



Notat

Bilag 2: Botilbud og boligløsninger. Muligheder og udfordringer

Unge hjemløse er en bredt sammensat gruppe, som kan have forskellige behov, såvel i forhold til boligløsninger, som i forhold til støtte i boligen. Der bør i forhold til alle foreslåede løsninger derfor tages stilling til, hvilken del af målgruppen et tilbud rettes mod, og det bør overvejes hvordan en løsning kan indrettes, så den appellerer til målgruppen. Det kan ikke forventes at en enkelt løsning vil kunne rumme eller appellere til alle unge hjemløse. Ved etableringen af tilbud bør der være fokus på, at mange unge, der indgår som hjemløse i opgørelser og tællinger, ikke vil identificere sig som hjemløse. Der kan være risiko for at tilbud fravælges, hvis de giver associationer til klassiske hjemløshedstilbud. Fx kan det forventes, at unge hjemløse vil foretrække sofasovning hos bekendte frem for at søge tilbud med sovesale eller herberg. Samtidig skal det bemærkes at hjemløse unge her defineres som unge, der har andre og flere problemstillinger end blot at mangle en bolig. Boligløse unge er fx ikke i målgruppen for en herbergsplads.

I forhold til botilbudsformer skal der gøres selvstændigt opmærksom på, at kommunen er forpligtet til at kontrollere, at unge har lovligt opholdsgrundlag. Unge med illegalt ophold i landet vil derfor ikke kunne tilbydes tag over hovedet i kommunalt regi. Der skal samtidig gøres opmærksom på, at selvvisitationsprincippet i tilbud efter SL § 110 (herberger, natcaféer og nødovernatningspladser) betyder, at pladserne er tilgængelige for borgere uanset om de er københavnere.

Socialforvaltningens vurdering er, at flere mindre deløsninger kan være hensigtsmæssige, fordi der derved er større chance for, at flere unge hjemløse vil benytte løsningerne, også selv om de ikke ser sig som de af målgruppen for nuværende løsninger.

Der bør være særligt fokus på, at der skal findes varige boligløsninger. Alternativt vil behovet for etableringen af ny midlertidige løsninger blot stige år for år i takt med at eksisterende midlertidige pladser fyldes op.

Socialforvaltningen vurderer disse forslag som mest fagligt relevante:

- Oprettelse af et nyt herberg med 20 skærmede pladser for unge i alderen 18-30 år
- Oprettelse af en natcafé for unge hjemløse i alderen 18-30 år, enten i tilknytning til det nye herberg eller på selvstændig placering med op til 20 pladser
- Fremme af lovændringer, der kan understøtte, at der etableres varige løsninger, så nye tilbud ikke blot "tilsander":
 - o Udslusningsboliger eller andre subsidieringsmodeller

24. februar 2021

Sagsnummer
2021-0008626

Dokumentnummer
2021-0008626-3

Sagsbehandler
Susan Fiil Præstegaard

Socialpolitik og Udvikling
Bernstorffsgade 17
1577 København V

EAN-nummer
5798009683052

www.kk.dk

- Mulighed for samarbejde med private udlejere om anvisning
- Etablering af boliger med særligt lav husleje med støtte fra stat, kommunen eller Landsbyggefonden, herunder etablering af mulighed for skæve boliger for unge under 30 år

De konkrete forslag gennemgås nedenfor, og gengives også i kortfattet skema i bilag 3.

Tag-over-hovedet-muligheder

1. Midlertidige boformer

I tilbud efter servicelovens (SL) bestemmelser om herbergspladser (SL § 110) er beboerne fortsat at anse som hjemløse, da tilbuddene er midlertidige, og borgeren fortsat mangler en permanent bolig. Derfor er det også en fælles udfordring ift. disse løsninger, at der sideløbende skal findes mere permanente boligløsninger, for at pladserne ikke blot skal tilsande. Herudover er det et fælles krav, at borgeren skal have lovligt ophold i landet.

Forudsætningen for etablering er desuden generelt for botilbudsløsninger, at der skal findes en lokation, at der skal afsættes midler til etablering og drift, og at tilbuddet skal godkendes af Socialtilsynet. Det er Socialforvaltningens vurdering, at etableringsudgiften uanset tilbudstype vil ligge på ca. 40-50 mio. kr. Det skyldes, at der i alle tilfælde er tale om etablering af permanente tilbud. Det forventes at ville tage 4-5 år at etablere et permanent tilbud.

