



Bilag 1

Hjemløshed i Københavns Kommune

Ifølge VIVE, der står for de nationale hjemløsetællinger, har antallet af hjemløse i Københavns Kommune siden 2015 været svagt faldende – fra 1.562 borgere i 2015 til 1.482 i 2017 og 1.442 borgere i 2019. Det er dog stadig næsten hver fjerde hjemløse borger i Danmark, der er hjemmehørende i København. Kommunen har ikke nyere data på antallet af hjemløse, da VIVEs hjemløsetælling for 2021 blev aflyst pga. Covid. Det forventes dog, at VIVE udgiver en ny hjemløsetælling i løbet af 2022.

7. februar 2022

Årsager til hjemløshed

Ifølge en undersøgelse foretaget af VIVE om hjemløse borgeres veje ind og ud af hjemløshed er det almindeligt for socialt udsatte borgere at opleve flere hjemløshedsforløb og bevægelser ind og ud af hjemløshed over et livsforløb.

I undersøgelsen peger VIVE bl.a. på, at for nogle borgere er hjemløsheden ganske kortvarig, og at disse borgere sjældent kommer ud i hjemløshed igen. For andre er hjemløsheden længerevarende, og særligt denne gruppe af langvarigt hjemløse har som oftest brug for mere intensive sociale indsatser for at kunne komme ud af hjemløsheden igen.

Den samlede population af hjemløse borgere i København på et givent tidspunkt dækker på samme vis over et bredt spektrum af forskellige målgrupper med forskellige behov ift. bolig/botilbud og social støtte. I den ene ende af spektret findes borgere, hvis primære udfordring er mangel på en bolig, fx unge, der flytter til byen, og i en periode er boligløse og sover på sofaer rundt omkring. Langt de fleste af disse vil ikke være at betragte som egentligt hjemløse og vil ikke få behov for støtte fra Socialforvaltningen – men nogle få vil udvikle et behov herfor.

I den anden ende af spektret findes borgere med langvarige ophold på gaden eller herberger, med komplekse sociale, somatiske og/eller psykiatriske problemstillinger og en kaotisk livsførelse præget af fx alkohol- og stofmisbrug. Disse borgere vil ofte have svært ved at tilpasse sig et almindeligt boligmiljø. Hjemløshed handler således ikke kun om manglende tag over hovedet. Der ligger ofte komplekse sociale problemstillinger som psykisk sygdom, misbrug, fattigdom, somatisk sygdom og dårlige sociale netværk bag.

Socialpolitik og Udvikling
Bernstorffsgade 17
1577 København V

EAN-nummer
5798009683052

Der kan også være borgere, som aktivt ønsker et liv uden for de normale systemer, og som ikke betragter sig selv som hjemløse, men hvor boligformen er utraditionel og måske uden for den normale regulering. Blandt disse vil der være mennesker, som er præget af omfattende sociale problemstillinger, men hvor de ikke altid ønsker hjælp fra det etablerede system.

Hjemløseområdet er sammensat og komplekst og påvirkes af strukturelle udfordringer med mangel på små og billige boliger, særligt i København, nye grupper af hjemløse, der kommer til qua urbanisering, fattigdom og globalisering, og måden andre indsatser tilrettelægges på i det samlede social-, forsørgelses-, sundheds- og - psykiatriområde.

Foruden de overordnede strukturelle faktorer er der en række overgangssituationer, der øger risikoen for at falde ud i hjemløshed. Det gælder bl.a. overgangen fra ung til voksen for borgere, der har en sag i det sociale system, og borgere der løslades fra kriminalforsorgen eller udskrives fra psykiatrien.

Ifølge hjemløsetællingen fra 2019 har i alt 59 % af de hjemløse på landsplan en psykisk sygdom, og 66 % har et misbrug. I København har 43 % psykisk sygdom og 68 % et misbrug.

De største årsager til hjemløsheden angives på landsplan som følgende:

- Psykisk sygdom: 41 %
- Stofmisbrug: 32 %
- Økonomiske vanskeligheder: 26 %
- Alkoholmisbrug: 24 %
- Mangel på egnet bolig eller botilbud: 22%
- Udsættelse af bolig: 19 %
- Kunne ikke længere bo hos familie og venner: 18 %

Ser man på, hvor de hjemløse opholder sig, er det for borgere, der er hjemmehørende i Københavns Kommune, 42 % af de optalte hjemløse, der er indkvarteret på herberg, mens 19 % bor hos venner og familie. 14 % bor på gaden, mens 7 % har ophold på natvarmestuer, og den resterende del har ophold på hotel, kriminalforsorg, hospital mv.

