



**Til Socialudvalget**

22-11-2013

Sagsnr.  
2013-5215

**Udkast til rapportering: Arbejdsgruppe om tilvejebringelse af billige boliger til boligsocial anvisning**

Dokumentnr.  
2013-5215-44

1	Indledning, opgavebeskrivelse og resume .....	2
1.1	Konklusion.....	2
2	Overordnede strategier .....	3
3	Problemstilling .....	4
3.1	Baggrund.....	5
3.2	De unge og de enlige har lav betalingsevne.....	6
3.3	De billigste boliger bliver færre .....	8
3.4	Det er vanskeligt at opføre nye billige boliger .....	9
4	Konsekvens af mangel på billige boliger .....	9
4.1	Konsekvens for byområderne – risiko for dannelse af nye udsatte byområder.....	9
4.2	Konsekvens for faglige strategier på socialområdet – barrierer for evidensbaseret indsats .....	11
5	Hvilke initiativer er taget i kommunen .....	12
6	Forslag, som arbejdsgruppen har gennemgået .....	14
6.1	Boligens pris .....	15
6.2	Målgruppen til boligerne .....	17
7	Forhold i andre kommuner .....	19
7.1	Århus kommune.....	19
7.2	Aalborg .....	20
7.3	Odense kommune .....	20

**Mål og Rammekontor  
for  
Voksne**

Bernstorffsgade 17  
1592 København V

Telefon  
5170 7155

E-mail  
PA07@SOF.kk.dk

[www.kk.dk](http://www.kk.dk)

## **1 Indledning, opgavebeskrivelse og resume**

Arbejdsgruppen om tilvejebringelse af billige boliger er nedsat af Den Tværkommunale Styregruppe og består af medlemmer af Økonomiforvaltningen, Teknik- og Miljøforvaltningen og Socialforvaltningen (tovholder). Der er en forståelse på tværs af forvaltningerne om, at det er en fælles udfordring at tilvejebringe små billige boliger.

Formålet med nedsættelse af arbejdsgruppen er:

- At kortlægge målgruppens boligbehov;
- At kortlægge viden i kommunen om mulighederne for at tilvejebringe meget billige boliger;
- At kortlægge udfordringerne ved at tilvejebringe billige boliger; og
- At stille forslag om, hvordan der kan tilvejebringes billige boliger til den boligsociale anvisnings målgrupper.

Arbejdsgruppen har drøftet alle ideer, som er fremkommet i arbejdsgruppen eller er fremsat i pressen fra forskellige aktører. De ideer, som gruppen vurderer, at det er relevant at arbejde videre med, er kort beskrevet i rapporten i afsnit 6. Bilag 1-4 indeholder data og andet baggrundsmateriale, som understøtter rapportens indhold, mens bilag 5-7 indeholder faktuelle beskrivelser af boligtyper, eksisterende politiske rammer og referencer.

Rapporten består af en beskrivelse af de overordnede strategier på boligområdet i kapitel 2 og en beskrivelse af problemstillingen i kapitel 3. Konsekvenserne af problemstillingen beskrives i kapitel 4. Kapitel 5 beskriver de initiativer, som allerede er taget i kommunen mens kapitel 6 beskriver de forslag, som det anbefales, at der arbejdes videre med. I kapitel 7 beskrives udfordringerne i de tre største kommuner i landet.

### **1.1 Konklusion**

Overordnet konkluderer arbejdsgruppen, at kommunen ikke selv har mulighed for at løse situationen med mangel på billige boliger til boligsocial anvisning. Hvor det er muligt, er interne initiativer igangsat, og disse beskrives. Skal problematikken løses, skal prisniveauet på boliger eller målgruppens indtægt adresseres.

En række initiativer er igangsat med henblik på at imødegå udviklingen og gøre opmærksom på problemstillingen, f.eks.

- Udvikling af koncept for særligt billige boliger i samarbejde med KAB
- Aftale om levering af puljeboliger i den nuværende rammeaftale om udlejning
- Indgåelse af partnerskabsaftaler om etablering af almene boliger i nye byområder

Arbejdsgruppen anbefaler, at der arbejdes videre med at forslag om ændring af planloven, så det bliver muligt at udlægge grunde til alment byggeri og at aftale en vis andel almene boliger i udbygningsaftaler. Herudover anbefaler arbejdsgruppe, at der arbejdes på at kommunen får en reel mulighed for anvisning til privat byggeri.

## 2 Overordnede strategier

Københavns Kommune har igennem de seneste år arbejdet efter den overordnede strategi Københavnerfortællingen.

Københavnerfortællingen er en vision om en bæredygtig udvikling for København, der på den ene side vægter vækst og på den anden side vægter livskvalitet. Et fundament for den livskvalitet, som københavnerfortællingen bygger på er, at der er sammenhængskraft i byen. Denne sammenhæng kommer til udtryk på mange måder. Det kan bl.a. handle om den sociale sammenhængskraft i byen og at København er en by med plads til alle. Et varieret boligudbud er en af de forudsætninger, der skal være til stede for, at Københavns Kommune lykkes med denne vision. Det betyder, at der også skal være boliger til borgere med en meget lav betalingsevne. Både til lavindkomstgrupperne, til borgerne på overførselsindkomst og til de borgere, der har brug for en bolig via boligsocial anvisning.

I København arbejdes der strategisk med de udsatte by- og boligområder. Københavns Kommune har på baggrund af en statistisk analyse udpeget 6 udsatte byområder. Der er en koncentration af fattige og socialt udsatte borgere i disse områder. Vi vil gerne, at alle borgere i København har de samme livschancer. En løftestang til dette er at have en sammenhængende by, hvor de billige boliger og dermed borgene med den laveste betalingsevne ikke er koncentreret i bestemte byområder.

Københavns Kommune har tradition for et godt samarbejde med den almene sektor om løsning af de boligsociale opgaver.

Formålet med den almene boligsektor beskrives i lov om almene boliger på følgende måde:

”Almene boligorganisationer har som formål at stille passende boliger til rådighed for alle med behov herfor

til en rimelig husleje samt at give beboerne indflydelse på egne boligforhold.”

Sektoren skal ved udlejningen tilgodese de borgere, der har vanskeligheder ved at skaffe sig en passende bolig på almindelige markedsvilkår. Det er tilfældet for de københavnere, der har behov for en bolig via den boligsociale anvisning.

