Samstarfsverkefni í málefnum heimilislausra

Mars 2023

Að baki verkefninu standa velferðarsvið Garðabæjar, Hafnarfjarðar, Kópavogs, Mosfellsbæjar og Seltjarnarness.

Skjal sótt af [illegible] dags. 13.11.2026

Efnisyfirlit

1. Um verkefnið 5
2. Inngangur 6
3. Helstu tillögur - samantekt 8
4. Lagalegur grundvöllur fyrir skyldu sveitarfélaga til að þjónusta heimilislausa 9
5. Skilgreiningar og hugtakanotkun 11
Áskoranir við skilgreiningu á hugtakinu heimilisleysi 11
Skilgreining á heimilisleysi í verkefninu 11
Skilgreining Reykjavíkurborgar á heimilisleysi – Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir 12
Skilgreining félagsmálaráðuneytisins á heimilisleysi á Íslandi 12
ETHOS evrópskt flokkunarkerfi yfir heimilisleysi 13
6. Lýsing á hópi heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir, einkennandi þættir og áskoranir í þjónustu 15
7. Aðferðafræði og gagnaöflun vegna úttektar á fjölda og högum heimilislausra 16
Flokkun heimilisleysis eftir búsetuformi byggt á ETHOS flokkunarkerfinu 16
Nánar um inntak og heiti einstakra flokka 17
8. Úttekt á fjölda og högum heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir 20
Heildarfjöldi heimilislausra (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum 20
Greining hópsins eftir kyni, aldri og ríkisfangi 21
Skipting heimilislausra (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir ETHOS flokkum. 25
Greining hópsins eftir kyni, ríkisfangi og ETHOS flokkum 29
Fjöldi heimilislausra (HMFÞ) í bið eftir félagslegu húsnæði 29
Fjöldi heimilislausra (HMFÞ) með staðfesta fötlunargreiningu 30
9. Samantekt á nýtingu gistiskýlanna 2019-2022 31
Greining hópsins eftir kyni og ríkisfangi 35
Heildarkostnaður aðildarsveitarfélaganna vegna gistiskýla árin 2020-2022 36
10. Kortlagning úrræða sem fyrir eru hjá aðildarsveitarfélögunum til að þjónusta heimilislausa 37
Gistiskýlin – þjónustusamningur við Reykjavíkurborg 37
Dalbrekka 27 (D27) – áfanga og stuðningsheimili rekið í samstarfi við Samhjálp 38
Krókur í Mosfellsbæ – áfangaheimili fyrir geðfatlaða 38

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

11. Kortlagning starfsemi félaga- og hagsmunasamtaka sem starfa í þágu heimilislausra. 39
Frú Ragnheiður 39
Ylja – neyslurými 39
Barka samtökin 40
Skjólið - dagsetur fyrir konur 41
Matthildur – samtök um skaðaminnkun 41
RÓTIN 41
12. Tillögur með skýringum 42
Tillaga 1. Styrkja stoðir málaflokksins innan starfssviða aðildarsveitarfélaganna 42
Tillaga 2. Vettvangs- og ráðgjafarteymi og HF húsnæði 44
Tillaga 3. Dagsetur fyrir heimilislausa og staðbundið neyslurými 48
Tillaga 4. Uppbygging sértækra húsnæðisúrræða fyrir heimilislausa 50
13. Heimildaskrá 52
14. Viðauki 1 ETHOS flokkunartaflan 54

Töfluskrá

Tafla 1 Flokkun heimilisleysis eftir búsetuformi byggt á ETHOS flokkunarkerfinu 17
Tafla 2 Fjöldi heimilislausra á hverja 1.000 íbúa 20
Tafla 3 Heimilislausir (HMFÞ) sem búa við ótryggar húsnæðisaðstæður 26
Tafla 4 Fjöldi einstaklinga í bið eftir félagslegu húsnæði eftir aðildarsveitarfélögunum 30
Tafla 5 Dreifing gistinátta og fjöldi einstaklinga frá aðildarsveitarfélögunum 34
Tafla 6 Aðildarsveitarfélögin -gestir gistiskýlanna eftir kyni – hlutfall 35
Tafla 7 Heildarkostnaður aðildarsveitarfélaganna vegna gistiskýlanna 2020-2022 36
Tafla 8 Yfirilit yfir fjölda og tegund mála hjá VoR teyminu nóv 2022 46

Myndaskrá

Mynd 1 Fjöldi heimilislausra (HMFÞ) eftir sveitarfélögum 20
Mynd 2 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir kyni-fjöldi 21
Mynd 3 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir ríkisfangi - fjöldi 22
Mynd 4 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir aldri - fjöldi 23
Mynd 5 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir kyni og aldri - fjöldi 24
Mynd 6 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir ETHOS flokkum 25

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Mynd 7 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir ETHOS flokkum - hlutfall..... 25
Mynd 8 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir ETHOS flokkum og kyni..... 29
Mynd 9 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir ETHOS flokkum og ríkisfangi..... 29
Mynd 10 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum á biðlista eftir félagslegu húsnæði skipt eftir ETHOS flokkum 30
Mynd 11 Aðildarsveitarfélögin - fjöldi gesta gistiskýlanna og breyting milli ára 2019-2022 31
Mynd 12 Heildarfjöldi gesta gistiskýlanna 2020-2022 og breyting milli ára í % 32
Mynd 13 Aðildarsveitarfélögin- fjöldi gistinátta í gistiskýlunum og breyting milli ára 2019-2022 33
Mynd 14 Heildarfjöldi gistinátta í gistiskýlunum og breyting milli ára 2020-2022 33
Mynd 15 Aðildarsveitarfélögin fjöldi gesta gistiskýlanna eftir kyni 2019-2022 35
Mynd 16 Aðildarsveitarfélögin- gestir gistiskýlanna með erlent ríkisfang 2019-2022- fjöldi og hlutfall 36

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Verkefnastjóri og skýrsluhöfundur: Þorbjörg Helga Þorgilsdóttir.
Skýrslan er unnin sem hluti af samstarfsverkefni í málefnum heimilislausra á vegum velferðarsviða Garðabæjar, Hafnarfjarðar, Kópavogs, Mosfellsbæjar og Seltjarnarness.
Skýrslan er unnin á vettvangi SSH – Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu í mars 2023.

1. Um verkefnið

Velferðarsvið Garðabæjar, Hafnarfjarðar, Kópavogs, Mosfellsbæjar og Seltjarnarness (hér eftir aðildarsveitarfélögin) ákváðu á vormánuðum 2022 að fara af stað með samstarfsverkefni í málaflokki heimilislausra. Markmiðið með verkefninu var að greina hóp þeirra einstaklinga sem töldust heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir (HMFÞ) og í brýnni húsnæðisþörf.[1] Jafnframt var markmið verkefnisins að móta tillögur um það hvernig bæta mætti þjónustu við þennan hóp með sameiginlegu átaki aðildarsveitarfélaganna. Ákveðið var að ráða verkefnastjóra til hálfs árs og var skýrsluhöfundur ráðin til starfans. Vinna við verkefnið hófst í ágúst 2022 og átti að ljúka í janúar 2023 en ákvörðun var tekin um að framlengja verkefnið um tvo mánuði.

Í tengslum við verkefnið var komið á fót ráðgjafarhóp en í honum sátu fulltrúar frá öllum aðildarsveitarfélögunum. Í ráðgjafarhópnum sátu eftirfarandi aðilar:

- Snædís Björnsdóttir, lögfræðingur og verkefnastjóri á fjölskyldusviði Garðabæjar.
- Guðrún Willardsdóttir, félagsráðgjafi á fjölskyldusviði Garðabæjar.
- Soffía Ólafsdóttir, deildarstjóri á fjölskyldu og barnamálasviði Hafnarfjarðarbæjar.
- Nanna Björk Bjarnardóttir, félagsráðgjafi í ráðgjafa- og íbúðardeild Kópavogsbæjar.
- Una Dögg Evudóttir, verkefnastjóri á velferðarsviði Bæjarskrifstofu Mosfellsbæjar.
- Hanna Kristín Hannesdóttir, yfirfélagsráðgjafi á fjölskyldusviði Seltjarnarnessbæjar.

Hópurinn fundaði reglulega á tímabilinu október 2022 til mars 2023 og veitti mikilvæga innsýn í starfsemi félagsþjónustu aðildarsveitarfélaganna. Hópurinn tók virkan þátt í að móta þær tillögur sem lagðar eru fram í skýrslunni. Ráðgjafar hópsins stuðluðu að framgangi verkefnisins með því að taka ákvarðanir með skýrsluhöfundi um fyrirkomulag úttektar á högum og fjölda heimilislausra sem ráðist var í til að greina hópinn. Einnig hafa ráðgjafar hópsins lagt grunn að samræmdri hugtakanotkun aðildarsveitarfélaganna um heimilisleysi. Þá önnuðust ráðgjafar hópsins alla gagnaöflun vegna fyrrnefndrar úttektar auk þess að taka saman upplýsingar um nýtingu aðildarsveitarfélaganna á gistiskýlum á vegum Reykjavíkurborgar vegna áranna 2019-2022.

Við vinnslu verkefnisins kynnti skýrsluhöfundur sér starfsemi ýmissa félaga- og hagsmunasamtaka sem starfa í þágu heimilislausra. Einnig var haft samráð við Reykjavíkurborg sem hefur til þessa borið þungann af þjónustu við heimilislausa á höfuðborgarsvæðinu og eru flest úrræði og þjónusta tengd málaflokknum rekin af borginni. Þá var haft samráð við sveitarfélög utan höfuðborgarsvæðisins og má þar sérstaklega nefna Akureyrarbæ, sem deildi reynslu sinni af því starfi sem unnið er í þágu heimilislausra á vegum bæjarins. Eru öllum þessum aðilum færðar bestu þakkir fyrir veitta ráðgjöf og aðstoð.

[1] Til einföldunar verður hér eftir, þegar við á, jöfnum höndum vísað til markhóps verkefnisins sem heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir (HMFÞ) og heimilislausra.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

2. Inngangur

Eins og nánar verður rakið síðar er ekki til einhlít skilgreining á hugtakinu *heimilisleysi* og má í fræðiskrifum og í daglegu tali finna margvíslegar útfærslur á því. Í þessu verkefni var, samkvæmt verkefnalýsingu lagt upp með að einblína á þann hóp heimilislausra sem er hvað verst settur, þ.e. *heimilislausa með miklar og flóknar þjónustuþarfir*. Einstaklingar innan hópsins eiga það sammerkt að glíma við fjölþættan vanda auk þess að kljást við heimilisleysi en eitt af einkennum hópsins er alvarlegur fíkni- og/eða geðvandi.

Við vinnslu verkefnisins var markmiðið að hafa hugmyndafræðina *Housing First* (húsnæði fyrst: HF), að leiðarljósi en kjarni hennar felst í því að húsnæði sé grunnþörf sem þarf að mæta áður en tekist er á við annan vanda sem einstaklingur kann að kljást við. Samkvæmt hugmyndafræðinni er forgangsatriði að bjóða heimilislausu fólki upp á húsnæði án strangra skilyrða, t.a.m. um edrúmennsku. Aðferðafræðin er gagnreynd og hefur reynst vel í baráttunni við heimilisleysi í þeim löndum sem hafa tekið hana upp við uppbyggingu úrræða.

Hugtakið *skaðaminnkandi nálgun* er einnig mikilvægur leiðarvísir við vinnslu verkefnisins og við mótun þjónustu við heimilislausa með miklar og flóknar þjónustuþarfir almennt. Skaðaminnkandi nálgun felst í meginatriðum í því að draga úr skaðlegum áhrifum vímuefna á virka notendur og samfélagið í heild með því að styðja notendur til að neyta fíkniefna með sem öruggustum hætti, fremur en að leggja áherslu á boð og bönn.

Framangreindar nálganir í þjónustu við heimilislausa miða að því að veitt sé *lágþröskuldaþjónusta* sem þýðir að fjarlægðar eru allar þær kerfis- og félagslegu hindranir sem standa í vegi fyrir því að heimilislaus einstaklingur fái úthlutað húsnæði eða notið annarra þeirra réttinda sem hann á tilkall til. Vert er að taka fram að þrátt fyrir að áhersla var lögð á skaðaminnkandi nálgun er enn til staðar þörf fyrir framboði á gagnreyndum fíkni- og áfengismeðferðum auk úrræða og endurhæfingar að lokinni meðferð. Mjög mikilvægt er að einstaklingar í virkri notkun komist sem fyrst í meðferð óski þeir eftir því.

Þá er einnig vert að vekja athygli á því að þó verkefnalýsing hafi falið í sér að aðferðafræði HF skyldi höfð að leiðarljósi við mat á þjónustuþörf og mótun tillagna er í skýrslunni einnig að finna tillögur um úrræði sem byggja á þrepaskiptri nálgun í þjónustu við heimilislausa. Slík nálgun í þjónustu við heimilislausa gerir ráð fyrir að einstaklingar geti þurft ákveðna aðlögun að því að halda heimili áður en þeir getið hafið sjálfstæða búsetu.[2] Sú aðferðafræði hefur gjarnan verið talin andstæða HF hugmyndafræðinnar en í ljósi þess að lítil reynsla er af rekstri úrræða og sértækri þjónustu við heimilislausa með fjölþættan vanda í aðildarsveitarfélögunum og uppbygging úrræða á frumstigi þykir nauðsynlegt að svo stöddu að horfa einnig til þrepaskiptra lausna.

[2] Þrepaskipt nálgun í þjónustu hefur oft verið sett í samhengi við *Treatment First* hugmyndafræði (*meðferð fyrst*) sem felur í sér öfuga nálgun við HF, það er að einstaklingur skuli fyrst leita meðferðar við þeim vanda sem hann glímir við áður en hann fær varanlegt húsnæði.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Skýrslan er þannig uppbyggð að fremst er að finna samantekt á þeim tillögum sem settar eru fram til úrbóta. Næst kemur umfjöllun um lagalega skyldu sveitarfélaga til að þjónusta heimilislausa. Að því loknu tekur við meginmál skýrslunnar þar sem fjallað er með kerfisbundnum hætti um grunnþætti verkefnisins. Fyrst er fjallað um skilgreiningar og hugtakanotkun sem tengjast málaflokknum. Næst er farið í lýsingu á hópnum og aðferðafræði og niðurstöður úttektar á fjölda og högum heimilislausra í aðildarsveitarfélögunum kynntar. Þá er sett fram tölfræði um nýtingu gistiskýla vegna áranna 2019-2022. Í tveimur köflum þar á eftir er fjallað um úrræði sem standa heimilislausum til boða hjá aðildarsveitarfélögunum og hjá frjálsum félagasamtökum. Að lokum er að finna nánari skýringar á tillögum.

Ljóst er að einstaklingar með fjölþættan vanda kalla á fjölbreyttar lausnir þegar kemur að mótun úrræða og þjónustu. Um er að ræða viðkvæman hóp sem við núverandi aðstæður fær ekki fullnægjandi þjónustu. Eins og staðan er í dag er ekki til staðar nægt framboð úrræða í aðildarsveitarfélögunum og er það því vandkvæðum bundið fyrir ráðgjafa og starfsfólk félagsþjónustunnar að sinna þessum hópi í samræmi við þjónustuþarfir hans. Það þarf að gefa málefnum heimilislausra frekari gaum innan starfssviða aðildarsveitarfélaganna og grípa til aðgerða til að bæta stöðu heimilislausra og mun hvert skref sem stigið verður, hvort sem það er lítið eða stórt, verða framfaraskref fyrir málaflokkinn.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

3. Helstu tillögur - samantekt

1. Styrkja stoðir málaflokksins innan starfssviða aðildarsveitarfélaganna:

- Gera stefnu í málefnum heimilislausra og gera málaflokkinn sýnilegri í heildarstefnum og aðgerðaáætlunum.
- Auka þekkingu á málaflokknum með fræðslu starfsfólks, s.s um skaðaminnkandi nálgun í þjónustu.
- Halda áfram að greina þjónustuþarfir HMFÞ með tilliti til uppbyggingar úrræða og þjónustu.
- Gera reglulegar úttektir á fjölda og högum hópsins.
- Koma á fót formlegum samráðsvettvangi aðildarsveitarfélaganna í málefnum heimilislausra.
- Efla samstarf innan málaflokksins milli ríkis, sveitarfélaga og félagasamtaka sem starfa innan þessa málaflokks.

2. Vettvangs- og ráðgjafarteymi og HF húsnæði:

- Koma á fót sameiginlegu vettvangs- og ráðgjafarteymi að fyrirmynd Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar.
- Teymið aðstoðar heimilislausa einstaklinga sem hafa fengið úthlutað húsnæði.
- Teymið aðstoðar heimilislausa einstaklinga sem hvergi hafa höfði sínu að halla að næturlagi eða búa við ótryggar húsnæðisaðstæður.
- Tryggja framboð á húsnæði fyrir HMFÞ samkvæmt hugmyndafræði *Housing First* (húsnæði fyrst: HF)

3. Dagsetur fyrir heimilislausa og staðbundið neyslurými:

- Koma að stofnun dagseturs fyrir heimilislausa karlmenn. Fylgja eftir tillögu frjálsra félagasamtaka sem starfa í þágu málaflokksins um stofnun dagseturs fyrir karlmenn í samstarfi við þau og sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu.
- Koma að stofnun staðbundins neyslurýmis fyrir einstaklinga í virkri neyslu. Leita eftir samtali við Rauða krossinn á höfuðborgarsvæðinu sem hefur reynslu af rekstri slíks úrræðis.
- Tryggja áframhaldandi rekstur og lengdan opnunartíma dagseturs fyrir heimilislausar konur. Leita eftir samstarfi við Hjálparstarf kirkjunnar sem í dag rekur Skjólið, dagsetur fyrir heimilislausar konur.