Tabel 1: Opgørelse over hvor de 1.442 hjemløse Københavnerborgere opholder sig (procent)

Gaden	Natvarmestuer	Herberg	Hotel	Familie/ venner	Udslusning	Kriminalforsorgen	Hospital	Andet	Uoply
14	7	42	1	19	1	1	2	4	9

Omsat til konkrete tal blev der bl.a. registreret 198 gadesovere i byen, 105 borgere på natvarmestue, 610 borgere på herberg og 272 borgere hos venner/familie.

Ifølge Hjemløsetællingen finder der i København den højeste andel af langvarigt hjemløse, hvor 43 % har været hjemløse i mere end to år. På landsplan er dette kun tilfældet for ca. en fjerdedel. Denne tendens går igen for øvrige bykommuner, dog i et mere begrænset omfang. Dette kan ses som et udtryk for, hvor vanskeligt det er at hjælpe borgerne videre til egen bolig i København, hvis de først ender i hjemløshed.

Organiseringen af hjemløseindsatsen i SOF

I Socialforvaltningen hører både myndigheds- og udføreransvaret for borgere i hjemløshed under Borgercenter Voksne (BCV). I BCV er arbejdet med at nedbringe den generelle hjemløshed i København forankret i Hjemløseenheden. Hjemløseenheden har ud over sagsbehandling ansvaret for den bydækkende opsøgende sociale gadeplansindsats, ligesom enheden rummer Housing First-indsatserne, skæve boliger, Ungeindsatsen samt visitation til botilbud på udsatteområdet. Udføreransvaret på hjemløseområdet, som rummer herberger efter servicelovens § 110 og natcaféer samt botilbud og krisecentre efter servicelovens § 109, er organiseret i Center for Udsatte Voksne og Familier.

Det boligsociale arbejde er forankret i Bolig- og Beskæftigelsesenheden, der varetager boligsociale opgaver og administrerer den boligsociale anvisning, heriblandt også deleboligordningen, boligrådgiverordningen og forskellige mentorordninger.

Socialforvaltningens indsatser

Københavns Kommune deltog i perioden 2009 til 2013 i den nationale hjemløsestrategi. Den nationale Hjemløsestrategi blev til i 2008, da partierne bag satspuljen afsatte ca. 500 mio. kr. til at reducere hjemløsheden i Danmark. Heraf fik Københavns Kommune bevilget 210 mio. kr. til gennemførelse af strategien i perioden. I november 2008 blev Københavns Kommunes hjemløsestrategi for projektperioden godkendt af Socialudvalget, og strategien blev efterfølgende fulgt op af en række handleplaner og konkrete indsatser. Forvaltningen afsatte i forbindelse med strategien midler til 12 konkrete projekter, herunder bl.a. om etablering af boliger og bostøtte til hjemløse borgere, et akuttilbud til kvinder og alternative plejepladser til plejekrævende hjemløse. Flere af de 12 projekter er overgået til kommunal drift efter strategiens udløb. Det bærende princip i strategien var Housing First, der indebærer, at der tidligt i et indsatsforløb etableres en permanent boligløsning med bostøtte. Socialforvaltningens egen evaluering viser, at mere end 9 ud af 10 borgere fastholder egen bolig med rette støtte efter et ophold på herberg. Derfor er flere af indsatserne efter

strategiens udløb overgået til drift i forvaltningen. Der arbejdes med tre forskellige bostøttemetoder til forskellige målgrupper - alle som led i Housing First-tilgangen.

Critical Time Intervention (CTI) er en tidsbegrænset pædagogisk støtte, der skal hjælpe borgerne i den ofte svære overgang fra herberg til egen bolig. Støtten er faseindelt og varer i ni måneder. Denne støtteform tilbydes den gruppe af hjemløse, der vurderes at kunne klare sig selv efter et kortere forløb.

Individual Case Management (ICM) er en omfattende pædagogisk støtte uden tidsbegrænsning. Denne støtteform er nyere i en københavnsk kontekst og bruges indtil videre kun i ungeindsatsen. Indsatsen består af en koordinerende støtteperson, som yder en helhedsorienteret og håndholdt støtte til den enkelte, og som derfor også har et lavt antal sager. Der holdes fokus på, at hjælpen til den unge hænger sammen på tværs af forskellige forvaltninger og indsatser.

Assertive Community Treatment (ACT) er en omfattende, tværfaglig støtteform uden tidsbegrænsning. Det tværfaglige team består af læge, misbrugsbehandler, sygeplejerske, jobsagsbehandler og pædagogisk bostøtte, der alle udfører støtten i borgerens hjem. Denne støtteform tilbydes borgere med meget komplekse problemstillinger, der vurderes at have et varigt og massivt behov for støtte.

Herudover tilbyder forvaltningen en række mindre intensive bostøtteindsatser, rusmiddel- og alkoholbehandling m.v.

