Boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed – En kvalitativ undersøgelse af brugen af fælles anvisningsaftaler mellem kommuner og almene boligorganisationer

Hovedresultater



Lars Benjaminsen og Lasse Kjeldsen

VIVE

Hovedresultater

I denne rapport præsenteres resultaterne af en undersøgelse af brugen af boligsocial anvisning til at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed. Undersøgelsen har særligt fokus på erfaringerne med fælles, kommunedækkende anvisningsaftaler mellem kommunen og de almene boligorganisationer, og hvordan sådanne aftaler kan være med til at understøtte implementeringen af Housing First-tilgangen på hjemløshedsområdet.

Kvalitative casestudier i syv kommuner

Undersøgelsen er baseret på kvalitativ metode. Indledningsvis er der foretaget en screening og gennemgang af fælles anvisningsaftaler i 24 kommuner. Derefter er der foretaget kvalitative interview med ledere og medarbejdere i kommuner og almene boligorganisationer samt enkelte øvrige nøglepersoner i syv udvalgte casekommuner. De syv kommuner, boligorganisationerne og de enkelte interviewpersoner er anonymiserede i rapporten.

Hjemløshed i fokus i en del af de fælles anvisningsaftaler

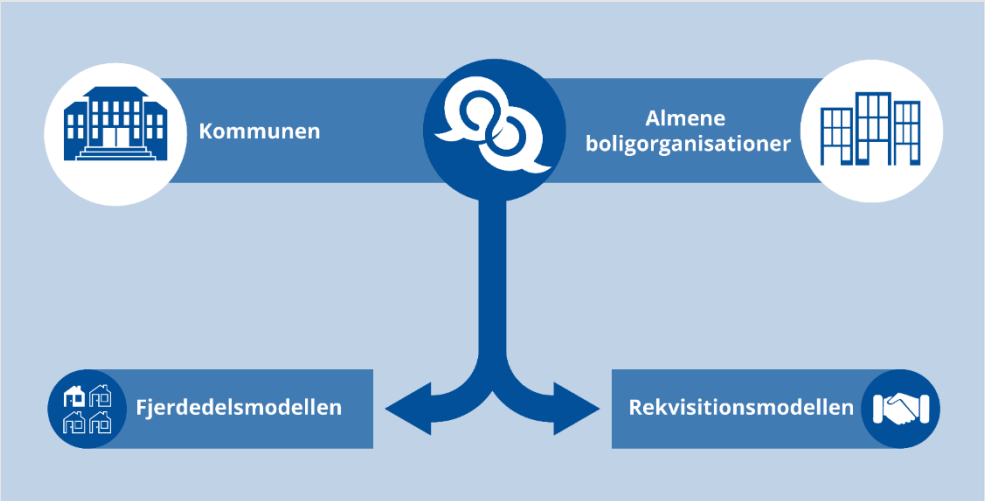
Fokus på at tilvejebringe boliger til anvisning til borgere i hjemløshed har i de fleste af kommunerne spillet en væsentlig rolle ved indgåelse af anvisningsaftalerne. Det skal ses på baggrund af, at der i 2023 blev foretaget en række lovændringer på hjemløshedsområdet, der reducerede den statslige refusion til kommunerne for ophold på § 110-boformer for borgere i hjemløshed og i stedet flyttede en del af refusionen over på brugen af de specialiserede støttemetoder efter servicelovens § 85a, når borgeren flytter i egen bolig. Det har givet kommunerne et øget økonomisk incitament til at implementere Housing First-tilgangen med henblik på at undgå øgede udgifter til ophold på § 110-boformer. Der er dog også tilfælde, hvor et fokus på at skaffe boliger til borgere i hjemløshed ikke spiller en væsentlig rolle i de fælles anvisningsaftaler. Det skal ses i sammenhæng med, at anvisningsaftalerne typisk indgår i bredere rammeaftaler, der også fastsætter vilkårene for brug af udlejningsredskaber i de almene boligområder, herunder brugen af fleksibel udlejning. Det er er redskab, der benyttes til at ændre beboersammensætningen i boligområderne. I nogle af rammeaftalerne er det netop en balanceret beboersammensætning, der er det primære fokus i forhold til både udlejning og anvisning.

