges blandt de boliger, der i øvrigt stilles til rådighed for den boligsociale anvisning. Borgere i målgruppen for en udslusningsbolig bliver dermed en ny målgruppe for anvisningen. Målgruppen ville tidligere ofte være blevet tilbudt et SL § 107 eller § 110 tilbud.

I **Favrskov Kommune** benyttes boliger, som ellers ville være benyttet til almindelig boligsocial anvisning, hvorfor ventetiderne ikke påvirkes

Randers Kommune har ikke et højt pres på boligmarkedet. Der er generelt kort ventetid for borgere, der har behov for boligsocial anvisning. Det er derfor ikke muligt at opgøre om etableringen af udslusningsboliger har påvirket ventetiden.

I **Københavns Kommune** ville brug af 75 boliger, som ellers ville blive returneret, svare til en forøgelse af den boligsociale anvisning på ca. 9,4 %. Det vil kunne antages, at reduktion i ventetid ville kunne have fået et tilsvarende omfang. Der er indgået aftale med BL 1. kreds om, at der benyttes boliger som i forvejen er til rådighed for den kommunale boligsociale anvisning, som ellers ville være for dyre for målgruppen i anvisningen. Aktuelt returneres denne type bolig til boligorganisationen og udlejes efter almindelig venteliste.

¹⁶ <https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/lovprogram-for-folketingsaaret-2020-2021/> (se s. 48)

I **Silkeborg Kommune** har det ikke været muligt at opgøre en forskel i ventetid på boligsocial anvisning, men der er indikationer på, at muligheden for at oprette udslusningsboliger har ført til et øget flow på kommunens SL § 107 tilbud.

I **Holstebro Kommune** er udslusningsboligerne benyttet som et alternativ til SL § 107 tilbud, fx for borgere, der ikke ønskede eller ikke magtede at bo i tæt fællesskab eller som kun ønskede en SL § 107 plads i Holstebro. Der har ikke været ventetid på udslusningsboliger, mens der for borgere, der alene ønsker en SL § 107 plads i Holstebro kan være op til 6 måneders ventetid.

8.1.4 Hvordan oplever målgruppen at bo i en midlertidig udslusningsbolig?

Kommunerne har interviewet et repræsentativt antal borgere i forhold til antallet af oprettede udslusningsboliger i den enkelte kommune om det at bo i udslusningsbolig.

Spørgsmålet er ikke relevant for **Høje-Taastrup Kommune**, som pga. modregningsproblematik ikke har realiseret anvisning til udslusningsboliger.

Roskilde Kommune har interviewet 3 borgere over telefon pga. Corona-restriktioner. Alle er glade for deres bolig. Nogle af dem har haft usikkerhed ift. at bo alene. Ingen af de 3 har tænkt nærmere over, at der er tale om en midlertidig bolig, men glæder sig i stedet over ikke at være på botilbud og selv at kunne styre hverdagen.

Aarhus Kommune har kontaktet alle de 35 borgere, der har fået en udslusningsbolig. 9 borgere viste interesse i at indgå i evalueringen via enten fysiske eller telefoniske interviews. Alle er tilfredse med tildelingen af en udslusningsbolig, og der er en tydelig tendens til, at borgerne oplever en fremgang i forhold til at få hånd om deres særlige sociale problemer. De oplevede enten en mere stabil hverdag med arbejde eller uddannelse eller at få bedre styr på psykiske problemer og misbrug, eller blot at få mere ro i hverdagen. En del af borgerne var ikke bevidst om, at boligen var midlertidig. Nogle borgere var blevet bevidst om dette i forbindelse med, at de overgik til en ordinær lejekontrakt. Borgerne har generelt været motiverede for at fastholde boligen, og det kan ikke entydigt afgøres, om denne motivation ville have været anderledes, hvis boligen fra start havde været permanent.

I **Favrskov Kommune** var der på opgørelsestidspunktet alene en borger i udslusningsbolig. Denne borger udtrykker glæde ved at bo i udslusningsboligen og oplever det som et almindeligt lejemål.

Randers Kommune har lavet status vedr. alle 9 borgere, der bor eller har boet i udslusningsbolig. Det fremgår heraf, at nogle af borgerne har oplevet ro og tryghed ved at få egen bolig, og at de generelt ønsker at fastholde boligen. En enkelt borger udtrykker utryghed over det forhold at lejekontrakten i første omgang er midlertidig.

Spørgsmålet er ikke relevant for **Københavns Kommune**, som pga. modregningsproblematik ikke har realiseret anvisning til udslusningsboliger.

Silkeborg Kommune har interviewet 5 borgere ud af i alt 16. De interviewede borgere har på interviewtidspunktet haft en botid i udslusningsbolig på mellem 4 og 12 måneder.

To af disse borgere har tidligere haft længerevarende ophold på SL § 107 tilbud. Begge borgere oplyser, at de har lettere ved at have besøg, og at det er dejligt at føle sig normal. Den ene har tidligere forsøgt at bo i egen bolig, men måtte efter en periode tilbage på SL § 107-tilbud. Hun beretter, at hun har fået en bedre lejlighed, hvilket har stor betydning for hendes psykiske velbefindende. For den anden borger betyder boligen, at hun har fået en følelse af at kunne komme videre med sit liv. Begge har forventning om at kunne fastholde boligen, når tilskuddet udløber, hvorfor midlertidigheden ikke har stor betydning.

To andre borgere har haft ophold på § 110 tilbud og oplyser at det er nemmere at indgå i sociale fællesskaber, når man har egen bolig. For den ene har midlertidigheden betydning, fordi det giver usikkerhed ift. om han kan fastholde boligen.

Der er desuden interviewet en borger i den udvidede målgruppe om borgere med sociale problemer og behov for hjælp til at få og fastholde en bolig. Der er konkret tale om en borger, der har været sofasover. Denne borger tilskriver boligen, at hun nu har fået et langt større socialt liv og netværk end tidligere.

Holstebro Kommune har interviewet 1 borger ud af i alt 4 i udslusningsboliger. Borgeren er glad for at have fået sin egen bolig, men er dog ked af at være omgivet af naboer, der er ældre. Hun er bekymret for, om hun kan fastholde boligen ved udløb af tilskud. Hun har et beskedent netværk, som det dog er blevet nemmere at se, nu hvor hun har fået egen bolig. Hun håber, at ledige boliger i området vil blive udlejet til personer på hendes egen alder.

8.1.5 Hvordan klarer målgruppen sig personligt, socialt og ift. uddannelse og beskæftigelse?

Spørgsmålet er ikke relevant for **Høje-Taastrup Kommune**, idet ingen her er anvist til en udslusningsbolig.

I **Roskilde Kommune** har beboerne i udslusningsboligerne gode sociale fællesskaber og har fundet det let at komme i kontakt med andre. De har fået mere lyst til at indgå i fællesskaber. Ingen af de tre beboere er i beskæftigelse, men de er alle i gang med uddannelsesforløb, som har til formål at føre til beskæftigelse.

I **Aarhus Kommune** er beboerne i udslusningsboliger meget bevidst om, at deres fremgang i forhold til fx at få en normal hverdag og komme i uddannelse og beskæftigelse, skyldes tildelingen af en bolig. Ca. 25 % er kommet i beskæftigelse eller uddannelse i den relativt korte periode, forsøget har været i gang. Andre er blevet afklaret i forsøgsperioden. Samlet set er indtrykket, at beboerne er bevidste om, at de har været stressede over deres tidligere kaotiske boligsituationer, og nu med tildelingen af en bolig har fundet ro til at koncentrere sig om at få et almindeligt hverdagsliv. Enkelte har udtrykt, at de skulle vænne sig til at bo alene. Samlet set har beboerne fået lettere ved at se familie og venner, hvilket har bidraget til en bedre hverdag og en højere livskvalitet.

For den borger, der på opgørelsestidspunktet var indflyttet i udslusningsbolig i **Favrskov Kommune**, blev boligen oplevet som et positivt forhold, der bidrog til at vedkommende klarer sig godt personligt, socialt og i forhold til beskæftigelse.