4. Uppbygging sértækra húsnæðisúrræða fyrir heimilislausa:

- Leggja frekara mat á þörf fyrir uppbyggingu sértækra tímabundinna og langtímaúrræða fyrir HMFÞ.
- Kanna sérstaklega þörf fyrir að stofna heimili fyrir heimilislausa einstaklinga með tvígreiningu; geðfötlun og fíknivanda.
- Kanna sérstaklega möguleika á stofnun tímabundins úrræðis fyrir HMFÞ þar sem einstaklingar geta dvalið meðan fundin er langtímalausn á húsnæðisvanda þeirra.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

4. Lagalegur grundvöllur fyrir skyldu sveitarfélaga til að þjónusta heimilislausa

Í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir stjskr.) er kveðið á um að öllum sem þess þurfa skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Þó svo að húsnæðisvandi sé ekki sérstaklega tilgreindur í ákvæðinu er ljóst að hann fellur þar undir sem þáttur eða afleiðing af þeim aðstæðum sem þar greinir.[3] Alþingi hefur með lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga (hér eftir félagsþjónustulögin) falið sveitarfélögum landsins að bregðast við húsnæðisvanda íbúa þeirra og útfæra nánar þann rétt til aðstoðar sem stjórnarskráin mælir fyrir um.

Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. félagsþjónustulaganna skulu sveitarfélög sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð í samræmi við lögin og tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Í 2. mgr. 12. gr. laganna er mælt fyrir um að aðstoð og þjónusta skuli vera jöfnum höndum til þess fallin að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur komist í þá aðstöðu að geta ekki ráðið fram úr málum sínum sjálf. Í 12. kafla laganna, sem fjallar um húsnæðismál, eru lagðar skyldur á sveitarfélögin að veita íbúum sínum aðstoð þegar þeir geta ekki leyst úr húsnæðisvanda sjálfir. Þannig er í 45. gr. laganna kveðið á um almenna skyldu sveitarfélaga til að tryggja framboð á ákveðnu húsnæði en í 46. gr. er mælt fyrir um beina skyldu sveitarfélaganna til að aðstoða íbúa sína við að leysa úr bráðum húsnæðisvanda, meðan unnið er að varanlegri lausn. Þá er í 15. kafla laganna fjallað um skyldu sveitarfélaganna að veita einstaklingum með fíknivanda aðstoð, sjá einkum 50. og 51. gr.

Lög um um húsnæðismál nr. 44/1998 taka einnig á skyldu sveitarfélaga til að sinna málaflokknum. Með breytingum á lögunum sem gerðar voru árið 2018 er skerpt á hlutverki og skyldum sveitarfélaga við að greina þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu. Í lögum um húsnæðismál er nú mælt fyrir um að sveitarfélög geri húsnæðisáætlun sem byggir á greiningum fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu m.t.t til mismunandi búsetuforma auk þess sem gert er ráð fyrir því að sveitarfélögin meti þörf á húsnæði til að mæta þörfum einstakra hópa.[4]

Þó svo að stjórnaskrárvarinn sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga veiti þeim nokkuð svigrúm við útfærslu félagsþjónustu þarf að tryggja að við uppbyggingu úrræða og þjónustu við heimilislausa séu uppfylltar efniskröfur 1. mgr. 76. gr. stjskr. Í áliti umboðsmanns Alþingis frá 6. júlí 2018, mál nr. 9164/2016, var fjallað sérstaklega um húsnæðisvanda heimilislausra með fjölþættan vanda.[5] Þótt álitið hafi að meginstefnu til beinst að Reykjavíkurborg er tekið fram að sjónarmið sem þar komi fram geti jafnt átt við um önnur sveitarfélög. Í álitinu kom fram að við uppbyggingu þjónustu og úrræða við heimilislausa með fjölþættan vanda þurfi að meta heildstætt ýmis atriði sem snúa að því húsnæðisúrræði sem bjóða á upp á, þar með talið hvort það sé til þess fallið að mæta þeim vanda sem veldur því að viðkomandi þarf á aðstoð að halda, sbr. 12. gr. félagasþjónustulaganna.

[3] Álit UA frá 6. júlí 2018. *Frumkvæðisathugun á húsnæðisvanda utangarðsfólks í Reykjavík,* mál nr. 9164/2016, bls.5.
[4] Félagsmálaráðuneytið desember 2019. Skýrsla- *Tillögur um bættar aðstæður heimilislausra með fjölþættan vanda,* bls. 8
[5] Álit UA frá 6. júlí 2018. *Frumkvæðisathugun á húsnæðisvanda utangarðsfólks í Reykjavík*, mál. nr. 9164/2016.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Af ofangreindu leiðir að á sveitarfélögum hvílir skylda til að bjóða heimilislausum lausn á húsnæðisvanda þeirra og að gera megi kröfur um að sú aðstoð sem veitt sé miði að því að leysa vanda einstaklinga með heildstæðum hætti.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

5. Skilgreiningar og hugtakanotkun

Áskoranir við skilgreiningu á hugtakinu heimilisleysi

Þekking á fjölda og högum heimilislausra er mikilvæg við stefnumótun og ákvarðanatöku stjórnvalda varðandi úrræði og þjónustu við hópinn.[6] Forsenda þess að hægt sé að meta húsnæðis- og þjónustuþörf heimilislausra er að skýrt liggi fyrir hvernig markhópurinn er skilgreindur. Í úttektum á málaflokki heimilislausra hefur ítrekað verið bent á að það sé erfiðleikum háð að skilgreina og afmarka hópinn.

Við vinnslu þessa verkefnis kom á daginn að framangreindur skilgreiningarvandi er til staðar hjá aðildarsveitarfélögunum, sem hafa ekki öll tekið sérstaka afstöðu til þess hvernig skilgreina eigi heimilisleysi og heimilislausa með miklar og flóknar þjónustuþarfir. Auk þess kom í ljós að þó svo oft væri unnið út frá sömu hugtökum var ekki samræmi í þeim skilningi sem lagður var í efnislegt inntak þeirra. Ráðgjafahópur og verkefnastjóri lögðu í mikla vinnu við að samræma hugtök, skilgreiningar, heiti og inntak þeirra til að hægt væri að framkvæma úttekt á hópnum með samræmdum hætti milli aðildarsveitarfélaganna. Vonir standa til að með því hafi verið lagður grunnur að frekara samstarfi aðildarsveitarfélaganna í málaflokknum. Mikilvægt er að sú vinna haldi áfram að þessu verkefni loknu og að lærdómur verði dreginn af þeirri úttekt sem var framkvæmd m.t.t. þess sem betur má fara. Þá er mikilvægt, þegar fram í sækir, að komið verði á samstarfi við Reykjavíkurborg og eftir atvikum önnur sveitarfélög landsins með það að leiðarljósi að samræma skilgreiningar. Auk þess sem sveitarfélögin þurfa að þrýsta á að viðkomandi fagráðuneyti setji fram samræmda skilgreiningu á heimilisleysi á landsvísu og einnig að framkvæmdar verði samræmdar úttektir á landsvísu.[7]

Traustar og áreiðanlegar samantektir á tölfræði tengdri hópnum er lykillinn að því að átta sig á umfangi og samsetningu hans og tryggir auk þess að hægt sé að meta árangur þeirra aðgerða sem valið er að ráðast í til að draga úr heimilisleysi.

Skilgreining á heimilisleysi í verkefninu

Eins og gefur að skilja getur hugtakið heimilislaus haft mjög breiða skírskotun. Á Íslandi hefur lengi tíðkast í umfjöllun og úttektum á heimilisleysi að beina sjónum að þeim hópi heimilislausra sem er verst staddur og glímir við fjölþættan vanda. Við vinnslu þessa verkefnis var áherslan einnig lögð á þennan hóp og var valið að notast við sömu hugtakaskilgreiningu og lýsingu á hópnum eins og hún kemur fyrir í samnefndri stefnu Reykjavíkurborgar í málefnum heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir 2019-2025.[8]

Auk þess var stuðst við skilgreiningu frá félagsmálaráðuneytinu á húsnæðisleysi frá 2005 en þeirri skilgreiningu er einmitt ætlað að ná yfir þann hóp heimilislausra sem er hvað verst staddur og gera

[6] Lars Benjaminsen og Evelyn Dyb 2008. *The Effectiveness of Homeless Policies – Variations among the Scandinavian Countries*, bls. 62.

[7] Á það hefur verið bent m.a af velferðarráði Reykjavíkurborgar í apríl 2021 að félagsmálaráðuneytið þurfi að setja fram samræmda skilgreiningu á heimilisleysi á landsvísu.

[8] Sjá skilgreiningu í kafla með sama heiti.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

má ráð fyrir að þarfnist sérhæfðra úrræða.[9] Þá var einnig stuðst við ETHOS, samevrópskt skilgreininga- og flokkunarkerfi (*ETHOS, European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*) sem flokkar heimilisleysi út frá tegund búsetu og beinir sjónum sérstaklega að skilgreiningu á heimilisleysi í þágu aðgerða og áætlanagerðar.[10]

Í næstu köflum verður nánar fjallað um ofangreindar skilgreiningar og hvernig inntak þeirra og flokkanir voru aðlagaðar að þörfum þeirrar úttektar sem framkvæmd var við vinnslu verkefnisins.

Skilgreining Reykjavíkurborgar á heimilisleysi – Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir

Hugtakið heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir var sett fram í stefnu Reykjavíkurborgar í málaflokknum sem birt var árið 2019 og gildir til ársins 2025. Í stefnu borgarinnar kemur fram að það sé yfirlýst markmið hennar að beina sjónum að þeim heimilislausu einstaklingum sem eru hvað verst staddir þ.e. heimilislausum með miklar og flóknar þjónustuþarfir.[11] Við skilgreiningu hugtaksins hjá Reykjavíkurborg er efnislega stuðst við skilgreiningu félagsmálaráðuneytisins frá 2005 á húsnæðisleysi en einnig er tekið mið af ETHOS skilgreiningunni á heimilisleysi.

Í stefnu Reykjavíkurborgar er hugtakinu lýst með eftirfarandi hætti:

> *Stefna Reykjavíkurborgar nær til þeirra hópa sem búa á götunni eða í opinberu rými/aðstæðum, eru húsnæðislausir og þurfa að nýta neyðarskýli og/eða eru að ljúka stofnanavist innan þriggja mánaða (meðferðarheimili, stofnanavist), þ.e. heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir.*
>
> *Hópurinn sem flokkast undir framangreinda skilgreiningu og sem fjallað er um í stefnu þessari einkennist af því að hafa af mismunandi ástæðum misst færni til að halda heimili og eiga fastan samastað. Alvarleg fíkn og/eða geðrænn vandi eru einkennandi fyrir hópinn auk þroskafrávika, líkamlegra veikinda, sögu um áföll og félagslega erfiðleika. Samfara heimilisleysi eru fjárhagserfiðleikar og skortur á félagslegum tengslum við fjölskyldu og annað fólk algengir. Þrátt fyrir miklar og flóknar þjónustuþarfir er ávallt mikilvægt að horfa til þeirra styrkleika sem sérhver einstaklingur býr yfir og nýta þá til þeirra einstaklingsbundnu úrlausna sem þörf er á hverju sinni.*[12]

Skilgreining félagsmálaráðuneytisins á heimilisleysi á Íslandi

Félagsmálaráðuneytið hefur í seinni tíð í tvígang falið stýrihópum á vegum ráðuneytisins að fjalla um málefni heimilislausra. Árið 2005 kom út skýrsla sem unnin var af samráðshópi um aðstæður heimilislausra. Skýrslan bar heitið *Aðstæður húsnæðislausra í Reykjavík og tillögur til úrbóta*. Í skýrslunni má sjá að mikil áhersla var lögð á að finna sameiginlega niðurstöðu um skilgreiningu á hugtakinu heimilisleysi. Í skýrslunni var sérstaklega tekið fram að í svörum sveitarfélaga við

[9] Sjá skilgreiningu í kafla með sama heiti.
[10] www.feantsa.org
[11] Félagsmálaráðuneytið desember 2019. Skýrsla- *Tillögur um bættar aðstæður heimmilislausra með fjölþættan vanda,* bls. 12.
[12] Reykjavíkurborg: *Stefna Reykjavíkurborgar í málefnum heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir 2019-2025*, bls. 4-5.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

fyrirspurn um fjölda heimilislausra birtist verulega mismunandi skilningur sveitarfélaganna á því hvað fælist í hugtakinu heimilisleysi.[13]

Starfshópurinn sem kom að gerð skýrslunnar komst að þeirri niðurstöðu að verulegu máli skipti að skilgreiningin á heimilisleysi næði til þeirra sem búa við húsnæðisleysi til að beina sjónum fyrst og fremst að þeim heimilislausu einstaklingum sem búa við hvað bágastar aðstæður.[14] Niðurstaða hópsins var því að setja fram hugtakaskilgreiningu sem tæki aðeins til þeirra sem verst eru settir á hverjum tíma og koma til móts við þann hóp heimilislausra einstaklinga sem gera má ráð fyrir að helst þarfnist sérhæfðra úrræða. Til þess að undirstrika þessa afmörkun var ákveðið að nota hugtakið húsnæðislaus í stað heimilislaus. Í skýrslunni má finna eftirfarandi skilgreiningu á hugtakinu húsnæðislaus:

> *Húsnæðislaus er sá sem ekki hefur aðgang að hefðbundnu húsnæði, hann hefur ekki húsaskjól að staðaldri á sama stað og gistir þar sem kostur er hverja nótt, þar með talið í gistiskýli, á gistiheimili eða inni á öðru fólki. Þeir sem koma úr tímabundnu húsaskjóli, svo sem úr fangelsi eða úr vímuefnameðferð, eiga sögu um margháttaða húsnæðis- og félagslega erfiðleika og eiga ekki tryggt húsaskjól einum til tveimur mánuðum áður en þeir fara úr hinu tímabundna húsnæði, eru taldir hér með.*

Framangreind skilgreining Félagsmálaráðuneytisins er sú skilgreining sem kemst næst því að teljast opinber skilgreining á heimilisleysi á Íslandi í dag og er oftast dregin fram þegar skilgreina á hugtakið efnislega. Að því sögðu er engin opinber skráning sem nær yfir heimilisleysi samkvæmt framangreindri skilgreiningu.

Árið 2019 kom út skýrsla stýrihóps á vegum Félagsmálaráðuneytisins þar sem á ný var fjallað um málefni heimilislausra. Markmiðið með skýrslunni var að setja fram tillögur um bættar aðstæður heimilislausra með fjölþættan vanda. Í skýrslunni var enn á ný beint sjónum að þeim hópi heimilislausra sem þykir verst staddur. Í umfjöllun um hugtaknotkun var tekið fram að á Íslandi hafi lengi tíðkast að tala um hópinn sem utangarðsfólk en að í nágrannalöndum hafi verið vísað til sama hóps sem heimilislaust fólk (*s. Hemlös, e. Homeless*).[15] Í skýrslunni var komist að þeirri niðurstöðu að láta skyldi af notkun hugtaksins utangarðs. Í samræmi við það sem tíðkaðist hjá nágrannaþjóðum okkar skyldi notast við orðið heimilislaus þegar vísað var til hópsins. Í framhaldinu var þó tekið fram að þar sem hugtakið heimilislaus hefði víðtækari skírskotun en utangarðsfólk og næði þannig einnig til fólks sem er án heimilis án þess að eiga við alvarlegan félags- eða heilbrigðisvanda að stríða sé rétt að tilgreina sérstaklega hvaða undirhóp heimilislauss fólks væri verið að fjalla um hverju sinni.[16]

ETHOS evrópskt flokkunarkerfi yfir heimilisleysi

[13] Skýrsla samráðshóps um heimilislausa 2005. *Aðstæður húsnæðislausra í Reykjavík og tillögur til úrbóta*, bls.6.
[14] Sama heimild.
[15] Félagsmálaráðuneytið desember 2019. Skýrsla- *Tillögur um bættar aðstæður heimilislausra með fjölþættan vanda,* bls. 10.
[16] Félagsmálaráðuneytið desember 2019. Skýrsla- *Tillögur um bættar aðstæður heimilislausra með fjölþættan vanda,* bls. 10.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

ETHOS skilgreiningar- og flokkunarkerfið (*e. European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*) var sett fram af the *European Federation of National Organisations* working with the Homeless (FEANTSA), sem eru samtök evrópskra stofnana sem starfa í þágu heimilislausra. Samtökin starfa með stuðningi framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Samtökin hafa unnið að því að koma á sameiginlegri hugtakanotkun þegar fjallað er um heimilisleysi og það mælt. Hafa samtökin t.a.m. stofnað *European Observatory on Homelessness* sem kynnir reglulega rannsóknir og samanburðarskýrslur milli Evrópulanda í málaflokknum.[17]

Hugmyndafræði ETHOS byggir á því að vöntun á húsnæði jafngildi heimilisleysi. Þannig flokkar og mælir ETHOS kerfið heimilisleysi út frá tegund búsetu en mikilvægt er að hafa í huga að ETHOS kerfið býður upp á að kortlagt sé bæði heimilisleysi og húsnæðisútilokun (*e. housing exclusion*). Má því segja að ETHOS skilgreini heimilisleysi með mjög víðtækum hætti og í raun mun víðtækari hætti en venja er að skilgreina og fjalla um heimilisleysi á Íslandi.

