

Indstilling om modtagelse af flygtninge i 2015

Løsningsmodeller for hvordan Københavns Kommune, såfremt der er et politisk ønske herom, kan modtage flygtninge i 2015.

INDSTILLING OG BESLUTNING

Indstilling om,

1. at Københavns Kommune fastholder sin status som nul-kvote-kommune (model 3, jf. "Oversigt over politisk behandling").

Det forudsættes, at eventuelle merudgifter, som følge af sagen, afholdes inden for Beskæftigelses- og Integrationsudvalgets budgetramme.
(Beskæftigelses- og Integrationsudvalget)

Problemstilling

Radikale Venstre fremsatte den 11. december 2014 et forslag i Borgerrepræsentationen om, at Københavns Kommune skal stille sig til rådighed for at modtage flygtninge i en midlertidig periode.

Socialdemokraterne, Enhedslisten, SF, Venstre, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance stillede forslag om "at henvise medlemsforslaget til Beskæftigelses- og Integrationsudvalget".

Af ændringsforslaget fremgår, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen "under inddragelse af relevante forvaltninger udarbejder et forslag til [...] forskellige modeller for, hvor mange flygtninge København kan modtage, og hvordan kommunen kan tage hånd om disse".

Det blev også præciseret, "at forvaltningen vender tilbage til udvalget med resultaterne af dette arbejde, og at udvalget efterfølgende tager stilling til, om det skal have konsekvens for kommunens eventuelle modtagelse af flygtninge".

Løsning

Forvaltningen har beskrevet to modeller for modtagelse af flygtninge samt én model, hvor København fastholder sin status som nul-kvote-kommune.

For modellerne 1 og 2 gælder, at hvis Københavns Kommune modtager et antal flygtninge, så betyder det, at de øvrige kommuner i landet skal modtage et tilsvarende antal færre flygtninge.

Model 1

Model 1 indebærer, at København modtager 200 flygtninge.

Model 2

Model 2 indebærer, at København modtager 100 flygtninge.

Model 3

Københavns Kommune fastholder sin status som nul-kvote-kommune og modtager ikke flygtninge i 2015.

Mulige boliger til flygtninge i model 1 og 2

På grund af den nuværende boligsituation i København med ventetider på de almene boliger vil indkvartering af flygtninge ske i to skridt:

1. Midlertidig husning af flygtninge
2. Permanent husning af flygtninge

En alternativ model, der skal undersøges, såfremt det besluttes, at København skal modtage flygtninge i 2015, er:

3. Privat husning af flygtninge

Ad 1. I forhold til den midlertidige indkvartering af flygtninge, har Københavns Ejendomme undersøgt det private marked for ejendomme, som vil kunne bruges til formålet samt egen portefølje af erhvervsejendomme, der har få ledige arealer jf. bilag 1.

Beregningen af omkostninger forbundet med etableringen af midlertidige boliger tager afsæt i to scenarier:

a) Boligerne etableres i Københavns egne erhvervsejendomme og tager udgangspunkt i en gennemsnitsberegning og -skøn for etablering af boliger på en erhvervsejendom. Københavns Ejendomme forventer, at klargøring af erhvervsejendom vil tage 8-10 uger inkl. myndighedsbehandling.

b) Boligerne etableres i lejede pavilloner, der opsættes på kommunal grund. Københavns Ejendomme forventer, at etablering af pavillonby vil tage 10-12 uger (inkl. myndighedsbehandling).

Såfremt model 1 eller 2 vælges, vil specifikke egnede grunde skulle findes. Der er i bilag 1 peget på nogle muligheder. Jf. bilag 2, har KL og regeringen indgået en forståelse, der åbner for dispensationsmuligheder i planloven, såfremt dette skulle være nødvendigt.

Ad 2. I forhold til at finde permanente boliger vil flygtninge indgå på prioriteringslisten [1] i kommunens boligsociale anvisning på lige fod med andre borgere i målgruppen. Det vil alt andet lige forlænge ventetiden for alle borgere på listen. København er generelt udfordret af et stort pres på boligmarkedet samt af lange ventetider i kommunens boligsociale anvisning [2]. Den gennemsnitlige ventetid i den boligsociale anvisning er lige nu:

- Over 300 dage for unge under 25 år
- Over 200 dage for borgere over 25 år

Den boligsociale anvisning løser akutte boligsociale behov. De største målgrupper er hjemløse, herunder borgere som udsluses fra herberg eller krisecenter og borgere, som udsluses fra andre botilbud [3].

