Boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed

En kvalitativ undersøgelse af brugen af fælles anvisningsaftaler mellem kommuner og almene boligorganisationer



Lars Benjaminsen og Lasse Kjeldsen

VIVE

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

© VIVE og forfatterne, 2026

e-ISBN: 978-87-7582-635-3

Arkivfoto: Ole Bo Jensen/VIVE

Projekt: 304023

Finansiering: Den filantropiske forening Realdania

VIVE

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



VIVE støtter FN's verdensmål og angiver her, hvilket eller hvilke verdensmål der knytter sig til publikationen.

Forord

I denne rapport præsenteres resultaterne af en undersøgelse af brugen af boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed. Undersøgelsen har særligt fokus på, hvordan fælles, kommunedækkende anvisningsaftaler mellem kommuner og almene boligorganisationer kan bidrage til at styrke brugen af boligsocial anvisning og understøtte implementeringen af Housing First-tilgangen på hjemløshedsområdet.

Undersøgelsen er baseret på kvalitative interview med nøglepersoner i kommuner, boligorganisationer mv. i syv udvalgte kommuner, der er anonymiseret i undersøgelsen.

Vi retter en tak til interviewpersonerne fra kommuner og boligorganisationer samt andre nøglepersoner, der er interviewet som led i undersøgelsen.

Undersøgelsen har været fulgt af en følgegruppe, som vi takker for kommentarer undervejs. Vi takker også to anonyme reviewere for kommentarer til rapporten.

Undersøgelsen er finansieret af den filantropiske forening Realdania. Undersøgelsen bidrager med et vidensgrundlag i et samarbejde mellem Realdania, Kommunernes Landsforening (KL) og BL – Danmarks almene boliger om at udbrede brugen af fælles anvisningsaftaler i landets kommuner.

Kræn Blume Jensen
Forsknings- og analysechef
for VIVE Sociale forhold og arbejdsmarked

Indholdsfortegnelse

Hovedresultater			6
Afrapportering			16
1		Indledning	17
	1.1	Baggrund	17
	1.2	Formål	20
	1.3	Metode	21
	1.4	Læsevejledning	23
2		Boligsocial anvisning og fælles anvisningsaftaler	24
	2.1	Boligsocial anvisning	24
	2.2	Rammeaftaler og anvisningsaftaler	26
	2.3	Indholdet i de fælles anvisningsaftaler	28
3		Brug af fælles anvisningsaftaler	33
	3.1	Eksempler på fælles anvisningsaftaler	37
	3.2	Fjerdedelsmodellen	38
	3.3	Rekvisitionsmodellen	50
	3.4	Fordele og ulemper ved anvisningsmodellerne	58
	3.5	Housing First og den sociale støtte	62
	3.6	Samarbejdets betydning	69
	3.7	Balancen mellem brugen af boligsocial anvisning og hensynet til beboersammensætningen	74
	3.8	Manglen på betalbare boliger	76
4		Konklusion	78
	4.1	Fælles anvisningsaftaler vinder udbredelse	78
	4.2	To modeller for boligsocial anvisning	79
	4.3	Der er fordele og ulemper ved begge anvisningsmodeller	79
	4.4	Boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed kræver en velfungerende social støtte	81

4.5 Anvisningsaftalerne løser ikke alle udfordringer 81
4.6 Fælles anvisningsaftaler som en forhandling mellem legitime interesser 83

Litteratur 85

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

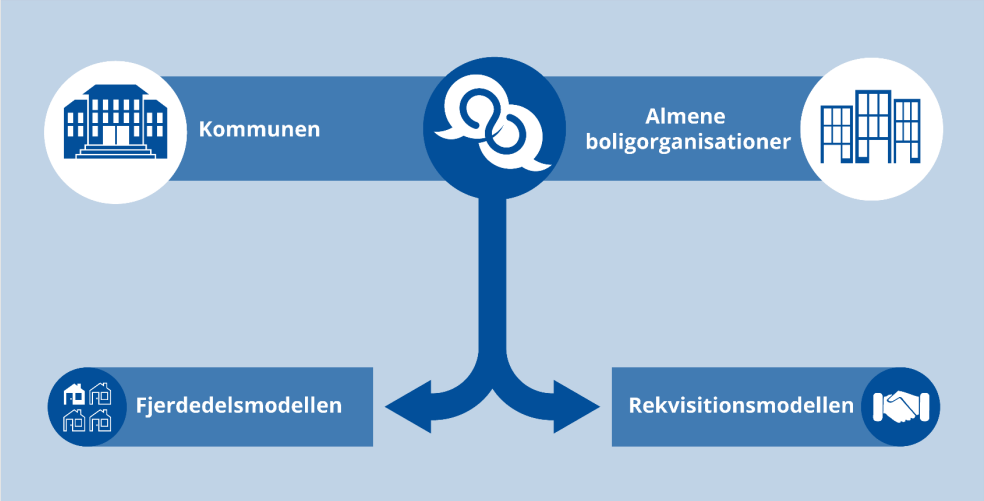
Fokus på at tilvejebringe boliger til anvisning til borgere i hjemløshed har i de fleste af kommunerne spillet en væsentlig rolle ved indgåelse af anvisningsaftalerne. Det skal ses på baggrund af, at der i 2023 blev foretaget en række lovændringer på hjemløshedsområdet, der reducerede den statslige refusion 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.

Afrapportering

1 Indledning

Denne rapport præsenterer resultaterne af en undersøgelse om brugen af boligsocial anvisning og fælles anvisningsaftaler mellem kommuner og boligorganisationer, og hvordan dette kan være med at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed og dermed understøtte implementeringen af Housing First-tilgangen.

Undersøgelsen er udarbejdet for Realdania som led i et samarbejde med Kommunernes Landsforening (KL) og BL – Danmarks Almene Boliger om at styrke brugen af boligsocial anvisning i landets kommuner gennem indgåelsen af fælles anvisningsaftaler mellem kommunerne og boligorganisationerne.

Rapporten er baseret på en kvalitativ undersøgelse, hvor der indledningsvis er foretaget en screening af fælles anvisningsaftaler i 24 kommuner, hvorefter der er udvalgt syv casekommuner, hvori der er foretaget kvalitative interview med nøglepersoner i kommunale forvaltninger og i almene boligorganisationer.

I dette afsnit beskriver vi baggrunden for undersøgelsen og dens formål og fokus, ligesom vi gennemgår undersøgelsens metode. Sidst i kapitlet er der en læsevejledning med en oversigt over rapportens kapitler.

1.1 Baggrund

Der har i en længere årrække været arbejdet med at omstille indsatsen på hjemløshedsområdet ud fra Housing First-tilgangen. Denne bestræbelse blev indledt med Hjemløsestrategien (2009-2013), der introducerede Housing First-tilgangen i Danmark. Det er en tilgang, som oprindeligt var udviklet i USA, og som er målrettet borgere i hjemløshed med komplekse problemer i form af fx psykiske lidelser, rusmiddelafhængighed og andre sociale og helbredsmæssige udfordringer. Housing First-tilgangen har som et centralt omdrejningspunkt, at borgeren allerede i starten af et indsatsforløb tilbydes en permanent boligløsning, samtidig med at der gives en intensiv og fleksibel social støtte tilpasset borgerens behov. Housing First-tilgangen gjorde dermed op med Treatment First-tilgangen, ud fra hvilken borgeren først skulle gennemgå en stabilisering, fx med ophør af misbrug, før vedkommende blev tilbudt en bolig. Ifølge Housing First-tilgangen er det imidlertid vanskeligt at opnå en sådan stabilisering, så længe borgeren befinder sig i en hjemløshedssituation. Housing First-tilgangen lægger i stedet vægt på, at en stabilisering af boligsituationen med en tilhørende social støtte er en forudsætning for at kunne opnå en bedring i den samlede livssituation (Tsemberis, 2010; Padgett m.fl., 2016).

Hjemløsestrategien havde som et væsentligt fokus at udvikle og afprøve Housing First-tilgangen og de specialiserede støttemetoder Assertive Community Treatment (ACT), Intensive Case Management (ICM) og Critical Time Intervention (CTI) i en dansk sammenhæng. Resultaterne fra Hjemløsestrategien viste, at Housing First-tilgangen også i en dansk kontekst er en virksom metode til at hjælpe borgere ud af hjemløshed (Rambøll & SFI, 2013). Erfaringerne viste dog samtidig, at der var betydelige udfordringer i forhold til at implementere tilgangen i praksis, herunder mangel på betalbare boliger og organisatoriske barrierer i forhold til at forankre indsatsen i det kommunale velfærdssystem. I de efterfølgende programmer – 'Implementerings- og Forankringsprojektet' (2014-2016) og 'Udbredelsen af Housing First' (2016-2019) – var der fokus på den fortsatte implementering og udbredelse af Housing First-tilgangen. Erfaringerne fra disse programmer pegede på vigtigheden af både at have en systematisk tilgang til at skaffe boliger til borgeren og at benytte de specialiserede støttemetoder, som er en forudsætning for at borgeren kan fastholde boligen. Desuden pegede erfaringerne på, at implementeringen af tilgangen kræver en organisatorisk omstilling både internt i kommunen og i forhold til øvrige lokale aktører som § 110-boformerne, de almene boligorganisationer mv. (Benjaminsen m.fl., 2017; Benjaminsen m.fl., 2020).

De senere års tiltag på hjemløshedsområdet har særligt haft fokus på at understøtte omstillingen af indsatsen i kommunerne ud fra Housing First-tilgangen. Senest er en række lovændringer ("Hjemløshedsreformen") på hjemløshedsområdet trådt i kraft i efteråret 2023. Formålet med disse tiltag er at nedbringe hjemløsheden og reducere langvarige ophold på § 110-boformerne ved at understøtte, at borgeren hurtigere kommer i egen bolig med tilhørende social støtte. Et væsentligt element er ændringer i den økonomiske incitamentsstruktur for kommunerne gennem en omlægning af den statslige refusion for ophold på § 110-boformerne, hvor perioden, hvor kommunerne modtager refusion, er afkortet til de første 3 måneder af et ophold, mens refusionen tidligere blev givet i en ubegrænset periode. I stedet blev der etableret en ny refusionsordning knyttet til brugen af de specialiserede støttemetoder, der indgår i Housing First-tilgangen. Disse støttemetoder blev samtidig ført ind i en ny paragraf (§ 85a) i serviceloven målrettet borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed. Refusionen til kommunerne omfatter dog kun de tilfælde, hvor borgeren modtager støtte efter § 85a efter et ophold på en § 110-boform, og omfatter således ikke borgere i øvrige hjemløshedssituationer, som fx "gadesovere" eller "sofasovere". Disse lovændringer og det økonomiske incitament for kommunerne til at anvende Housing First-tilgangen har generelt bidraget til et øget fokus i kommunerne på behovet for at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed.

Der er imidlertid også forhold, der gør det vanskeligt at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed. Langt hovedparten af borgere i hjemløshed er modtagere af sociale ydelser, og en stor del er kontanthjælpsmodtagere. En nylig undersøgelse viste, at en betydelig andel af borgere i hjemløshed har en lav betalingsevne, samtidig

med at antallet af boliger med en tilsvarende lav husleje er stadigt faldende (Ibsen m.fl., 2025). Med kontanthjælpsreformen, der trådte i kraft i 2025, blev ydelsen nedsat for visse grupper, ligesom muligheden for at yde særlig støtte til borgere med høje boligudgifter bortfaldt. Det forhold, at forekomsten af betalbare boliger er blevet mindre, samtidig med at betalingsevnen er blevet lavere for en del af målgruppen, stiller tilsammen både kommuner og boligorganisationer i en vanskelig situation i forhold til at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed og andre udsatte grupper.

Boligsocial anvisning er et væsentligt redskab i lovgivningen til at tilvejebringe boliger til borgere med et boligsocialt behov, herunder borgere i hjemløshed. Ud fra almenboliglovens § 59 har kommunerne ret til at få stillet hver fjerde almene bolig, der bliver ledig, til rådighed for boligsocial anvisning. Mens indeværende undersøgelse primært har fokus på brugen af boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed, omfatter den boligsociale anvisning generelt flere forskellige målgrupper. Det er den enkelte kommune, der fastsætter kriterierne for, hvilke målgrupper der kan anvises en bolig.

Tidligere undersøgelser har imidlertid vist en stor variation på tværs af kommunerne i forhold til, hvordan der lokalt arbejdes med boligdelen af Housing First-indsatsen, og hvordan der tilvejebringes boliger til borgere i hjemløshed. Mens boliganvisningen i nogle kommuner benyttes fuldt ud, benyttes den boligsociale anvisning kun i begrænset grad eller slet ikke i andre kommuner (Benjaminsen m.fl., 2020; Benjaminsen, 2023). De tidligere undersøgelser peger også på, at en systematisk brug af boligsocial anvisning i vid udstrækning er en forudsætning for at kunne skaffe boliger til borgere i hjemløshed i de kommuner, hvor der er knaphed på betalbare boliger. Når anvisningen derimod ikke benyttes, glider opgaven med at hjælpe borgeren med at skaffe en bolig over til støttemedarbejderne, der på ad hoc-basis må hjælpe den enkelte borger til at finde en bolig.

Anvisningsaftaler er en måde at rammesætte brugen af boligsocial anvisning på for kommunerne og boligorganisationerne. Anvisningsaftaler kan indgås bilateralt mellem kommunen og de enkelte boligorganisationer, men der kan også være tale om fælles anvisningsaftaler, det vil sige kommunedækkende aftaler, der omfatter alle – eller en stor del af – de almene boligorganisationer i den enkelte kommune. På undersøgelsestidspunktet var det cirka en fjerdedel af landets kommuner, hvor der forelå kendte, fælles anvisningsaftaler, der omfattede alle eller de fleste af boligorganisationerne i kommunen. Mens der er fælles anvisningsaftaler i alle de fem storbykommuner (København, Frederiksberg, Aarhus, Odense og Aalborg), er der en betydelig del af landets øvrige kommuner, hvor der ikke er indgået sådanne fælles anvisningsaftaler. Ud over mange landkommuner gælder det også en del mellemstore bykommuner samt nogle af de københavnske omegnskommuner. Det er kommuner, der typisk har en hjemløshedsproblematik af en vis størrelse, og hvor der i en del kommuner formentlig vil være udfordringer med at skaffe tilstrækkeligt med

boliger til borgere i hjemløshed. Der ses dog en bevægelse på feltet, hvor antallet af fælles anvisningsaftaler har været voksende gennem de seneste år, ligesom flere kommuner er på vej med nye aftaler.

Set i lyset af lovændringerne på hjemløshedsområdet og det fortsatte fokus på omstillingen af indsatsen ud fra Housing First-tilgangen er der generelt et behov for at styrke mulighederne for at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed. Brug af boligsocial anvisning vil formentlig være en forudsætning for, at dette kan lykkes i kommuner, hvor der er udfordringer med at tilvejebringe boliger. På den baggrund er der behov for mere viden om, hvad der skal til for at indgå fælles anvisningsaftaler mellem kommunerne og de almene boligorganisationer, hvilke muligheder og udfordringer der er forbundet med udformningen og brugen af aftalerne, og erfaringerne med brugen af anvisningsaftalerne i praksis. Denne undersøgelse har til formål at tilvejebringe et sådant vidensgrundlag.

1.2 Formål

Denne undersøgelse belyser brugen af boligsocial anvisning til at skaffe boliger til borgere i hjemløshed med fokus på brugen af fælles anvisningsaftaler mellem kommunerne og boligorganisationerne. Undersøgelsen afdækker erfaringer med, hvordan sådanne aftaler kan indgås, udformes og anvendes i praksis med henblik på at skaffe boliger til borgere i hjemløshed. Undersøgelsen afdækker muligheder og udfordringer omkring brugen af fælles anvisningsaftaler og har fokus på at beskrive gode praksiseksempler på udformningen og brugen af disse aftaler. Undersøgelsen giver dermed en viden, der kan bidrage til at understøtte omstillingen af indsatsen på hjemløshedsområdet ud fra Housing First tilgangen. Undersøgelsen afdækker følgende spørgsmål:

- I hvilket omfang er der indgået fælles anvisningsaftaler mellem kommuner og almene boligorganisationer om boligsocial anvisning?
- Er der gode eksempler på fælles anvisningsaftaler og anvisningspraksis, der giver mulighed for at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed, og hvad kendetegner de fælles anvisningsaftaler og anvisningspraksis i disse tilfælde?
- Hvad kendetegner indholdet af fælles anvisningsaftaler og dermed udformningen af den boligsociale anvisning i praksis?
- Hvilke muligheder og udfordringer gør sig gældende i forbindelse med indgåelsen af fælles anvisningsaftaler mellem kommunerne og boligorganisationerne og implementeringen af aftalerne i praksis?

1.3 Metode

Indledningsvist er der foretaget en afdækning af indholdet af 24 fælles anvisningsaftaler mellem kommuner og boligorganisationer i landets kommuner. Denne del af undersøgelsen er baseret på desk research af materiale om anvisningsaftaler, der er fremskaffet gennem BL – Danmarks Almene Boliger og KL (Kommunernes Landsforening).

Omdrejningspunktet for undersøgelsen er en kvalitativ undersøgelse af brugen af fælles anvisningsaftaler i syv udvalgte kommuner, hvor vi afdækker brugen af boligsocial anvisning og fælles anvisningsaftaler gennem kvalitative interview med relevante nøglepersoner, herunder primært ledere og medarbejdere i kommunerne og de almene boligorganisationer. Desuden er der også interviewet boformsledere, bostøttemedarbejdere og sociale viceværter i nogle af kommunerne for at bidrage til forståelsen af, hvordan anvisningen fungerer i praksis. I den sammenhæng har vi også ladet centrale nøglepersoner i de enkelte kommuner vurdere, hvem det var mest relevant at interviewe i de enkelte kommuner. Alt i alt er der gennemført interview med 49 personer i de syv kommuner.

Ved udvælgelsen af de syv kommuner har der ud fra den indledende screening af de fælles anvisningsaftaler været lagt vægt på, at kommunerne repræsenterer en variation i forhold til forskellige udformninger af anvisningsaftalerne og anvisningsmodellerne, der benyttes. Der er også inddraget både kommuner, der for nyligt har indgået fælles anvisningsaftaler, og kommuner med en længere erfaring i brugen af sådanne aftaler. Der har også været lagt vægt på, at kommunerne repræsenterer både større og mindre kommuner, har en geografisk variation på tværs af landet og at kommunerne har en hjemløshedsproblematik af et vist omfang. Endelig har der ved udvælgelsen også været lagt vægt på, at problematikken omkring at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed har været i fokus i de fælles anvisningsaftaler i de fleste af kommunerne, men der er også inddraget enkelte kommuner, hvor dette fokus ikke har været fremtrædende, for at belyse spændvidden i aftalerne i forhold til denne problematik.

Både kommuner, boligorganisationer og de konkrete medarbejdere er anonymiseret i undersøgelsen, da det har været et vigtigt hensyn, at interviewpersonerne har kunnet fortælle åbent om de udfordringer, de er stødt på i arbejdet med aftalerne, herunder også indbyrdes interessekonflikter. Af hensyn til anonymiseringen og genkendeligheden af de enkelte kommuner er der i nogle tilfælde udeladt detaljer i beskrivelsen af forhold i de syv kommuner, som ville kunne give en for høj genkendelighed af kommunerne. Der er også tilfælde, hvor vi beskriver de udfordringer, der viser sig i nogle af kommunerne uden at sammenkoble beskrivelsen af disse udfordringer med den øvrige beskrivelse af anvisningsaftalerne i den pågældende

kommune af hensyn til at sikre anonymiteten af den enkelte kommune, boligorganisationerne og interviewpersonerne.

Endelig skal det påpeges, at undersøgelsens kvalitative metode baseret på kvalitative interview med nøglepersoner i kommuner og boligorganisationer indebærer den begrænsning, at undersøgelsen ikke indeholder kvantitative analyser af, hvorvidt der med de fælles anvisningsaftaler tilvejebringes flere boliger til boligsocial anvisning, om der sker en hurtigere anvisning til en bolig og dermed opnås lavere ventetider, eller om der opnås en mere balanceret beboersammensætning. Her beror analysen i stedet på interviewpersonernes kvalitative vurderinger af disse forhold.

Boks 1.1 Data og metode

Kvalitativ undersøgelse af brug af fælles anvisningsaftaler mellem kommuner og boligorganisationer

- Indledende screening af brug af fælles anvisningsaftaler på tværs af landets kommuner
- Caseundersøgelse i syv udvalgte kommuner
- Kvalitative interview med nøglepersoner i kommuner og boligorganisationer
- Afdækning af forskellige anvisningsmodeller – måder at udforme brugen af boligsocial anvisning på
- Muligheder og udfordringer ved de forskellige anvisningsmodeller
- Erfaringer med brugen af boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed i praksis.

1.4 Læsevejledning

I Kapitel 2 gennemgås rammerne for brug af boligsocial anvisning og fælles anvisningsaftaler, ligesom kapitlet gennemgår resultaterne fra den indledende screening af de eksisterende fælles anvisningsaftaler i landets kommuner.

Kapitel 3 udgør analysen af brugen af fælles anvisningsaftaler baseret på interviewmaterialet fra casekommunerne. Vi beskriver de fælles anvisningsaftaler, brugen af forskellige modeller for boligsocial anvisning, erfaringerne med de forskellige måder at udforme den boligsociale anvisning på, og hvilke faktorer og forudsætninger der virker ind på udformningen af aftalerne og anvendelsen i praksis. Vi ser også på, hvordan aftalerne kan være med til at understøtte implementeringen af Housing First-tilgangen og på samspillet med de sociale støtteindsatser.

Kapitel 4 udgør en diskuterende opsamling og konklusion på undersøgelsen og fundene fra de syv kommuner.

2 Boligsocial anvisning og fælles anvisningsaftaler

I dette afsnit beskriver vi grundlaget for brug af boligsocial anvisning, herunder afsættet i almenboligloven, og brugen af rammeaftaler mellem kommuner og boligorganisationer, der typisk rammesætter både brugen af udlejningsredskaber som fleksibel udlejning og brugen af boligsocial anvisning.

Vi har foretaget en indledende screening og analyse af de fælles, kommunedækkende aftaler om udlejning og anvisning, der eksisterer i cirka en fjerdedel af landets kommuner. Vi gennemgår i kapitlet, hvad der kendetegner disse aftaler, som afsæt for den efterfølgende analyse i Kapitel 3 baseret på interviewmaterialet fra casekommunerne.

2.1 Boligsocial anvisning

Boligsocial anvisning – eller "kommunal anvisning", som det ofte benævnes – er en mulighed kommunerne har ifølge almenboligloven har for at løse "påtrængende boligsociale opgaver" ved at anvise almene boliger til borgere med et boligsocialt behov (ABL § 59). Det kan være borgere, som akut står uden bolig, og som samtidig har forskellige sociale og helbredsmæssige udfordringer, eller borgere, som har behov for en mere passende bolig, fx pga. fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser. Der skal i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret vurdering af den boligsøgendes behov og beboersammensætningen i den afdeling, der anvises til.

Almene boliger udlejes som udgangspunkt efter venteliste og anciennitet til boligorganisationernes medlemmer, men almenboligloven giver kommunerne anvisningsret til hver fjerde ledige almene familiebolig (ABL § 59 stk. 1). Det vil sige, at kommunerne har ret til at få stillet indtil hver fjerde ledige bolig til rådighed til boligsocial anvisning. Anvisningsretten kan også benyttes i forhold til almene ungdomsboliger, såfremt kommunen ønsker dette (ABL § 59, stk. 3).[1] Det er kommunerne selv, der afgør, om de vil benytte retten til boligsocial anvisning, ligesom det også er kommunen, der fastsætter kriterierne for, hvilke målgrupper der er omfattet af muligheden for boligsocial anvisning i den enkelte kommune. Kommunerne

[1] Ud over almene familieboliger og almene ungdomsboliger findes også almene ældreboliger. Kommunen har generelt fuld anvisningsret til (alle) almene ældreboliger, og der er kommunal visitation til disse boliger. Derfor er de almene ældreboliger ikke omfattet af de anvisningsaftaler, som er genstandsfeltet for indeværende undersøgelse, og vi belyser derfor ikke anvisning til disse boliger i undersøgelsen.

bestemmer også selv, om de vil benytte anvisningsretten i alle boligafdelinger i kommunen, eller om nogle afdelinger skal undtages for anvisning.

I stedet for at benytte retten til hver fjerde ledige bolig kan kommuner og boligorganisationer med udgangspunkt i almenboliglovens § 59 stk. 2 vælge at indgå en frivillig aftale om, at der skal stilles boliger til rådighed for boligsocial anvisning. Her kan der fx aftales en højere anvisningsprocent i nogle boligafdelinger. I dette tilfælde er der tale om en frivillig aftale, som parterne skal være enige om. Parterne kan desuden aftale kriterier for, hvilke boliger der skal stilles til rådighed, fx ud fra størrelse, huslejeniveau og beliggenhed. Aftalen kan dække op til 100 % af de almene boliger i kommunen (Indenrigs- og Boligministeriet, 2022).