BL – Danmarks Almene Boliger (BL) er opmærksomme på udfordringen med mangel på små billige boliger. I BL's målsætningsprogram 2010-14 hedder det blandt andet:

”Nybyggede boliger skal have en ordentlig kvalitet og konkurrencedygtige boligudgifter, som familier med beskedne indtægter har råd til.”

”Nybyggeriet skal have bedre vilkår. Der er behov for familieboliger til overkommelige huslejer særligt i de større byområder, og selv om startlejen er sænket i forbindelse med finansieringsreformen i 2009, er den stadig for høj for lavindkomstgrupper.”

Problemer med prisniveau på boliger har ofte været beskrevet som en ren københavner-problemstilling. Det må nu siges, at det ikke længere er en ren københavner problemstilling. SFI har i den nationale kortlægning af hjemløshed i Danmark dokumenteret, at stigningen i hjemløshed først og fremmest er sket i de københavnske omegnskommuner. SFI vurderer, at stigningen hænger sammen med manglen på billige boliger.

Arbejdsgruppen har rettet henvendelse til Odense, Århus og Aalborg. Tilbage meldingen er, at også de kommuner oplever stigende priser på boligerne som en udfordring. Problemstillingen er desuden identificeret af KL. KL har derfor nedsat en intern arbejdsgruppe, der skal se på løsningsmuligheder. Arbejdsgruppen skal ikke aflevere en decideret rapport, men fremsætte forslag til løsninger i løbet af 1. halvår 2013.

### **3 Problemstilling**

Kommunerne har ikke en pligt til at anviser borgere til varige boliger, men alene en pligt til at give midlertidigt husly til personer uden bolig. Almenboliglovens § 59, stk. 1 giver mulighed for, at kommunerne kan pålægge de almene boligorganisationer at levere indtil hver 4. ledige bolig til kommunen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver.

Typisk har større kommuner en boligsocial anvisning, mens mindre kommuner uden samme pres på boligmarkedet ikke har indført en sådan service.

Den overordnede problemstilling i den boligsociale anvisning i Københavns Kommune er, at priserne på de boliger, som tilbydes af de almene boligorganisationer i stadig lavere grad matcher efterspørgslen og betalingsevnen hos målgrupperne.

### **3.1 Baggrund**

I 1998 blev den boligsociale anvisning oprettet og sociale anvisningskriterier vedtaget. Kommunen aftalte anvisningsret til hver 3. ledige almene bolig i en større boligaftale, som også indeholdt frikøb af tilbagefald, dvs. klausuler om at grunde på sigt ville blive kommunens ejendom, uanset om der var opført boliger på grundene.

Borgerrepræsentation indgik i 2010 rammeaftale om udlejning af almene boliger i perioden 2011-14 med BLs 1. kreds. Aftalen betyder bl.a., at områder med mere end 40 % af beboere udenfor arbejdsmarkedet (40 plus områder) friholdes for anvisning, mens områder med en mindre andel beboere udenfor arbejdsmarkedet (40 minus områder) leverer 250 puljeboliger (boliger til højst 3.000 kr. pr. måned) som kompensation for de boliger, kommunen mister pga. friholdelsen.

Socialforvaltningen anviser årligt ca. 1.200 boliger til udsatte borgere. Det grundlæggende kriterium for anvisning, er at borgeren skal have et socialt problem, og tildelingen af en bolig skal bidrage til løsningen af den sociale problematik (se yderligere om målgruppen i bilag 1).

I 2012 manglede Socialforvaltningen ca. 100 boliger til 3.000 kr. og ca. 175 boliger til i intervallet 3-4.000 kr. for at kunne følge med antallet af ansøgere (En mere detaljeret beskrivelse af ansøgerne i den boligsociale anvisning og deres betalingsevne findes i bilag 1). Denne udvikling ser ud til at fortsætte i 2013 ifølge halvårsopgørelser.

På baggrund af de indkomne ansøgninger om bolig i 2012 anslår Socialforvaltningen, at kommunen i alt på årsplan har behov for ca. 300 mindre 1-rums boliger om året til 3.000<sup>1</sup> kr. og for ca. 600 mindre 1- eller 2-rums boliger til 3.-4.000 kr., forudsat at målgruppens indtægter ikke nedsættes. Herudover modtog kommunen i 2012 ansøgninger fra ca. 700 borgere med større betalingsevne, hvis behov

---

<sup>1</sup> Huslejen i puljeboligerne er indeksreguleret efter satsreguleringsprocenten, hvilket medfører, at huslejen i 2013 er højst 3.136 kr. og i 2014 vil være højst 3.192 kr. Imidlertid er statistikker for indkomne boliger og ansøgninger ikke reguleret, men opgøres årligt efter løbende, tal. Derfor beskrives behovet efter løbende priser, hvor det dog må formodes, at ansøgernes betalingsevne stiger med takten for regulering af overførselsindkomster.

kommunen godt kan dække med de boliger, som stilles til rådighed for kommunal anvisning. Der er ikke behov for særlig indretning af boligerne. De overordnede faglige strategier tilsiger, at de anviste bør integreres i almindelige boliger frem for samles i opgangsfællesskaber o.lign. Da de anviste har et akut boligbehov, har de ikke via den boligsociale anvisning mulighed for at ønske særlige boligområder. De har dog mulighed for at udelukke enkelte områder, hvis de har en relevant begrundelse. Det kan f.eks. være en voldsramt kvinde, som ikke ønsker at bo i nærheden af voldsudøveren.

Reformer, som påvirker målgruppens indtægter påvirker behovet for boliger. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har tilkendegivet, at de anslår at ca. 800 københavnere i alderen 25-30 år vil få nedsat deres kontanthjælp 1. januar 2014 som følge af kontanthjælpsreformen. Det er endnu uklart, præcist hvilke konsekvenser kontanthjælpsreformen vil få for Socialforvaltningens målgruppe, idet personer, der kategoriseres som aktivitetsparate efter 1. januar 2014 bevarer deres ydelse på det nuværende niveau, forudsat at de deltager i aktiviteter. Det forventes dog, at en større gruppe end i dag vil få en meget lav betalingsevne, og at den boligsociale anvisning generelt skal være opmærksom på, at borgere i alderen 25-30 år får en ydelse på SU-niveau, hvis de vurderes i stand til at tage en uddannelse.

