

Januar 2024

Notat om boformer efter almenboliglovens § 105 samt servicelovens §§ 107 og 108 – belysning af økonomiske incitamenter

Indledning

Dette notat undersøger de økonomiske incitamenter for kommunernes beslutning om at etablere botilbudslignende tilbud efter almenboliglovens § 105 og botilbud efter servicelovens §§ 107¹ og 108². Boliger³ i botilbudslignende tilbud efter almenboliglovens § 105 er almene plejeboliger, hvor der typisk ydes støtte efter servicelovens §§ 83 og 85 til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Der fokuseres i notatet på de forskellige økonomiske konsekvenser for kommuner, staten og beboerne ved opførelse af disse botilbudstyper.

Overordnet ses der væsentlige forskelle i regelsættene for de to tilbudstyper, specielt i finansiering, offentlig støtte, bygningsdrift, egenbetaling/husleje, boligstøtte, offentlige afgifter/skatter samt lejerrettigheder.

De økonomiske aspekter spiller en væsentlig rolle i kommunernes valg, idet de forskellige finansierings- og driftsmodeller for botilbudslignende tilbud efter almenboligloven og botilbud efter serviceloven resulterer i markante økonomiske forskelle. Disse forskelle er særligt tydelige i forhold til likviditetsbelastning og langsigtede økonomiske forpligtelser, hvilket gør beslutningsprocessen kompleks og afhængig af en række faktorer.

Kommuner kan potentielt have større økonomiske incitamenter til at opføre botilbudslignende tilbud efter almenboligloven, selvom der også er væsentlig statslig medfinansiering af botilbud efter serviceloven i form af momsrefusion.

Det bemærkes, at notatet alene indeholder en overordnet sammenligning af incitamenter og udgifter på tilbud efter serviceloven og almenboligloven. Der er derfor behov for en grundig analyse for at opnå en grundig forståelse af de økonomiske

¹Botilbud efter § 107 i serviceloven er et midlertidigt tilbud til personer, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for det. Borgeren skal have behov for hjælp til behandling, daglige funktioner eller pleje.

²Botilbud efter § 108 i serviceloven er et tilbud om længerevarende ophold til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket behovene på anden vis.

Borgere visiteret til et § 108-tilbud har ret til selv at bestemme deres bolig efter fritvalgsordningen. Derudover har de et boligdokument og lejerlignende rettigheder. De har ret til, at ægtefælle eller samlever kan flytte med i boligen. Det er i udgangspunktet ikke muligt at udvisitere borgere i § 108-tilbud uden samtykke, medmindre botilbuddet nedlægges eller reorganiseres. Dog kan der ske flytning uden samtykke, hvis kravene i servicelovens §§ 129 og 129 a er opfyldt.

³Der er tale om en regulær bolig, hvor borgeren har lejekontrakt og lejerrettigheder. Det er i udgangspunktet ikke muligt at udvisitere borgere i § 105-tilbud uden samtykke. Dog kan der ske flytning uden samtykke, hvis kravene i servicelovens § 129 er opfyldt.

faktorer, der påvirker valget mellem etablering af botilbudslignende tilbud efter almenboligloven og botilbud efter serviceloven. En sådan analyse bør tage højde for den kompleksitet og de mange faktorer, der indgår i beslutningsprocessen. Det indebærer en detaljeret evaluering af de direkte og indirekte økonomiske virkninger, herunder påvirkningen af kommunale budgetter, statslige tilskudsordninger og de økonomiske byrder for beboerne. Desuden bør analysen også overveje de langsigtede sociale og økonomiske fordele eller ulemper ved hver tilbudstype, som kan påvirke både den enkelte beboers livskvalitet og den bredere samfundsøkonomiske situation.

Sammenligning af tilbud

Botilbud etableres efter servicelovens §§ 107 eller 108 til enten midlertidigt eller varigt ophold, og botilbudslignende tilbud etableres efter almenboliglovens § 105, hvor der ydes hjælp og støtte i boligen efter serviceloven. Botilbud under almenboliglovens § 105 tilbydes som udgangspunkt som længerevarende ophold, men der er visse muligheder for anvende boliger i en midlertidig periode til borgere i en vis aldersgruppe (unge), eller til borgere, som i udgangspunktet forventes kun at have behov for støtte i en midlertidig periode. I begge tilbudstyper kræves der forudgående kommunal visitation eller anvisning.

Målgruppen for boliger i botilbudslignende tilbud omfatter ældre, der kræver en særligt indrettet bolig med tilknyttet service, samt personer med handicap, uanset alder.

Et botilbudslignende tilbud efter almenboligloven, kan ikke samtidig være botilbud efter servicelovens §§ 107 eller 108. Der er dog ikke noget til hinder for, at et tilbuds enkelte enheder eller afdelinger kan være etableret efter forskellige juridiske grundlag.