Der er blandt de undersøgte kommuner gode eksempler på, hvordan de fælles anvisningsaftaler i forhold til hjemløshedsområdet bidrager til at understøtte arbejdet med at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed som led i kommunens Housing First-indsats. Her skal det tages i betragtning, at borgere i hjemløshed ikke er den eneste gruppe med et behov for boligsocial anvisning, men at også andre grupper (fx borgere med forskellige funktionsnedsættelser og voldsudsatte borgere) kan have behov for at få anvist en bolig. Ud over at brugen af boligsocial anvisning understøtter, at der kan skaffes boliger til borgere i hjemløshed, indgår der i flere af anvisningsaftalerne også særlige tiltag med henblik på denne målgruppe, der ofte har komplekse støttebehov. Det gælder fx tiltag om at sikre én indgang til kommunen for boligorganisationerne, hvis der opstår udfordringer omkring de anviste borgere i en boligopgang.

To modeller for boligsocial anvisning

På tværs af casekommunerne anvendes to forskellige anvisningsmodeller, som vi i rapporten benævner henholdsvis "fjerdedelsmodellen" og "rekvisitionsmodellen".

To anvisningsmodeller – fjerdedelsmodellen og rekvisitionsmodellen



Kilde: VIVE.

I de fleste af kommunerne er den fælles anvisningsaftale baseret på varianter af fjerdedelsmodellen, der bygger på kommunernes ret ifølge almenboligloven (ABL) til at få stillet indtil hver fjerde ledige almene familiebolig til rådighed for boligsocial

anvisning (ABL § 59, stk. 1). I de fleste af disse aftaler er samtidig indbygget en trappemodel, hvor der anvendes en differentieret anvisningsprocent i forskellige boligområder afhængigt af beboersammensætningen.

I en enkelt af kommunerne benyttes en anvisningsmodel, som vi, med et begreb lånt fra Odense Kommune, hvor denne model oprindeligt er udviklet, betegner som "rekvisitionsmodellen". Frem for en automatisk indmelding af hver fjerde ledige bolig er rekvisitionsmodellen i stedet baseret på, at de almene boligorganisationer håndplukker de boliger, kommunen har behov for til boligsocial anvisning, ud af de boliger, der løbende bliver ledige i boligafdelingerne. Rekvisitionsmodellen ligger ud over kommunernes ret til at få stillet hver fjerde ledige almene bolig til rådighed for anvisning og kræver derfor en frivillig aftale mellem kommunerne og boligorganisationerne (ABL § 59, stk. 2).

Fjerdedelsmodellen

Fjerdedelsmodellen tager udgangspunkt i kommunernes ret til at få stillet indtil hver fjerde ledige almene bolig til rådighed for anvisning. Grundprincippet i modellen er, at de almene boligorganisationer foretager en indmelding af hver fjerde ledige bolig til kommunen til brug for boligsocial anvisning ud fra et tilfældighedsprincip uanset fx boligens størrelse og huslejeniveau.

I de kommuner, som benytter fjerdedelsmodellen som udgangspunkt for anvisningen, er den fælles anvisningsaftale i de fleste tilfælde kombineret med en trappemodel, der rammesætter både brugen af boligsocial anvisning og brugen af udlejningsredskaber i boligafdelingerne. I forhold til anvisningsdelen indebærer trappemodellen en differentieret anvisningsprocent, der tager hensyn til beboersammensætningen i de enkelte boligafdelinger og opererer med en lavere anvisningsprocent i det, der i aftalerne betegnes som "røde" boligområder – dvs. boligområder med en særligt udsat beboersammensætning. Omvendt anvendes en højere anvisningsprocent i "grønne" boligområder med en mere ressourcestærk beboersammensætning. Brugen af trappemodellen har ofte været et krav fra boligorganisationerne for at indgå en fælles anvisningsaftale.

I flere af de kommuner, der har indgået en fælles anvisningsaftale baseret på fjerdedelsmodellen, blev der før den fælles anvisningsaftale også gjort brug af boligsocial anvisning. I nogle tilfælde omfattede anvisningen tidligere ikke alle boligorganisationer og boligafdelinger, ligesom der i nogle tilfælde på ad hoc-basis blev anvendt en lavere anvisningsprocent i nogle af de mest udsatte boligområder. Erfaringen på tværs af de kommuner, der har indgået en fælles anvisningsaftale, er, at der med aftalen er skabt en mere ensartet og transparent brug af boligsocial anvisning på

tværs af alle boligorganisationer og boligafdelinger. I de kommuner, der samtidig anvender en trappemodel, er erfaringen, at en differentieret anvisningsprocent giver bedre mulighed for at balancere det indbyggede dilemma mellem anvisning af boliger til borgere i social udsathed og behovet for samtidig at tage hensyn til udviklingen i beboersammensætningen i boligområderne.

