

Incitament i hjemløseindsatsen



Indholdsfortegnelse

Forord	4
Sammenfatning	7
1. Indledning	11
2. Data, metode og definitioner	13
2.1 Metode og data	13
2.2 Definitioner	13
3. Lovgivning	16
3.1 Hvilke muligheder har kommunerne?	16
3.2 Priser på de forskellige botilbud	16
3.3 Refusion af kommunernes udgifter til botilbud	18
3.4 Kommunernes muligheder for at anvise boliger til hjemløse	18
4. Incitamerter i den nuværende og i den foreslåede lovgivning	21
4.1 Resumé af den foreslåede hjemløserreform	21
4.2 Forventelige scenarier i den nuværende lovgivning	22
4.3 Forventelige scenarier i den foreslåede lovgivning	22
4.4 Scenarierne stemmer overens med virkeligheden	23
5. Hjemløshed i Danmark	26
5.1 Housing First i litteraturen	26
5.2 Hjemløshed i tal	26
6. Konsekvenser af den foreslåede hjemløserreform	31
6.1 Hjemløserreformen hjælper ikke alle i målgruppen	31
6.2 Risiko for få Housing First-tilbud og unødige herbergophold	33
6.3 Incitamentsudfordringer i kommunerne koster samfundet dyrt	36
6.4 Provenueffekter	37
7. Refusionspligt som potentiel løsning	40
7.1 Hvad er refusionspligt?	40
7.2 Hvor store er omkostningerne ved at indføre refusionspligt?	41
8. Er der billige boliger nok til de hjemløse?	44
8.1 Afsatte midler på boligområdet	44
8.2 Er der boliger nok?	45
8.3 Hvad er omkostningerne ved at skaffe boliger til de langtidshjemløse?	49
Litteraturliste	53
Bilag	55

Forord

I Danmark er hjemløshed ikke synlig for langt de fleste mennesker og særligt ikke uden for centrum af de store byer. Det skyldes bl.a., at mange hjemløse bor på herberger eller hos venner og bekendte. Er mennesker uden eget hjem så et stort problem? Ja, i høj grad. Selvom hjemløse i antal udgør en meget lille del af befolkningen, har det en monumental påvirkning på de hjemløse personer ikke at have et hjem.

Den gode nyhed er, at der er et politisk ønske om at reducere hjemløshed i Danmark. I det nye regeringsgrundlag fra december 2022, påpeges det at hjemløse har behov for at blive mødt af en helt anden indsats og et helt andet menneskesyn, end de mødes med i dag. Samfundet skal kunne rumme de borgere, der lever deres liv på kanten. Regeringen vil bekæmpe hjemløshed og udbrede Housing First-tilgangen på hjemløseområdet. Housing First er en type bostøtte, som nationalt og internationalt set har vist gode resultater i forhold til at hjælpe hjemløse borgere ud af hjemløshed.

Hjemløsheden har været stigende i perioden fra 2009 til 2017, men har herefter ligget på et lidt lavere niveau. Det skyldes bl.a. kommuner, der har arbejdet målrettet og strategisk med Housing First-tilgangen. I 2022 var der knap 5.800 hjemløse. I dag tilbyder kommunerne i høj grad de hjemløse herbergophold frem for fx egen bolig med bostøtte efter Housing First-tilgangen, fordi der ikke er tilstrækkelige incitamenter i lovgivningen til at tilbyde de langvarige løsninger. De økonomiske incitamenter er der bred enighed om at skrue på, så de i højere grad hjælper de rigtige steder.

Der ligger nu et lovdkast: *"Forslag til lov om ændring af lov om social service (Omlægning af indsatsen mod hjemløshed)"*, som har til formål at reducere hjemløshed markant og gøre op med langtidshjemløshed ved bl.a. at gøre det mere økonomisk fordelagtigt for kommunerne at tilbyde Housing First til hjemløse borgere. Der er elementer i reformen og det nuværende udkast til lovforslag, som endnu ikke er vedtaget, og som skal behandles og vedtages af det nye folketing. Lovforslaget fremsættes i marts 2023. I denne rapport undersøger vi incitamenterne i den foreslåede hjemløserreform, og i hvor høj grad de er med til at udfolde potentialet for at løse udfordringerne på området.

Projektet er udarbejdet i et samarbejde med Stenbroens Jurister, og er støttet af Dreyers Fond. Kraka Advisory takker Anna Piil Damm fra Aarhus Universitet, Ilja Sabaj-Kjær og Kira West fra Hjem til Alle alliancen og Niels Jørgen Mau Pedersen fra VIVE for værdifuld faglig sparring. Kraka Advisory har ansvaret for eventuelle fejl og udeladelser i analyserne.

Rigtig god læselyst.

Peter Mogensen
Direktør i Kraka Advisory

Om Kraka Advisory

Advisory er en samfundsøkonomisk konsulentvirksomhed, der er ejet af Fonden Kraka. Vores overskud går ubeskåret til aktiviteter i tænketanken Kraka til at udvikle samfundsrelevante analyser. I Kraka Advisory benytter vi os løbende af sparring med anerkendte forskere for at sikre, at kvaliteten af vores analyser er på det højeste faglige niveau. Derudover benytter vi vores politiske indsigt til at forstå kundens strategiske behov for derved at kunne levere et forståeligt materiale, som er direkte anvendeligt i beslutningsprocessen. Kraka Advisory har et strategisk samarbejde med Deloitte, som giver os adgang til en bred vifte af klassiske konsulentkompetencer. Sammen har vi en unik position i markedet, baseret på faglighed, uafhængighed og troværdighed.

Adresse: Kraka Advisory, Rigsgade 11, 3. sal, 1316 København K

E-mail: admin@kraka-advisory.com

Hjemmeside: www.kraka-advisory.com

Om Stenbroens Jurister

Stenbroens Jurister er en landsdækkende retshjælp for hjemløse, stofafhængige, sexarbejdere og andre særligt udsatte. Rådgivningen og støtten varetages af jurister, der er specialiserede inden for rets-områder med stor betydning for de mest udsattes levevilkår. Hjælpen handler således ofte om akut at sikre udsatte tag over hovedet, penge at købe mad for eller adgang til rusmiddelbehandling og andre sundhedsydelse.

Adresse: Abel Cathrines Gade 21, st. th., 1654 København V

E-mail: kontakt@stenbroensjurister.dk

Hjemmeside: www.stenbroensjurister.dk



Om Dreyers Fond

Dreyers Fond er grundlagt i 1976 med det formål at støtte almenyttigt med særligt fokus på arkitekt- og advokatbranchen. Fondens uddelinger er baseret på ejendomme, og investeringerne her fungerer også som filantropisk redskab i sig selv. Med en ambition om at bringe arkitekturen og juraen i spil for at løse aktuelle og væsentlige samfundsudfordringer er fondens filantropisk indsats løbende udvidet dels målt på årlige bevillinger og dels i eget engagement i omverdenen.

Adresse: Dreyers Fond, Løvenborg, Vesterbrogade 34, 3., 1620 København V

E-mail: presse@dreyersfond.dk

Hjemmeside: www.dreyersfond.dk



Citater i teksten er baseret på interviews med hjemløse og herbergforstandere udført af Kraka Advisory. Citaterne er udtryk for de interviewedes egne opfattelser og meninger.

Hjemløs:

*”Jeg har ikke andet
hjem end gaden”*

Sammenfatning

Kraka-rapport som en del af grundlaget for hjemløseaftale

I 2020 kom Kraka med anbefalinger til at bekæmpe langvarig hjemløshed, herunder at implementere en centralt styret Housing First-strategi. Rapporten blev brugt som en del af grundlaget for hjemløseaftalen fra 2021, hvor der på hjemløsefeltet var bred opbakning til en reform. Aftalen danner grundlag for udkast til "Forslag til lov om ændring af social service (Omlægning af indsatsen mod hjemløshed)", som har til formål at reducere hjemløshed markant og gøre op med langtidshjemløshed. Der er elementer i reformen og det nuværende udkast til lovforslag, der endnu ikke er vedtaget, og som derfor skal behandles og vedtages af det nye folketing. Lovforslaget forventes fremsat i marts 2023. I forbindelse med forslaget, er der i juni 2022 vedtaget en boligpakke i Folketinget, som afsætter midler til at imødekomme boligudfordringer for hjemløse ved at tilvejebringe betalbare boliger.

Reformforslaget bringer effektive incitament i spil...

Reformforslaget, som folder en stor del af potentialet på hjemløseområdet ud, er grundlæggende hensigtsmæssigt og bringer effektive incitament i spil. Vores analyse viser dog, at udkastet ikke kommer helt i mål. I denne rapport dykker vi ned i de områder, hvor kommunernes incitament kan forbedres i forbindelse med en ny reform på hjemløseområdet.

... men har også uhensigtsmæssige konsekvenser

På baggrund af analyser af dele af lovudkastet vurderer vi, at reformforslaget vil få følgende uhensigtsmæssige konsekvenser:

1. Kravet om at være indskrevet på herberg for at få refusion betyder, at mange i målgruppen ikke vil få tilbudt Housing First.
2. Manglende incitament til at hjælpe borgere fra andre kommuner står i vejen for at hjælpe alle herbergbeboere.

Der er udfordringer med at skaffe nok billige boliger

Vores analyse viser, at hjemløse har mange adresseskift, og det mindsker kommunernes muligheder for at give ordentlig hjælp. I nogle kommuner er der nok boliger til de hjemløse, selv uden de afsatte midler i den aftalte boligpakke. Hvis kommunerne anviser flere af de billige boliger, kan det løse en del af problemet. I mange kommuner er det dog ikke en mulighed. For andre kommuner er der mangel på billige boliger selv med de afsatte midler. Særligt i Københavns Kommune er der en markant mangel på billige boliger.

Kommuner tilskyndes ikke til samarbejde

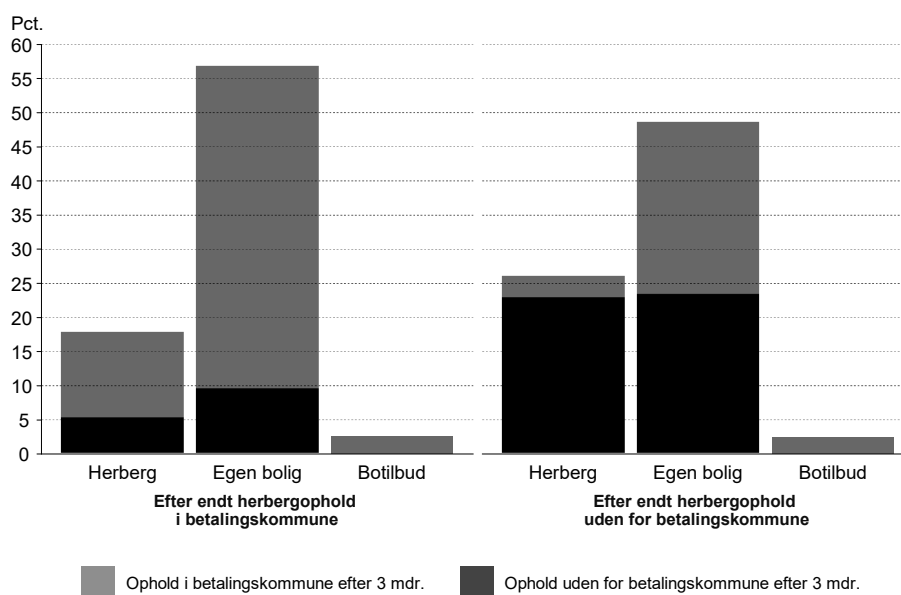
Den tidligere Kraka-rapport viste, at betalingskommunen, dvs. den kommune, hvor den hjemløse senest har haft adresse, har et betydeligt mindre økonomisk incitament til at tilbyde en Housing First-indsats, hvis den hjemløse ikke anvender herberger. Den foreslåede reform er kun målrettet herbergbeboere, og den løser altså ikke denne udfordring. Rapporten viste herudover, at der typisk er en nettogevinst for betalingskommunen, hvis personer ramt af hjemløshed flytter til en anden kommune. Det understreger, at det er nødvendigt med en centralt styret national Housing First-strategi, med koordinering på tværs af kommuner, hvilket der ikke lægges op til i reformforslaget.

Ophold i betalingskommune er vigtig for boligmulighed

Den kommune, hvor en hjemløs bor på herberg, er vigtig for personens boligmuligheder efter endt herbergophold, hvilket illustreres i figur 0.1 nedenfor. Der er markante forskelle på, hvor herbergbeboere ender efter et herbergforløb, afhængigt af om de har været på herberg i den kommune, der også har betalingsforpligtelsen. En større andel af herbergbeboerne med en anden opholdskommune end betalingskommune er på et nyt herberg-

ophold efter tre måneder, sammenlignet med de herbergbeboere, der opholder sig i deres betalingskommune. Knap halvdelen af herbergbeboerne, som opholder sig i betalingskommunen, kommer i egen bolig i betalingskommunen, og knap ti pct. i en anden kommune. Andelen, der kommer i egen bolig, er altså størst for herbergbeboere, som tager ophold i deres betalingskommune. Forskellen på de to grupper er knap 10 pct.-point.

Figur 0.1 Boligsituationen tre måneder efter endt herbergophold



Anm.: Figuren viser herbergbeboeres boligsituation tre måneder efter endt herbergophold i perioden 2008-2020. Der indgår kun herbergophold med en varighed på minimum 30 dage. Grafens andele summerer ikke til 100 pct., hvilket primært skyldes, at borgerens adresse ikke kan matches til BBR, men også pga. borgere i fængsel, på hotel, uden adresse, i anden institution eller døde. Botilbud er ikke opdelt på ophold i eller uden for betalingskommune.

Kilde: Danmarks statistik registerdata og egne beregninger.

Lovforslaget hjælper ikke alle hjemløse

Udkastet til lovforslag vil kun være med til at løse udfordringerne for en del af de hjemløse, da forslaget er målrettet herbergbeboere med ophold på mere end 90 dage. Kommunerne vil altså ikke få ændrede vilkår for at støtte sofasovere mv. med Housing First. I reformforslaget er der ikke incitamenter til at hjælpe boligudfordringerne for hjemløse, der opholder sig uden for deres betalingskommune, og ikke ønsker at flytte tilbage, og denne gruppe vil derfor ikke blive hjulpet som følge af reformen.

Refusionspligt kan være en del af løsningen

En mulig løsning på incitamentsudfordringerne på tværs af kommuner er at indføre refusionspligt, hvor opholdskommunens udgifter til den hjemløse refunderes af betalingskommunen i en begrænset tidsperiode efter udflytning fra betalingskommunen. Efter tidsperiodens udløb overføres betalingsforpligtelsen til opholdskommunen, hvilket kan have positive konsekvenser for borgeren, fx pga. større tilknytning til den nye betalingskommune. Refusionspligt findes allerede på førtidspensionsområdet, hvor betalingskommunen beholder betalingsforpligtelsen i seks år, hvis borgeren, der modtager førtidspension, flytter til en anden opholdskommune. Vores beregninger viser, at refusionspligt for hjemløse kan give en årlig statslig besparelse på op mod 63 mio. kr. årligt inklusive udgifter til fx kriminalitet, sundhedsudgifter mv., fordi opholdskommunen får betydeligt større incitament til give den hjemløse en Housing First-indsats. Udgifterne for opholdskommunen ved at tilbyde en Housing First-indsats vil kun stige på den lange bane, hvis personen stadig har behov for bostøtte efter tidsperioden for refusionspligt er udløbet, fx efter seks år.

**Mangel på 3.700
billige boliger til de
hjemløse**

Der mangler mere end 3.700 billige boliger til de hjemløse, selv med de 1.878 permanente billige boliger, som på sigt skal findes jf. boligaftalen, der er aftalt i forbindelse med udkastet til lovforslag. Opgørelsen skal ses med forbehold, da den er baseret på en række antagelser, som ikke nødvendigvis vil blive realiseret. Hvis det antages, at der ikke kan findes boliger til de hjemløse i Københavns Kommune, er boligmanglen alene i København på knap 1.400 boliger til hjemløse. Det underbygges bl.a. af, at Københavns Kommune allerede anviser mere end 26 pct. af de billige boliger, hvor det på landsplan er 13 pct. Hvis der i stedet kun skal findes billige boliger til herbergbeboere med ophold af over 90 dages varighed, som er i den primære målgruppe for reformforslaget, mangler der kun lidt over 600 boliger.

Hjemløs om at få hjælp fra kommunen:

”Jeg har fået en § 107 for fem måneder siden, men jeg har ikke mødt noget personale”

1. Indledning

Kraka kom med anbefalinger i 2020

I 2020 udarbejdede Kraka rapporten *"Sådan stopper vi hjemløshed – det næste store skridt"*, hvori der fremgik anbefalinger til at bekæmpe langvarig hjemløshed. I rapporten beregnes det samfundsøkonomiske potentiale ved en reform, der omlægger hjemløseindsatsen i Danmark. Rapporten kom med anbefalinger, der i vidt omfang mindsker langtidshjemløshed, halverer det samlede antal dage, personer befinder sig i hjemløshed og sparer de offentlige kasser for op mod 2 mia. kr. årligt, afhængig af behovet for målrettet støtte. Rapporten viste, at hvis Danmark skal stoppe hjemløshed, er det essentielt, at der introduceres en centralt styret national Housing First-strategi, som kan implementeres i hele landet samt at skabe flere billige boliger.¹

Et nyt udkast til lovforslag skal gøre op med hjemløshed

Kraka-rapporten blev brugt som en del af grundlaget for hjemløseaftalen i 2021. Et bredt flertal indgik aftalen *"Fonden for blandede byer – flere billige boliger og en vej ud af hjemløshed"* d. 26. november 2021.² Som en del af aftalen indføres et krav om, at kommunerne skal udarbejde handleplaner for herbergbeboere. Kommunerne får mulighed for at udskrive herbergbeboere ved anvisning af en bolig, og refusionsordningen omlægges. Aftalepartierne bag forslaget er desuden blevet enige om en boligpakke, som skal fremme antallet af billige boliger gennem forskellige tiltag. Aftalen danner grundlaget for udkast til *"Forslag til lov om ændring af lov om social service (Omlægning af indsatsen mod hjemløshed)"*, herefter omtalt lovforslaget. Formålet med aftalen er at reducere hjemløshed markant og at gøre op med langtidshjemløshed. Der er elementer i reformen og det nuværende udkast til lovforslag, som endnu ikke er vedtaget, og som derfor skal behandles og vedtages af det nye folketing. Lovforslaget forventes fremsat i marts 2023 (Socialudvalget, 2023).

Det nye udkast lægger vægt på Housing First

Den danske hjemløseindsats er inspireret af Housing First-strategien, som fremhæver vigtigheden af at få hjemløse i egen bolig frem for behandling af hjemløse inden de tilbydes en bolig. Med det nye udkast til lovforslag bliver det økonomisk mere fordelagtigt for kommunerne at tilbyde Housing First frem for at tilbyde den hjemløse ophold på herberg.