Kerfinu er skipt upp í 4 hugtakaflokka og 13 aðgerðaflokka sem útlista ítarlega hvað fellur undir heimilisleysi. Hugtakaflokkarnir eru eftirfarandi: 1) A*ð vera á götunni*, 2) *Að vera húsnæðislaus*, 3) *Að búa í ófullnægjandi húsnæði* og 4) *Að búa í óöruggu húsnæði*.[18] Eins og áður var nefnt býður ETHOS kerfið upp á frekar víða skilgreiningu á heimilisleysi en þeir 13 undirflokkar/aðgerðaflokkar sem ETHOS kerfið setur fram undir hugtakaflokkunum hjálpa til við frekari afmörkun og gefa einnig færi á að einblínt sé á ákveðinn hóp heimilislausra við stefnumótunarvinnu og áætlanagerð. Yfirlit yfir hugtaka- og aðgerðaflokkana er að finna í töflu í viðauka 1. Reykjavíkurborg hefur í stefnu sinni valið að styðjast við sex aðgerðarflokka af þrettán. Flokkarnir eru eftirfarandi; 1) *Á víðavangi*, 2) *Neyðargisting*, 3) *Húsnæði fyrir heimilislausa*, 6) *Útskriftir af stofnun*, 7) *Í húsnæði með langtímastuðning vegna heimilisleysi* og 8) *Ótryggar húsnæðisaðstæður.*[19]

Við framkvæmd úttektarinnar í tengslum við vinnslu verkefnis var stuðst við sömu sex ETHOS aðgerðarflokka og Reykjavíkurborg með mismunandi útfærslu þó, sjá nánari útskýringu á flokkunum í tengslum við umfjöllun um aðferðafræði og gagnöflun vegna úttektarinnar í kafla 6.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

[17] Sjá t.a.m. ritröðina *Comparative Studies on Homelessness* sem FEANTSA stendur að baki auk ritsins *European Journal of Homelessness.*

[18] Þýðing á flokkunum er fengin úr: *Stefna Reykjavíkurborgar í málefnum heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir 2019-2025.*

[19] Flokkarnir eru merktir þeim númerum sem þeir bera í ETHOS töflunni. Ath í úttekt Reykjavíkurborgar frá 2021 er einnig að finna úttekt á eintaklingum sem búa við ofbeldisógn.

6. Lýsing á hópi heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir, einkennandi þættir og áskoranir í þjónustu

Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir eru afar jaðarsettur hópur í samfélaginu sem þola má mikla fordóma vegna stöðu sinnar. Þrátt fyrir að hætt sé að vísa til hópsins sem utangarðsfólks loðir ennþá við að ekki er horft á hann sem hluta af samfélaginu og þ.a.l. ekki tekið nægt tillit til hans við uppbyggingu og skipulag opinberrar þjónustu. Eins og heiti hópsins gefur til kynna glíma einstaklingar sem undir hann falla ekki einungis við húsnæðisvanda heldur er vandi þeirra fjölþættur. Til að mynda er alvarleg fíkni- og/eða geðrænn vandi einkennandi fyrir hópinn, auk þess sem oft er um að ræða mikla félagslega erfiðleika og sögu um áföll.[20] Þegar veita á hópinn þjónustu er mikilvægt að horfa heildrænt á vanda hvers og eins einstaklings með tilliti til aðstæðna hans. Þá er mikilvægt að skapa traust samband við skjólstæðinga og leggja til úrræði sem hentar þörfum þeirra hverju sinni.

Í samráði við ráðgjafarhóp verkefnisins voru tekin saman nokkur atriði og áskoranir sem þykja einkennandi fyrir hópinn við veitingu þjónustu.

- Erfitt hefur reynst að boða einstaklinga í viðtöl. Hópurinn er ólíklegur til sækja sér reglulega þjónustu og eru þær upplýsingar sem liggja fyrir hjá félagsráðgjöfum um stöðu viðkomandi einstaklings því oft brotakenndar.
- Oft má greina alvarlegan tilfinningalegan vanda og sveiflukennd og öfgafull tilfinningaviðbrögð: Reiði, hótanir um sjálfsskaða eða að skaða aðra, vonleysi, örvænting, kvíði, þunglyndi, ótti, ranghugmyndir, sorg o.s.frv.
- Eitt af því sem einkennir hópinn er húsnæðisvandi (húsnæðisleysi) og flakk milli vina og vandamanna, jafnvel flakk milli sveitarfélaga.
- Einhverjir skjólstæðingar eiga það til að sækja seint um fjárhagsaðstoð og eiga oft í erfiðleikum með að skila inn fylgigögnum.
- Samskipti starfsfólks við skjólstæðinga eiga það til að einkennast af óreiðu. Skjólstæðingar geta átt það til að hringja oft á dag og/eða senda marga tölvupósta og láta jafnvel ýmsa aðra (vini/vandamenn/fagaðila) hafa samband fyrir sína hönd. Starfsfólk getur átt erfitt með að ná í viðkomandi til baka þegar þarf og eru dæmi um að skjólstæðingar láti sig hverfa til lengri tíma og ekki sé hægt að ná í þá með neinum hætti.
- Skjólstæðingar óska gjarnan eftir þjónustu sem ekki er hægt að veita, sem dæmi má nefna: Beiðnir um aukinn fjárhagsstuðning vegna ýmissa ástæðna, aðstoð við að komast strax í meðferð á Vog, innlögn á geðdeild 33A. Þá er gjarnan óskað eftir viðeigandi endurhæfingarúrræði sem ekki er til staðar.
- Skjólstæðingar eiga oftar en ekki í miklum fjárhagserfiðleikum, eiga oft erfitt með að borga leigu og eru oft í vanskilum.
- Skjólstæðingar sem gætu flokkast undir HMFÞ hafa fengið úthlutað félagslegri íbúð en hafa síðan misst hana sökum óreglu og/eða hafa ekki viljað stuðning til þess að halda húsnæðinu eða slíkur stuðningur hafi ekki staðið til boða.

[20] Reykjavíkurborg. *Stefna í málefnum heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir 2019-2025*, bls. 4-5.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

7. Aðferðafræði og gagnaöflun vegna úttektar á fjölda og högum heimilislausra

Við gerð þessarar úttektar var ákveðið að kanna fjölda heimilislausra með áherslu á þau sem eru með miklar og flóknar þjónustuþarfir. Þeirri skilgreiningu sem lögð var til grundvallar hefur þegar verið gerð skil hér að framan. Ráðgjafar í ráðgjafarhóp tóku að sér að safna gögnum og upplýsingum, hver í sínu sveitarfélagi og afhenda verkefnastjóra. Upplýsingar voru sóttar úr málaskrá sveitarfélaganna þvert á deildir og tók gagnaöflun til einstaklinga sem fengu þjónustu á tveggja mánaða tímabili, þ.e. í desember 2022 og janúar 2023. Gagna var aflað í febrúar 2023 og úttektin unnin í sama mánuði. Einstaklingum var raðað í flokka eftir búsetuformi í samræmi við áðurnefnda ETHOS flokkun og var einungis hægt að skrá einstakling í einn ETHOS flokk. Í ljósi þeirrar staðreyndar að aðstæður einstaklinga hópsins taka stöðugum breytingum og það að úttektartímabilið spannaði tvo mánuði var ávallt miðað við nýjustu upplýsingar um dvalarstað viðkomandi þegar raðað var í ETHOS flokka (sjá frekari umfjöllun um ETHOS flokkana hér neðar).

Þar sem úttektin nær einungis til tveggja mánaða og byggir á upplýsingum úr málaskrá má gera ráð fyrir að úttektin fangi betur aðila sem glíma við langvarandi heimilisleysi en þá sem glíma við tilfallandi heimilisleysi. Þá geta einstaklingar sem eru heimilislausir með lögheimili í einhverju aðildarsveitarfélaginu, en sækja ekki þjónustu hjá því sveitarfélagi, hafa fallið utan við úttektina.

Samhliða úttektinni var aflað upplýsinga um fjölda einstaklinga sem tilheyra hópnum og eru á biðlista eftir félagslegu húsnæði. Þá var kannað hvort einstaklingar hefðu staðfesta fötlunargreiningu og hvort þeir væri að bíða eftir sértæku húsnæði vegna fötlunar.

Hafa ber í huga að úttekt sem þessi hefur ekki verið framkvæmd áður í aðildarsveitarfélögunum og getur, þrátt fyrir samræmda framkvæmd, verið um einhver frávik við gagnaöflun að ræða. Þá ber einnig að hafa í huga þegar niðurstöður úttektar sem þessarar eru bornar saman við aðra að oft liggur mismunandi aðferðafræði að baki framkvæmd úttekta sem gerir samanburð erfiðan.

Flokkun heimilisleysis eftir búsetuformi byggt á ETHOS flokkunarkerfinu

Taflan hér að neðan sýnir ETHOS flokkana eins og þeir voru aðlagaðir fyrir verkefnið. Vert er að ítreka að áhersla úttektarinnar á heimilislausa með miklar og flóknar þjónustuþarfir gerir það að verkum að röðun í ETHOS flokka afmarkast við þann hóp.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

1. Fólk sem býr á víðavangi	Samsvarar ETHOS flokki 1. Einstaklingar sem búa á víðavangi við slæmar aðstæður.
2. Fólk í neyðargistingu	Samsvarar ETHOS flokki 2. Einstaklingar sem dvelja í neyðarskýlum.
3. Fólk í tímabundu húsnæði fyrir heimilislausa	Samsvarar ETHOS flokki 3. Miðað við að úrræðið sé ekki langtímabúsetuúrræði. Dæmi: Dvöl á áfangaheimili og dvöl í meðferðarúrræði.
4. Fólk sem dvelur á stofnun	Samsvarar ETHOS flokki 6. Einstaklingar sem dvelja á stofnun. Dæmi: Fangelsisvist, dvöl á sjúkrahúsi og dvöl barns á heimili fyrir börn í þeim tilvikum sem barnið nálgast 18 ára aldur.
5. Fólk í húsnæði fyrir heimilislausa með langtíma stuðning	Samvarar ETHOS flokki 7. Langtímabúsetuúrræði með stuðningi fyrir fólk sem var áður heimilislaust. Hér geta talist með einstaklingar sem hafa fengið úthlutað plássi í almennum búsetuúrræðum þar sem ekki er um að ræða úrræði sérmerkt hópnum. Dæmi: Einstaklingar sem hafa fengið úthlutað plássi á almennu hjúkrunarheimili og einstaklingar sem búa í úrræðum sem fela í sér langtímastuðning
6. Fólk sem býr við ótryggar húsnæðisaðstæður 6.1 Býr tímabundið inni á fjölskyldu og vinum 6.2 Býr í húsnæði í hættu að missa það	Samsvarar ETHOS flokki 8. Einstaklingar sem búa tímabundið á heimilum ættingja eða vina. Einstaklingar sem eru háðir geranda um húsnæði. Einstaklingar í húsnæði en í hættu að missa það.
7. Dvalarstaður ekki þekktur	Nýr flokkur ekki til samsvarandi ETHOS flokkur.

Tafla 1 Flokkun heimilisleysis eftir búsetuformi byggt á ETHOS flokkunarkerfinu

Nánar um inntak og heiti einstakra flokka

Flokkar 1 og 2, sem sýna fjölda einstaklinga sem gista á víðavangi og í neyðargistingu eru að mestu leyti sambærilegir ETHOS flokkum 1 og 2 eins og þeir birtast í ETHOS – flokkunartöflunni og í úttekt Reykjavíkurborgar frá 2021. Gagnaöflun vegna einstaklinga sem gista á víðavangi í úttektinni hér byggja á upplýsingum úr málaskrá og vitneskju starfsmanna félagsþjónustunnar um aðstæður

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

viðkomandi. Hjá Reykjavíkurborg er starfrækt vettvangs- og ráðgjafarteymi (VoR teymið) sem heldur utan um upplýsingar varðandi þennan hóp. Auðvelt er að nálgast upplýsingar um nýtingu neyðarskýla þar sem vel er haldið utan um skráningu þeirra gesta sem nýta sér úrræðin.

Flokkur 3 sýnir fjölda einstaklinga sem býr í tímabundnu úrræði fyrir heimilislausa. Flokkurinn er sambærilegur ETHOS flokki 3 eins og hann birtist í ETHOS-flokkunartöflunni og úttekt Reykjavíkurborgar frá 2021. Hér ber þó að hafa í huga að einhver munur kann að vera milli úttekta á því hvaða úrræði eru talin falla undir flokkinn. Við gerð úttektarinnar sem hér um ræðir falla undir þennan flokk t.a.m. einstaklingar sem dvelja á áfangaheimili í víðari skilning þess hugtaks og einstaklingar sem dvelja í meðferðarúrræðum.

Flokkur 4 sýnir fjölda einstaklinga sem dvelja á stofnunum en flokkurinn er sambærilegur ETHOS flokki 6 eins og hann birtist í ETHOS- flokkunartöflunni og í úttekt Reykjavíkurborgar frá 2021. Sú breyting var þó gerð á flokknum fyrir þá úttekt sem hér um ræðir að ekki var einungis miðað við þá einstaklinga sem eru að ljúka stofnanavist innan þriggja mánaða og eru húsnæðislausir heldur voru taldir með allir einstaklingar sem vitað var að væru heimilislausir á málaskrá og dvöldu á stofnun á úttektartímabilinu. Með stofnanavist er t.d. átt við fangelsisvist og dvöl á geðdeild eða annarri sjúkrastofnun.

Flokkur 5 sýnir fjölda einstaklinga í húsnæði fyrir heimilislausa með langtímastuðning. Flokkurinn samsvarar ETHOS flokki 7 eins og hann birtist í ETHOS-flokkunartöflunni og í úttekt Reykjavíkurborgar frá 2021. Líkt og á við um flokk 3 (ETHOS 3) þarf að hafa í huga að munur kann að vera á milli úttekta með tilliti til þess hvaða úrræði teljast falla undir flokkinn. Í aðildarsveitarfélögunum er ekki rekið neitt búsetuúrræði með langtímastuðningi sem er sérstaklega ætlað heimilislausum. Vegna þessa var undir þennan flokk hægt að telja með einstaklinga sem vitað var að væru heimilislausir á málaskrá og bjuggu í annarskonar búsetuúrræðum með langtímastuðning. Með annarskonar búsetuúrræði með langtímastuðning er t.d átt við hjúkrunarheimili fyrir aldraða.

Flokkur 6 sýnir fjölda einstaklinga sem býr við ótryggar húsnæðisaðstæður. Flokkurinn samsvarar ETHOS flokki 8 eins og hann birtist í ETHOS-flokkunartöflunni og í úttekt Reykjavíkurborgar frá 2021. Ótryggar húsnæðisaðstæður samkvæmt ETHOS spanna breiðan skala. Úttekt byggð á umræddum flokki gæti þannig verið ansi víðtæk og t.a.m. falið í sér almenna úttekt á einstaklingum sem búa í húsnæði án gilds leigusamnings. Við framkvæmd úttektarinnar varðandi þennan flokk var einblínt á hóp heimilislausra einstaklinga sem gistir tímabundið hjá ættingjum eða vinum vegna húsnæðisleysis (6.1) og einnig einstaklinga sem eru með umráð yfir húsnæði en í hættu á að missa það (6.2). Síðari undirflokknum var sérstaklega bætt við fyrir þessa úttekt til að kortleggja fjölda þeirra einstaklinga sem eru í mikilli hættu á að verða heimilislausir, þrátt fyrir að þeir hefðu umráð yfir húsnæði á þeim tímapunkti sem úttektin var framkvæmd.

Flokkur 7 sýnir fjölda einstaklinga með óþekktan dvalarstað þegar úttektin var framkvæmd. Þessi flokkur er ekki hluti af ETHOS flokkunarkerfinu en var bætt við sem flokki fyrir þessa úttekt að

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

fyrirmynd úttektar sem framkvæmd var á heimilisleysi í Danmörku árið 2022 (hér eftir úttekt Danmerkur frá 2022).[21]

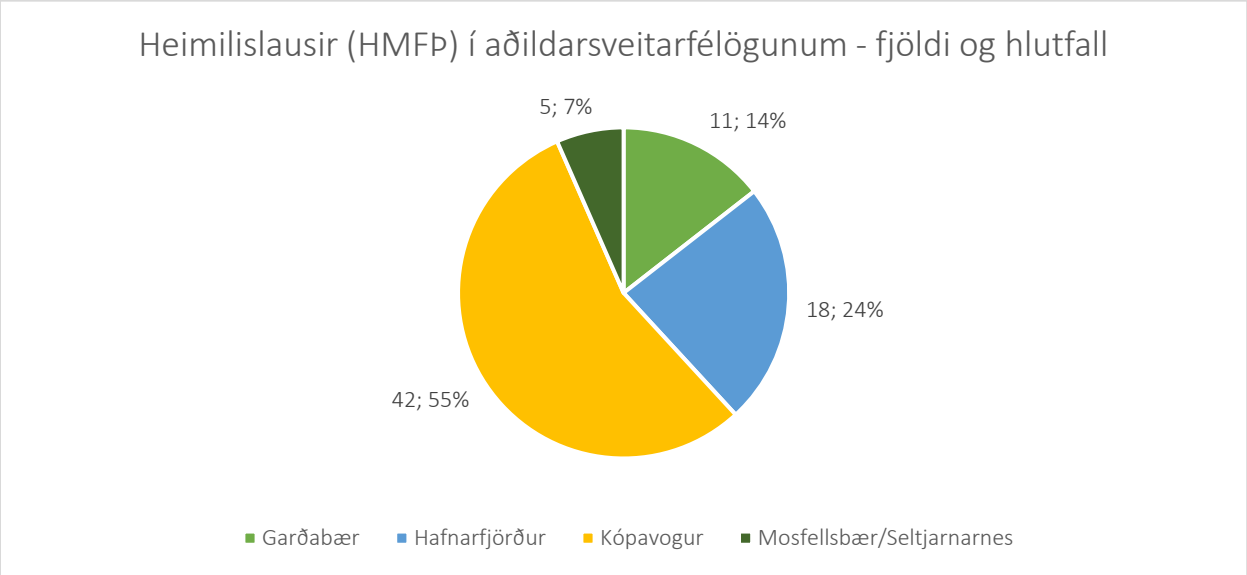
Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

[21]Úttekt á heimilisleysi í Danmörku á landsvísu framkvæmd reglulega af VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analyscenter for Velfærd. *Hjemløshed i Danmark 2022, National kortlægning*. Hjemløshed i Danmark 2022 (vive.dk)

8. Úttekt á fjölda og högum heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir

Heildarfjöldi heimilislausra (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum

Niðurstaða úttektarinnar er sú að heildarfjöldi heimilislausra, með áherslu á heimilislausa með miklar og flóknar þjónustuþarfir, í aðildarsveitarfélögunum eru 76 einstaklingar. Á *mynd 1* má sjá skiptingu hópsins eftir aðildarsveitarfélögunum en tölur frá Mosfellsbæ og Seltjarnarnesi eru birtar saman vegna smæðar hópsins.