I **Randers Kommune** er 4 beboere fortsat i udslusningsperioden, mens 3 har permanent bolig. 2 borgere har efter afklaring fået førtidspension. For disse har det haft en række positive effekter, at de hurtigt fik bolig.

Spørgsmålet er ikke relevant for **Københavns Kommune**, idet ingen her er anvist til en udslusningsbolig.

I **Silkeborg Kommune** var der i alt 13 beboere i udslusningsbolig pr. 1. juli 2020. Disse kan opdeles i følgende kategorier

- Under uddannelse: 2
- I beskæftigelsesrettede eller afklarende forløb: 4
- Ikke i gang med en aktivitet: 5
- Tilkendt førtidspension: 2

Flere af de borgere i Silkeborg, der på opgørelsestidspunktet ikke var i gang med en aktivitet, skulle påbegynde forløb i løbet af sommeren 2020.

I **Holstebro Kommune** har udslusningsboliger få beboere. En af de 4 beboere er i positiv udvikling. For yderligere to beboere er udslusningsboligen for ny til at det kan afgøres, om tildelingen af bolig fører til positiv udvikling på andre parametre.

8.1.6 I hvilket omfang forekommer udsættelser eller ophør af udslusningsbolig?

Dette spørgsmål er ikke relevant for **Høje-Taastrup Kommune**, fordi der her ikke har været beboere i udslusningsboliger.

I **Roskilde Kommune** har der endnu ikke været fraflytninger eller udsættelse fra udslusningsboliger.

I **Aarhus Kommune** er i alt tre borgere i udslusningsbolig opsagt pga. overtrædelse af husordenen. Alle 3 bor nu et nyt sted.

I **Favrskov Kommune** har der på opgørelsestidspunktet ikke været fraflytninger eller udsættelser.

I **Randers Kommune** er i alt tre borgere flyttet videre til anden permanent bolig og har derved selv taget hånd om deres boligsituation. Der har ikke været udsættelser.

Dette spørgsmål er ikke relevant for **Københavns Kommune**, fordi der her ikke har været beboere i udslusningsboliger.

Silkeborg Kommune har været nødsaget til at udsætte i alt tre borgere (ud af 16 borgere visiteret til udslusningsbolig). En blev udsat med kort varsel, mens to andre blev udsat efter flere advarsler.

I **Holstebro Kommune** har 3 borgere fastholdt deres bolig. 1 borger er fraflyttet og er efter et ophold på § 110-tilbud flyttet i skæv bolig.

Dermed er i alt 10 borgere opsagt i udslusningsbolig i forsøgsperioden. Der har dermed været problematikker ift. 14 % af boligerne. Der skal i

denne forbindelse være opmærksomhed ift. at der i mange kommuner er opereret med en målgruppe med komplekse sociale problemstillinger. Muligheden for udfordringer er netop baggrunden for, at der opereres med midlertidig lejekontrakt og med pligt for kommunen til at finde alternativ husning, når en udslusningsbolig må ophøre.

8.1.7 Medarbejdernes opfattelse af udslusningsboliger og virksomme indsatser

I **Høje-Taastrup Kommune** er der ikke ansat medarbejdere, der har et særligt fokus på at understøtte beboere i udslusnings- og deleboliger, fordi sådanne boliger endnu ikke er etableret. Indtil kommunen får erfaring med udslusnings- og deleboliger vil det være borgerens ordinære støttekontaktperson/vejleder, der understøtter borgene i selvstændig bolig. Der er dog stor opmærksomhed på problematikken med behovet for at understøtte borgeren i at bo i selvstændig bolig. Høje-Taastrup Kommune indsamler ligeledes erfaringer om, hvordan støtte til borgerne kan organiseres gennem deltagelse i et projekt, der er finansieret af Socialstyrelsen og med deltagelse af Århus, Københavns og Roskilde kommuner samt Hjem til Alle Alliancen.

I **Roskilde Kommune** oplever medarbejderne generelt ikke, at der er forskel på den støtte der ydes i udslusningsboliger og i andre boligtyper. Medarbejderne oplever, at beboerne er glade for boligen, og at der pga. gode fysiske rammer har været god kontakt i forhold til de øvrige beboere, hvilket har været med til at understøtte venskaber. Der har ikke været husordensproblemstillinger.

I **Århus Kommune** har der været både socialrådgivere og medarbejdere i den boligsociale anvisning tilknyttet forsøget om udslusningsboliger. For anvisningsmedarbejderne har den største problemstilling været borgernes meget begrænsede betalingsevne i forhold til det pressede boligmarked i Århus Kommune. Herudover har overholdelse af betingelserne i kontrakterne været en problemstilling, da der er tale om en gruppe af borgere, som ofte tidligere har oplevet udsættelser. Hvis beboerne ikke overholder kontrakterne, slides der på samarbejdet med boligorganisationerne. Nogle boligorganisationer har frabedt sig brug af deres boliger som udslusningsboliger.

Fra socialrådgiverside vurderes ordningen som velfungerende og som en stor hjælp for borgere, der ikke har alternative boligmuligheder. Borgerne mærker i store træk ikke forskel på en udslusningsbolig og en almindelig udlejningsbolig. Der har dog været tættere opfølgning med målgruppen i udslusningsbolig pga. den særlige allonge til lejekontrakten om forudsætninger for at fastholde boligen. Borgerne i boligerne vurderes generelt at være i positiv udvikling, og tildelingen af en bolig vurderes at være en forudsætning for en sådan positiv udvikling.

Nogle få borgere er blevet opsagt. Det er generelt indtrykket, at det er muligt at forebygge restancesager, men at der er behov for en tidligere underretning til kommunen i husordenssager.

Medarbejderne i **Favrskov Kommune** ser udslusningsboligerne som et positivt tiltag, der kan hjælpe borgerne med at skabe et selvstændigt liv

hurtigere og samtidig giver det en smidig overgang til normalsamfundet.

Af status på de 9 borgere, der har boet i udslusningsbolig i **Randers Kommune**, fremgår det, at sagsbehandlerne i flere sager har tilkendegivet, at borgerne har fået håb om en bedring ved at få lov at afprøve at bo selvstændigt. I flere sager udtrykkes det, at borgeren har udviklet større selvstændighed, men også at flere borgere fortsat har svære perioder. I en enkelt sag har huslejetilskuddet været afgørende for muligheden for at borgeren kunne få selvstændig bolig. Flere af borgerne i forsøget modtager uddannelseshjælp. 2 borgere er under forløbet blevet tilkendt førtidspension.

I **Københavns Kommune** blev der i foråret udført et forarbejde, således at første anvisning kunne ske, når ny udlejningsaftale bl.a. om brug af udslusningsboliger trådte i kraft 1. juli 2019. Det var tanken, at der skulle ske tæt samarbejde mellem Socialforvaltningen, som skulle tildele bolig og tilskud og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, som skulle etablere en særlig indsats, der kunne understøtte, at borgeren kom i beskæftigelse i tilskudsperioden og dermed fik mulighed for at fastholde boligen på ordinære vilkår. Pga. modregningsproblematikken blev forsøg ikke iværksat. Det er nu aftalt, at forarbejdet kan benyttes i et nyt projekt, hvis modregningsproblematikken løses via en lovændring. Medarbejderne er generelt positive ift. perspektiverne i et sådant projekt.

Silkeborg Kommune har interviewet fire medarbejdere, der arbejder med udslusningsboliger som hhv. socialrådgivere og bostøtte. Medarbejderne ser alle udslusningsboliger som et godt redskab for borgere, der enten kommer fra botilbud efter Servicelovens § 107 eller § 110 eller har behov for hjælp til at få og fastholde en bolig. En stabil boligsituation giver ro og overskud til at arbejde med sociale og psykiske udfordringer og til at starte på afklaringsforløb ift. uddannelse eller job.

Medarbejderne oplever, at midlertidigheden kan være med til at give borgerne et positivt skub, dvs. at øge deres incitament for at komme i gang med uddannelse eller afklaring ift. fx fleksjob inden tilskudsperioden udløber. Midlertidigheden er ikke oplevet som problematisk ift. unge, fordi perioden kan være længere end det, de unge i øvrigt har som botider på tidligere adresser. Midlertidigheden har fyldt mere hos borgere over 30 år, som typisk har et større ønske om at slå rod i en varig bolig.