Antallet af manglende boliger skal ses som et minimumstal. Kommunen har i forvejen meget skrappe kriterier for, hvem der kan indstilles til bolig og en restriktiv indstillingspraksis. Herudover ønsker Socialforvaltningen at omlægge en del af den eksisterende drift af botilbud til mere støtte i eget hjem, da forskning viser, at dette giver den bedste effekt for borgeren og dermed også den mest effektive drift for kommunen (bl.a. en konklusion i Rambølls og SFIs evaluering af den nationale hjemløsestrategi<sup>2</sup>). For relevante faglige strategier, se bilag 6 og 7.

### **3.2 De unge og de enlige har lav betalingsevne**

Antallet af meget billige boliger til boligsocialanvisning matcher ikke efterspørgslen. Det har den konsekvens, at enlige kontanthjælpsmodtagere og særligt enlige kontanthjælpsmodtagere under 25 år efter de nugældende satser venter lang tid på en bolig.

De unge under 25 kan som udgangspunkt maksimalt betale 3.000 kr. pr. måned i husleje ex. forbrug. Mange enlige over 25 år har også en lav betalingsevne, og kan højst betale 4.000 kr. om måneden ex forbrug. Ventetiden på en bolig for disse borgere er endvidere stigende. Således ventede unge under 25 år i 1. halvår 2013

---

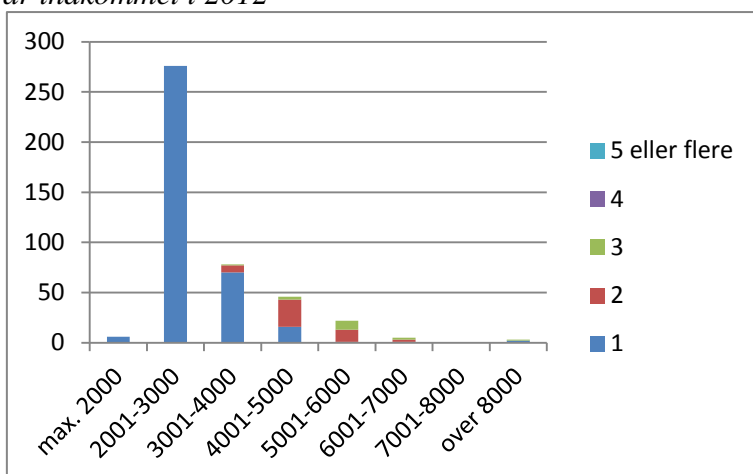
<sup>2</sup> ”Hjemløsestrategien – Afsluttende rapport, Rambøll og SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, maj 2013.  
(<http://www.socialstyrelsen.dk/udsatte/hjemloshed/hjemlosestrategi>)

gennemsnitligt 237 dage (ca. 8 måneder) på at få anvist en bolig, mens borgere over 25 år gennemsnitligt ventede 178 dage (knap et halvt år).

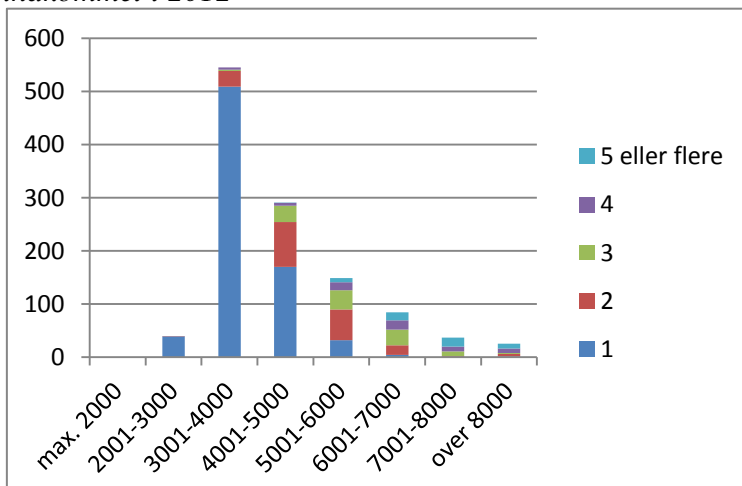
Pr. 1. juli 2013 ventede i alt 677 ansøgere på en bolig via boligsocial anvisning. 229 af disse – svarende til 33,8 % - var unge under 25 år (se bilag 1 for yderligere om målgruppen i den boligsociale anvisning).

Langt hovedparten af ansøgerne i den boligsociale anvisning er enlige og har meget lav betalingsevne. Betalingsevnen vurderes af en social sagsbehandler i forbindelse med indstillingen til bolig samtidig med, at der laves et fremtidigt budget for ansøgeren. Beløbet er derfor ikke et udtryk for ansøgerens ønsker, men for ansøgerens maksimale betalingsevne ud fra en faglig vurdering.

*Figur 1: Betalingsevne og husstandsstørrelse for ansøgere under 25 år indkommet i 2012*



*Figur 2: Betalingsevne og husstandsstørrelse for ansøgere over 25 år indkommet i 2012*

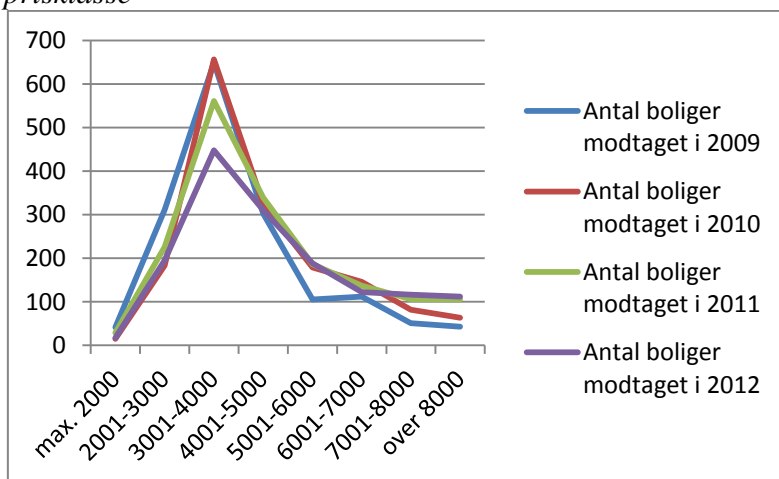


Som ovenfor nævnt forventes en større gruppe at få meget lav betalingsevne, når kontanthjælpsreformen træder i kraft 1. januar 2014. Dermed vil efterspørgslen på de billigste boliger stige både via den almindelige ventelisteudlejning og via boligsocial anvisning.