I de tilfælde, hvor den fælles anvisningsaftale har betydet, at flere boligafdelinger er blevet omfattet af anvisningen, har det ifølge de kommunale interviewpersoner øget antallet af boliger, der kan benyttes til boligsocial anvisning. Brugen af trappemodellen giver dog ikke nødvendigvis i sig selv flere boliger til anvisning. I forbindelse med anvendelsen af trappemodellen er der ofte foretaget konsekvensberegninger med henblik på at sikre, at det forventede samlede antal boliger til anvisning nogenlunde svarer til det antal, der ville være tilvejebragt gennem en udifferentieret anvisning til hver fjerde ledige bolig. I den forbindelse er den lavere anvisningsprocent i de mest udsatte boligområder i flere tilfælde kombineret med en højere anvisningsprocent (fx 30 %) i de mindst udsatte områder. Der forventes således typisk hverken færre eller flere boliger til anvisning, men primært en bedre fordeling på tværs af boligområderne.

Mens kombinationen med trappemodellen giver et redskab til at håndtere balancen mellem boligsocial anvisning og udviklingen i beboersammensætningen, løser fjerdedelsmodellen dog ikke en grundlæggende udfordring med, at en del af boligerne, der indmeldes til anvisning, har en for høj husleje til reelt at kunne benyttes til anvisning set i forhold til borgernes lave betalingsevne på sociale ydelser. I de fleste af casekommunerne, der benytter fjerdedelsmodellen, er der på trods af de fælles anvisningsaftaler fortsat udfordringer med at skaffe tilstrækkeligt med boliger til borgere i hjemløshed, og i nogle af kommunerne venter et forholdsvis stort antal borgere på at få anvist en bolig.

Rekvisitionsmodellen

I en enkelt af de syv kommuner er der indgået en fælles anvisningsaftale baseret på en anden anvisningsmodel, nemlig rekvisitionsmodellen. Omdrejningspunktet i denne model er et månedligt boligformidlingsmøde, hvor kommunen og boligorganisationerne håndholdt matcher de borgere, der har et behov for at få anvist en bolig, til de boliger, der løbende bliver ledige i boligafdelingerne. I den forbindelse tages der også hensyn til borgerens betalingsevne, ligesom der lægges vægt på at finde en bolig, der i øvrigt passer til borgerens behov, herunder hensyn til boligområdet og beliggenheden. Den kommune, der har indgået en fælles anvisningsaftale baseret på rekvisitionsmodellen, benyttede tidligere den almindelige fjerdedelsmodel, men ifølge kommunen havde mange af de boliger, der blev meldt ind til anvis-

ning, et for højt huslejeniveau i forhold til borgernes lave betalingsevne og kunne derfor reelt ikke benyttes. Både kommunen og boligorganisationerne oplevede endvidere, at der var megen unødig administration forbundet med indmelding af de boliger, der alligevel ikke kunne benyttes i anvisningen, og det lykkedes i stedet at blive enige om at benytte rekvisitionsmodellen. Efter nu at have anvendt rekvisitionsmodellen et stykke tid oplever både kommunen og boligorganisationerne, at denne model giver bedre mulighed for at finde en passende bolig til den enkelte borger, ligesom administrationsbyrden reduceres. Begge parter oplever også, at den håndholdte anvisningsproces og boligformidlingsmøderne har skabt et bedre kendskab og et langt tættere samarbejde mellem medarbejderne i kommunen og boligorganisationerne. Det afspejler sig også ved, at hvor boligformidlingsmøderne i starten primært fokuserede på matchningen mellem borgere og boliger, har møderne nu efterhånden i højere grad fokus på samarbejdet om at fastholde boligen for de borgere, som allerede har fået anvist en bolig.