Rapportens indhold og struktur

Nærværende rapport analyserer lovudkastet og kommer med forslag til justeringer, der sikrer kommunerne økonomiske incitamenter til at hjælpe hjemløse, uanset hvor de opholder sig eller sidst har haft registreret bopælsadresse. I kapitel 2 beskriver vi metode, datagrundlag og definitioner i analysen, i kapitel 3 dykker vi ned i lovgivningen, i kapitel 4 sammenligner vi incitamenterne i den nuværende og den foreslåede lovgivning, i kapitel 5 dykker vi ned i hjemløshed i Danmark, i kapitel 6 undersøger vi konsekvenserne på hjemløshed af lovforslaget, i kapitel 7 beskriver vi en mulig løsningsmodel, hvis der indføres en refusionspligt som på førtidspensionsområdet, og i kapitel 8 dykker vi ned i boligområdet.

¹ Herudover skal herbergsektoren gentænkes, og der skal investeres i samarbejdsrelationer og løbende videnssamling. Man har i Danmark ikke tidligere prøvet at implementere en centralt styret national Housing First-strategi, som det fx er tilfældet i Finland.

² Aftalen er indgået mellem Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Kristendemokraterne.

Hjemløs:

”Jeg kunne ikke holde ud af være på herberg. Jeg bliver kvalt af deres regler og mine naboer”

2. Data, metode og definitioner

Kapitlets indhold

I dette kapitel beskriver vi metode, data og definitioner i analysen. I afsnit 2.1 beskriver vi metode og datagrundlaget, og i afsnit 2.2 definerer vi forskellige begreber, som anvendes i analysen.

2.1 Metode og data

Vi gør brug af forskellige datakilder...

Vi anvender registerdata fra Danmarks Statistik i perioden fra 2008-2021. Populationen af herbergbeboere udvælges på baggrund af herbergregisteret. Det er et væsentligt opmærksomhedspunkt, at herbergbeboere udgør en delmængde af de hjemløse i Danmark. Vi supplerer derfor analyserne med VIVE's hjemløsetælling, som finder sted i uge 6 hvert andet år. Hjemløsetællingen opgør antallet af hjemløse, fordelt på herbergbeboere, gadesovere, sofasovere mv., og giver derfor det fulde billede af antallet af hjemløse ved et nedslag. VIVE's tælling antages derved at være opgjort i fuldtidspersoner.

... inkl. interviews af hjemløse og herbergforstandere

Vores analyser på baggrund af registerdata suppleres med viden opnået gennem interviews med herbergforstandere og hjemløse, jf. boks 2.1.

Boks 2.1 Interviews med herbergforstandere og hjemløse

Vi har udført interviews med 17 herbergforstandere over hele landet, hvor vi bl.a. har spurgt ind til forventningerne til effekterne af lovforslaget. Interviews er foretaget telefonisk. Deltagerne er blevet orienteret om, at formålet med interviewet er at give os et overblik over, hvad der typisk sker med de hjemløse, når de kommer på herberg, hvilke interesser der er inde over, og hvordan kommunen agerer ift. den hjemløse. Interviews er foretaget som en dialog med udgangspunkt i 16 spørgsmål.

Vi har udført case-interviews med tre hjemløse. Interviews er udført som personlige interviews og af halvanden til to timers varighed.

Citater fra interviews fremgår af skillesider i rapporten. Citaterne er udtryk for de interviewedes egne opfattelser og meninger.

2.2 Definitioner

Regler for hvilken kommune, der har pligt til at hjælpe

I den sociale lovgivning er der fastsat regler for, hvilken kommune, der har pligt til at give en borger hjælp. Der skal grundlæggende altid være én kommune, som har pligt til at give borgeren hjælp. Det skal sikre, at borgeren ikke risikerer at blive fanget mellem kommuner, og at borgeren får den nødvendige hjælp.

Betalings- og opholdskommune

I rapporten bruger vi begreberne *betalingskommune* og *opholdskommune*. *Betalingskommunen* er den kommune, som har betalingsforpligtelsen for borgeren. *Opholdskommunen* refererer til den kommune, hvor borgeren opholder sig. For de fleste borgere, vil

betalingskommunen være den kommune, man bor i, og *betalingskommunen* vil således være lig med *opholdskommunen*. For en hjemløse vil *opholdskommunen* fx være den kommune, hvor den hjemløse bor på herberg, sover på gaden eller andre steder. Hvis borgeren opholder sig på herberg i den kommune, som har betalingsforpligtelsen, er *betalings- og opholdskommune* den samme. For de hjemløse er der dog ofte forskel på *betalings- og opholdskommune*. Det kan fx skyldes, at den hjemløse gerne vil væk fra et bestemt miljø, mangel på herbergpladser i *betalingskommunen* eller at den hjemløse har en minimal tilknytning til *betalingskommunen*.

Kommunen kan anvise en bolig til socialt udsatte

Vi anvender også begrebet *anvisningsprocent* i rapporten. Kommunen har ret til at anvise borgere med akut boligbehov til almene boliger for at være med til at sikre, at socialt udsatte borgere har et sted at bo, som de har råd til at betale. Kommunen har derved adgang til en del af de almene boliger. *Anvisningsprocent* henviser til den andel af almene boliger, som kommunen anviser borgere til.

Sådan defineres hjemløshed

Hjemløshed tager i denne rapport udgangspunkt i den danske definition af hjemløshed, som VIVE udviklede i forbindelse med den første kortlægning af hjemløshed i 2007: "*Som hjemløse regnes personer, som ikke disponerer over egen (ejet eller lejet) bolig eller værelse, men som er henvist til midlertidige boalternativer, eller som bor midlertidigt og uden kontrakt hos familie, venner eller bekendte. Som hjemløse regnes også personer uden et opholdssted den kommende nat.*" (Benjaminsen, s. 106, 2022). I bilag 1 fremgår en oversigt over, hvilke boligsituationer, der indgår i VIVE's hjemløsetælling i uge 6, samt afgrænsning af, hvem der ikke regnes som hjemløse. I analysen har vi ofte fokus på herbergbeboere, da det er målgruppen for den foreslåede reform. Herbergbeboerne er en delmængde af alle hjemløse i Danmark.

Housing First er en særlig type støtte til hjemløse

Housing First dækker over en særlig tilgang til at hjælpe hjemløse. I denne tilgang er grundopfattelsen, at boligen er en basal ret, og at alle derfor har behov for en sikker boligsituation. I tilgangen tilbydes den hjemløse derfor en selvstændig bolig og modtager samtidig bostøtte. Den danske hjemløseindsats er inspireret af *Housing First*-strategien, der fremhæver vigtigheden af at få hjemløse i egen bolig frem for behandling af de udfordringer, som den hjemløse måtte have, fx rusmiddelsbehandling, inden han tilbydes en bolig. Grundprincipperne i tilgangen er, at egen bolig er en basal menneskeret, støtte skal gives så længe der er behov, der skal tilbydes en selvstændig bolig i almindeligt byggeri, bolig og støttetilbud skal være adskilt, og der skal tages udgangspunkt i individets behov og selvbestemmelse. Indsatsen gives efter en 'trappetrinsmodel', baseret på en idé om, at man bedst kan hjælpe den hjemløse ét trin ad gangen.

Herbergforstander:

”Meningen er jo, at dette skal være et midlertidigt ophold – ikke et, der skal fastholde borgeren i en institution”

3. Lovgivning

Kapitlets indhold

I dette kapitel beskriver vi den lovgivning, der styrer kommunernes tilbud til hjemløse. I afsnit 3.1 undersøger vi hvilke muligheder kommunerne har i lovgivningen for at hjælpe de hjemløse med at få tag over hovedet, og i afsnit 3.2 beskriver vi udgifterne ved de forskellige tilbud. I afsnit 3.3 dykker vi ned i refusionsordningerne for kommunernes udgifter til botilbud, og i afsnit 3.4 beskriver vi kommunernes lovgivningsmæssige muligheder for at anvise billige boliger til hjemløse.

Kommunerne kan hjælpe borgere på forskellige måder

3.1 Hvilke muligheder har kommunerne?

Kommunerne har en række muligheder i serviceloven (SEL) og almenboligloven (ABL) i forhold til tilbud til hjemløse. Når borgeren har behovet for en given hjælp, bliver muligheden til en forpligtelse for kommunen. Hjemløses problemer er ofte komplekse, og der vil være flere forskellige tilbud og indsatser, der kan være relevante for den enkelte hjemløse. Flexibiliteten giver kommunerne mulighed for at styre belægningsgraden ved at anvende forskellige botilbud og derved minimere udgifterne. I tabel 3.1 nedenfor præsenteres de muligheder, som kommunerne har for at give botilbud til hjemløse.

Tabel 3.1 Oversigt over botilbud og bostøtte til hjemløse

Tilbud	Målgruppe	Formål
SEL § 85 Bostøtte	Personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer	Hjælp, omsorg, støtte, optræning og hjælp til udvikling af færdigheder
SEL § 110 Herberger	Personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig	Akut botilbud og hjælp til bolig-søgning
ABL § 105 Ældre- og handicapboliger	Ældre og personer med handicap, herunder personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne	Tilvejebringelse af passende almene ældreboliger samt oprettholdelse af livskvalitet
SEL § 107 Midlertidige botilbud	Personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer	Midlertidig hjælp til almindelige daglige funktioner, pleje og generel botræning
SEL § 108 Permanente botilbud	Personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne	Varig hjælp til almindelige daglige funktioner eller pleje

Kilde: Egen tilvirkning på baggrund af serviceloven (SEL) og almenboligloven (ABL).

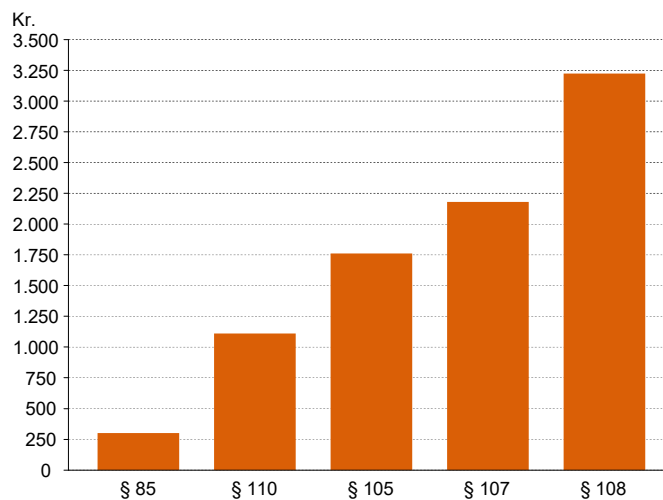
3.2 Priser på de forskellige botilbud

§ 85 er billigst og § 108 er dyrest

Prisen på de forskellige muligheder for kommunerne varierer, jf. figur 3.1. Figuren viser de gennemsnitlige dagstakster for de forskellige botilbud og indsatser. Bostøtte efter SEL § 85, dvs. bostøtte i eget hjem, er den billigste indsats at give hjemløse med en dagstakst på 300

kr.³ Længerevarende botilbud efter SEL § 108 er den dyreste med en gennemsnitlig dagstakst på 3.074 kr. Det skal dog bemærkes, at vi formentlig overvurderer udgifterne til botilbud efter SEL §§ 107 og 108, da disse tilbud også er målrettet personer med et fysisk handicap, hvilket vil trække gennemsnittet op.⁴ Herberger under SEL § 110 har en gennemsnitlig dagstakst på 1.111 kr. Det skal dog bemærkes, at herberger spænder over mange forskellige tilbud med meget varierende indhold, fx har Herberget Gl. Køge Landevej en dagstakst på 550 kr., mens Plejeafdelingen på Forchhammersvej på Frederiksberg har en dagstakst på mere end 6.000 kr.

Figur 3.1 Gennemsnitlige dagstakster for botilbud (2021-priser)



Anm.: Dagstaksten for bostøtte i eget hjem (SEL § 85) er baseret på et simpelt gennemsnit af priserne på CTI-, ICM- og ACT-indsatser (Rambøll og SFI, 2013; Amilon m.fl., 2017; Socialstyrelsen, 2017). Øvre estimater for dagstaksterne til CTI-, ICM- og ACT-indsatser er hhv. 235, 286 og 379 kr. Udgifterne til herberger og forsorgshjem (SEL § 110), socialpædagogisk støtte i botilbudslignende almene boliger (ABL § 105), midlertidige botilbud (SEL § 107) og længerevarende botilbud (SEL § 108) er baseret på data fra Den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM). Udgifterne er 300 kr. til SEL § 85, 1.111 kr. til SEL § 110, 1.761 kr. til ABL § 105, 2.085 kr. til SEL § 107 og 3.074 kr. til SEL § 108.

Kilde: Data fra SØM, Rambøll og SFI (2013), Amilon m.fl. (2017) og Socialstyrelsen (2017).

Typen af bostøtte efter Housing First-principperne

Der findes flere forskellige typer af bostøtte efter Housing First-principperne. Critical Time Intervention (CTI) er en fokuseret indsats, hvor intensiteten gradvist falder over ni måneder, hvorefter indsatsen ophører. Intensive Case Management (ICM) er en specialiseret støttet metode, målrettet borgere, der har behov for social og praktisk støtte i hverdagen. Assertive Community Treatment (ACT) er en integreret indsats, hvor behandlingsteamet består af forskellige fagligheder, som fx socialpædagoger og psykiatere. CTI er den billigste og mindst omfattende indsats mens ACT er den dyreste og mest omfattende indsats.

Beregning af udgift til bostøtte med Housing First

Udgiften til bostøtte efter Housing First-principperne er baseret på et gennemsnit af priserne på CTI-, ICM- og ACT-indsatser, som er hhv. 235 kr., 286 kr. og 379 kr. om dagen i 2021-priser (Rambøll og SFI, 2013; Amilon m.fl., 2017; Socialstyrelsen, 2017). Vi antager en ligelig fordeling på de tre typer af indsatser. ACT-indsatsen gives normalt kun i sjældne tilfælde, og en vægt på en tredjedel er højt sat. Der er dog tale om udgifter til de svagere

³ Det skal bemærkes, at dagstaksten er baseret på, at bostøtten gives efter Housing First-principperne. Kommunerne er ifølge § 85 ikke forpligtet til at give bostøtten efter Housing First-principperne. I den foreslåede lovgivning tilføjes § 85 a, der giver kommunalbestyrelsen mulighed for at tilbyde hjælp og støtte efter Housing First-tilgangen og få refusion herfor.

⁴ Dagstaksten på § 108-botilbud falder til 1.840 kr. ved kun at betragte botilbud med hjemløse som målgruppe og til 1.225 kr., på § 107-tilbud. Der er dog kun hhv. 6 og 13 tilbud, der udelukkende er målrettede hjemløse, og takstberegningen vurderes derfor som værende for usikker. I beregningerne i denne rapport anvender vi derfor den generelle pris for alle tilbud. Det betyder, at vi formentlig overvurderer omkostningerne ved den foreslåede lovgivning en smule, fordi vi vurderer, at nogle herbergebeboere kommer i botilbud efter §§ 107 og 108 som følge af lovforslaget.

hjemløse, som har boet mere end 90 dage på herberg, hvilket alt andet lige vil øge andelen, der har brug for ACT. Det skal bemærkes, at der potentielt kan være yderligere udgifter forbundet med bostøtte, fx misbrugsbehandling, da den hjemløses udfordringer bliver mere synlige for myndighederne. Der kan således i teorien opstå situationer, hvor SEL § 85 er dyrere end et herbergophold, hvis alternativet er et meget billigt herbergophold, og det viser sig, at der er betydelige følgeudgifter forbundet med behandling af den hjemløse.

3.3 Refusion af kommunernes udgifter til botilbud

Refusion under den nuværende lovgivning

Den nuværende lovgivning indeholder to typer af refusion: statsrefusion og mellemkommunal refusion. Kommunerne får 50 pct. refusion af staten for hjemløses ophold på herberg på ubestemt tid. Der er ingen refusion for ophold i øvrige boformer, SEL §§ 107 og 108 tilbud, eller refusion for bostøtte i egen bolig. For den mellemkommunale refusion skelnes der mellem opholds- og betalingskommune. Mellemkommunal refusion er alene relevant, når borgeren på et tidspunkt har flyttet sig over en kommunegrænse, og opholds- og betalingskommunen vil derfor ofte være en og samme kommune. Opholdskommunen har ansvaret for at hjælpe og yde den relevante støtte til en borger, mens betalingskommunen har betalingsforpligtelsen for borgeren og ofte er den kommune, hvor borgeren senest har haft bopælsadresse. Opholdskommunen, som oprindeligt ikke er betalingskommune, kan i nogle tilfælde overgå til også at blive betalingskommunen.⁵ Boks 3.1 beskriver ændringerne i refusion i den foreslåede lovgivning.

Boks 3.1 Ændringer i refusion i den foreslåede lovgivning

Udkastet til lovforslaget har flere foreslåede ændringer:

- Statsrefusionen på 50 pct. for ophold på herberger begrænses til 90 dage i et løbende år.
- Der ydes 50 pct. statsrefusion til bostøtte i eget hjem i op til to år efter udskrivning fra herberg, hvis borgeren er blevet visiteret før udskrivning fra herberget. Dette tilføjes med en ny § 85 a i serviceloven.
- Der ydes 50 pct. statsrefusion til ophold på SEL § 107 boformer i op til seks måneder efter udskrivning fra herberg, hvis borgeren er blevet visiteret før udskrivning fra herberget.
- Der foreslås ingen ændringer til mellemkommunal refusion.
- Kommunerne gives en betinget ret til at udskrive borgere fra herberg.

3.4 Kommunernes muligheder for at anvise boliger til hjemløse

Herberg som akut løsning, bolig som langtidsløsning

Herberger er vigtige som en akut boligløsning til hjemløse, men mange opholder sig længere tid på herbergerne end nødvendigt. Når en borger oplever at blive hjemløs, er det naturlige skridt at opsøge et herberg, hvis øvrige muligheder, fx at bo hos venner og familie, er udtømte. Herbergerne er dog ikke tiltænkt som en langvarig løsning for borgerne. Det er

⁵ Det kan fx ske, hvis opholdskommunen tilbyder en bolig med bostøtte til en borger i et botilbud og bostøtten ikke kan sidestilles med støtten i botilbuddet (Ankestyrelsens principalafgørelse 159-10), behovet for støtte først opstår efter borgeren er flyttet til opholdskommunen, eller hvis borgeren i en periode ikke har brug for støtte, men får brug for støtte senere (afbrudt forløb).

derfor vigtigt, at kommunen hurtigt finder en passende bolig til en borger, der er havnet på herberg, og får givet ham den rette støtte i hans nye hjem.

Kommunerne skal sikre balancerede boligområder

Kommunerne har adgang til en del af de almene boliger for at være med til at sikre, at socialt udsatte borgere har en bolig, som de har råd til at betale. Kommunen er ansvarlig for at beboersammensætningen i et boligområde er balanceret, og at der er det rigtige udbud af boliger til borgernes behov. For at sikre lige adgang til de almene boliger, udlejes de almene familieboliger som udgangspunkt til boligsøgende på almindelige ventelister, hvor alle kan skrive sig op, jf. ABL § 51.