### 3.3 De billigste boliger bliver færre

Socialforvaltningen kan konstatere, at der år for år modtages færre af de billigste boliger og flere dyrere i den boligsociale anvisning, også selv om optællingerne indeholder leverede sær- og puljeboliger

Figur 3: Antal af boliger modtaget i perioden 2010-12 fordelt på prisklasse



Flere analyser viser den samme generelle konklusion, nemlig at der i København bliver færre af de billigste almene boliger til under 3.000 kr. om måneden (se bilag 3).

Således har Københavns Kommune set på de senere års udvikling i huslejen for almene familieboliger. Konklusionen er her, at antallet af familieboliger til under 3.000 kr. (i faktiske tal) er faldet fra omkring 12.800 boliger i 2007, til omkring 5.200 boliger i 2011.

Socialforvaltningen har desuden modtaget tal fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, som viser, at der i 2012 alene var ca. 3.500 boliger til under 3.000 kr. i den almene sektor i København (jf. Bilag 3).

Det vil forudsætte en nærmere analyse for at afklare årsagerne til huslejestigningerne



### **3.4 Det er vanskeligt at opføre nye billige boliger**

I forhold til at etablere tilstrækkeligt mange billige boliger i København er det en udfordring, at almene boliger generelt er dyrere at opføre i København end i andre dele af landet. Det vil dog kræve et nærmere analysearbejde konkret at finde frem til, hvor meget herunder skyldes forhold som højere entrepriseudgifter, parkeringskrav, størrelsen på grundpriser, friarealkrav m.v..

- Kommunale grunde skal udbydes til markedspris, både hvis der bygges alment og hvis kommunen selv vil opføre f.eks. institutionspladser.
- Kommunen kan ikke bestemme, at der skal opføres almene boliger i et område, men kun at der skal opføres boliger. Dvs. kommunen kan ikke inden for den gældende lovgivning fastsætte ejerformer, men boligstørrelsen kan kommunen til gengæld regulere. Kommunen har en målsætning om at der fortsat skal være 20 % almene boliger i København.

Samtidig har kommunen ikke mulighed for at sikre blandet beboersammensætning ved at anvise til andre boligtyper end alment byggeri, og renoveringsbehov i ældre boliger betyder, at boliger, der hidtil har været billige også kan stige i pris, når de renoveres.

Såfremt der kan bygges nye billige boliger bør de derfor integreres med boliger i forskellig størrelse, pris og evt. ejerform. Det betyder til gengæld, at det kan tage længere tid at få opført et tilstrækkeligt antal boliger til at bøde på det fald, der har været.

## **4 Konsekvens af mangel på billige boliger**

Faldet i antallet af almene boliger til 3.000 kr. og til 3.-4.000 kr. har konsekvenser for boligområderne, for kommunen og for borgerne.

### **4.1 Konsekvens for byområderne – risiko for dannelse af nye udsatte byområder**

Der er risiko for, at socialt udsatte og fattige borgere i stigende grad bosættes i de relativt få områder, hvor de fortsat har råd til boligerne. Dermed er der risiko for at nye udsatte byområder skabes i København. Det truer sammenhængskraften i byen med fare for, at byen ”knækker over” (uddybes i bilag 4).

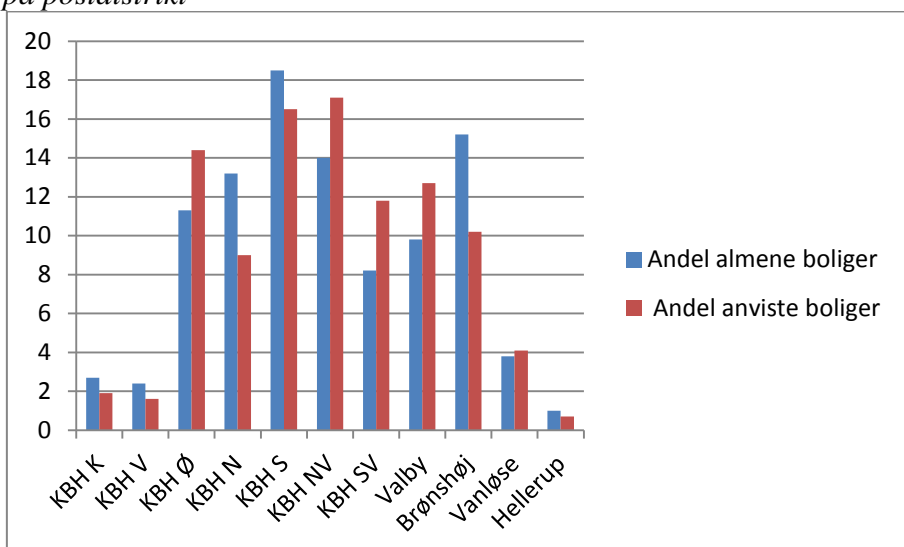
Københavns Kommune har siden 2007 haft en rammeaftale med BL's 1. kreds om udlejning med det formål bl.a. at modvirke social segregering.

Rammeaftalen om udlejning af almene boliger bygger på et musketerprincip om, at alle boligafdelinger og boligorganisationer bærer en lige stor del af den boligsociale anvisning, nemlig at hver 3. ledige bolig i den enkelte afdeling stilles til rådighed for kommunen. Dog er afdelinger, hvor mere end 40 % af beboerne står udenfor arbejdsmarkedet efter kommunale målinger (40-plus afdelinger) friholdt for anvisning. Som kompensation leverer andre afdelinger ekstra boliger til anvisning i form af særboliger og puljeboliger (se bilag 5 for beskrivelse af boligtyperne).

En opgørelse af den faktiske anvisning i de enkelte afdelinger viser, at anvisningsretten udnyttes fuld ud i ca. ¼ af de almene boligafdelinger, mens en ¼ af boligafdelingerne modtager ingen eller relativt lidt anvisning, selv om de faktisk indsender boliger til anvisning. Relativt få boligafdelinger bærer dermed størstedelen af den boligsociale anvisning – hvilket betyder, at borgere med sociale problemer koncentrerer sig i disse relativt få områder. Det er et problem, både for de borgere, som anvises, dels for de borgere, som bor i området i forvejen, fordi hensigten med aftalerne er at sikre integrering af de anviste i et normalt boligmiljø.