Udslusningsboliger har været med til at øge flow i Silkeborg Kommunes § 107 pladser. I Silkeborg har alle de visiterede borgere modtaget SL § 85-støtte eller CTI-støtte. Der har generelt været et tæt samarbejde mellem myndighedssagsbehandlere og bostøtte, og der har været tilknyttet bostøttemedarbejdere fra indflytning i boligen.

Kommunen har udarbejdet særlige allonger til lejekontrakterne, der guider borgerne i forhold til adfærd. Disse er udarbejdet efter en samtale mellem sagsbehandler og borger, så den konkrete allonge afspejler samtalen, og derved giver borgerne ejerskab og forpligtelse i forhold til aftalerne. Disse allonger har også hjulpet borgerne med at

sætte grænser for venner, der kunne have ønske om at flytte ind som sofasover.

Medarbejderne i **Holstebro Kommune** mener, at det har været særligt virkningsfuldt, at der kan tilføjes særlige vilkår i lejekontrakten, fx at borgerne skal modtage støtte og følge behandlingsplan.

8.1.8 Er der en økonomisk gevinst ved brug af udslusningsboliger?

I **Høje-Taastrup Kommune** kan en økonomisk gevinst ikke opgøres, da ordningen ikke kom i brug pga. modregningsproblematik.

Roskilde Kommune oplyser, at det ikke er muligt at opgøre en entydig økonomisk gevinst ved oprettelsen af udslusningsboligerne. Det er efter kommunens opfattelse for tidligt at sige noget præcist om, hvilken gevinst, der kan være ved udslusningsforløb. Meget tyder dog på, at beboerne i udslusningsboliger er kommet i god trivsel og har fået tro på en fremtid med selvforsørgelse og gode sociale fællesskaber.

Aarhus Kommune oplyser, at udslusningsboliger kan virke som en dyr løsning, men udgiften til indsats og tilskud skal sammenlignes med de alternative udgifter, der vil komme, når der ikke kan tilbydes en bolig til en borger, som fx ophold på et SL § 110-tilbud eller ved en udsættelse, hvis borgeren ikke har råd til en ordinær bolig. Tilskuddet er midlertidigt, idet der vælges en målgruppe, som forventes at kunne forbedre betalingsevnen og fastholde boligen, når tilskuddet bortfalder.

I **Favrskov Kommune** har der alene været én indflytning før efteråret 2020. Det er for spinkelt en baggrund til at kunne vurdere, om der vil være en økonomisk gevinst ved brug af forsøget.

For borgerne i **Randers Kommune** har det mest positive vedrørende udslusningsboliger været, at der er kommet et meget direkte fokus på mulighederne for at få en bolig, selvom en borger kan have forskellige udfordringer. For både rådgivere og borgere har det stået meget klart, at det kunne lade sig gøre, og at det er en god vej at gå.

I **Københavns Kommune** kan en økonomisk gevinst ikke opgøres, da ordningen ikke kom i brug pga. modregningsproblematik. Såfremt der findes en løsning på denne, vil der dog blive fremsat nyt budgetforslag om afsættelse af midler til husleje og beskæftigelsesindsats.

Muligheden forventes at kunne give en økonomisk gevinst, fordi der med tildelingen af en udslusningsbolig kan ske tidlig forebyggelse ift. udviklingen af tungere hjemløse-problematikker hos fx nuværende sofasovere.

Silkeborg Kommune kan ikke sige noget sikkert i forhold til, om der er en økonomisk gevinst ved brug af udslusningsboliger. Silkeborg Kommune gør opmærksom på, at ordningen har bidraget til at skabe øget flow på SL § 107 tilbud. Dermed undgås tilsanding, og flere borgere kan modtage relevante tilbud. Herudover har adgangen til at benytte ældreboliger som udslusningsboliger været med til at reducere kommunens tomgangsforpligtelse ift. ældreboliger.

Holstebro Kommune oplyser, at der kan være et økonomisk rationale i udslusningsboligen som alternativ til et midlertidigt botilbud. Vilkårene

i lejekontrakten hjælper med at støtte borgeren fordi der er klare rammer.

8.1.9 Modregningsproblematik

I den oprindelige ansøgning om mulighed for huslejetilskud skrev netværket:

"Beskæftigelseslovgivning

Der er desuden behov for at sikre, at et kommunalt tilskud til husleje ikke indgår i kontanthjælpsloft/loft over uddannelseshjælp og integrationsydelse eller modregnes i kontanthjælpsydelse, uddannelseshjælp eller integrationsydelse."

Da netværket pr. 1. juli 2017 fik første bestemmelse om udslusningsboliger havde kommunerne ikke grund til at tro, at der skulle være en modregningsproblematik. Der var jo blot tale om, at netværket fik en lidt bredere målgruppe ift. den eksisterende bestemmelse i almenboliglovens § 63. Bestemmelsen om udslusningsboliger blev fremsat i 2005 og trådte i kraft 1. juli 2005. Bestemmelsen havde dermed været i kraft i 12 år, da netværket fik frikommuneforsøgsmulighed.

Spørgsmålet om modregning opstod i Københavns Kommune i foråret 2019. Der var i Kommunens budget for 2019 givet bevilling til at kunne yde huslejetilskud til 75 boliger pr. år og til en særlig beskæftigelsesindsats i forhold til de borgere, der fik tilbudt udslusningsbolig. I den forbindelse blev der udarbejdet retningslinjer og samarbejdsaftaler mellem involverede enheder i Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

I beskæftigelseslovgivningen er det således, at der sker modregning af alle ydelser, hvis ikke der er en direkte hjemmel til at undlade modregning. En sådan direkte hjemmel til at undlade modregning ses ikke indført i forhold til udslusningsboliger efter almenboliglovens § 63. Der er heller ikke indført hjemmel til at undlade modregning ift. frikommunelovens § 25.

I slutningen af juni 2019 rettede Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen henvendelse til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) med henblik på at få be- eller afkræftet, om der skulle ske modregning. På trods af talrige telefoniske og skriftlige rykkere i løbet af eftersommeren 2019 ses denne henvendelse aldrig besvaret.

Københavns Kommune kunne ikke iværksætte forsøg uden en afklaring. Som følge af, at STAR ikke besvarede henvendelse fra kommunens medarbejder, sendte Socialborgmester Mia Nyegaard den 3. oktober 2019 brev til Boligminister Kaare Dybvad, Social- og Indenrigsminister Astrid Krag og Beskæftigelsesminister Peter Hummelgaard om problemstillingen. Borgmesteren henstillede til at de tre ministre koordinerede en besvarelse. Boligministeriet har ansvaret for udslusningsboligbestemmelsen, Beskæftigelsesministeriet har ansvaret for modregningsbestemmelsen og Social- og Indenrigsministeriet har ansvaret for frikommuneforsøg og i øvrigt interesse i boligløsninger for sociale målgrupper.

Den 26. februar 2020 modtog Socialborgmesteren svar fra Social- og Indenrigsminister Astrid Krag. I svaret konstateres det

”Det er korrekt, at der skal være en direkte lovhjemmel, hvis huslejetilskuddet for udslusningsboliger, jf. servicelovens § 163 a, ikke skal fradrages i borgerens forsørgelses-ydelser. Denne lovhjemmel findes for nuværende ikke i lovgivningen. Dette gælder både for udslusningsboliger oprettet i regi af frikommuneforsøget og udslusningsboliger generelt.

Regler om huslejetilskud i udslusningsboliger blev indført i serviceloven med virkning fra d. 1. juli 2005.

Ovenstående giver os anledning til at se nærmere på reglerne, herunder drøfte sagen med relevante parter på området.”

Med andre ord skal der principielt ske modregning, hvis der udbetales huslejetilskud til borgere, der modtager fx kontanthjælp eller uddannelseshjælp.

Da svaret blev fremsendt i slutningen af februar 2020, var forsøg i gang i de fleste deltagerkommuner.