Uanset hvilken lovhjemmel, der benyttes, er anvisningen forbundet med økonomiske forpligtelser for kommunen: Kommunen betaler huslejen, fra boligen er til rådighed, og indtil udlejning sker, og garanterer for lejerens forpligtelse til at istandsætte boligen ved fraflytning. Ønsker kommunen ikke at benytte en tilbudt bolig til anvisning, gives boligorganisationen besked herom. Kommunen hæfter i den situation for eventuel tomgangsleje i en periode svarende

Boligsocial anvisning

Efter almenboliglovens § 59, stk. 1 har kommunen ret til at få stillet indtil hver fjerde ledige almene familiebolig til rådighed for boligsocial anvisning. Anvisningsretten kan også tages i brug for almene ungdomsboliger (ABL § 59, stk. 3). Det er op til kommunen, om anvisningsretten skal benyttes, og om den skal gælde alle boligafdelinger eller kun for nogle. I hvert enkelt tilfælde skal der foretages en konkret vurdering af den boligsøgendes behov og af beboersammensætningen i den afdeling, der anvises til.

Mulighed for frivillig aftale

Kommunen og boligorganisationerne kan også indgå en frivillig aftale om boligsocial anvisning (ABL § 59, stk. 2). Det kan fx være en aftale om at anvise til en højere andel af de almene boliger i nogle afdelinger, at benytte en trappemodel eller at benytte en anden model for boligsocial anvisning. Aftalen kan også fastlægge kriterier for, hvilke boliger der stilles til rådighed, fx ud fra størrelse, husleje og beliggenhed.

Der følger økonomiske forpligtelser med

Kommunen betaler huslejen, fra boligen er til rådighed, og indtil udlejning sker, og garanterer for lejerens forpligtelse til at istandsætte boligen ved fraflytning. Benytter kommunen ikke en tilbudt bolig, skal boligorganisationen søge den genudlejet hurtigst muligt, og kommunen hæfter kun for tomgangsleje i en periode svarende til et almindeligt opsigelsesvarsel.

Begrænset anvisning i udsatte boligområder

I udsatte boligområder og forebyggelsesområder må ledige boliger som udgangspunkt ikke anvises til bestemte husstande, bl.a. modtagere af visse overførselsindkomster, jf. § 59, stk. 6-7, medmindre borgeren ikke kan anvises en bolig i et andet boligområde.

til almindeligt opsigelsesvarsel. Boligorganisationen er i den sammenhæng forpligtet til at søge boligen genudlejet hurtigst muligt efter fraflytning. I mange tilfælde indeholder de konkrete anvisningsaftaler dog bestemmelser om, at hvis kommunen tager stilling til en bolig inden for en kort periode (fx 5 dage) er der ingen hæftelse i forhold til tomgangsleje.

I udsatte boligområder mv. (jf. ABL § 61a stk. 1-4) gælder særlige regler for, hvem kommunen må anvise en bolig til. Ledige boliger i disse områder må som udgangspunkt ikke anvises til bestemte husstande, bl.a. modtagere af visse overførselsindkomstydelser, medmindre det ikke er muligt at anvise en ledig bolig til borgeren i et andet boligområde (ABL § 59 stk. 6-7).

Et andet væsentligt redskab, der kan anvendes i almene boligområder, er "fleksibel udlejning" (ABL § 60). Det er et udlejningsredskab, som anvendes til at ændre beboersammensætningen i boligområdet i retning af flere ressourcestærke beboere ved, at boligsøgende kan få fortrinsret på ventelisten til en almen bolig, hvis de opfylder specifikke kriterier, der aftales lokalt (fx at boligsøgende er i beskæftigelse). Ud over i de udsatte boligområder kan der også anvendes fleksibel udlejning i andre boligområder. Her er reglen, at den boligsociale anvisning generelt går forud for fleksibel udlejning, og de fleksible udlejningskriterier gælder således kun for de boliger, der *ikke* benyttes til boligsocial anvisning. Kommunen kan således godt anvise borgere til den pågældende boligafdeling, selvom borgeren ikke lever op til de fleksible udlejningskriterier, der gælder for afdelingen. Kommunen skal dog stadig tage hensyn til beboersammensætningen og skal i hvert enkelt tilfælde foretage en konkret vurdering, der både omfatter den boligsøgendes behov og beboersammensætningen i den konkrete boligafdeling. I de kommuner, der har en fælles anvisningsaftale, specificerer og begrænser denne aftale samtidig som oftest brugen af boligsocial anvisning i de boligområder, der benytter fleksibel udlejning.

2.2 Rammeaftaler og anvisningsaftaler

En anvisningsaftale er en formel og strategisk aftale mellem en kommune og en almen boligorganisation, der regulerer brugen af den kommunale anvisningsret til de almene boliger. Anvisningsaftaler kan som tidligere nævnt indgås bilateralt mellem kommune og boligorganisation, og en del kommuner har sådanne anvisningsaftaler med boligorganisationer enkeltvis. I de senere år har der imidlertid været øget interesse for at indgå fælles anvisningsaftaler, der omfatter alle eller de fleste almene boligorganisationer i kommunen.

De fælles anvisningsaftaler indgås typisk som ét element i en bredere rammeaftale, der også udgør en udlejningsaftale, hvor anvisningen kombineres med aftaler om

Det kommunale tilsyn og styringsdialogen

Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med de almene boligorganisationer (ABL § 164, stk. 1). Tilsynet omfatter blandt andet legalitetstilsyn, godkendelser og tilsagn til nybyggeri.

Siden 2009 har tilsynet været baseret på mål- og aftalestyring med den årlige styringsdialog mellem kommune og den enkelte boligorganisation som det centrale omdrejningspunkt. Styringsdialogen fokuserer på boligorganisationens virksomhed, herunder udviklingen i de enkelte boligområder.

Udlejning og beboersammensætning udgør én af de målsætninger, der følges op på i styringsdialogen. Her kan dialogen blandt andet have fokus på brugen af anvisning og udlejningsredskaber samt på fordelingen af socialt udsatte beboere.

Aftaler er et bærende element i styringsmodellen, og styringsdialogen bruges til at kortlægge behovet for at indgå aftaler. Udlejnings- og anvisningsaftaler kan således også indgå som et element i styringsdialogen.

Hvis brug af boligsocial anvisning skal indgå i styringsdialogen, kræver det i praksis en intern koordinering i kommunen. Styringsdialog og tilsyn er ofte forankret i den tekniske forvaltning, mens anvisningsområdet typisk ligger i socialforvaltningen eller i ydelsesafdelingen. Hvis anvisning skal indgå i styringsdialogen, er det derfor vigtigt, at der sidder nogen med, der kender til kommunens anvisningsbehov.

rammesætningen af brug af udlejningsredskaber, det vil sige brugen af fleksibel udlejning (ABL § 60) og eventuelt kombineret udlejning (ABL § 51b). Rammeaftalerne har således både fokus på fremskaffelse af boliger til boligsocial anvisning og opnåelse af en balanceret beboersammensætning på tværs af de almene boligområder, således at man undgår problemer med en fortætning af borgere i social udsathed i bestemte afdelinger.

Ud over at sætte den boligsociale anvisning i system og bidrage til boligområdernes sociale balance bidrager aftalerne også til at skabe transparens om udlejnings- og anvisningspraksis på tværs af boligorganisationerne. Gennem en rammeaftale bliver det således tydeligt, i hvilket omfang de forskellige afdelinger skal stille boliger til rådighed for anvisning, samt under hvilke forudsætninger man fx anvender fleksibel udlejning.

En særlig regel (ABL § 60b) fastslår, at når en aftale om boligsocial anvisning efter § 59, stk. 2 omfatter et flertal af kommunens almene familieboliger, kan kommunalbestyrelsen kræve, at samtlige boligorganisationer i kommunen omfattes af aftalen. Selvom nogle boligorganisationer skulle ønske at stå uden for en fælles aftale, kan kommunerne altså kræve, at aftalen tiltrædes af alle boligorganisationer, såfremt ovennævnte kriterie er opfyldt. Det samme gælder aftaler om fleksibel udlejning.

2.3 Indholdet i de fælles anvisningsaftaler

Vi har ikke foretaget en fuldstændig kortlægning af udbredelsen af fælles rammeaftaler, men taget udgangspunkt i, at BL – Danmarks Almene Boliger på deres hjemmeside har tilgængeliggjort kendte kommunedækkende rammeaftaler, dvs. fælles aftaler mellem boligorganisationer og kommuner, som fastlægger rammerne for udlejning og boligsocial anvisning.

Til denne undersøgelse har vi taget udgangspunkt i 24 fælles rammeaftaler, der indgået mellem kommuner og boligorganisationer over hele landet, og som var tilgængelige i foråret 2026. De tilgængeliggjorte aftaler viser således, at cirka hver fjerde kommune har en sådan fælles rammeaftale, herunder alle de fem storbykommuner (København, Frederiksberg, Aarhus, Odense og Aalborg)[2].

Rammeaftalerne dækker alle eller de fleste boligorganisationer i de respektive kommuner, men antallet af boligorganisationer varierer meget fra kommune til kommune. I nogle kommuner er der kun et par boligorganisationer, mens de mest omfattende aftaler dækker mere end 20 forskellige boligorganisationer. Aftalerne dækker i de fleste tilfælde alene de almene familieboliger, men nogle kommuner har også de almene ungdomsboliger med i aftaleteksten.

I langt de fleste aftaler beskrives formålet med aftalerne som dobbelt, nemlig at sikre en socialt bæredygtig beboersammensætning, der forebygger udsatte boligområder og parallelsamfund, og samtidig sikre kommunens mulighed for at løse akutte boligsociale opgaver gennem anvisning. Gennemgangen af de konkrete udlejnings- og anvisningsaftaler viser, at hensynet til beboersammensætningen generelt vægter højt i aftalerne og ofte er det, der sætter den overordnede ramme for anvisning af borgere med boligsociale behov.

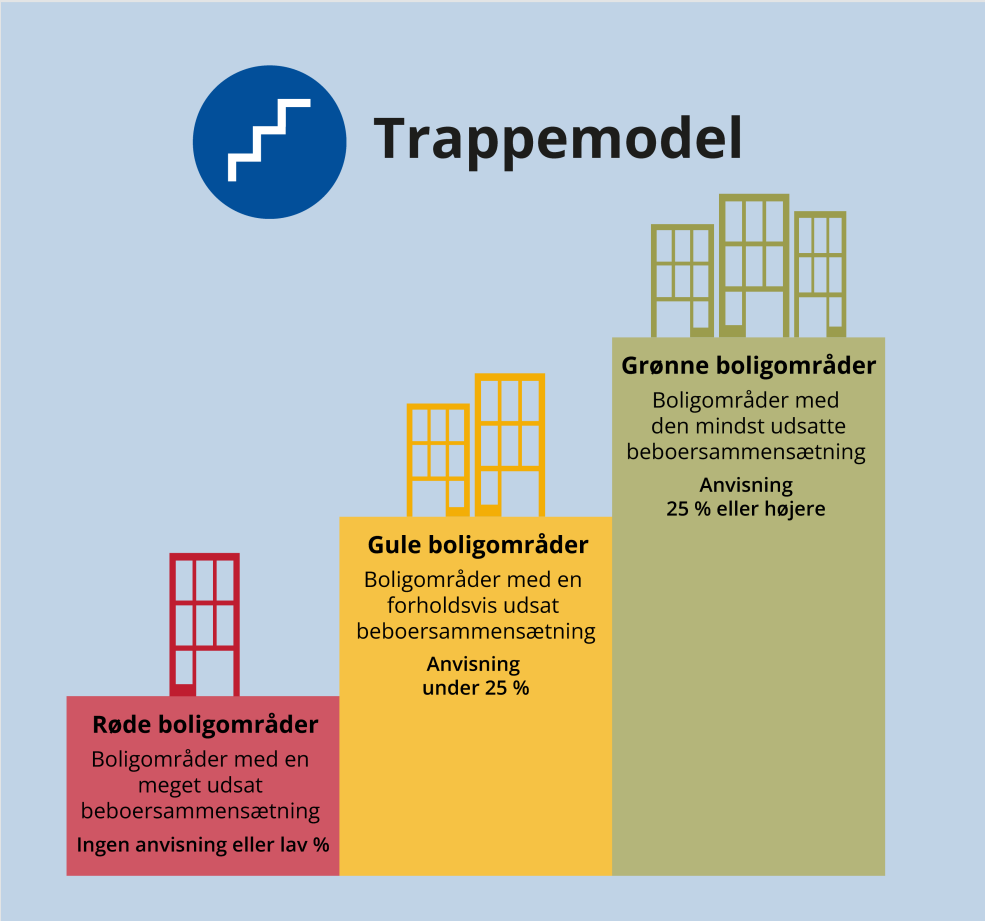
Brug af trappemodel

En del af rammeaftalerne opererer med en trappemodel, der på baggrund af socioøkonomiske kriterier deler boligafdelingerne op i kategorier og herudfra definerer, hvorvidt der kan anvendes fleksibel eller evt. kombineret udlejning i afdelingen, samt hvor stor en andel af de ledige boliger i afdelingen der skal stilles til rådighed for boligsocial anvisning. Aftalerne har således til formål at balancere områdernes behov for en bæredygtig beboersammensætning og kommunernes behov for at kunne løse akutte boligsociale problemer via boligsocial anvisning, herunder til borgere i hjemløshed.

[2] Se: https://bl.dk/viden-kartotek/eksempler-paa-aftaler-med-kommunen

Brug af trappemodellen hviler i de fleste tilfælde på en databaseret monitorering af beboersammensætningen på tværs af boligafdelingerne i kommunen. Monitoreringen bygger som regel på Landsbyggefondens beboerdata og tager udgangspunkt i de dimensioner, der er fastsat i parallelsamfundslovgivningen (ABL § 61a), dvs. andelen af borgere uden for arbejdsmarkedet, andelen af dømte samt uddannelses- og indkomstniveauer. Hvis beboersammensætningen på de nævnte dimensioner overskrider en række lovbestemte tærskelværdier, kategoriseres boligområdet som et udsat boligområde, et parallelsamfund eller et omdannelsesområde.

Figur 2.1 **Trappemodel**



Kilde: VIVE.

I trappemodellen operationaliseres monitoreringen i en inddeling af boligafdelingerne i kategorier, typisk "rød", "gul" og "grøn", afhængigt af beboersammensætningen i afdelingen. De boligafdelinger, der ligger tæt på eller over parallelsamfundslovgivningens grænseværdier, kategoriseres som røde, mens de afdelinger,

der ligger længst fra grænseværdierne, kategoriseres som grønne. Tyve ud af de 24 aftaler benytter en sådan trappemodel. Godt halvdelen anvender alle lovgivningens kriterier til at indplacere afdelinger på trappen, men der er også nogle aftaler, der alene er baseret på beskæftigelseskriteriet.

Udlejning og anvisning i aftalerne

Et centralt element i rammeaftalerne er at fastsætte fælles og gennemsigtige rammer for udlejning og anvisning på tværs af boligorganisationer og boligafdelinger i kommunen. I de rammeaftaler, der benytter en trappemodel, er denne typisk rammesættende for brugen af både udlejningsredskaber og boligsocial anvisning. Det ses dels ved, at det i langt de fleste kommuner er afdelingens placering på trappen, der definerer, om der kan anvendes fleksibel udlejning. Hvis en afdeling er placeret i de "røde" eller "gule" kategorier, betyder det typisk, at der indføres fleksibel udlejning, mens de "grønne" afdelinger ikke kan bruge fleksibel udlejning. For boligområder beliggende i et udsat boligområde eller et forebyggelsesområde gælder det i øvrigt, at fleksibel udlejning er obligatorisk, jf. almenboliglovens § 60 stk. 4. Formålet er at ændre beboersammensætningen og få flere "ressourcestærke" beboere ind i afdelingen.

Derudover bruger mange af rammeaftalerne indplaceringen af boligafdelinger i trappemodellen til at differentiere brugen af boligsocial anvisning mellem de almene boligafdelinger. Det gør sig gældende i 12 ud af de 20 aftaler, der opererer med en trappemodel. Den differentierede anvisning betyder, at der i de mest udsatte afdelinger ("røde afdelinger") enten slet ikke anvendes boligsocial anvisning, eller at der kun anvises op til en lavere andel af de ledige boliger, end lovgivningen giver mulighed for, fx 10 %. De afdelinger, der ligger midt i feltet (de "gule" afdelinger), skal typisk stille ca. 20 % af de ledige boliger til rådighed for anvisning, mens de mindst udfordrede afdelinger (de "grønne") typisk skal stille en højere andel af boligerne til rådighed for anvisning. Det kan være 25 %, men det kan også være en højere andel, fx 30 %.

Når det i rammeaftalerne aftales, at kommunen i nogle afdelinger kan anvise til mere end hver fjerde bolig, er der tale om en frivillig aftale mellem parterne, jf. almenboliglovens § 59 stk. 2. Selvom det ikke fremgår eksplicit af aftalerne, vil en sådan differentiering af anvisningen ofte bygge på nogle bagvedliggende konsekvensberegninger, hvor det med afsæt i historiske fraflytningsdata på forhånd er undersøgt, hvor mange boliger de forskellige afdelinger forventes at kunne levere til boligsocial anvisning inden for rammerne af en given trappemodel.

I enkelte aftaler er det ekspliciteret, at anvisningen af boliger i de afdelinger, der er omfattet af fleksible udlejningskriterier, også skal følge de fleksible kriterier. Det vil sige, at de borgere, der får anvist en bolig af kommunen, skal leve op til de fleksible

udlejningskriterier – også selvom den boligsociale anvisning i princippet går forud for den fleksible udlejning. I udsatte områder, parallelsamfund og omdannelsesområder regulerer almenboligloven endvidere, hvem der må få anvist en bolig (se Afsnit 2.1). Det betyder, at anvisning som oftest ikke er en mulighed for borgere i hjemløshed, da de fleste af disse borgere tilhører de grupper af ydelsesmodtagere, som ikke anvises en bolig i disse områder.

Der er dog også eksempler på, at man enten slet ikke gør brug af en trappemodel, eller at trappemodellen ikke har betydning for den boligsociale anvisning. I de kommuner, der ikke benytter en trappemodel, er rammeaftalen typisk baseret på den generelle ret til boligsocial anvisning til hver fjerde bolig. Der er også enkelte kommuner med en trappemodel, der fastholder retten til at anvise til op til 25 % i alle deres boligafdelinger, uanset om de er "røde", "gule" eller "grønne". Endelig er der enkelte kommuner, der arbejder med en håndholdt anvisning af borgere – det, vi i denne undersøgelse kalder "rekvisitionsmodellen". I disse kommuner fastsætter rammeaftalen ikke som betingelse, at bestemte afdelinger skal friholdes for anvisning, men beskriver i stedet, at anvisning altid skal ske under hensyntagen til afdelingens sociale bæredygtighed.

Hjemløshed og sociale indsatser

Selvom hjemløshed – særligt efter lovændringerne på hjemløshedsområdet – er en central problemstilling i forhold til boligsocial anvisning, viser gennemgangen af de 24 rammeaftaler, at der er forskel på, i hvilken grad problematikken om at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed har en fremtrædende placering i aftalerne. Knap halvdelen af aftalerne nævner eksplicit borgere i hjemløshed i forbindelse med den boligsociale anvisning. Især de få rammeaftaler, der bygger på rekvisitionsmodellen, har et eksplicit fokus på at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed. Hjemløshedsområdet nævnes generelt også mere i de større bykommuners rammeaftaler, hvilket kan hænge sammen med en større hjemløshedsproblematik i disse kommuner.

Gennemgående i mange af aftalerne er en tydeliggørelse af kommunens ansvar for at yde støtte til borgere i hjemløshed og social udsathed, der anvises til en bolig. I cirka 2 ud af 3 aftaler ekspliciteres det, at boligselskab og beboere let skal kunne kontakte kommunens socialafdeling i tilfælde af bekymrende eller naboforstyrrende adfærd. I de fleste af disse aftaler beskrives det, at der skal være én indgang til kommunen – fx en mailadresse – hvor boligorganisationerne kan henvende sig, og hvor kommunerne i den forbindelse forpligter sig til at reagere hurtigt. Denne forpligtelse fremstår i aftalerne som et vigtigt signal om, at kommunerne påtager sig den socialfaglige opgave, der er forbundet med overgangen til at bo i egen bolig og med at kunne fastholde boligen.

Endvidere nævnes i nogle aftaler brugen af udslusningsboliger (ABL § 63) som en mulighed for at skaffe boliger til borgere i hjemløshed.[3] Det er primært kommuner i hovedstadsområdet, der i rammeaftalerne lægger op til brug af denne ordning, hvilket formentlig afspejler, at det generelt er i hovedstadsområdet, at det er vanskeligst at skaffe tilstrækkeligt med betalbare boliger til borgere i hjemløshed. Det fremgår af rammeaftalerne, at de konkrete aftaler omkring udslusningsboliger indgås bilateralt mellem kommune og den enkelte boligorganisation.

Endelig nævnes det i enkelte aftaler, at kommunale boliger også indgår i den samlede portefølje af boliger, der søges anvendt til borgere i hjemløshed. Heri ligger, at nogle kommuner selv ejer udlejningsboliger, som typisk anvendes til at huse borgere i social udsathed, som har vanskeligt ved at bo i en almindelig opgang, eller som det ikke har været muligt at skaffe en bolig til på anden vis. En generel udfordring ved brugen af kommunale boliger til borgere i hjemløshed og social udsathed er dog, at der ikke sker en spredning af disse borgere i den almindelige boligmasse, men derimod opstår en fortætning af borgere i social udsathed i disse boliger.

[3] Udslusningsboliger (jf. ABL § 63) er en ordning, der i en midlertidig periode kan bidrage til at sænke huslejeniveauet ved udlejning af ledige almene familie-, ungdoms- eller ældreboliger. Der skal indgås aftale herom mellem kommune og boligorganisation. Målgruppen er personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer, som har brug for hjælp til at opnå og fastholde en bolig, herunder borgere i boformer efter servicelovens §§ 107, 109 og 110. Ordningen indebærer en huslejerefusion efter servicelovens § 163a, hvor kommunen dækker forskellen mellem borgerens (lejerens) boligudgifter fratrukket boligstøtte og den egenbetaling, borgeren ville have haft i et botilbud. Udslusningsperioden er som udgangspunkt 2 år med forlængelsesmulighed i op til 3 år. I denne periode kan borgeren opsiges fra udslusningsboligen, hvis viser sig, at det ikke lykkes for borgeren at skabe en selvstændig tilværelse eller at komme på fode. Herefter overtages boligen af lejer på almindelige lejevilkår.

3 Brug af fælles anvisningsaftaler

I dette kapitel belyser vi anvendelsen af fælles anvisningsaftaler til at understøtte brugen af boligsocial anvisning med særligt fokus på problematikken med at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed. Kapitlet er baseret på interviewmaterialet fra de syv casekommuner, hvor der er interviewet ledere og medarbejdere i både kommuner og boligorganisationer, samt i nogle tilfælde ledere og medarbejdere på § 110-boformer.

Den indledende screening af et større antal fælles anvisningsaftaler har vist, at der er et betydeligt fokus på hjemløshedsproblematikken i en del af anvisningsaftalerne, og det er i den forbindelse tydeligt, at lovændringerne på hjemløshedsområdet har været med til at løfte behovet for at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed højere op på dagsordenen i kommunerne. I den forbindelse skal det tages i betragtning, at boligsocial anvisning også benyttes til at tilvejebringe boliger til andre borgere med et akut boligbehov end borgere i hjemløshed, og at de fælles anvisningsaftaler dermed også har et bredere fokus end på at skaffe boliger til borgere i hjemløshed.

De fleste af undersøgelsens casekommuner er blandt andet udvalgt ud fra, at problematikken om at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed har haft et betydeligt fokus i de fælles anvisningsaftaler. Vi har desuden inkluderet enkelte kommuner, hvor dette ikke har været tilfældet, for at kunne belyse spændvidden i fokus på hjemløshed i de fælles anvisningsaftaler. I de kommuner, hvor hjemløshed har haft et specifikt fokus i aftalerne, er der i flere tilfælde særlige tiltag indbygget i aftalen, som fx etableringen af én indgang til kommunen, der har fokus på at håndtere de udfordringer, der følger med, når borgere med en høj kompleksitet i udsatheden bliver boliganvist. Sådanne tiltag har typisk været afgørende for boligorganisationerne for at indgå aftalerne, herunder også i forhold til at sikre fornøden opbakning fra beboerdemokratiet.