Boligafdelinger med billige boliger ligger ofte i bestemte områder af byen. Når fordelingen af almene boliger sammenlignes med andelen af anvisning i de forskellige postdistrikter viser det sig, at der anvises en større andel borgere til f.eks. Østerbro og Sydhavnen end andelen af almene boliger tilsiger, se nedenstående figur. I Sydhavnen er en særlige problemstilling, at der anvises til det ældre byggeri i området, men stort set ikke til nybyggeriet.

Figur 4. Andel almene boliger og andele anviste boliger i 2012 fordelt på postdistrikt



Postdistrikterne med mange anvisninger svækkes yderligere af, at det også overvejes her, at de fattigste borgere på den ordinære venteliste har råd til at bo. Herudover risikerer disse områder at blive udpeget på statslige negativlister som problematiske (ghetto/udsatte områder).

## **4.2 Konsekvens for faglige strategier på socialområdet – barrierer for evidensbaseret indsats**

Der er en tæt sammenhæng mellem antallet af tilgængelige boliger og mulige faglige strategier på socialområdet. Når der ikke kan tilvejebringes boliger til socialt udsatte, får det konsekvens for i hvilket omfang nuværende faglige sociale strategier kan gennemføres.

Socialforvaltningens faglige strategier om, at borgerne i højere grad skal bo i egen bolig med støtte og mindre i botilbud efter serviceloven, kan ikke realiseres, når der ikke er et tilstrækkeligt antal boliger til rådighed i den rigtige prisklasse. Presset er særlig stort på de helt midlertidige botilbud efter serviceloven. Her er forudsætningen, at borgerne kun bor i tilbuddet så længe, de ikke formår at bo i egen bolig. Når borgerne ikke kan stilles en bolig i udsigt, demotiveres de. Det betyder, at ophold på herberger og krisecentre bliver uhensigtsmæssigt lange og at borgerens sociale deroute forlænges – man forlænger så at sige den periode på herberget, der skal gøre borgeren i stand til at bo i egen bolig.

SFIs hjemløsetælling viser, at antallet af hjemløse i København er steget med 5 % i perioden 2009 til 2013 på trods af de mange initiativer, som er igangsat som led i strategien. Unge udgør en stadig større andel af de hjemløse i København, og det konkluderes i evalueringen, at de fleste af de unge alene har behov for en billig bolig.

### **4.2.1 Konsekvens for borgerne – risiko for forværring af social situation**

Borgernes sociale situation risikerer at blive forværret, mens de venter i op mod et år på en bolig. En stor del af borgerne er reelt boligløse, mens de venter på en bolig, og opholder sig enten på en af Socialforvaltningens institutioner eller midlertidigt hos venner og bekendte. Som ovenfor nævnt er antallet af hjemløse i København er stigende ifølge SFIs hjemløsetællinger.

Når en borger ikke kan anvises en bolig, kan det bremse borgens evne og motivation til at blive selvhjulpne og forværre livskvaliteten.

F.eks. kan unge, som har været sofasovere i mere end to år ofte udvikle sig til regulære hjemløse med de sociale problematikker, der deraf følger. Når først en sådan udvikling er sket, kan den være vanskelig at

vende, og der er derfor stort menneskeligt og økonomisk potentiale i forebygge regulær hjemløshed hos unge.

Evalueringen af hjemløsestrategien viser, at en højere andel af hjemløse kan bo i egen bolig med bostøtte end hidtil antaget. En væsentlig forudsætning er dog, at boligen skal være placeret i et almindeligt bomiljø med en mere blandet beboersammensætning.

## **5 Hvilke initiativer er taget i kommunen**

Kommunen har i en årrække arbejdet strategisk med dels at forebygge negativ udvikling i byområder og på at skabe mulighed for at borgere kan bosætte sig i København uanset indtægtsniveau.

I dette afsnit beskrives de konkrete initiativer, som er taget i kommunen for at etablere billigere. Initiativerne retter sig primært mod almene boliger til boligsocial anvisning.

### ***Udbud af nybyggeri***

For første gang i en årrække bygges der igen almene ungdomsboliger i København. I alt er der i Budget 2013 (inkl. overførselssag) og Budget 2014 afsat midler til at bygge knap 1.000 nye almene ungdomsboliger.

Ifølge budgetaftalen for 2014 skal der opføres ca. 600 nye almene ungdomsboliger med en gennemsnitlig størrelse på 35 m<sup>2</sup>. Da en nybygget almen ungdomsbolig koster ca. 1.200 kr. p. m<sup>2</sup> om året betyder det en husleje på ca. 3.500 kr. om måneden. Det er dog en væsentlig udfordring, at bygge boliger der er så små.

I det netop afholdte udbud i august 2013 udbød Københavns Kommune 125 mio. kr. til almene familie- og ungdomsboliger. I udbudsmaterialet fremgik det, at kommunen prioriterer projekter, der indeholder billige boliger, der er egnede til udsatte grupper. Desuden stillede kommunen krav om, at projekter i byudviklingsområderne skal indeholde 10 pct. billige boliger med en maksimal husleje på 3.200 kr. (pga. indeksregulering af de 3.000 kr. pr. måned) til boligsocial anvisning.

Generelt kan man forvente, at de nye almene ungdomsboliger vil bidrage til et aftagende pres på mindre, billige boliger i den eksisterende boligmasse, da unge og studerende kan flytte i ungdomsboliger og dermed frigøre små boliger i den øvrige boligmasse. Udviklingen kan således bidrage til at reducere manglen på boliger til målgruppen, både ved at nye, små ungdomsboliger er til rådighed, men også ved at huslejen på eksisterende boliger, der er relevante for målgruppen, ikke i samme grad vil stige til et niveau, der overstiger målgruppens betalingsevne.