Netværkskommunerne antager, at en sådan grundlæggende fejl ikke må komme hverken de kommuner eller de borgere til skade, der indgår i eksisterende forsøg, fordi alle ved iværksættelsen af forsøgene var i god tro. Alternativet vil i de fleste tilfælde være, at samtlige forsøgsborgere må udsættes af boligerne, hvis tilskud ophører uden varsel.

Københavns Kommune kunne efter den længere proces med STAR og diverse ministerier ikke siges at være i god tro og kunne derfor ikke iværksætte forsøg efter hjemlen om udslusningsboliger.

8.1.10 Netværkets anbefalinger vedr. udslusningsboligbestemmelsen

Det er en absolut nødvendighed, at der indføres en hjemmel til at undlade modregning for huslejetilskud i udslusningsboliger. Det gælder for så vidt både udslusningsboliger efter almenboliglovens § 63 og efter frikommunelovens § 25. Hjemlen bør omfatte de igangværende forsøg og give tryghed for nuværende beboere i udslusningsboliger.

Herudover er der i frikommunenetværket enighed om at anbefale, at forsøgshjemlen gøres permanent. I den forbindelse fremhæves særligt:

- Muligheden for at hjemløse og borgere truet af hjemløshed (fx sofasovere) kan opnå en udslusningsbolig uden først at skulle have været indkvarteret i kortere eller længere tid i et tilbud efter SL § 107 eller SL § 110. En sådan udvidelse giver mulighed for tidlig forebyggelse både ift. at afværge truende social deroute og ift. at forebygge ophold på botilbud. Netværkskommunerne noterer sig, at der varsles udvidelse af målgruppen til borgere med ophold på tilbud efter SL § 109 (krisecentre), men mener ikke at denne udvidelse er tilstrækkelig, jf. nedenfor.

- Der bør fortsat kunne opereres med længere tilskudsperioder end de to år, der findes i den nuværende bestemmelse i almenboliglovens § 63. De op til 5 år i frikommunebestemmelsen giver mulighed for at gennemføre længere afklaringsforløb med tilskud.
- Der bør kunne etableres udslusningsboliger i både ungdoms- og ældreboliger, således at boligtypen matcher borgerens fremtidige behov, udviklingsperspektiv og alder.
- Der bør være mulighed for at indgå aftaler om udslusningsboliger med private udlejere. En sådan mulighed har stort potentiale både for de unge og i forhold til at skabe plads til alle borgere i alle boligtyper. Samtidig bør løbetidsbegrænsningen om at aftaler med private højst kan indgås i 6 år ophæves i lov om kommunal anvisningsret. Også begrænsningen ift. hvilke kommuner, der har lov til at indgå aftaler med private bør ophæves.
- Der bør afklares, om det er kommunernes eget ansvar at fastlægge rammerne for tilskud, herunder løbetid, størrelse, ophør, og om tilskud kan "genoplives", hvis en borger fx mister beskæftigelse indenfor 5 års perioden. I forhold til støttens størrelse, bemærker netværket, at det ganske vist står klart, at tilskuddet størrelse er bygget op om opholdsbetaling på botilbud. Men et sådant tilskud kan give udfordringer, når opholdsbetaling tager hensyn til borgerens betalingsevne, og det har været muligt at lave forsøg med borgere, som ikke har været indkvarteret på botilbud.

I regeringens lovkatalog for 2020-21¹⁷ varsles lovgivning, der skal løse modregningsproblematikken og udvide målgruppen for bestemmelsen om udslusningsboliger til at omfatte kvinder på krisecenter. Der er ikke i den korte beskrivelse i kataloget beskrevet om, der vil ske en forlængelse af støtteperioden, som i frikommunehjemlen. Frikommunenetværket har ikke været inddraget i disse overvejelser, men håber at netværkets erfaringer vil indgå i forarbejdet til ny lovgivning, herunder at varigheden af støtte kan forlænges, og at målgruppen i frikommunebestemmelsen kan videreføres.

8.2 Nybyggeri (§ 26d)

Forsøg om fravigelse af bygningsreglementets krav til adgangsforhold evalueres af SBI og er derfor ikke del af denne evaluering. Roskilde kommune, som har benyttet denne hjemmel, har på evalueringstidspunktet ikke fået oplyst fra SBI, hvilke oplysninger kommunen evt. forventes at bidrage med.

8.3 Evaluering af muligheden for indretning af deleboliger (§ 27)

Deleboliger er en ordning, hvor en almindelig familiebolig deles mellem flere. Københavns Kommune indledte efter aftale med BL 1. kreds etablering af deleboliger i 2015 til unge. Da kommunen i 2016 efter flere år som såkaldt 0-kvote kommune på ny skulle modtage nyankomne flygtninge, blev ordningen udvidet – igen efter aftale med BL 1. kreds. Alene Københavns Kommune har på evalueringstidspunktet gennemført forsøg med frikommunebestemmelsen. Høje Taastrup

¹⁷ <https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/lovprogram-for-folketingsaaret-2020-2021/> (se s. 48)

Kommune har indgået aftale med boligorganisationer om brug af boliger som deleboliger, men har på evalueringstidspunktet endnu ikke anvist til sådanne boliger.

Baggrunden for ordningen er, at flere målgrupper i kommunen har så lav en betalingsevne, at det er meget vanskeligt at finde en almindelig bolig til dem. Ideen var, at unge og senere flygtninge med lav betalingsevne kunne dele en større bolig og dermed få et billigt værelse, hvor køkken og bad deles med 1-3 andre beboere

I praksis fungerer boligen dermed som et bofællesskab. Den enkelte lejer har dog lejekontrakt på eget værelse. Det betyder, at den enkelte ikke sættes ud, hvis en anden lejer i boligen får restancer eller ikke overholder husordenen. For såvel Københavns Kommune som BL 1. kreds er der tale om en nødløsning, fordi der ikke er et tilstrækkeligt antal boliger, der er tilstrækkeligt billige for de borgere, som har de allerlaveste ydelser. Alt andet lige er deleboligen et godt tilbud i sammenligning med botilbud eller med midlertidige boliger for flygtninge.

Københavns Kommune havde en række praktiske erfaringer med etablering af deleboliger og ansøgningen om frikommuneforsøg bar præg af disse meget konkrete og praktiske erfaringer.

8.3.1 Ansøgningerne

I første ansøgningsrunde bad netværkskommunerne om mulighed for følgende øget fleksibilitet i deleboligordningen:

- Mulighed for boligstøtte til deleboliger med 2 personer, således at også mindre 3-rums boliger ville kunne benyttes til ordningen.
- Mulighed for at kommunen kan dække udgifter til nødvendig og fællesskabsunderstøttende indretning af deleboliger
- Mulighed for at opkræve husleje incl. forbrug, således at det kan undgås at en beboer skal hæfte for alle ift. forbrug

I tredje ansøgningsrunde blev ansøgning om boligstøtte til 2 beboere og ansøgningen om at kunne opkræve husleje incl. forbrug gentaget under overskriften "bedre udnyttelse af eksisterende boligkapacitet i forhold til deleboligbestemmelsen. Herudover blev tilføjet et ønske om mulighed for etablering af deleboliger i kommunalt og privat udlejningsbyggeri.

8.3.2 Forsøgshjemlen

I første runde blev ansøgningen om øget fleksibilitet i deleboligordningen imødekommet, for så vidt angår kommunernes mulighed for at betale for indretning af deleboligerne, samt kommunernes mulighed for at dække varmeudgifter, når der er tomme værelser i en delebolig.

Forsøg, som udbreder muligheden for at opnå boligstøtte, kunne ikke imødekommes.