Det bemærkes, at Folketinget i 2011 besluttede, at flygtninge ikke må bo i særligt udsatte boligområder (ghetto-områder) [4].

Ad 3. I forhold til privat husning af flygtninge har KL og regeringen i sin fælles forståelse understreget, at regeringen "vil understøtte etableringen af en boligbørs, som kan danne rammen for kontakt mellem danskere, som ønsker at

udleje en bolig til nyankomne flygtninge, og kommuner, som har udfordringer med at finde egnede boliger." Se også bilag 2.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen er også blevet kontaktet af Mellempfolkeligt Samvirke vedrørende midlertidig boligplacering af flygtninge.

Organisationen har givet et foreløbigt tilbud om at huse op til 50 flygtninge i kollegielejligheder i deres kontormiljø på Fælledvej fra den 1. juni 2015. Det forudsætter, at kommunen dækker lejeudgifterne (ca. 1,8 mio. kr. pr. år). På grund af den foreløbige karakter er dette tilbud ikke medregnet i modellerne.

Såfremt Københavns Kommune i forlængelse af denne indstilling skal modtage flygtninge, fortsætter forvaltningen dialogen med Mellempfolkeligt Samvirke, da dette tilbud eventuelt vil kunne reducere de samlede omkostninger til indkvartering af flygtninge.

Hvis husning kan ske privat fx gennem en boligbørs eller Mellempfolkeligt Samvirke, eller hvis private aktører kan bygge boliger til flygtninge, vil udgifterne til etablering af bolig samt afledte udgifter falde bort. Disse udgifter udgør en væsentlig del og op til 50 pct. af de samlede økonomiske omkostninger ved modtagelse af flygtninge det første år.

Socialforvaltningen bemærker, at der efter nuværende lovgivning ikke er muligt at lave kommunal anvisning til privat udlejningsbyggeri, men alene til boliger i den almene sektor [5]. En privat udlejer har dog mulighed for selv at bygge boliger og vælge at udleje dem til flygtninge på eget initiativ. Denne mulighed er ikke undersøgt, men vil kunne undersøges nærmere gennem dialog med private aktører, og det kan ikke afvises, at der findes private aktører, der vil have en interesse i dette.

Finansiering af model 1 og 2

Følgende er et overblik over finansieringsordninger på området, jf. bilag 4:

Grundtilskud	Kommunen kan hjemtage et månedligt grundtilskud i 3 år for hver flygtning og familiesammenført, der er omfattet af et integrationsprogram. For uledsagede mindreårige er der et særligt højt tilskud.
Resultattilskud	Kommunen kan hjemtage resultattilskud, når en flygtning eller familiesammenført kommer i arbejde, uddannelse eller består en afsluttende prøve i dansk.
Refusion	Kommunen kan hjemtage refusion på 50 pct. af udgifterne til integrationsprogrammer og introduktionsforløb inden for to rådighedsbeløb for hhv. personer omfattet af et integrationsprogram og personer omfattet af et introduktionsforløb. Kontanthjælp til personer omfattet af et integrationsprogram er ligeledes omfattet af 50 pct. refusion.
Budgetgaranti (bloktilskud)	Størstedelen af kommunernes nettoudgifter til integrationsprogrammer, introduktionsforløb og kontanthjælp under integrationsprogrammer er omfattet af budgetgarantien, dvs. at kommunernes nettoudgifter under ét dækkes enten via tilskud, refusion eller budgetgaranti/bloktilskud[6].

Kilde: Kommunernes Landsforening (KL): Vejledning om finansiering på integrationsområdet.

I økonomiafsnittet samt i bilag 5 er redegjort for de skønnede samlede økonomiske konsekvenser ved modtagelse af flygtninge for Københavns Kommune.

Fritidsforvaltningen, Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen har beregnet de økonomiske konsekvenser for hvert af deres ansvarsområder.

Konsekvenserne er afhængige af størrelsen på flygtningekvoten, samt hvilken model for midlertidig boligplacering der vælges, hvilket også fremgår af nedenstående tabel 1.

Tabel 1: Modellernes omkostninger ift. antal flygtninge og valg af midlertidig bolig*.

Model	Antal flygtninge	Bolig	Udgifter i alt 2015 i mio. kr.
1	200	Pavilloner	44
		Kommunens Erhvervsejendom	20
2	100	Pavilloner	24
		Kommunens Erhvervsejendom	11
3	0	Ikke relevant	Ingen

*Bemærk, at ovenstående ikke omfatter modellen med privat husning af flygtninge. Såfremt det besluttes at modtage flygtninge i København i 2015 skal modellen undersøges nærmere, da omkostningerne til etablering af bolig mv. udgør en væsentlig del og op til 50 pct. af de samlede økonomiske omkostninger ved modtagelse af flygtninge det første år.