### ***Levering af puljeboliger som led i rammeaftalen om udlejning af almene boliger (2011-14)***

Rammeaftalen om udlejning indeholder bestemmelse om, at boligorganisationerne ud over den almindelige andel boliger leverer 250 puljeboliger med en husleje på under 3.000 kr. Imidlertid har boligorganisationerne pga. prisudviklingen vanskeligt ved at levere boligerne, selv om huslejen indeksreguleres. Det er derfor ikke sandsynligt at en ny aftale om ekstra levering kan indgås, når den nuværende aftale udløber.

### ***Basisboligen***

I samarbejde med KAB forsøger kommunen at udvikle et koncept for særligt billige boliger, der kan etableres i nybyggeri. Dermed kan det dels sikres, at der kommer tilgang af helt billige boliger, dels at anviste borgere på sigt kan anvises i flere forskellige områder.

### ***Ny kommuneplan i 2015***

Kommuneplanen fastlægger retningslinjer for lokalisering af boliger og fastsættelse af boligstørrelser samt generelle bestemmelser for boligens gennemsnitsstørrelse og ungdoms- og kollegieboliger, mv. Udfordringen med tilvejebringelse af små billige boliger tages op i forbindelse med revision af kommuneplanen frem mod 2015.

Københavns Kommune vil forud for revisionen af Kommuneplan 2015 arbejde med perspektiverne i udlæg af nye arealer til byudvikling. Hvis der udlægges flere arealer, kan det forventes at påvirke grundpriserne, så de holdes i ro. Dette kan muliggøre mere alment byggeri i byen som helhed.

### ***Udvikling af AlmenBolig+***

Københavns Kommune har i samarbejde med de almene boligorganisationer udviklet konceptet AlmenBolig+, som er familieboliger, hvor beboerne påtager sig viceværtsforpligtelser, og hvor boligerne ofte opføres som storrumsboliger, og beboerne selv har mulighed for at opsætte skillevægge efter behov. Boligtypen har til formål at nedbringe prisen, men koster dog omkring 6.000 for en 2-rums bolig, hvorfor den primært er en mulighed for borgere med lønindtægt.

### ***Byudviklingsaftaler***

Københavns Kommune har indgået partnerskabsaftaler med By og Havn om etablering af almene boliger på Nordhavn og Sydhavn, og der er indgået aftale med Carlsberg om almene boliger i Carlsberg Byen.

Kommunen vurderer, at der også kan være behov for at benytte kommende byudviklingsaftaler som strategisk værktøj for at sikre

almene boliger – både i forhold til at sikre flere almene boliger og for at sikre at boligerne bidrager til at skabe den mangfoldighed i områder, som kommunen ønsker.

### ***Henvendelser til relevante ministerier om problematikken***

Kommunen har løbende rettet henvendelse til de relevante ministerier med for at gøre opmærksom på problematikken og afklare kommunens handlemuligheder. Indtil videre er konklusionen på baggrund af ministeriernes tilkendegivelser, at det ikke er en kommunal opgave at tilvejebringe billige boliger. Kommunen har bl.a. rettet henvendelse om følgende emner:

- *Ændring af planloven: Udlægge grunde til opførsel af billige boliger med kommunal anvisningsret.* Hvis grunde kunne udlægges til alment byggeri, kan det medføre lavere grundpris og herved lavere husleje. Forslaget kræver ændring af planloven.
- *Ændring af planloven i forhold til udbygningsaftale:* At der i forbindelse med indgåelse af udbygningsaftaler også gives mulighed for at aftale en vis andel almene boliger. Forslaget kræver ændring af planloven.
- *Ændring af lov om kommunal anvisning til privat udlejningsbyggeri,* så kommunen fik en reel mulighed for at indgå samarbejdsaftaler med private udlejere.

### ***Ændring af praksis for anvisning til ungdomsboliger***

Den boligsociale anvisningspraksis har været kun at anvise ungdomsboliger til unge under 25 år. Et stigende antal ungdomsboliger har priser, som gør, at unge under 25 år ikke kan betale dem. I 2012 blev 30 ungdomsboliger returneret, fordi de kostede over 3.000 kr., men under 4.000. Socialforvaltningen ændrer derfor nu praksis for anvisningen, så ungdomsboligerne kan anvise til ældre målgrupper, som i øvrigt er klar til at bo i en ungdomsbolig for at sikre udnyttelse af de billigste boliger. Boligorganisationernes praksis er i øvrigt generelt, at unge op til 35 år, som er studieaktive, kan tildeles en ungdomsbolig.

## **6 Forslag, som arbejdsgruppen har gennemgået**

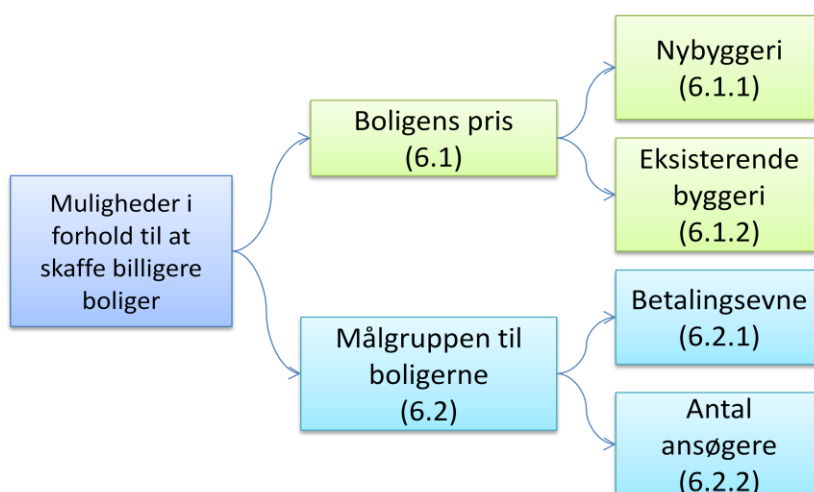
Det er arbejdsgruppens overordnede konklusion, at det ikke er muligt internt i kommunen med den nuværende lovgivning at tilvejebringe et tilstrækkeligt antal boliger til den boligsociale anvisning dvs. boliger til 3.000 kr. og i prisgruppen 3-4.000 kr.

De igangværende initiativer kan bøde på situationen, men kommunens interne værktøjer kan ikke i tilstrækkelig grad dække efterspørgslen på boliger til boligsocial anvisning.

Såfremt der skal skaffes et tilstrækkeligt antal boliger, er det derfor nødvendigt at foreslå lovændringer for politisk niveau, også selv om der arbejdes videre med interne initiativer.