1.1. Natcaté for unge (SL § 110)

Socialforvaltningen råder over 4 natcaféer, som dels er kommunale, og dels drives af private, som kommunen har driftsoverenskomst med. På helseårsbasis findes der i alt 110 natcafépladser. En af de fire natcaféer er kun for kvinder, mens de tre øvrige er uden særlige begrænsning i målgruppen. De er placeret i regi af store hjemløsetilbud, som ikke appellerer til ungegruppen. Derudover driver en række private aktører ligeledes overnatningstilbud, men der findes aktuelt ingen netcaféer, der kun er målrettet unge.

Der kunne oprettes en natcafé målrettet unge i alderen 18-30 år med overnatningsmulighed for op til 20 personer. Der vil være behov for, at stedet indrettes hjemligt, så det appellerer til unge hjemløse, der ikke identificerer sig som klassiske hjemløse. Der bør være fokus på, at tilbuddet sikrer brobygning til kommunens øvrige tilbud. Et sådant tilbud vil kunne benyttes til overnatning af unge, der ikke umiddelbart har en sikker overnatningsmulighed.

Fordele: Kan udgøre et fleksibelt og nemt tilgængeligt tilbud for unge hjemløse. Overnatning er gratis for borgeren. Det forventes, at forvaltningen derved vil kunne komme i kontakt med flere unge, som ellers vil gå under radaren, fx unge, der som udgangspunkt ikke ønsker "systemet". Herfra kan der indledes relationsarbejde, så den unge får de rette tilbud.

Ulemper: Overnatning på natcafé bør være en kortvarig løsning, der hurtigst muligt erstattes af andet tilbud. Der skal fortsat findes en varig boligløsning for den unge, og et tilbud vil skulle godkendes af Socialtilsynet. Herudover skal der være opmærksomhed på, at sådanne tilbud kan søges af udenbys unge, som det kan være vanskeligt at opnå flow for, da kommunen er afhængig af hjemkommunens indstilling.

1.2. Permanent brug af nødovertatning (SL § 110)

Der er i øjeblikket (opgjort i uge 1) oprettet i alt 306 pladser til nødovertatning over vinter og 60 omsorgspladser som led i Coronabekæmpelsen. Pladserne er oprettet både i privat og kommunalt regi, i alt fra eksisterende herberger til sportshaller, og kan benyttes til alle aldersgrupper. Der vil være behov for at kunne bruge lokalerne til de almindelige formål igen.

Det er Socialforvaltningens erfaring, at nødovertatningspladserne i meget begrænset omfang søges af unge hjemløse. Det kan skyldes, at der ofte er tale om større sovesale, som unge ikke har lyst til at opholde sig i. Derfor anbefaler Socialforvaltningen ikke denne løsning ud fra et fagligt perspektiv. Det bemærkes, at mere permanente nødovertatningspladser kun vil være til rådighed for unge med lovligt ophold.

Fordele: Nødovertatning kan etableres hurtigt og fleksibelt. Overnatning er gratis for borgeren.

Ulemper: Nødovertatning er et akut tilbud, og der vil fortsat skulle findes en varig boligløsning for den unge. Det forventes ikke, at unge hjemløse vil benytte tilbud, der fx består af en seng i en sovesal. Det vil formentlig være sværere at etablere nødovertatning som permanent løsning i de nuværende lokaler, da lokalerne i mange tilfælde alene aktuelt er frigjort pga. Corona. Det er usikkert, om Socialtilsynet vil godkende et mere varigt tilbud om nødovertatning, uden at et sådant tilbud vil skulle leve op til samme krav som ordinære herberger eller natcaféer. Selvom der formentlig vil gælde samme krav, vil tilbud om nødovertatning give den unge mindre privatliv og være mindre attraktivt end fx et herberg eller en natcafé.

1.3. Oprettelse af herbergspladser for unge hjemløse (SL § 110)

Der er i København pt. 2 herberger målrettet unge, som rummer i alt 44 pladser. I herberger efter SL § 110 betaler borgeren en fast takst pr. døgn, som årligt reguleres af Socialministeriet. I 2021 udgør taksten 93 kr. pr. døgn. Taksten kan nedsættes eller bortfalde, fx hvis borgeren ikke har en indtægt. Tilbud efter SL § 110 kan alene optage unge med lovligt ophold, som falder inden for målgruppen.

Fordele: Skærmede herbergspladser for unge kan indrettes, så de udgør et attraktivt og hjemligt tilbud. Det er fx tilfældet med herberget på Nøjsomhedsvej, som opfattes som attraktivt for de unge hjemløse med lettere problemstillinger. Med flere tilbud vil der kunne arbejdes med separate målgrupper, så flere unge hjemløse vil søge tilbuddene. Der vil kunne etableres et tilbud for en målgruppe, der ligger mellem målgrupperne for hhv. Nøjsomhedsvej og RG60.