Modtagelse af børn og unge i model 1 og 2

Udlændingestyrelsen skønner, at ca. 25 pct. af de forventede 12.000 flygtninge i 2015 vil være børn og unge. Børne- og Ungdomsforvaltningen fremhæver, at modtagelse af børn i det antal, som der potentielt er tale om i modellerne 1 og 2 kan betyde, at kapaciteten skal udvides. Eksempelvis vil der højst sandsynligt være behov for at oprette en eller flere modtagelsesklasser. Dette afhænger dog af, hvor familierne og dermed børnene bliver placeret i kommunen.

Proces for fordeling af flygtninge i dag

Udlændingestyrelsen bestemmer, i hvilken kommune nye flygtninge skal bo [7]. Når Udlændingestyrelsen skal visitere den enkelte flygtning, tages der udgangspunkt i det antal flygtninge, den enkelte region og kommune skal modtage (kvoter), samt i den enkelte flygtnings personlige forhold.

Det overordnede formål med kvotefordelingen er bl.a., at flygtninge fordeles jævnt over hele landet. Processen for Udlændingestyrelsens fordeling af flygtninge fremgår af bilag 7.

Hvis der er én eller flere kommuner, der ønsker at tage ekstra flygtninge, er processen følgende:

- De foreløbigt beregnede kommunekvoter reduceres og genberegnes efter modellen som beskrives i bilag 7.
- Genberegning og reducere af kvoterne vil ske for alle landets kommuner, der ikke ønsker at tage ekstra flygtninge.

Se bilag 8 for foreløbigt beregnede regions- og kommunekvoter 2015 samt bilag 9 for Kommunernes Landsforenings "Procedure for fordeling af flygtninge i 2015" [8].

Forståelse mellem regeringen og KL om integrationsområdet

Regeringen og KL indgik den 8. januar i år en fælles forståelse for rammerne for kommunernes integrationsindsats. Baggrunden var den ekstraordinære situation, hvor Danmark skal modtage et stigende antal flygtninge.

Som nævnt er regeringen og KL enige om at sætte konkrete tiltag i gang bl.a. med etablering af en boligbørs, hvor private kan tilbyde flygtninge bolig. Som der også er redegjort for tidligere, kan det ikke afvises, at der findes københavnske familier, der ønsker at udleje bolig til nyankomne flygtninge. Herudover har parterne afsat 125 mio. kr. til investering i de kommuner, som modtager flygtninge ud over de 4.000, som allerede er fordelt på kommunerne.

Endelig arbejder regeringen på en midlertidig ændring af planloven, så kommunerne kan give dispensation fra dele af lokalplanen for at øge deres mulighed for en hurtig og midlertidig indkvartering af flygtninge. Ovennævnte tiltag skal bl.a. løse nogle af kommunernes udfordringer med at finde eller etablere boliger. Se uddybning i bilag 2.

ØKONOMI

Der er skønnet over de økonomiske konsekvenser for kommunen i perioden 2015-2022 ved modtagelse af flygtninge i 2015.

Beregningerne er behæftet med stor usikkerhed, da forvaltningen ikke kender de potentielle flygtninges baggrund, herunder oprindelsesland, alder, uddannelsesniveau, antal børn, familierelationer mv. Derfor er beregningerne baseret på en række antagelser for gruppen, som er beskrevet i bilag 5. Herudover er der i beregningerne gjort en række usikre antagelser om økonomien forbundet med at løse boligudfordringen.

Beregningerne omfatter en fordeling af de 125 mio. kr., regeringen vil udmønte til de ekstraordinære udgifter, der kan være forbundet med kommunernes modtagelse og integration af flygtninge. Tilskuddet indgår i aftale mellem regeringen og KL om integrationsområdet og er finansieret ved aftalen om finansloven for 2015.

Regeringen vil derudover søge Folketingets tilslutning til, at der ydes et ekstraordinært integrationstilskud på 200 mio. kr. i 2015 til at håndtere det ekstraordinært høje antal flygtninge.

Tilskuddet forventes at blive i størrelsesordenen 8.000 kr. pr. flygtning i 2014 (helårsperson) og 2015 (kvoteantal). I 2014 havde Københavns Kommune 1.350 helårspersoner, hvilket giver kommunen et forventet tilskud på 10,8 mio. kr. uanset om Københavns Kommune vælger at modtage flygtninge eller ej. De 10,8 mio. kr. indgår derfor ikke i økonomioversigten, da København vil modtage pengene uanset, hvilken af indstillingens tre modeller der vælges.