Hvis problemet med mangel på billige boliger til boligsocial anvisning skal afhjælpes og risikoen for skabelse af nye udsatte byområder skal forebygges, kan der overordnet ses på to forhold:

- 1) Boligerne (regulering af antal og pris).
- 2) Målgruppe (regulering af målgruppens betalingsevne og omfang)



Arbejdsgruppen har drøftet en lang række forslag. Nedenfor gennemgås kort de forslag, som arbejdsgruppen anbefaler, at der arbejdes videre med i de enkelte forvaltninger.

## 6.1 Boligens pris

Kommunens har efter nuværende regler ikke direkte indflydelse på lejepriser generelt, hverken i alment eller privat byggeri. I den almene boligsektor fastsættes lejen ud fra det såkaldte balancelajeprincip. Det betyder, at huslejen fastsættes ud fra udgifterne til opførsel, drift af boligerne og henlæggelser.

Da huslejen bliver opgjort på kvadratmeter har kommunen dog indirekte indflydelse på prisniveauet, fordi kommunen via kommuneplanen kan fastsætte retningslinjer for bebyggelsesprocent og størrelse på nye boliger

### 6.1.1 Nybyggeri

En overordnet problemstilling i forhold til nybyggeri er, at prisen ofte er for høj for boliganvisningens målgruppe.

Da huslejen afspejler grundpris og øvrige udgifter til opførsel og drift af de almene boliger, vil boliger til højst 3.000 kr. nødvendigvis være små. Der vil være en formodning for, at små boliger primært vil være attraktive for borgere med lave indtægter. Hvis et stort antal små, billige boliger bliver opført på et mindre område, er der stor mulighed for, at området indenfor relativt kort tid vil opleve en høj koncentration af beboere, som er uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller studerende.

Der bør derfor ved alle forslag tages højde for, at billige boliger skal integreres i et almindeligt byggeri med boliger i flere størrelser. Dette vil dog samtidig betyde, at der skal etableres et stort antal boliger for at kunne integrere blot et mindre antal billige boliger.

***Følgende forslag kræver lovændring eller etablering af lovhjælp:***

- *Ændring af planloven: Udlægge grunde til opførsel af billige boliger med kommunal anvisningsret.* Hvis grunde kunne udlægges til alment byggeri, kan det medføre lavere grundpris og herved lavere husleje. Forslaget kræver ændring af planloven.
- *Ændring af planloven i forhold til udbygningsaftaler:* At der i forbindelse med indgåelse af udbygningsaftaler også gives mulighed for at aftale en vis andel almene boliger.
- *Udvidelse af målgruppen for skæve boliger.* I skæve boliger er målgruppen hjemløse og særligt udsatte borgere. Huslejen holdes nede via tilskud fra stat og kommune, så den kan betales af kontanthjælpsmodtagere. Med en tilsvarende ordning for boliger til unge på kontanthjælp, kunne der etableres billige boliger til denne målgruppe – hvilket dog strider med faglige strategier om inklusion i almindelige boligområder.
- *Ældreboliger.* Mulighed for at understøtte huslejen i eksisterende tomt ældreboligbyggeri i et omfang, så også unge med behov for kommunal anvisning får råd til boligerne.

### **6.1.2 Eksisterende byggeri**

Hele problemstillingen om for få boliger til den boligsociale anvisning er opstået, fordi prisudviklingen på eksisterende alment byggeri er løbet fra målgruppernes ydelser. Alment byggeri antages ellers at være billigst, fordi de almene boligorganisationer ikke skal have overskud på driften.

***Københavns Kommune kunne i samarbejde med de almene boligorganisationer***

- *Ændre rammeaftalen om udlejning.* Man kunne foreslå, at kommunen anviser f.eks. hver 2. billige almene bolig, og f.eks. hver 10. bolig i nybyggeri/dyrt byggeri, omend dette kan medføre en øget koncentration i visse områder.



***Københavns Kommune kunne i samarbejde med andre kommuner:***

- *Tilbagefaldsbestemmelser.* Der er tilbagefaldsklausuler på alment byggeri i andre kommuner. Man kunne foreslå, at man i forbindelse med frikøb etablerede anvisning på tværs af kommunegrænser. Det er uafklaret om andre kommuner vil være tilhængere af et sådant forslag. Herudover vil det fremtidige ansvar for borgeren både i forhold til ydelser og sagsbehandling skulle afklares.

***Følgende forslag kræver lovændring eller etablering af lovhjemmel:***

- *Kommunal anvisningsmulighed i privat byggeri.* Nuværende lov om kommunal anvisning til privat udlejningsbyggeri indeholder uhensigtsmæssige barrierer, som udelukker aftaler om anvisning med private udlejere i København. Med reel mulighed for anvisning til andre ejerformer ville større integration og sammenhængskraft i byen kunne sikres, bl.a. fordi et større antal billige boliger ville være til rådighed.
- *Anvisning til ledige boliger i andre kommuner.* Der er ledige boliger i et omfang, så der sker nedrivning i andre kommuner, mens der er ventetider i København.
- *Fremlejeaftaler.* Man kunne give mulighed for at kommunen kunne leje dyrere privatejede eller almene boliger og tidsbegrænset fremleje dem under markedspris. Kommunen vil i så fald favorisere særlige borgergrupper, og løsningen vil være dyr i drift for kommunen. Hvis der arbejdes videre med ideen, bør det afklares, hvor længe, der kan gives støtte, og hvordan det sikres, at borgeren har incitament til at klare sig selv.

***Almene boligorganisationer kan:***

- *Opkøb af eksisterende boliger.* Det kunne undersøges, om der var mulighed for, at almene organisationer kunne opkøbe eksisterende ejendomme med henblik på etablering/ ombygning til almene boliger.

## **6.2 Målgruppen til boligerne**

Boliganvisningens målgrupper har overordnet en meget lav betalingsevne. Det skyldes, at ca. 75 % af ansøgerne til den boligsociale anvisning modtager kontanthjælp. De sidste 25 % modtager andre former for overførselsindkomst. Meget få er på ansøgningstidspunktet i arbejde eller i uddannelse.