Mynd 1 Fjöldi heimilislausra (HMFÞ) eftir sveitarfélögum

Eins og sjá má er stærsti hluti hópsins með lögheimili í Kópavogsbæ eða 55%. Hlutfall hinna aðildarsveitarfélaganna skiptist með eftirfarandi hætti: Hafnarfjörður 24%, Garðabær 14%, Mosfellsbær og Seltjarnarnes 7%.

Aðildarsveitarfélögin er misjöfn að stærð m.t.t. íbúðarfjölda. Til að fá betri samanburð, að teknu tilliti til fjölda íbúa, getur reynst gagnlegt að skoða fjölda heimilislausra á hverja 1.000 íbúa. Í *töflu 2* má sjá niðurstöður slíks samanburðar milli aðildarsveitarfélaganna

Fjöldi heimilislausra (HMFÞ) á hverja 1000 íbúa					
	Garðabær	Hafnarfjörður	Kópavogur	Mosfellsbær	Seltjarnarnes
Fjöldi íbúa 2022	18.455	29.763	38.998	13.024	4720
Heimilisl á 1000	0,6	0,6	1,1	0,3	0,2

Tafla 2 Fjöldi heimilislausra á hverja 1.000 íbúa

Þegar tekið er tillit til fjölda íbúa er enn hæst hlutfall heimilislausra með lögheimili í Kópavogi eða, 1,1 heimilislaus einstaklingur á hverja 1.000 íbúa. Heildarfjöldi íbúa í aðildarsveitarfélögunum er

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

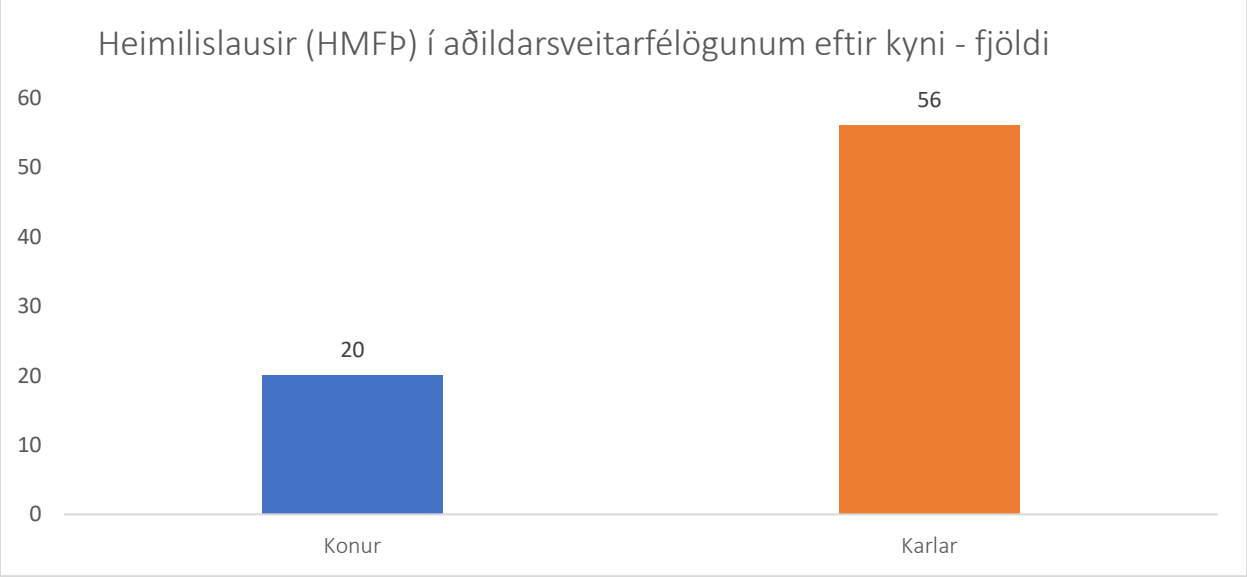
104.950, samkvæmt tölum frá Hagstofu Íslands frá 1. janúar 2023, sem þýðir að sé litið á aðildarsveitarfélögin sem eina heild eru 0,7 heimilislausir á hverja 1.000 íbúa[22]

Í úttekt Reykjavíkurborgar frá 2021 var fjöldi heimilislausra 301 en í úttektinni er einnig aðgreindur sérstaklega sá fjöldi heimilislausra sem voru í þjónustu VoR teymis Reykjavíkurborgar og voru það 120 einstaklingar. Heildarfjöldi íbúa Reykjavíkur árið 2021 var 133.262.[23] Voru því 2,3 einstaklingar heimilislausir á hverja 1.000 íbúa samkvæmt úttektinni. Sé horft einungis til fjölda þeirra sem skráðir voru í þjónustu VoR teymis var um að ræða 0,9 heimilislausa einstaklinga á hverja 1.000 íbúa Reykjavíkur á þeim tíma.

Ef horft er til alls höfuðborgarsvæðisins eru 1,6 heimilislausir einstaklingar á hverja 1.000 íbúa. Til samanburðar má nefna að í úttekt Danmerkur frá 2022 kemur fram að heildarfjöldi heimilislausra í Danmörku allri árið 2022 er 5.789 en 1.370 ef aðeins er horft til Kaupmannahafnar.[24] Í Danmörku er heimilisleysi kannað út frá nokkuð víðari skilgreiningu en gert hefur verið hér á landi en ef reiknaður er fjöldi heimilislausra á hverja 1.000 íbúa Danmerkur samkvæmt úttektinni frá 2022 eru þar 0,8 heimilislausir á hverja 1.000 íbúa á landinu öllu en 2,1 á hverja 1.000 íbúa í Kaupmannahöfn.

Greining hópsins eftir kyni, aldri og ríkisfangi

Þegar horft er á skiptingu fjölda heimilislausra í aðildarsveitarfélögunum eftir kyni má sjá að töluvert fleiri karlmenn en konur tilheyra hópnum, sjá *mynd 2.* Konur eru 20 talsins og 24% hópsins en karlar 56 þ.e. 76%.



Mynd 2 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir kyni-fjöldi

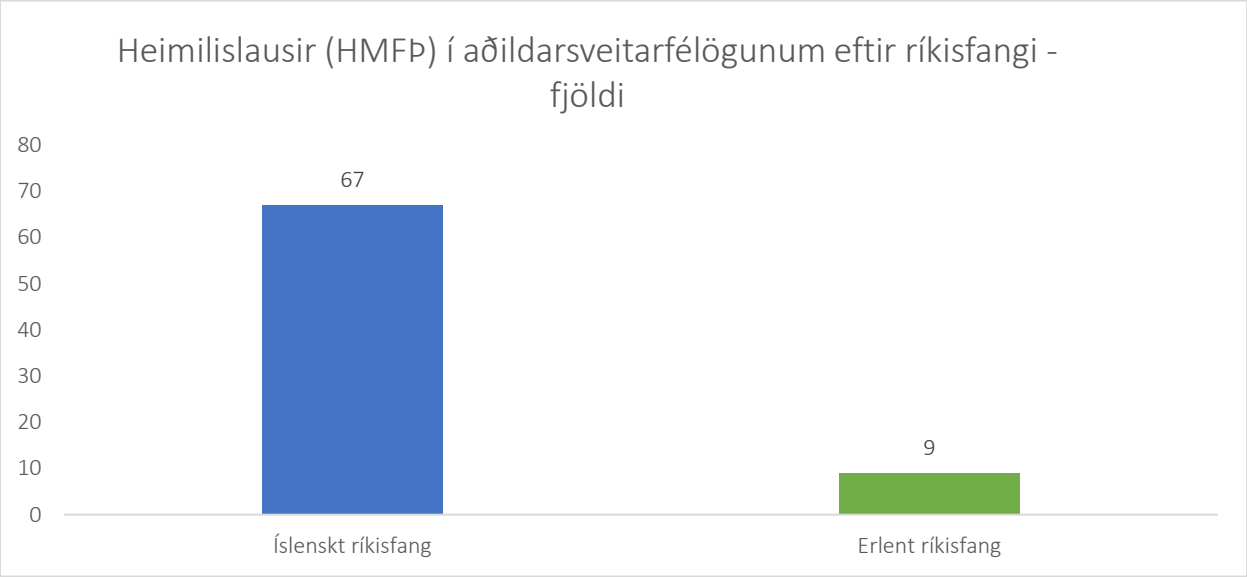
[22] Hagstofa Íslands. Mannfjöldi eftir kyni, aldri og sveitarfélögum 1998-2023 – Sveitarfélagsskipan 1. Janúar 2023.
[23] Hagstofa Íslands. Mannfjöldi eftir kyni, aldri og sveitarfélögum 1998-2023 – Sveitarfélagsskipan 1. Janúar 2023.
[24] VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analyscenter for Velfærd. *Hjemløshed i Danmark 2022, National kortlægning*. bls. 15.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Í úttekt Reykjavíkurborgar frá 2021 var um svipað kynjahlutfall að ræða eða 29% konur og 71% karlar. Til samanburðar má einnig skoða tölur frá úttekt Danmerkur frá 2022 en þar eru kynjahlutföllin nokkuð sambærileg eða 23% konur og 77% karla.[25]

Rannsóknir sem unnar hafa verið á málefnasviðinu sýna að fjöldi kvenna sem glímir við heimilisleysi er oftar en ekki vanmetin við kortlagningu á heimilisleysi þar sem um dulinn hóp er að ræða, samanborið við karla.[26] Getur það kallað á sértækar aðgerðir til að hafa uppi á heimilislausum konum til að átta sig á fjölda þeirra og högum.

Þegar horft er á skiptingu heimilislausra eftir ríkisfangi má sjá að stærsti hluti hópsins er með íslenskt ríkisfang eða 67 einstaklingar, *sjá mynd 3.* Íslenskir ríkisborgarar eru þannig 88% hópsins.



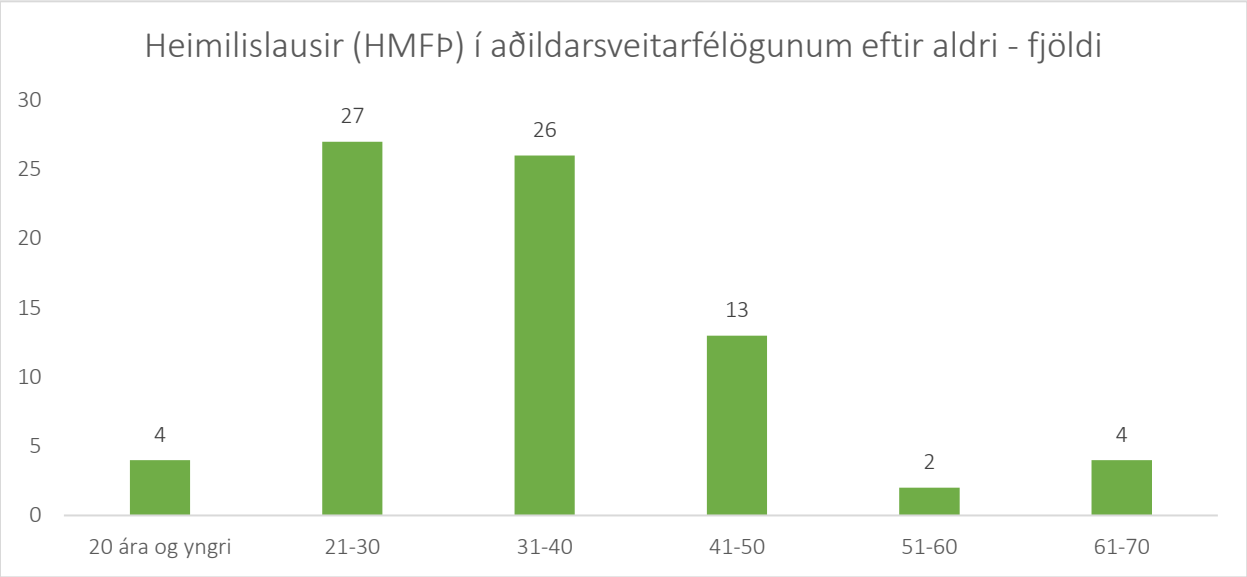
Mynd 3 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir ríkisfangi - fjöldi

Í úttekt Reykjavíkurborgar frá 2021 er um svipað hlutfall að ræða en þar var 89% hópsins með íslenskt ríkisfang.[27] Í úttekt Danmerkur frá 2022 er hlutfall erlendra og innlendra ríkisborgar nokkuð svipað en þar eru 79% allra heimilislausra í landinu með danskt ríkisfang.[28]

[25] VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analyscenter for Velfærd. *Hjemløshed i Danmark 2022, National kortlægning*, bls. 50.
[26] Louise Hertzberg 2022. *Hemlöshet í Norden- Nationella strategier och praktiska lösningar*, bls. 62.
[27] Reykjavíkurborg. *Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir – Úttekt og staða hópsins 1. október 2021*, bls. 15.
[28] VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analyscenter for Velfærd. *Hjemløshed i Danmark 2022, National kortlægning*, bls. 92.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Eins og sjá má á *mynd 4* er stærsti hópur heimilislausra á aldursbilinu 21-30 ára eða 27 einstaklingar. Það þýðir að 36% hópsins er á þessu aldursbili. Litlu munar á næsta aldursbili fyrir ofan en 34% hópsins er á aldrinum 31-40 ára. Af þessu leiðir að 70% hópsins er á aldrinum 21-40 ára. Í úttekt Reykjavíkurborgar frá 2021 var stærsti hluti heimilislausra einstaklinga á aldursbilinu 31-40 ára eða 29%.[29] Niðurstöður úttektar frá Danmörku á árinu 2022 sýna að þar í landi eru flestir heimilislausra einstaklinga á aldrinum 30-39 ára.[30]

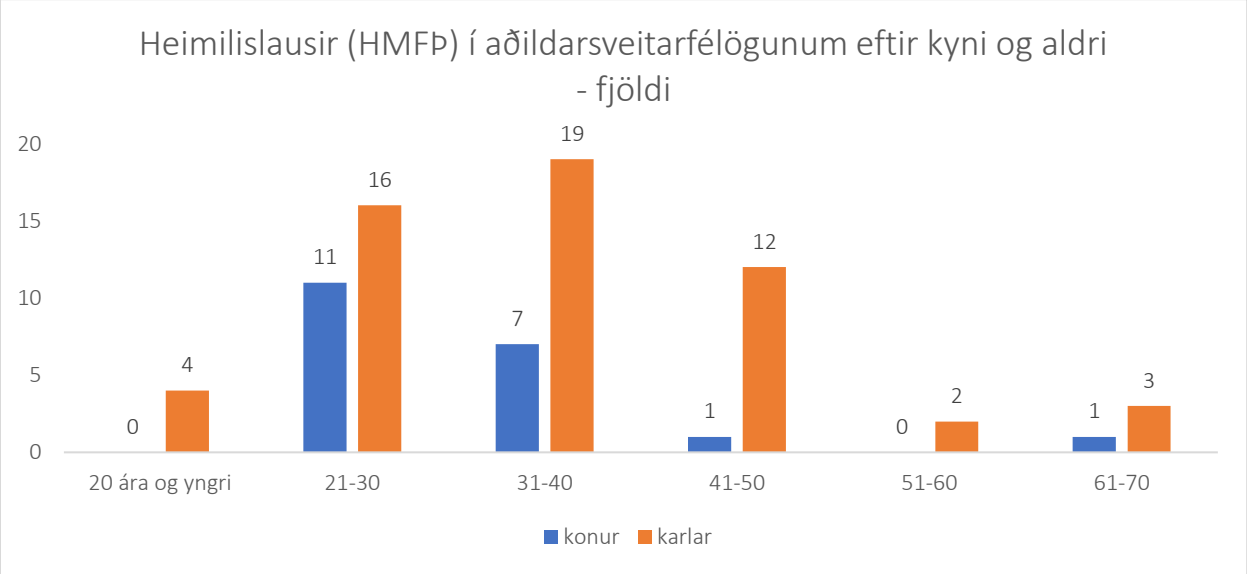


Mynd 4 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir aldri - fjöldi

[29] Reykjavíkurborg. *Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir – Úttekt og staða hópsins 1. október 2021*, bls. 15.
[30] VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analyscenter for Velfærd. *Hjemløshed i Danmark 2022, National kortlægning,* bls. 46.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

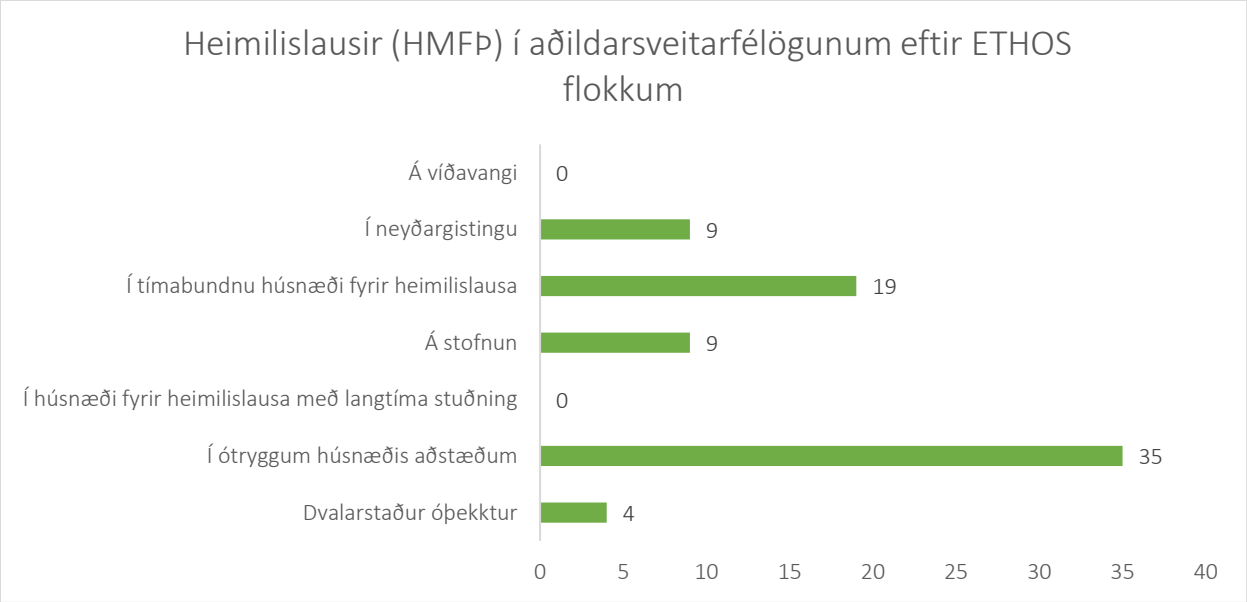
Þegar aldursdreifing hópsins er greind eftir kyni, *sjá mynd 5,* kemur í ljós að flestir heimilislausir karlar eru á aldursbilinu (31-40) eða 19 talsins meðan flestar konur eru á aldursbilinu (21- 30) eða 11 talsins.