Det skal også tages i betragtning, at de fælles anvisningsaftaler generelt indgår i bredere rammeaftaler, der både regulerer brugen af udlejningsredskaber og brugen af boligsocial anvisning. I langt de fleste af rammeaftalerne er det problematikken omkring beboersammensætningen, der har det største fokus i aftalerne, herunder i forhold til parallelsamfundslovgivningen, og de fælles rammeaftaler har i høj grad fokus på at håndtere det indbyggede dilemma mellem anvisningen af borgere i social udsathed til boligområderne og hensynet til beboersammensætningen. Som nævnt i Kapitel 2 er et væsentligt redskab til dette brugen af en trappemodel, som også benyttes i de fleste af casekommunerne, og som både regulerer brugen af udlejningsredskaber og brugen af boligsocial anvisning. Brugen af trappemodellen har

i flere tilfælde været en forudsætning for boligorganisationerne i forhold til at indgå en fælles anvisningsaftale.

I de fleste af casekommunerne er den boligsociale anvisning baseret på varianter af fjerdedelsmodellen, der i de fleste af kommunerne er kombineret med en trappemodel. Fjerdedelsmodellen – inklusive de varianter, der benytter en differentieret anvisningsprocent – er generelt baseret på, at en procentdel af de boliger, der løbende bliver ledige i boligafdelingerne, indmeldes til boligsocial anvisning efter et tilfældighedsprincip uanset boligens størrelse og huslejeniveau. En udfordring ved fjerdedelsmodellen er dog, at en betydelig del af boligerne reelt ikke kan benyttes til anvisning, da huslejen er for høj i forhold til borgerens betalingsevne, og i de fleste af disse kommuner er der på trods af brugen af fjerdedelsmodellen stadig udfordringer med at skaffe tilstrækkeligt med boliger til anvisning, herunder boliger til borgere i hjemløshed.

Der er én af casekommunerne, der benytter en anden anvisningsmodel i form af rekvisitionsmodellen, som er baseret på, at boligorganisationerne håndholdt finder en passende bolig til de borgere, som skal have anvist en bolig, herunder også en bolig, som passer til borgerens betalingsevne. Brugen af rekvisitionsmodellen kræver generelt en frivillig aftale og dermed enighed mellem kommunen og boligorganisationerne om at benytte denne model. En udfordring ved rekvisitionsmodellen er, at det kan være nødvendigt, at boligorganisationerne afgiver en forholdsvis større andel af boligerne i de laveste huslejekategorier til boligsocial anvisning. Disse boliger er der imidlertid også en stor efterspørgsel på fra boligorganisationernes medlemmer, hvilket er en væsentlig forklaring på, at der i nogle af de kommuner, der benytter fjerdedelsmodellen, ikke har været opbakning blandt boligorganisationerne til at benytte rekvisitionsmodellen, hvilket ellers har været et ønske fra kommunens side. I den sammenhæng bliver det gennem interviewmaterialet også tydeligt, at valget af model – og hvilken model man har kunnet blive enige om – i høj grad afhænger af den lokale kontekst. For eksempel er brugen af rekvisitionsmodellen generelt vanskeligere i en kommune med mange boligorganisationer end i en kommune med få boligorganisationer, ligesom også udbuddet af betalbare boliger og efterspørgslen efter disse, samt fordelingen af betalbare boliger på tværs af boligorganisationerne, spiller ind.

Uanset hvilken af de to anvisningsmodeller – fjerdedelsmodellen eller rekvisitionsmodellen – der benyttes, er en væsentlig udfordring, at det i vid udstrækning kun er boliger med et lavt huslejeniveau, der kan benyttes i anvisningen, da det er de eneste boliger, de fleste af borgerne kan betale på de sociale ydelser. På tværs af kommunerne fremstår knapheden på betalbare boliger som den væsentligste strukturelle forklaring på udfordringerne med boligsocial anvisning, og denne grundlæggende mangel på betalbare boliger former i høj grad både parternes interesser, aftalernes udformning og mulighederne for at lykkes med boligsocial anvisning. På

den måde er udformningen af anvisningsaftalerne også udtryk for et møde mellem kommunernes behov for betalbare boliger til at løse en boligsocial opgave og boligorganisationernes legitime hensyn til beboerdemokrati, ventelister, boligportefølje og lokal bæreevne.

Når vi på trods af de indbyggede udfordringer og dilemmaer, der er på spil i hver af de to modeller, alligevel fremhæver både fjerdedelsmodellen (i kombination med trappemodellen) og rekvisitionsmodellen som gode eksempler på brug af boligsocial anvisning, skal dette ses i forhold til, at der generelt er en del kommuner, der ikke eller kun i begrænset omfang benytter boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed. Det har dog ikke været en del af undersøgelsens fokus at afdække den begrænsede brug af boligsocial anvisning i en del af landets kommuner, da dette allerede er belyst i tidligere undersøgelser og evalueringer på hjemløshedsområdet (Benjaminsen m.fl., 2020; Benjaminsen, 2023). Flere undersøgelser har således peget på, at en forudsætning for implementeringen af Housing First-tilgangen i kommunerne er, at der er en systematisk tilgang til at tilvejebringe boliger til indsatsen, og at netop brugen af boligsocial anvisning er et afgørende redskab til at etablere en sådan systematik (Benjaminsen m.fl., 2020; Benjaminsen, 2023).

I forlængelse heraf bidrager indeværende undersøgelse med erfaringer om, hvordan fælles anvisningsaftaler kan være med til at håndtere nogle af de udfordringer og dilemmaer, der kan være forbundet med brug af boligsocial anvisning. Det gælder også sammenlignet med brugen af bilaterale anvisningsaftaler mellem kommunerne og de enkelte boligorganisationer, der i flere af casekommunerne var udgangssituationen, før den fælles anvisningsaftale blev indgået. I flere af disse kommuner var der en oplevelse af en uensartet brug af boligsocial anvisning på tværs af boligorganisationer og boligafdelinger, ligesom de bilaterale aftaler ikke gav en tilstrækkelig ramme for at håndtere udfordringer omkring udviklingen i beboersammensætningen på tværs af boligområderne. Erfaringerne fra casekommunerne peger i den sammenhæng på, at de fælles anvisningsaftaler udgør et vigtigt redskab til at balancere hensynet til brug af boligsocial anvisning og udviklingen i beboersammensætningen og ligeledes er med til at skabe øget ensartethed og transparens omkring brugen af boligsocial anvisning på tværs af boligorganisationer og boligafdelinger. Selvom dette er et forventeligt resultat og også har været et væsentligt formål med at indgå de fælles anvisningsaftaler, er det en vigtig erfaring, at både kommuner og boligorganisationer rent faktisk også oplever, at de fælles anvisningsaftaler har denne virkning, når de er trådt i kraft og kommet i drift, da dette er med til at sikre en fortsat opbakning til brugen af boligsocial anvisning, og at der dermed også fremadrettet kan tilvejebringes boliger til borgere i hjemløshed.

I dette kapitel udfolder vi erfaringerne på tværs af casekommunerne med indgåelsen og brugen af de fælles anvisningsaftaler og afdækker, hvilke faktorer og forhold

der har betydning for udformningen af aftalerne og for, at de fælles rammeaftaler for udlejning og anvisning kan fungere i praksis.

Vi ser først i kapitlet på erfaringerne med de to forskellige anvisningsmodeller – fjerdedelsmodellen og rekvisitionsmodellen – hvor vi beskriver de forskellige måder at udforme den boligsociale anvisning på med eksempler fra casekommunerne.

Vi ser også på sammenhængen mellem brugen af boligsocial anvisning og de sociale støtteindsatser, herunder brugen af de specialiserede støttemetoder i Housing First-tilgangen. Særligt i forhold til anvisning af boliger til borgere i hjemløshed – der ofte er kendetegnet ved kompleks udsathed – er samspillet med de sociale støtteindsatser en forudsætning for, at boliganvisningen kan fungere, og er dermed også helt afgørende for boligorganisationernes opbakning til at benytte boligsocial anvisning til denne målgruppe. I den forbindelse ser vi også på erfaringerne med de indbyggede tiltag i flere af aftalerne, der har et specifikt fokus på at håndtere udfordringer med borgere med kompleks udsathed, som "én indgang" til kommunen, der har til formål at sikre, at boligorganisationerne hurtigt kan komme i kontakt med kommunerne, og at der ageres med det samme, når der opstår problemer omkring de borgere, der er blevet anvist.

I kapitlet ser vi også på betydningen af samarbejdet mellem kommunerne og boligorganisationerne om indgåelsen og udformningen af aftalerne og på brugen af den boligsocial anvisning i praksis, hvor der er eksempler på, hvordan samarbejdet om boliganvisningen og de anviste borgere i den daglige drift er med til at øge kendskabet på tværs mellem kommunens og boligorganisationernes medarbejdere.

Vi ser også på, hvordan strukturelle forhold spiller ind på både udformningen af anvisningsaftalerne og brugen af anvisningen i praksis. Det gælder både det centrale dilemma omkring en balancering af hensynet til beboersammensætningen i afdelingerne og hensynet til anvisning af boliger til borgere i social udsathed, og det gælder i særdeleshed den grundlæggende knaphed på boliger med et lavt huslejeniveau. Det begrænsede udbud af disse boliger såvel som forskelle på tværs af boligorganisationer og boligafdelinger i beholdningen af betalbare boliger er i høj grad med til at forme de interesser, som parterne – både kommunerne og boligorganisationerne – tager med sig ind i samarbejdet omkring den boligsociale anvisning. Det er i høj grad også med til at betinge, hvad parterne kan blive enige om, og i hvilken grad anvisningsaftalerne i praksis er i stand til at levere de boliger, der er behov for til boligsocial anvisning.

3.1 Eksempler på fælles anvisningsaftaler

På tværs af de syv casekommuner kan der identificeres flere praksiseksempler på brugen af fælles anvisningsaftaler mellem kommuner og boligorganisationer og på, hvordan disse aftaler kan være med til at understøtte brugen af boligsocial anvisning og muligheden for at tilvejebringe boliger til både borgere i hjemløshed og andre borgere med et akut boligbehov.

I 6 af de 7 kommuner er der fælles rammeaftaler mellem kommunen og de almene boligorganisationer i kommunen, hvori også indgår en fælles aftale om boligsocial anvisning. Disse seks kommuner spænder mellem kommuner, der for nyligt har indgået en aftale og kommuner, der har haft en aftale i forholdsvis lang tid. Heriblandt er også enkelte kommuner, hvor der har været dialog i gang om behov i forhold til at ændre på den eksisterende aftale. I den sidste af de syv kommuner har der været en proces i gang omkring at indgå en fælles anvisningsaftale, men af udefrakommende årsager blev denne proces midlertidigt sat i bero, selvom kommunen og boligorganisationerne var forholdsvis tæt på at indgå en aftale.

I fem af kommunerne er den fælles anvisningsaftale baseret på variationer af fjerdedelsmodellen. Denne model tager som nævnt sin grundlæggende form fra kommunernes ret ifølge almenboligloven (§ 59 stk. 1) til at få stillet indtil hver fjerde ledige almene bolig til rådighed for boligsocial anvisning. I de fleste tilfælde indeholder de specifikke anvisningsaftaler forskellige tilføjelser og tilpasninger af modellen, hvor aftalerne bygger på kommunens og boligorganisationernes mulighed for frivillige aftaler om anvisning (§ 59 stk. 2). Det gælder fx brugen af trappemodellen med en differentieret anvisningsprocent i forskellige boligafdelinger afhængigt af beboersammensætningen i afdelingen, der som tidligere nævnt er et vigtigt redskab i forhold til at håndtere det indbyggede dilemma med, at boligsocial anvisning kan forstærke udfordringerne med en skæv beboersammensætning i boligområderne. Der er blandt casekommunerne endvidere et eksempel på en anvisningsaftale baseret på fjerdedelsmodellen, hvor der er aftalt en højere anvisningsprocent til etværelses familieboliger.

I én af kommunerne er der indgået en fælles anvisningsaftale baseret på rekvisitionsmodellen. Denne model adskiller sig fra fjerdedelsmodellen ved ikke at være baseret på en indmelding af en bestemt procentandel af de ledige boliger, men på, at kommunen i stedet rekvirerer de boliger, der er behov for til boligsocial anvisning, og som boligorganisationerne derefter leverer ud af de boliger, der løbende bliver ledige i boligafdelingerne. I flere af de øvrige kommuner, som aktuelt anvender fjerdedelsmodellen, har der i forbindelse med indgåelse eller fornyelse af anvisningsaftaler været ønske fra kommunens side om at benytte rekvisitionsmodellen frem for fjerdedelsmodellen, men det har i disse kommuner ikke været muligt at indgå en fælles aftale med boligorganisationerne om dette. Et væsentligt forbehold fra

boligorganisationernes side i forhold til anvendelse af rekvisitionsmodellen er, at denne model generelt kræver, at det særligt er de mest betalbare boliger med lav husleje, der håndplukkes til brug for boligsocial anvisning, og at disse boliger også er stærkt efterspurgte af boligorganisationernes medlemmer.

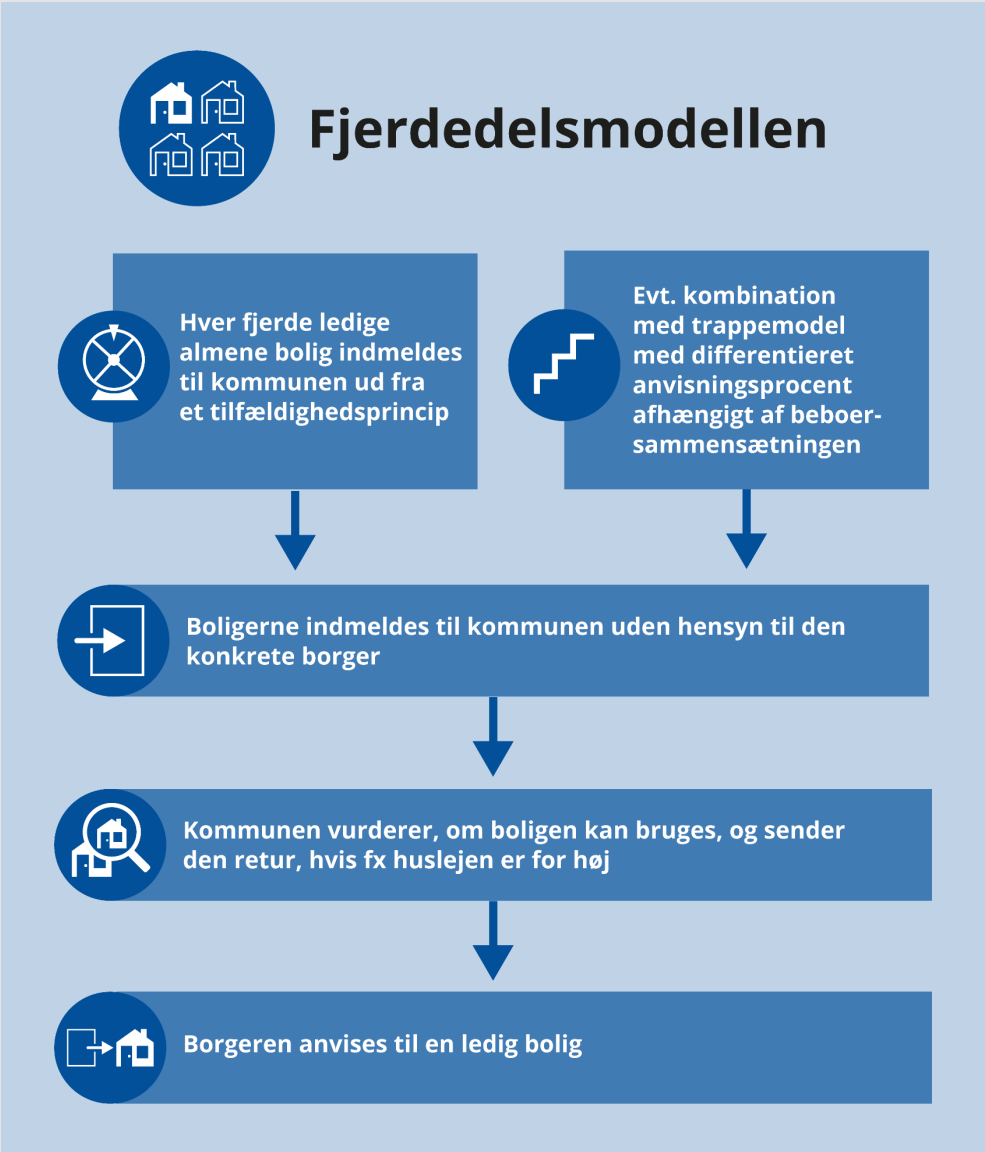
I det følgende ser vi nærmere på erfaringerne med brugen af fælles anvisningsaftaler baseret på hver af de to modeller, henholdsvis fjerdedelsmodellen og rekvisitionsmodellen.

3.2 Fjerdedelsmodellen

Fjerdedelsmodellen, hvor en procentdel (i udgangspunktet hver fjerde) af de ledige almene boliger indmeldes til anvisning ud fra et tilfældighedsprincip, er den anvisningsmodel, der anvendes i de fleste af casekommunerne. Denne model tager som tidligere nævnt udgangspunkt i det generelle princip i almenboligloven (§ 59, stk. 1) om, at kommunen har ret til at få stillet indtil hver fjerde ledige almene bolig til rådighed for boligsocial anvisning. Selvom brugen af fjerdedelsmodellen typisk aftales i en gensidig dialog mellem kommuner og boligorganisationer, hviler brugen af fjerdedelsmodellen således først og fremmest på kommunernes generelle ret til at benytte hver fjerde ledige almene bolig til boligsocial anvisning. Aftaler med afsæt i fjerdedelsmodellen går dog typisk længere end dette, idet der i de fleste tilfælde også anvendes en trappemodel med en højere andel anvisninger i visse ("grønne") områder og en lavere andel i andre ("røde") områder afhængigt af beboersammensætningen.

Selvom boligerne i udgangspunktet indmeldes fra boligorganisationerne til kommunen uden hensyn til en konkret borger (jf. Figur 3.1), når fjerdedelsmodellen benyttes, vil der dog ved anvisning af en konkret bolig til en borger ofte blive taget hensyn til borgerens individuelle forhold, fx behov og ønsker i forhold til boligens beliggenhed, ligesom der kan tages højde for forhold omkring de indmeldte boliger, fx at der i en bestemt opgang skal tages særligt hensyn til profilen af den borger, der anvises til boligen. I flere af kommunerne er der i den forbindelse et tæt samarbejde mellem kommunen og boligorganisationerne om at skabe et godt match mellem borger og bolig. Der er dog også en variation mellem kommunerne, hvor dette samarbejde er tættere i nogle kommuner end i andre, og hvor processen i nogle kommuner er præget af en større "automatik".

Figur 3.1 Fjerdedelsmodellen



Kilde: VIVE.

Der er blandt casekommunerne gode eksempler på fælles anvisningsaftaler, der dækker alle kommunens boligorganisationer baseret på forskellige varianter af fjerdedelsmodellen. I 5 af de 7 casekommuner er den boligsociale anvisning således grundlæggende baseret på fjerdedelsmodellen, hvor der typisk også er bygget forskellige elementer og tilpasninger ind i modellen gennem aftalen mellem kommunen og boligorganisationerne, som fx brug af trappemodellen og forskellige øvrige tiltag.

I to af kommunerne har der ikke tidligere været en fælles rammeaftale omkring udlejning og anvisning, selvom begge disse kommuner også tidligere har benyttet boligsocial anvisning. I stedet var anvisningen i disse kommuner tidligere baseret på bilaterale aftaler mellem kommunen og nogle af boligorganisationerne om brug af anvisning, mens der også var boligorganisationer og boligafdelinger, der ikke indgik i anvisningen, eller der var væsentlige forskelle på brugen af anvisningen i forskellige boligområder. Disse kommuner udgør eksempler på, hvad det kan betyde at indgå en fælles rammeaftale, der i begge disse kommuner har været med til at sætte anvisningen i system og ensarte brugen af anvisningen på tværs af boligorganisationerne og boligafdelingerne i kommunen.

I to andre casekommuner har der derimod også tidligere været fælles rammeaftaler for både udlejningen og brug af anvisning. Den ene af disse kommuner har lang erfaring med brug af boligsocial anvisning baseret på en fælles anvisningsaftale, hvor der med tiden er blevet inkorporeret forskellige elementer med henblik på at håndtere forskellige udfordringer, herunder behovet for at skaffe flere små betalbare boliger til anvisning. Der er dog generelt et pres på boliganvisningen i kommunen og et vedvarende behov for at skaffe flere boliger til anvisning. I den forbindelse har der i forhandlingerne om en ny anvisningsaftale været forskellige tilpasninger af den eksisterende aftale i spil, herunder et ønske fra kommunens side om en højere anvisningsprocent til toværelses familieboliger. Det har imidlertid ikke været muligt at indgå en aftale med boligorganisationerne om dette, hvilket blandt andet skyldes en afvejning af forskellige hensyn i boligorganisationerne, herunder at der også skal være små boliger med et lavt huslejeniveau til rådighed for boligorganisationernes medlemmer gennem de almindelige ventelister. Denne kommune bidrager således med et eksempel på de muligheder og udfordringer og de forskellige interesser og hensyn, der kan være på spil i forbindelse med udformningen af anvisningsaftalerne.

Den anden af disse kommuner har i nogle år haft en fælles anvisningsaftale, der var baseret på fjerdedelsmodellen. Der er også i denne kommune en oplevelse af, at det i stigende grad er vanskeligt at skaffe tilstrækkeligt med boliger til anvisning, og der har været overvejelser i kommunen om muligheden for at skifte til brug af rekvisitionsmodellen i stedet for fjerdedelsmodellen. Det har dog ikke været muligt at nå til samlet enighed med boligorganisationerne om dette, hvilket blandt andet skal ses i sammenhæng med, at der er en del variation i sammensætningen af boligmassen, huslejeniveauer mv. på tværs af boligorganisationerne i kommunen, og at der er forskellige holdninger i boligorganisationerne til at måtte melde flere af de billigste boliger ind til anvisning. Denne kommune bidrager således med et eksempel på, hvordan forskellige interesser – herunder også strukturelle forhold omkring boligsammensætningen – indvirker på, hvilken udformning og model for anvisningen det er muligt at nå til enighed om.

Den femte og sidste af de casekommuner, der anvender en anvisningsmodel baseret på principperne i fjerdedelsmodellen, har ligesom de andre kommuner en fælles rammeaftale om både udlejning og anvisning. Kendetegnende for denne kommune er, at der i anvisningsmodellen anvendes en anvisningsprocent, der ligger et stykke under de 25 %, som almenboligloven generelt giver mulighed for. Der er imidlertid generelt udfordringer med at skaffe boliger nok til anvisning i kommunen, herunder også boliger til borgere i hjemløshed, og der er i stedet lavet en særaftale mellem kommunen og boligorganisationerne om at tilvejebringe et specifikt antal "ekstra" boliger øremærket til anvisning til borgere i hjemløshed.

I det følgende vil vi mere detaljeret gennemgå erfaringerne fra de forskellige kommuner om udformningen af anvisningsaftalerne og erfaringerne med anvisningsmodellerne i praksis i de kommuner, der anvender forskellige varianter af fjerdedelsmodellen.