Såfremt det skal sikres, at der er boliger til rådighed for den boligsociale anvisnings målgrupper, er der skarpt stillet op to veje at gå:

- Man kan se på muligheder for at forbedre målgruppens betalingsevne, så de har mulighed for at betale de boliger, som er tilgængelige i København.
- Man kan begrænse målgruppens adgang til boliger via kommunal anvisning. Dermed sænkes antallet af ansøgere, og de som fortsat tildeles en bolig vil opleve kortere ventetid.

### 6.2.1 Målgruppens betalingsevne

Arbejdsgruppen har drøftet en række muligheder for at forbedre målgruppens betalingsevne.

Imidlertid har alle forslag den fælles ulempe, at en forbedring af målgruppens betalingsevne kan fjerne incitamentet til at borgeren forbedrer sin økonomiske situation og dermed modarbejder indholdet af de politiske reformer. Derudover forudsætter ændringer politisk vilje til at øge de offentlige udgifter på dette område. Hvis modtagere af overførselsindkomst understøttes, vil de måske ikke være villige til at tage lavindkomstjobs eller begynde i uddannelse, hvis støtten så fjernes.

Herudover har kommunen ikke umiddelbart mulighed for at indføre egne tiltag, som forbedrer målgruppens betalingsevne. Samtlige forslag kræver lovændringer og fordrer derfor, at der på landspolitisk niveau tages stilling til om borgere, der modtager kontanthjælp, skal kunne betale en bolig i København og andre større byer.

#### *Følgende forslag kræver lovændring:*

- *Ændring af boligstøttereglerne.* Boligstøtteloftet hæves og der kan dermed i højere grad tage højde for det højere huslejeniveau i København.
- *Udgangspunkt i borgerens udgifter.* Beregning af såvel boligstøtte som overførselsindkomst ud fra borgerens rimelige udgifter til bolig.
- *Særligt huslejetilskud* til unge, så de får råd til de boliger, der er tilgængelige på markedet.

### 6.2.2 Målgruppen - antallet af ansøgere

Målgruppen for boligsocial anvisning er fastsat af Borgerrepræsentationen og kan derfor ændres lokalt. Københavns Kommune har i forvejen landets skrappeste kriterier for boligsocial anvisning.

Der skal dog være opmærksomhed på, hvor målgruppen i tilfælde af yderligere opstramning flyttes hen. Hvis flere ansøgere afvises kan der ske følgende:

- Borgeren løser sit boligproblem ved at søge bolig i anden kommune og ender med at flytte fra København.
- Borgerens sociale situation forværres fx i form af midlertidig eller længerevarende hjemløshed. Hvis borgeren opholder sig på herberg eller krisecenter får kommunen en udgift på op mod 2500 kr. per døgn samt benytter muligvis kommunens øvrige tilbud som natcafeer, opsøgende medarbejdere etc.
- Borgeren søger ophold på hjemløseinstitution i anden kommune. Udgiften til opholdet af afledte udgifter skal betales af Københavns Kommune ifølge reglerne om mellemkommunal refusion.

## 7 Forhold i andre kommuner

Andre kommuner oplever i stigende grad også mangel på de billigste boliger om end ikke i samme omfang som i København. Evalueringen af hjemløsestrategien nævner, at ”særligt i hovedstadsområdet og i Aarhus-området er der en betydelig mangel på boliger med en tilstrækkelig lav husleje”. Uanset hvordan lejen opgøres, er København den dyreste kommune at bo i – og der er en tendens til, at huslejen stiger mest her (jf. bilag 3).

### 7.1 Århus kommune

Arbejdsgruppen har været i kontakt med Århus Kommune, som oplyser, at Århus oplever en tilsvarende problemstilling som i Københavns Kommune.

Århus Kommune henviser til et fælles notat, som Århus og København præsenterede for styregruppen for den nationale hjemløsestrategi i maj 2012. Af notatet fremgår det, at der er længere ventetid på en bolig via boligsocial anvisning for unge under 25 år i begge kommuner. Notatet henviser til, at der er et fald i antallet af de helt billige boliger, samtidig med at efterspørgslen er stigende på grund af kortere dagpengeperiode og stigende arbejdsløshed.

Århus Kommune har på grund af boligsituationen været nødt til at oprette bofællesskaber for hjemløse, og har alligevel haft en stor stigning i antallet af hjemløse ifølge Rambølls og SFIs evaluering. Antallet af hjemløse i Århus er ifølge SFIs hjemløsetælling steget med 32 % i perioden 2009-13.

Århus Kommune har en ventetid i deres anvisning på 1-7 måneder alt efter hvilke krav, der er til boligen (pris, indretning mv.).

Århus Kommune arbejder på forsøge om at fastsætte klausuler i forbindelse med nybyggeri, hvor de ønsker at stille krav om, at en andel af de nye boliger har en maksimal størrelse og husleje.

## **7.2 Aalborg**

Aalborg kommune oplyser, at de også har vanskeligt ved at finde boliger til unge på grund af deres lave indtægtsniveau. Der er de seneste år blevet bygget mange ungdomsboliger i Aalborg. Man håber, at byggeriet af nye ungdomsboliger vil tiltrække mange af de studerende, som har højere betalingsevne som følge af fritidsjob, således at ældre ungdomsboliger med lavere husleje kan blive frigjort til boligsocial anvisning.

Aalborg anviser unge til ungdomsboligerne, hvis der er en mulighed for at de kommer i uddannelse, men har ikke faste aldersgrænser for anvisningen.

Nybyggede ungdomsboliger i Aalborg har en husleje på ca. 3.800 kr. og er dermed for dyre for unge kontanthjælpsmodtagere.

Den boligsociale anvisning i Aalborg har en noget lavere ventetid end anvisningen i København. Den gennemsnitlige ventetid ligger på 2-3 måneder.

## **7.3 Odense kommune**

Odense Kommune arbejder også på at finde løsninger i forhold til at skaffe boliger. Odense Kommune har dog ifølge hjemløsetællingen formået at halvere antallet af hjemløse. Odense kommune har status af frikommune og forventer derfor i løbet af efteråret 2013 at kunne stille forslag om forsøg, som udfordrer gældende regler.

Odense Kommune har en ventetid på boligsocial anvisning på ca. 1 måned for større boliger, mens den til mindre boliger er 2-3 måneder, fordi man også her har mere vanskeligt ved at finde boliger, som enlige og enlige unge kan betale.