I tredje runde blev der givet afslag på ansøgningen om at udbrede adgangen til at oprette deleboliger med mulighed for boligstøtte i privat byggeri på lige fod med deleboliger oprettet i alment byggeri, da det blev vurderet uhensigtsmæssigt at søge at løse en generel mangel

på billige boliger i de større byer ved at give en bredere adgang til en delvist statsfinansieret boligstøtte. Der blev også givet afslag på ønsket om boligstøtte til to personer i en delebolig anvist af kommunen, da regeringen finder det uhensigtsmæssigt forsøgsvis at løse en generel mangel på billige boliger i de større byer ved at give en bredere adgang til en delvist statsfinansieret boligstøtte. Endelig gav ministeriet den tilbagemelding at frikommunenetværket har uformelt tilkendegivet, at muligheden for at opkræve husleje inkl. forbrugsudgifter kun er relevant i forlængelse af en generel forsøgsadgang til at oprette deleboliger med adgang til at søge boligstøtte, hvorfor der ikke var blevet arbejdet videre med dette delforsøg. Netværket var dog ikke enige i, at ansøgningen var trukket tilbage.

Frikommunenetværket havde forventet mulighed for at kunne oprette flere deleboliger, end det ellers er muligt enten via boligstøtte eller via samarbejde med private. Der er langt flere 3 rums boliger end 4 rums boliger. Når de grundlæggende regler som udgangspunkt kræver, at en bolig har fælles stue, vil der som udgangspunkt skulle være 4 rum i en bolig, der opdeles til delebolig til 3 personer. Samtidig viste opgørelse over priserne på 3 rums boliger, at mange boliger ville være for dyre, selv når de blev opdelt mellem to unge på uddannelseshjælp, hvis de unge ikke kunne få boligstøtte. Men kunne der ydes boligstøtte, ville boligerne kunne benyttes til anvisning frem for at blive returneret.

Det er vanskeligt at forstå, hvorfor afslaget begrundes med at boligstøtte er statsfinansieret. Målgruppen har så lav betalingsevne, at de pågældende borgere også vil skulle have boligstøtte, når de i stedet får en almindelig bolig. Så statens udgifter vil formentlig være den samme - forskellen er blot, at de pågældende borgere formentlig vil få en længere ventetid på tag over hovedet og dermed risiko for social deroute i ventetiden.

Det er uheldigt, at der pga. en misforståelse ikke blev arbejdet videre med ønsket om at opkræve husleje incl. forbrug. Den problemstilling, at forbrugsleverandører alene vil registrere én kunde har givet udfordringer for flere unge i delebolig, når der fx sker fraflytning og den fraflyttende ikke ønsker at dække sin del af en ekstra-regning. Kommunen har ikke hjemmel til at hjælpe de unge, som har påtaget sig at stå som kunde, hvis andre beboere eller fraflyttede beboere ikke betaler deres del af regningen.

8.3.3 Lykkes det at lave aftaler med hjemlen?

I **Københavns Kommune** har der siden 2015 været aftale om, at kommunen kunne anvise unge på vej mod uddannelse eller beskæftigelse til en delebolig. Det er et led i aftalen, at der sker en særlig visitation til boligerne og at en deleboligmentor understøtter fællesskabet, så konflikter internt i boligen og ift. omgivelserne forebygges.

I 2016 blev denne aftale udvidet til at omfatte flygtninge, der ikke havde ægtefælle eller børn, der kunne ske familiesammenføring med.

Aftalen er videreført i den udlejningsaftale, der gælder for perioden 2019 til 2023, og som omfatter alle almene boliger i København. Boliger kan udvælges ud fra de boliger, der i forvejen stilles til rådighed for kommunens boligsociale anvisning.

Høje-Taastrup Kommune har påbegyndt samarbejde med boligorganisationerne om at anvende boliger som deleboliger til bl.a. unge som er hjemløse eller i risiko for at blive hjemløse. Etableringen af deleboliger sker som led i en nye rammeaftale med boligorganisationerne om udlejning og anvisning. Der er endnu ikke anvist unge til en delebolig.

8.3.4 Praktisk etablering

I praksis benyttes frikommunehjemplen primært ved oprettelse af boligerne. Det er en konkret udfordring at finde boliger i Københavns Kommune, som er egnede til opdeling. Af konkrete udfordringer kan desuden fremhæves, at mange boliger med 4 rum er for dyre for såvel unge som flygtninge, selv om de her kan opnå boligstøtte. Mange mindre boliger er også for dyre, selv om de deles, fordi der her ikke kan opnås boligstøtte.

En anden konkret udfordring er, at mange boliger har gennemgang gennem værelse til fælles faciliteter som køkken eller bad. I forhold til disse boliger er forsøgshjemlen relevant, idet kommunen har mulighed for at betale for nødvendig indretning i form af en skillevæg.

Forud for frikommunehjemplen måtte kommunen ikke finansiere nødvendige skillevægge. Kommunerne blev henvist til at beboerne kunne få opsat skillevæg som led i individuel råderet. Den individuelle råderet kan imidlertid først udnyttes efter indflytning. Men da kommunerne samtidig kun må anvise til en bolig med et tilstrækkeligt antal rum, så vil man ikke kunne anvise til boliger, hvor der konkret er behov for en skillevæg for at skabe det nødvendige antal rum.

I Københavns Kommune er der pr. 21. september 2020 5 deleboliger i drift for unge. Herudover en endnu en bolig ved at få opsat skillevæg, så den kan anvises til unge som delebolig. Der er pr. 21. september 2020 13 deleboliger i drift for flygtninge.

Der er opsat skillevægge i 4 deleboliger til flygtninge. Der er opsat skillevægge i to deleboliger til unge, og der er ved at blive opsat skillevæg i en ny delebolig for unge. Ingen af disse boliger ville kunne være etableret som deleboliger, hvis ikke der havde været en frikommunehjæmmel til opsætning af skillevægge.

Til boligerne er der også typisk indkøbt køleskab og komfur. Som det er beskrevet i den oprindelige ansøgning (se bilag 4), kan kommunen ikke bevilge komfur og køleskab til deling via enkeltydelsesbestemmelserne. Målgruppen for deleboliger har lave ydelser, og har derfor ikke selv råd til hårde hvidevarer. Muligheden for at kunne indkøbe de mest basale hvidevarer har også været helt afgørende for etableringen af deleboligerne.

I Københavns Kommune har projektet udviklet sig i en retning, hvor der nu er en særlig visitation til hhv. familieboliger, ungdomsboliger og deleboliger ift. unge og flygtninge. Denne visitation betyder, at ventetiderne for de enkelte grupper ikke er sammenlignelige. En ung, der har behov for en familiebolig venter imidlertid længere på tilbud om familiebolig end på tilbud om dele- eller ungdomsbolig af den simple årsag, at der er ganske få familieboliger til rådighed som unge-målgruppen kan betale.

8.3.5 Trivsel

I nogle boliger er forsøget om indretning hele forudsætningen for, at en bolig kan benyttes til delebolig. Boligen ville ikke have været benyttet som delebolig, hvis ikke en skillevæg kunne opsættes inden indflytning.

I hovedparten af boligerne stilles hvidevarer som komfur og køleskab ikke til rådighed af udlejeren. Frikommuneforsøget har været en forudsætning for, at kommunen har kunnet sikre, at der sådanne nødvendige hvidevarer til et helt almindeligt hverdagsliv var til rådighed for de unge. Kommunen har efter almindelig lov alene lov til at bevilge ydelser til personligt brug og ikke til fælles brug.

I en tidligere evaluering, gennemført forud for indsendelse af ansøgningen, blev det desuden vurderet, at der generelt var bedre trivsel i de deleboliger, hvor der var møblering af fællesarealer, end hvor beboerne ikke havde ressourcer til dette.

Nye beboere i deleboliger er ikke bevidste om, at forsøget har gjort en forskel i forhold til deres bolig. Det er derfor vanskeligt generelt at få beboerne til at forestille sig en situation uden skillevæg, køleskab eller spisebord. Det er dog medarbejdernes klare vurdering, at hjemmel til opsætning af vægge og investering i fx køleskab og komfur er nødvendige for, at ordningen overhovedet kan bevares.