Mynd 5 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir kyni og aldri - fjöldi

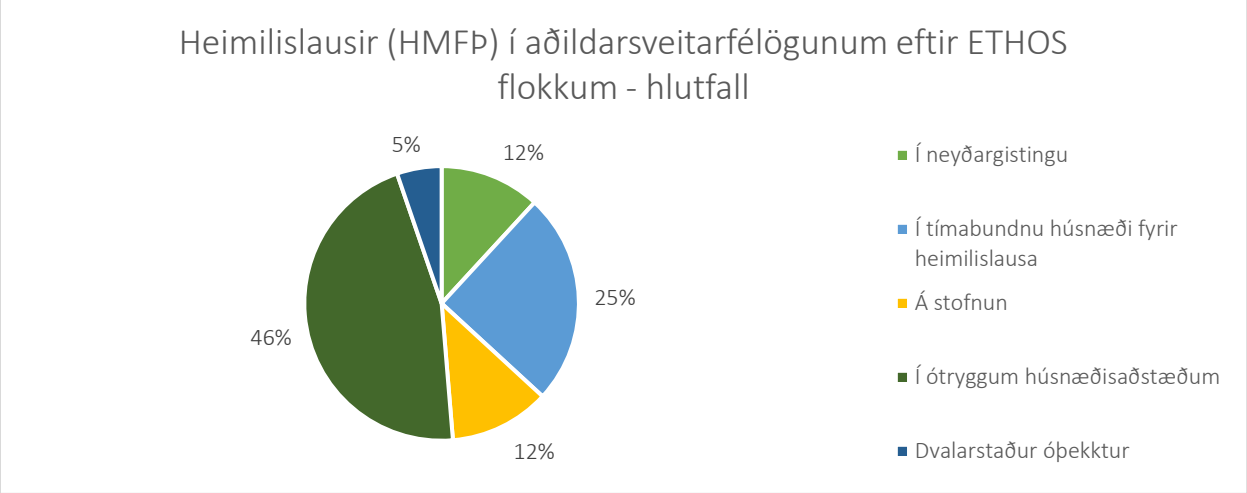
Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Skipting heimilislausra (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir ETHOS flokkum.



Mynd 6 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir ETHOS flokkum

Heildarfjöldi heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir í aðildarsveitarfélögunum var í úttektinni flokkaður með hliðsjón af ETHOS flokkunarkerfinu. Á *mynd 6* má sjá niðurbrot hópsins eftir ETHOS flokkum og á *mynd 7* má sjá hlutfallsskiptingu hópsins eftir ETHOS flokkum.



Mynd 7 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir ETHOS flokkum - hlutfall

<u>Ótryggar húsnæðisaðstæður</u>

Samkvæmt úttektinni fellur stærsti hluti hópsins undir flokkinn *ótryggar húsnæðisaðstæðu*, þ.e. 46% en sá flokkur sýnir einstaklinga sem búa tímabundið inni á fjölskyldu og vinum eða eru með umráð yfir húsnæði en í hættu á að missa það. Öll sveitarfélögin skráðu einstaklinga í þennan flokk

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

og er þetta eini flokkurinn þar sem það var raunin. Kynjahlutfall hópsins er 26% konur og 74% karlar. Hlutfall þeirra einstaklinga innan hópsins sem hafa erlent ríkisfang er 9%.

Eins og rakið er hér að framan voru tveir þættir skoðaðir sérstaklega í tengslum við þennan flokk. Í *töflu 3* má sjá skiptingu hópsins eftir undirflokkunum tveimur og kyni.

Heimilislausir (HMFÞ) sem búa við ótryggar húsnæðisaðstæður			
	Konur	Karlar	Alls
Gistir inni á ættingjum eða vinum	4	19	23
Í hættu á að missa húsnæði	5	7	12

Tafla 3 Heimilislausir (HMFÞ) sem búa við ótryggar húsnæðisaðstæður

Ef frá eru taldi þeir 12 einstaklingar sem falla undir síðari undirflokkinn, þ.e einstaklingar sem eru í hættu á að missa húsnæði, fellur samt sem áður stærstur hluti hóps heimilislausra undir þennan flokk, þ.e. 23 einstaklingar. Þannig búa, samkvæmt úttektinni 30% allra heimilislausra i aðildarsveitarfélögunum hjá ættingjum eða vinum.[31] Má færa fyrir því rök að þessi fjöldi einstaklinga sem býr inni á öðrum endurspegli það úrræðaleysi sem einkennir málaflokkinn bæði hvað varðar skort á hentugu húsnæði, sértækum búsetuúrræðum og aðgangi að meðferðar- og endurhæfingarúrræðum.

Samkvæmt úttekt Reykjavíkurborgar frá 2021 tilheyra 7% heimilislausra þeim hópi sem býr inni á ættingjum eða vinum. Ef aftur á móti er horft til Norðurlandanna er hópur þeirra sem býr inni á ættingjum eða vinum gjarnan sá fjölmennasti, líkt og í úttektinni hér. Í úttekt á heimilisleysi í Finnlandi frá árinu 2019[32] er þessi flokkur áberandi stærstur og í fyrrnefndri úttekt Danmerkur á heimilisleysi frá 2022[33] er hann næststærstur en 20% allra heimilislausra í Danmörku búa inni á fjölskyldu eða vinum. Enn og aftur þarf þó að hafa í huga að samanburður milli úttekta er varhugaverður án fyrirvara. Til að mynda virðist flokkurinn, *gistir hjá ættingja eða vini,* hafa skírkotun til mun breiðari hóps í úttektum Danmerkur og Finnlands en í úttektinni sem hér umræðir.

Á víðavangi eða í húsnæði fyrir heimilislausa með langtímastuðning

Ekkert aðildarsveitarfélag skráði einstakling dvaldi á víðavangi eða í húsnæði fyrir heimilislausa með langtímastuðningi. Varðandi fyrrnefnda flokkinn þarf að hafa í huga að lítil vitneskja liggur fyrir um aðstæður þess hóps sem gistir öllu jafna á víðavangi og jafnvel mögulegt að einstaklingar innan þess hóps séu ekki á málaskrá sveitarfélags þrátt fyrir að eiga þar lögheimili og falli þar með utan úttektarinnar. Því er ekki útilokað að einstaklingar með lögheimili í aðildarsveitarfélögunum búi á víðavangi, þrátt fyrir að slíkt sé ekki sýnilegt við úttekt. Það að enginn einstaklingur er skráður í síðarnefnda flokkinn skýrist helst af því að engin sértæk úrræði eru í sveitarfélögunum sem eru sérstaklega merkt sem langtímahúsnæðisúrræði fyrir heimilislausa. Skilgreiningin á þessum flokki

[31] Hér falla einnig undir tilfelli þar sem einstaklingur er háður geranda um húsnæði.
[32] Lars Benjaminsen, Hanna Dhalmann, Evelyn Dyb, Marcus Knutsgård og Jarmo Lindén 2020. *Measurement of Homelessness in the Nordic Countries*, bls. 162.
[33] VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analyscenter for Velfærd. *Hjemløshed i Danmark 2022, National kortlægning*, bls. 15.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

var samt sem áður víkkuð nokkuð fyrir framkvæmd úttektarinnar og var t.d. gefið færi á að tiltaka hér einstaklinga sem búa í búsetuúrræð á vegum sveitarfélagsins með langtímastuðningi, þrátt fyrir að slíkt úrræði sé ekki sértaklega ætlað heimilislausum. Í úttekt Reykjavíkur frá 2021 voru 3% heimilislausra skráðir á víðavangi og 14% í húsnæði með langtímastuðningi.[34]

Í neyðargistingu

Af þeim einstaklingum sem taldir voru heimilislausir skv. úttektinni voru 9 skráðir í neyðargistingu eða 12% af heildarfjölda heimilislausra í aðildarsveitarfélögunum. Þrjú sveitarfélög skráðu einstaklinga í þennan flokk þ.e. Garðabær, Kópavogur og Mosfellsbær. Kynjahlutfall hópsins er 22% konur en 78% karlar. Hlutfall þeirra einstaklinga innan hópsins sem hafa erlent ríkisfang er 33%.

Flokkur neyðargistingar er sá flokkur sem auðveldast er að bera saman milli aðildarsveitarfélaganna og annarra sveitarfélaga þar sem haldið er utan um skráningu einstaklinga sem nýta sér neyðarskýlin sem Reykjavíkurborg rekur. Í úttekt Reykjavíkur frá 2021 voru 93 einstaklingar skráðir í þennan flokk og er þetta næststærsti flokkurinn sem telur 31% þeirra sem skráðir voru heimilislausir í Reykjavík árið 2021.[35] Í úttekt Danmerkur frá 2022 voru 248 einstaklingar skráðir í sambærilegan flokk sem nemur 4% af heildarfjölda heimilislausra í Danmörku.[36]

Samhliða úttektinni voru teknar saman upplýsingar um nýtingu einstaklinga frá aðildarsveitarfélögunum á gistiskýlunum á árunum 2019-2022. Samkvæmt gögnum sem þar var aflað má sjá að í desember 2022 greiddu sveitarfélögin gistináttagjald með 14 einstaklingum þann mánuð. Ekki er hægt að fullyrða hvað veldur því að aðeins 9 af þeim 14 einstaklingum sem sannarlega voru skráðir í neyðaragistingu á tímabilinu rata inn í úttekt á fjölda heimilislausra í aðildarsveitarfélögunum. Fyrir því kunna þó að vera gildar ástæður, s.s. að aðstæður einstaklings sem nýtti sér neyðargistingu hafi breyst á milli mánaða og hann þar með skráður í annan ETHOS flokk (þar sem úttektin á fjölda miðaði við nýjustu upplýsingar um stöðu einstaklinga á málaskrá aðildarsveitafélaganna í desember 2022 og janúar 2023). Eins kann að vera að einstaklingur sem nýtir sé gistiskýlin sé ekki á málaskrá aðildarsveitarfélaganna og að lögheimilissveitarfélag viðkomandi hafi þar með ekki vitneskju um aðstæður hans fyrr en það fær rukkun frá Reykjavíkurborg.

Í tímabundnu húsnæði fyrir heimilislausa

Nítján einstaklingar eru skráðir með dvöl í tímabundnu húsnæði fyrir heimilislausa við framkvæmd úttektarinnar eða 25% af heildarfjölda heimilislausra í aðildarsveitarfélögunum. Þrjú sveitarfélög skráðu einstaklinga í þennan flokk þ.e. Kópavogur, Mosfellsbær og Hafnarfjörður. Kynjahlutfall hópsins er 21% konur en 79% karlar. Hlutfall þeirra einstaklinga innan hópsins sem eru með erlent

[34] Reykjavíkurborg. *Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir – Úttekt og staða hópsins 1. október 2021*, bls. 10.
[35] Reykjavíkurborg. *Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir – Úttekt og staða hópsins 1. október 2021*, bls. 10.
[36] VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analyscenter for Velfærd. *Hjemløshed i Danmark 2022, National kortlægning*, bls. 15.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

ríkisfang er 16%. Í úttekt Reykjavíkurborgar frá 2021 var þessi flokkur fjölmennastur en 40% allra heimilislausra í Reykjavík eru skráðir í tímabundið húsnæði fyrir heimilislausa.[37]

Á stofnun

Níu einstaklingar eru skráðir með dvöl á stofnun við framkvæmd úttektar eða 12% af heildarfjölda heimilislausra í aðildarsveitarfélögunum. Aðeins 2 sveitarfélög skrá einstaklinga í þennan flokk þ.e. Hafnarfjörður og Kópavogur. Kynjahlutfall hópsins er 33% kvenna á móti 67% karla. Enginn einstaklingur með erlent ríkisfang er skráður í þennan flokk. Í úttekt Reykjavíkurborgar frá 2021 eru teknar saman upplýsingar um þá sem eru að útskrifast af stofnun innan tiltekins tímabils og er sá fjöldi 4% allra heimilislausra í Reykjavík.[38]

Dvalarstaður ekki þekktur

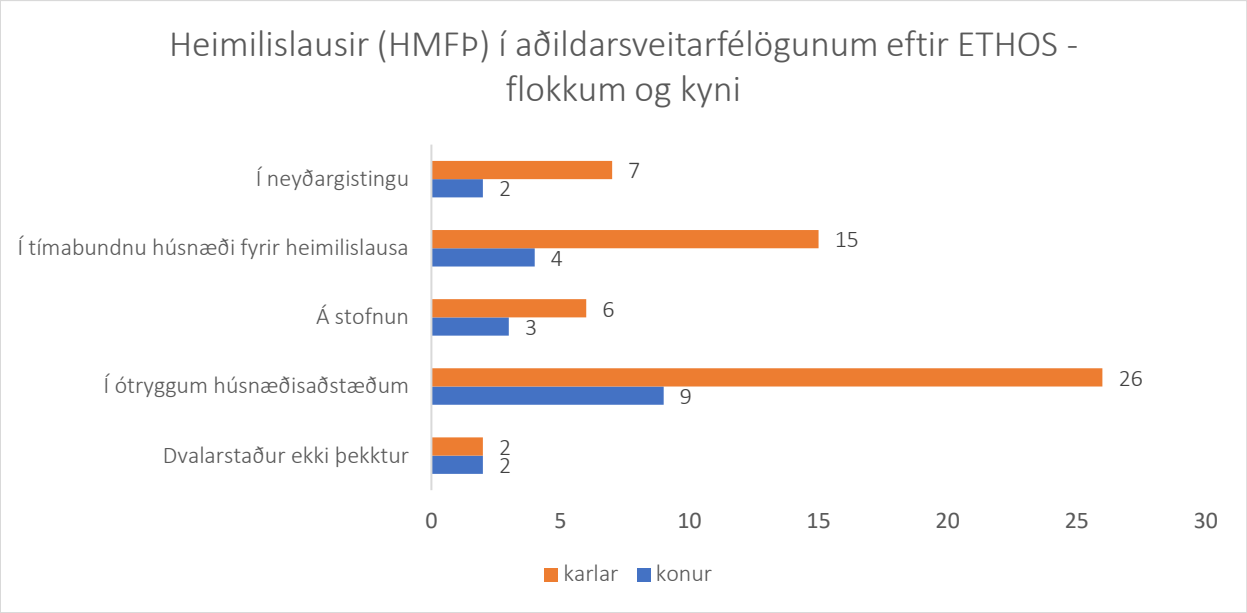
Í tilviki 4 einstaklinga var ekki vitað um dvalarstað viðkomandi. Aðeins 2 sveitarfélög skrá einstaklinga í þennan flokk þ.e. Garðabær og Hafnarfjörður. Kynjahlutfall hópsins er jafnt. Enginn einstaklingur með erlent ríkisfang er skráður í þennan flokk. Í úttekt Danmerkur frá 2022 er að finna sambærilegan flokk en samkvæmt úttektinni var ekki vitað um dvalarstað einstaklings í 7% tilfella.[39]

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

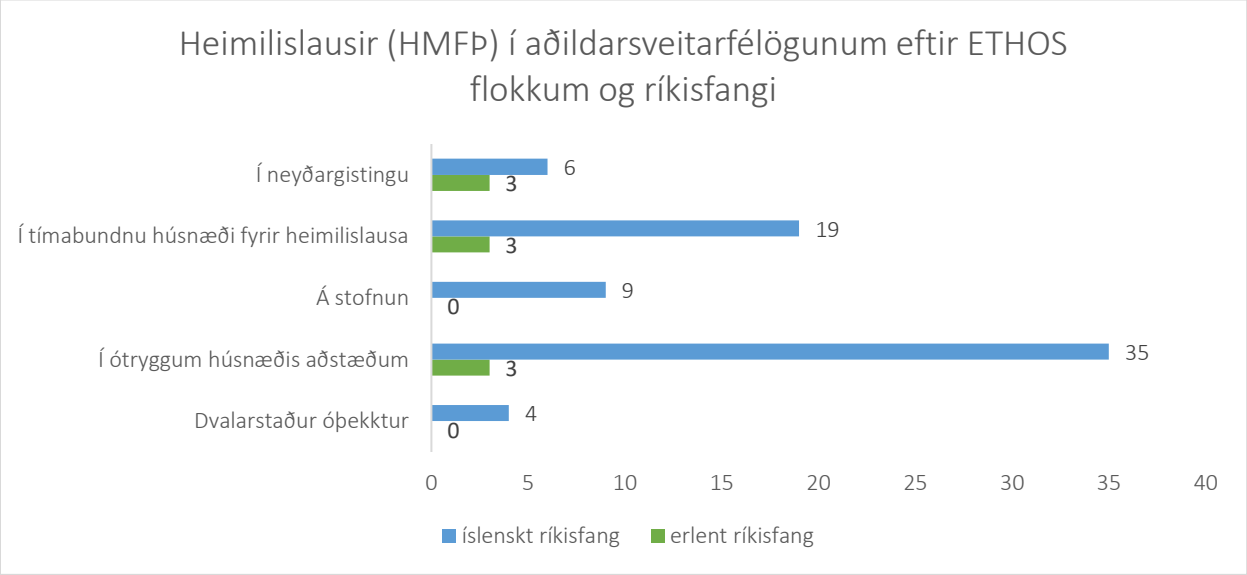
[37] Reykjavíkurborg. *Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir – Úttekt og staða hópsins 1. október 2021*, bls. 10.
[38] Reykjavíkurborg. *Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir – Úttekt og staða hópsins 1. október 2021*, bls. 10.
[39] VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analyscenter for Velfærd. *Hjemløshed i Danmark 2022, National kortlægning*, bls. 15.