Ulemper: Der vil fortsat skulle findes en varig boligløsning for de unge. Aktuelt modtager kommunen 50 % statsrefusion for herbergspladser, men der arbejdes aktuelt med en oplægning af statsrefusionen fra herbergspladser til opsøgende støtte i egen bolig.

2. Boligløsninger

Det er en generel udfordring, at kommunen ikke har kontrol over huslejeniveauet på boligmarkedet. Samtidig har kommunen efter den almindelige lovgivning ikke adgang til fx at indgå aftaler med private udlejere eller til at subsidiere huslejen for udvalgte målgrupper – ud over de almindelige boligstøttemuligheder. Kommunen har visse muligheder som led i frikommuneforsøg, men disse udløber med udgangen af 2021 og rummer indlagte barrierer.

2.1. Brug af udslusningsboliger

Iflg. nuværende generelle regler (almenboliglovens § 63) kan kommunen i samarbejde med boligorganisationerne oprette udslusningsboliger for borgere med ophold på tilbud efter SL § 107 eller § 110. De unge bevarer opholdsbetalingen i de første to år, hvorefter forventningen er, at de kan overtage boligen på ordinære vilkår. De skal dermed have opnået en forbedret betalingsevne. I de to år dækker kommunen forskellen mellem opholdsbetalingen og den reelle husleje.

I frikommuneforsøg, som udløber med udgangen af 2021, har kommunen mulighed for at oprette boligtypen for en bredere målgruppe, i alle boligtyper og at lade det indirekte tilskud løbe i op til 5 år.

Imidlertid har kommunen afdækket, at tilskuddet skal modregnes i borgerens forsørgelsesydelse. Selv om der er indgået aftale med BL 1. kreds om oprettelse af op til 75 udslusningsboliger pr. år, så er aftalen ikke taget i brug. Lovforslag, der løser modregningsproblematikken, er fremsat 24. februar 2021, og vil træde i kraft 1. juli 2021, hvis det vedtages.

Fordele: Udslusningsboliger lever i højere grad end botilbudsløsninger op til principperne om housing first, og for unge hjemløse vil dyrere ungdomsboliger i mange tilfælde være relevante. Løsningen kan hurtigt sættes i værk.

Ulemper: Der skal opnås en bedre betalingsevne for den unge, hvis boligen skal fastholdes på længere sigt. De unge vil typisk have mål om at komme i uddannelse, hvilket alene vil føre til bedre indtægt end uddannelseshjælp, hvis de enten tager SU-lån eller formår at tage studiejob. Hvis tilskuddet begrænses til et mindre beløb, er der risiko for, at de unge alene bliver i stand til at betale det begrænsedes antal boliger, som i dag kan anvises til hjemløse over 30 år. Det er en forudsætning, at de unge forinden har ophold på § 107 eller § 110 tilbud, så udslusningsboliger forudsætter visitation til sådanne tilbud og omfatter ikke sofasovere. For en effektiv løsning bør flg. lovændringer gennemføres:

- Modregningsproblematikken løses (lovforslag fremsat 24. februar 2021)
- Alle boligtyper – herunder ungdomsboliger og private boliger - bør kunne benyttes
- Tilskuddet bør kunne løbe længere end 2 år
- Så vidt muligt bør målgruppen fra frikommuneforsøget videreføres, så det ikke bliver nødvendigt at give unge ophold på § 110 eller § 107 tilbud forud for visitation til en udslusningsbolig.

2.2.Kommende boligprojekter

Kommunens forvaltninger har løbende fokus på, om der generelt kan komme adgang til anvisning i forskellige byggerier.

Nybyggeri

I Kommuneplan 2019 er der fokus på, at der etableres nybyggeri, som kan betales af udsatte københavnere, som anvises bolig af kommunen. Det er her krævet, at der i forhold til op til 20 % af de nye almene boliger kan der blive stillet krav om, at boligerne i særlig grad kan anvendes til den boligsociale anvisning. Af disse skal halvdelen af boligerne have en maksimal husleje på 3.400 kr. (2019 P/L) om måneden. Boligerne i lav husleje opføres som ungdomsboliger. Realiseringen af disse boliger følges tæt af Socialforvaltningen, Økonomiforvaltningen, Teknik- og Miljøforvaltningen i samarbejde med boligorganisationerne i BL 1. kreds.