Fælles anvisningsaftale baseret på fjerdedelsmodellen og differentieret anvisning ud fra en trappemodel

I en af casekommunerne er der for nylig indgået en fælles rammeaftale, der fastlægger principperne for boligsocial anvisning i kommunen på tværs af alle boligorganisationerne, der har boliger i kommunen. Før denne aftale blev indgået, var der en ulige brug af anvisningen på tværs af boligorganisationerne i kommunen. Der er i denne kommune et forholdsvis stort antal boligorganisationer – både store og små. Før den fælles anvisningsaftale blev indgået, blev der gennem bilaterale aftaler mellem kommunen og boligorganisationerne benyttet boligsocial anvisning i en del af boligorganisationerne, primært de større boligorganisationer, mens der også var boligorganisationer – primært nogle af de mindre boligorganisationer – der ikke indgik i anvisningen. Samtidig var der en stigende udfordring i kommunen med at skaffe tilstrækkeligt med boliger til brug for anvisning. Denne udfordring var i årene op til, at aftalen blev indgået, blevet tydeligere i forbindelse med arbejdet med at implementere Housing First-tilgangen i kommunen og stod endnu mere klart i lyset af lovændringerne på hjemløshedsområdet i 2023. En interviewperson fra kommunen beskriver, hvordan denne udfordring blev anledningen til, at kommunen med politikerne i spidsen indledte en dialog med boligorganisationerne om at indgå en aftale med henblik på at skaffe flere boliger til brug for boligsocial anvisning:

> *I forbindelse med hele det der Housing First-afdækningsarbejde bliver vi jo virkelig opmærksomme på, at hvis vi ville det her Housing First, så er vi simpelthen nødt til at få kigget vores boligselskaber i øjnene og få lavet en boligaftale. For vi kunne se, at de boliger, vi fik ind, de var jo slet ikke egnede eller passende, forstået på den måde, at de kunne ikke betale dem og sådan noget. Og i og med at vi jo også begyndte at tage flere af den målgruppe ind, som jo er selvfølgelig noget mere socialt udsatte end så*

mange andre, så begyndte boligselskaberne jo også at reagere lidt og sige: "Åh, altså hvad er det lige for nogle typer, I sætter ind? Vi synes, det bliver lidt voldsomt nu". (...) Og vi har drøftet det med politikerne flere gange og sagt: "Hvis det er virkelig noget, I vil, så skal I simpelthen hjælpe os med at få skaffet nogle flere billige boliger". "Og det kan vi, der er masser af billige boliger i [kommunen]. I skal bare gå i dialog med boligselskaberne". Og det tog de altså faktisk seriøst. (Kommunal leder)

I forbindelse med det forberedende arbejde internt i kommunen forud for aftalen blev der udarbejdet business-cases, der sammenholdt udgifterne til boligsocial anvisning med udgifterne forbundet med at have borgeren i ophold på § 110-boformerne, herunder efter ændringerne i refusionsreglerne for ophold på § 110-boformerne. En kontekst for arbejdet var også de generelt stigende udgifter i kommunen til indsatser på det specialiserede socialområde og et behov for tiltag, der kunne være med til at dæmpe udgiftsvæksten. En interviewperson i kommunen fortæller om denne proces:

Det har jo altid været en lille dagsorden, men jeg vil sige, det her Housing First har faktisk... fordi vi så lige pludseligt kunne dokumentere alt muligt, og vi fik lavet alle mulige businesscases: Hvad koster det at have en på forsorgshjem og alle de der ting. Det gjorde bare, at politikerne virkelig satte det på dagsordenen. Og så kan man jo sige, vi var jo med til at dokumentere, at det også har en positiv effekt. Vi kunne jo stå og sige, vi har jo været med til at teste af, vi kan se, at det her er den rigtige måde at gøre det på. Og så havde vi jo virkelig nogle politikere, der syntes, det var en god sag. Uden at det helt skal tage æren for det, men så er jeg faktisk ret sikker på, at det var i hvert fald det sidste, der gjorde, at politikerne sagde: "Okay, nu må vi simpelthen gøre noget". (Kommunal leder)

Herfra blev arbejdet sat i gang, men vejen frem mod en aftale var ifølge lederen langstrakt og gik gennem en række politiske drøftelser og administrative led. Et vigtigt virkemiddel var de businesscases, som forvaltningen udarbejdede, og som beskrev de økonomiske konsekvenser for kommunen i forskellige scenarier: udgifterne ved et forløb, der lykkedes, holdt op imod udgifterne, når det ikke gjorde – og igen holdt op imod omkostningerne ved at have borgeren boende på en boform. Det var således en central løftestang, at man kunne demonstrere, at det var muligt at knække udgiftskurven ved at tilvejebringe flere boliger til anvisning sammen med den nødvendige bostøtte. Da det politiske niveau var med på den præmis, begyndte man at række ud til boligorganisationerne.

I forhold til anvisningsaftalen var kommunen til at begynde med orienteret mod rekvisitionsmodellen baseret på erfaringerne fra Odense med denne model og ville som udgangspunkt gerne have anvendt denne model i stedet for. I processen viste

det sig dog, at der ikke var tilslutning blandt boligorganisationerne til at anvende rekvisitionsmodellen. Det skyldtes forskellige hensyn, herunder at boligorganisationerne generelt ikke ønskede en model med et stort element af håndholdt sagsbehandling. Et andet hensyn var antallet af boligorganisationer, som blev vurderet til at være for stort til, at man ville kunne samles om en fælles, håndholdt matchning mellem borgere og boliger. Dertil kom en bekymring for, om modellen kunne bringes til at fungere uden at kompromittere GDPR-reglerne, idet nogle boligorganisationer havde den opfattelse, at modellen ville kræve en relativt omfattende udveksling af informationer på individniveau.

Boligorganisationerne foretrak således en anvisningsmodel baseret på principperne i fjerdedelsmodellen med en automatisk indmelding af en vis procentandel af de ledige boliger. I forbindelse med udformningen af aftalen var det endvidere et vigtigt hensyn fra boligorganisationernes side, at der var udsatte boligområder, der ikke kunne bære samme niveau af anvisning som de øvrige boligafdelinger i kommunen. Anvisningsmodellen, der indgår i den kommunedækkende rammeaftale, er således baseret på den samme trappemodel, der også indgår i udlejningsdelen i rammeaftalen, og hvor boligafdelingerne er inddelt i henholdsvis røde, gule og grønne afdelinger, afhængigt af forskellige kriterier, der beskriver beboersammensætningen i afdelingen. De røde områder er de områder, som er udpeget som udsatte områder og forebyggelsesområder. I den forbindelse indgår det som led i aftalen, at der anvendes en differentieret anvisningsprocent, med den laveste anvisningsprocent (væsentligt under 25 %) af de ledige boliger i de røde afdelinger og den højeste anvisningsprocent (over 25 %) i de grønne områder. Også i de røde afdelinger får kommunen således indmeldt en vis andel af de ledige boliger til anvisning, hvilket er vigtigt i forhold til at skaffe boliger til anvisning, da der også i disse afdelinger er en del boliger med et forholdsvis lavt huslejeniveau.

For yderligere at styrke indsatsen omkring anvisningen af borgere i hjemløshed ligger der i rammeaftalen også en aftale om at afprøve casebaserede samarbejdsaftaler mellem kommune og boligorganisationer om boliganvisning af borgere fra § 110-boformer, hvor samarbejdsaftalen indgås omkring den enkelte borger. Disse samarbejdsaftaler bygger på, at der indhentes et samtykke fra borgeren, hvilket muliggør en udveksling af informationer mellem kommune og boligorganisation. Aftalerne har til formål at styrke matchningen mellem borger og bolig, herunder at finde en egnet bolig, der passer bedst muligt til borgerens behov samt forbedre indflytning og fastholdelse i bolig. Indflytningssamtaler mellem borger, kommunal bostøtte og boligselskab skal bl.a. medvirke til at opbygge en relation mellem boligorganisationens relevante medarbejdere og beboeren, som skal lette kontakt, konfliktløsning og fastholdelse i boligen på sigt. På undersøgelsestidspunktet var de konkrete erfaringer med disse samarbejdsaftaler dog begrænsede, da disse prøvehandlinger først var ved at blive løbet i gang.

Både kommunen og boligorganisationerne oplever positive foreløbige erfaringer med den nye anvisningsaftale og den nye anvisningsmodel. Det at flere boligorganisationer og afdelinger er kommet med i anvisningsaftalen, og muligheden for at anvise borgere både til grønne, gule og røde boligafdelinger – selvom det drejer sig om en lavere andel i sidstnævnte områder – er medvirkende til, at kommunen oplever, at der med aftalen tilvejebringes flere boliger til anvisning, og at det dermed også er med til at skaffe flere boliger, der kan anvises til borgere i hjemløshed i kommunen. Det at også de mindre boligorganisationer og boligafdelinger, der ikke tidligere eller kun i begrænset grad bidrog til anvisningen, nu er kommet med, er også medvirkende til, at både kommunen og boligorganisationerne oplever, at der med aftalen er kommet en større ensartethed og transparens i brugen af anvisningen på tværs af boligorganisationerne og boligafdelingerne i kommunen. En kommunal leder forklarer om rammeaftalens betydning for tilvejebringelse af boliger til anvisning:

> *Vi får lidt flere [betalbare boliger], det kan vi godt se. Altså, vi sender stadigvæk nogle tilbage, men vi får flere billige boliger, det gør vi faktisk, ja. Men ikke sådan… altså, vi kunne jo stadigvæk godt bruge mange flere, ikke.* (Kommunal leder)

Selvom der er en oplevelse af, at det med den nye aftale er blevet muligt at skaffe flere boliger til anvisning i kommunen, er der således stadig udfordringer med at skaffe boliger nok. Det skyldes ifølge interviewpersonerne blandt andet, at en del af de almene boliger i kommunen har et for højt huslejeniveau til at kunne betales af borgere på kontanthjælp, som udgør en betydelig del af de borgere, der venter på en boligsocial anvisning. På interviewtidspunktet anslår interviewpersonerne således, at der aktuelt er flere hundrede personer i kommunen, der venter på en boligsocial anvisning.

Rammeaftale og anvisningsaftale med primært fokus på beboersammensætningen

I en anden af casekommunerne er der ligeledes for nylig indgået en rammeaftale mellem kommunen og boligorganisationerne, hvor anvisningen er baseret på fjerdedelsmodellen og med en indbygget trappemodel med en differentieret anvisningsprocent knyttet til beboersammensætningen i afdelingerne. Her er tale om en kommune med et relativt stort antal almene boliger og en hel del mindre og betalbare boliger. Samtidig er det en kommune, hvor man har oplevet fortætningsproblematikker med mange socialt udsatte beboere i bestemte afdelinger.

I denne kommune var processen omkring indgåelsen af en fælles rammeaftale ikke initieret af kommunen, men af boligorganisationerne. Udgangspunktet for den nye rammeaftale var et ønske fra boligorganisationernes side om at skabe mere

ensartethed, transparens og sammenhæng på tværs i forhold til både brugen af udlejningsredskaber og boligsocial anvisning for derved at understøtte en mere balanceret beboersammensætning på tværs af boligafdelinger. Hovedfokus har derfor været på at opbygge en fælles, datadrevet model for, hvornår der kan anvendes fleksibel udlejning i en afdeling, samt hvor stor en andel af de ledige boliger der skal stilles til rådighed for boligsocial anvisning.

Boligsocial anvisning er blevet anvendt i kommunen i en del år, men før den nye rammeaftale var boliganvisningen baseret på en automatisk indmelding af hver fjerde ledige bolig. En udfordring var imidlertid, at der samtidig var aftaler om fleksibel udlejning i flere af kommunens udsatte boligområder, og at disse aftaler var forskellige på tværs af de forskellige boligafdelinger, ligesom der også var aftalt en reduceret anvisningsprocent i disse områder. Boligorganisationerne oplevede det som ugennemsigtigt, hvornår fleksibel udlejning kunne bringes i spil, og hvordan anvisningsprocenten blev fastsat i afdelinger med reduceret anvisning, ligesom man havde en bekymring omkring en stigende koncentration af borgere i social udsathed i nogle af de mindre afdelinger. Dette gav uens vilkår for boligorganisationerne i bestræbelserne på at opretholde en balanceret beboersammensætning.

I forhold til anvisningsdelen gav det anledning til med aftalen at indføre en trappemodel med fælles kriterier for brug af fleksibel udlejning samt en differentieret anvisningsprocent udregnet i forhold til faste kriterier for beboersammensætningen i afdelingerne. I den sammenhæng var der også et fokus på, at rammeaftalen både i forhold til udlejningsdelen og anvisningsdelen skulle være datadrevet, samt at der løbende (en gang om året) skulle laves nye beregninger omkring beboersammensætningen med en tilhørende justering af både udlejningsredskaber og anvisningsprocent. Også i denne kommune inddeles boligafdelingerne efter farvekoder fra rød til grøn, hvor den laveste anvisningsprocent anvendes i de røde afdelinger, mens den højeste anvisningsprocent anvendes i de grønne afdelinger. Samtidig giver aftalen mulighed for, at man i perioder, hvor der mangler boliger til anvisning, kan øge anvisningsprocenten lidt i de grønne afdelinger. Det har dog været frivilligt for boligorganisationerne at gå med i aftalen og en enkelt boligorganisation har i den forbindelse takket nej til at indgå.

I denne kommune har problematikken med at skaffe boliger til borgere i hjemløshed ikke udgjort noget stort fokus i forbindelse med indgåelsen af rammeaftalen. Aftalen er således som nævnt initieret af boligorganisationerne som en reaktion på en udfordring, som de oplevede omkring udviklingen i beboersammensætningen i nogle boligområder – ikke som svar på en kommunal udfordring med at skaffe boliger til borgere i hjemløshed. At aftalen ikke har et specifikt fokus på boliger til borgere i hjemløshed, skyldes imidlertid ikke et manglende kommunalt fokus på området. Tværtimod har den pågældende kommune generelt arbejdet med Housing First-tilgangen i en længere årrække. Fraværet af fokus på hjemløshedsområdet i

aftalen skyldes ifølge de kommunale interviewpersoner primært, at der generelt har været en rimelig tilgængelighed af betalbare boliger gennem anvisningen til borgere i hjemløshed og andre borgere med behov for at få anvist en bolig. Det hænger først og fremmest sammen med, at der som nævnt er en forholdsvis stor almen boligmasse i kommunen, og at der er forholdsvis mange lejligheder med et lavt huslejeniveau. Gennem den seneste tid (efter indgåelsen af aftalen) oplever de kommunale medarbejdere imidlertid, at det er blevet lidt sværere at skaffe boliger til anvisning. De tilskriver det primært, at antallet af betalbare boliger med et lavt huslejeniveau generelt er faldende, bl.a. fordi der er renoveringer i gang i mange boligafdelinger. Dette kan bevirke, at huslejerne i nogle tilfælde vil stige på sigt, hvilket dog afhænger af, hvor meget afdelingen har sparet op til renoveringerne. Derudover kan det betyde, at boliger midlertidigt tages ud af cirkulation, da de skal bruges til genhusning som led i renoveringerne. Medarbejderne påpeger dog også, at de er opmærksomme på, om der kan være forhold ved den nye aftale, herunder den lavere anvisningsprocent i nogle boligafdelinger, der kan have indvirkning på, at der er lidt større udfordringer med at få boliger nok til anvisning. De påpeger dog samtidig, at det endnu er for tidligt at sige noget om, hvilken indvirkning rammeaftalen har haft på tilgængeligheden af boliger til anvisning, da der endnu ikke er lavet analyser i kommunen af dette.

Da der i aftalen ikke er et specifikt fokus på hjemløshed, har det heller ikke været diskuteret, om man skulle lade sig inspirere af rekvisitionsmodellen frem for fjerdedelsmodellen ved at afvige fra den automatiske indmelding af en bestemt andel af de ledige boliger og i stedet stille flere af de billigste boliger til rådighed for anvisning. En interviewperson fra en af boligorganisationerne vurderer i den sammenhæng, at en sådan model formentlig ville være vanskelig at indføre set fra boligorganisationernes side, ud fra et generelt behov for, at en del af boligerne med lav husleje også går til medlemmerne på boligorganisationernes ventelister[4], herunder også de interne oprykningslister. Ønskes en sådan model gennemført, ville det ifølge interviewpersonen være en forudsætning, at den blev balanceret af incitamenter for boligorganisationerne til at tilvejebringe boligerne, samt at den indrettedes på en måde, så byrden blev fordelt ligeligt mellem boligorganisationerne.

Mangeårig udvikling af den boligsociale anvisning ud fra fjerdedelsmodellen

I en af casekommunerne har boligsocial anvisning været anvendt i mange år. Den seneste rammeaftale mellem kommunen og boligorganisationerne henviser til en fortsat gældende anvisningsaftale, som blev indgået for snart en del år siden. Vi har medtaget denne kommune blandt de syv casekommuner som eksempel på en kommune med en langvarig erfaring med fælles anvisningsaftaler, og som allerede

[4] De almene boligorganisationer er som udgangspunkt medlemsorganisationer, hvor medlemmerne udgøres af beboerne i organisationens boligafdelinger og af personer, der er opnoteret på organisationens venteliste, jf. almenboliglovens § 10, stk. 4.

tidligere har været igennem processer med at tilpasse og justere anvisningsaftalen med henblik på bedre at imødekomme behovet for boliger til anvisning. Anvisningsmodellen i denne kommune er grundlæggende baseret på fjerdedelsmodellens principper, idet kommunen som udgangspunkt får meldt hver fjerde ledige almene familiebolig ind til anvisning. En række boligområder, der er på listen af forebyggelsesområder og udsatte boligområder er undtaget fra anvisning eller har betydelige begrænsninger i forhold til, hvilke borgere der kan anvises til disse områder.

For en del år siden, da der allerede dengang var udfordringer med at skaffe boliger nok til anvisning, blev det aftalt mellem kommunen og boligorganisationerne, at etværelses familieboliger blev omfattet af en højere anvisningsprocent end de 25 %. Det blev ved samme lejlighed også aftalt at øge procentandelen af almene ungdomsboliger, der bliver indmeldt til anvisning, omend denne procentandel dog stadig ligger under de 25 %, som almenboligloven giver mulighed for, ud fra et hensyn til at undgå en for stor andel af udsatte unge i ungdomsboligerne. Oplevelsen i kommunen var, at disse ændringer på daværende tidspunkt betød, at der blev flere boliger til rådighed for boligsocial anvisning. Særligt den øgede anvisning til almene ungdomsboliger gav et betydeligt antal ekstra boliger til rådighed for anvisning til udsatte unge og var en væsentlig faktor i forhold til, at det i de efterfølgende år lykkedes at nedbringe hjemløsheden blandt unge i kommunen, som ellers var steget kraftigt i årene forinden.

Der er dog fortsat udfordringer med at skaffe tilstrækkeligt med boliger, der kan benyttes til anvisning. Ifølge de kommunale interviewpersoner er hovedudfordringen en mangel på boliger med en tilstrækkelig lav husleje til, at den kan betales af borgere på kontanthjælp og særligt borgere på den laveste kontanthjælpssats efter kontanthjælpsreformen. Den stigende knaphed på de billigste boliger har ifølge kommunen betydet, at ventetiden i anvisningen generelt er opadgående fra for nogle år siden at være omkring et halvt år til i nogle tilfælde i dag at være op mod et år. Der er dog generelt en kortere ventetid for de unge, hvilket skyldes en god tilgængelighed af ungdomsboliger til anvisning. Det tilskrives fortsat i høj grad den justering i anvisningsprocenten til ungdomsboliger, som blev foretaget for en del år siden.

Da rammeaftalen i kommunen udløb for nyligt, og nu er midlertidigt forlænget, er der på interviewtidspunktet fokus på behov og muligheder for at justere aftalen, herunder i forhold til anvisningsdelen. Set i lyset af det stigende behov for betalbare boliger til anvisning er der i kommunen generelt et ønske om også at øge anvisningsprocenten til toværelses familieboliger, ligesom det er tilfældet for etværelses familieboliger. Det ønske har boligorganisationerne dog ikke kunnet imødekomme ud fra et hensyn til, at der også er en stor efterspørgsel efter toværelseslejligheder fra boligorganisationernes medlemmer, og der er ifølge boligorganisationerne således også et væsentligt hensyn at tage til de medlemmer, der står på de almindelige ventelister til disse

boliger. Der er således ikke umiddelbart tegn på, at der i denne kommune er basis for væsentlige justeringer af den gældende anvisningsaftale.

På trods af den generelle udfordring med at skaffe tilstrækkeligt med boliger med et lavt huslejeniveau til anvisning udgør denne kommune et eksempel på, at den boligsociale anvisning gennem mange år har været sat fuldt i system og efterhånden er blevet tilpasset og justeret ud fra, hvad det har været muligt at aftale sig frem til mellem kommunen og boligorganisationerne. Kommunen har samtidig i adskillige år arbejdet med at implementere Housing First-tilgangen på hjemløshedsområdet, og brugen af boligsocial anvisning er ifølge kommunen helt afgørende for at kunne skaffe boliger til Housing First-indsatsen, selvom der som nævnt er udfordringer med at skaffe boliger nok. I den sammenhæng er der også gennem de senere år skabt en tæt organisatorisk integration mellem Housing First-indsatsen og den kommunale boliganvisning, der generelt sikrer en løbende tilgang af boliger til indsatsen, ligesom der i Housing First-indsatsen samtidig tages hånd om støttedelen, hvor der er fokus på, at de borgere, der har behov for dette, får igangsat støtteforløb med de specialiserede støttemetoder.

Fjerdedelsmodellen under pres, men ingen konsensus om overgang til rekvisitionsmodellen

I en anden af casekommunerne har boligsocial anvisning ligeledes været anvendt i en del år, og både udlejningen og boliganvisningen blev for nogle år siden rammesat gennem en kommunedækkende aftale. I denne kommune er principperne for boliganvisningen baseret på en kombination af fjerdedelsmodellen og en trappemodel, og der sondres ligesom i de fleste øvrige kommuner, der anvender en trappemodel, mellem "røde", "gule" og "grønne" områder. De røde områder udgøres af alle parallelsamfundsområder, forebyggelsesområder og udsatte boligområder, og i disse områder foretages der ingen boligsocial anvisning. De gule områder er dem, som opfylder et vist antal kriterier af dem, som indgår i definitionen af "listeområderne", mens de grønne områder udgøres af alle øvrige boligområder. I de grønne områder indmeldes generelt hver fjerde ledige bolig efter et tilfældighedsprincip til boligsocial anvisning. I de gule områder kan kommunen anvise boliger, hvis det er nødvendigt, men kun efter aftale med boligorganisationerne. I praksis er der således tale om en mere begrænset brug af en trappemodel, hvor denne reelt skelner mellem afdelinger, hvor anvisningen ikke benyttes, og afdelinger med almindelig anvisning til hver fjerde ledige bolig.

Selvom denne anvisningsmodel tilvejebringer et betydeligt antal boliger til anvisning, oplever den pågældende kommune, at der særligt gennem den seneste tid har været stigende udfordringer med at skaffe tilstrækkeligt med boliger til anvisning, hvilket blandt andet har givet sig udslag i, at ventetiden på at få en bolig er steget. Det skyldes ifølge de kommunale interviewpersoner formentlig en

kombination af flere forskellige forhold. Dels er huslejeniveauerne generelt stigende, herunder pga. renoveringer i en del boligafdelinger, og samtidig har kontanthjælpsreformen sat betalingsevnen blandt en del af borgerne under pres med et behov for boliger med lav husleje til følge. Endelig har hjemløshedsreformen og implementeringen af Housing First-tilgangen øget presset på boliganvisningen, særligt i forhold til behovet for boligsocial anvisning til borgere med ophold på § 110-boformerne. Da den eksisterende rammeaftale samtidig er udløbet og midlertidigt forlænget, har der været overvejelser i kommunen om at ændre anvisningsmodellen i retning af brug af rekvisitionsmodellen frem for fjerdedelsmodellen. Et sådant ønske fra kommunens side har imidlertid ikke kunnet opnå tilslutning fra boligorganisationerne i kommunen, idet nogle af boligorganisationerne ikke ønsker at overgå til rekvisitionsmodellen, mens andre boligorganisationer er mere positivt indstillet i forhold til et sådant skifte. Ifølge både kommunen og boligorganisationerne er der væsentlige forskelle mellem boligorganisationerne, hvad angår boligsammensætningen i forhold til boligstørrelse og huslejeniveauer, hvilket blandt andet hænger sammen med, at der har været forskellige prioriteringer i de forskellige boligorganisationer i forhold til fx renoveringer og sammenlægning af boliger. Særligt nogle af de boligorganisationer, der har forholdsvis mange mindre boliger med et lavere huslejeniveau, er forbeholdne over for at anvende rekvisitionsmodellen ud fra en bekymring om, at de i højere grad vil komme til at måtte levere boliger til anvisning end boligorganisationer med større boliger med et højere huslejeniveau. Der er på den baggrund ikke umiddelbart udsigt til ændringer i principperne for boliganvisning i den pågældende kommune, men der pågår en fortsat dialog mellem kommunen og boligorganisationerne om dette.

Anvisning til en lavere andel af de ledige boliger og brug af en særaftale til at skaffe boliger til borgere i hjemløshed

Den sidste af de fem casekommuner, der anvender en variant af fjerdedelsmodellen, har ligesom flere af de andre kommuner også anvendt boligsocial anvisning i en del år. Særligt for denne kommune er, at der anvises til en lavere procentdel af de ledige boliger end de 25 %, som almenboligloven giver mulighed for. Den relativt begrænsede brug af anvisning i aftalen er udtryk for et kompromis mellem de forskellige boligorganisationer og de kommunalpolitiske præferencer, drevet af en generel tilbageholdenhed over for brugen af anvisning hos begge parter.

Kommunen har arbejdet med boligsocial anvisning gennem en del år, og man har vekslet mellem perioder med en mere udstrakt og en mere begrænset brug af boligsocial anvisning. Tidligere er udlejnings- og anvisningsaftaler blevet udformet som bilaterale aftaler mellem kommunen og de enkelte boligorganisationer. Inden for de senere år har man imidlertid indgået en fælles rammeaftale om udlejning og anvisning. Ligesom i flere af de øvrige kommuner har denne aftale bidraget til at skabe mere transparens og ensartethed i brugen af fleksibel udlejning såvel som i

forhold til omfanget af kommunal anvisning samt til at stabilisere samarbejdet mellem kommune og boligorganisationer.