Kommunen, der er overgået til rekvisitionsmodellen, er en mindre bykommune med et begrænset antal boligorganisationer og et forholdsvis overskueligt antal boliger, der skal tilvejebringes til boligsocial anvisning. I nogle af de øvrige kommuner har der været et ønske fra kommunens side om at benytte rekvisitionsmodellen, men i disse tilfælde har det ikke været muligt at indgå en fælles aftale med de almene boligorganisationer om dette, da flere af boligorganisationerne i disse kommuner ikke har ønsket at benytte rekvisitionsmodellen. I disse kommuner er der generelt et væsentligt større antal boligorganisationer end i den kommune, der er overgået til at benytte rekvisitionsmodellen. En barriere for at benytte rekvisitionsmodellen er endvidere, at i en situation, hvor der er et stort behov for boliger med et lavt huslejeniveau til anvisning, og samtidig er relativt få af disse boliger set i forhold til den samlede boligbestand i boligorganisationerne, vil brugen af rekvisitionsmodellen kunne indebære, at en forholdsvis stor andel af boligerne med de laveste huslejeniveauer ville skulle anvendes til boligsocial anvisning. Det er samtidig boliger, som er meget efterspurgte af boligorganisationernes beboere og medlemmer på ventelisten, og det kan derfor være vanskeligt at skabe opbakning til dette, herunder fra beboerdemokratiet. Samtidig er de betalbare boliger ofte ujævnt fordelt mellem boligorganisationerne og boligafdelingerne fx pga. forskelle i boligsammensætningen, forskelle i opførelsesår og et forskelligt omfang af renoveringer i boligafdelingerne. I nogle af boligorganisationerne er der også en opfattelse af, at den håndholdte proces med at anvise boliger i rekvisitionsmodellen vil være forbundet med en større administrationsbyrde fra boligorganisationernes side, hvor også størrelsen af kommunerne og boligorganisationerne kan spille ind.

Fordele og ulemper ved begge anvisningsmodeller

Erfaringerne fra kommunerne viser, at der kan være fordele og ulemper ved begge anvisningsmodeller, og det er ikke muligt ud fra det kvalitative interviewmateriale generelt at pege på, hvilken model der fungerer bedst. Mens fjerdedelsmodellen både med og uden en indbygget trappemodel har den udfordring, at en del af boligerne, der indmeldes til anvisning, i praksis ikke kan benyttes pga. en for høj husleje, kan en udfordring ved rekvisitionsmodellen omvendt være, at den kan kræve, at boligorganisationerne må afgive en forholdsvis stor andel af de billigste boliger til boligsocial anvisning. Hvilken model der anvendes, og hvordan anvisningsaftalerne er udformet, afspejler, hvad kommunen og boligorganisationerne sammen har kunnet blive enige om. Det er i høj grad parternes interesser og forskellige strukturelle forudsætninger, herunder tilgængeligheden og fordelingen af de betalbare boliger med det laveste huslejeniveau, der betinger, hvad der kan opnås enighed om, og hvad der kan fungere i praksis.

Manglen på betalbare boliger sammenholdt med de sociale ydelser er en grundlæggende udfordring

Det forhold, at en stor del af behovet for boliger til anvisning retter sig mod boliger med de laveste huslejeniveauer pga. borgernes lave betalingsevne, er et strukturelt vilkår, der i høj grad præger de interesser, som både kommunerne og boligorganisationerne har i spil omkring indgåelsen af anvisningsaftalerne. Det er i den sammenhæng en central præmis for boligorganisationerne, at de billigste boliger også er meget efterspurgte blandt beboerne og medlemmerne på ventelisten. For boligorganisationerne skal der således findes en passende balance mellem at tilgodese behovet for boliger til anvisning og medlemmernes adgang til betalbare boliger, hvor også beboerdemokratiets opbakning generelt er en forudsætning for boligorganisationerne for at kunne indgå en anvisningsaftale. I den sammenhæng er det vigtigt at fremhæve, at manglen på betalbare boliger ikke alene handler om huslejeniveauerne i den almene boligsektor, men også må ses i forhold til borgernes betalingsevne, hvor særligt den begrænsede tilgængelighed af boliger, som kan betales af borgere på kontanthjælp, fremhæves i alle kommunerne.

Brug af boligsocial anvisning giver en systemisk understøttelse af Housing First-tilgangen

Selvom brugen af boligsocial anvisning og de fælles anvisningsaftaler ikke løser alle udfordringerne med at skaffe boliger til borgere i hjemløshed, fremhæver kommunerne, at brugen af boligsocial anvisning er et vigtigt element for at understøtte implementeringen af Housing First-tilgangen, idet brugen af boligsocial anvisning sikrer en løbende forsyning af boliger, der kan benyttes i indsatsen for borgere i hjemløshed, fx efter ophold på en § 110-boform. Brugen af boligsocial anvisning skaber således en systemisk understøttelse af processen med at skaffe boliger til borgere i hjemløshed, hvilket er afgørende i kommuner med knaphed på betalbare boliger.