Kommunerne kan anvise hver fjerde almene familiebolig

Almene boligorganisationer skal stille op mod hver fjerde ledige almene familiebolig til rådighed for kommunens løsning af påtrængende boligsociale opgaver i kommunen, jf. ABL § 59, stk. 1. Den kommunale anvisningsret ligger før den almindelige venteliste. Anvisningen skal ske efter en vurdering af borgerens behov samt med hensyntagen til boligområdets beboersammensætning. Efter ABL § 59, stk. 2, har kommunen mulighed for at indgå aftale med en boligorganisation om at få adgang til at anvise til mere end hver fjerde almene familiebolig. For almene ungdomsboliger gælder samme regler, mens det ikke er tilfældet for ældreboliger. Kommunen kan desuden indgå aftaler med private udlejere om ret til at anvise borgere med akutte boligbehov.

Kommunen kan afvige fra kravet til sammensætning af beboere

Som hovedregel gælder det, at kommunen ikke må anvise udsatte borgere, herunder fx hjemløse, til udsatte boligområder og forebyggelsesområder.⁶ Hvis der ikke er andre egnede boliger end i et udsat boligområde eller et forebyggelsesområde, skal hovedreglen fraviges efter ABL § 59 stk. 9. Her vægter det akutte boligbehov højere end kravet for beboersammensætningen. Fravigelsesreglen gælder kun hvis andelen af almene familieboliger i udsatte områder ikke udgør mere end 30 pct. af alle familieboligerne i kommunen.

⁶ ABL § 59, stk. 6 og 7 samt § 61 a, stk. 1 og § 61 b.

Hjemløs:

*”Hjælpen er altid
betinget”*

4. Incitamentener i den nuværende og i den foreslåede lovgivning

Kapitlets indhold

I dette kapitel opstiller vi i afsnit 4.1 hovedpointerne i den foreslåede hjemløserreform, i afsnit 4.2 en række forventelige scenarier ud fra kommunernes økonomiske incitamentener under den nuværende lovgivning og i afsnit 4.3 forventelige scenarier efter den foreslåede lovgivning. I afsnit 4.4 undersøger vi, hvordan de forventelige scenarier passer med registerdata for herbergbeboeres boligsituationen samt med interviews af herbergforstandere.

4.1 Resumé af den foreslåede hjemløserreform

Formål og virkemidler

Det primære formål med hjemløserreformen er at nedbringe tiden, som hjemløse bruger på herberg og at få flere hjemløse i egen bolig. Reformen indeholder tre centrale elementer:

- (1) Den statslige refusion for herbergophold, når den hjemløse har boet mere end 90 dage på et herberg inden for de seneste 12 måneder, fjernes.
- (2) Der introduceres en statslig refusion på 50 pct. til bostøtte i to år og midlertidige botilbud (SEL § 107) i seks måneder, hvis visitationen sker under et herbergophold.
- (3) Kommunerne får mulighed for at udskrive borgere fra herberg, hvis der er lavet en handleplan og der foreligger en anvisning til egen bolig eller visitation til et botilbud efter SEL §§ 107 eller 108.

Kommunale udgifter

For at undersøge kommunernes økonomiske incitamentener under den nuværende og den foreslåede lovgivning, tager vi udgangspunkt i de kommunale udgifter ved forskellige typer af tilbud, jf. tabel 4.1. Både SEL § 85 (bostøtte) og SEL § 107 (midlertidige botilbud) bliver billigere for kommunerne, mens SEL § 110 (herberger) bliver dyrere. Det skal bemærkes, at andre grupper end hjemløse, fx personer med handicap, kan bo i SEL §§ 107 og 108 tilbud, hvorfor udgifterne formentlig overvurderes. Det har dog ikke betydning for vores beregninger, som i værste fald vil undervurdere de offentlige besparelser ved lovforslaget.

Tabel 4.1 Kommunale udgifter ved forskellige typer af indsats

	Nuværende lovgivning	Foreslået lovgivning
	Pris per døgn for kommunen, kr.	
SEL § 85	300	150 (første to år) / 300 (efter to år)
ABL § 105	1.761	1.761
SEL § 107	2.085	1.042 (første 6 måneder) / 2.085 (efter 6 måneder)
SEL § 108	3.074	3.074
SEL § 110	555	555 (første 90 dage) / 1.111 (efter 90 dage)

Anm.: Dagstaksten for bostøtte i eget hjem (SEL § 85) er baseret på et simpelt gennemsnit af priserne på CTI-, ICM- og ACT-indsatser (Rambøll og SFI, 2013; Amilon m.fl., 2017; Socialstyrelsen, 2017). Øvre estimater for dagstaksterne til CTI-, ICM- og ACT-indsatser er hhv. 235, 286 og 379 kr. Udgifter til herberger og forsorgshjem (SEL § 110), socialpædagogisk støtte i botilbudslignende almene boliger (ABL § 105), midlertidige botilbud (SEL § 107) og længerevarende botilbud (SEL § 108) er baseret på data fra Den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM).

Kilde: Data fra SØM, Rambøll og SFI (2013), Amilon m.fl. (2017) og Socialstyrelsen (2017).

4.2 Forventelige scenarier i den nuværende lovgivning

To udfordringer i den nuværende lovgivning

I den nuværende lovgivning identificerer vi to områder, hvor der potentielt er incitamentsudfordringer:

- (1) I nogle tilfælde kan det ikke betale sig for betalingskommunen at hjælpe herbergbeboere over i andre boformer som fx egen bolig med omfattende bostøtte. Det er uagtet om den hjemløse bor i eller uden for betalingskommunen.
- (2) Det kan ikke betale sig for opholdskommunen at hjælpe herbergbeboere med en anden betalingskommune videre i egen bolig, uanset bostøttens omfang eller flytning til andre boformer.

Kommunen får kun refusion for herbergophold

Incitamentsudfordring (1) skyldes, at betalingskommunen får 50 pct. refusion udelukkende for herbergophold, hvilket i nogle tilfælde betyder, at det vil være billigere for kommunen at tilbyde borgeren et herbergophold, frem for at hjælpe borgeren i egen bolig med omfattende bostøtte. I situationer hvor det ikke kan betale sig at hjælpe den hjemløse i egen bolig, bor den hjemløse enten på et billigt herberg, eller der forventes at være flere udgifter end blot den direkte udgift til bostøtte, når den hjemløse flytter i egen bolig. Hertil skal nævnes, at kommunens mulighed for at hjælpe den hjemløse i egen bolig begrænses af mangel på egnede billige boliger og begrænset kapacitet i andre boformer. Kommunen kan dog ikke slippe sit ansvar for at hjælpe herbergbeboere videre i en anden boform, fx SEL §§ 107 og 108 eller ABL § 105, hvis der er et behov herfor.

Opholdskommunen risikerer at blive betalingskommune

Incitamentsudfordring (2) hænger sammen med, at herbergbeboere fra andre kommuner er udgiftsneutrale for opholdskommunen, fordi opholdskommunen får 100 pct. mellemkommunal refusion for herbergbrugernes ophold. Derudover risikerer opholdskommunen at overtage hele betalingsforpligtelsen, hvis den hjælper herbergbeboere med en anden betalingskommune videre i egen bolig eller et andet botilbud. I det tilfælde vil opholdskommunen nemlig overgå til at være den nye betalingskommune.

4.3 Forventelige scenarier i den foreslåede lovgivning

Udfordringer med den foreslåede lovgivning

I afsnit 4.2 beskrev vi incitamentsudfordringerne ved den nuværende lovgivning, mens vi i dette afsnit beskriver udfordringerne ved den foreslåede lovgivning. Den foreslåede lovgivning løser en del af incitamentsudfordringerne beskrevet i afsnit 4.2, og kommunerne tilskyndes i højere grad til at hjælpe mennesker ud af hjemløshed. Incitamentsudfordring (1) fra afsnit 4.2 løses, da refusionen omlægges til at være betinget på bostøtte efter Housing First, frem for på herbergophold. Vi identificerer følgende incitament i den foreslåede lovgivning:

- (1) Betalingskommunen tilskyndes i høj grad til at hjælpe egne borgere, der bor på herberg, i egen bolig eller flytning til et midlertidigt botilbud efter SEL § 107. Her ved løses incitamentsudfordring (1) beskrevet i afsnit 4.2.
- (2) Det kan ikke betale sig for opholdskommunen at hjælpe herbergbeboere med en anden betalingskommune videre i egen bolig, uanset bostøttens omfang eller flytning til andre boformer. Incitamentsudfordring (2) beskrevet i afsnit 4.2 løses således ikke.

Kommunerne vil i højere grad give bostøtte

Incitament (1) bundner i, at kommunens udgifter til bostøtte er markant lavere end udgifterne til herbergophold efter 90 dage. Kommunens udgifter til ophold i et botilbud efter SEL

§ 107 svarer til udgifterne til et herbergophold efter 90 dage på herberg. Det kan kun betale sig for kommunen at lade herbergbeboere blive på herberg, når herbergopholdet forventes at være kort, eller når herbergbeboeren har behov for en bostøtte, der er dobbelt så dyr som herbergopholdet.

**Opholdskommunen
tilskyndes fortsat
ikke til at hjælpe**

Incitamentsudfordring (2) er det samme som i den nuværende lovgivning, hvilket hænger sammen med, at den foreslåede reform ikke ændrer på den mellemkommunale refusionsordning. Herbergbeboere fra andre kommuner er fortsat udgiftsneutrale for opholdskommunen. Opholdskommunen risikerer at overtage hele betalingsforpligtelsen, hvis den hjælper herbergbeboere med en anden betalingskommune videre i egen bolig eller andet botilbud i opholdskommunen.

4.4 Scenarierne stemmer overens med virkeligheden

**Overensstemmelse
mellem interviews
og forventninger**

Vi har foretaget interviews med 17 herbergforstandere fordelt over hele landet, jf. boks 4.1. I vores interviews har vi blandt andet spurgt ind til herbergforstandernes forventninger til effekterne af reformforslaget, herunder unødige herbergophold, men også samarbejdet med henholdsvis opholds- og betalingskommuner. Der er i høj grad overensstemmelse mellem vores forventninger til kommunernes incitamenter og herbergforstandernes erfaringer. Vores interviews viser også, at herbergforstanderne ofte oplever, at der er mindre hjælp til hjemløse, der opholder sig uden for deres betalingskommune.

Boks 4.1 Interviews med herbergforstandere

Vi har udført interviews med 17 herbergforstandere over hele landet, hvor vi bl.a. har spurgt ind til forventningerne til unødige herbergophold som følge af reformforslaget.

De fleste herbergforstandere beskriver et godt samarbejde med opholdskommunen angående boligsøgning, men flere påpeger også, at det i høj grad er herberget, som driver søgningen efter bolig. For herbergbeboere, som opholder sig uden for deres betalingskommune, er det sværere at få tilbudt en bolig, fordi betalingskommunerne ofte er mere afventende og samarbejdet med herberget er mere perifært. Det gælder især, når betalingskommunen er en mindre kommune med færre ressourcer og færre skæve boliger.

I flere kommuner er der enten ingen eller reduceret hjælp til herbergbeboere med en anden betalingskommune. Borgere kan blive "fanget" mellem to kommuner, når begge kommuner vurderer, at den anden har ansvaret. Det betyder, at borgeren strandede på herberg indtil Ankestyrelsen tager stilling til, hvilken kommune der skal have betalingsforpligtelsen for borgeren.

Flede herbergforstandere påpeger desuden, at der er en risiko ved at betinge refusionsordningen for bostøtte og SEL § 107-botilbud på et forudgående herbergophold. Nogle få herbergforstandere er dog skeptiske over for denne problemstilling, da det vil være etisk forkert at forsøge at få en borger forbi et herberg inden visitation til bostøtte eller et SEL § 107-botilbud.

En herbergforstander nævner, at flere herbergbeboere burde være på et botilbud efter SEL § 107, men pga. økonomi og lange ventetider til botilbud efter SEL § 107, havner disse borgere i stedet på herberg. Det sker i sådan en grad at 5 ud af 11 herbergforstandere vurderer, at 10-33 pct. af deres beboere har et permanent behov for at bo i botilbud efter § 108. De resterende seks herbergforstandere vurderer, at 0-5 pct. af deres beboere har et permanent behov for at bo i botilbud efter SEL § 108.

**Forventninger
stemmer overens
med registerdata**

Vi har foretaget analyser på registerdata, som viser, at de forventelige scenarier overordnet set er i overensstemmelse med virkeligheden, og som understøtter, at der er udfordringer for herbergbeboere, der opholder sig uden for betalingskommunen. For herbergbeboere, der opholder sig i betalingskommunen, er egen bolig i egen kommune den hyppigste bolig-situation tre måneder efter et afsluttet herbergophold (47 pct.). For borgere med en anden betalingskommune end opholdskommunen er det kun 25 pct., der kommer i egen bolig i betalingskommunen tre måneder efter et afsluttet herbergophold. Tre måneder efter udflytning fra et herberg, er 26 pct. af borgerne, der har opholdt sig på herberg uden for deres betalingskommune, påbegyndt et nyt herbergophold. Til sammenligning er det 18 pct. af dem, der har opholdt sig på herberg i deres betalingskommune. Afslutningen på et herbergophold skyldes sjældent, at de hjemløse skifter boform til et botilbud efter SEL §§ 105, 107 eller 108.

Hjemløs om at vælge at bo på
gaden:

*”Alle de gode her-
berger er booket”*

5. Hjemløshed i Danmark

Kapitlets indhold

Den danske hjemløseindsats er inspireret af Housing First-strategien, som fremhæver vigtigheden af at få hjemløse i egen bolig. I dette kapitel dykker vi i afsnit 5.1 ned i litteraturen på området, og i afsnit 5.2 undersøger vi herbergbeboernes flyttemønstre og hvordan de skiller sig ud fra den øvrige befolkning på en række punkter.

Housing First får hjemløse ud af hjemløshed

5.1 Housing First i litteraturen

Housing First-strategien har både i danske og internationale undersøgelser vist sig fordelagtig ift. at få hjemløse ud af hjemløshed (Tsemberis m.fl., 2004; Rambøll og SFI, 2013; Pleace, 2016; Baxter m.fl., 2019; Socialstyrelsen, 2020). I Housing First-strategien er grundopfattelsen, at boligen er en basal ret. Den hjemløse tilbydes derfor en selvstændig bolig og modtager samtidig bostøtte. Det står i kontrast til andre hjemløsestrategier, hvor den hjemløses udfordringer først behandles, og boligsituationen først herefter løses. I jo højere grad grundprincipperne i Housing First-strategien overholdes des større er effekten af Housing First (Busch-Geertsema, 2014; Pleace, 2016).

Den foreslåede lovgivning hjælper på incitamenterne

Flere aktører peger dog på, at den nuværende danske lovgivning står i vejen for at hjælpe de hjemløse pga. incitamentsproblemer hos kommunerne. Fx påpeger Lars Benjaminsen fra VIVE, at ændringer i refusionsreglerne i retning af mere kommunal finansiering for de lange ophold vil øge kommunernes incitament til at give Housing First frem for at tilbyde plads på herberg.⁷ Rådet for Socialt Udsatte påpeger desuden, at det nye udkast til lovforslag tager hul på en omlægning af de økonomiske incitamentter på hjemløseområdet, som er mere målrettet Housing First-strategien.⁸ Foruden udfordringer med kommunale incitamentter, påpeges også tilgængeligheden af egnede billige boliger som en barriere for at få hjemløse ud af hjemløsheden (Benjaminsen m.fl., 2017).

5.2 Hjemløshed i tal

Der er 5.789 hjemløse i 2022

Den seneste hjemløsetælling fra VIVE viser, at vi i 2022 har 5.789 hjemløse personer i Danmark, jf. figur 5.1.a (Benjaminsen, 2022). Det skal dog bemærkes, at opgørelsen fra 2022 potentielt kan være lavere end det faktiske tal pga. Covid-19. Hjemløsetællingerne foregår i uge 6 og viser således antallet af hjemløse opgjort på et nedslagstidspunkt. Tællingerne viser, at antallet af hjemløse har været faldende siden 2017 efter otte år med stigninger. Faldet fra 2019 til 2022 kan bl.a. forklares ud fra et stort fald i antallet af hjemløse i Aarhus og Frederiksberg Kommune, som i alt er på 330 personer i de to kommuner. Benjaminsen (2022) påpeger, at faldet i hjemløsheden formentlig i høj grad kan tilskrives tiltag med et strategisk fokus på at omlægge hjemløseindsatsen med afsæt i Housing First-tilgangen. I figur 5.1.b fordeles tællingen i 2022 på forskellige typer af hjemløse. Her udgør

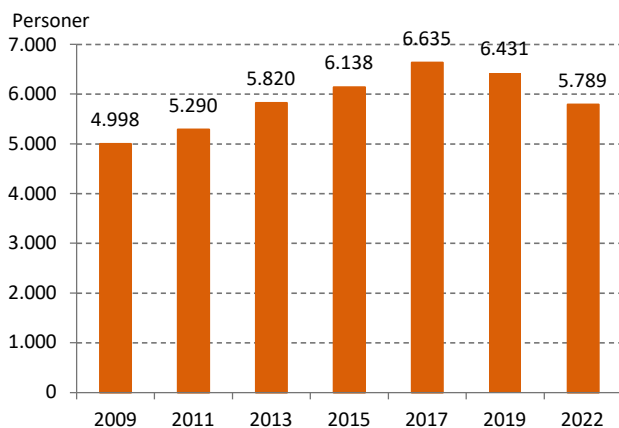
⁷ <https://www.altinget.dk/social/artikel/vive-lad-os-styrke-det-nederste-sociale-sikkerhedsnet#.XK7lArjVmZg.twitter>.

⁸ Pressemeddelelse, Rådet for Socialt Udsatte d. 25. oktober 2021: <https://udsatte.dk/nyheder/staerkt-udspil-er-nybrud-indsatsen-afskaffe-hjemloshed>.

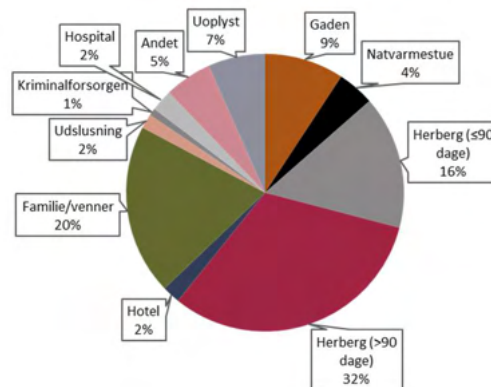
herbergbeboere den klart største andel med 47 pct., mens ca. 20 pct. bor hos venner og familie og under 10 pct. bor på gaden.