Greining hópsins eftir kyni, ríkisfangi og ETHOS flokkum.

Á *mynd 8 og 9* má sjá hvernig heildarfjölda heimilislausra í aðildarsveitarfélögunum skiptist eftir kyni og ríkisfangi út frá hverjum og einum ETHOS flokki.



Mynd 8 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir ETHOS flokkum og kyni



Mynd 9 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum eftir ETHOS flokkum og ríkisfangi

Fjöldi heimilislausra (HMFÞ) í bið eftir félagslegu húsnæði

Samhliða úttektinni var kannað sérstaklega hversu margir úr hópi heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir voru á biðlista eftir félagslegu húsnæði. Reyndust 33 einstaklingar af hópnum vera á biðlista eftir félagslegu húsnæði í aðildarsveitarfélögunum. Á tímabilinu sem

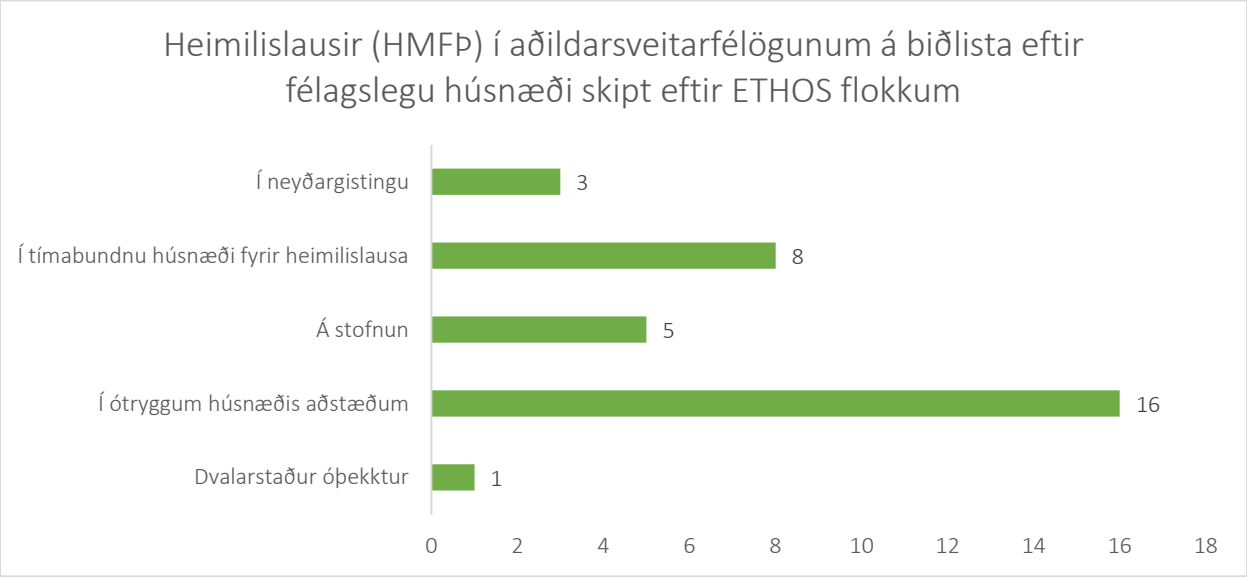
Skjal sótt af '000000000' dags: 13.11.2026

úttektin var framkvæmd var heildarfjöldi einstaklinga á biðlista eftir félagslegu húsnæði í aðildarsveitarfélögunum 393 einstaklingar, sem þýðir að 8,3% þeirra sem voru á biðlista eftir félagslegu húsnæði voru heimilislausir einstaklingar með miklar og flóknar þjónustuþarfir. Í *töflu 4* má sjá niðurbrot hópsins eftir aðildarsveitarfélögunum.

Fjöldi heimilislausra (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum í bið eftir félagslegu húsnæði					
	Garðabær	Hafnarfjörður	Kópavogur	Mosfellsbær	Seltjarnarnes
Fjöldi í bið alls	37	190	137	19	10
Fjöldi HMFÞ	6	12	11	3	1

Tafla 4 Fjöldi einstaklinga í bið eftir félagslegu húsnæði eftir aðildarsveitarfélögunum

Stærsti hópur þeirra heimilislausu einstaklinga sem voru á biðlista eftir félagslegu húsnæði eru skráðir í ETHOS flokk 6 sem inniheldur einstaklinga sem búa við ótryggar húsnæðisaðstæður. *Mynd 10* sýnir heildarfjölda heimilislausra (HMFÞ) í sveitarfélögunum í bið eftir félagslegu húsnæði skipt eftir ETHOS flokkum.



Mynd 10 Heimilislausir (HMFÞ) í aðildarsveitarfélögunum á biðlista eftir félagslegu húsnæði skipt eftir ETHOS flokkum

Fjöldi heimilislausra (HMFÞ) með staðfesta fötlunargreiningu

Kannað var hversu margir heimilislausir voru með staðfesta fötlunargreiningu.[40] Vitað var um staðfesta fötlunargreiningu hjá 22 einstaklingum, þar af voru 3 konur og 19 karlmenn. Af þessum hópi var enginn á bið eftir sértæku húsnæði vegna fötlunar sinnar en 12 á biðlista eftir félagslegu húsnæði. Hópurinn var ýmist skráður í tímabundið húsnæði fyrir heimilislausa, á stofnun eða í ótryggum húsnæðisaðstæðum.

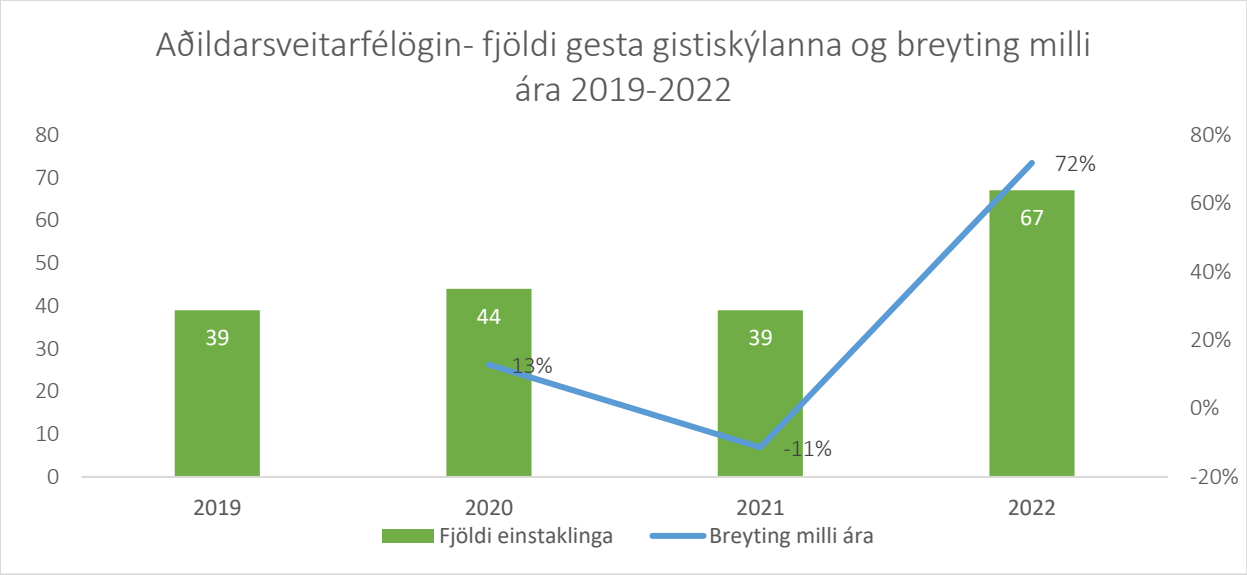
[40] Staðfest fötlunargreining á þroskahömlun og/eða skyldum röskunum. Með fötlunargreiningu er átt við staðfestingu frá Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, viðurkenndri sjúkrastofnun eða teymi fagfólks sem hefur sérfræðiþekkingu á fötlun.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

9. Samantekt á nýtingu gistiskýlanna 2019-2022

Á undanförnum árum hefur verið í gildi þjónustusamningur milli aðildarsveitarfélaga verkefnisins og Reykjavíkurborgar vegna gistiskýlanna sem Reykjavíkurborg rekur fyrir þá einstaklinga sem þurfa á neyðargistingu að halda. Í dag rekur Reykjavíkurborg þrjú gistiskýli, tvö fyrir karla og eitt fyrir konur (gistiskýli fyrir konur er rekið af *Rótinni* á grundvelli þjónustusamnings við Reykjavíkurborg). Á síðustu þremur árum hafa einstaklingar frá aðildarsveitarfélögunum verið um 12-17 % þeirra gesta sem nýta sér skýlin.

Á eftirfarandi töflum og myndum má sjá tölulegar upplýsingar um nýtingu aðildarsveitarfélaganna á úrræðinu og kostnað vegna hennar. Stuðst var við upplýsingar frá hverju og einu aðildarsveitarfélagi vegna nýtingar skýlanna frá árinu 2019. Tölur um heildarfjölda gesta gistiskýlanna eru fengnar frá Reykjavíkurborg en þær tölur ná einungis til áranna 2020 – 2022.[41]

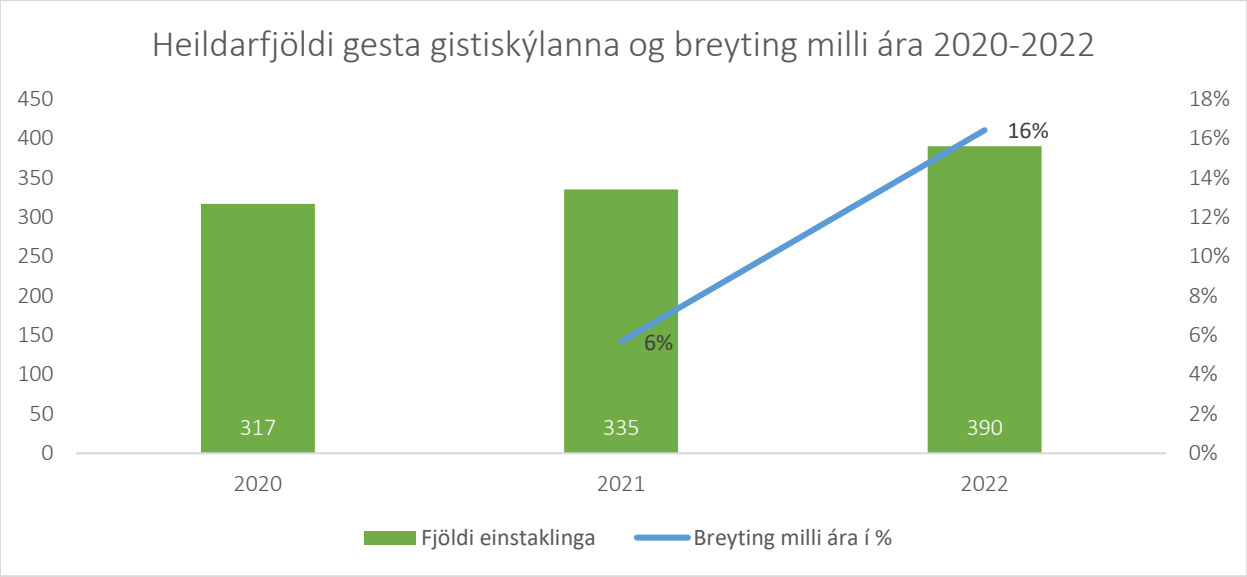


Mynd 11 Aðildarsveitarfélögin - fjöldi gesta gistiskýlanna og breyting milli ára 2019-2022

Á *mynd 11* má sjá fjölda einstaklinga frá aðildarsveitarfélögunum sem nýtt hafa sér neyðargistingu á árunum 2019-2022. Á myndinni má einnig sjá hlutfallslega breytingu milli ára.[42] Eins og sjá má hefur töluverð aukning átt sér stað á nýtingu einstaklinga með lögheimili í aðildarsveitarfélögunum á gistiskýlunum á síðastliðnu ári en 72% aukning er á fjölda gesta milli áranna 2021 og 2022.[43]

[41] Tölur frá Reykjavíkurborg og aðildarsveitarfélögunum um fjölda gistinátta og gesta aðildarsveitarfélaganna báru ekki alltaf saman. Greiningin hér á gestum gistiskýlanna frá aðildarsveitarfélögunum styðst við tölur sem koma frá aðildarsveitarfélögunum sjálfum.
[42] Ekki er hægt að sýna breytingu fyrir árið 2019 þar sem ekki voru teknar saman tölur fyrir úttektina vegna ársins 2018.
[43] Þegar árin 2020 og 2021 eru skoðuð þarf að hafa í huga að Covid-19 faraldurinn kann að hafa áhrif á fjölda gesta t.d. vegna annarra tímabundinna lausna sem stóðu einstaklingum til boða á þessum tíma.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026



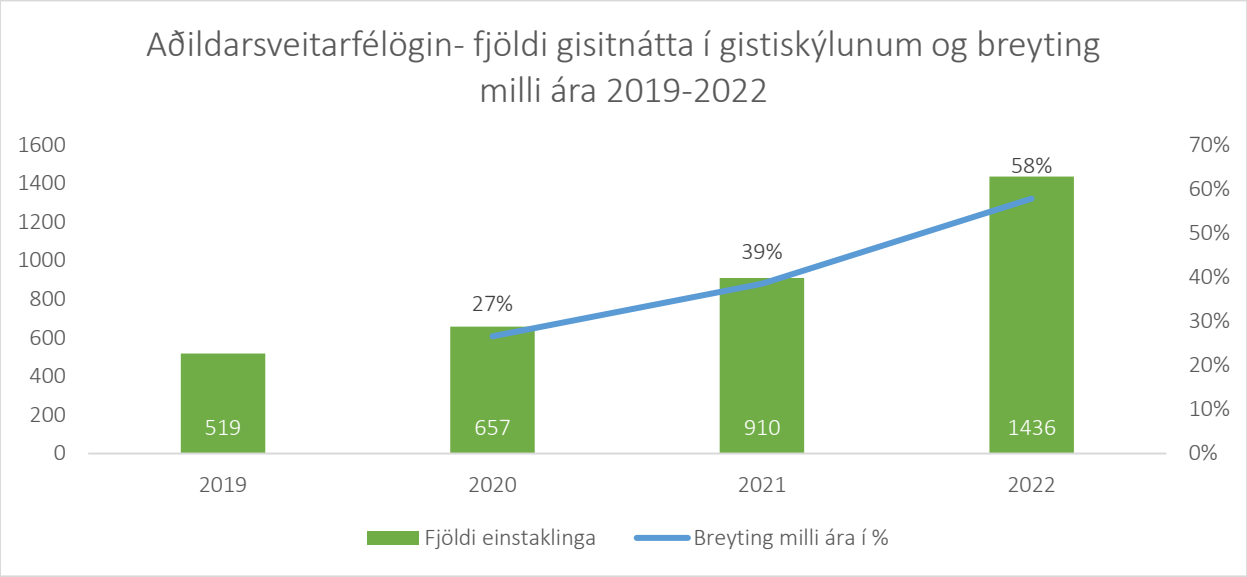
Mynd 12 Heildarfjöldi gesta gistiskýlanna 2020-2022 og breyting milli ára í %

Til samanburðar má horfa til heildarfjölda allra gesta gistiskýlanna en í tölum sem Reykjavíkurborg tók saman vegna áranna 2020 - 2022 má sjá 16% aukningu gesta á milli áranna 2021 og 2022, *mynd 12.*

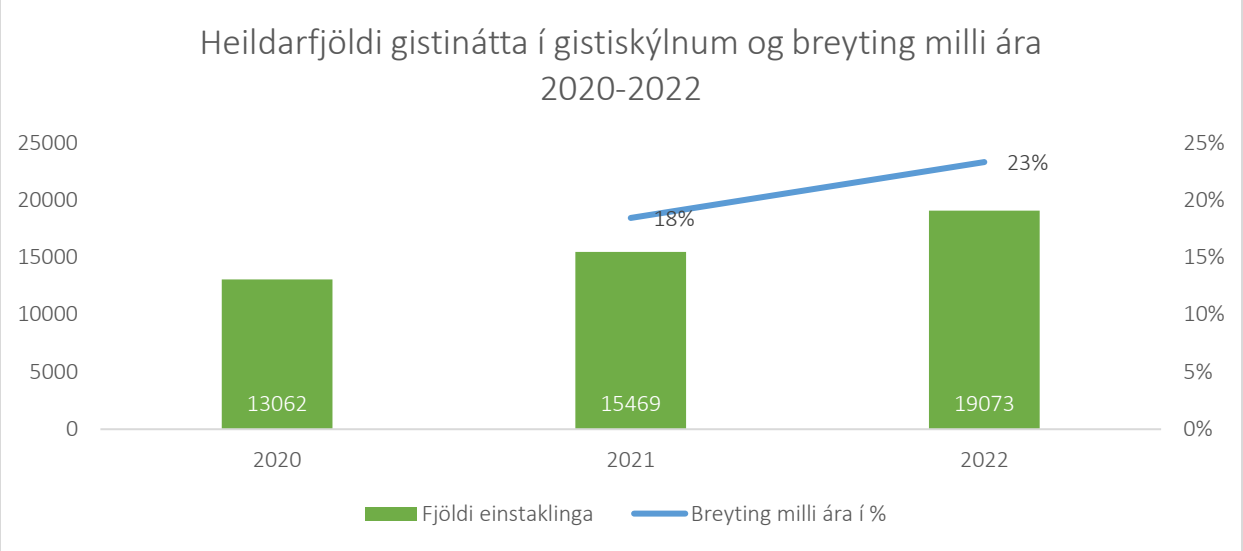
Fjöldi gistinátta einstaklinga með lögheimili í aðildarsveitarfélögunum í gistiskýlum hefur einnig aukist töluvert milli ára eins og sjá má á *mynd 13.* Myndin sýnir hlutfallslega breytingu milli áranna 2019-2022.[44] Á *mynd 14* má sjá til samanburðar heildarfjölda gistinátta vegna allra gesta gistiskýlanna og breytingu milli ára á tímabilinu 2020-2022

[44] Ekki er hægt að sýna þróunina fyrir árið 2019 þar sem ekki voru teknar saman tölur fyrri úttektina vegna ársins 2018.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026



Mynd 13 Aðildarsveitarfélögin- fjöldi gistinátta í gistiskýlunum og breyting milli ára 2019-2022



Mynd 14 Heildarfjöldi gistinátta í gistiskýlunum og breyting milli ára 2020-2022

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Í *töflu 5* má sjá yfirlit yfir dreifingu gistinátta yfir árið og fjölda gesta með lögheimili í aðildarsveitafélögunum sem nýttu sér gistiskýlin á árunum 2019-2022.