Velfungerende social støtte er en forudsætning for boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed

Samtidig med tilbuddet om en permanent bolig er en intensiv og fleksibel støtte et centralt element i Housing First-tilgangen, hvor de specialiserede støttemetoder (CTI, ICM, MACT og ACT), der indgår i Housing First-tilgangen, blev indskrevet i serviceloven (§ 85a) i 2023. De fleste af casekommunerne er ret erfarne med brugen af Housing First-tilgangen, og udrulningen af de specialiserede støttemetoder er kommet forholdsvis langt i de fleste af disse kommuner. Det er støttemetoder med en højere intensitet og fleksibilitet, end hvad der typisk kendetegner den almindelige § 85a-bostøtte, hvorved disse indsatser i højere grad kan imødekomme de ofte komplekse støttebehov blandt borgere i hjemløshed. Det forhold, at de fleste af casekommunerne har arbejdet systematisk med at implementere de specialiserede støttemetoder, har været med til at fremme opbakningen blandt boligorganisationerne til at indgå i de fælles anvisningsaftaler og at benytte boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed.

Der er dog også eksempler fra kommunerne på de udfordringer, der kan opstå, når den sociale støtteindsats ikke er tilstrækkelig. Det viser sig blandt andet i en af kommunerne, der kun i mere begrænset grad benytter de specialiserede støttemetoder, og hvor dette er med til at svække opbakningen til brug af boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed blandt boligorganisationerne. I nogle af de andre kommuner er der også eksempler på de udfordringer, der kan opstå, hvis fx den sociale støtte nedtrappes eller afsluttes for hurtigt, eller hvis der anvises en bolig til borgere, der har så komplekse problemer, at de snarere er målgruppe for et længerevarende botilbud.

Det er også vigtigt for boligorganisationerne hurtigt at kunne få fat på kommunen, hvis der opstår udfordringer med de anviste borgere i forhold til misligholdelse af boligen eller i forhold til naboerne i opgangen. I flere af anvisningsaftalerne indgår det som et aftalepunkt, at der skal være én indgang for boligorganisationerne til kommunen, fx i form af et telefonnummer eller en mailadresse, som boligorganisationerne kan henvende sig til, hvorpå det er kommunens ansvar at sikre, at der hurtigt bliver fulgt op på henvendelsen. I flere af kommunerne er der i den forbindelse arbejdet med at styrke de interne procedurer og sagsgange, således at en henvendelse fra boligorganisationerne hurtigt bliver sendt videre til de rette medarbejdere, der kan tage hånd om situationen.

Samarbejde på tværs er afgørende for indgåelse og drift af de fælles anvisningsaftaler

Uanset om de fælles anvisningsaftaler bygger på fjerdedelsmodellen eller rekvisitionsmodellen, forudsætter aftalerne et samarbejde mellem kommune og boligorganisationer og indgåelse af kompromisser mellem parternes til tider modstridende interesser. Det er en væsentlig grund til, at processen frem mod en fælles rammeaftale og anvisningsaftale kan tage forholdsvis lang tid.

I driftsfasen er det operative samarbejde mellem kommune og boligorganisationer centrale for den værdi, aftalerne skaber i praksis. Her er den infrastruktur omkring samarbejdet, som rammeaftalen baner vejen for, af stor betydning. I flere af casekommunerne er der etableret faste møder og samarbejder omkring monitorering af boligområder og løbende revision af rammeaftalens elementer. I en del tilfælde er der også etableret en styrket organisering omkring anvisningen af boliger, ligesom aftalerne som tidligere nævnt har forbedret boligorganisationernes mulighed for at komme let i kontakt med kommunen i tilfælde af bekymringssager omkring konkrete beboere. Sådanne velfungerende samarbejder er afgørende for at sikre en fortsat opbakning til brugen af boligsocial anvisning fra boligorganisationernes side.

Både i tilblivelses- og driftsfasen forudsætter samarbejdet mellem kommune og boligorganisationer, at der også er et velfungerende internt samarbejde i kommunen på tværs af fx boliganvisningen, socialområdet og ydelsesafdelingen. Det er nødvendigt for, at kommunen kan agere hurtigt og smidigt i anvisningssager og på henvendelser fra boligorganisationerne samt være afklarede og koordinerede omkring kommunens ønsker og behov i forhold til boligsocial anvisning.