Øresundskollegiet/omdannelser

Muligheden for at opnå anvisning var et af argumenterne for at kommunen skulle støtte en renovering og omdannelse af den selvejende ungdomsboliginstitution Øresundskollegiet med ca. 1.000 boliger til almene ungdomsboliger. Det er forventningen at omdannelsen kan finde sted 1. august 2021

Tilbagefaldsklausuler

Flere udlejningsejendomme er belagt med såkaldte tilbagefaldsklausuler. Det betyder, at en privat ejendom på en given dato overgår til at være kommunal ejendom. Socialforvaltningen er meget opmærksom på, om sådanne ejendomme er egnet til anvisning, og har løbende dialog med Økonomiforvaltningen om sådanne ejendomme. Det er væsentligt, at ejendommene kan fastholde laveste mulige husleje, og at kommunal anvisning kan fastholdes, hvis ejendomme evt. frasælges.

Fordele: Udvidet anvisningsret vil give kortere ventetider for unge hjemløse i midlertidige tilbud. Boliger i ejendommene vil være permanente, hvorfor de unge ophører med at være hjemløse, og der kan leves op til housing first strategier

Ulemper: En række problemstillinger vedr. kommunalt ejerskab er uafklarede, og det er usikkert, om huslejen i kan fastholdes på det lave niveau, hvis ejendommen sælges og renoveres.

3. Løsninger, der kræver lovændring eller ændring af bekendtgørelse

3.1. Huslejesubsidiering generelt

Kommunen har ikke muligheder for selvstændigt at vedtage at subsidiere unge for at sikre en betalingsevne, der matcher ledige boligens pris. Unge kan modtage boligstøtte og en ydelse fra BIF efter aktivlovens § 34. Begge disse ydelser indgår dog i kontanthjælpsloftet, og § 34 ydelse bortfalder, hvis den unge kommer i uddannelse.

I lovgivningen i dag findes alene huslejetilskud som led i de ovennævnte udslusningsboliger og i såkaldte inklusionsboliger. Det er pt. uafklaret om også inklusionsboliger er ramt af modregningskrav.

Inklusionsboliger er en midlertidig bolig for psykisk sårbare borgere, som skal fraflytte efter 2 år. Fraflytningskravet gør udslusningsboliger en bedre løsning for borgeren og ift. housing first. Aktuelt er oprettelse af inklusionsboliger ikke en reel mulighed, for muligheden afhænger af midler afsat i staten, og den afsatte pulje er udløbet.

Fordele: En mulighed for huslejetilskud ville meget effektivt kunne sænke antallet af hjemløse og ventetiden på en bolig og sprede anvisningen, så den ikke koncentrerer sig i billige boligområder. Samtidig vil et tilskud kunne sikre, at sociale målgrupper ikke søger mod de samme kommuner med lave priser på boligmarkedet.

Ulemper: Såfremt en tilskudsmulighed er midlertidig, vil tilskud alene kunne gives til borgere med en reel udsigt til en indkomstforbedring.

3.2. Midlertidig overnatning i ledige lokaler/værelser

Under Corona-nedlukningen har fx hoteller og vandrehjem været pressede, og der er flere eksempler på, at værelser på hoteller og vandrehjem har været benyttet som husningsmulighed for hjemløse. Mens der ikke ses en problemstilling, hvis et hotel udlejer værelser direkte til hjemløse, er det en udfordring, at kommunen ikke har hjemmel til at leje et antal værelser til hjemløse og tildele dem til hjemløse. Hotelværelser vil dog ofte være for dyre til at unge hjemløse har råd til at bo i dem via almindelig udlejning. Kommunerne har alene hjemmel til at etablere sådanne midlertidige boligmuligheder for nyankomne flygtninge via bestemmelser i integrationsloven. Her betaler flygtninge en fast opholdsbetaling – uanset type af tilbud – på 2.374 kr. pr måned (enlige i 2021). Flygtninge har en lidt lavere ydelse end unge uddannelsesparate.

Fordele: Værelser ville evt. kunne lejes til relativt lav pris under Corona-nedlukningen.

Ulemper: Socialforvaltningen finder ikke at unge hjemløses situation kan løses alene ved tildeling af "et tag" på samme måde som studerende. Unge hjemløse har problematikker, som forudsætter en individuelt tilrettelagt forløb og udredning, ofte på tværs af flere aktører. Der er aktuelt kun hjemmel til sådanne midlertidige løsninger i integrationsloven. Herudover må hoteller og vandrehjem kun udleje en

mindre del af deres boliger på langtidskontrakter. Endelig er muligheden formentlig afgrænset af Corona-nedlukninger.