Midlertidigt ophold på herberg efter servicelovens § 110

Københavns Kommune er i henhold til serviceloven forpligtet til at tage hånd om borgere ramt af hjemløshed ved at sikre, at den rette hjælp er til stede for målgruppen. Ifølge lovgivningen på området har personer i en hjemløsesituation ikke krav på en bolig, men en række indsatser defineret i serviceloven henvendt til hjemløse og socialt udsatte.

Efter servicelovens § 110 har kommunerne eksempelvis en forpligtelse til at tilbyde: "midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, der ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp".

Over en tredjedel af de hjemløse borgere på landsplan, svarende til 2.290 personer, er brugere af herberger og forsorgshjem (§ 110-tilbud). I Københavns Kommune var der pr. den 14. december 2021 653 københavnerborgere med ophold på et eksternt eller internt herbergstilbud. De københavnske herbergspladser er enten drevet af

private aktører, kommunen selv eller selvejende organisationer, der har en driftsoverenskomst med kommunen.

For københavnere på interne herberger var det pr. december 2021 næsten tre ud af fire, der havde opholdt sig længere end fire måneder på et herberg. Hertil havde ca. 10 % af alle de indskrevne opholdt sig to år eller længere på et herberg.

Borgere kan få ophold på et herberg efter det såkaldte selvhenvenderprincip, hvilket betyder, at målgruppen frit kan henvende sig på et af landets herberger, hvor tilbuddets leder visiterer borgeren til et ophold. Opholdet skal betales af borgerens hjemkommune, dvs. den kommune, hvor borgeren senest har haft fast adresse. Takstfastsættelsen sker ved en beregning af de faktiske omkostninger forbundet med driften af herberget, herunder inddækning af tabte indtægter som følge af eksempelvis ikke belagte pladser. Taksten skal godkendes af Socialtilsynet, der også skal godkende det socialfaglige indhold.

Hjemkommunen er også forpligtet til at betale egne borgeres ophold på udenbys herberger, herunder privat drevne tilbud inden for egen kommunegrænse, som kommunen ikke har driftsoverenskomst med. Selvhenvenderprincippet betyder, at § 110-området hidtil har været svært styrbart, idet kommunen ikke visiterer til tilbuddene, og fordi selvejende organisationer kan etablere sig og drive § 110-tilbud uden at have en driftsoverenskomst med kommunen.

Særligt om de unge hjemløse

I Hjemløsetællingen fra 2019 blev der registreret ca. 300 hjemløse unge under 30 år i København.

På landsplan opholder de unge hjemløse (18-24 år) sig i høj grad hos venner og familie, men i København opholder næste halvdelen af de unge hjemløse (46 %) sig på herberg, mens kun 22 % opholder sig hos venner og familie. Hertil opholdt 11 % sig ifølge tællingen på gaden.

Det seneste herbergsdata fra Borgercenter Voksne fra den 25. januar 2022 viser, at der i alt var indskrevet 664 københavnere på interne eller eksterne herberger. Ud af dem var 172 borgere 29 år eller yngre, svarende til ca. en fjerdedel af alle københavnere på interne og eksterne herberger.

Københavns Kommune driver to ungeherberg, Nøjsomhedsvej og RG60 (sidstnævnte gennem driftsoverenskomst med Weshelter) med henholdsvis 20 og 24 pladser til unge under 30 år. Dertil er der også en række private herberg og særlige tilbud for unge (som Koføeds Skoles ungeboliger) i byen.

Forvaltningen vurderede sidste år, at der i løbet af et år er ca. 80-120 unge, der henvender sig til kommunen eller private tilbud, fordi de mangler en sikker overnatningsmulighed. Mange unge i gruppen identificerer sig ikke som hjemløse, og de fravælger derfor ofte tilbud, som er målrettet til borgere i hjemløshed, herunder de klassiske herberger og natcaféer. Derfor vil der også være en delmængde af unge hjemløse eller unge i risiko for hjemløshed, som forvaltningen ikke opnår kontakt til, og som går 'under radaren'.

Københavns Kommune deltog i perioden 2015-2017 i "En styrket sammenhængende indsats til unge med særligt fokus på forebyggelse og tidlig indsats", hvor forvaltningen modtog 14,1 mio. kr. fra satspuljen til at sikre en forebyggende og tidlig indsats overfor unge i hjemløshed og unge i risiko for at blive hjemløse. Indsatsen overgik til kommunal drift i 2018 under navnet 'Ungeindsatsen', hvor unge mellem 17-29 år i eller på kanten af hjemløshed tilbydes en målrettet og sammenhængende indsats med henblik på at fastholde bolig, netværk, uddannelse eller beskæftigelse.