Ligesom i flere af de andre kommuner er det også i denne kommune vanskeligt at tilvejebringe det antal boliger til anvisning, som der er behov for. Det gælder især i forhold til at skaffe boliger til borgere i hjemløshed, der skal i egen bolig efter et ophold på en § 110-boform, da der især er knaphed på små og betalbare boliger. Denne udfordring forstærkes af, at der anvendes en lavere anvisningsprocent i kommunen. Kommunen anvender generelt stort set alle de boliger, der bliver indmeldt til boligsocial anvisning, idet behovet er ganske stort, herunder til mange andre grupper end borgere i hjemløshed, hvoraf en del har en væsentligt højere betalingsevne. Alligevel er der inden for rammerne af den eksisterende aftale begrænsede erfaringer med, at det rent faktisk er lykkedes at skaffe boliger til borgere i hjemløshed. I den sammenhæng har hjemløshedsreformen med de ændrede refusionsregler omkring ophold på § 110-boformerne skabt et yderligere pres i forhold til at tilvejebringe flere boliger til denne målgruppe. Frem for at øge den generelle brug af anvisning gennem anvisningsprocenten har man i denne kommune ønsket en specifik løsning for netop denne målgruppe. På den baggrund har kommunen indgået en særaftale med boligorganisationerne om at stille et antal boliger til rådighed til anvisning specifikt til borgere i hjemløshed. Disse boliger kan efter aftale udlejes som udslusningsboliger (ABL § 63), således at huslejen delvist dækkes af kommunen i de første 2-5 år, og der er udarbejdet en konkret drejebog for, hvordan sådanne udlejninger skal foregå. På trods af denne aftale oplever de kommunale interviewpersoner det dog stadig som en udfordring at skaffe boliger nok til målgruppen af borgere i hjemløshed og til borgere med behov for boligsocial anvisning i øvrigt.

3.3 Rekvisitionsmodellen

Rekvisitionsmodellen adskiller sig generelt fra fjerdedelsmodellen ved, at der i rekvisitionsmodellen ikke er tale om, at hver fjerde ledige bolig udtages til boligsocial anvisning. Derimod "håndplukkes" de boliger, der skal anvendes til boligsocial anvisning blandt de boliger, som løbende bliver ledige i de almene boligafdelinger, under hensyntagen til, hvilken husleje borgeren er i stand til at betale. Derved undgås en af de væsentlige udfordringer ved brug af fjerdedelsmodellen og dens tilfældighedsprincip, nemlig at en betydelig del af boligerne, der indmeldes til kommunen til anvisning, bliver sendt tilbage til boligorganisationerne igen, fordi huslejen er for høj. Et centralt element i rekvisitionsmodellen er regelmæssige "boligformidlingsmøder", hvor kommunen og boligorganisationerne mødes og matcher relevante boliger til de borgere, der skal anvises en bolig til.

Eftersom rekvisitionsmodellen ikke direkte er baseret på, at hver fjerde ledige bolig stilles til rådighed for boligsocial anvisning, kan en kommune generelt ikke pålægge boligorganisationerne at anvende modellen med henvisning til almenboliglovens § 59 stk. 1, der som tidligere nævnt giver kommunerne ret til at få stillet indtil hver fjerde ledige bolig til rådighed for boligsocial anvisning. Brugen af rekvisitionsmodellen kræver således en frivillig aftale (ABL § 59 stk. 2) med gensidig enighed mellem kommunen og boligorganisationerne om at anvende denne model.

Selvom udgangspunktet i rekvisitionsmodellen er at håndplukke de boliger, der skal benyttes til boliganvisningen, kan der i rekvisitionsmodellen også indgå en underliggende aftale om en fordelingsnøgle mellem boligorganisationerne eller en aftale om det forventede antal boliger, der skal stilles til rådighed for anvisningen. Formålet kan være at afstemme forventninger mellem kommune og boligorganisationer samt at sikre en acceptabel fordeling af anvisningerne mellem de respektive boligorganisationer, hvilket kan have betydning for boligorganisationernes opbakning til modellen.

Oprindeligt udviklet i Odense

Rekvisitionsmodellen er oprindeligt udviklet i Odense Kommune, som har anvendt denne model for boligsocial anvisning i en årrække, herunder i forbindelse med anvendelsen af Housing First-tilgangen på hjemløshedsområdet, som blev introduceret i kommunen med hjemløshedsstrategien fra 2009 til 2013. På hjemløshedsområdet benævnes modellen ofte populært som "Odense-modellen", men vi anvender i stedet begrebet "rekvisitionsmodel" om denne model, dels da det er dette begreb, Odense Kommune selv anvender om modellen, dels da dette begreb netop indfanger det centrale element i modellen, nemlig at boligerne til boligsocial anvisning stilles til rådighed på foranledning af en rekvisition fra kommunen til boligorganisationerne af de boliger, der er behov for i den boligsociale anvisning. I Odense udsprang denne praksis for boligsocial anvisning af et mangeårigt tæt samarbejde mellem kommunen og boligorganisationerne om at fremskaffe boliger til borgere i social udsathed og hjemløshed – et samarbejde, der blev sat yderligere skub i med introduktionen af Housing First-tilgangen i 2009. Erfaringerne fra Odense – som generelt er velbeskrevne på hjemløshedsområdet – har i den forbindelse været, at det gennem brug af denne model har været muligt at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed inden for en forholdsvis kort tidshorisont, og brugen af modellen har generelt spillet en stor rolle i forbindelse med, at det er lykkedes at nedbringe hjemløsheden i Odense til et forholdsvis lavt niveau set på landsplan (se fx Benjaminsen & Nandrup, 2020). For at sikre en jævn fordeling af forpligtelserne på tværs af boligorganisationerne i forhold til at levere de relevante boliger, er der i udformningen af rekvisitionsmodellen i Odense også indbygget kvoter i modellen, således at den enkelte boligorganisation ikke kommer til at levere flere boliger til anvisning, end den ville have gjort ved en traditionel brug af fjerdedelsmodellen.

Figur 3.2 Rekvisitionsmodellen



Kilde: VIVE.

Ny anvisningsaftale baseret på rekvisitionsmodellen i en af kommunerne

Casekommunen, der har indført rekvisitionsmodellen i en nylig anvisningsaftale, har i denne proces været inspireret af erfaringerne i Odense og har også hentet konkrete erfaringer fra Odense Kommune i forbindelse med udviklingen af modellen og indgåelsen af anvisningsaftalen. Brugen af boligsocial anvisning var imidlertid ikke ny i denne kommune, da den gennem en længere årrække havde gjort brug af fjerdedelsmodellen, hvor hver fjerde ledige bolig blev stillet til rådighed for anvisning

uanset størrelse og huslejeniveau. Erfaringen i kommunen var imidlertid, at mange af de boliger, som blev meldt ind til anvisning under den tidligere ordning, var for store og havde et for højt huslejeniveau til at kunne benyttes til anvisning, og der var derfor udfordringer med at skaffe boliger nok, der reelt kunne benyttes til anvisning. Når der endelig kom en bolig, der kunne anvendes, var man nødt til at bruge den, og det skabte ifølge både kommunen og boligorganisationerne en vilkårlighed i forhold til, hvilke boliger der konkret blev anvist, og udfordringer med at skaffe "den rigtige bolig til den rigtige borger", som en af interviewpersonerne udtrykker det. Som følge heraf var der ofte et dårligt match mellem boligen og beboerens behov, hvilket medførte, at mange anviste borgere boede relativt kort tid i boligen. Både kommunen og boligorganisationerne havde således en oplevelse af, at den tidligere praksis ikke var en styret og planlagt anvisning. Samtidig oplevede parterne, at den tidligere model var forbundet med en del administration med at indmelde boliger, heraf mange boliger, der alligevel ikke kunne anvendes, ligesom den tidligere praksis ifølge boligorganisationerne også indebar en unødig forsinkelse i genudlejningen af de ledige boliger, der blev meldt ind, men ikke kunne benyttes i anvisningen, da disse boliger først skulle meldes ind, hvorefter kommunen skulle melde tilbage, om boligen kunne benyttes, hvilket gav en del procestid. Desuden oplevede man særligt fra boligorganisationernes side en udfordring med, at nogle af de mest udsatte boligområder i kommunen indgik i anvisningen. Mens der på den ene side var behov for at adressere en skæv beboersammensætning i disse områder, anviste kommunen på den anden side samtidig borgere i social udsathed til disse afdelinger, hvilket ifølge boligorganisationerne ikke understøttede en ændring af beboersammensætningen. Behovet for en ændret anvisningspraksis opstod således både ud af et bredere boligsocialt perspektiv, og fordi lovændringerne på hjemløshedsområdet i 2023 ifølge kommunen gav et øget pres i forhold til at skaffe boliger gennem anvisningen.

Kommunen, der har etableret rekvisitionsmodellen, er en mindre bykommune, hvor der er tale om et forholdsvis begrænset og overskueligt antal boliger, der anvises i kommunen. Kendetegnende er endvidere, at det samlede antal boligorganisationer, der har boliger i kommunen, er forholdsvis begrænset, og at det således er relativt få boligorganisationer, der har skullet blive enige om at anvende rekvisitionsmodellen. Sidstnævnte er et forhold, der også gør sig gældende i Odense, trods kommunens størrelse.

I forhandlingerne om en ny aftale var det kommunens behov for i højere grad at kunne skaffe boliger, der reelt kunne anvendes til anvisning, og boligorganisationernes behov for en anvisningspraksis, der gav mulighed for at tage hensyn til beboersammensætningen i boligafdelingerne, samt et fælles ønske om en mere styret og planlagt og mindre tilfældig anvisningsproces, der gjorde det muligt at indgå en fælles aftale om et skifte i anvisningspraksis fra fjerdedelsmodellen til rekvisitionsmodellen. En forudsætning for boligorganisationerne i forhold til at indgå aftalen

var i den forbindelse, at kommunen samtidig indvilgede i at friholde de mest udsatte boligområder fra at bidrage med boliger til anvisning.

Modsat brugen af rekvisitionsmodellen i Odense, er der i den pågældende kommune ikke indbygget tilsvarende kvoter på tværs af boligorganisationerne for det maksimale omfang af anvisningen, der således i stedet udelukkende er baseret på en gensidig tillid mellem parterne og på tværs af boligorganisationerne om, at der findes de boliger, der er behov for, og at der samtidig er tale om et rimeligt omfang for boligorganisationerne.

Derudover var det en del af aftalen, at kommunale boliger også skulle indgå som et element i tilvejebringelsen af boliger til den mest udsatte del af målgruppen. Denne kommune har således ligesom flere af de øvrige kommuner et antal kommunale boliger til rådighed, som også i vid udstrækning anvendes til borgere i hjemløshed og social udsathed. Der er dog ikke så stor en udskiftning i disse boliger, og kommunen har derfor også indledt en proces med at etablere flere alternative boliger ("skæve boliger") til den mest udsatte del af målgruppen. Det skal i den forbindelse generelt påpeges, at det ikke er alle kommuner, der har rådighed over kommunale boliger.

Gode foreløbige erfaringer med rekvisitionsmodellen

De foreløbige erfaringer med den nye anvisningspraksis baseret på rekvisitionsmodellen er positive set ud fra både kommunens og boligorganisationernes side. Begge parter oplever, at den nye model skaber en mere effektiv anvisning, hvor unødig administration omkring boliger, der alligevel ikke kan anvendes til formålet pga. huslejen, undgås. Samtidig skaber det bedre forudsætninger for at anvise borgere i hjemløshed til afdelinger, der ikke i forvejen har mange beboere i social udsathed, eller at tage andre specifikke hensyn, der gør, at anvisningen har bedre forudsætninger for at lykkes – både for den anviste borger og for boligafdelingen.

De kommunale medarbejdere oplever, at kommunen i højere grad får de boliger til anvisning, der er behov for, og at den nye model giver bedre mulighed for at finde en bolig, der passer til borgeren:

> *Virkeligheden har jo vist, at vi får flere rigtige boliger.*
> (Kommunal medarbejder)

En repræsentant for en boligorganisation beskriver forskellen i forhold til den traditionelle anvisning, der tidligere blev benyttet:

> *Man har en fælles forståelse af det, man kalder "den dumme anvisning", eller anvisning uden plan. Fordi man har en borger, der skal bruge en*

bolig, og så sender boligorganisationerne de der såkaldte fjerdelejligheder ned, og hvis man er heldig, så er der en bolig, som man i kommunen kan bruge. Og den tager man så. Og det skaber jo en vilkårlighed i forhold til, hvad det er for nogle boliger, der rent faktisk bliver anvist. Og det skaber også en disharmoni (…). Altså man skal være heldig, hvis der er den rigtige bolig til den rigtige borger, fordi det ikke er planlagt. Og det tror jeg faktisk, både boligorganisationen og kommunen var enige om, at det var sådan lidt en ikke-styret og ikke-planlagt anvisning. Og det sammenholdt med, at man har jo et udsat boligområde (…). Og det er så et af de der steder, hvor vi har de huslejer og de boliger, som så rent faktisk set fra et kommunalt synspunkt er attraktive, men hvor man jo så har en beboersammensætning, man gerne vil adressere. Men den ene hånd ved ikke, hvad den anden gør. Fordi vi er enige om, at vi gerne vil adressere nogle problemer med beboersammensætningen, og samtidig så anviser kommunen borgere, som ikke afhjælper den beboersammensætning.
(Chef i almen boligorganisation)

Samtidig opleves det, at den nye model har skabt et meget tættere samarbejde mellem kommunen og boligorganisationerne. Særligt boligformidlingsmøderne fremhæves at give et langt bedre kendskab mellem medarbejderne. Konkret bliver boligformidlingsmøderne afholdt en gang om måneden. Ifølge en kommunal medarbejder giver den nye anvisningspraksis og boligformidlingsmøderne mulighed for, at de kommunale medarbejdere og medarbejderne fra boligorganisationerne sammen kan finde ud af, hvilke boliger, der passer bedst til borgerne. En repræsentant for en boligorganisation vurderer ligeledes, at det er muligt at skabe et bedre match mellem borgeren og boligen og at tage hensyn til lokale forhold i boligområdet:

Der ryger flere til kommunen af de billige boliger nu. Det gør der. Men det gør der også, fordi vi kan kigge mere nuanceret på det. For at sige på en anden måde, så kan man sige, at nu ved vi, hvad kommunens behov er. (…) De sager, hvor vi har sagt, at vi har nogle ledige lejligheder lige nu, men vi kan simpelthen ikke tildele flere i den afdeling lige nu, der har kommunen faktisk haft en god forståelse for det. Og det er også, fordi at vi har et rigtig tæt samarbejde i forhold til de beboere, der har givet udfordringer, som har været anvist. (Medarbejder i almen boligorganisation)

Både interviewpersonerne fra kommunen og boligorganisationerne oplever også, at en væsentlig fordel ved modellen er, at man gennem processen og boligformidlingsmøderne har lært hinanden kende, hvilket har stor betydning i den daglige praksis med den boligsociale anvisning:

Jeg synes jo, det er det interessante, at ud af den aftale, og anvisningsaftalen er jo bare en aftale, den laver jo et grundlag for et samarbejde. Så

dermed er det jo bare en aftale, og en aftale er jo ikke god, før at den bliver operationaliseret, og der er nogen, der sætter sig ned, og det arbejde dér ligesom er kommet i gang. Og det strækker sig så langt ud over, synes jeg, boligformidlingsmøderne, som jo i sig selv er en gave, at vi har fået dem, at vi nu stikker hovederne sammen, og folk møder hinanden, de folk, der sidder og laver boligformidling. Nu griner jeg, men det her med, at folk, der har siddet i boligformidling, aldrig havde mødt hinanden fysisk på tværs af kommunen og boligforeningen i alle de år, bare sådan nogle lavpraktiske ting, det er den kultur, der ligesom har ændret sig.
(Kommunal medarbejder)

Selvom den nye anvisningsmodel kun har fungeret i forholdsvis kort tid, er der allerede sket den ændring i mødernes indhold, at hvor boligformidlingsmøderne i starten primært havde fokus på at finde boliger til borgerne og på selve matchningen af boliger til borgerne, bruges det meste af tiden nu på samarbejdet om at sikre fastholdelse i boligen for de borgere, som allerede er blevet anvist.

De månedlige boligformidlingsmøder bliver afholdt som onlinemøder. Hver tredje måned afholdes et fysisk møde, hvor man "går op i helikopteren", som en medarbejder udtrykker det, og diskuterer de problemer og udfordringer, der opstår og skal håndteres undervejs. En af disse udfordringer er, at en del af de borgere, der skal anvises, har gæld til en eller flere boligorganisationer, hvor boligorganisationerne i disse tilfælde ikke ønsker, at borgeren anvises til en ny bolig i de pågældende boligorganisationer. Særligt blandt de borgere, der har ophold på § 110-boformerne, er der en del der har gæld til boligorganisationerne, hvilket kan være en barriere for at finde en bolig til disse borgere. Samtidig er nogle af borgerne, der er på boformerne, ifølge kommunen meget dårlige og har så massive udfordringer, at de ikke kan komme ud i en almindelig opgang, og at der i stedet må tilvejebringes en boligløsning på anden vis, fx i en kommunal bolig. På den måde kan der være forskellige barrierer forbundet med at foretage en boligsocial anvisning, som ikke er specielt knyttet til, hvilken anvisningsmodel der benyttes.

I en anden kommune var en anvisningsaftale baseret på rekvisitionsmodellen tæt på, men blev sat i bero

Mens der kun er en af casekommunerne, der har en anvisningsaftale baseret på rekvisitionsmodellen, er der en anden af de syv kommuner, som var tæt på at indgå en anvisningsaftale baseret på denne model. Denne kommune havde ikke tidligere benyttet boligsocial anvisning. Behovet for at tage anvisning i brug var imidlertid opstået som følge af, at kommunen i stigende grad har oplevet udfordringer med at finde boliger til borgere i hjemløshed, herunder særligt boliger med en tilstrækkeligt lav husleje i forhold til borgernes betalingsevne. Samtidig var der fra boligorganisationernes side en interesse for at tage boligsocial anvisning i brug med henblik

på, at kommunen derved ville påtage sig den risiko, der for boligorganisationerne kan være forbundet med udlejning til borgere med kompleks udsathed, fx i forhold til istandsættelsesbehov ved fraflytning. Der var således en gensidig interesse blandt både kommunen og boligorganisationerne for at indgå en anvisningsaftale og en præference for at benytte rekvisitionsmodellen ud fra en betragtning om, at denne model med det tætte samarbejde omkring en håndholdt boliganvisning formentlig mest effektivt ville løse kommunens anvisningsbehov, skabe større sikkerhed for boligorganisationerne, når boliger udlejes til borgere med kompleks udsathed, og samtidig minimere unødig administration.

I den pågældende kommune blev processen omkring at indgå en anvisningsaftale imidlertid sat i stå af parterne efter en tilsynsudtalelse fra Ankestyrelsen, der slog fast, at en kommune har pligt til at behandle en ansøgning om boligsocial anvisning for alle borgere, der har ophold i kommunen. Det gælder også i tilfælde, hvor kommunen er handlekommune for borgeren, hvilket fx vil være tilfældet, hvis borgeren har ophold på en § 110-boform i kommunen, men har "hjemkommune" i en anden kommune. I den pågældende casekommune er der en § 110-boform, mens en række omkringliggende kommuner ikke har en § 110-boform. Det gav anledning til en bekymring i kommunen for, at kommunen, hvis den indførte boligsocial anvisning, ville være forpligtet til at anvise boliger til et større antal borgere fra andre kommuner med ophold på kommunens boform, hvorved der ville opstå en betydelig tilgang af borgere i social udsathed til kommunen, ligesom der generelt ville komme et større pres på boliganvisningen, såfremt den også skulle løse boligbehovet for borgere fra andre kommuner.

Denne udfordring hænger ikke sammen med, hvilken af de to anvisningsmodeller der benyttes, men er en udfordring, der generelt vil være knyttet til brugen af boligsocial anvisning. Dette er således snarere et eksempel på, at der er kan være konsekvenser af anden lovgivning og forvaltningsprincipper, der ikke-intenderet modvirker brugen af boligsocial anvisning i en kommune. Udfordringen knytter sig desuden ikke snævert til borgere med ophold på § 110-boformer, men omfatter alle borgere, der tager ophold i kommunen (fx som "sofasovere"), uagtet at de ankommer til kommunen med en erkendt boligudfordring og/eller sociale udfordringer. Udfordringen nævnes således også i nogle af de andre casekommuner, både i forbindelse med ophold på § 110-boformer af borgere fra andre kommuner og i andre tilfælde, hvor man oplever tilflytning af borgere i hjemløshed – uanset om man har en § 110-boform i kommunen eller ej.

3.4 Fordele og ulemper ved anvisningsmodellerne

Den indledende screening af brugen af fælles anvisningsaftaler i et større antal kommuner og afdækningen af brugen af aftalerne i de syv casekommuner har som nævnt vist, at der grundlæggende kan sondres mellem to forskellige modeller for boligsocial anvisning – fjerdedelsmodellen og rekvisitionsmodellen – hvoraf den sidstnævnte model dog kun anvendes i ganske få kommuner. De kvalitative erfaringer fra kommunerne peger samtidig på, at der er både muligheder og udfordringer forbundet med hver af modellerne. Mens en væsentlig udfordring ved fjerdedelsmodellen er, at mange af de boliger, der indmeldes til anvisning, reelt ikke kan benyttes pga. et for højt huslejeniveau, er en udfordring ved rekvisitionsmodellen derimod, at den forudsætter, at der er tilstrækkeligt med boliger med et lavt huslejeniveau til rådighed til at imødekomme anvisningsbehovet, og at boligorganisationerne er villige til at afgive en særligt høj andel af disse boliger til anvisning, såfremt det er nødvendigt (afhængigt af den lokale kontekst), selvom disse boliger også er stærkt efterspurgte af boligorganisationernes medlemmer.

Ud over at der kun er erfaringer med brugen af rekvisitionsmodellen i én af casekommunerne, er det generelt ikke muligt ud fra det kvalitative undersøgelsesdesign at vurdere, hvilken af de to anvisningsmodeller – fjerdedelsmodellen og rekvisitionsmodellen – der er mest effektiv i forhold til at afhjælpe udfordringen med at tilvejebringe tilstrækkeligt med boliger til boligsocial anvisning. Selv med et kvantitativt design, der fx opgjorde antallet af boliger, der blev stillet til rådighed, ventetider mv., ville det stadig skulle tages i betragtning, at der er forskellige lokale præferencer, interesser, hensyn og forudsætninger – både i kommunerne og blandt boligorganisationerne – der indvirker på, hvilken type aftale det er muligt at indgå, samt hvad der kan fungere i praksis i den lokale kontekst. Hvilken model man har kunnet nå til enighed mellem kommunerne og boligorganisationerne om at anvende, er således i høj grad betinget af de lokale forhold, herunder tilgængeligheden af boliger med et lavt huslejeniveau, fordelingen af boligerne på tværs af boligorganisationerne i kommunen, efterspørgslen efter disse boliger generelt, samt forskellige aspekter og forudsætninger omkring samarbejdet mellem aktørerne.

Tabel 3.1 sammenfatter de væsentligste aspekter og forskelle mellem fjerdedelsmodellen og rekvisitionsmodellen.