Deleboligordningen benyttes, fordi der er grupper, som det med de nuværende boligpriser ikke er muligt at huse eller som i givet fald vil få meget lange ventetider på bolig. Når støtte til indretning er en nødvendighed, så er det fordi kommunen ikke ellers har hjemmel til at yde støtte til fælles indbo, og fordi målgruppens rådighedsbeløb er så lavt, at de ikke selv har mulighed for at dække udgiften. Når et fællesskab endnu ikke er opstået, er det desuden vanskeligt at motivere beboerne til at prioritere fællesskabet økonomisk.

De mentorer, som støtter op om fællesskaberne er meget bevidste om, at nødvendig indretning af boligerne giver trivsel. Der er meget stor forskel på, at mødes med beboerne i en tom stue, hvor man sidder på gulvet, og at mødes med dem om et spisebord.

Der er dog fortsat en udfordring ift. fællesudgifter til forbrug (el, vand, varme). Aktuelt vil leverandørerne alene acceptere at registrere en kunde. Så længe, der ikke er hjemmel til at fastlægge en husleje incl. forbrugsudgifter i disse boliger, vil en af beboerne være nødt til at hæfte for alle. Dette har i flere tilfælde givet konkrete udfordringer, enten når en af beboerne konkret ikke betaler sin del af forbrugsregningen, eller når en beboer fraflytter og ikke ønsker at bidrage til en ekstraregning. I sådanne tilfælde har kommunen ingen muligheder for at bistå den beboer, der har påtaget sig ansvaret, da kommunen ikke har hjemmel til at dække udgifter, som beboeren lægger ud for eller hæfter for på vegne af andre. Det er derfor en anbefaling fra medarbejderne, at der skal findes en løsning på denne problemstilling, så beboerne ikke kommer i økonomisk uføre pga. andre beboere.

Medarbejdere og beboere ønsker også en afklaring på brug af opbevaringsrum udenfor boligen. Aktuelt er det aftalt i Københavns Kommune, at beboerne ikke har adgang til sådanne rum. Det skyldes, at

boligorganisationerne ønsker sikkerhed for, at der kan ske udsættelse, hvis en ung enten overtræder husorden eller ikke betaler huslejen. Erfaringen i boligorganisationerne er, at udsættelser aflyses, hvis det ikke entydigt kan afgøres, hvad der tilhører den beboer, der udsættes. Der kan således opstå tvivl, hvis der er tilknyttet et fælles opbevaringsrum til boligen. Fra medarbejderside udtrykkes det, at en sådan problemstilling må kunne løses konkret ved udsættelsen, fx ved at de øvrige beboere er til stede eller forinden har mærket egne genstande i et opbevaringsrum.

8.3.6 Giver ordningen mening?

Generelt giver visitatorer og støtte medarbejder udtryk for at ordningen giver mening.

I 2019 lukkede kommunen nogle deleboliger pga. manglende budgetmidler til støtte medarbejdere og visitator. Selv om nogle unge tidligere havde udtrykt, at de hellere ville have selvstændig bolig, så udtrykte de ved flytningen til almindelig selvstændig ungdomsbolig bekymring for, om de ville opleve ensomhed, når de skulle bo alene.

Generelt har kommunen lavet en ordning, hvor deleboligfællesskaber kan opløses, hvis beboerne ikke fungerer sammen. Der i den samlede periode med deleboliger været fællesskaber, hvor enkeltbeboere er fraflyttet og nye beboere kommet til. De fraflyttede har i nogle tilfælde fået anden bolig eller en botilbudsplads. I andre tilfælde er de flyttet til andre deleboligfællesskaber.

I forhold til både visitation og støtte udtrykker medarbejderne, at der ikke bør være mere end tre personer i et bofællesskab. Man deler både bad og køleskab, og det kan være vanskeligt, hvis der er mange i boligen, som fx skal til undervisning og benytte badet på samme tid.

Medarbejderne efterspørger generelt mulighed for at kunne oprette mindre fællesskaber i 2- og 3-rums boliger. Her er den praktiske udfordring blot, at der ikke kan gives boligstøtte til to personer i delebolig. Boligstøtte fordrer, at fællesskabet har mindst 3 beboere. Det betyder, at mange boliger i relevant størrelse ikke kan benytte stil ordningen, fordi målgruppen ikke har råd til boligerne, hvis ikke der er mulighed for at opnå boligstøtte.

Medarbejderne giver generelt udtryk for, at deleboligen giver ro, fordi beboerne får en base, hvor de selv bestemmer og kan lukke døren og have eget rum. Selv om de deler faciliteter, er det bedre end at sove på sofaer hos venner og bekendte.

8.3.7 Spredning af deleboliger

En del af formålet med at oprette deleboliger i Københavns Kommune er at kunne sprede boligsocial anvisning til alle områder af byen og at sikre, at boligafdelinger, hvor boligerne oftest er for dyre til anvisning af fx en familie, bidrager til den samlede anvisningsopgave på anden vis.

Overordnet set sker der spredning af deleboligerne. Som led i udvælgelse af boligerne tages der hensyn til om der i forvejen er deleboliger i afdelingen. Boligerne er spredt på 7 postdistrikter. Der er en overvægt af deleboliger i København S, men København S rummer også en høj andel af almene boliger. Da antallet af deleboliger er beskedent, betragtes dette ikke som en særlig problemstilling.

Der er oprettet deleboliger i både nybyggeri og i eksisterende boliger. I forhold til nybyggeri må det dog påpeges, at nybyggede boliger ofte er for dyre til ordningen. Herudover er de ofte indrettet med få værelser og stort køkkenalrum, der kan gøre brug af boligerne som deleboliger vanskelig. Der er en risiko for at stigende huslejer i eksisterende byggeri på sigt vil føre til, at det alene er muligt at oprette deleboliger i afdelinger, som i forvejen bærer en høj andel af den almindelige boligsociale anvisning, fordi boligerne i andre afdelinger bliver for dyre, også selv om de opdeles. Dette gælder naturligvis særligt i de tilfælde, hvor der ikke kan opnås boligstøtte (dvs. når 2 personer skal dele en 3-rums bolig).

8.3.8 Anbefalinger vedr. deleboliger

I forhold til deleboliger anbefales det

- At forsøgshjemlen om at kommunen kan dække udgifter til nødvendig og fællesskabsunderstøttende indretning gøres permanent. Det er særligt væsentligt ift. skillevægge, nødvendige hvidevarer og møblering af fællesarealer.
- At forsøgshjemlen om at dække varmeudgifter i evt. ledighedsperioder også gøres permanent.
- At det på ny overvejes om der kan gives mulighed for boligstøtte til to personer i delebolig.
- At det på ny overvejes om der kan gives mulighed for at opkræve husleje incl. forbrug.
- At det overvejes, om der kan findes en praktisk løsning ift. behovet hos udlejer for at kunne udsætte beboere pga. restancer eller husordensovertrædelser og beboernes behov for at kunne benytte fx opbevaringsrum.

9. De øvrige hjemler, som ikke blev benyttet inden evalueringen blev afsluttet

En række af de frikommunehjemler, som netværket har fået er ikke konkret blevet udmøntet af kommunerne. Det drejer sig om:

- § 24 om opsigelsesadgang i almene plejeboliger
- Vedr. samarbejde med private udlejere
 - o § 26 om fravigelse af krav ift. samarbejdet med private udlejere
 - o § 26 f om muligheden for udslusningsboliger i privat byggeri
 - o § 26 g om muligheden for startboliger i privat byggeri
 - o § 26 h om muligheden for inklusionsboliger i privat byggeri
 - o § 26 k om forlænget aftaleperiode ift. private udlejere fra 6 til 12 år
- § 26 a om muligheden for at stille en kommunal grund vederlagsfrit til rådighed for skæve boliger
- § 26 b om muligheden for at oprette startboliger på kommunalt initiativ
- § 26 c om muligheden for at oprette inklusionsboliger på kommunalt initiativ
- § 26 e om muligheden for midlertidigt byggeri

- § 26 i om forlængelse af underretningsperioden for restancer fra 1 til 2 år vedr. anviste borgere
- § 26 j om provenu ved afhændelse af restarealer

Nedenfor gennemgås baggrunden for, at de forskellige hjemler endnu ikke er i brug i kommunerne.