Erfaringerne med Ungeindsatsen peger på en række risikofaktorer, der typisk karakteriserer unge i hjemløshed eller i risiko herfor. Det er bl.a. en opvækst med ustabilitet og utilstrækkelig støtte samt udsathed for vold, at have modtaget en forebyggende foranstaltning eller anbringelse, en ustabil eller manglende tilknytning til skole, uddannelse eller beskæftigelse, misbrug, psykiske vanskeligheder og et spinkelt netværk/begrænset støtte i familie/vennenetværk.

En helt central udfordring ift. at kunne hjælpe unge hjemløse ud af hjemløshed er, at de unge typisk har en meget lav betalingsevne.

Denne lave betalingsevne gør sig bl.a. gældende for en stor del af københavnereborgere på kommunens ungeherberger Nøjsomhedsvej og RG 60 og for unge københavnereborgere på eksterne herberger. Det er fx unge på uddannelseshjælp, kontanthjælp, FGU skoleydelse eller SU, hvor de meget lave ydelser gør det vanskeligt at tilvejebringe tilstrækkeligt billige boliger til målgruppen.

Der er i den forbindelse også en udfordring, at flere af de boligløsninger, der findes for unge hjemløse kræver, at borgeren er under uddannelse eller inden for en tidsafgrænset periode bliver uddannelsesparat, samt at der opnås en bedre betalingsevne inden for en relativ kort periode. Det gælder for eksempel huslejetilskud efter almenboliglovens § 63, hvor borgeren efter 2 år skal have opnået en tilstrækkeligt forbedret betalingsevne, så boligen kan overtages under normale vilkår. Forvaltningen har siden 2016 deltaget i et frikommuneforsøg, hvor der indtil udgangen af 2022 gives mulighed for, at kommunen kan benytte huslejetilskud i en udslusningsbolig i op til fem år, hvorefter borgeren får mulighed for at overtage boligen på ordinære vilkår, såfremt borgeren i mellemtiden har opnået en

betalingsevne, der matcher huslejen. På grund af en problematik med modregning af ydelser, der først blev løst i april 2021, har forvaltningen dog endnu ikke haft mulighed for at gøre brug af ordningen.

Boligsituationen i København

Den største udfordring for hjemløseindsatsen i København er, at det er rigtig svært at få en bolig i København, der er til at betale for borgere med meget små indkomster, ligesom der er ganske få meget billige boliger til rådighed i dag.

I 2021 var den gennemsnitlige ventetid på en bolig gennem den boligsociale anvisning 263 dage for borgere med en betalingsevne på mellem 3.500-5.000 kr./md. For borgere med en betalingsevne på under 3.500 kr./md. var den gennemsnitlige ventetid 227 dage. De angivne vurderede betalingsevner er ekskl. forbrugsudgifter.

Ses der specifikt på borgere med ophold på herberg, var der i 2021 flest, der blev indstillet til en bolig med en betalingsevne på ml. 3.500-5.000 kr. Boliger i huslejespændet 0-2000 kr. var dog dem, hvor ventetiden var længst (329 dage).

Københavns Kommune og Danmarks Almene Boliger (BL) har i 12 år indgået fireårige udlejningsaftaler på det almene boligområde. Samarbejdet har bl.a. haft den betydning, at der i Københavns Kommune er indgået en aftale mellem parterne om, at 1/3 del af de ledige boliger går til den boligsociale anvisning mod den lovpligtige regel om 1/4 til anvisning – dog med den begrænsning, at der er boligområder, der ikke kan anvise til pga. beboersammensætningen i området. Boligerne anvises til udsatte borgere gennem den boligsociale anvisning i Borgercenter Voksne.

Den boligsociale anvisning må imidlertid returnere ca. 40 % af de boliger, der modtages til anvisning (returnerede boliger de sidste 3 år: 2018: 47,3 % - 2019: 41,5 % - 2020: 39,9 %).

I 2020 blev i alt 535 boliger returneret. Af tabellen nedenfor fremgår både antal boliger, hvor det lykkedes at anvise, samt antal returnerede boliger fordelt på huslejeniveau.

Tabel 2: Antal anviste samt antal returnerede boliger i 2020

Husleje (kr.)	<2000	2001-3000	3001-4000	4001-5000	5001-6000	6001-7000	7001-8000	>8001
Anviste boliger	13	90	232	235	130	79	20	12
Returnerede boliger	3	5	76	52	45	92	82	180

Af de i alt 535 returnerede boliger er 396 af boligerne familieboliger (svarende til 38 % af alle modtagne familieboliger), og 136 er ungdomsboliger (svarende til 50 % af alle modtagne ungdomsboliger). Socialforvaltningen har desværre ikke data på huslejefordelingen for de to kategorier af returnerede boliger.

Generelt er huslejeniveauet den største årsag til returnering af boliger, da en stor del af målgruppen for boligsocial anvisning er husstande med én person med betalingsevne mellem 2000-5000 kr./md.