Figur 5.1 Hjemløse i Danmark

Figur 5.1.a Antal hjemløse i Danmark mellem 2009 og 2022



Figur 5.1.b Fordeling af hjemløse i forhold til overnatningstype i 2022



Anm.: Antal hjemløse er opgjort ved et nedslag i uge 6 og er således udtryk for antal fuldtidshjemløse i Danmark.

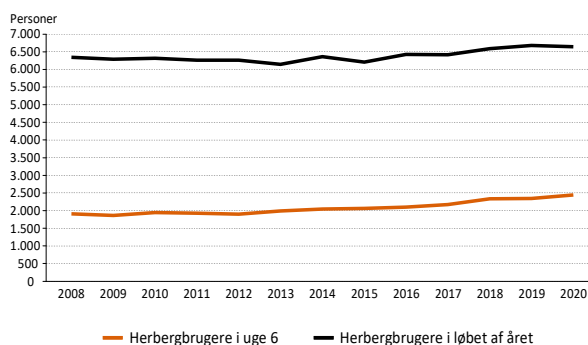
Kilde: Benjaminsen (2022) samt egne beregninger af andele på herberg med under eller over 90 dage.

Herbergbeboere kan identificeres i registrene

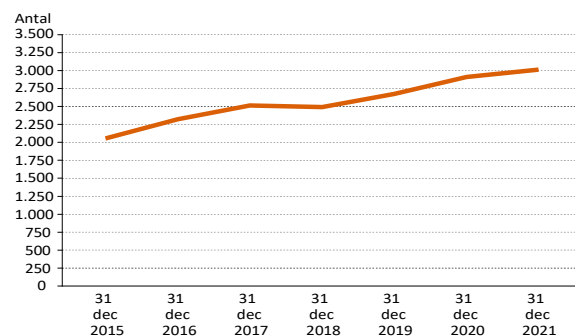
Da udkastet til hjemløse-reformen er målrettet herbergbeboerne, dykker vi ned i denne gruppe. På baggrund af Danmarks Statistiks registre, er det muligt at identificere alle, der har opholdt sig på et herberg. Antallet af unikke herbergbeboere i løbet af et år har været stabilt siden 2008, dog har der samtidig været en stabil stigning af herbergbeboere i uge seks siden 2012, jf. figur 5.2.a. Det skal bemærkes, at antallet af herbergbeboere i uge seks er baseret på registerdata, men er inden for ± fem pct. af estimerne i VIVE's hjemløsetællinger. Hvis antallet af herbergbeboere opsplittes på længden af herbergforløbet, var der i 2019 i alt 6.675 herbergbeboere, hvoraf 3.790 havde et herbergophold på mere end 90 dage.

Figur 5.2 Udvikling i herbergbeboere og herbergpladser over tid

Figur 5.2.a Antal herbergbeboere i Danmark mellem 2008 og 2020



Figur 5.2.b Herbergpladser mellem 2015-2021



Anm.: I figur 5.2.a er herbergbeboere i uge 6 opgjort på baggrund af registerdata, men ligger inden for +/- fem pct. af estimerne i VIVE's hjemløsetællinger (Benjaminsen, 2022).

Kilde: Figur 5.2.a: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks statistik. Figur 5.2.b: Data fra Social- og Ældreministeriets tilbudportal.

Udgifterne til herberger er steget markant siden 2015

Til trods for, at antallet af herbergbeboere kun har været svagt stigende siden 2009, har der været en markant stigning i udgifterne til herberger. I 2015 var udgifterne cirka 896 mio. kr. mens de i 2020 var 1,2 mia. kr., jf. Social- og Ældreministeriet (2022). Det svarer til en stigning på 34 pct. De øgede udgifter afspejler sig også i et øget antal af herbergpladser, jf. figur 5.2.b. I samme periode er antallet af herbergpladser steget med 42 pct., fra ca. 2.000 til ca. 3.000 pladser. Det skal dog bemærkes, at 7 pct.-point af stigningen skyldes en udvikling i antal pladser på mandekrisecentre. I 2020 var der 147 pladser på mandekrisecentre, mens det i 2015 drejede sig om et fåtal af pladser. Opgørelsen skal dog ikke ses som udtryk for, at der er det nødvendige antal herbergpladser.

De hjemløse opholder sig oftest i bykommuner

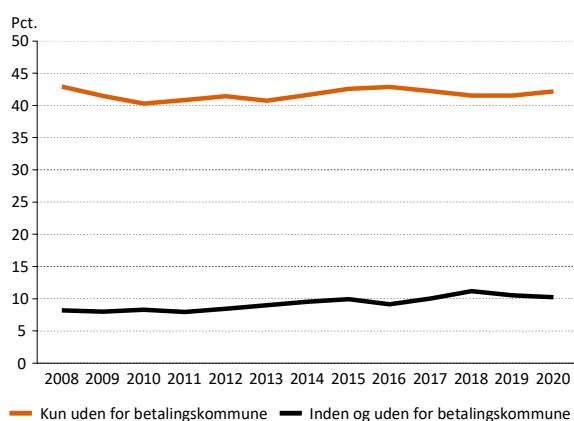
Ca. 85 pct. af alle hjemløse opholder sig i bykommuner. Der er dog stadig 850 hjemløse, der opholder sig i landkommuner. Landkommuner er defineret som kommuner, hvor den største by har under 20.000 indbyggere og som ligger uden for Københavns omegn. Knap 25 pct. af de hjemløse opholder sig i København, mens det er knap 45 pct., der opholder sig i København eller Københavns omegn.

Herbergbeboerne opholder sig ofte uden for betalingskommunen

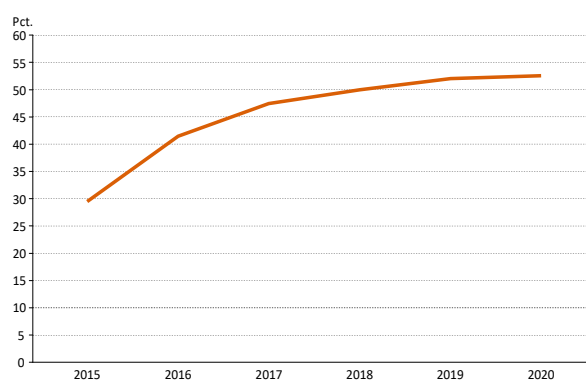
Over halvdelen af herbergbeboerne har været på et herbergophold uden for deres betalingskommune. Heraf har mere end 40 pct. kun haft herbergophold uden for deres betalingskommune i et givent år fra 2008 til 2020, mens op mod ti pct. har opholdt sig på herberg både i betalingskommunen og i en anden kommune, jf. figur 5.3.a. Efter fem år har lidt mere end halvdelen af herbergbeboerne med mere end 90 dage på et herberg uden for betalingskommunen været flyttet tilbage til deres betalingskommune, jf. figur 5.3.b. Tilbageflytningerne kan skyldes forskellige faktorer, fx egen bolig, nyt herbergophold eller et andet boligtilbud. Det er dog ikke alle, der bliver boende i betalingskommunen. At det kun er lidt over halvdelen, der har været tilbage i betalingskommunen indikerer, at knap halvdelen af herbergbeboerne har en minimal tilknytning til deres betalingskommune.

Figur 5.3 Flyttemønstre for herbergbeboere

Figur 5.3.a Andel herbergbeboere uden for betalingskommunen



Figur 5.3.b Tilbageflytning til betalingskommunen efter herbergophold uden for betalingskommunen i 2015



Anm.: Figur 5.3.a viser andelen af herbergbeboere som kun bor på herberg uden for betalingskommunen og herbergbeboere som både bor på herberg i betalingskommunen og uden for betalingskommunen i et givent år. Figur 5.3.b viser andelen af herbergbeboere uden for betalingskommunen i 2015 med herbergophold af minimum 90 dages varighed inden for 12 måneder, som flytter tilbage til den oprindelige betalingskommune i de efterfølgende år. Vi betragter kun den første tilbageflytning. Dvs. en borger tælles kun med én gang, hvorfor flere tilbageflytninger – som følge af nye udflytninger – ikke tælles med. Figuren viser kun andelen af borgere, der på et tidspunkt har været flyttet tilbage. Figuren viser således *ikke* andelen, der både er flyttet tilbage og bor i betalingskommunen i det givne år.

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

Ca. ti pct. opholder sig udelukkende i anden region end betalingskommune

Hvis man i stedet ser på, hvor langt væk fra deres betalingskommune den hjemløse opholder sig, er det i perioden fra 2008-2020 ca. 80 pct., der opholder sig på herberg i samme region, som betalingskommunen er placeret i. For de resterende ca. 20 pct. gælder det, at knap halvdelen opholder sig på herberg både i samme region som betalingskommunen er placeret i og udenfor. De resterende lidt mere end ti pct. opholder sig på herberg uden for den region, som betalingskommunen ligger i.

Herbergbeboere skifter adresse ti gange oftere end andre

Herbergbeboere skifter ikke kun oftere mellem kommuner, men har også generelt betydeligt flere adresseskift. Herbergbeboere skifter adresse ti gange oftere, end den gennemsnitlige befolkning. I gennemsnit har danskerne ca. 0,5 adresseskift i løbet af en femårig periode, mens herbergbeboere med mere end 90 dage på herberg i gennemsnit har ca. fem adresseskift i løbet af en femårig periode.

Herbergbeboerne adskiller sig fra den øvrige befolkning

Herbergbeboerne adskiller sig i høj grad fra den øvrige befolkning på en lang række parametre, jf. tabel 5.1. Fx er cirka tre ud af fire herbergbeboere mænd, mens mænd udgør ca. halvdelen af befolkningen. Halvdelen af herbergbeboerne har grundskolen som højest fuldførte uddannelsesniveau, mens det kun er 17 pct. for befolkningen. Herbergbeboerne er i gennemsnit på offentlig forsørgelse i mere end ni måneder om året, og fem gange så mange som den gennemsnitlige befolkning har modtaget mindst én forebyggende foranstaltning. Forebyggende foranstaltninger dækker over en indsats, der igangsættes inden for familiens rammer for at undgå anbringelse uden for hjemmet. Sammenligner man herbergbeboere med henholdsvis over og under 90 dage på herberg er forskellene minimale.

Tabel 5.1 Karakteristika for herbergbeboere og befolkningen i 2019

	Generel befolkning (18-65 år)	Brugere af herberg (18-65 år)	Brugere af herberg (≤ 90 dage)	Brugere af herberg (> 90 dage)
Mænd (pct.)	50 pct.	76 pct.	74 pct.	77 pct.
Gennemsnitsalder (år)	41,9 år	40,3 år	40,4 år	40,2 år
Alder mellem 18-29 år (pct.)	27 pct.	30 pct.	30 pct.	30 pct.
Alder mellem 60-65 år (pct.)	10 pct.	5 pct.	6 pct.	5 pct.
Grundskole som højest fuldførte uddannelse (pct.)	17 pct.	52 pct.	53 pct.	51 pct.
Gennemsnitligt antal uger med offentlig ydelse i ét år	9 uger	41 uger	40 uger	42 uger
Født i Danmark, Grønland eller Færøerne (pct.)	83 pct.	77 pct.	80 pct.	75 pct.
Har børn (pct.)	62 pct.	42 pct.	44 pct.	41 pct.
Har modtaget forebyggende foranstaltninger som barn (pct.)	3 pct.	15 pct.	15 pct.	15 pct.

Anm.: Opgørelsen af offentlige ydelser er baseret på Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM, og SU og barseldagpenge indgår ikke.

Kilde: Registerdata fra Danmarks Statistik og egne beregninger.

Hjemløs:

”Jeg ved, at hvis jeg tager tilbage til Jylland, ryger jeg tilbage i det samme”

6. Konsekvenser af den foreslåede hjemløserreform

Kapitlets indhold

I dette kapitel dykker vi ned i de forventede konsekvenser af den foreslåede reformaftale. I afsnit 6.1 undersøger vi, hvilke hjemløse som reformforslaget forventes at hjælpe, og i afsnit 6.2 beskriver vi udfordringerne ved at betinge den kommunale refusion af Housing First-udgifterne på et forudgående herbergophold. I afsnit 6.3 dykker vi ned i de kommunale økonomiske incitamenter, og i afsnit 6.4 beregner vi forventede provenueffekter af reformforslaget.

Hensigtsmæssig reform, men fortsat udfordringer

Reformen er nødvendig for at imødekomme udfordringerne på hjemløseområdet, og incitamenterne er grundlæggende hensigtsmæssige i forhold til formålet. Hjemløserenform løser en stor del af udfordringerne, men der er fortsat områder, der kan justeres. I de følgende afsnit, dykker vi ned i udfordringerne.

6.1 Hjemløserenform hjælper ikke alle i målgruppen

Halvdelen bor på herberg uden for betalingskommunen

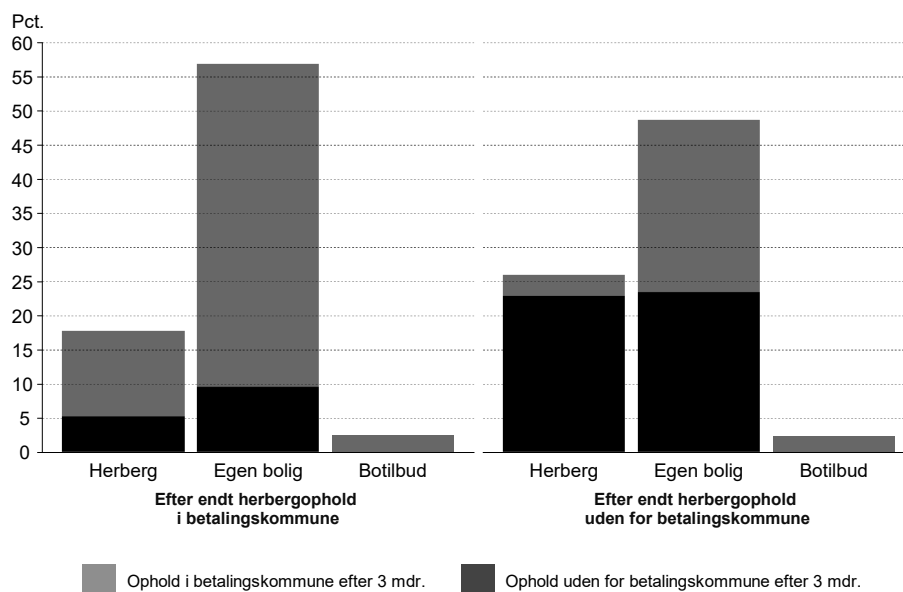
Ca. halvdelen af herbergbeboerne tager ophold på et herberg i en anden kommune end betalingskommunen. Den nye opholdskommune har et meget lille incitament til at hjælpe borgere med en anden betalingskommune, da opholdskommunen derved risikerer at overtage betalingsforpligtelsen for borgeren og blive den nye betalingskommune. Som tidligere beskrevet, er andelen af herbergbeboere, der tager ophold i en anden kommune end betalingskommunen, relativt stabil over tid. Mere end 40 pct. tager kun ophold på herberg uden for betalingskommunen, mens ti pct. både tager ophold på herberg i betalingskommunen og uden for betalingskommunen.

Det er svært at få hjemløse tilbage til deres betalingskommune...

Det er en stor udfordring for betalingskommunerne at få borgere, der opholder sig på herberg i en anden kommune, til at flytte tilbage til betalingskommunen. Størstedelen af herbergbeboere med mere end 90 dage på herberg i 2015, som vender tilbage til betalingskommunen efter endt herbergophold, gør det umiddelbart efter det afsluttede ophold, jf. kapitel 5. I lidt under halvdelen af tilfældene får betalingskommunen ikke herbergbeboeren tilbage i løbet af fem år. Det kan fx skyldes, at borgeren skifter betalingskommune. I flere tilfælde flytter borgeren også ud af kommunen igen.

... og i egen bolig i deres betalingskommune

Betalingskommunerne har svært ved at få borgerne i egen bolig, når borgerne bor på herberg uden for deres betalingskommune. Figur 6.1 viser herbergbeboernes boligsituation tre måneder efter udflytning fra et herberg, hvor opholdet varede mindst 30 dage. Når en herbergbeboer bor på herberg i betalingskommunen, er den mest sandsynlige boligsituation tre måneder efter endt herbergophold, at borgeren er i egen bolig i betalingskommunen (47 pct.). For herbergbeboere med en anden betalingskommune end opholdskommunen er det næsten samme andel, der kommer i egen bolig i betalingskommunen (25 pct.) som i andre kommuner (23 pct.).

Figur 6.1 Boligsituation tre måneder efter endt herbergophold mellem 2008-2020


Anm.: Figuren viser herbergbeboeres boligsituation tre måneder efter endt herbergophold i perioden 2008-2020. Der indgår kun herbergophold med en varighed af minimum 30 dage. Grafens andele summerer ikke til 100 pct., hvilket primært skyldes, at borgerens adresse ikke kan matches til BBR, men også pga. borgere i fængsel, på hotel, uden adresse, i anden institution eller døde. Botilbud er ikke opdelt på ophold i eller uden for betalingskommune.

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

Nogle hjemløse rammes negativt af reformen

Vi forventer, at 25 pct. af herbergbeboerne, der bor på herberg uden for betalingskommunen, ikke bliver hjulpet af hjemløserenform. Interviews af 17 herbergforstandere peger på, at en andel af herbergbeboerne ikke ønsker at flytte tilbage til betalingskommunen, fx pga. frygt for et bestemt miljø eller mangel på netværk. Fx siger en hjemløs, vi har interviewet: *"Jeg ved, at hvis jeg tager tilbage til Jylland, ryger jeg tilbage i det samme"*. Adspurgt om han vil flytte til betalingskommunen, svarer en anden hjemløs: *"Nej. Jeg har ikke råd til transporten – Alle mine venner er i København"*. Herbergbeboere, som ikke ønsker at flytte til betalingskommunen, risikerer at blive gadesovere, hvis betalingskommunen får ret til at udskrive dem blot ved anvisning af en bolig.

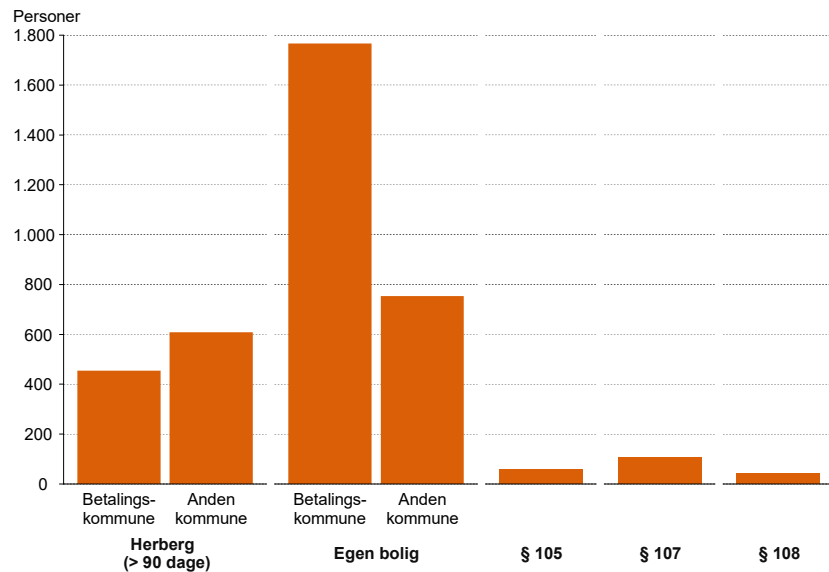
Andelen, der rammes negativt, er baseret på et skøn

Gruppen af herbergbeboere er meget broget. Det er derfor naturligt, at herbergforstandernes forventninger til, hvor mange der ikke ønsker at flytte til betalingskommunen, varierer markant. Antagelsen om 25 pct. er således et groft skøn baseret på medianværdien af herbergforstandernes forventninger. Vi anser knap halvdelen som en maksimumværdi for andelen af herbergbeboere, der ikke ønsker at flytte til betalingskommunen, da kapitel 5 viste, at mere end halvdelen på et tidspunkt flytter tilbage til betalingskommunen.