Hvis Københavns Kommune vælger frivilligt at modtage 100 eller 200 flygtninge modtager kommunen yderligere hhv. 0,8 mio. kr. og 1,6 mio. kr. fra puljen.

Som det fremgår af nedenstående tabel, har de økonomiske konsekvenser et ujævnt forløb. Dette skyldes bl.a., at der er udgifter ved etablering af midlertidige boliger, at tilskud fra staten ophører efter tre år, samt at indtægterne ved udligningsordningen har en indbygget forsinkelse på to år.

Tabel 2: Samlede økonomiske konsekvenser for Københavns Kommune 2015-2022*.

Model 1 - 200 flygtninge i pavillon	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Service	14	27	16	17	16	16	16	16
Anlæg	30	12						
Overførsler mv.	9	15	12	9	9	7	6	5
Udgifter i alt	53	54	29	26	25	23	22	21

Indtægter i alt	-9	-8	-16	-21	-14	-13	-13	-12
I ALT	44	46	12	5	11	10	9	9
Model 1 - 200 flygtninge i erhvervsejendom								
Service	14	27	16	17	16	16	16	16
Anlæg	6	12						
Overførsler mv.	9	15	12	9	9	7	6	5
Udgifter i alt	29	54	29	26	25	23	22	21
Indtægter i alt	-9	-8	-16	-21	-14	-13	-13	-12
I ALT	20	46	12	5	11	10	9	9
Model 2 - 100 flygtninge i pavillon								
Service	7	11	8	8	8	8	8	8
Anlæg	17	6						
Overførsler mv.	4	8	6	4	4	4	3	3
Udgifter i alt	28	25	14	13	12	12	11	11
Indtægter i alt	-5	-4	-8	-10	-7	-7	-6	-6
I ALT	24	20	6	2	5	5	5	5
Model 2 - 100 flygtninge i erhvervsejendom								
Service	7	11	8	8	8	8	8	8
Anlæg	4	7						
Overførsler mv.	4	8	6	4	4	4	3	3
Udgifter i alt	16	26	14	13	12	12	11	11
Indtægter i alt	-5	-4	-8	-10	-7	-7	-6	-6
I ALT	11	22	6	2	5	5	5	5

*Bemærk, at ovenstående ikke omfatter modellen med privat husning af flygtninge. Såfremt det besluttes at modtage flygtninge i København i 2015 skal modellen undersøges nærmere, da omkostningerne til etablering af bolig mv. udgør en væsentlig del og op til 50 pct. af de samlede økonomiske omkostninger ved modtagelse af flygtninge det første år.

De samlede økonomiske konsekvenser fordelt på forvaltninger er præsenteret i bilag 5 under afsnit 4.

Såfremt det besluttes, at København skal modtage flygtninge, foreslås det, at finansieringen for 2015 findes via kassetræk, og at servicemåltal finansieres af servicebufferpuljen 2015. Udgifter for 2016 og frem finansieres via budgetforhandlingerne i 2016.

Videre proces

Den 1. marts 2015 er Kommunernes Landsforenings frist for kommunernes indmeldelse af, om de ønsker at tage ekstra flygtninge.

Derfor vil sagen gå videre til behandling i Økonomiudvalget den 24. februar og Borgerrepræsentationen den 26. februar.

Såfremt det besluttes, at København skal modtage flygtninge, vil der indgå en udmøntningsindstilling for finansiering i 2015. I den indstilling vil der blive udarbejdet helt konkrete løsningsmodeller på boligområdet, hvorved de eventuelle økonomiske konsekvenser vil kunne opgøres mere præcist.

NOTER

[1] Den boligsociale anvisning har ikke en egentlig venteliste til boliger. Ift. hver bolig vurderes det konkret, hvem af de ventende, der har et behov, der passer til den pågældende bolig. I vurderingen indgår forhold som boligens pris og størrelse i forhold til borgerens betalingsevne og husstandsstørrelse.

[2] Se også bilag 3: Socialforvaltningens beregning af forøget ventetid til boligsocial anvisning.

[3] Det er fx borgere med opståede handicap, som skal have en egnet bolig, unge som har været anbragt uden for hjemmet, og som skal have en bolig, når de fylder 18 år.