9.1 Opsigelsesadgang i almene plejeboliger (§ 24)

I første ansøgningsrunde bad kommunerne om at kunne arbejde med midlertidige lejekontrakter. Kommunernes primære mål var midlertidighed ift. anvisninger i familie- og ungdomsboliger. Kommunerne fik imidlertid i stedet mulighed for at operere med en opsigelsesadgang i almene plejeboliger.

Af kommunernes høringssvar vedr lovforslaget fremgår det (se bilag 5):

“Netværket bemærker, at der ikke fra netværkets side har været fremsat ønske om en udvidet opsigelsesadgang for borgere, som anvises til almene plejeboliger. Netværket har alene overvejet brug af midlertidig lejekontrakt, hvor borgerens behov for en bolig også på forhånd kunne forventes at være midlertidig. Dette er formentlig ikke tilfældet i de almene plejeboliger. Herudover skrives der i tilsagnsbrevet fra ministeriet, at netværket får udvidet adgang til opsigelse i “almene ældre- og plejeboliger”. Af lovforslagets tekst og bemærkninger Side 3 af 8 fremgår imidlertid alene en udvidet adgang til opsigelse i almene plejeboliger, men ikke i almene ældreboliger.

....

Kommunenetværket mener, at netværkets tilgang med midlertidig lejekontrakt er en mere åben og oprigtig løsning i forhold til den enkelte borger end en udvidet opsigelsesadgang. Med en midlertidig lejekontrakt er det fra indflytningen tydeligt, at kommunerne tilsigter et midlertidigt ophold og vil træffe beslutninger ud fra borgerens funktionsniveau. Ved en udvidet opsigelsesadgang vil det stå mindre klart for den enkelte borger, hvornår de kan forvente en flytning.”

Kommunenetværket drøftede bestemmelsen på workshop, som skulle udarbejde forslag til evalueringsdesign. Det endte imidlertid med, at det var en fælles vurdering fra alle netværkskommuner, at hjemlen ikke kunne benyttes.

Imidlertid vil såvel en indflytning som en opsigelse skulle finde sted indenfor forsøgsperioden. Herudover skulle en eventuel klagesag over opsigelse også være færdigbehandlet indenfor forsøgsperioden. Det var netværkskommunernes fælles opfattelse, at det for det første ville være meget begrænset behov for opsigelse i netop plejeboliger. Herudover ville det være et yderligere begrænset behov, når både indflytning og opsigelse skal finde sted inden 30. december 2021. Hvis der endelig skulle opstå relevante tilfælde, så ville der være stor sandsynlighed for, at en klagesagsbehandling ikke ville være nået inden udløbet af forsøg.

Det var dermed netværkskommunernes konklusion, at et forsøg formentlig ikke ville føre til resultater, hvorfor der ikke var vilje til at investere ressourcer i opbygning af forsøg, evalueringsdesigns mv.

Frikommunenetværket har ikke behov for, at denne hjemmel gøres permanent. Netværket bemærker, at der i regeringens lovkatalog for 2020-21 fremgår forslag om forsøg med opsigelser i hhv. ældre- og plejeboliger.¹⁸ Netværket har ikke været inddraget i identifikationen af et sådant behov.

9.2 Hjemler vedr. samarbejde med private udlejere (§ 26, 26 f, 26 g, 26 h og 26 k)

Frikommunenetværket har opnået en række fritagelser, der skulle gøre samarbejde med private udlejere muligt. Hjemlerne består dels af helt centraler fritagelser fra lov om kommunal anvisningsret, som aktuelt gør det umuligt for de fleste kommuner i frikommunenetværket at indgå aftaler med private. Aktuelt er det kun Aarhus sammen med 16 andre kommuner udenfor netværket denne mulighed.¹⁹

Oftest er privat udlejningsbyggeri dyrere end tilsvarende almene boliger. Derfor er de hjemler, der blev givet om at kunne oprette boligtyper med tilskud i privat byggeri helt afgørende for, at forsøg kan realiseres.

Københavns Kommune har haft dialog med flere private udlejere, som har vist interesse for en udlejningsaftale. For de fleste er det dog en forudsætning, at udlejeren ikke får tab på udlejningen til kommunalt anviste borgere. Derfor har brug af bestemmelserne i frikommuneloven om enten inklusionsboliger eller udslningsbolig været afgørende. Også Høje-Taastrup Kommune har haft dialog med private udlejere, dog uden at have kunnet indgå en konkret aftale inden denne evaluering.

På grund af den modregningsproblematik, som beskrives i afsnit 8.1.9, er udviklingen af sådanne projekter sat i bero. Det giver ikke mening at udbetale et tilskud, hvis borgeren modregnes i andre ydelser. Det er dog aftalt, at forhandlinger om aftaler kan genoptages, hvis der skulle komme en løsning på modregningsproblematikken, før frikommuneforsøgene om samarbejde med private udlejere udløber.

Når hjemlen endnu ikke er benyttet, er det med andre ord ikke fordi der ikke har været interesse for at benytte den. Der arbejdes fortsat på løsninger, som dog først vil kunne iværksættes, når der er fundet en løsning på modregningsproblematikken.

Frikommunenetværket mener ikke, at de nuværende begrænsninger i lov om kommunal anvisningsret giver mening. Der er ikke tale om at netværket ønsker at tiltvinge sig anvisningsret til private udlejningsboliger. Kommunerne ønsker adgang til at indgå aftaler med

¹⁸ <https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/lovprogram-for-folketingsaaret-2020-2021/> (se s. 9)

¹⁹ Kun kommuner med et område på listen over boligområder, hvor kombineret anvisning kan anvendes ret til at indgå anvisningsaftaler med private udlejere. Listen kan findes på denne side: <https://www.trm.dk/publikationer/2019/liste-over-ghettoomraader-pr-1-december-2019/>

private udlejere. Dette kan fx sikre øget spredning af de målgrupper, som den enkelte kommune anviser bolig. Aftaler kan dermed forebygge ghettoisering. Kommunerne gør i den anledning opmærksom på, at der ikke nødvendigvis er sammenfald mellem listen over kommuner med udsatte områder, og listen over kommuner, der må indgå aftaler. Københavns Kommune har aktuelt 6 udsatte områder og Høje-Taastrup Kommune har 2 udsatte områder, men ingen af disse kommuner må alligevel indgå aftaler om anvisning med private.

Den nuværende tidsbegrænsning i lovgivningen giver heller ikke mening. Det tager lang tid at indgå aftaler. Private udlejere står ikke i kø for at få en aftale med en kommune om anvisning. Såfremt der kan etableres et velfungerende samarbejde med en privat udlejer, bør dette have mulighed for at blive forlænget løbende, hvis andre private udlejere ikke er interesserede i aftaler. Alternativt er der risiko for, at alle muligheder i det private byggeri udtømmes indenfor en kortere årrække. Herudover vil det være en fordel at have en aftale med så mange udlejere som muligt. Derved kan risikoen for den enkelte udlejer begrænses, og der kan ske spredning af udsatte borgere til hele byen og ikke kun til de almene boligområder, som derved kan risikere udpegning som udsatte områder.

Netværkets anbefalinger er følgende:

- Lov om kommunal anvisningsret skal ændres, så alle kommuner (uanset udpegede områder på statslige negativlister, dvs. udsatte områder mv.) har mulighed for at indgå anvisningsaftaler.
- Tidsbegrænsningen og forbuddet mod at forlænge eller genindgå aftaler med private udlejere skal ophæves.
- De hjemler, der er givet til at indgå aftaler med private om hhv. inklusionsboliger og udslusningsboliger skal gøres permanente. Samtidig skal modregningsproblematikken løses i forhold til begge boligtyper.
- Der bør (som ønsket i runde 2) kunne indgås aftaler med private udlejere om etablering af startboliger i boliger, som etableres til studerende. I den forbindelse bør der i private studieboliger gives mulighed for, at udlejer også kan optage unge, der er i forløb mod uddannelse i lighed med reglerne for almene ungdomsboliger.