Dreifing gistinátta og fjöldi einstaklinga frá aðildarsveitarfélögunum				
	2019	2020	2021	2022
10 dagar eða færri	28	27	23	48
11-20	4	7	4	4
21-50	4	6	7	6
51-100	3	4	3	6
101-150	0	0	0	1
151-200	0	0	1	1
201 dagar eða fleiri	0	0	1	1

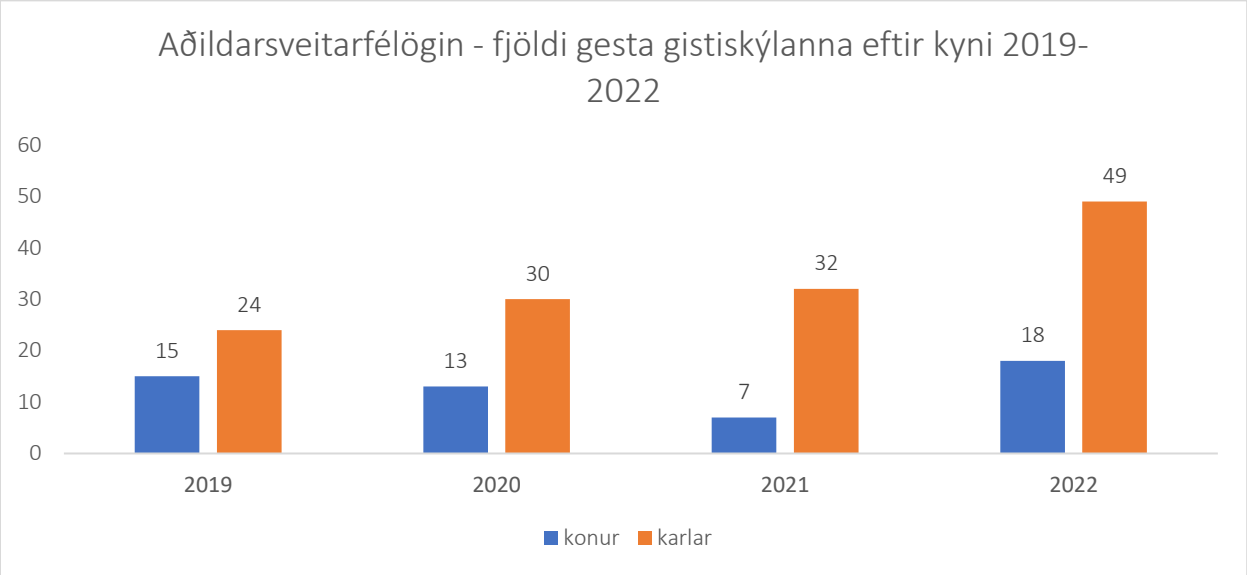
Tafla 5 Dreifing gistinátta og fjöldi einstaklinga frá aðildarsveitarfélögunum

Samkvæmt töflunni eru flestir einstaklingar að gista 10 nætur eða færri í gistiskýlunum á einu ári. Ef horft er sérstaklega á tölur frá árinu 2022 má sjá að 48 einstaklingar gista minna en 10 nætur en af þeim eru 23 einstaklingar sem aðeins gista eina nótt. Á árinu 2022 eru 9 einstaklingar sem gista meira en 51 nætur og 3 einstaklingar sem gista meira en 101 nótt. Gistiskýlin eru neyðarúrræði og eru ekki ætluð til lengri búsetu og þ.a.l. hlýtur það að vera nokkuð áhyggjuefni þegar einstaklingar dvelja þar til lengri tíma.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Greining hópsins eftir kyni og ríkisfangi

Hér má sjá greiningu á gestum gistiskýlanna frá aðildarsveitarfélögunum á árunum 2019-2022 eftir kyni og ríkisfangi. Niðurbrot gesta eftir kyni sýnir að mikill meirihluti gesta gistiskýlanna eru karlmenn.[45] Á *mynd 15* má skiptingu eftir kyni og *tafla 6* sýnir hlutfallslega skiptingu kynja eftir árum.



Mynd 15 Aðildarsveitarfélögin fjöldi gesta gistiskýlanna eftir kyni 2019-2022

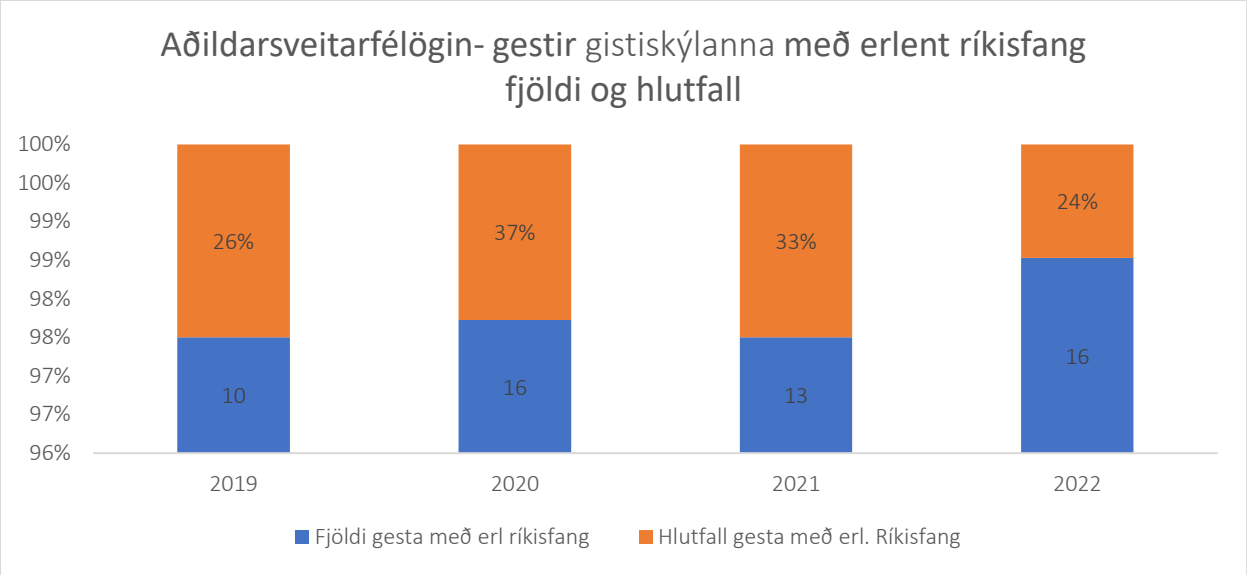
Aðildarsveitarfélögin – gestir gistiskýlanna eftir kyni - hlutfall				
	2019	2020	2021	2022
Konur	38%	28%	18%	27%
Karlar	62%	72%	82%	73%

Tafla 6 Aðildarsveitarfélögin -gestir gistiskýlanna eftir kyni – hlutfall

Niðurbrot gesta eftir ríkisfangi sýnir að um þriðjungur þess hóps sem gistir í gistiskýlunum eru einstaklingar með erlent ríkisfang. Á *mynd 16* má sjá fjölda og hlutfall gesta gistiskýlanna frá aðildarsveitarfélögunum sem hafa erlent ríkisfang. Karlmenn með erlent ríkisfang sem gist hafa í gistiskýlunum eru langtum stærri hópur en konur með erlent ríkisfang en t.a.m. gisti aðeins ein kona með erlent ríkisfang í gistiskýli á árinu 2022 en 15 karlmenn. Alls er um að ræða einstaklinga frá 9 löndum en oftast er um að ræða einstaklinga frá ríkjum í Austur-Evrópu.

[45] Tvö gistiskýli eru rekin fyrir karlmenn en aðeins eitt fyrir konur.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026



Mynd 16 Aðildarsveitarfélögin- gestir gistiskýlanna með erlent ríkisfang 2019-2022- fjöldi og hlutfall

Heildarkostnaður aðildarsveitarfélaganna vegna gistiskýla árin 2020-2022

Samkvæmt þjónustusamningi aðildarsveitarfélaganna við Reykjavíkurborg greiða sveitarfélögin gistináttagjald fyrir hverja nótt sem einstaklingur með lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi gistir í gistiskýlum á vegum Reykjavíkurborgar. Í *töflu 7* má sjá heildarkostnað vegna gistiskýlanna hjá hverju og einu aðildarsveitarfélagi á árunum 2020-2022.[46] Hjá Garðabæ var ekki hægt að afla upplýsinga um kostnað vegna ársins 2020. Hjá Seltjarnarnesbæ var ekki greiddur neinn kostnaður á árinu 2021. Gistináttagjaldið síðastliðin ár hefur verið í kringum kr. 21.000,- nóttin. Nýlega lýsti Reykjavíkurborg því yfir að til stæði að hækka gistináttagjaldið í kr. 46.000,- á nótt. Það er því ljóst, miðað við viðvarandi þörf, að kostnaður vegna neyðargistingar mun hækka verulega hjá aðildarsveitarfélögunum á árinu 2023. Ef fjöldi gistinátta í gistiskýlunum verður sambærilegur og árið 2022 (1.400-1.500 nætur) má gera ráð fyrir að kostnaður aðildarsveitarfélaganna vegna gistiskýlanna verði vel yfir kr. 60.000.000,-.

Heildarkostnaður aðildarsveitarfélaganna vegna gistiskýlanna 2020-2022			
	2020	2021	2022
Garðabær	x	575.979	771.606
Hafnarfjörður	7.099.579	4.106.687	4.203.347
Kópavogur	5.973.851	10.060.179	18.643.435
Mosfellsbær	198.702	569.278	5.835.012
Seltjarnarnes	72.852	x	41.159
Aðildarsveitarfélögin	13.299.984	14.736.144	28.722.953

Tafla 7 Heildarkostnaður aðildarsveitarfélaganna vegna gistiskýlanna 2020-2022

[46] Ekki tókst að afla upplýsinga um heildarkostnað vegna ársins 2019 frá öllum aðildarsveitarfélögum og þess vegna eru tölur vegna ársins 2019 ekki með í töflunni.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

10. Kortlagning úrræða sem fyrir eru hjá aðildarsveitarfélögunum til að þjónusta heimilislausa

Hluti af verkefninu var að kortleggja þau úrræði sem eru til staðar í aðildarsveitarfélögunum til að þjónusta heimilislausa með miklar og flóknar þjónustuþarfir. Það er skemmst frá því að segja að þau úrræði sem eru sérmerkt eru þessum hópi eru fá sem engin. Einhver úrræði eru til staðar sem tengjast málaflokki heimilislausra, beint eða óbeint, svo sem almenn stuðnings- og heimaþjónusta auk fjárhagsaðstoðar samkvæmt félagsþjónustulögum, en um þau almennu úrræði verður ekki fjallað sérstaklega hér. Auk þess eru ótalin ákveðin úrræði og þjónusta við fatlaða sem tengjast málaflokknum auk úrræða á grundvelli heilbrigðis og geðþjónustu.

Í einhverjum aðildarsveitarfélaganna hafa skref verið tekin í átt að uppbyggingu sértækra úrræða fyrir heimilislausa. Má í þessu samhengi sem dæmi benda á að hinn 9. apríl 2021 samþykkti fjölskylduráð Hafnarfjarðar að taka í notkun 6 smáhýsi samkvæmt hugmyndafræði HF. Þá lagði velferðarsvið Kópavogs fram tillögu þann 21. apríl 2021 um að komið yrði á fót sérstöku vettvangs- og ráðgjafarteymi í sveitarfélaginu. Þegar þetta er skrifað hafa smáhýsin hvorki risið í Hafnarfirði né hefur verið komið á fót sérstöku vettvangs- og ráðgjafarteymi hjá Kópavogsbæ.

Af þeim stærri úrræðum sem til staðar eru í aðildarsveitarfélögunum og segja má að þjóni með beinum hætti markhópi verkfnisins má nefna þjónustusamning við Reykjavíkurborg um gistiskýlin og stuðnings- og áfangaheimil fyrir karlmenn að Dalbrekku 27 í Kópavogi. Hér að neðan er að finna umfjöllun um þessi tilteknu úrræði auk þess að fjallað er um Krók í Mosfellsbæ sem er áfangaheimili fyrir geðfatlaða þar sem dæmi eru um að einstaklingar með tvígreiningu dvelja tímabundið.

Gistiskýlin – þjónustusamningur við Reykjavíkurborg

Neyðarskýli Reykjavíkurborgar eru neyðarúrræði fyrir þá sem ekki eiga í nein hús að venda að næturlagi. Skýlin eru skammtímaathvarf og því ekki hugsuð eða hönnuð með búsetu í huga. Tvö neyðarskýlanna eru ætluð fyrir karlmenn og eru þau staðsett á Lindargötu og á Granda. Eitt neyðarskýli er rekið fyrir konur, Konukot, sem staðsett er í Hlíðunum. Konukot er rekið í samstarfi við Rótina. Á Lindargötu eru 26 gistipláss og hægt að bjóða einstaklingum sem glíma við sjúkdóma og mjög slæma heilsu aðstöðu yfir daginn. Í Grandagarði eru 15 gistipláss þ.a. 2 neyðarpláss og í Konukoti eru 12 gistipláss. Skýlin eru opin alla daga frá kl. 17:00 til kl. 10:00 næsta dag. Starfsfólk neyðarskýlanna veitir notendum stuðning og boðið er upp á kvöldverð og morgunmat. Ákveðinn fjöldi gistirýma er í hverju skýli en unnið er eftir því markmiði að engum skuli vísað frá. Neyðaráætlanir eru virkjaðar þegar veðuraðstæður eru mjög slæmar og hefur t.a.m. opnunartími skýlanna þá verið lengdur.

Aðildarsveitarfélögin eru öll með þjónustusamning við Reykjavíkurborg um nýtingu neyðarathvarfa fyrir húsnæðislausa sem Reykjavíkurborg rekur. Í samningum sveitarfélaganna við Reykjavík kemur fram að markmiðið sé að veita einstaklingum með lögheimili í viðkomandi sveitarfélaga samastað í skamman tíma meðan verið er að leita að lausn á húsnæðisvanda þeirra. Samkvæmt samningnum eiga forstöðumenn neyðarskýlanna að upplýsa sveitarfélögin um þá einstaklinga sem nýtt hafa sér úrræðið nokkrar nætur í röð. Þegar sveitarfélag fær vitneskju um að einstaklingar á þeirra vegum

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

gisti þar er gengið út frá því að viðkomandi sveitarfélag leggi kapp á að finna umræddum einstaklingi viðunandi húsnæðisúrræði sem allra fyrst.

Dalbrekka 27 (D27) – áfanga og stuðningsheimili rekið í samstarfi við Samhjálp

Dalbrekka er áfangaheimili fyrir karlmenn með fjölþættan vanda sem þurfa stuðning við búsetu. Heimilið er hugsað fyrir karlmenn sem óska eftir stuðningi og ráðgjöf til þess að viðhalda edrúmennsku og koma á eða viðhalda daglegri rútínu. Áfengis- og vímuefnaneysla er ekki leyfð í úrræðinu og getur brot á þeim reglum leitt til brottrekstrar. Langtímamarkmið með búsetu á áfangaheimilinu er að íbúi tileinki sér heilbrigðan lífstíl auki færni sína til þátttöku í venjubundnu lífi með virkni, launuðu starfi eða námi og öðlist færni til sjálfstæðra búsetu. Um er að ræða samliggjandi herbergi með sameiginlegu eldhús- og salernisaðstöðu. Íbúum ber að útbúa einstaklingsáætlun í samvinnu við félagsráðgjafa velferðarsviðs og starfsfólk heimilisins og er áætlunin endurskoðuð reglulega í samráði við íbúa. Kópavogsbær er með þjónustusamning við Samhjálp um daglegan rekstur. Í úrræðinu starfar forstöðumaður og 2 starfsmenn sem ganga vaktir frá kl. 8:00-19:00 á virkum dögum og kl. 10:00–14:00 um helgar.