Nogle hjemløse vil bevare status quo

Vi forventer, at 20 pct. forbliver herbergbeboere, på trods af et ønske om egen bolig i betalingskommunen. Erfaringer fra kommunerne viser, at 8 til 9 ud af 10 hjemløse er i stand til at fastholde egen bolig, når der gives bostøtte efter Housing First-principperne. Det betyder samtidig, at 10-20 pct. forventes at falde tilbage i hjemløshed. Dertil forventer vi, at kommunerne i få tilfælde enten intentionelt eller grundet ressourcemangel vil fastholde borgere på herberg på trods af en stor økonomisk tilskyndelse til at anvise en bolig til borgeren.

Figur 6.2 Forventet boligsituation for langtidsherbergbeboere efter foreslået lovgivning



Anm.: Figuren viser den forventede boligsituation, såfremt den foreslåede lovgivning allerede var implementeret for herbergbeboere med over 90 dage på herberg i løbet af et år.

Kilde: Egne beregninger baseret på registerdata fra Danmarks Statistik.

**Vi beregner
hjemløserreformens
forventede effekter**

Figur 6.2 viser de forventede effekter af hjemløserreformen. Vi tager udgangspunkt i herbergbeboere i 2019, der har boet mere end 90 dage på herberg. For at illustrere de forventede effekter af hjemløserreformen, antager vi, at fordelingen på boform og egen bolig finder sted umiddelbart efter et herbergophold på 90 dage, da kommunen ikke længere vil få refusion efter de 90 dage. Vi anvender den faktiske fordeling efter endt herbergophold til at illustrere den forventede fordeling efter reformen. Mens størstedelen af herbergbeboerne med lange herbergophold forventes at komme i egen bolig, så forventes over 1.000 herbergbeboere at blive fastholdt på herberg i mere end 90 dage. Hertil kommer risikoen for at herbergbeboere, der opholder sig uden for betalingskommunen og ikke ønsker at flytte tilbage, ender som gadesovere. For borgere med et herbergophold under 90 dage, forventer vi ikke at reformen har direkte effekter.⁹

6.2 Risiko for få Housing First-tilbud og unødige herbergophold

**Risiko for, at for få
tilbydes Housing
First-indsats**

I den foreslåede hjemløserreform er der risiko for, at kommunerne vil tilbyde for få Housing First-indsatser til hjemløse. Forslaget lægger nemlig op til, at betalingskommunen kun kan få refusion for bostøtte efter Housing First-principperne (foreslået SEL § 85 a), hvis visitationen er sket *mens* borgeren har opholdt sig på et herberg.¹⁰ Med begrænsningen for berettigelse af refusion risikerer man, at kommunerne i mindre grad end nødvendigt vil tilbyde Housing First, hvis tilbuddet ikke ligger i umiddelbar forlængelse af et herbergophold. Der er således ikke det samme incitament til at hjælpe dem, som ikke bor på herberg eller personer i risiko for hjemløshed, fx de mere end 500 hjemløse, der bor på gaden.

⁹ Reformforslaget gør bostøtte efter Housing First-principperne billigere, hvorfor der er en sandsynlighed for at også herbergbeboere med korte herbergophold får glæde af reformforslaget. Denne effekt har vi ikke regnet på.

¹⁰ Den foreslåede lovgivning indebærer en tilføjelse til § 85 i form af § 85 a, der giver kommunalbestyrelsen mulighed for at tilbyde hjælp og støtte efter Housing First-tilgangen og få refusion herfor.

Eksempler, hvor Housing First bliver dyrt for kommunen

To eksempler kan illustrere incitamentsudfordringerne fra kommunernes perspektiv. I det første eksempel bor en hjemløs og hans hund skiftevis hos venner og på gaden, fordi de fleste herberger ikke tillader hunde. Betalingskommunen kan anvise en bolig til ham med omfattende støtte, eller de kan vente, indtil han en dag overnatter på et herberg. Betalingskommunen skal betale den fulde pris for bostøtten, hvis han visiteres uden at opholde sig på et herberg, hvilket gør det markant dyrere for betalingskommunen at yde omsorg og støtte. I det andet eksempel bor en borger i egen bolig med mindre bostøtte. På det sidste er hendes evne til at opretholde boligen dog forværret. Betalingskommunen kan vælge at give en mere omfattende bostøtte efter Housing First-tilgangen, eller den kan fortsætte med den nuværende ordning, der måske resulterer i, at hun bliver hjemløs. I tilfælde af hun bliver hjemløs, vil betalingskommunen få 50 pct. refusion på bostøtten, hvis hun ender på herberg. I begge eksempler betyder de økonomiske incitamerter, at borgeren er i risiko for ikke at modtage Housing First, når behovet opstår.

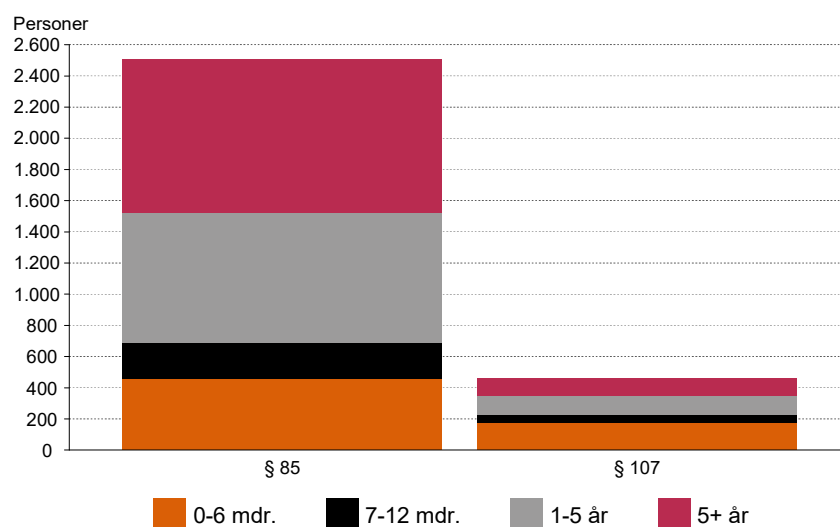
Tilskyndelse til unødige herbergophold

I den foreslåede hjemløserreform er der desuden risiko for en uheldig tilskyndelse for kommunerne til at gøre brug af korte unødige herbergophold. Som beskrevet ovenfor, er kommunernes incitament til at hjælpe hjemløse, der ikke opholder sig på herberg, betydeligt mindre, da udgiften for kommunen vil være dobbelt så stor. Det betyder, at der er en risiko for, at kommunerne vil sende borgere på kanten af hjemløshed forbi et herberg, inden de visiteres til bostøtte efter Housing First-principperne (foreslået SEL § 85 a) eller midlertidige botilbud (SEL § 107), da kommunen derved vil blive berettiget til refusion.

2.300 personer er i risiko for unødigt herbergophold

Vi skønner, at der årligt vil være ca. 2.300 borgere, som er i risiko for at blive tilskyndet et unødigt herbergophold af kommunen. Skønnet er baseret på 2.029 opstartede bostøtteforløb og 281 botilbudsforløb efter SEL § 107, hvor borgeren tidligere har været på et herbergophold. Vi opdeler gruppen i to. Den ene gruppe har fået et tilbud maksimalt seks måneder efter et herbergophold, og den anden gruppe har fået et tilbud mere end seks måneder efter endt herbergophold. Det er den sidste gruppe, der er i risiko for unødige herbergophold som følge af forslaget, jf. figur 6.3.

Figur 6.3 Opstartede bostøtte- eller botilbudsforløb i 2019, fordelt på tid siden herbergophold



Anm.: Der tages udgangspunkt i opstartede forløb i 2019.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik

Vores antagelser i opgørelsen

For at de unødige herbergophold kan blive en realitet, må vi således antage, at det økonomiske incitament for kommunerne er tilstrækkelig stort. En kommune sparer ca. 40.000 kr. ved at få refusion for bostøtte efter Housing First-tilgangen, når der antages en daglig besparelse på 150 kr. og et 9 måneders forløb. Vi skelner desuden mellem bostøtte- og botilbudsforløb opstartet inden for seks måneder af et endt herbergophold og efter seks måneder af et endt herbergophold. Vi antager derved også, at der går en grænse ved seks måneder, som indikerer om den tilbudte bostøtte ligger i umiddelbar forlængelse af det oprindelige herbergophold.

Tilbud umiddelbart i forlængelse af herbergophold

Vi forventer, at incitamenterne i lovforslaget vil virke efter hensigten for borgere med et opstartet bostøtte- eller botilbudsforløb inden for seks måneder af et endt herbergophold. Vi antager således, at bostøtte eller botilbudsforløb kan startes op i umiddelbar forlængelse af herbergopholdet for denne gruppe. Motivationen herfor er, at behovet allerede er til stede ved udskrivning fra herberget, og kommunen kan derfor sikre sig refusion ved at foretage en visitation inden udskrivning.

Unødige ophold på herberg for nogle borgere

Gruppen af borgere med et opstartet bostøtte- eller botilbudsforløb mere end seks måneder efter endt herbergophold er i risiko for et *ekstra* og unødigt herbergophold. Det skyldes, at reformen tilskynder kommunerne at få disse borgere forbi et herberg inden visitationen, hvis kommunen skal opnå refusion. Vi antager derved også, at kommunen i realiteten kan få en del af borgerne i denne gruppe forbi et herberg, fordi de tidligere har været på herberg, og at det derfor er lettere for kommunen at overbevise borgeren om, at det er nødvendigt for at få tilkendt bostøtte eller botilbud. Det skal bemærkes, at borgere uden tidligere ophold på herberg også kan blive tilskyndet et herbergophold inden visitation til bostøtte eller botilbud. Vi har dog ikke regnet på dette scenarie, da vi anser det som værende mindre sandsynligt, at kommunerne vil sende borgere forbi et herberg, som aldrig har været på et herberg.

Boks 6.1 Erfaringer på baggrund af interviews med herbergforstandere

I interviews med 17 herbergforstandere over hele landet, har vi spurgt ind til forventningerne til unødige herbergophold som følge af reformforslaget. Flere herbergforstandere anerkender, at betingelsen om et forudgående herbergophold for at være berettiget til refusion for udgifter til bostøtte og botilbud efter SEL § 107 potentielt kan få nogle kommuner til at udnytte systemet.

Der er variation i, om herbergforstanderne allerede selv havde overvejet problematikken. Enkelte herbergforstandere modsætter sig også denne udfordring pga. etiske barrierer eller besværligheder forbundet med spekulation i refusion. Samlet set viser vores interviews, at der er indikationer på en reel udfordring, som kommunerne kan spekulere i.

Skønnet skal ses med forbehold

Skønnet på 2.300 personer i risiko for et unødigt herbergophold skal ses med forbehold, og det skal pointeres, at det i realiteten kun vil være en andel af borgerne, som bliver sendt forbi et herberg. For det første kan det være svært for kommunerne at gennemskue muligheden for at få refusion. For det andet kan etiske barrierer, som påpeget af to interviewede herbergforstandere, stå i vejen for at spekulere i at få refusion. For det tredje kan nogle borgere nægte at gøre, som kommunen foreslår, og i stedet insistere på at få støtte uden et nyt herbergophold.

Herbergforstandere anerkender incitamenterne

For at få en fornemmelse af, om der er tale om et reelt eller teoretisk problem, har vi været i kontakt med en række herbergforstandere, jf. boks 6.1. Flere herbergforstandere anerkender, at de økonomiske incitament i lovforslaget potentielt kan få nogle kommuner til at udnytte systemet for at være berettiget til refusion. Om kommunerne reagerer på den utilsigtede økonomiske tilskyndelse i lovforslaget, kommer bl.a. an på størrelsen af incitamentet, og hvor tydeligt incitamentet er.

6.3 Incitamentsudfordringer i kommunerne koster samfundet dyrt

Stor prisforskel mellem herbergsplads og bostøtte

Kommunerne har en række muligheder i forhold til omsorg, støtte og hjælp til hjemløse, og prisforskellene mellem disse muligheder er markante. Prisforskellene blev præsenteret i afsnit 3.2. Tabel 4.1 viste nogle af støttemulighederne og de dertilhørende gennemsnitlige dagstakster under både den nuværende og foreslåede lovgivning. Som tidligere beskrevet i afsnit 4.1 er bostøtte efter SEL § 85 den billigste mulighed med en dagspris på 300 kr., efterfulgt af herbergophold (SEL § 110) med en dagspris på 1.111 kr. Vi antager, at bostøtte gives efter principperne i Housing First. Øvrige botilbud er dyrere og gives til borgere, der vurderes ikke at kunne klare sig i egen bolig.

Kommunens har et økonomisk incitament i valg af støtte

Kommunerne vil have et økonomisk incitament til at give den billigste støtte for at have den laveste direkte udgift. Der vil dog også være indirekte udgifter, som gør regnestykket for kommunerne mere komplekst, når de skal vælge, hvilken støtte borgeren skal tilbydes. Nogle borgere har brug for mere omfattende støtte for at undgå igen at havne i hjemløshed og derved medføre yderligere udgifter for kommunerne. Vores beregnede dagstakst på 300 kr. er derfor formentligt et højt skøn, da kommuner i højere grad må forventes at gøre brug af CTI og ICM. Et skøn i den høje ende betyder dog, at vi ikke overvurderer den samfundsøkonomiske konsekvens.

Merudgifter på 35 mio. kr. årligt pga. incitament

Vores beregninger viser, at de kommunale incitamentsudfordringer koster samfundet omkring 35 mio. kr. om året i direkte udgifter og rammer potentielt hver fjortende herbergbeboer. Tabet er baseret på merudgiften ved, at nogle herbergbeboere bliver på herberg, fordi de kun tilbydes en bolig i betalingskommunen, som de ikke ønsker at flytte til. Det kan nemlig kun betale sig for betalingskommunen at tilbyde bolig i betalingskommunen, og det kan blive dyrt for andre kommuner at hjælpe den hjemløse i egen bolig. Derudover er det sværere for herbergerne at hjælpe deres beboere med boligsøgning i kommuner uden for opholdskommunen, da de fx ikke på samme måde har mulighed for at tage med den hjemløse ud og se en bolig, som ville være tilfældet inden for betalingskommunen. Vi gør brug af en række antagelser til at beregne de direkte merudgifter, jf. boks 6.2.

Betydelig merudgift ift. samlede udgifter til herberger

En merudgift på 35 mio. kr. årligt er betydelig sammenlignet med udgifterne til herberger efter reformens indførelse, som årligt forventes at blive på omkring 584 mio. kr. Efter reformen træder i kraft, og flere kommer i egen bolig, forventer vi et fald i antallet af overnatninger på herberg fra ca. 807.000 til ca. 526.000 overnatninger årligt. Med en gennemsnitlig dagstakst på 1.111 kr. for en herbergplads, forventes udgifterne til herberger derved at blive ca. 584 mio. kr. årligt. Merudgiften på 35 mio. kr. som følge af kommunale incitamentsudfordringer forventes således at blive seks pct. af de samlede forventede udgifter til herberger efter reformen træder i kraft.

Boks 6.2 Beregning af direkte merudgifter som følge af kommunale incitamentsudfordringer

Beregningen af merudgifterne forbundet med ikke at hjælpe den berørte gruppe med mere end 90 dage på herberg uden for betalingskommunen kan opsummeres med følgende ligning:

$$\text{Merudgifter}_{\text{incitament}} = B * N * O * \Delta P,$$

hvor B angiver andelen, som forventes at være i stand til at fastholde en bolig, og denne antages at være 80 pct. N angiver andelen, som forventes at nægte at flytte til betalingskommunen og antages at være 25 pct. O angiver antallet af overnatninger på herberg ud over 90 dage for den berørte gruppe, og i 2019 var der 216.995 overnatninger. ΔP angiver den gennemsnitlige forskel i dagstaksten mellem en herbergplads og bostøtte, som ligger på 811 kr.

Vi antager desuden, at:

- Antallet af overnatninger på herberg for den berørte gruppe ikke afhænger af om herbergbeboeren ønsker at flytte til betalingskommunen eller ej.
- Bostøtten kun gives 143 dage om året, hvilket svarer til den periode den berørte gruppe i gennemsnit bor på herberg ud over 90 dage. Det skal her bemærkes, at bostøtten formentlig vil blive givet i længere tid. I beregningen antages det derfor, at herbergbeboere også medfører en udgift for samfundet, når de ikke bor på herberg. Det kan fx skyldes at de bor på gaden, er indlagt på et hospital eller er i fængsel.

Tab for samfundet sandsynligvis højere end merudgifterne

Det samfundsøkonomiske tab er sandsynligvis højere end de direkte merudgifter forbundet med manglende boliganvisning til den gruppe af herbergbeboere, som ikke ønsker at flytte til betalingskommunen. De direkte merudgifter tager ikke højde for potentielt højere følgeomkostninger ved at have folk boende på herberg. Tidligere analyser peger på, at bostøtte mindsker udgifterne for samfundet til fx psykiatriske lidelser, somatiske lidelser, misbrug og kriminalitet (Rambøll og SFI, 2013; Amilion m.fl., 2017). Især besparelser i psykiatrien lader til at være af betydeligt omfang, hvilket der ikke tages højde for i denne beregning. Afsnit 7.2 tager yderligere højde for indirekte udgifter, når vi dykker ned i et løsningsforslag til incitamentsudfordringen.

6.4 Provenueeffekter

Nettobesparelse på mellem 45 og 208 mio. kr. årligt

Vi forventer, at lovforslaget vil medføre en årlig besparelse på de offentlige finanser. Omfanget af besparelsen er dog relativt usikkert, og vi vurderer en årlig nettobesparelse på mindst 45 mio. kr. og højst 208 mio. kr. Nettobesparelsen er beregnet som forskellen mellem øgede udgifter til bostøtte og SEL § 107 og lavere udgifter til herberger.