3.3.Samarbejde med private udlejere

Kommunens muligheder for at samarbejde med private udlejere er reguleret i lov om kommunal anvisningsret til privat udlejningsbyggeri. En af de indledende betingelser for et sådant samarbejde er at kommunen har et område på en særlig liste over områder med høj arbejdsløshed. Københavns Kommune har ikke haft et område på denne liste siden 1. december 2019, og pr. 1. december 2020 er det alene 18 kommuner, der har det. De øvrige er udelukket fra sådanne samarbejder.

I frikommuneforsøg, der udløber med udgangen af 2021, har kommunen dog hjemmel til at kunne indgå sådanne aftaler i op til 12 år. Socialborgmesteren indgik på den baggrund aftale med CPH Village efter disse frikommunebestemmelser den 10. februar 2021.

Fordele: Adgang for anvisning til private boliger vil udvide den samlede kapacitet. Hvis boligerne er tilstrækkeligt billige, vil ventetiderne på bolig kunne sænkes. Der vil kunne ske større spredning af de unge med hjemløsebaggrund, frem for at de koncentrerer sig i de almene boligafdelinger, som har den laveste husleje.

Ulemper: Huslejen i privat boligbyggeri i København vil ofte være højere end i tilsvarende almene boliger, fordi almene boliger modtager offentlig støtte og samtidig ikke må generere et overskud. Realisering af anvisning i private boliger vil derfor som oftest enten forudsætte, at udlejer accepterer tab i form af at fastlægge en lavere leje for boliger, som anvises, eller at kommunen får mulighed for at yde et huslejetilskud/subsidiering.

Reelle og varige samarbejds muligheder kræver ændring af lov om kommunal anvisningsret, så aftaler med private udlejere bliver en reel mulighed for alle kommuner, hvor der kan opnås frivillige aftaler med private udlejere. Hvis aftaler skal sikre effektiv udnyttelse af boligerne, bør der desuden indføres hjemmel til at oprette de samme boligtyper i samarbejde med private, som i dag kan oprettes i samarbejde med almene boligorganisationer, herunder udslusningsboliger.

3.4.Finansiering af nybyggeri af særligt billige boliger

BL fremsatte i foråret 2020 forslag om oprettelse af såkaldte "basale boliger", hvori der skulle sikres særligt lav husleje via tilskud fra en nybyggeripulje i Landsbyggefonden. Boligerne skulle stilles til rådighed for sociale målgrupper med lav betalingsevne via boligsocial anvisning. Udmøntningen af denne pulje forhandles aktuelt.

Fordele: Det er yderst vanskeligt at realisere nybyggeri i en pris, som sociale målgrupper har råd til at betale. Et tilskud som det foreslåede vil afhjælpe de problemstillinger der i dag er med realiseringen af billige boliger.

Ulemper: Det er en selvstændig pointe i housing first, at borgeren bør anvises i et almindeligt bolig miljø og ikke på forhånd må kunne

udpeges som særlig beboer. Hvis alle housing first anbefalinger skal overholdes, vil det derfor være væsentligt, at et evt. tilskud følger den konkrete borger i byggeriet, og at tilskuds-boligerne ikke er fast udpegede.

3.5. Skæve boliger målrettet unge hjemløse

Skæve boliger har traditionelt været benyttet til ældre hjemløse, fordi målgruppen er beskrevet som borgere, som er særligt socialt udsatte, og som ikke kan tilpasse sig et almindeligt boligmiljø. Man kan argumentere for, at visse unge hjemløse ikke umiddelbart kan tilpasse sig en almindelig bolig, men at der selvfølgelig skal arbejdes med at udvikle en sådan evne. Kommunen har 55 skæve boliger i drift, og yderligere 22 indflyttes i 1. halvår 2021. Herudover er yderligere 24 på vej mod opførelse, hvor målgruppen kan være yngre, omend de ikke er målrettet unge under 30 år. Det vil desuden blive fremsat forslag til overførselssagen om etablering af yderligere 12 skæve boliger på grund ved til Kofoeds Skole i overførselssagen.

Fordele: Skæve boliger kan modtage statslige og kommunale tilskud til etablering, hvorfor huslejen kan være relativt lav.

Ulemper: Skæve boliger opføres som mindre "enklaver", hvorfor der ikke sker den integration med normalsamfundet i boligen, som er en del af anbefalingerne ift. housing first. Det er usikkert om der kan opnås statsstøtte til projekter med en så ung målgruppe. Det er pt. uafklaret om de offentlige tilskud kan få prisen ned på et niveau, som også unge under 30 år kan betale for skæve boliger.