Tabel 3.1 Forskellige aspekter af fjerdedelsmodellen og rekvisitionsmodellen

	Fjerdedelsmodellen	Rekvisitionsmodellen
Retsgrundlag	Kommunens generelle ret efter ABL § 59, stk. 1. Tilpasninger som forhøjet anvisning til bestemte boligtyper kræver frivillig aftale efter § 59, stk. 2.	Forudsætter en frivillig aftale mellem parterne efter ABL § 59, stk. 2.
Princip for tilvejebringelse af boliger	Automatisk indmelding af en fastsat andel af de ledige boliger efter et tilfældighedsprincip i den rækkefølge, boligerne bliver ledige.	Kommunen rekvirerer løbende de boliger, der er behov for. Boligorganisationerne håndplukker egnede boliger blandt de ledige boliger.
Anvisningens omfang	Fastsat som en anvisningsprocent, typisk differentieret efter afdelingens placering i en trappemodel. Enkelte eksempler på højere anvisning til etværelseslejligheder eller særaftaler om betalbare boliger.	Fastsat som et (mere eller mindre klart defineret) forventet årligt antal boliger, som boligorganisationerne forpligter sig til at tilvejebringe.
Match mellem bolig og borger	Boligen kommer først, derefter findes en borger til boligen. Der kan tages individuelle hensyn fx til beliggenhed og forhold i opgangen, når det er muligt.	Borgeren kommer først, derefter findes en bolig til borgeren.
Hensyn til husleje og betalingsevne	Boliger med for høj husleje sendes typisk retur. Der kan aftales øget anvisning til bestemte boligtyper som fx mindre boliger.	Indbygget i modellen, at boligerne skal have et huslejeniveau, borgeren kan betale.
Hensyn til beboersammensætning	Kan håndteres gennem trappemodellens differentierede anvisningsprocent.	Håndteres konkret fra sag til sag, suppleret af eventuelle aftaler om at friholde de mest udsatte boligområder.
Administrative byrder	Indmelding af boliger, der alligevel ikke kan anvendes.	Boligformidlingsmøder samt "håndholdt" udvælgelse af boliger til anvisning.
Forudsætninger	Modellen kan bæres af en rammeaftale. Brug af en trappemodel forudsætter et fælles datagrundlag og løbende opdatering af dette.	Modellen forudsætter en høj grad af tillid mellem parterne, et overskueligt antal boligorganisationer og afklaring af rammer for samarbejde og udveksling af information.
Fordele	Skaber ensartethed og transparens omkring anvisningen på tværs af boligorganisationer og boligafdelinger.	Håndholdt matchning af borger og bolig. Der tages hensyn til huslejeniveauet set i forhold til borgerens betalingsevne.
Ulemper	Mange boliger, der indmeldes til anvisning, kan ikke benyttes pga. for høj husleje set i forhold til borgernes betalingsevne.	Boligorganisationerne risikerer at måtte anvende en stor del af boligerne med de laveste huslejer til anvisning for at matche borgernes betalingsevne, og disse boliger er dermed ikke til rådighed for boligorganisationernes medlemmer.

I forhold til matchet mellem borgeren og boligen tages der i rekvisitionsmodellen udgangspunkt i, at der er en borger med et boligbehov, og der findes en bolig til den konkrete borger, hvor der ud over hensynet til borgerens betalingsevne også tages individuelle hensyn fx til boligens beliggenhed, forhold i opgangen mv.

I fjerdedelsmodellen er udgangspunktet, at der løbende indmeldes boliger til anvisning, som kan benyttes af de borgere, der venter på en anvist bolig. I de fleste af de kommuner, der anvender fjerdedelsmodellen, bliver der også taget hensyn til individuelle forhold i det omfang, det er muligt. Det kan fx være behov og ønsker til boligens beliggenhed, herunder også områder, hvor det pga. personlige forhold ikke er hensigtsmæssigt, at borgeren tilbydes en bolig, ligesom der kan være opgange, hvor der må tages særligt hensyn til, hvilken profil borgeren har – fx i forhold til psykiske lidelser eller misbrugsproblemer. Eksempelvis er der i en af de kommuner, som benytter fjerdedelsmodellen, og som har benyttet denne model i en del år, en tæt organisatorisk integration mellem boliganvisningen og socialområdet, og der lægges stor vægt på med udgangspunkt i de boliger, der er til rådighed for anvisning, at finde en bolig, der passer bedst muligt til den konkrete borger.

I forhold til erfaringerne med brugen af rekvisitionsmodellen skal der som nævnt tages det generelle forbehold, at denne model kun anvendes i meget få kommuner, og at det derfor kan være vanskeligt fuldt ud at belyse de kontekstforhold, der har indvirkning på, hvordan denne model fungerer i praksis. Den af de syv casekommuner, der benytter rekvisitionsmodellen, er som tidligere nævnt en mindre bykommune, hvor det samlede antal boliger, der skal tilvejebringes til anvisning, er forholdsvis begrænset. Der kan i den sammenhæng være skalamæssige forhold, der har indvirkning på denne models realiserbarhed, hvor det formentlig ville være vanskeligt at benytte modellen i en meget stor kommune. Her skal det dog tages i betragtning, at rekvisitionsmodellen også benyttes i en af landets større byer, Odense, hvor modellen spiller en central rolle i forhold til at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed, og har været medvirkende til, at det har været muligt at nedbringe hjemløsheden i Odense til et forholdsvis lavt niveau i forhold til de andre store byer (Benjaminsen & Nandrup, 2020). En lighed mellem casekommunen, hvor rekvisitionsmodellen benyttes, og Odense Kommune, er, at der i begge kommuner er et forholdsvis begrænset antal boligorganisationer og dermed færre boligorganisationer, der skal blive enige om at ville benytte rekvisitionsmodellen. I begge de to casekommuner, hvor der fra kommunens side var ønske om at indføre rekvisitionsmodellen, men hvor det ikke var muligt at indgå en aftale med boligorganisationerne om dette, er der derimod et forholdsvis stort antal boligorganisationer. Særligt i den ene af disse kommuner er der også en betydelig variation i boligsammensætningen og antallet af betalbare boliger med et lavt huslejeniveau på tværs af boligorganisationerne, hvilket gav anledning til en bekymring hos nogle af boligorganisationerne om, at kunne komme til at bære en uforholdsmæssig stor del af byrderne ved brug af rekvisitionsmodellen. Et redskab, der kan anvendes i den forbindelse, er dog at bygge kvoter ind i modellen for det maksimale omfang af anvisningen, således at der ikke er enkelte boligorganisationer, der kommer til at stå med en stor del af ansvaret for at levere boliger til anvisning.

I den anden af de to kommuner fremhævede boligorganisationerne en række udfordringer ved rekvisitionsmodellen, herunder en større administrationsbyrde som følge af den håndholdte udvælgelse af boliger, som de ikke ønskede at påtage sig. Her henviser boligorganisationerne blandt andet til de generelle effektiviseringskrav, der stilles til de almene boligorganisationer, og det faktum, at eventuelle yderligere administrative omkostninger i sidste ende pålægges beboernes husleje. I den kommune, der har valgt at benytte rekvisitionsmodellen, er det derimod som tidligere nævnt den modsatte erfaring, der fremhæves, nemlig at brugen af rekvisitionsmodellen mindsker administrationsbyrden omkring de mange indmeldte boliger, der ved brug af fjerdedelsmodellen reelt ikke kan anvendes til anvisning pga. en for høj husleje.

Selvom der således også nævnes forskellige andre forbehold, er det dog først og fremmest risikoen for en skæv fordeling af byrden ved den boligsociale anvisning på tværs af boligorganisationerne og at skulle afgive uforholdsmæssigt mange boliger med et lavt huslejeniveau, som dermed ikke vil være til rådighed for boligorganisationernes medlemmer, der fremstår som den væsentligste forklaring på, at nogle boligorganisationer ikke ønsker at anvende rekvisitionsmodellen.

Blandt casekommunerne er der imidlertid også eksempler på, at der kan opstå tilsvarende problemer med en ulige fordeling af byrden ved at levere boliger til anvisning i kommuner, der anvender fjerdedelsmodellen i anvisningen. Det er fx tilfældet i en kommune, hvor særligt én af boligorganisationerne har mange af de små boliger, som de har "passet godt på" gennem årene, som en interviewperson fra denne boligorganisation udtrykker det, og hvor huslejen derfor fortsat er forholdsvis lav. Det betyder, at denne boligorganisation leverer relativt flere boliger, der reelt bliver benyttet til boligsocial anvisning, da færre af disse boliger bliver sendt retur igen fra kommunen pga. huslejen. Det er dog generelt ikke muligt at undgå, når fjerdedelsmodellens tilfældighedsprincip anvendes på tværs af alle kommunens boligorganisationer, og når nogle boligorganisationer har flere boliger med et lavt huslejeniveau end andre. Derfor er andelen af boliger til anvisning i trappemodellerne netop betinget af afdelingens beboersammensætning, således at brugen af anvisningen reduceres og fleksibel udlejning, hvor der fx stilles krav om at nye lejere skal være i beskæftigelse, indføres, hvis der begynder at opstå koncentreret social udsathed i bestemte afdelinger.

Eksemplerne fra kommunerne har således vist, hvordan forskellige udfordringer og dilemmaer kan gøre sig gældende i forbindelse med brugen af boligsocial anvisning. På trods af sådanne udfordringer viser erfaringerne fra kommunerne, at uanset hvilken anvisningsmodel der benyttes, giver brug af boligsocial anvisning mulighed for at tilvejebringe et betydeligt antal boliger, der kan benyttes i indsatsen for borgere i hjemløshed og social udsathed, omend der på trods af brugen af boligsocial anvisning stadig kan være væsentlige udfordringer med at tilvejebringe tilstrækkeligt med boliger. I den sammenhæng skal eksemplerne fra casekommunerne

generelt sammenholdes med en situation, hvor boligsocial anvisning ikke benyttes eller kun benyttes i begrænset grad i en kommune.

3.5 Housing First og den sociale støtte

I Housing First-tilgangen er boligløsningen baseret på, at borgeren tilbydes en permanent bolig, ligesom det forudsættes, at der er tale om "spredte" boliger, hvor boligen ligger i en almindelig opgang, da dette i højere grad understøtter en recoveryproces og social reintegration, frem for såkaldte "kategoriboliger", som fx opgangsfællesskaber og boligområder, hvor alle borgere er i social udsathed, og hvor der kan opstå et miljø, der i stedet fastholder borgeren i udsathed. Det er dog vigtigt ikke at se placeringen i en almindelig bolig som en universalløsning for alle borgere i hjemløshed. Der vil således fortsat være borgere, der har så komplekse udfordringer og et behov for døgndækkende støtte, at de har behov for et egentligt botilbud efter servicelovens § 107 eller § 108, ligesom nogle borgere kan have behov for alternative boligløsninger som fx en "skæv bolig" (ABL § 145a). Det er almene boliger til særligt udsatte borgere i hjemløshed, som har svært ved at tilpasse sig en almindelig lejlighed eller et botilbud.

Brug af boligsocial anvisning giver en systemisk understøttelse af boligdelen i Housing First-indsatsen

Det er behovet for at kunne tilvejebringe almindelige boliger til borgere i hjemløshed, der gør boligsocial anvisning til et centralt redskab for kommunerne i forhold til indsatsen på hjemløshedsområdet. Tidligere undersøgelser peger i den forbindelse på, at det generelt fremmer implementeringen af Housing First-tilgangen, når tilvejebringelsen af boliger til borgerne understøttes strukturelt og systemisk i kommunen, som det er muligt gennem brug af boligsocial anvisning (Benjaminsen m.fl., 2020; Benjaminsen, 2023). Når en sådan systemisk understøttelse af boligdelen ikke finder sted, er det vanskeligere at implementere Housing First-tilgangen, og arbejdet med at skaffe boliger til borgerne glider i stedet over til de enkelte medarbejdere og sociale tilbud (fx § 110-boformerne, bostøttemedarbejdere mv.). Behovet for en systemisk understøttelse af boligdelen i Housing First-tilgangen forstærkes af, at antallet af betalbare boliger falder, og at de fleste borgere i hjemløshed er kontanthjælpsmodtagere med en lav betalingsevne (Ibsen m.fl., 2025). Sammenlignet med den situation, hvor en kommune ikke benytter boligsocial anvisning, giver brugen af anvisning således mulighed for løbende at kunne tilvejebringe et betydeligt antal boliger, der kan anvendes til borgere i Housing First-indsatsen, samtidig med at det undgås, at selve boligsøgningen bliver det primære fokus i den sociale støtteindsats. Boliganvisningens centrale betydning for at understøtte brugen af Housing First-tilgangen bekræftes generelt i interviewmaterialet fra casekom-

munerne. Selvom der i de fleste af kommunerne fortsat er udfordringer med at skaffe betalbare boliger nok, og der kan være betydelige ventetider på at få en bolig, fremhæver de kommunale interviewpersoner, at brugen af boligsocial anvisning er helt afgørende for at kunne skaffe boliger til borgere i hjemløshed i de pågældende kommuner.

Tilstrækkelig social støtte er en forudsætning for brug af boligsocial anvisning

Ud over at brugen af boligsocial anvisning giver mulighed for systematisk at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed, er et andet centralt aspekt at sikre, at der tages hånd om borgerens støttebehov, når borgeren anvises til en bolig. Det er en væsentlig forudsætning for boligorganisationerne i forhold til at bakke op om brugen af boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed, der ofte har komplekse sociale og helbredsmæssige problemer.

En del af interviewpersonerne fra boligorganisationerne fortæller i den sammenhæng om de udfordringer, der kan opstå, når den sociale støtte ikke er tilstrækkelig, eller borgeren ikke vil tage imod den støtte, der gives. Dette kan skabe store udfordringer i opgangene og erodere opbakningen til at anvise borgere i hjemløshed og social udsathed til boligafdelingerne. Sådanne eksempler kan findes i alle kommunerne. I nogle tilfælde kan der også være tale om historiske erfaringer fra tiden, før Housing First-tilgangen og de specialiserede støttemetoder vandt udbredelse i indsatsen på hjemløshedsområdet. I processen med at indgå nye fælles anvisningsaftaler har det været et væsentligt opmærksomhedspunkt ikke mindst fra boligorganisationernes side at sikre, at den nødvendige sociale støtte fra kommunen følger med.

Intensiv og fleksibel støtte er et centralt element i Housing First-tilgangen

Ud over adgangen til en permanent bolig er det andet kerneelement i Housing First-tilgangen, at borgeren gives en intensiv og fleksibel social støtte ud fra specialiserede støttemetoder. En stor del af borgere i hjemløshed har komplekse sociale og helbredsmæssige problematikker. De landsdækkende kortlægninger af hjemløshed og flere andre undersøgelser viser, at over 80 % af borgere i hjemløshed har en psykisk lidelse og/eller misbrugsproblemer, og at cirka halvdelen har en dobbeltproblematik med både en psykisk lidelse og samtidigt misbrug (Benjaminsen, 2026; Benjaminsen & Enemark, 2017; Benjaminsen, 2016). De fleste borgere i hjemløshed, der flytter i egen bolig, vil således have forholdsvis omfattende støttebehov.

I sin oprindelige udformning i USA er den sociale støtte i Housing First-tilgangen baseret på en kombination af de to støttemetoder Assertive Community Treatment (ACT) og Intensive Case Management (ICM). ACT-metoden består i, at støtten gives af et tværfagligt, integreret indsatsteam, der består af både af sociale støttemedarbejdere, sygeplejersker, psykiater, misbrugsbehandler mv. Den teambaserede ACT-

metode integrerer således både sociale og sundhedsfaglige støtte- og behandlingsfunktioner i ét samlet team. ICM-metoden er baseret på at støtten primært gives af én støttemedarbejder som en social og praktisk støtte, der samtidig rummer et koordinerende element i forhold til at understøtte borgerens brug af andre nødvendige indsatser (fx i sundhedssystemet eller det øvrige velfærdssystem). I indsatsmodellen, som den er udviklet i USA, gives borgeren som udgangspunkt støtte fra et ACT-team, hvis der er behov for det, mens borgeren gives ICM-støtte, hvis ikke der ikke er behov for støtte fra det tværfaglige ACT-team.

I den danske udgave af Housing First-tilgangen er der ud over støttemetoderne ACT- og ICM også tilføjet de to støttemetoder CTI (Critical Time Intervention) og M-ACT (modificeret ATC). CTI-metoden er en tidsbegrænset form for case management, der som udgangspunkt gives i 9 måneder, og som i den danske udgave af Housing First-tilgangen er tiltænkt borgere, der har behov for intensiv støtte i en kortere periode, hvorefter de fx kan overgå til anden støtte, hvis der er behov for dette. M-ACT er en teambaseret støttemetode, der typisk består af en delmængde af de tværfaglige funktioner, der er tilgængelige i et fuldt ACT-team, men hvor nogle af funktionerne er udeladt. I praksis har M-ACT-støtten typisk bestået af de støttefunktioner, der findes i kommunalt regi (fx bostøttemedarbejdere, myndighedsrådgiver, misbrugsbehandler og/eller jobcentermedarbejder), mens sundhedsfunktioner, der er hjemmehørerene i regionalt regi (fx psykiater eller sygeplejersker) sjældent har indgået i M-ACT-indsatsen. De fire metoder ACT, M-ACT, ICM og CTI kan generelt gives til borgere i hjemløshed eller risiko for hjemløshed under servicelovens § 85a, som blev indført i lovgivningen i 2023. I praksis har langt hovedparten af støtteindsatserne ved brug af Housing First-tilgangen i dansk regi været givet ud fra ICM- og CTI-metoden, mens ACT-metoden kun har været anvendt i begrænset omfang. Det skyldes primært, at en implementering af et fuldt ACT-team vil kræve en integration af forskellige støtte- og behandlingsfunktioner, der ligger i forskellige dele af det eksisterende velfærdssystem, herunder en integration af indsatser på tværs af kommune og region. Tidligere undersøgelser har i den forbindelse peget på, at det er en udfordring, at den danske implementering af Housing First-tilgangen stort set ikke benytter ACT-metoden, som er kerneindsatsen i den oprindelige Housing First-model, og som evidensen for tilgangen er baseret på, samtidig med at hjemløsheden i Danmark i høj grad er koncentreret blandt borgere med kompleks udsathed, herunder en betydelig andel med en dobbeltproblematik mellem psykiske lidelser og misbrugsproblemer, som er kernemålgruppen for ACT-metoden (se fx Benjaminsen m.fl., 2020; Benjaminsen & Enemark, 2024).

Forskellige erfaringer med den sociale støtteindsats i kommunerne

De fleste af casekommunerne er forholdsvis erfarne med brugen af Housing First-tilgangen, der i de fleste af kommunerne har været anvendt i en del år, også før de specialiserede støttemetoder blev introduceret i serviceloven (SEL § 85a), hvor

metoderne generelt har kunnet gives under den almindelige bostøtteparagraf (SEL § 85). I næsten alle casekommunerne har der således i forholdsvis lang tid været arbejdet med de specialiserede støttemetoder, og de fleste af casekommunerne benytter både CTI- og ICM-metoderne, ligesom nogle af kommunerne også bruger den tværfaglige M-ACT-metode. Der er dog ingen af kommunerne, der bruger ACT-metoden.

I de fleste af casekommunerne giver både de kommunale interviewpersoner og interviewpersonerne fra boligorganisationerne udtryk for, at der er et stort fokus på at sikre, at den nødvendige sociale støtte følger med, når borgere i hjemløshed anvises til en bolig, ligesom mange af interviewpersonerne beskriver, at det har forbedret den sociale støtteindsats, at § 85a-støtten er kommet til. Der er dog stadig også oplevelser af, at støtteindsatsen i nogle tilfælde ikke er tilstrækkelig, og at anvisningen af meget udsatte borgere i boligområderne til tider giver væsentlige udfordringer.

I én af casekommunerne fremstår støtteindsatsen til borgere i hjemløshed ikke helt så veludviklet som i de øvrige kommuner. I denne kommune er der en relativt begrænset brug af de specialiserede støttemetoder under servicelovens § 85a, og det er boligorganisationernes oplevelse, at kommunens støtte til anviste borgere ofte ikke står mål med borgernes behov, hvilket blandt andet afstedkommer en del nabogener og sager om misligholdelse af lejemål. Det er medvirkende til, at boligorganisationerne i denne kommune generelt har en del forbehold over for brugen af boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed.

Endvidere er der i flere af kommunerne en oplevelse af, at borgerne på § 110-boformerne har stadig mere komplekse udfordringer, hvilket også interviewpersoner fra nogle af boformerne giver udtryk for. Netop i takt med implementeringen af Housing First-tilgangen er der en oplevelse af, at mange af de borgere, der er "tilbage på boformerne" – som en interviewperson udtrykker det – er borgere med meget kompleks udsathed, og som ifølge disse medarbejderes vurdering i en del tilfælde vil være målgruppe for en ACT-indsats, som imidlertid ikke anvendes i nogen af kommunerne.

I en af casekommunerne har flere af boligorganisationerne haft den erfaring, at der særligt i perioden kort tid efter, at den fælles anvisningsaftale blev indgået, blev anvist en del borgere med meget kompleks udsathed, der havde haft ophold på § 110-boformer. Nogle af disse borgere havde efter boligorganisationernes opfattelse for komplekse udfordringer til at bo i en almindelig opgang. En interviewperson fra en boligorganisation vurderer i den forbindelse, at disse borgere snarere var i målgruppen for et botilbud efter servicelovens § 107 eller § 108 eller en skæv bolig. I flere tilfælde gav det anledning til store udfordringer med naboerne i opgangen, og borgerne blev i flere tilfælde sat ud af boligen igen. Selvom medarbejderen oplever, at denne udfordring var størst i den første tid, efter at den fælles anvisningsaftale blev indgået, og

derefter er aftaget en del, forekommer det stadig, at borgere, som medarbejderen ikke vurderer, kan bo i egen bolig, bliver anvist til en bolig. Ifølge medarbejderen er det generelt med til at svække opbakningen til brug af boliganvisningen i boligorganisationen, herunder ikke mindst blandt beboerne og i beboerdemokratiet.

Disse erfaringer rører ved den centrale præmis i Housing First-tilgangen om, at der ikke stilles krav om, at borgeren på forhånd har udviklet boevne og er 'boligparat' for at blive tilbudt en bolig, men at boevnen udvikles ved rent faktisk at bo i egen bolig. Det forudsætter dog samtidig, at der gives en intensiv og fleksibel social støtte, der tager udgangspunkt i borgerens aktuelle støttebehov. Det er dog ikke altid muligt på forhånd at vide, hvem der kan bo i egen bolig eller ej, og en placering i egen bolig kan også være med til at afklare, om borgeren bør have en anden type boligtilbud. De fejlslagne forløb, hvor borgeren ender med at måtte sættes ud af boligen, kan imidlertid være med til at erodere opbakningen til brugen af boligsocial anvisning i boligafdelingerne. Når der opleves udfordringer i boligområderne med de anviste borgere, understreger det vigtigheden af, at brugen af boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed tænkes tæt sammen med brugen af de specialiserede støttemetoder, og at der gives en tilstrækkelig støtte, der er tilpasset borgerens støttebehov. Samtidig kan der også være grund til opmærksomhed på, at en anvisning til egen bolig ikke er den rette løsning for alle borgere i hjemløshed, idet der også vil være borgere, som bør visiteres til et botilbud, eller som har behov for alternative boligløsninger. Erfaringerne giver også grund til en opmærksomhed på de mulige konsekvenser af, at ACT-metoden ikke anvendes i de fleste kommuner, hvilket kan indebære, at det ikke er muligt at give en tilstrækkelig støtte til borgere med en høj kompleksitet i udsatheden, hvilket formentlig øger risikoen for, at anvisningen mislykkes for denne gruppe.

En udfordring, som også opleves omkring nogle af de anviste borgere i Housing First-indsatsen, er, at den sociale støtte i nogle tilfælde aftrappes eller afsluttes for hurtigt, hvor der også kan opstå 'dårlige oplevelser', som en medarbejder i en boligorganisation udtrykker det. I den sammenhæng kan der være grund til en opmærksomhed på, at den tidsbegrænsede CTI-metode som tidligere nævnt benyttes forholdsvis meget i den danske Housing First-indsats. Det kan være en udfordring, såfremt borgeren i stedet har behov for en længerevarende intensiv støtteindsats, som snarere fordrer brug af ICM- eller ACT-metoden. I en af kommunerne fortæller medarbejderne på en § 110-boform, at kommunen tidligere benyttede CTI-metoden til langt hovedparten af de borgere i hjemløshed, der blev anvist til en bolig, uanset omfanget af borgerens støttebehov. På et tidspunkt kom der en stigende erkendelse i kommunen af, at CTI-støtten ikke var tilstrækkelig for en del af borgerne, hvorefter der skete et skifte i retning af, at flere borgere i stedet fik ICM-støtte. Ifølge medarbejderne er der efterhånden kommet en bedre balance i brugen af metoderne, således at borgerne nu i højere grad visiteres til den støtte, der passer til deres støttebehov.

Interviewpersonerne fremhæver også, at det kan være en udfordring, når boligorganisationen i en del tilfælde ikke ved, at der er tale om en borger, der er anvist som led i Housing First-indsatsen. En barriere er i den forbindelse, at det kræver et samtykke fra borgeren, før kommunen kan oplyse boligorganisationen om dette og andre personlige forhold, men at det ikke altid er muligt at opnå et sådant samtykke fra borgeren. For boligorganisationen betyder det, at der hurtigt kan dukke "ubehagelige overraskelser" op, som medarbejderen udtrykker det, mens det er muligt at have en mere forebyggende tilgang fra de lokale boligsociale medarbejdere, sociale viceværter og almindelige viceværter, når boligorganisationen ved, at der er tale om en borger med særlige udfordringer. Selvom det ikke altid er muligt at opnå samtykke fra borgeren, fremhæves vigtigheden af, at de kommunale medarbejdere forsøger at opnå et samtykke, så vidt det er muligt, for at gøre det muligt at udveksle oplysninger og intervenere, før problemerne eskalerer.