Besparelsen på herbergudgifter modsvares af udgifter til bostøtte

Vi forventer offentlige besparelser på udgifterne til herbergophold på 312 mio. kr. årligt som følge af et forventet fald i antal årlige herbergovernatninger fra 807.000 til 526.000. Besparelsen på udgifterne til herbergophold vil modsvares af en stigning i udgifterne til bostøtte og botilbud efter SEL § 107. Vi beregner et spænd for hvor store udgiftsstigningerne vil være. Den nedre grænse for udgiftsstigningerne er baseret på et minimum af overnatninger i egen bolig med bostøtte eller i botilbud efter SEL § 107, svarende til antallet af færre overnatninger på herberg. Den øvre grænse er baseret på en antagelse om, at herbergbeboeren modtager støtten i ni måneder efter et ophold på herberg af mere end 90 dages varighed. Den nedre grænse er lavt sat, fordi vi antager, at borgeren kun får bostøtte i den periode, hvor han alternativt ville have boet på herberg, så borgeren i opstartsåret har 90 dage på herberg og i gennemsnit 143 dage med bostøtte. Den øvre grænse er højt sat, idet hele udgiften for en borger, der starter et bostøtteforløb i fx december, tillægges det

nuværende år, så borgeren i opstartsåret har 90 dage på herberg og 274 dage på herberg, uafhængigt af hvornår på året bostøtten starter op.

**Udgift på mellem
105 og 267 mio. kr.**

I figur 6.2 præsenterede vi reformens forventede betydning for herbergbeboernes boligsituation. Her fremgår det, at det forventes, at ca. 2.500 herbergbeboere vil komme i egen bolig, og lidt mere end 100 herbergbeboere vil få tilbudt SEL § 107. Med det udgangspunkt svarer udgiften til bostøtte og SEL § 107 ved den nedre grænse til 105 mio. kr. og til 267 mio. kr. i den øvre grænse.

**Der er forbehold
ved beregningen**

Der tages ikke højde for potentielle besparelser på de offentlige finanser, hvis nuværende handicapydelse til herbergbeboere bliver delvist dækket af den foreslåede bostøtte. Den gennemsnitlige udgift til bostøtte bliver således lagt oven i eventuelt eksisterende støtte. Det skal bemærkes, at der er usikkerhed i beregningen af de forventede provenueffekter af flere årsager. Der har været en stigning i antallet af herbergbeboere mellem 2019 og 2022. Det betyder, at de faktiske provenubesparelser sandsynligvis er af større omfang, end de beregnede provenubesparelser. Opgørelsen af herbergophold er baseret på tal fra 2019 for at undgå en eventuel påvirkning på data som følge af Covid-19 i 2020.

Hjemløs:

”Jeg har boet i Nordjylland i et par år. Jeg rejste dertil for at få lidt fred”

7. Refusionspligt som potentiel løsning

Kapitlets indhold

I dette kapitel dykker vi ned i en potentiel løsning på incitamentsudfordringerne på tværs af kommuner. Vi undersøger, hvad det vil betyde, hvis der indføres en refusionspligt for betalingskommunen, hvis borgeren flytter til en ny opholdskommune. På førtidspensionsområdet findes en lignende ordning. I afsnit 7.1 forklarer vi, hvad refusionspligt går ud på, og i afsnit 7.2 analyserer vi udgifterne ved at indføre refusionspligt.

Refusionspligt på området for førtidspension

7.1 Hvad er refusionspligt?

Som beskrevet i kapitel 6, kan det være en barriere for at den hjemløse får tilbudt den rigtige hjælp, hvis han opholder sig uden for sin betalingskommune. En måde at forbedre incitamentet på tværs af kommuner kan være med udgangspunkt i en refusionspligtsordning, som findes på førtidspensionsområdet, jf. boks 7.1. På førtidspensionsområdet betyder refusionspligten, at betalingskommunen har et mindre incitament til at forsøge at påvirke borgeren til at flytte til en anden kommune, da den kommune, der er betalingskommune på tidspunktet for tilkendelse af førtidspension, har betalingsforpligtelsen for borgeren i seks år, også hvis borgeren flytter til en anden kommune. Det vil derfor ikke have betydning for kommunens udgifter til borgeren de første seks år, hvis han flytter til en anden kommune.

Refusionspligt kan forbedre incitamenterne

Refusionspligt betyder, at opholdskommunen får refunderet udgifterne til en borger af betalingskommunen i en periode på fx seks år, som det er tilfældet på førtidspensionsområdet. Det bliver derfor billigere for opholdskommunen at hjælpe borgeren videre i egen bolig ved en Housing First-indsats. En sådan løsning vil være med til at forbedre incitamenterne for opholdskommunen til at hjælpe de hjemløse, der opholder sig uden for deres betalingskommune. I dag vil opholdskommunen overtage betalingsforpligtelsen så snart der tilbydes en Housing First-indsats til en borger med en anden betalingskommune.

Boks 7.1 Refusionspligt for førtidspensionister

I Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område fastsættes det i § 9 c, stk. 8, at opholdskommunens udgifter til førtidspension eller seniorpension refunderes af den kommune, der var pensionistens opholdskommune på tilkendelsestidspunktet i op til seks år fra det tidspunkt, hvor pensionisten er fraflyttet tilkendelseskommunen. Refusionspligten gælder ligeledes med tilbagevirkende kraft, hvis førtidspensionen først tilkendes i den nye opholdskommune.

En refusionspligt kan udmøntes på flere forskellige måder. Én mulighed er, at opholdskommunen pålægges at skulle hjælpe en hjemløs, som opholder sig i kommunen, men har en anden betalingskommune. Ved at gøre det til en forpligtelse skifter ansvaret for at finde en bolig til den hjemløse fra at ligge hos betalingskommunen til opholdskommunen. En anden mulighed er, at opholdskommunen gives muligheden for at hjælpe den hjemløse med en anden betalingskommune, uden at det er en reel forpligtelse for opholdskommunen.

Refusionspligt giver hjemløse ny kommuntilknytning

En ordning med refusionspligt vil betyde, at en hjemløs, som opholder sig uden for sin betalingskommune, ikke vil være fanget mellem to kommuner. I stedet vil han få hjælp, hvor han er. Når refusionspligten ophører, vil den hjemløse have en større tilknytning til den nye betalingskommune, hvor han opholder sig.

7.2 Hvor store er omkostningerne ved at indføre refusionspligt?

Forskellige udgifter relateret til hjemløshed

Hjemløse har ofte forskellige udfordringer, og de har som følge heraf et højt forbrug af ydelser i forskellige dele af velfærdssystemet (Benjaminsen mfl., 2018). Det er fx ydelser relateret direkte til hjemløshed, såsom botilbud, men også behandlingsydelser, udgifter i retssystemet og hospitalsophold.

Udgifterne falder efter Housing First

På baggrund af Housing First-indsatsen i Odense har Benjaminsen & Nandrup (2020) undersøgt de faktiske udgifter til sociale ydelser for borgerne i indsatsen og sammenlignet med udgifterne for herbergbeboere i resten af landets kommuner. Forfatterne bag rapporten viser, at de samlede udgifter til ydelser på tværs af velfærdssystemet stiger i årene op til Housing First-indsatsen, hvorefter de falder markant. Det samme er dog tilfældet for sammenligningsgruppen, hvor udgifterne også stiger op til herbergopholdet, efterhånden som gruppen bliver mere udsat.

Nettobesparelse på mindst 165.000 kr. per indsats

De offentlige udgifter falder i gennemsnit med ca. 165.000 kr. inden for to år, når en herbergbeboer tilbydes en Housing First-indsats (Benjaminsen og Nandrup, 2020). Benjaminsen og Nandrup (2020) viser, at de offentlige udgifter til herbergbeboere i Odense er på niveau med herbergbeboere i resten af landets kommuner i startåret for Odense-herbergbeboernes Housing First-indsats efter at have kontrolleret for relevante baggrundsvARIABLE. Året efter falder udgifterne dog med ca. 100.000 og med 65.000 i det andet år, sammenlignet med borgere, der var på herberg i en anden kommune i startåret for Odense-borgernes Housing First-indsats. Det må forventes, at der er yderligere besparelser i de efterfølgende år.

Refusionspligt har betydning for de samlede udgifter

Indførelse af refusionspligt vil derfor have betydning for de samlede offentlige udgifter, hvis det betyder, at flere hjemløse vil få tilbudt Housing First. Uden refusionspligt vil den hjemløse i højere grad blive tilbudt Housing First, hvis han opholder sig i betalingskommunen, sammenlignet med hvis han opholder sig uden for betalingskommunen. Boks 7.2 giver et illustrativt eksempel på, hvordan en refusionspligt virker.

Besparelse på 63 mio. kr.

Indførelse af refusionspligt giver en besparelse på de offentlige udgifter på op mod 63 mio. kr. I 2019 var der 1.522 herbergbeboere med mere end 90 dage på herberg uden for deres betalingskommune. Vi vurderer, at 25 pct. af disse herbergbeboere ikke ønsker at tage tilbage til deres betalingskommune på trods af den foreslåede lovgivnings forbedrede incitamenter til betalingskommunen, jf. afsnit 6.1. Der er således knap 400 flere borgere, der kunne få gavn af en Housing First-indsats som følge af indførelse af refusionspligt, fordi det bliver markant billigere for opholdskommunen at hjælpe borgeren.

Opholdskommunen får færre udgifter og større incitament til at hjælpe

Indførelse af refusionspligt vil have betydning for fordelingen af de kommunale udgifter på tværs af opholds- og betalingskommune. Uden refusionspligt vil opholdskommunen overtage betalingsforpligtelsen det øjeblik der tilbydes Housing First. Incitamentet til at tilbyde indsatsen er derfor lille, da udgifterne er høje. Med refusionspligt vil betalingskommunen i de første seks år refundere de kommunale udgifter til en hjemløs, der tilbydes Housing First

og opholder sig i en anden kommune. Først herefter vil opholdskommunen overtage betalingsforpligtelsen. Udgifterne for opholdskommunen er altså betydeligt lavere i scenariet med refusionspligt, og incitamenterne til at give Housing First til borgere, der opholder sig i andre kommuner end betalingskommunen, vil være betydeligt forbedret. At opholdskommunen på længere sigt pålægges en udgift ved at overtage betalingsforpligtelsen efter refusionsperioden, kan være argument for en central løsning frem for en mellemkommunal løsning, som der fx findes på området for anbragte børn og unge, jf. bekendtgørelse om den centrale refusionsordning efter lov om social service.

Boks 7.2 Eksempel på case

En hjemløs opholder sig på herberg i Århus Kommune, men Københavns Kommune er betalingskommune, da borgeren tidligere har været bosat her. Den hjemløse har ikke lyst til at flytte tilbage til København, da han er bange for at havne i et forkert miljø blandt gamle kontakter. Han tilbydes ikke Housing First af Århus Kommune, da kommunen ikke vil overtage betalingsforpligtelsen og blive den nye betalingskommune. Borgeren opholder sig derfor i stedet på herberg. Der indføres nu en refusionspligt på seks år på hjemløseområdet. Ordningen betyder, at Århus Kommune først overtager betalingsforpligtelsen for den hjemløse efter seks år, og indtil da refunderes udgifterne til den hjemløse af Københavns Kommune.

Det beslattes derfor i Århus Kommune at tilbyde den hjemløse en bolig med Housing First, da udgifterne ved at hjælpe borgeren ud af hjemløshed er faldet markant. Jf. udgiftsberegningerne i Benjaminsen & Nandrup (2020) svarer faldet til en besparelse på ca. 800.000 kr., som refunderes af Københavns Kommune. Besparelsen svarer til alle de udgifter Århus Kommune ville have over en periode på seks år, ved at overtage betalingsforpligtelsen for borgeren. Århus Kommune ved, at der potentielt er en udgift til den hjemløse efter de seks år, men vurderer at det vægter højere at hjælpe den hjemløse i egen bolig. Kommunen vurderer ligeledes, at refusionsperioden er lang nok til at borgeren potentielt kan udgøre en mindre udgift efter de seks år end i udgangspunktet.

Op mod 3.100 borgere kan få gavn af refusionspligt

Refusionspligten spiller ind i potentialet for at hjælpe borgere der har en anden betalingskommune end opholdskommune. Hjemløse med en anden betalingskommune end opholdskommune kommer sjældnere i egen bolig, og de starter oftere et nyt herbergophold tre måneder efter udflytning, jf. kapitel 5. Det er denne gruppe, som er målgruppen for indførelse af en refusionspligt. Der var 3.122 borgere med en anden opholdskommune end betalingskommune i 2019, hvoraf 1.522 borgere havde boet på herberg i mere end 90 dage. En væsentlig del af disse borgere forventes at komme i egen bolig, selv uden indførelse af refusionspligt, men da kan stadig få gavn af refusionspligten, hvis de ønsker at blive i opholdskommunen.

Forbehold for hvordan kommunen vægter udgiften

Der er dog et forbehold for, hvor højt opholdskommunen vægter den ekstra udgift til borgeren, efter refusionsperioden udløber. Her skal det bemærkes, at det i den seneste hjemløsetælling pointeres, at der i de fleste byområder er ca. lige mange, der opholder sig i et område, som har området som betalingskommune (VIVE, 2022). Fx går det samlede antal hjemløse, der har betalingskommune i København og opholdskommune i København ca. lige op, og man kan derfor også antage, at udgifterne går ca. lige op. Der skal dog tages forbehold for, at der kan være forskel på typen af borgere i de to grupper.

Herbergforstander:

*”De skæve eksisten-
ser har vi udfordrin-
ger med at finde den
rette bolig til”*

8. Er der billige boliger nok til de hjemløse?

Kapitlets indhold

For at få hjemløse i egen bolig med en Housing First-indsats kræver det, at der er nok billige boliger de rigtige steder, og at der er det rigtige personale til at give indsatsen. I dette kapitel dykker vi ned i boligområdet. I afsnit 8.1 beskriver vi de afsatte midler på boligområdet i forbindelse med reformforslaget, i afsnit 8.2 undersøger vi, om der er nok billige boliger på tværs af kommuner, og i afsnit 8.3 estimerer vi omkostningerne ved at skaffe billige boliger til de langtidshjemløse.

8.1 Afsatte midler på boligområdet

Aftalepartierne har afsat midler til boligområdet

Aftaleparterne bag lovforslaget om hjemløseindsatsen er blevet enige om at afsætte midler til at imødekomme boligudfordringerne, som bl.a. skal være med til at fremme antallet af billige almene boliger gennem forskellige tiltag, jf. boks 8.1. I aftalen angives det, at de afsatte midler skal fordeles med antallet af hjemløse i de forskellige kommuner. Aftalen er blevet evalueret i januar 2023, hvor en række af de aftalte punkter justeres i forbindelse med prisudviklingen. Det betyder, at de afsatte midler nu vil medføre færre boliger end oprindeligt antaget (Bolig og Planstyrelsen, 2022).

Boks 8.1 Afsatte midler på området

Aftaleparterne bag lovforslaget om hjemløseindsatsen er blevet enige om at overføre 10 mia. kr. til Fonden for blandede byer i perioden 2022-2035. Midlerne gives bl.a. til følgende to puljer:

- 150 mio. kr. i perioden 2022-23 i Fonden for blandede byer til et huslejetilskud til midlertidig nedsættelse af huslejen til 3.500 kr. per md. i 1.800 eksisterende almene boliger med fuld kommunal anvisningsret. Efter evalueringen af aftalen er antallet af boliger blevet nedjusteret til 1.383 boliger.
- 900 mio. kr. i perioden 2022-2027 i Fonden for blandede byer til et engangstilskud, som permanent nedsætter huslejen til 3.500 kr. per md. for op til 2.250 nye almene boliger med en maksimal boligstørrelse på 55 m². Boligerne er underlagt fuld kommunal anvisningsret. Efter evalueringen af aftalen, hvor der korrigeres med de nyeste inflationsskøn, vil der i stedet kunne gives tilsagn til 1.878 nye almene boliger.

I aftaleteksten beskrives det, at midlerne skal fordeles til de kommuner, hvor der er det største behov for anvisning af socialt udsatte, og hvor manglen på særligt billige boliger er størst. Hertil skal det dog bemærkes, at det også i aftalen præcises at: "... de særligt billige almene boliger og huslejetilskuddet fordeles på baggrund af antal hjemløse fordelt på regioner ved seneste hjemløsetælling." (Regeringen mfl. 2021, side 10).

Huslejetilskud til ca. 2.000 boliger

Der er både afsat midler til en midlertidig og til en permanent nedsættelse af huslejen til 3.500 kr. per måned. Det midlertidige huslejetilskud skal skaffe billige boliger på kort sigt, mens det permanente tilskud skal øge antallet af billige boliger mere strukturelt. Engangstilskuddet på 900 mio. kr., som permanent skal nedsætte huslejen til 3.500 kr. for 1.878 nye almene boliger, svarer til et engangstilskud på 400.000 kr. per bolig. I beregningerne tager

vi derfor udgangspunkt i, at der på sigt vil blive skabt 1.878 nye almene boliger, da det midlertidige huslejetilskud kun gives over en kort periode.

Geografiske forskelle kan have betydning

Det skal bemærkes, at der er tale om en længere tidshorison, før de billige boliger vil være en del af boligmassen, og at der hertil er stor geografisk variation i boligprisen, hvilket betyder, at det midlertidige huslejetilskud i nogle geografiske områder kan være for lavt til at kunne nedsætte til det nødvendige huslejeniveau. Fx vil 400.000 kr. til en bolig række langt mindre i Københavns Kommune, når der sammenlignes med boligpriser i udkantskommuner. Det er derfor usikkert, om de afsatte midler reelt kan skaffe de relevante billige boliger, hvor de er nødvendige.

8.2 Er der boliger nok?

Kommunen kan anvise boliger til udsatte borgere

Som beskrevet i kapitel 2, har kommunen mulighed for at anvise op til 25 pct. af de almene familieboliger til personer, der er i målgruppen for påtrængende boligsociale udfordringer. Det dækker bl.a. hjemløse, men det skal pointeres, at der også er mange andre borgere i målgruppen med boligsociale udfordringer. Som udgangspunkt er det derfor kun en andel af de 25 pct. af boligerne, der vil være målrettet hjemløse. Kommunen har mulighed for at indgå sær aftaler om en større anvisningsprocent samt at lave aftaler om anvisning til private boliger. Hjemløse vil typisk have en lav disponibel indkomst, og vi tager derfor udgangspunkt i en huslejudgift på 3.500 kr.

Flere typer af almene boliger til hjemløse

Indenrigs- og Boligministeriet (2022) har i en analyse undersøgt i hvor høj grad, kommunerne gør brug af den lovgivningsmæssige anvisningsret og hvor stor den relevante almene boligmasse i Danmark er. Der findes almene familie-, ungdoms-, og ældreboliger. Førstnævnte gruppe har den bredeste målgruppe, og den er derfor mest relevant for hjemløse. Der kan dog også være nogle hjemløse, som vil passe i målgruppen for ungdoms- eller ældreboliger.