Uanset hvilken anvisningsmodel, der benyttes, er tillid mellem parterne en forudsætning for brugen af boligsocial anvisning. I rekvisitionsmodellen, der hviler på, at boligorganisationerne løbende tilvejebringer de boliger, der er behov for til anvis-

ning uden den indbyggede automatik, der ligger i fjerdedelsmodellen, er gensidig tillid en helt afgørende forudsætning for, at modellen kan fungere. Denne tillid er ikke nødvendigvis er til stede fra begyndelsen, men skal opbygges som en del af samarbejdet. Det sker bl.a. gennem gentagne interaktioner og konkrete erfaringer med, at den anden part løfter sin del af opgaven – at boligorganisationerne bidrager med de boliger, der reelt er brug for, og at kommunen yder den nødvendige sociale støtte til de anviste borgere. Samtidig ophæver samarbejde og tillid ikke de strukturelt betingede interessemodsætninger. Tillidsopbygningen handler i den forstand mindre om at nå til enighed om alt og mere om at forstå hinandens vilkår og kunne indgå kompromisser, der tilgodeser begge parters interesser.

Perspektivering

Undersøgelsen viser, hvordan fælles anvisningsaftaler og brug af boligsocial anvisning kan være med til at sikre en systemisk understøttelse af implementeringen Housing First-tilgangen i kommunerne, ved at der løbende tilvejebringes boliger til borgere i hjemløshed og andre borgere med et boligsocialt behov. Det skal ses i forhold til, at der fortsat er en del af landets kommuner, der enten slet ikke eller kun i begrænset grad benytter boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed. I kommuner, der har en hjemløshedsproblematik, og hvor der samtidig er knaphed på betalbare boliger, kan der derfor være et potentiale for bedre at kunne tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed gennem boligsocial anvisning, og brugen af boligsocial anvisning vil i den forbindelse kunne understøttes gennem fælles anvisningsaftaler mellem kommunen og boligorganisationerne.

Eksemplerne fra kommunerne viser, at der kan være forskellige måder at udforme den boligsociale anvisning på. Hvilken model der konkret benyttes i den enkelte kommune, afhænger af, hvad der er opnået enighed om mellem kommunen og de almene boligorganisationer, hvor forskellige interesser og hensyn spiller ind. Selvom de forskellige måder at udforme boliganvisningen på kan have forskellige fordele og ulemper, viser eksemplerne, at uanset hvilken model der benyttes, er brugen af boligsocial anvisning et væsentligt redskab til at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed og andre borgere i social udsathed, som det ellers kan være meget vanskeligt at skaffe boliger til. En fælles anvisningsaftale bidrager også til at skabe ensartethed og transparens omkring brugen af boligsocial anvisning på tværs af boligorganisationerne og boligafdelingerne, ligesom de kan understøtte balancen mellem brug af boligsocial anvisning og hensynet til beboersammensætningen i boligafdelingerne. Det er vigtigt i forhold til at sikre den fortsatte opbakning til brug af boligsocial anvisning i boligorganisationerne og beboerdemokratiet.

Selvom brugen af boligsocial anvisning kan bidrage til at tilvejebringe et betydeligt antal boliger til borgere i hjemløshed og andre udsatte grupper, løser boligsocial anvisning ikke alle udfordringerne. I de fleste af kommunerne er der en del borgere, der venter på at få anvist en bolig, og i nogle kommuner er der betydelige ventetider. Manglen på boliger med en tilstrækkelig lav husleje, til at den kan betales af borgere på sociale ydelser, og særligt borgere på kontanthjælp, udgør den væsentligste strukturelle begrænsning i forhold til at tilvejebringe tilstrækkeligt med boliger til boligsocial anvisning. Det er en udfordring, som brugen af boligsocial anvisning ikke er i stand til at løse alene.

Fakta om undersøgelsen

Brug af boligsocial anvisning og fælles anvisningsaftaler til at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed

- Indledende screening af fælles anvisningsaftaler i 24 kommuner
- Caseundersøgelse i syv udvalgte kommuner
- Kvalitative interview med ledere og nøglemedarbejdere i kommuner og almene boligorganisationer
- Muligheder og udfordringer ved brug af forskellige modeller for boligsocial anvisning.

Hovedresultater: Boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed
VIVE/2026
HR_304023