Ud over den individuelle sociale støtteindsats fra kommunen fremhæves i flere af kommunerne og boligorganisationerne også betydningen af de områdebaserede indsatser, der findes i nogle boligområder i form af sociale viceværter og andre boligsociale medarbejdere. Det er indsatser, der har til formål at håndtere og forebygge sociale problemer i boligområderne, undgå udsættelser fra boligen mv. Disse indsatser retter sig bredt set mod boligområdernes beboere og kan således også omfatte boligsocialt anviste borgere, herunder borgere, der er boligplaceret som led i Housing First-indsatsen. De områdebaserede medarbejdere vil ofte tidligt opdage, når der opstår udfordringer med en beboer i en opgang, og vil kunne gribe ind og fx kontakte kommunen, når det er relevant. Også de almindelige viceværter spiller en vigtig rolle, da de ligeledes kan være de første til at opdage, når der opstår udfordringer, fx hvis en lejlighed misligholdes. Også her kan det dog være en barriere for den forebyggende indsats, hvis det ikke lykkes at få samtykke fra borgeren til at udveksle oplysninger mellem boligorganisationer og kommunen.

Én indgang for boligorganisationerne fremmer brug af boligsocial anvisning

I flere af casekommunerne har der i forbindelse med indgåelse og implementering af anvisningsaftalerne været fokus på at styrke boligorganisationernes mulighed for hurtigt at kunne komme i kontakt med kommunen, når der opstår udfordringer med en borger. I flere af kommunerne har et element i anvisningsaftalen således været at etablere "én indgang" for boligorganisationerne, så de hurtigt kan komme i kontakt med kommunen, og sagen kan blive sendt videre til de relevante støttemedarbejdere, når der opstår udfordringer med en anvist borger i en opgang.

I en af kommunerne fortæller de kommunale interviewpersoner om, hvordan arbejdet med at etablere én indgang for boligorganisationerne udsprang af dialogen med boligorganisationerne om, hvad der skulle til for at få anvisningsaftalerne til at fungere, og hvad det særligt var, at boligorganisationerne manglede fra kommunen:

> *For et par år siden lavede vi det, vi kaldte "én indgang for boligorganisationerne". Så lavede vi et udviklingsarbejde sammen med dem og sagde: "Hvad er det, I mangler fra kommunen?" Og så lavede vi den her én indgang, som betyder, at de med bekymringssager i boligorganisationerne kan henvende sig. De har simpelthen direkte mailadresse, direkte telefonnummer, de kan ringe til. Og så kan de regne med, at vi sætter noget i gang inden for 24 timer. Og det er klart, at vi kan ikke nødvendigvis have løst det inden for 24 timer, men vi sætter noget i gang inden for 24 timer. Det har de været super glade for, og det fungerer godt. Det giver lidt ekstra arbejde hos os, men omvendt betyder det også, at vi får fanget nogle, vi måske ikke har set ellers. Og vi kan måske forebygge, at de bliver smidt ud af deres bolig, som jo ellers var alternativet.* (Kommunal leder).

Ordningen har ifølge lederen også en afledt gevinst, fordi det giver kommunen en viden om, hvilke borgere der har vanskeligheder i boligen. Etableringen af ordningen har til gengæld krævet en styrket kommunikation og koordinering internt i kommunen. I en forholdsvis stor kommune forudsætter én indgang et omfattende netværk på tværs af forvaltningerne, fordi en bekymringshenvendelse lige så vel kan handle om forhold, der hører til et helt andet sted i organisationen. Rent praktisk er indgangen placeret i boliganvisningen, som besvarer telefon og mail og fungerer som en form for omstilling: medarbejderne her sender opgaven videre til den enhed, der har sagen, eller som leverer den relevante støtteindsats, og som derefter handler på henvendelsen.

Også i kommunen, der benytter rekvisitionsmodellen, var en væsentlig motivation for boligorganisationerne ved at gå ind i samarbejdet, at en fælles aftale og i særdeleshed det tætte samarbejde gennem rekvisitionsmodellens boligformidlingsmøder giver en direkte "livline" ind i kommunen, når der opstår problemer i en anvist bolig:

> *Noget af det, som man ser i* [anden kommune, red.]*, det er, at man altid har en livline ind i kommunen, og det oplever man ikke, at man har i andre kommuner, hvor man ikke har sådan en udlejningsaftale. Og det gør bare, at det kan være enormt bøvlet at have anviste boliger, når der så er noget, der ikke fungerer (…) Det var motivationen fra boligorganisationens side til at gå ind i den her opgave for at få et styrket samarbejde med kommunen. Og når man får det, så får man det også automatisk på tværs af boligområderne og organisationerne, fordi så er vi ligesom skubbet ind i samme rum og skal død og pine løse nogle opgaver sammen.*
> (Medarbejder i almen boligorganisation)

Den tværgående pointe på tværs af de to casekommuner er, at adgangen til kommunen har en værdi for boligorganisationerne. Hvor én indgang til kommunen gør det lettere at komme igennem med en konkret bekymringshenvendelse, giver

rekvisitionsmodellens faste møder en mere vedvarende fælles kontaktflade. I begge tilfælde er den hurtige adgang til kommunen med til at gøre, at boligorganisationen oplever det som mindre risikabelt at tage imod anviste borgere. En interviewperson fra en boligorganisation påpeger dog, at selvom det har hjulpet, at der er blevet etableret én indgang i den pågældende kommune, er det også udtryk for, at det "allerede er gået galt", når der er behov for at bruge denne indgang, og at det derfor er afgørende, at den sociale støtte til borgerne er tilstrækkelig og fortsætter så længe, der er behov for den.

3.6 Samarbejdets betydning

Samarbejdet mellem kommunerne og boligorganisationerne spiller en vigtig rolle både i processen med at udvikle og indgå en fælles anvisningsaftale og i forhold til at få aftalen til at fungere i praksis. Derudover er samarbejdet på tværs af relevante afdelinger internt i kommunerne vigtigt både i forhold til processen omkring udvikling af anvisningsaftalerne, hvor det er vigtigt, at der samarbejdes på tværs af forskellige afdelinger, og i forhold til at få den boligsociale anvisning til at fungere i den daglige praksis.

Vejen til en rammeaftale

En gennemgående erfaring på tværs af casekommunerne er, at processen frem mod en fælles aftale kan være langstrakt, og at et centralt element i processen er at etablere en fælles forståelse af, hvilket problem aftalen egentlig skal løse. I den sammenhæng spiller konteksten en vigtig rolle, hvor udfordringen med knapheden på betalbare boliger såvel som hensynet til beboersammensætningen er med til at betinge forskellige interesser blandt parterne. I mange tilfælde kan det tage lang tid at finde løsninger, der kan nås til enighed om, både mellem kommunen og boligorganisationerne og på tværs af boligorganisationerne. Det kan også tage tid at nå en fælles forståelse af, hvilke tiltag der skal til for at sikre, at der tages ordentligt hånd om borgernes støttebehov.

I den kommune, der er overgået til rekvisitionsmodellen, strakte tilblivelsen af aftalen sig over flere år, og processen var også præget af udskiftninger blandt nøglepersonerne på begge sider af bordet. En kommunal interviewperson beskriver processen således:

> *Det er en aftale, som er vokset ud af et ønske om ligesom at stå tættere sammen i forhold til hele den her udlejning. (...) Hvad var det egentlig, den her aftale skulle løse? Og hvad var det egentlig, dens formål var? Det skiftede karakter rigtig mange gange undervejs. (...) Men det, der ligesom blev*

> *tilbage hele tiden, det var den her fælles erklæring om, at der er ingen tvivl om, at vi skulle gøre noget aktivt for at ændre på nogle af de mønstre, der var… at vi blandt andet blev ved med at anvise rigtig mange borgere til vores udsatte boligområder. (…) Vi kom tilbage til hardcore at handle om anvisning.* (Kommunal medarbejder)

Et væsentligt element i udviklingen af en aftale er i dette eksempel at nå frem til aftalens to hovedfokusområder: At håndtere beboersammensætningen og sikre en mere kvalificeret anvisningspraksis. En repræsentant for en boligorganisation fortæller, at det tog lang tid, før denne forskel i problemforståelser blev tydelig for parterne, og at det undrede vedkommende, at målet om beboersammensætningen ikke i højere grad optog kommunens ledelsesniveau. Erfaringen peger således på, at en tidlig og eksplicit forventningsafstemning om aftalens formål kan spare parterne for en del af den usikkerhed, der ellers kan præge tilblivelsesfasen.

En anden faktor, der træder frem i materialet, er betydningen af politisk ejerskab og ledelsesmæssig forankring. I en af de kommuner, der for nylig har indgået en fælles anvisningsaftale, udsprang aftalen af kommunens arbejde med Housing First-tilgangen. Med afsæt i dette arbejde havde forvaltningen som tidligere nævnt udarbejdet dokumentation af indsatsens resultater og økonomiske business cases – bl.a. udgifterne til ophold på forsorgshjem – og brugt dette som løftestang til at sætte behovet for flere betalbare boliger på den politiske dagsorden. Det var ifølge de kommunale interviewpersoner afgørende, at den daværende borgmester derefter satte sig for bordenden i dialogen med boligorganisationerne:

> *Det har kæmpe betydning, at det var jo vores daværende borgmester, der satte sig for bordenden i hele det her samarbejde. Altså, det giver jo en kæmpe respekt, og man kan jo næsten ikke sige nej som boligselskab, når der sidder en borgmester og rækker ud. Jeg tror, at havde det været mig eller min chef eller min direktør, så havde det bare slet ikke haft den samme effekt. Men (…) hun kiggede dem i øjnene og kaldte dem ind til flere forskellige dialogmøder, og sagde: "Vi vil det her rigtig meget, men vi vil selvfølgelig også gerne passe på vores boligområder, lad os samarbejde om det".* (Kommunal leder)

I to andre kommuner var det ikke brugen af boligsocial anvisning, der var det primære fokus. Her kom efterspørgslen efter en fælles rammeaftale i højere grad fra boligsiden, hvor det primære fokus var på rammesætningen af brugen af fleksibel udlejning og forebyggelse af koncentrationsproblematikker samt harmonisering og transparens omkring brugen af boligsocial anvisning og udlejningsredskaber. Brugen af boligsocial anvisning bliver dog også rammesat gennem aftalerne, fx i den ene kommune, hvor trappemodellen med en differentieret anvisningsprocent på

tværs af boligområderne introduceres for at håndtere udfordringerne med beboersammensætningen.

En faktor, som flere boligorganisationer nævner som væsentlig i tilblivelsesfasen, er tidlig og reel inddragelse af beboerdemokratiet. Det gælder især, hvis rammeaftalen kræver, at boligorganisationerne går på kompromis med deres organisationspolitiske interesser, fx i forhold til allokering af flere betalbare boliger til boligsocial anvisning. I en af kommunerne blev en boligorganisationsrepræsentant med erfaring fra rammeaftaler i andre kommuner inviteret til sammen med kommunen at udarbejde et fælles oplæg, som blev præsenteret og drøftet på en række stormøder med de øvrige boligorganisationer:

> *Jeg tror bare, det er vigtigt, at man involverer parterne, både administrationerne, men bestemt også de besluttende beboerdemokrater – altså som minimum formænd og gerne hele organisationsbestyrelsen – så tidligt som muligt i de her forløb. Så man har en reel medindflydelse. Så kan det godt være, at det er svære emner, og nogle gange kræver det noget mere indblik og så videre for helt at forstå det. Men så kan man så bruge noget tid på at spørge i stedet for, og så kan dem, der sidder med noget viden om det, jo så prøve at bibringe den forståelse, der skal til.*
> (Medarbejder i almen boligorganisation)

Vigtigheden af en tidlig involvering af beboerdemokratiet kan ses i lyset af, at aftalerne særligt berører boligorganisationsmedlemmernes adgang til de små og betalbare boliger, og at aftalernes legitimitet i boligorganisationerne derfor afhænger af, at beboerdemokraterne oplever et reelt medejerskab. Det er boligorganisationernes organisationsbestyrelser (eller i nogle tilfælde repræsentantskabet), der skal godkende aftalerne, for så vidt at der er tale om frivillige aftaler.

Organisering og samarbejde i driftsfasen

Anvisningsaftalernes værdi skabes i høj grad også i den efterfølgende driftspraksis. I kommunen med rekvisitionsmodellen, hvor de månedlige boligformidlingsmøder udgør omdrejningspunktet for anvisningen, beskriver en kommunal medarbejder med ansvar for boliganvisningen, hvordan møderne har ændret karakteren af anvisningsarbejdet:

> *Det gode ved den her aftale er jo, at man sammen med boligorganisationen kan sidde og drøfte, hvad det er for nogle borgere, jeg har på listen, og så kan de byde ind med, hvad det er for nogle boliger, de kan tilbyde. (...) Jeg får ikke de der tre-, fire-, femværelses mere, medmindre jeg lige nu har en borger på listen, der har behov for sådan en bolig. Så kan jeg sige: Jeg har en mor med to børn, jeg skal bruge en fireværelses. Og så byder*

de hver især ind med: "Det kan vi godt skaffe" – eller de tager det med tilbage og undersøger det. (Kommunal medarbejder)

Erfaringerne fra denne kommune viser samtidig, at samarbejdet udvikler sig over tid, og at mødestrukturen løbende tilpasses. Boligformidlingsgruppen har således udviklet sig til at handle "om så meget mere end boligformidling". Derfor er der nu afsat månedlige onlinemøder til den konkrete boligformidling, mens parterne hvert kvartal mødes fysisk og drøfter tværgående temaer som gæld og forebyggelse af udsættelser. Den faste, månedlige mødekadence har bidraget til at opbygge et gensidigt kendskab og en fortrolighed, der gør det muligt at tage vanskelige emner op:

Det kan nogle gange virke som lidt (...) ambitiøst, at sige, at vi skal mødes en gang om måneden, men det gør faktisk, at vi kender hinanden ret godt. (...) Vi har fået skabt et fortroligt rum, hvor man kan sige, at det her virker, det her virker ikke, og det her er svært, og det her er knap så svært, at få bragt nogle emner op, som man normalt ikke vil tale om. Vi har lige siddet og talt om (...) borgere, som har gæld, som så søger en bolig i en boligorganisation. Hvordan håndterer vi det, og måske ikke bare trækker afvisningsparagraffen frem, og så siger, at det kan vi ikke hjælpe med? (...) Sådan et møde skaber et rum til at finde nogle andre løsninger, tror jeg. (Kommunal medarbejder)

Det gode samarbejde om driften kommer dog ikke af sig selv. Flere interviewpersoner fra både kommuner og boligorganisationer beskriver, at det – især i begyndelsen – har været et til tider konfliktfyldt rum, hvor en stor del af møderne handlede om forventningsafstemning, fx om hvilke oplysninger om borgerne kommunen kan videregive inden for rammerne af GDPR-lovgivningen, og om kommunens rolle i forhold til fx kriminalitet i boligområderne. Som en kommunal interviewperson udtrykker det, har det krævet "virkelig, virkelig mange implementeringskræfter" at få samarbejdet op at stå.

I kommunerne med nye aftaler baseret på fjerdedelsmodellen ses en tilsvarende bevægelse fra aftale til løbende samarbejde. I en af disse kommuner er der som led i rammeaftalen nedsat en række undergrupper, der ifølge de kommunale interviewpersoner "kører fuldstændigt fast" med regelmæssige møder. Et eksempel er et underudvalg med fokus på anvisning af psykisk sårbare borgere, hvor repræsentanter for boligselskaberne, boliganvisningen og kommunens opsøgende medarbejdere gennem en længere proces – med fælles besøg i alle boligområderne og drøftelser af data og cases – har udviklet en særlig samarbejdsaftale, der aktiveres, når en borger anvises fra et forsorgshjem. Aftalen forpligter både borgeren, boligselskabet og kommunen på, hvad hver især skal bidrage med, for at anvisningen kan lykkes, og den skal nu afprøves som prøvehandling. Eksemplet illustrerer, hvordan driftsfasen kan bruges til gradvist at udvikle mere forpligtende og strukturerede samarbejds-

former omkring de borgere, hvor behovet for koordineret støtte er størst. Her kan også boligorganisationernes egne tilbud, fx i form af boligsociale indsatser, sociale viceværter eller indflytningssamtaler, tænkes sammen med den kommunale støtte.

Det interne samarbejde i kommunen

Det er også afgørende for brugen af boligsocial anvisning, at der er et velfungerende internt samarbejde og en koordinering mellem forvaltningsområderne i kommunen. Boliganvisning berører flere dele af den kommunale organisation – typisk både socialområdet, ydelsesafdelingen og selve boliganvisningen, og i nogle kommuner også fx integrationsområdet. Erfaringerne viser, at de fælles aftaler stiller krav om et fælles sprog og en fælles forståelse internt i kommunen, herunder også i forhold til behovet for at håndtere forskellige snitfladeproblematikker mellem afdelingerne. En kommunal interviewperson beskriver det således:

> *Vi har jo også et ret tæt samarbejde med vores borgerservice og ydelse (…) Det er faktisk også noget af det, vi har fået op at køre i forbindelse med, at vi skulle implementere Housing First, det er det der med, at vi kan kontakte ydelse og sige: "Vi har den her bolig og den her borger, er I ikke søde og hjælpe os med at lave en ordentlig beregning, så vi er sikre på, at den bolig, vi anviser, den har de råd til at sidde i". (…) Så vi har prøvet at nedbryde nogle af de der små barrierer.* (Kommunal leder)

Det interne samarbejde kommer også til udtryk i prioriteringen mellem de forskellige målgrupper for boligsocial anvisning. I en af kommunerne har man internt fastlagt en klar prioritering, hvor borgere fra forsorgshjem, krisecentre og botilbud står øverst på listen til de anviste boliger. Det har krævet en styrket koordinering mellem boliganvisning, forsorgshjem og ydelsesafdelingen, så man kan reagere hurtigt og koordineret, når en relevant bolig er til rådighed, og en borger er motiveret for at flytte til egen bolig. Kommunen holder desuden ugentlige møder med forsorgshjemmet, hvor konkrete borgeres boligbehov drøftes, så sagerne er forberedt, inden de indgår i boliganvisningen.

Det interne samarbejde omfatter også håndteringen af bekymringshenvendelser fra boligselskaberne, hvor en medarbejder dagligt visiterer indkomne henvendelser og fordeler dem til den relevante del af organisationen – fx til ydelsesområdet ved huslejerestancer og til det opsøgende team ved bekymringer eller nabogener. Erfaringen i denne kommune er, at kombinationen af en fast prioritering, faste møder og en systematisk visitering af henvendelser skaber en organisatorisk parathed, der understøtter, at aftalen med boligorganisationerne kan fungere i det daglige.

Det er dog ikke en selvfølge, at sådanne interne snitflader i kommunen altid fungerer. I en anden af kommunerne fortæller interviewpersoner fra socialområdet om

udfordringer i samspillet med ydelsesafdelingen omkring boliganvisningen, hvor blandt andet sagsbehandlingstider kan skabe udfordringer, fx i forbindelse med godkendelse af indskudslån. Det er velkendte udfordringer, der også er beskrevet i tidligere undersøgelser af implementeringen af Housing First-tilgangen (se fx Benjaminsen m.fl., 2020; Benjaminsen, 2023).

3.7 Balancen mellem brugen af boligsocial anvisning og hensynet til beboersammensætningen

De undersøgte rammeaftaler afspejler et grundlæggende dilemma mellem ønsket om at stille boliger til rådighed for boligsocial anvisning og ønsket om at fastholde en balanceret beboersammensætning. Aftalerne søger typisk at håndtere dette dilemma ved at kombinere boligsocial anvisning med forskellige udlejningsredskaber. Samtidig viser gennemgangen, at hensynet til beboersammensætningen ofte udgør den væsentligste præmis for aftalernes udformning. Aftalernes værdi ligger i, at de gør det muligt at samtænke de to aspekter og afveje hensynene i forhold til hinanden, samtidig med at aftalerne harmoniserer principperne for både udlejning og anvisning og skaber transparens på tværs af boligorganisationer i kommunen.

Hensynet til at håndtere udfordringer omkring beboersammensætningen ses ikke kun i de kommuner, der har indgået en aftale baseret på fjerdedelsmodellen kombineret med trappemodellen. Dette hensyn er også i spil i den kommune, der har indgået en aftale baseret på rekvisitionsmodellen. I denne kommune var det således et krav fra boligorganisationerne for at indvilge i brugen af rekvisitionsmodellen, at specifikke boligområder med den mest udfordrede beboersammensætning blev undtaget fra at levere boliger til anvisning.

Samtidig med at trappemodellen giver et redskab til at håndtere det indbyggede dilemma mellem hensynet til beboersammensætningen og behovet for anvisning, indebærer friholdelsen for anvisning eller en reduceret anvisningsprocent i de "røde" boligområder også en væsentlig reduktion i antallet af boliger til rådighed for anvisning, ikke mindst da nogle af disse boligområder i flere kommuner også er forholdsvis store boligområder. For at kompensere for dette er der i nogle af kommunerne aftalt en højere anvisningsprocent end 25 % i de "grønne" områder, eller mulighed for, at der kan anvendes en højere anvisningsgrad i disse områder i perioder, hvor det er særligt vanskeligt at skaffe boliger nok til boligsocial anvisning. Selvom det ikke fremgår eksplicit af aftalerne, vil der ofte være foretaget nogle underliggende konsekvensberegninger baseret på historiske fraflytningstal, således at det er sandsynliggjort for parterne, at trappemodellen vil resultere i ca. samme antal boliger til anvisning som via den lovhjemlede anvisning til hver fjerde ledige bolig.

Der er forskel mellem casekommunerne på, hvordan kombinationen af de forskellige mekanismer slår igennem i forhold til at tilvejebringe boliger til boligsocial anvisning. Samtidig er der lokalt flere forskellige andre faktorer, der kan spille ind på, hvor mange boliger der kommer til anvisning, og der kan derfor ikke altid konkluderes entydigt på, hvad der kan tilskrives rammeaftalerne, og hvad der skyldes andre forhold.

I en af kommunerne har kombinationen af, at flere af de små boligafdelinger er kommet med i anvisningen gennem den fælles anvisningsaftale, samtidig med at der anvendes en højere anvisningsprocent i de mest ressourcestærke boligområder, ifølge de kommunale interviewpersoner betydet, at der kommer flere boliger til brug for anvisning end før aftalen.

I en anden af kommunerne indebærer den fælles anvisningsaftale med den indbyggede trappemodel ligeledes, at nogle af de udsatte boligafdelinger i kommunen har en væsentligt lavere anvisningsprocent, mens der anvendes en højere anvisningsprocent i de "grønne" afdelinger. Her fortæller interviewpersonerne fra kommunen imidlertid, at der på det seneste (i foråret 2026 – og således efter den fælles rammeaftale) er kommet færre små boliger med et lavt huslejeniveau ind til anvisning. Ifølge kommunen er det dog for tidligt at konkludere, om det primært skyldes rammeaftalen, eller om også andre faktorer spiller ind i en vis grad. For eksempel pågår der for tiden større renoveringsprojekter i flere af de almene boligområder i kommunen. Dette kan dels betyde, at huslejeniveauet i afdelingerne i nogle tilfælde vil stige efter endt renovering, og dels medfører det, at beboerne midlertidigt skal genhuses i andre boliger, mens renoveringerne pågår. Genhusningen af disse beboere på grund af renovering har generelt forrang i forhold til den boligsociale anvisning og al anden udlejning, ligesom der i forhold til genhusningen også kan være behov for boliger i de laveste huslejekategorier. Det kan også være med til at forklare, at antallet af betalbare boliger til anvisning falder i en periode.

Brugen af trappemodellen betyder således ikke nødvendigvis, at der kommer flere boliger til rådighed for boligsocial anvisning, men eksemplerne fra kommunerne viser, at trappemodellen udgør et vigtigt redskab til at håndtere og balancere det indbyggede dilemma mellem hensynet til beboersammensætningen og behovet for boliger til anvisning. I den sammenhæng bidrager trappemodellen også til at ensarte håndteringen af denne udfordring på tværs af boligorganisationerne og dermed skabe mere transparens i forhold til fordelingen af byrder og forpligtelser i forhold til den boligsociale anvisning, hvilket generelt er med til at fremme opbakningen blandt boligorganisationerne til brugen af boligsocial anvisning.