Ca. 36.000 almene familieboliger med en husleje under 3.500 kr. per måned

I 2022 var der i alt knap 36.000 almene familieboliger med en husleje på maksimalt 3.500 kr. per måned. Dertil var der ca. 37.000 almene familieboliger med en husleje på mellem 3.500 og 4.000 kr. om måneden.¹¹ Fordelingen af de billige almene familieboliger varierer betydeligt på tværs af kommuner, og ca. 18 pct. af de almene familieboliger under 3.500 kr. per måned ligger i udsatte områder eller forebyggelsesområder. Det er desuden væsentligt at påpege, at kun en andel af disse billige boliger bliver ledige i løbet af et år.

I gennemsnit anvises 5.404 boliger per år

I alle prisklasser blev der i gennemsnit i 2019-2021 anvist 5.404 boliger ud af 60.000 nye udlejninger per år, svarende til en anvisningsprocent på ni pct. Heraf havde kun 690 boliger en husleje på maksimalt 3.500 kr. om måneden. Det svarer til, at 13 pct. af de anviste boliger havde en husleje på under 3.500 kr. Af alle nyudlejede boliger havde 6.263 en husleje på maksimalt 3.500 kr. per måned (Indenrigs- og Boligministeriet, 2022). Ifølge Indenrigs- og Boligministeriets analyse, har 25 kommuner en gennemsnitlig anvisningsprocent på mere end 25 pct. til de billige almene familieboliger. Der er dog også mange kommuner, som ligger langt under en anvisningsprocent på 25. Der er ikke noget mønster i anvisningsprocenten, når man sammenligner by- og landkommuner. Det skal bemærkes, at der kan være andre udsatte borgere end hjemløse, som er i målgruppen for at få anvist en bolig.

Udsatte boligområder i 13 kommuner

I 2021 var der udpeget udsatte boligområder i 13 kommuner og udpeget forebyggelsesområder i 30 kommuner, som vil være påvirket af lovgivningen om anvisning af socialt udsatte

¹¹ Samlet var der mere end 500.000 almene familieboliger og ca. 40.000 almene ungdomsboliger i 2022.

borgere i boligområderne.¹² Ifølge Indenrigs- og Boligministeriet (2022), udgør de udsatte områder knap 14 pct. og forebyggelsesområder ca. 20 pct. af de pågældende kommuners almene familieboliger med en husleje på maksimalt 3.500 kr. per måned. Der er dog stor variation på tværs af kommunerne. Fx er knap 60 pct. af de almene boliger i Høje-Taastrup beliggende i udsatte boligområder eller forebyggelsesområder (Indenrigs- og Boligministeriet, 2022). I kapitel 2 beskrev vi, at kommunen som udgangspunkt ikke må anvise hjemløse til udsatte områder eller forebyggelsesområder, men de har mulighed for at undvige reglen.

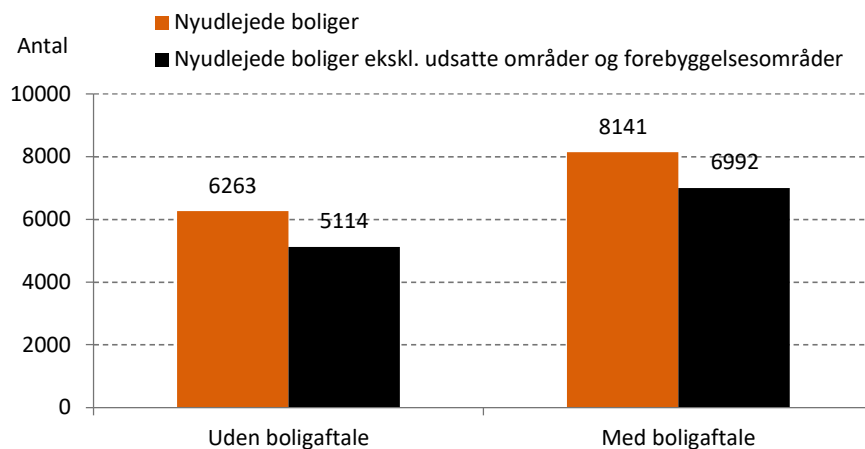
Vi undersøger boligmangel på tværs af kommuner

Vi tager udgangspunkt i antallet af billige almene familieboliger fra Indenrigs- og Boligministeriet (2022) og undersøger i hvilke kommuner der er tilstrækkeligt med billige boliger til at hjælpe de hjemløse, og i hvilke kommuner, der er mangel på billige boliger. Vi tager udgangspunkt i antallet af boliger med en husleje under 3.500 kr., og vi fjerner andelen af boliger, som ligger i et udsat boligområde eller i et forebyggelsesområde. Antallet af billige boliger, som bliver ledige i løbet af et år, fremgår af figur 8.1.

1.150 færre boliger ved eksklusion af udsatte områder

Den samlede udlejede boligmasse falder fra 6.263 til 5.114 boliger, når der tages højde for, at boligen ikke må ligge i et udsat boligområde eller et forebyggelsesområde, jf. figur 8.1. Antallet i de udelukkede områder opgøres som gennemsnittet på tværs af de hhv. 13 og 30 kommuner, og vi antager, at andelen af boliger svarer til den andel, der udlejes i løbet af et år.

Figur 8.1 Antal nyudlejede almene familieboliger med husleje under 3.500 kr. per måned, gns. 2019-2021



Anm.: Det antages, at det gennemsnitlige antal nyudlejede boliger i udsatte områder og forebyggelsesområder svarer til den andel, som boligerne udgør af den samlede almene familieboligmasse i den pågældende kommune. Der anvendes et gennemsnit for de hhv. 13 og 30 kommuner, som har de pågældende områder.

Kilde: Danmarks Statistiks registerdata, Indenrigs- og Boligministeriet (2022) og egne beregninger.

Boligmassen stiger betydeligt med boligaftalen

I den aftalte boligpakke skal 1.878 boliger på længere sigt stilles til rådighed med fuld kommunal anvisningsret til hjemløse med en husleje på 3.500 kr. om måneden. Det ændrer det forventede samlede antal udlejninger til hhv. 8.141 og 6.992 boliger, afhængig af om antallet af boliger i udsatte områder og forebyggelsesområder indgår. Det antages, at de nyudlejede boliger fra boligaftalen ikke ligger i et udsat område eller i et forebyggelsesområde. Her skal det dog bemærkes, at der er tale om alle nyudlejede almene familieboliger, hvoraf målgruppen er langt mere omfattende end kun hjemløse. Tallene i figur 8.1 er således ikke

¹² For de udsatte boligområder drejer der sig om København, Høje-Taastrup, Holbæk, Guldborgsund, Odense, Svendborg, Sønderborg, Esbjerg, Horsens, Kolding, Randers, Aarhus og Viborg. Forebyggelsesområder findes i København, Frederiksberg, Brøndby, Gladsaxe, Albertslund, Høje-Taastrup, Rødovre, Ishøj, Fredensborg, Helsingør, Hillerød, Greve, Køge, Roskilde, Holbæk, Slagelse, Næstved, Odense, Sønderborg, Fredericia, Horsens, Kolding, Vejle, Herning, Holstebro, Silkeborg, Skanderborg, Aarhus, Thisted og Aalborg.

udtryk for andelen af boliger, som står til rådighed for hjemløse. Som udgangspunkt har kommunen mulighed for at anvise 25 pct. af de almene familieboliger, men der kan være stor variation på tværs af prisgrupper. Herudover vil det også være nødvendigt at anvise boliger til andre udsatte borgere end hjemløse, og de 25 pct. skal derfor ses som en øvre grænse, medmindre kommunen har mulighed for at indgå aftaler om yderligere anvísning til de billigste boliger.

Beregninger baseret på to forskellige hjemløsegrupper

Vi foretager to forskellige beregninger, hvor vi undersøger, hvor langt vi er fra mål ift. det nødvendige antal boliger til hhv. herbergbeboere og alle hjemløse. Beregningerne tager udgangspunkt i manglen på billige boliger, hvis alle herbergbeboere med over 90 dages ophold eller alle hjemløse tilbydes en bolig med det samme. Den første population er de herbergbeboere, som er i den primære målgruppe for den foreslåede reform. Den anden population er mere ambitiøs og udgøres af alle hjemløse.

Vi foretager begrænsningerne i et interval

Beregningerne udføres i et interval, hvor vi bruger en nedre og en øvre grænse for anvisningsprocenten af billige boliger. Den nedre grænse svarer til de 13 pct. af alle anvísninger, som i dag har en husleje under 3.500 kr. Det skal her bemærkes, at der reelt også vil være en andel af boligerne, som anvíses til andre end hjemløse. Der er derfor tale om en nedre grænse, der er højere end den reelle anvisningsprocent til hjemløse. Den øvre grænse sættes til 25 pct., som formentlig er urealistisk høj, og i højere grad er udtryk for et optimalt scenarie. Det skyldes dels, at kommunen får tilbudt flere dyre boliger til anvísning, at en stor andel af de billige boliger ligger i udsatte boligområder, og dels, at der også vil være andre i målgruppen for akut boligsocial anvísning.

Antagelser i beregningen

Antallet af herbergbeboere opgøres som alle de borgere der opholder sig i betalingskommunen samt 75 pct. af de borgere, der opholder sig uden for betalingskommunen. Sidstnævnte er baseret på en antagelse om, at 25 pct. af herbergbeboerne ikke vil eller kan flytte tilbage til betalingskommunen. Det betyder altså, at det reelt ikke er alle der er i målgruppen i den foreslåede reform, der indgår i opgørelsen, men det antal som vi mener er realistisk, at kommunen reelt vil skulle finde en bolig til ifm. reformforslaget. Der beregnes to forskellige scenarier som beskrevet ovenfor. Scenariet med anvísning til 25 pct. af boligerne skal ses med forbehold, da det ikke kan forventes, at kommunerne vil have en så høj udnyttelse af anvísningen udelukkende til hjemløse.

Mangel på mere end 5.000 boliger uden boligpakken...

For herbergbeboerne giver det en boligmangel på mellem 2.051 og 2.588 boliger, afhængig af antagelsen om anvisningsprocent og om boliger der ligger i udsatte boligområder og forebyggelsesområder udgår, jf. figur 8.2.a. For alle hjemløse ligger bolig manglen på mellem 4.934 og 5.622, afhængig af anvisningsprocent og om udsatte områder indgår, jf. figur 8.2.b. Der er altså tale om en betydelig mangel på billige boliger på tværs af kommuner, både i den nedre og øvre grænse for vores beregning. Vi vurderer, at den øvre grænse for bolig manglen er den mest realistiske. Hertil skal det dog bemærkes, at det antages at det er muligt at tilbyde de billige boliger, hvor der er mangel. Opgørelsen skal derfor ses med betydelige forbehold.

... og mangel på over 3.000 boliger med boligpakken

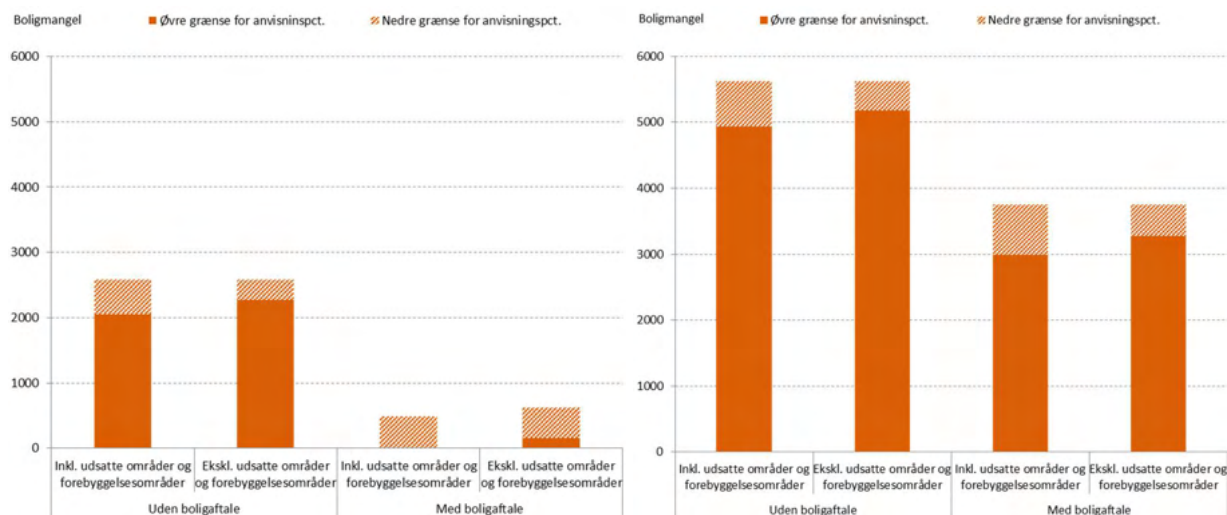
Under antagelse af, at de nye billige boliger udbydes i de relevante kommuner med overefterspørgsel efter billige boliger, er der med bolig aftalen fortsat en boligudfordring for herbergbeboere med ophold af mere end 90 dages varighed i spændet fra 490-621 boliger, jf. figur 8.2.a. For alle hjemløse mangler der fortsat mellem 2.988 og 3.749 billige boliger, afhængig af antagelsen om anvisningsprocent, og om boliger i udsatte områder indgår. Det skal dog igen bemærkes, at det i nogle kommuner vil være svært at fremskaffe de billige boliger. Hvis det fx ikke er muligt at fremskaffe de billige boliger i København, vil der mangle knap 1.400 boliger alene i København. Hertil skal det bemærkes, at der foruden adgang til

det nødvendige antal billige boliger også på landsplan er en udfordring med manglende personale til at give den korrekte indsats til de hjemløse.

Figur 8.2 Mangel på billige boliger med og uden boligaftale

Figur 8.2.a Herbergbeboere over 90 dage

Figur 8.2.b Alle hjemløse



Anm.: Det antages, at det gennemsnitlige antal nyudlejede boliger i udsatte områder og forebyggelsesområder svarer til den andel, som boligerne udgør af den samlede almene familieboligmasse i den pågældende kommune. Der anvendes et gennemsnit for de hhv. 13 og 30 kommuner, som har de pågældende områder. Herbergbeboere dækker over borgere, der har opholdt sig mere end 90 dage på herberg.

Kilde: Danmarks Statistiks registerdata, Indenrigs- og Boligministeriet (2022) og egne beregninger.

Kun 10 kommuner har nok boliger til alle hjemløse

Der er forskel på bolig manglen på tværs af kommuner, jf. bilag 2. Uden boligafalten har kun 10 kommuner nok billige boliger til de hjemløse, mens det er 49 af kommunerne, hvis der kun skal tilbydes billige boliger til herbergbeboere med ophold af mere end 90 dages varighed. Alt afhængig af, hvordan de 1.878 nye boliger fordeles på tværs af kommunerne, kan det være med til at løse boligudfordringerne i få eller mange kommuner.

Store boligudfordringer i København...

Københavns Kommune adskiller sig fra de resterende kommuner ved at have et højt antal af hjemløse og få billige boliger. I 2022 havde København 1.361 hjemløse. Hertil har København allerede i udgangspunktet en anvisningsprocent på mere end 25 pct. (Indenrigs- og Boligministeriet, 2022). Det betyder, at det vil være langt sværere for Københavns Kommune at finde boliger til de hjemløse, medmindre de tænker i alternative boligmuligheder, fx anvisning til private boliger. Hertil kommer udfordringen med, at det Københavnske boligudbud er meget uelastisk (IMF, 2016), og boligpriserne er høje. Det kan derfor diskuteres, om de afsatte midler per bolig, er tilstrækkelige i København. Hvis det ikke er tilfældet, vil man være meget længere fra at løse boligudfordringerne. Til sammenligning har Aarhus Kommune 507 hjemløse, men med en langt lavere anvisningsprocent. Det indikerer, at det i Aarhus i højere grad vil være muligt at imødekomme boligudfordringerne ved en øget anvisningsprocent, dog er der også her tale om højere boligudgifter.

... men skyldes ikke "nettoimport" af hjemløse

Når man udelukkende ser på herbergbeboere med forløb over 90 dage, tog 961 herbergbeboere ophold i Københavns Kommune i 2019, mens kommunen havde betalingsforpligtelsen for 945 herbergbeboere, hvoraf en andel opholdt sig i andre kommuner. I alt er København betalingskommune for 1.370 hjemløse borgere, mens 1.361 hjemløse borgere tager ophold i kommunen i 2022 (Benjaminsen, 2022). Der er dog ikke nødvendigvis tale om et

fuldstændigt overlap imellem de to grupper af borgere. Tallene viser således, at det ikke vil have stor betydning for Københavns Kommunes økonomi, hvis der kom større fokus på at hjælpe borgere, der opholder sig uden for deres betalingskommune.

Den løbende tilgang modsvares af løbende afgang

I beregningerne skal det bemærkes, at det antages, at den løbende tilgang af hjemløse og herbergbeboere med over 90 dages ophold, modsvares af en løbende afgang fra hjemløshed. Afgangen kan fx skyldes, at den hjemløse efter at have fået Housing First i en given bolig, rykker videre til en anden bolig, eller at ældre hjemløse afgår ved døden og derfor forlader populationen af hjemløse. Denne antagelse tager dog ikke højde for, om Housing First-indsatsen måske kan øge overlevelsesheden for den hjemløse, som modtager indsatsen, hvilket vil trække i den modsatte retning. Benjaminsen (2017) undersøger hjemløses tilgang- og afgang fra hjemløshed og finder, at en betydelig andel af de hjemløse borgere kun er hjemløse i under to år. En tredjedel er hjemløse i mere end to år.

Flere muligheder for kommunal anvisning men også begrænsninger

Det skal desuden bemærkes, at der i opgørelsen af antal tilgængelige boliger i den øvre grænse tages udgangspunkt i, at kommunen anviser til 25 pct. af de billige almene familieboliger. Der er flere forskellige ting, der trækker i hver sin retning for hvor mange boliger, der reelt er mulighed for at anvise til. Kommunen har fx mulighed for at lave aftaler med boligselskaberne om at anvise til en større andel af de billige almene boliger, og kommunen kan også vælge at tilbyde almene ungdomsboliger eller ældreboliger til en del af de hjemløse, som er i målgruppen. Det skal dog bemærkes, at den faktiske anvisning er på 13 pct., hvilket trækker i retning af, at der er tale om et urealistisk scenarie. Hertil skal det bemærkes, at der også er andre udsatte grupper, som er i målgruppen for at få anvist en bolig. Det kan også diskuteres, om de afsatte midler er tilstrækkelige til at tilbyde de ekstra boliger i geografiske områder med højere boligpriser som fx København. Som angivet i kapitel 5 er ca. 30 pct. af de hjemløse i aldersgruppen 18-29, og 5 pct. i aldersgruppen 60-65 år. Hertil kommer muligheden for at anvise hjemløse til skæve boliger. En anden væsentlig pointe er, at de afsatte midler fordeles efter antallet af hjemløse frem for antallet af manglende boliger til de hjemløse.