9.3 Vederlagsfri grund til skæve boliger (§ 26 a)

Eneste grund til, at der ikke på sigt vil blive gennemført byggerier med hjemmel i forsøgsbestemmelsen, er, at hjemlen blev gjort permanent i 2020. Evt. byggerier af skæve boliger på grund, der stilles vederlagsfrit til rådighed af kommunen, vil derfor nu blive gennemført efter den permanente hjemmel frem for efter forsøgsbestemmelsen.

9.4 Oprettelse af start- og inklusionsboliger på kommunalt initiativ (§ 26 b og 26 c)

Kommunerne har efter tredje runde opnået en så god løsning vedr. udslusningsboliger, at kommunerne har prioriteret at benytte udslusningsboligbestemmelsen over bestemmelserne om inklusionsboliger og startboliger.

Når udslusningsboligbestemmelsen opfattes som en bedre løsning, så skyldes det, at boligerne i denne ordning bliver permanente, hvis alt går godt og bedre betalingsevne opnås. I inklusionsboliger skal boligen fraflyttes efter 2 år uanset borgerens udvikling. I startboliger skal borgeren fraflytte, når vedkommende fylder 24 år. Udslusningsboligens mulighed for permanent lejekontrakt lever dermed bedre op til evidensbaserede housing first principper.

Inklusionsboligbestemmelsen kan være relevant at videreføre, hvor en boligtype eller en konkret bolig har så høj en leje, at det er usandsynligt, at borgeren vil få råd til den – uanset positiv udvikling. Det kunne fx være ift. ældreboliger, hvor kommunen har en tomgangsforpligtelse, men hvor lejen ofte er høj ift. socialt udsatte. Det er dog særligt relevant, at der ses på det forhold, at der er boligmuligheder i lovgivningen, som reelt ikke kan benyttes, når statslige puljer, der er en forudsætning for etableringen af boligmuligheden, er løbet tør.

Også i forhold til startboligbestemmelsen er pointen om at boligløsninger ikke bør være koblet på tomme statslige puljer relevant (se afsnit 4.1 om disse). Nogle kommuner i netværket mener dog, at det kan være hensigtsmæssigt, at startboliger skal kunne "konverteres" til en almindelig ungdomsbolig-lejekontrakt i takt med at den unge får mindre behov for støtte. Derved kan det sikres, at den unge forbliver i samme bolig, hvilket forventes at kunne give øget tryghed. I sådanne tilfælde kan en ny startbolig udpeges, når en anden ungdomsbolig bliver ledig ved almindelig fraflytning. En boligtype og støttemetode bør ikke være koblet til alder, men til borgerens situation, behov og udvikling. I nogle kommuner er det en udfordring, at også ungdomsboliger er dyre for unge-målgruppen. Der bør derfor indføres mulighed for, at der også i startboliger kan tilknyttes et huslejetilskud.

I Københavns Kommuner indeholder den 4-årige rammeaftale med BL 1. kreds om udlejning mulighed for at både inklusions- og startboliger kan etableres i udlejningsbyggeri. Kommunen har valgt at prioritere udslusningsboliger pga. det bedre housing first perspektiv. Kommunen mener desuden, at den modregningsproblematik, som er fundet i forhold til udslusningsboliger, også kan være gældende ift. tilskuddet i inklusionsboliger.

Netværkskommunerne anbefaler

- At koblingen mellem statslige puljer og muligheden for oprettelse af boligtyper som inklusions- og startboliger ophæves.
- At såvel inklusionsboliger som startboliger skal kunne overtages på ordinære vilkår, hvis borgerens udvikling tilsiger det.
- Der skal tages stilling til om der er en modregningsproblematik ift. inklusionsboliger.
- Der bør gives mulighed for tilskud uden modregning ift. startboliger.
- Når særlige boligtyper oprettes på kommunalt initiativ og for kommunal udgift, så bør støtten til beboerne kunne forankres i kommunen. Boligerne kan så lettere oprettes på tværs af boligorganisationerne, og kommunen kan sikre indholdet i støtte. Såfremt støtten etableres i

boligorganisationen, men for kommunale midler er der ikke tale om inddragelse af civilsamfund, men om udlicitering.

9.5 Midlertidigt byggeri (§ 26 e)

Kommunerne kan ikke selv opføre midlertidigt byggeri, men kan tilbyde samarbejdspartnere muligheden. En af udfordringerne med hjemlen er, at det er vanskeligt at forene reglerne om lån til alment byggeri med bestemmelsen. En anden udfordring er, at der i forsøg alene må opføres midlertidige boliger til socialt udsatte unge. Kommunernes ansøgning var baseret på, at der skulle kunne ske en integration mellem unge studerende i midlertidige boliger som led i den nuværende planlovsbestemmelse om midlertidige boliger. Det er ikke muligt med forsøgsbestemmelsen. Her adskilles de to målgrupper i forskellige byggerier. Der er stor risiko for, at midlertidige boliger, der alene rummer et antal socialt udsatte unge, vil føre til en stigmatisering af beboerne. Der vil ikke kunne påregnes de positive naboeffekter, som ellers ville kunne opnås i blandede bolig-løsninger. Der er nærmere risiko for negative nabo-effekter, når socialt udsatte koncentrerer i særlige byggerier.

I Høje-Taastrup kommune har boligorganisationerne og private boligudviklere ønsket en klausul om at kunne købe grunden efterfølgende til etablering af permanente boliger.

Netværket anbefaler at forsøgshjemlen erstattes af en ændring af planloven, således at også socialt udsatte unge på vej mod uddannelse kan anvises til midlertidige "studieboliger". Samtidig bør det sikres at almene boligorganisationer reelt har mulighed for at tilbyde midlertidige boliger.

9.6 Underretning om restancer (§ 26 i)

Kommunerne fik mulighed for at øge perioden for underretninger om restancer fra 1 år to 2 år efter indflytning af en kommunalt anvist borger. Ansøgningen havde udgangspunkt i, at det pga. GDPR-lovgivningen ikke vurderedes muligt at operere med længere perioder for underretning. Når forsøg ikke er realiseret, skyldes det primært mangel på ressourcer. Det vil fortsat være relevant at kunne forlænge underretningerne, evt. efter aftale mellem kommune og boligorganisationer.

Baggrunden for dette er, at der ofte ydes social støtte i den første tid efter indflytning. Der er risiko for, at restancer og andre problemstillinger først opstår, når den sociale støtte udfases.

9.7 Provenu ved restarealer (§ 26 j)

Høje-Taastrup vurderer, at forsøget vil kunne anvendes i forbindelse med omdannelsen af boligområder som fx Blåkilde. Hjemlen er dog endnu ikke taget i brug.

Netværkskommunerne anbefaler at hjemlen videreføres. Når den ikke er benyttet, skyldes det bl.a. at projekter om omdannelse af boligområder har meget lange tidsperspektiver.

10. Overvejelser om midlertidighed

Som led i Vives sparring om evaluering har netværkets tovholdere modtaget oplæg fra både Lars Benjaminsen og Gunvor Christensen.

Særligt Lars Benjaminsen har overfor netværket understreget at der ikke er positiv evidens for brug af midlertidige løsninger ift. hjemløse.

Når netværket alligevel både i sine ansøgninger og i sine anbefalinger fortsat ønsker at arbejde med midlertidige løsninger, skyldes det følgende overvejelser:

- Det anses ikke for realistisk, at tilskudsmuligheder skal forslås livsvarigt. Denne vurdering gælder i forhold til lovgivning, i forhold kommunal politisk tilslutning og i forhold til økonomisk prioritering, men også i forhold til at der så ikke er incitament for borgeren til at deltage i en udvikling.
- Når varige permanente løsninger har lange udsigter, fordi nybyggeri tager lang tid, så må kommunerne arbejde med det næstbedste alternativ. For borgeren er en midlertidig bolig et langt bedre alternativ end at være hjemløs (herunder sofasover) eller at bo på botilbud.
- Boligtyper som helt almindelige ungdomsboliger er midlertidige. Det samme gælder de nuværende særlige boligtyper (udslusningsboliger, inklusionsboliger og startboliger). Midlertidighed har været alment benyttet i en række sammenhænge og ses derfor ikke som stigmatiserende eller lign.