[4] Særligt udsatte områder i Københavns Kommune pr. 1. december 2014: Tingbjerg/Utterslevhuse, Mjølnerparken, Lundtoftegade, Bispeparken, Sjælør Boulevard, Degnegården.

[5] Anvisning til privat udlejningsbyggeri reguleres i lov om kommunal anvisningsret (LBK 1045 af 6. november 2009).

[6] Bemærk, at bloktilskuddet fordeles efter en fastlagt nøgle til alle kommuner uanset hvor mange flygtninge kommunen modtager. Dvs. Københavns Kommune vil ikke få et større tilskud ved at modtage flere flygtninge.

[7] Se også bilag 6 om Københavns status som nul-kvote-kommune

[8] Se bilag 10 om modtagelse af flygtninge i København i dag samt bilag 11 om flygtninge i København.

OVERSIGT OVER POLITISK BEHANDLING

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen indstiller overfor Beskæftigelses- og Integrationsudvalget, at udvalget anbefaler én af følgende alternative modeller overfor Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen:

Model 1

1. at Københavns Kommune modtager 200 flygtninge i 2015.

Alternativt

Model 2

2. at Københavns Kommune modtager 100 flygtninge i 2015.

Alternativt

Model 3

3. at Københavns Kommune fastholder sin status som nul-kvote-kommune.

Såfremt model 1 eller 2 vælges, indstiller Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen overfor Beskæftigelses- og Integrationsudvalget:

4. at finansieringen for 2015 findes via kassetræk, og at servicemåltal finansieres af servicebufferpuljen 2015. Udgifter for 2016 og frem finansieres via budgetforhandlingerne i 2016.

Beskæftigelses- og Integrationsudvalgets beslutning i mødet den 16. februar 2015

Indstillingen blev behandlet som punkt 2 på dagsordenen.

Der blev begæret afstemning om de tre modeller:

Model 1:

For stemte: 2 (B)

Imod stemte: 7 (A, F, Ø, I)

Undlod: Ingen

Model 1 blev dermed forkastet.

Model 2:

For stemte: 2 (B)

Imod stemte: 7 (A, F, Ø, I)

Undlod: Ingen

Model 2 blev dermed forkastet.

Model 3:

For stemte: 7 (A, F, Ø, I)

Imod stemte: 2 (B)

Undlod: Ingen

Det blev dermed vedtaget, at udvalget anbefaler model 3 over for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen.

Enhedslisten afgav følgende protokolbemærkning:

"Ø beklager, at den dårlige boligsituation i Københavns Kommune gør det svært for Københavns Kommune at

gøre en større indsats for de ekstraordinært mange flygtninge, der netop nu har behov for hjælp. København mangler billige boliger. Ø er åbne for at Københavns Kommune overvejer at tage imod flere flygtninge såfremt det mod forventning ikke lykkes at placere flygtninge efter KL's model andre steder i landet, hvor mulighederne for indkvartering er bedre."

Liberal Alliance, SF og Socialdemokraterne afgav følgende protokolbemærkning:

"LA, S og SF kan på baggrund af forvaltningens tal ikke se, hvordan modtagelsen af flere flygtninge kan foretages på en forsvarlig måde."

Økonomiforvaltningen indstiller, at Økonomiudvalget oversender sagen til Borgerrepræsentationen med følgende erklæring:

Økonomiudvalget forudsætter, at eventuelle merudgifter, som følge af sagen, afholdes inden for Beskæftigelses- og Integrationsudvalgets budgetramme.

Økonomiudvalgets beslutning i mødet den 24. februar 2015

Indstillingen blev anbefalet over for Borgerrepræsentationen uden afstemning.

Enhedslisten videreførte deres protokolbemærkning fra Beskæftigelses- og Integrationsudvalgets møde den 16. februar 2015:

"Enhedslisten beklager, at den dårlige boligsituation i Københavns Kommune gør det svært for Københavns Kommune at gøre en større indsats for de ekstraordinært mange flygtninge, der netop nu har behov for hjælp. København mangler billige boliger. Enhedslisten er åbne for at Københavns Kommune overvejer at tage imod flere flygtninge, såfremt det mod forventning ikke lykkes at placere flygtninge efter KL's model andre steder i landet, hvor mulighederne for indkvartering er bedre."

Socialdemokraterne, SF og Liberal Alliance videreførte deres protokolbemærkning fra mødet i Beskæftigelses- og Integrationsudvalget den 16. februar 2015:

"Socialdemokraterne, SF og Liberal Alliance kan på baggrund af forvaltningens tal ikke se, hvordan modtagelsen af flere flygtninge kan foretages på en forsvarlig måde."