3.8 Manglen på betalbare boliger

En grundlæggende udfordring i forhold til at skaffe boliger til borgere i hjemløshed udspringer af samspillet mellem en stigende knaphed på boliger med et lavt huslejeniveau og det forhold, at de fleste borgere i hjemløshed er kontanthjælpsmodtagere med en lav betalingsevne. De forholdsvis lave sociale ydelser sammenholdt med huslejeniveauet i almindelige almene familieboliger er således de væsentligste strukturelle vilkår og begrænsninger for brugen af boligsocial anvisning. Borgere i hjemløshed har typisk kun råd til boligerne med lavest husleje, men antallet af disse boliger bliver stadig færre. Når antallet af boliger med lav husleje generelt er faldende skyldes det en kombination af mange forskellige faktorer, fx generelle prisstigninger, stigende ejendomsskatter, nødvendige renoveringer og stigende renovationsudgifter i forbindelse med affaldssortering. En væsentlig faktor, der spiller ind på fordelingen af de betalbare boliger mellem boligorganisationerne er, hvornår boligerne er opført, og i hvilken grad der er sket renoveringer og sammenlægninger af boliger i boligafdelingerne, hvor der kan have været forskellige behov og prioriteringer på tværs af boligorganisationerne. Da de betalbare boliger således ofte er ulige fordelt mellem boligorganisationer og afdelinger, kan der opstå konflikter om, hvordan boligerne, der benyttes til anvisning, er fordelt, herunder hvordan dette indvirker på beboersammensætningen i boligafdelingerne. Det er en væsentlig forklaring på behovet for fælles anvisningsaftaler og udfordringerne med deres udformning. Den væsentligste begrænsning for brugen af boligsocial anvisning er således ikke nødvendigvis manglende vilje hos kommuner eller boligorganisationer til at benytte boliganvisningen, men manglen på boliger, som målgruppen har økonomisk mulighed for at efterspørge.

Et væsentligt hensyn, der fremføres i interviewene med boligorganisationerne på tværs af kommunerne, er endvidere, at boligorganisationerne er medlemsorganisationer med et beboerdemokrati, og at der også er en stor efterspørgsel efter boliger med et lavt huslejeniveau fra boligorganisationernes beboere samt fra medlemmerne på de almindelige ventelister. Mens der i mange boligorganisationer gennem mange år har været blevet opført relativt mange større familieboliger, har der i de fleste af kommunerne været opført relativt få af de mindre et- til toværelses familieboliger, samtidig med at der er en betydelig efterspørgsel efter disse boliger fx i forbindelse med skilsmisser, yngre medlemmer der skal have en bolig, ældre der er blevet enlige og har brug for en mindre bolig, og enkeltpersonshusstande generelt. Et eksempel på dette ser vi i kommunen, hvor der i den eksisterende anvisningsaftale er en højere anvisningsprocent til etværelses familieboliger, men hvor kommunen pga. behovet for flere boliger til anvisning også gerne ville have en lignende aftale i forhold til toværelses familieboliger. Dette ønske har boligorganisationerne i den pågældende kommune dog ikke kunnet imødekomme, da der også er en meget stor efterspørgsel efter disse boliger blandt boligorganisationernes medlemmer.

Ud over variationen på tværs af boligorganisationerne i den enkelte kommune er der også en variation mellem kommunerne i sammensætningen af boligmassen og huslejeniveauet. Det spiller en væsentlig rolle i forhold til kommunernes ønsker og behov i forhold til rammeaftalerne. For eksempel er der i en af kommunerne en betydelig andel af lidt ældre almene boliger med et forholdsvis lavt huslejeniveau. De kommunale interviewpersoner fortæller i den forbindelse, at der over en årrække har været en rimelig tilgængelighed af betalbare boliger til boligsocial anvisning, herunder boliger, som kunne anvendes i kommunens Housing First-indsats til borgere i hjemløshed. Det er i den kommune, hvor fokus i den nye rammeaftale som tidligere nævnt primært har været centreret om at håndtere udfordringer med beboersammensætningen i de mest udsatte boligområder i kommunen, mens spørgsmålet om at skaffe boliger til Housing First-indsatsen ikke har været et væsentligt tema i processen. Det er samtidig karakteristisk, at et ønske om at anvende rekvisitionsmodellen ikke har været bragt på banen i denne kommune. Det understreger, at når der er en rimelig tilgang af betalbare boliger til anvisning i kommunen, mindsker det behovet for at bruge rekvisitionsmodellen til at håndplukke boligerne med det laveste huslejeniveau til boligsocial anvisning.

4 Konklusion

I denne undersøgelse har vi belyst brugen af fælles anvisningsaftaler som redskab til at skaffe boliger til borgere i hjemløshed. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af rammeaftaler i 24 kommuner og på kvalitative interview med nøglepersoner i kommuner og boligorganisationer i syv casekommuner. I dette kapitel samler vi op på undersøgelsens fund og diskuterer, hvad de fælles anvisningsaftaler kan – og ikke kan – i forhold til at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed, og hvilke forudsætninger der skal være til stede, for at aftalerne fungerer i praksis.

4.1 Fælles anvisningsaftaler vinder udbredelse

Der er i de senere år flere kommuner og boligorganisationer, der har indgået fælles, kommunedækkende rammeaftaler om udlejning og anvisning, og der findes der i dag fælles rammeaftaler i cirka en fjerdedel af landets kommuner. Aftalerne omfatter alle eller næsten alle boligorganisationer i de enkelte kommuner. I aftalerne fastlægges både rammerne for brugen af udlejningsredskaber – først og fremmest fleksibel udlejning – og rammerne for den boligsociale anvisning.

Rammeaftalerne skal typisk balancere to hensyn: at sikre en socialt bæredygtig beboersammensætning på tværs af de almene boligafdelinger og samtidig at give kommunen mulighed for at løse akutte boligsociale opgaver gennem anvisning. I praksis er det dog ofte hensynet til beboersammensætningen, der sætter den overordnede ramme for anvisningen. Langt de fleste aftaler bygger således på en trappemodel, hvor boligafdelingerne kategoriseres efter beboersammensætningen, og hvor placeringen på trappen afgør, om der kan anvendes fleksibel udlejning. I mange af aftalerne er det desuden afdelingens placering i trappemodellen, der bestemmer, hvor stor en andel af de ledige boliger der stilles til rådighed for boligsocial anvisning. Der er dog også aftaler, hvor trappemodellen udelukkende benyttes til at regulere brugen af udlejningsredskaber og ikke påvirker den boligsociale anvisning.

Anvisning af boliger til borgere i hjemløshed har i de fleste tilfælde en mindre fremtrædende plads i selve aftaleteksten, men i nogle tilfælde optræder hensynet til at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed også i aftalerne. Blandt de syv casekommuner er der en overvægt af kommuner, hvor hensynet til at skaffe boliger til borgere i hjemløshed også er nævnt i aftalerne, men også i de kommuner, hvor dette ikke er tilfældet, viser interviewene med kommunerne, at fokus på at tilvejebringe boliger til borgere i hjemløshed spiller en væsentlig rolle i brugen af boligsocial anvisning i praksis.

4.2 To modeller for boligsocial anvisning

På tværs af rammeaftalerne og casekommunerne kan der identificeres to modeller for, hvordan boliger tilvejebringes til boligsocial anvisning: fjerdedelsmodellen og rekvisitionsmodellen.

Fjerdedelsmodellen tager afsæt i kommunernes ret efter almenboligloven til at få stillet indtil hver fjerde ledige almene familiebolig til rådighed for anvisning. Boligerne indmeldes automatisk til kommunen efter et tilfældighedsprincip – i den rækkefølge, de bliver ledige – uanset størrelse og huslejeniveau. I casekommunerne anvendes fjerdedelsmodellen dog sjældent i sin rene form. Den kombineres typisk med en trappemodel, hvor anvisningsprocenten differentieres efter afdelingernes beboersammensætning. Det betyder, at der er ingen eller begrænset anvisning i de mest udsatte ("røde") afdelinger og en højere anvisningsprocent – i nogle tilfælde højere end 25 % – i de mindst udsatte ("grønne") afdelinger. Hertil kommer i nogle kommuner supplerende elementer som en højere anvisningsprocent til små boliger, mulighed for midlertidigt at hæve anvisningsprocenten i perioder med mangel på boliger til anvisning eller særaftaler om et ekstra antal boliger til anvisning til borgere i hjemløshed.

Rekvisitionsmodellen adskiller sig ved, at boligorganisationerne ikke automatisk stiller hver fjerde bolig til rådighed for boligsocial anvisning. I stedet rekvirerer kommunen løbende de boliger, der er behov for, og boligorganisationerne håndplukker egnede boliger blandt dem, der bliver ledige, under hensyntagen til borgerens betalingsevne og til afdelingens sociale bæredygtighed. Omdrejningspunktet er faste boligformidlingsmøder, hvor kommune og boligorganisationer i fællesskab matcher borgere og boliger. Modellen er udviklet i Odense Kommune, men anvendes på landsplan kun i ganske få kommuner.

4.3 Der er fordele og ulemper ved begge anvisningsmodeller

Der kan på baggrund af undersøgelsen ikke peges på én anvisningsmodel, der fungerer bedst. Begge modeller kan således fungere i praksis. Hvilken model det har været muligt at indgå en fælles anvisningsaftale om, afhænger i høj grad af den lokale kontekst. Det er en vigtig læring set i forhold til, at en del af landets kommuner enten slet ikke eller kun i begrænset omfang benytter boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed. Selvom der kan være kommuner, hvor det ikke er nødvendigt at benytte boligsocial anvisning, fordi der er en rimelig tilgængelighed af betalbare boliger, peger tidligere undersøgelser på, at der også er kommuner, hvor det er vanskeligt at skaffe betalbare boliger, men hvor man ikke benytter boligsocial

anvisning. Hvis en kommune ønsker at benytte boligsocial anvisning, viser undersøgelsen, at der kan være forskellige måder at udforme boliganvisningen på, og at der kan være forskellige fordele og ulemper ved de to modeller, ligesom undersøgelsen giver en viden om de forskellige interesser og hensyn, der kan være på spil i forhold til de to modeller.

Erfaringerne fra den kommune, der for nylig er overgået til rekvisitionsmodellen, er, at modellen giver en større fleksibilitet i tilvejebringelsen af betalbare boliger: Kommunen får i højere grad "den rigtige bolig til den rigtige borger", færre boliger sendes retur til boligorganisationerne på grund af for høje huslejer, og parterne oplever en mindre administrationsbyrde, og anvisningen fungerer bedre i forhold til den enkelte borger. Modellen kræver til gengæld, at der opbygges et tæt og tillidsfuldt samarbejde med en håndholdt styring af boliganvisningen. Samtidig er der i den pågældende kommune et forholdsvis begrænset antal boligorganisationer, et overskueligt antal anvisninger og en aftale om at friholde de mest udsatte boligområder. En generel udfordring ved rekvisitionsmodellen er imidlertid, at det, såfremt der er forholdsvis få boliger med et lavt huslejeniveau i kommunen set i forhold til behovet for boligsocial anvisning, kan være nødvendigt at anvende en forholdsvis stor andel af disse boliger til boligsocial anvisning, for at det overhovedet er muligt at tilvejebringe relevante boliger set i forhold til borgernes betalingsevne.

Ved brug af fjerdedelsmodellen er en central udfordring i stedet, at en del af de boliger, der indmeldes til boligsocial anvisning, må sendes retur til boligorganisationerne igen, da huslejen er for høj set i forhold til borgernes betalingsevne.

I to af casekommunerne ønskede kommunen i udgangspunktet at indføre rekvisitionsmodellen, men kunne ikke opnå tilslutning hertil fra boligorganisationerne. Årsagerne skal bl.a. findes i landskabet af boligorganisationer, forskelle i boligsammensætning og huslejeniveauer på tværs af boligorganisationerne, en bekymring for en skæv fordeling af udsatte anviste borgere, forbehold over for den håndholdte sagsbehandling og usikkerhed om udvekslingen af oplysninger om de enkelte borgere. Omvendt viser eksemplet fra en casekommune med en forholdsvis stor og relativt billig almen boligmasse, at behovet for at håndplukke de billigste boliger mindskes, når der i forvejen er en rimelig tilgængelighed af betalbare boliger til anvisning.

Uanset hvilken model der anvendes, har de fælles anvisningsaftaler og rammeaftalerne som helhed bidraget til at systematisere og ensarte brugen af anvisning og udlejningsredskaber på tværs af boligorganisationer og boligafdelinger. Aftalerne skaber samtidig transparens om, hvor meget de enkelte afdelinger skal bidrage med og på hvilke vilkår, og trappemodellen giver et fælles, datadrevet redskab til at afveje hensynet til beboersammensætningen mod behovet for anvisning. Endelig etablerer aftalerne en organisatorisk ramme om samarbejdet i form af faste mødefora, arbejdsgrupper, én indgang til kommunen og – i nogle kommuner – sam-

arbejdsaftaler om boliganvisningen af de enkelte borgere. Aftalerne bidrager således til at skabe et tættere og mere systematisk samarbejde mellem kommune og boligside om udlejning og anvisning.

4.4 Boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed kræver en velfungerende social støtte

En stor del af målgruppen af borgere i hjemløshed har komplekse sociale og helbredsmæssige udfordringer. Uanset hvilken anvisningsmodel der benyttes, er det derfor helt afgørende, at der tages hånd om den sociale støtte, når boligsocial anvisning benyttes til borgere i hjemløshed. En forudsætning for en vellykket implementering og brug af boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed er en tæt integration mellem boliganvisningen og den sociale indsats, hvor et centralt element er brugen af de specialiserede støttemetoder, der indgår i Housing First-tilgangen. I de fleste af casekommunerne, hvor der er indgået fælles anvisningsaftaler, er brugen af Housing First-tilgangens støttemetoder tænkt sammen med brugen af boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed. I flere af kommunerne indgår desuden som et specifikt element i de fælles anvisningsaftaler også, at det skal sikres, at boligorganisationerne har én indgang til kommunen, når der opstår udfordringer med en anvist borger i en opgang. Der er dog også eksempler på de udfordringer, det kan give, når den sociale støtte ikke i tilstrækkelig grad er på plads, herunder når Housing First-tilgangens specialiserede støttemetoder kun benyttes i begrænset grad eller støtten afsluttes for hurtigt. Sådanne erfaringer af en utilstrækkelig social støtte kan være med til at erodere boligorganisationernes opbakning til brugen af boligsocial anvisning til borgere i hjemløshed.

4.5 Anvisningsaftalerne løser ikke alle udfordringer

Samtidig står det klart, at de fælles anvisningsaftaler ikke løser alle udfordringer med at skaffe boliger til borgere i hjemløshed. Der er grundlæggende strukturelle begrænsninger, som dels er med til at forme kommunens og boligorganisationernes interesser og udgangspunkter for at indgå en fælles rammeaftale og dels sætter rammerne for, hvilke muligheder der reelt er for at tilvejebringe tilstrækkeligt mange betalbare boliger til boligsocial anvisning. I de fleste af kommunerne er der fortsat et betydeligt antal borgere, der venter på at få en bolig gennem anvisningen og forholdsvis lange ventetider.

Først og fremmest spiller antallet af betalbare almene boliger i kommunen en vigtig rolle. Kontanthjælpsreformen har sat betalingsevnen yderligere under pres, og reno-

veringer i mange boligafdelinger betyder både, at huslejerne i mange tilfælde stiger, og at de billigste boliger i perioder anvendes til genhusning frem for anvisning. Hertil kommer, at borgere i hjemløshed kun er én af flere målgrupper for den boligsociale anvisning. Rammeaftalerne ændrer ikke på disse grundvilkår, som i de fleste af kommunerne kommer til udtryk i et fortsat pres på anvisningen.

Det lokale udbud af betalbare almene boliger varierer meget mellem kommunerne, både absolut set og i forhold til efterspørgslen. Det har for det første betydning for, hvor svært eller let det er at finde boliger til boligsocial anvisning af borgere i hjemløshed, og dermed hvor stort et behov kommunen har for overhovedet at gøre noget ud over den almindelige fjerdedelsanvisning. I den casekommune, der har en forholdsvis stor og relativt billig almen boligmasse, har der gennem en årrække været en rimelig tilgængelighed af betalbare boliger til anvisning, og derfor har man ikke haft behov for et særligt fokus på tilvejebringelse af flere betalbare boliger til borgere i hjemløshed som en del af rammeaftalen. I kommuner, hvor huslejeniveauet i en stor del af den almene boligmasse ligger over, hvad borgere på kontanthjælp kan betale, er situationen den modsatte: Her sendes en betydelig del af de indmeldte boliger retur, ventetiden i anvisningen stiger, og behovet for at målrette anvisningen mod de få betalbare boliger bliver tilsvarende større.

Boligudbuddet er med til at forme parternes interesser og dermed partnernes forhandlingspositioner. Jo mere knaphed der er på betalbare boliger, desto større er efterspørgslen efter dem relativt set fra boligorganisationernes egne medlemmer på ventelisterne. Det betyder, at boligorganisationerne bliver mindre tilbøjelige til at afgive flere boliger med lav husleje til anvisning. Eksempelvis ser vi i én casekommunerne, at boligorganisationerne godt kunne acceptere en højere anvisningsprocent til etværelseslejligheder, men ikke til toværelseslejligheder, som deres medlemmer også efterspørger. Hertil kommer, at de betalbare boliger sjældent er jævnt fordelt mellem boligorganisationerne. Forskelle i boligmassens alder, i renoveringstakt og i størrelserne på boligerne betyder, at nogle boligorganisationer sidder med en uforholdsmæssig stor andel af de boliger, kommunen gerne vil bruge til anvisning. Disse organisationer vil, alt andet lige, være mere forbeholdne over for modeller, hvor der i højere grad anvises målrettet til boliger med de laveste huslejeniveauer. Det er en del af forklaringen på, hvorfor der i to af casekommunerne ikke kunne samles opbakning fra alle boligorganisationerne til brug af rekvisitionsmodellen.

Andre faktorer, der påvirker de fælles anvisningsaftaler

Med til at forme det lokale forhandlingsrum er – ud over udbuddet af og efterspørgslen efter betalbare boliger – også det lokale landskab af aktører. Det gælder fx antallet af boligorganisationer og dermed graden af kompleksitet og fragmentering i det felt af samarbejdspartnere, som kommunen skal forhandle med. Et meget stort antal boligorganisationer gør det vanskeligere at etablere det tætte samarbejde "rundt om

bordet", som rekvisitionsmodellen fordrer. En væsentlig faktor er også beboersammensætningen og koncentrationen af social udsathed i visse afdelinger, som påvirker, hvor mange borgere det er muligt at anvise til bestemte afdelinger – samtidig med at disse afdelinger kan være uens fordelt mellem organisationerne.

Endelig viser undersøgelsen, at der er barrierer for den boligsociale anvisning, som er uafhængige af valget af anvisningsmodel. Det gælder fx borgere med gæld til en boligorganisation, og borgere med så massive udfordringer, at de ikke kan bo i en almindelig opgang, og at der i stedet må findes en anden boligløsning, fx botilbud, kommunale boliger eller skæve boliger. Det gælder også konsekvenser af anden lovgivning og forvaltningspraksis. Ankestyrelsens udtalelse om kommunernes pligt til at behandle ansøgninger om anvisning fra borgere, der tager ophold i kommunen, var anledning til, at en ellers næsten færdigforhandlet aftale i en af kommunerne blev sat i bero – et eksempel på, at regler, der ikke har med anvisningsaftalerne at gøre, ikke-intenderet kan modvirke brugen af boligsocial anvisning.

4.6 Fælles anvisningsaftaler som en forhandling mellem legitime interesser

Ser man på tværs af erfaringerne med tilblivelsen og driften af aftalerne, tegner der sig et billede af, at de fælles anvisningsaftaler grundlæggende kan forstås som resultatet af en forhandling, hvor parterne skal finde en balance mellem legitime, men potentielt modstridende interesser.

På den ene side i forhandlingen står boligorganisationerne, der er medlemsorganisationer med et beboerdemokrati. Der er generelt en betydelig efterspørgsel efter boliger med lav husleje fra medlemmerne på de almindelige ventelister og de interne oprykningslister. Den boligsociale anvisning konkurrerer således med ventelisten om adgang til de billigste boliger. På den anden side står kommunerne, hvor der kan være forskelle i forhold til, hvor højt den boligsociale anvisning prioriteres, og på i hvilket omfang det ønskes at bruge ressourcer og politisk kapital på at tilvejebringe flere boliger til borgere i hjemløshed.

Ønsker man som kommune at indgå en aftale, hvor boligorganisationerne samlet set stiller flere betalbare boliger til rådighed for anvisning – sådan som det fx sker med rekvisitionsmodellen – kræver det ofte, at boligorganisationerne i et vist omfang tilsidesætter deres medlemmers og politiske ledelses (beboerdemokraternes) legitime interesse i, at ventelistemedlemmerne også tilgodeses med adgang til de betalbare boliger. Det kræver, at kommunerne er parate til og i stand til at tilbyde eller skabe incitamenter for boligorganisationerne, der opvejer ulempen ved at afgive flere af de små og betalbare boliger. Et positivt incitament kan være, hvis

ordningen reducerer administrationsbyrden, som det opleves i den kommune, der har indført rekvisitionsmodellen, hvor både kommunen og boligorganisationerne tidligere brugte meget tid på håndteringen af de boliger, der endte med at blive sendt retur fra kommunen pga. huslejeniveauet. Et andet positivt incitament kan være, hvis ordningen resulterer i, at de anviste borgere placeres mere hensigtsmæssigt i afdelingerne, fungerer bedre i boligerne og modtager en bedre støtte. Et tredje incitament kan være, at kommunen stiller en nemmere indgang til rådighed for boligorganisationerne, når der opstår udfordringer i en anvist bolig. Og et fjerde incitament kan være, at man aftaler helt at friholde bestemte boligområder for anvisning, hvor boligorganisationerne ellers kunne være bekymrede for koncentration af udsatte borgere.

Endelig er tillid mellem parterne afgørende uanset, hvilken anvisningsmodel der benyttes. Boligorganisationerne skal kunne stole på, at kommunen tager behørigt hensyn til den sociale balance i afdelingerne og yder den nødvendige støtte til de anviste beboere. Kommunen skal omvendt have tillid til, at boligorganisationerne bidrager konstruktivt og efter evne til at løse opgaven. Og endelig skal boligorganisationerne have tillid til hinanden – dvs. tillid til, at de øvrige organisationer også bidrager ligeværdigt, og at byrden ikke fordeles skævt. Erfaringerne fra kommunerne peger på, at denne tillid først og fremmest opbygges gennem gentagne interaktioner – det grundige indledende arbejde, faste møder, arbejdsgrupper og løbende evalueringer – og gennem positive erfaringer med, at samarbejdet fungerer.

Litteratur

Benjaminsen, L. (2016). Homelessness in a Scandinavian welfare state: The risk of shelter use in the Danish adult population. *Urban Studies*, 53(10), 2041–2063.

Benjaminsen L., Dyrby, T.M., Enemark, M.H., Thomsen, M.T., Dalum, H.S. & Vinther, U.L. (2017). *Housing First i Danmark: Evaluering af Implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner.* Rambøll & SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Benjaminsen, L. & Enemark, M.H. (2017). *Veje ind og ud af hjemløshed. En undersøgelse af hjemløshedens forløb og dynamik.* VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Benjaminsen, L., Christensen, R.A. & Hundahl, M.S. (2020). *Udbredelsen af Housing First: Muligheder og barrierer i implementeringen af Housing First på hjemløshedsområdet i Danmark.* VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Benjaminsen, L. & Nandrup, A. (2020). *Housing First i Odense. En undersøgelse af indsatsens resultater og økonomiske aspekter.* VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Benjaminsen, L. (2023). *Housing First i kommunen.* VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Benjaminsen, L. & Enemark, M.H. (2024). *Brug af velfærdssystemet blandt borgere i hjemløshed. En registerbaseret undersøgelse af brug af velfærdssystemets indsatser og ydelser blandt borgere i hjemløshed.* VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Benjaminsen, L. (2026). *Hjemløshed i Danmark 2026. National kortlægning.* VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Ibsen, J. T., Lemvigh, K. og Benjaminsen, L. (2025). *Betalingsevne og betalbare boliger. En undersøgelse af leve- og boligomkostninger samt boligudbud for borgere i hjemløshed.* VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Indenrigs- og Boligministeriet (2022). *Boligsocial kommunal anvisning – potentialet for afskaffelse af langvarig hjemløshed.* August 2022. Indenrigs- og Boligministeriet.

Padgett, D., Henwood, B. & Tsemberis, S. (2015). *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives.* New York: Oxford University Press.

Rambøll & SFI (2013). *Hjemløsestrategien: Afsluttende rapport.* Rambøll & SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Tsemberis, S. (2010). *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction.* Hazelden Press.

Deklaration om brug af AI

Afsnittet redegør for anvendelse af AI-baserede værktøjer i udarbejdelsen af VIVEs undersøgelser med henblik på at sikre transparens om metode og arbejdsproces.

I udarbejdelsen af denne undersøgelse har vi anvendt Claude Opus 5 og Claude Fable 5.1 til tekstredigering. Efter anvendelsen af redskaberne gennemgik og justerede vi de relevante dele af rapportteksten. VIVE påtager sig det fulde ansvar for det endelige indhold.

I arbejdet med at gøre rapporten webtilgængelig er der anvendt ChatGPT til udarbejdelse af alternative tekster til figurer og billeder, så indholdet via skærmlæsere er tilgængeligt for mennesker med synshandicap.