Opførelse (anlægsfasen)

I anlægsfasen finansierer det offentlige fuldt ud anlægsudgifterne til botilbud efter serviceloven, med 80 pct. kommunal finansiering og 20 pct. statslig finansiering via momsrefusion. Hvis botilbuddet opføres efter serviceloven, skal kommunerne dermed udrede hele anskaffelsessummen ekskl. moms for bolig- og servicearealet kontant. Kommunerne har ikke låneadgang hertil, da anskaffelsessummen ikke tæller med i beregningen af kommunens automatiske låneadgang efter bekendtgørelse nr. 1580 af 17. december 2013 om kommunernes låntagning og meddelelser af garantier m.v. (lånebekendtgørelsen), og da der heller ikke er en særskilt låneadgang. Staten refunderer kommunernes udgifter til moms. Dette betyder, at der ikke er direkte beboerbetalning i anlægsfasen, hvilket indebærer en højere initial økonomisk byrde for kommunerne.

Derimod bliver boliger i botilbudslignende tilbud efter almenboligloven finansieret gennem en kombination af offentlig støtte og beboerbetalning, 88 pct. realkreditlån (tilbagebetales via beboerbetalning hvortil staten løbende yder ydelsesstøtte), 10 pct. grundkapitallån og 2 pct. beboerindskud. Ved etablering af et kommunalt serviceareal i tilknytning til plejeboligen gives der et statsligt tilskud på 40.000 kr. pr. bolig, der er tilknyttet servicearealet (dog maksimalt 60 pct. af anskaffelsessummen for servicearealet). Tilskuddet ydes som et engangstilskud, der udbetales, når

anskaffelsestsummen er endeligt godkendt for såvel servicearealerne som for de boliger, servicearealerne etableres i tilknytning til. Kommunen har ikke adgang til at lånefinansiere servicearealet. Staten refunderer kommunens momsudgifter til servicearealet. Et centralt aspekt ved alment byggeri er, at det er undtaget fra anlægsrammen, hvilket betyder, at kommunerne kan foretage disse investeringer uden at påvirke deres samlede anlægsbudget. Dette kan gøre opførelsen af almene boliger mere attraktiv for kommunerne, især på kort sigt.

Vilkårene for finansieringen at anlægsudgifterne til et botilbudslignende tilbud (med serviceareal) efter almenboligloven hhv. botilbud efter serviceloven giver derfor meget forskellige økonomiske konsekvenser for særligt kommunerne. Kommunernes likviditetsbelastning er markant lavere ved opførelse af botilbudslignende tilbud efter almenboligloven, hvilket kan gøre denne løsning mere økonomisk attraktiv på kort sigt.

Drift af bygningerne (driftsfasen)

I driftsfasen er forskellene lige så markante. Kommunerne står for alle driftsomkostninger for botilbud under serviceloven, eksklusiv moms, mens beboerne betaler en indkomstbestemt egenbetaling (denne dækker ikke hele driftsomkostningen). Staten refunderer kommunernes momsudgifter. Det er vigtigt at bemærke, at kommunernes styringsmæssige udfordringer er de samme, uanset om de bygger efter § 108 eller § 105 i serviceloven. Dermed opnår kommunerne ikke bedre styringsmuligheder ved at vælge § 108 frem for § 105.

Til sammenligning har kommunerne ingen driftsudgifter for almene boliger, bortset fra udgifter til individuel boligstøtte. Driftsudgifterne dækkes i stedet gennem beboerindbetalinger og husleje. Beboerne i almene boliger betaler husleje og kan modtage individuel boligstøtte, mens staten yder ydelsesstøtte.

Samlede økonomiske effekter

Almenboligloven: På kort sigt ses en lavere likviditetsbelastning for kommunerne, da en stor del af anlægsomkostningerne og driftsomkostningerne (ved bygningerne) ikke påhviler kommunerne direkte. Langsigtet kan der dog opstå udgifter til individuel boligstøtte, og der er ikke momsrefusion for driftsudgifter.

Serviceloven: Selvom den indledende investering er højere, da kommunen dækker alle anlægsomkostninger, kan der være økonomiske fordele på lang sigt for kommunerne. Kommunerne kan for eksempel opnå momsrefusion for driftsudgifter.

På kort sigt har kommunerne større økonomisk incitament til at opføre botilbudslignende tilbud efter almenboligloven. Dette kan være grundet lavere likviditetsbelastning og/eller belastningen af anlægsrammen. På lang sigt vil fordelene ved alment byggeri blive mindre, da kommunen får afledte udgifter til individuel boligstøtte og ikke får momsrefusion af driftsudgifter.

Forskellen i den momsmæssige behandling af anlæg og drift mellem de to tilbudstyper har en væsentlig økonomisk betydning og antages at indgå i kommunernes

beslutningsprocesser om byggeri. Kommunernes valg mellem at bygge botilbudslignende tilbud efter almenboligloven eller botilbud efter serviceloven påvirkes betydeligt af disse økonomiske incitamentter.