8.3 Hvad er omkostningerne ved at skaffe boliger til de langtidshjemløse?

Boligaftalen sikrer ikke nok boliger til herbergbeboerne

Som følge af boligaftalen er der sat midler af til permanent at give et huslejetilskud til 1.878 nyopførte boliger, så huslejen sættes til maksimalt 3.500 kr. Derudover er der afsat midler til midlertidigt at nedsætte huslejen i 1.383 eksisterende boliger i perioden 2022-2023, mens de permanente billige boliger opføres. Som beskrevet i afsnit 8.2, vil antallet af nye boliger som følge af aftalen ikke være tilstrækkeligt til at imødekomme boligbehovet for herbergbeboere med ophold på mere end 90 dage, når der tages højde for udsatte boligområder. De afsatte midler er ikke indregnet i udgifterne.

Udgifter for halv mia. ved at tilbyde bolig og bostøtte ...

Vi estimerer, at det i det første år vil koste 383 mio. kr. hvis alle 3.400 herbergbeboere med ophold over 90 dage, der ønsker at flytte tilbage, tilbydes en bolig med en husleje under 3.500 kr. med det samme. Udgifterne er fordelt på 78 mio. kr. til opførelse af nye boliger, en udgift til boligsikring på 22 mio. kr. samt udgifter til Housing First-indsats på 283 mio. kr.

... men gevinster for knap 300 mio. kr. om året

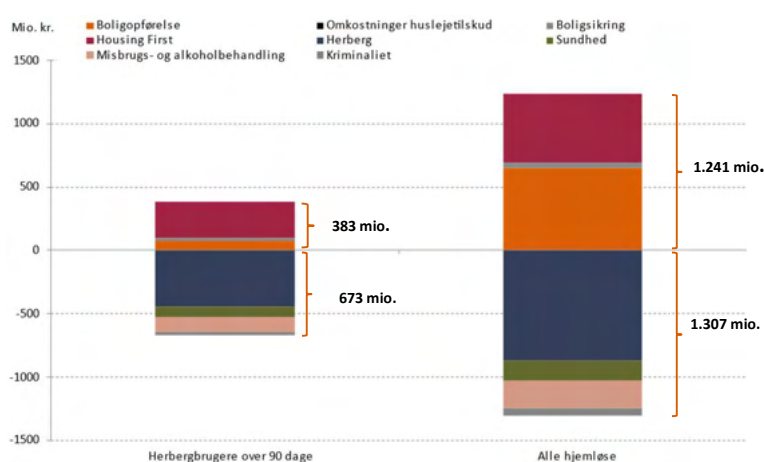
Samlet set, vil staten spare 290 mio. kr. om året, ved at tilbyde Housing First til alle herbergbeboere med ophold på mere end 90 dage. Det skyldes, at der er gevinster på 673 mio. kr. ved at få herbergbeboerne over i en bolig med Housing First, hvilket overstiger udgifterne på 310 mio. kr. Gevinsten dækker over en besparelse på udgifterne til herberg på 448 mio.

kr., 83 mio. kr. i færre udgifter til sundhedssystemet, misbrugs- og alkoholbehandling på 113 mio. kr. og 30 mio. kr. i færre udgifter til kriminalitet, jf. boks 8.2.

Besparelse på 66 mio. kr. ved at tilbyde bolig til alle hjemløse

Hvis alle hjemløse tilbydes en billig bolig, vil der være en statslig besparelse på 66 mio. kr. svarende til forskellen mellem udgifter på 1.241 mio. kr. og en besparelse på 1.307 mio. kr., jf. figur 8.3. Som beskrevet i Benjaminsen og Nandrup (2020) og i kapitel 7, vil der her og nu være en merudgift ved at tilbyde bolig med Housing First-støtte, mens der på den lange bane vil være tale om en besparelse. En større merudgift nu hænger fx sammen med et stort antal sofasoverere, som er billigere nu og dyrere med Housing First. Det vil særligt være unge i hjemløshed, som vil have stor gavn af forebyggende indsatser (Benjaminsen, Ene-mark og Jeppesen, 2020).

Figur 8.3 Udgifter ved at tilbyde boliger til hjemløse og til herbergbeboere over 90 dage



Anm.: Udgiften til at bygge bolig samt besparelse på sundhedsområdet og kriminalitet er baseret på Kraka (2020). Det antages, at kommunen anviser til 25 pct. af de almene familieboliger med en husleje på maksimalt 3.500 kr.
 Kilde: Danmarks Statistiks registre, Indenrigs- og boligministeriet (2022), Kraka (2020) og egne beregninger.

Potentielt kan nogle hjemløse få tilbudt andre boliger

Det skal bemærkes, at 35 pct. af herbergbeboerne er mellem 18-29 år eller mellem 60-65 år. De personer vil potentielt kunne blive tilbudt en ungdomsbolig eller en ældrebolig. Hvis der i stedet kun tages udgangspunkt i, at der skal opføres boliger til de resterende 65 pct., vil det nødvendige antal boliger derfor være lavere, givet at der er nok ældre- og ungdomsboliger til herbergbeboere i de relevante aldersgrupper.

Boks 8.2 Beregning af udgifter ved at skaffe boliger til langtidshjemløse

Antagelser bag beregningen

Det antages, at betalingskommunen skal tilbyde en almen familiebolig til den hjemløse, og at 75 pct. af herbergbeboere, der bor i en anden kommune end betalingskommunen, flytter tilbage til betalingskommunen. Betalingskommunen anviser 25 pct. af boligerne med en husleje under 3.500 kr. Gevinsterne og omkostninger til opførelse af familieboliger antages at være som beskrevet i Kraka (2020). Ved at gå fra herberg til Housing First reduceres hospitalsindlæggelser med 20 pct, psykiatriske indlæggelser, misbrug- og alkoholbehandlinger og fængselsophold med 50 pct. Udgifter til boligsikring er udregnet på borger.dk baseret på en 50 kvm bolig, der er anvist af kommunen med en månedlig husleje på 3.500 kr. i København, hvilket formentlig er sat i den høje ende. Prisen for en Housing First-indsats er beregnet som et gennemsnit af priserne på CTI, ICM og ACT og ud fra en antagelse om at forløbet tager ni måneder. Det skal dog her bemærkes, at ICM og ACT er indsats, der ofte gives over en længere periode.

Metode

Vi beregner manglen på boliger for herbergbeboere ud fra følgende formel:

$$\begin{aligned} \text{Mangel på boliger} \\ &= (\text{Herbergbruger}_{BK=OK} + 0,75 * \text{Herbergbruger}_{BK \neq OK}) - 0,25 \\ &* \text{Bolig}_{U3500} \end{aligned}$$

Hvor $\text{Herbergbruger}_{BK=OK}$ er antallet af herbergbeboere, der opholder sig i betalingskommunen og $\text{Herbergbruger}_{BK \neq O}$ er herbergbeboere, der opholder sig uden for deres betalingskommune. Bolig_{U3500} angiver antallet af udbudte almene boliger med en husleje på under 3.500 kr. om måneden. 0,25 angiver den andel af boligerne, som kommunen henviser til.

$$\begin{aligned} \text{Omkostninger} = & \text{Mangel på boliger} * \text{pris}_{50kvm} + \text{udgift}_{\text{boligsikring}} + \text{udgift}_{\text{HF}} \\ & - \text{besparelse}_{\text{herberg}} - \text{besparelse}_{\text{sundhedsomkostninger}} \\ & - \text{besparelse}_{\text{kriminalitet}} \end{aligned}$$

Antal manglende boliger ganges med prisen på at bygge en 50 kvm. almen bolig. Det skal dog her bemærkes, at der er tale om en relativ stor bolig til en enlig hjemløs uden børn, og udgifterne derfor formentlig overvurderes. Udgifter til boligsikring og Housing First-indsatser lægges til. Herefter beregnes gevinsterne. Her tages udgangspunkt i udgifterne til sundhedsomkostninger og kriminalitet fra Kraka (2020). Det antages at gevinster realiseres med det samme, og der regnes kun med gevinster i det første år.

Hjemløs om at fravælge
herberg:

*”Hunden er en god
ven, og man frygter
for den og en selv”*

Litteraturliste

- Amilon, A., Birkelund, J. F., Bojesen, A. B., Nielsen, I. K. og Møller, M. S. (2017). *Evaluering Af "Afprøvning Af ACT-Metoden over for Borgere Med Psykiske Lidelser Og Samtidigt Misbrug*. VIVE.
- Baxter, A. J., Tweed, E. J., Katikireddi, S. V., og Thomson, H. (2019). *Effects of Housing First Approaches on Health and Well-Being of Adults Who Are Homeless or at Risk of Homelessness: Systematic Review and Meta-Analysis of Randomised Controlled Trials*. *Journal of Epidemiology and Community Health* 73, no. 5 (2019): 379–87. <https://doi.org/10.1136/jech-2018-210981>.
- Benjaminsen, L. (2022). *Hjemløshed i Danmark 2022 – National Kortlægning*. VIVE.
- Benjaminsen, L., Dyrby, T. M., Enemark, M. H., Thomsen, M. T., Dalum, H. S. og Vinther, U. L. (2017). *Housing First i Danmark. Evaluering Af Implementerings- Og Forankringsprojektet i 24 Kommuner*. Rapport. København: Rambøll & SFI.
- Benjaminsen, L., and Enemark, M. H. (2017) *Veje Ind Og Ud Af Hjemløshed. En Undersøgelse Af Hjemløshedens Forløb Og Dynamik*. VIVE.
- Benjaminsen, L., Birkelund, J. F., Enemark, M. H. og Andrade, S. B. (2018), *Socialt udsatte borgeres brug af velfærdssystemet – samfundsøkonomiske aspekter*. VIVE.
- Benjaminsen, L. & Nandrup, A. B. (2020). *Housing First i Odense – en undersøgelse af indsatsens resultater og økonomiske aspekter*. VIVE.
- Benjaminsen, L. Enemark, M. H, og Jeppesen, T. (2020). *Hjemløshed i ungdommen. En registerbaseret undersøgelse af unges forløb før og efter en hjemløsesituation*. VIVE
- Bolig og planstyrelsen (2022). *Evaluering af Fonden for blandede byer*. Boligudvalget 2022-23 (2.samling) BOU Alm. Del – Bilag 13. Tilgængelig på: <https://www.ft.dk/samling/2022/alm-del/BOU/bilag/13/2649405.pdf>
- Busch-Geertsema, V. (2014). *Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project*. *European Journal of Homelessness* 8, no. 1: 13–28.
- Damm, A. P., Tranæs, T., Schultz-Nielsen, M. L (2022). *Bosætning i Danmark – i et 35-årigt perspektiv*. Rockwool Fonden Forskning, Syddansk Universitetsforlag.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2022). *Boligsocial kommunal anvisning – potentialet for at afskaffe langvarig hjemløshed*. Rapport, august.
- IMF (2016). *Denmark Selected Issues". International Monetary Fund*. IMF Country Report No. 16/185

Pleace, N. (2016). *Housing First Guide Europe*. Research Report. Bruxelles: FEANTSA.

Rambøll og SFI (2013). *Hjemløsestrategien. Afsluttende Rapport*

Rambøll og SFI (2013). *Samfundsøkonomisk Analyse Af Metoder, Hjemløsestrategien*

Socialstyrelsen (2017). "Omkostningsvurdering Af Critical Time Intervention (CTI)

Socialudvalget (2023). *SOU Alm. Del – bilag 54. 2022-23*, København 8. februar 2023. Tilgængelig på: <https://www.ft.dk/samling/20222/almudel/SOU/bilag/54/2660466.pdf>

Socialstyrelsen (2020). "Styrket Implementering Af Housing First - Erfaringer Fra Udvalgte Lande." Odense.

Tsemberis, S., Gulcur, L. og Nakae, M. (2004). *Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals With a Dual Diagnosis*. *American Journal of Public Health* 94, no. 4 (2004): 651–56. <https://doi.org/10.2105/AJPH.94.4.651>.

Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og KristenDemokraterne (2021). *Aftale om Fonden for blandede byer – flere billige boliger og en vej ud af hjemløshed af 26. november 2021*.

Bilag

Bilag 1 – Definition af hjemløshed

Boks B.1 Afgrænsning af hjemløshed

Følgende er baseret på Benjaminsen (2022).

Situationer, der defineres som hjemløshed:

- Overnatter på gaden, i trappeopgang, i et skur eller lignende.
- Overnatter på natvarmestue/værested med nødovernatning eller lignende.
- Overnatter på akut/midlertidigt botilbud, fx herberger og forsorgshjem.
- Opholder sig på hotel, vandrerhjem eller lignende pga. hjemløshed.
- Bor midlertidigt og uden kontrakt hos familie, venner eller bekendte.
- Bor i midlertidig udslusningsbolig uden permanent kontrakt.
- Afsoner under Kriminalforsorgen, skal løslades inden for 1 måned og mangler boligløsning.
- Opholder sig på hospital/behandlingstilbud, skal udskrives inden for 1 måned og mangler en boligløsning.
- Andet; dækker fx over personer, der overnatter i kolonihavehuse, campingvogne og lignende.

Situationer, der ikke defineres som hjemløshed:

- Personer, der bor i fremlejet bolig, eller som bor varigt hos familie, venner eller bekendte.
- Personer i botilbud, der er beregnet til længerevarende ophold (fx alternative plejehjem og bofællesskaber), herunder beboere på visiterede boformer under SEL §§ 107 og 108.
- Personer, der bor i udslusningsboliger efter ABL § 63.
- Studerende, der søger tilflytning til anden by ved studiestart.
- Unge, der ønsker at flytte hjemmefra.
- Personer, der midlertidigt er uden bolig på grund af brand eller lignende.
- Personer, der opholder sig på krisecenter på grund af vold i familien.
- Flygtninge, som er midlertidigt boligplaceret.

Bilag 2 – Boligmangel på tværs af kommuner

Tabel B.1 Nyudlejede boliger og boligmangel på kommuneniveau

Kommune	Nyudlejede boliger under 3.500 kr., gns. 2019-2021	Nyudlejede boliger under 3.500 kr. uden udsatte og forebyggelsesområder, gns. 2019-2021	Alle hjemløse		Herbergbeboere med ophold i mere end 90 dage	
			Uden boligaftale	Med boligaftale	Uden boligaftale	Med boligaftale
København	276	182	1396	975	766	345
Frederiksberg	30	24	161	112	80	31
Ballerup	90	90	11	1	0	0
Brøndby	65	52	12	5	7	0
Dragør	3	3	1	1	0	0
Gentofte	10	10	41	28	52	39
Gladsaxe	122	98	48	27	8	0
Glostrup	57	57	31	18	40	27
Herlev	30	30	10	5	0	0
Albertslund	61	49	46	29	0	0
Hvidovre	33	33	107	73	27	0
Høje-Taastrup	48	32	76	52	26	2
Lyngby-Taarbæk	16	16	20	13	0	0
Rødovre	33	26	48	32	0	0
Ishøj	31	25	38	25	0	0
Tårnby	136	136	58	31	0	0
Vallensbæk	3	3	0	0	0	0
Furesø	14	14	5	2	3	0
Allerød	6	6	22	15	0	0
Fredensborg	18	14	17	11	1	0
Helsingør	87	70	72	46	12	0
Hillerød	18	14	71	50	106	85
Hørsholm	5	5	5	3	0	0
Rudersdal	11	11	16	11	0	0
Egedal	17	17	12	7	0	0
Frederikssund	16	16	18	12	1	0
Greve	31	25	41	27	1	0
Køge	48	38	66	44	1	0
Halsnæs	11	11	7	4	0	0
Roskilde	29	23	64	44	5	0
Solrød	12	12	12	8	0	0
Gribskov	4	4	30	21	41	32
Odsherred	9	9	8	5	0	0
Holbæk	88	58	16	7	7	0
Faxe	8	8	8	5	0	0
Kalundborg	67	67	32	18	0	0
Ringsted	51	51	43	27	0	0
Slagelse	101	81	150	100	22	0
Stevns	2	2	28	19	0	0
Sorø	21	21	36	24	1	0

Lejre	5	5	35	24	11	0
Lolland	89	89	13	3	0	0
Næstved	63	50	81	54	41	14
Guldborgsund	81	70	83	53	103	73
Vordingborg	31	31	19	11	0	0
Bornholm	5	5	27	19	5	0
Middelfart	25	25	14	8	0	0
Assens	30	30	14	7	1	0
Faaborg-Midtfyn	28	28	68	46	3	0
Kerteminde	12	12	0	0	0	0
Nyborg	7	7	35	24	0	0
Odense	565	373	32	0	34	0
Svendborg	52	45	29	17	20	8
Nordfyns	7	7	22	15	0	0
Langeland	3	3	34	24	0	0
Ærø	1	1	11	8	0	0
Haderslev	38	38	61	40	55	34
Billund	56	56	0	0	0	0
Sønderborg	271	179	0	0	0	0
Tønder	32	32	13	7	2	0
Esbjerg	324	279	99	50	74	25
Fanø	0	0	0	0	0	0
Varde	37	37	23	13	34	24
Vejen	44	44	6	1	0	0
Aabenraa	51	51	52	33	0	0
Fredericia	163	130	8	0	0	0
Horsens	103	68	164	111	23	0
Kolding	115	76	53	32	35	14
Vejle	98	78	82	53	0	0
Herning	125	100	77	47	93	63
Holstebro	37	30	29	18	44	33
Lemvig	18	18	6	3	4	1
Struer	17	17	0	0	0	0
Syddjurs	7	7	13	9	4	0
Norddjurs	7	7	17	12	0	0
Favrskov	2	2	14	9	0	0
Odder	24	24	0	0	0	0
Randers	139	120	42	21	28	7
Silkeborg	94	75	63	39	29	5
Samsø	3	3	0	0	0	0
Skanderborg	35	28	33	21	0	0
Aarhus	545	360	660	441	217	0
Ikast-Brande	83	83	11	2	0	0
Ringkøbing-Skjern	24	24	12	7	32	27
Hedensted	11	11	7	4	0	0
Morsø	64	64	0	0	0	0
Skive	29	29	5	1	0	0

Thisted	56	45	0	0	0	0
Viborg	119	102	36	18	47	29
Brønderslev	40	40	8	3	0	0
Frederikshavn	108	108	0	0	0	0
Vesthimmerlands	16	16	9	5	1	0
Læsø	1	1	0	0	0	0
Rebild	2	2	9	6	10	7
Mariagerfjord	37	37	4	0	29	25
Jammerbugt	2	2	5	3	5	3
Aalborg	492	394	155	81	74	0
Hjørring	72	72	7	0	14	7

Anm.: Det antages, at det gennemsnitlige antal nyudlejede boliger i udsatte områder og forebyggelsesområder svarer til den andel, som boligerne udgør af den samlede almene familieboligmasse i den pågældende kommune. Der anvendes et gennemsnit for de hhv. 13 og 30 kommuner, som har de pågældende områder. Herbergbeboere dækker over borgere, der har opholdt sig mere end 90 dage på herberg. De nye boliger er fordelt på kommuneniveau ud fra den andel den initiale boligmangel udgør på tværs af kommuner.

Kilde: Danmarks Statistiks registerdata, Indenrigs- og Boligministeriet (2022) og egne beregninger.