Á heimilinu er pláss fyrir 8 karlmenn. Ef litið er til nýtingar á árinu 2021 bjuggu 14 karlar þar yfir árið og var meðalbúsetutími þeirra sem fluttu af heimlinu á árinu 2021, 9,1 mánuður. Samkvæmt nýlegum upplýsingum frá Kópavogsbæ kostar um kr. 33.899.500,- á ári að reka úrræðið

Krókur í Mosfellsbæ – áfangaheimili fyrir geðfatlaða

Krókur er tímabundið húsnæðisúrræði fyrir geðfatlaða eftir að þeir hafa lokið innlögn á sjúkrastofnunum. Rétt er að telja úrræðið með í þessari upptalningu þar sem fyrir kemur að þar dvelji einstaklingar með tvígreiningu, það er fíkni- og geðvanda. Úrræðið þjónustar að jafnaði 8 einstaklinga. Þegar þetta er skrifað voru 3 einstaklingar með fasta búsetu í úrræðinu en 5 einstaklingar bjuggu sjálfstætt og þáðu þjónustu utan kjarna. Öll þjónusta heimilisins er einstaklingsmiðuð með það að markmiði að auka sjálfstæði og lífsgæði. Stöðugildi með úrræðinu er 8,4 sem 12 starfsmenn sinna. Samkvæmt ársskýrslu fjölskyldusviðs Mosfellsbæjar fyrir árið 2021 námu útgjöld vegna heimilisins um kr. 94.000.000,-.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

11. Kortlagning starfsemi félaga- og hagsmunasamtaka sem starfa í þágu heimilislausra.

Hér að neðan má finna kortlagningu á starfsemi félaga- og hagsmunasamtaka sem starfa í þágu heimilislausra. Samtök, líkt og þau sem nefnd eru hér að neðan hafa lengi beitt sér ötullega fyrir því að veita þeim hópi heimilislausra sem er hvað verst staddur bjargráð. Þangað er mikla þekkingu að sækja varðandi málaflokkinn.

Listinn er ekki tæmandi og byggir einkum á þeim úrræðum sem heimsótt voru við vinnslu verkefnisins. Samtökin sem tilgreind eru eiga það öll sameiginlegt að veita þjónustu óháð því hvar einstaklingur á lögheimili og þannig nær þjónusta þeirra m.a. til einstaklinga sem eiga lögheimili í aðildarsveitarfélögunum.

Frú Ragnheiður

Frú Ragnheiður er verkefni á vegum Rauða krossins á höfuðborgarsvæðinu sem sinnir skaðaminnkandi þjónustu. Í henni felst m.a. nálaskiptaþjónusta, heilbrigðisþjónusta, sálræn ráðgjöf og stuðningur. Lögð er áhersla á að fyrirbyggja þann skaða og áhættu sem hlýst af notkun vímuefna, fremur en að fyrirbyggja notkunina sjálfa. Úrræðið veitir lágþröskuldaþjónustu í nærumhverfi til einstaklinga sem nota vímuefni í æð og er markmiðið að koma í veg fyrir ótímabær dauðsföll og óafturkræfan skaða, auk þess að auka lífsgæði einstaklinga sem nota vímuefni í æð. Starfsemin fer fram í sérútbúnum bíl sem er opinn notendun sunnudaga til föstudaga kl 18:00-21:00. Úrræðið hefur verið starfrækt frá árinu 2009 og hefur síðan 2019 veitt formlega heilbrigðisþjónustu. Þá hefur Frú Ragnheiður frá 2022 dreift Naloxone nefúða sem er móteitur gegn ofskömmtun á ópioíðum. Á árinu 2022 leituðu 643 einstaklingar til Frú Ragnheiðar og hefur fjöldinn aukist milli ára en 2021 voru gestir úrræðisins 592.

Auk ofangreinds útdeilir Frú Ragnheiður einnig hlýjum fatnaði, matvörum, hreinlætisvörum, svefnpokum og tjöldum. Þó svo starfsemin sé aðallega opin notendum á kvöldin sinnir starfsfólk einnig aðstoð og eftirfylgni á dagvinnutíma. Frú Ragnheiður þjónustar notendur óháð lögheimili og á í góðu samstarfi við marga þá aðila sem starfa í þágu heimilislausra.

Frú Ragnheiður er rekin að mestu með sjálfsaflafé auk styrks frá Sjúkratryggingum Íslands.

Ylja – neyslurými.

Í mars 2022 gerði Rauði krossinn á höfuðborgarsvæðinu samning við Reykjavíkurborg um starfsemi fyrsta neyslurýmisins á Íslandi sem hlaut nafnið Ylja en nýverið lauk eins árs tilraunasamningi um verkefnið. Úrræðið var rekið með fjármagni frá Sjúkratryggingum Íslands.

Ylja starfaði eftir hugmyndafræði skaðaminnkunar og veitti virkum notendum öruggan og hreinan stað til að neyta vímuefna. Markmiðið með starfsemi Ylju var að lágmarka þörf einstaklinga til að neyta vímuefna á almannafæri og þannig koma í veg fyrir skaða sem vímuefnaneysla í óöruggum aðstæðum getur haft í för með sér. Má þar nefna sýkingar, blóðborna smitsjúkdóma og ofskammtanir. Ylja lagði mikla áherslu á að mynda traust, veita stuðning og viðhalda mannlegri reisn hjá notendum úrræðisins. Ylja var rekið sem færanlegt neyslurými í bíl en margar áskoranir

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

fylgdu því að reka slíkt rými í bíl, svo sem veðurfar á Íslandi, en notendur sem biðu eftir þjónustu þurftu að bíða úti sama hvernig viðraði.

Frá opnun úrræðisins í mars 2022 þar til í nóvember sama ár nýttu 106 einstaklingar sér þjónustu Ylju. Fjöldi heimsókna á tímabilinu var 1.032. Í 623 skipti komu einstaklingar til að nota vímuefni í æð og sálfélagslegur stuðningur var veittur í 965 skipti, heilbrigðisþjónusta í 196 skipti og skaðaminnkandi ráðgjöf í 717 skipti. Af 106 notendum Ylju voru 78% heimilislausir á tímabilinu en hafa þarf í huga að búsetuaðstæður notenda eru mjög breytilegar.

Fullur hugur er hjá Rauða krossinum að halda verkefninu áfram.

Kaffistofa Samhjálpar

Kaffistofa Samhjálpar er staðsett í Borgartúni 1a. Tilgangur hennar er að aðstoða fullorðna einstaklinga í neyð sem hafa ekki tök á að sjá sér fyrir mat sjálfir. Kaffistofan er fjölsótt af einstaklingum með áfengis- og fíknivanda auk einstaklinga sem glíma við andleg og líkamleg veikindi af ýmsum toga. Kaffistofan er opin frá kl. 10:00-14:00 alla daga ársins. Gestum er boðið upp á morgunhressingu strax við opnun og í hádeginu er framreiddur heitur matur sem er á boðstólunum fram að lokun. Á einum degi koma allt að 400 gestir á Kaffistofuna en áætlað er að um 100.000 máltíðir séu framreiddar þar á hverju ári. Kaffistofan er opin gestum óháð lögheimili. Samhjálp og Kaffistofan er í góðu sambandi við aðra aðila sem starfa fyrir málaflokkinn. Þar má sem dæmi nefna gott samstarf við Vettvangs- og ráðgjafarteymi Reykjavíkur og auk þess heimsækja aðilar frá Barka samtökunum reglulega Kaffistofuna til að kynna starfsemi sína.

Kaffistofan er að stærstum hluta fjármagnað með sjálfsaflafé og gjöfum frá fyrirtækjum og einstaklingum.

Hjálpræðisherinn í Reykjavík

Hjálpræðisherinn er staðsettur á Suðurlandsbraut 27. Þar er boðið upp á fjölbreytta starfsemi svo sem mataraðstoð fyrir heimilislaust fólk og aðra sem þess þurfa. Hjálpræðisherinn leggur mikið upp úr því að veita lágþröskuldaþjónustu með það að markmiði að starfsemin sé aðgengileg öllum án skuldbindinga.[47] Auk þess að bjóða upp á heitan mat í hádeginu er í húsnæðinu að finna sturtu og þvottaaðstöðu sem heimilislausir einstaklingar geta nýtt sér. Hjálpræðisherinn í Noregi rekur víðtæka þjónustu fyrir heimilislausa og horfir íslenski Hjálpræðisherinn mikið til þeirrar reynslu þegar kemur að uppbyggingu starfseminnar.

Barka samtökin

Barka eru pólsk samtök sem aðstoða heimilislausa einstaklinga af austur-evrópskum uppruna að koma lífi sínu á réttan kjöl. Samtökin hafa átt samstarf við Reykjavíkurborg og félagsmálaráðuneytið.

[47] Sjá stefnu Hjálpræðishersins á heimasíðu samtakanna, www.herinn.is

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Samtökin eru með starfsemi í sex Evrópulöndum. Samtökin hafa starfað á Íslandi síðan 2017 í samstarfi við Reykjavíkurborg. Aðilar frá samtökunum heimsækja gistiskýli Reykjavíkurborgar reglulega og bjóða fram þjónustu sína en auk þess mæta aðilar frá samtökunum reglulega á Kaffistofu Samhjálpar til að vera sýnileg ef aðilar þar þurfa á aðstoð þeirra að halda. Eitt af því sem Barka hefur gert er að bjóða einstaklingum að komast til Póllands í áfengis- og fíknimeðferðir. Þetta hefur reynst farsælt og nýst vel þeim erlendu einstaklingum sem ekki tala íslensku og eiga þar með erfiðara með að nýta sér meðferðarúrræði hér á landi.[48]

Skjólið - dagsetur fyrir konur

Hjálparstarf kirkjunnar rekur Skjólið, sem er dagsetur fyrir konur sem glíma við heimilisleysi. Skjólið er til húsa á neðri hæð Grensáskirkju. Eins og nafnið gefur til kynna er úrræðinu ætlað að veita konum skjól yfir daginn en húsið er opið frá kl. 10:00-15:00, alla virka daga. Í Skjólið sækja bæði konur sem glíma við skammtíma- og langtímaheimilisleysi. Aðstaða er til að sinna líkamlegum grunnþörfum s.s. hvíld, næringu og persónulegu hreinlæti. Starfskonur Skjólsins mæta konum þar sem þær eru staddar hverju sinni og unnið er með skaðaminnkandi hugmyndafræði.

Starfskonur Skjólsins hafa myndað mikilvæg tengsl við fagaðila sem vinna að bættum hag heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir og bjóða til að mynda upp á aðstæður fyrir félagsráðgjafa til að taka viðtöl við skjólstæðinga sína í úrræðinu. VoR teymið er í daglegum samskiptum við Skjólið og þjónusta konurnar eftir þörfum. Barka samtökin og aðilar frá Frú Ragnheiði geta einnig hitt skjólstæðinga sína í úrræðinu. Aðrir fagaðilar, svo sem lögfræðingar og hjúkrunarfræðingar hafa einnig geta nýtt aðstöðu Skjólsins til að hitta skjólstæðinga sína.[49]

Matthildur – samtök um skaðaminnkun

Matthildur samtök um skaðaminnkun voru stofnuð í apríl 2022. Tilgangur samtakanna er að auka þekkingu og vinna að framgangi skaðaminnkandi inngripa og úrræða á Íslandi, þar sem fagleg þjónusta og gagnreynd þekking er höfð að leiðarljósi. Þá er tilgangur samtakanna einnig að standa vörð um mannréttindi jaðarsetts fólks á Íslandi, einkum fólks sem notar vímuefni, glímir við vímuefnavanda og /eða heimilisleysi.[50]

RÓTIN

Rótin er félag um velferð og lífsgæði kvenna sem var stofnað 8.mars 2013. Markmið félagsins eru margvísleg en eitt þeirra er að vera málsvari kvenna sem eiga sögu um áföll og/eða vímuefnavanda og beita sér fyrir auknum lífsgæðum þeirra. RÓTIN rekur Konukot gistiskýli fyrir konur með þjónusamning við Reykjavíkurborg.[51]

[48] www.barkais.org
[49] Starfsskýrsla Hjálpastarfs Kirkjunnar 2020-2021, bls. 19.
[50] www.matthildurskaðaminnkun.is. Skýrsluhöfundur sótti ráðstefnum um skaðaminnkun sem samtökin héldu 7. september 2022.
[51] www.rotin.is

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

12. Tillögur með skýringum

Í skýrslunni eru lagðar til eftirfarandi tillögur að aðgerðum sem aðildarsveitarfélög verkefnisins geta ráðist í til að bæta þjónustu við heimilislausa með miklar og flóknar þjónustuþarfir og um leið styrkja stoðir málaflokksins innan starfsviða sveitarfélaganna.

Tillaga 1. Styrkja stoðir málaflokksins innan starfssviða aðildarsveitarfélaganna

Gera málefni heimilislausra sýnilegri og marka málaflokknum umgjörð innan sveitarfélaganna

Lagt er til að aðildarsveitarfélögin marki sér stefnu í málaflokknum, sem mælir fyrir um um hvernig þjónustu við heimilislausa skuli háttað. Lögð er áhersla á að slík stefna taki mið af þörfum hópsins, byggi á skaðaminnkandi nálgun og miði að því að tryggja hópnum aðgengi að þjónustu og húsnæði án strangra skilyrða. Við stefnumótun þarf að vinna út frá kjarna hugmyndafræði HF um að húsnæði sé grunnþörf sem þarf að mæta áður en tekist er á við annan vanda sem einstaklingur kann að kljást við, svo sem fíkni- og/eða geðvanda. Leita þarf leiða til að bjóða upp á fjölbreytt úrræði þannig hægt sé að mæta einstaklingum á þeim stað sem þeir eru hverju sinni.

Þá er lagt til að málefni heimilislausra verði sýnilegri í heildarstefnum og aðgerðaáætlunum aðildarsveitarfélaganna.

Fræðsla starfsfólks

Fræðsla starfsfólks skiptir lykilmáli til að auka þekkingu á málaflokknum og gæði þjónustu. Lagt er til að hafinn verði undirbúningur að gerð fræðsluáætlunar fyrir starfsfólk með sérstaka áherslu á fræðslu um skaðaminnkandi nálgun og hugmyndafræði HF. Hægt væri að leita eftir ráðgjöf og fræðslu til óháðra ráðgjafa og sérfræðinga um skaðaminnkun.

Framkvæmd úttekta og gagnasöfnun

Þörf er á öflugra utanumhaldi um málaflokkinn innan aðildarsveitarfélaganna. Það er mikilvægt að halda áfram að greina hóp heimilislausra og gera reglulegar úttektir á högum hópsins og fjölda einstaklinga sem falla innan hans. Áframhaldandi kortlagning á þörfum hópsins er mikilvæg, sérstaklega þegar kemur að því að taka ákvarðanir um frekari uppbyggingu úrræða. Lagt er til að framkvæmd verði úttekt á fjölda og högum heimilislausra aftur að ári og síðan á þriggja ára fresti eftir það. Þá er lagt er til að aðildarsveitarfélögin taki sig saman með öðrum sveitarfélögum landsins og þrýsti á viðkomandi fagráðuneyti að mynda heildræna stefnu í málefnum heimilislausra, komið verði á samræmdri hugtakanotkun og framkvæmdar reglulegar úttektir á fjölda og högum hópsins á landsvísu.

Efla samstarf innan málaflokksins

Þörf er á öflugu og formföstu samstarfi aðila sem starfa fyrir málaflokkinn, einkaaðila jafnt sem opinberra. Þunginn í aðstoð við heimilislausa hefur lengi hvílt á herðum félaga- og hagsmunasamtaka og þar liggur mikilvæg þekking á aðstæðum heimilislausra sem læra má af. Lagt er til að samstarf við slíka aðila verði eflt bæði með auknu samráði og samtali um málefni

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

heimilislausra en einnig er lagt til að aðildarsveitarfélögin styðji við valin samtök fjárhagslega enda sinna þau heimilislausum einstaklingum óháð lögheimili. Í kafla 11 í skýrslunni er að finna umfjöllun um starfsemi nokkurra samtaka sem horfa má til í þessu samhengi.

Húsnæðisvandi heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir er einnig heilbrigðis og félagslegur vandi. Lagt er til að komið verði á markvissu og formlegu samráði um málefni heimilislausra á milli ríkis, sveitarfélaga og hagsmunaaðila um hvernig nálgast megi vanda hópsins á heildstæðan hátt með tilliti til samvinnu og verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Tillaga 2. Vettvangs- og ráðgjafarteymi og HF húsnæði

Lagt er til að komið verði, sem fyrst, á fót sérstöku vettvangs- og ráðgjafarteymi að fyrirmynd Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar. Um verði að ræða félagslegt teymi sem veitir heimilislausum einstaklingum einstaklingsbundna nærþjónustu. Lagt er til að teymið starfi þvert á aðildarsveitarfélögin. Samfara stofnun vettvangs- og ráðgjafarteymis er lagt til að fundið verði húsnæði sem hentar sem HF úrræði. Vettvangs- og ráðgjafarteymið myndi veita stuðning með úrræðinu.

Samkvæmt úttektinni eru 76 einstaklingar heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir í sveitarfélögunum og í bráðum húsnæðisvanda. Þar af eru 33 einstaklingar á bið eftir almennu félagslegu húsnæði en líklegt er að þeir einstaklingar muni þurfa húsnæði þar sem boðið er upp á mikinn stuðning. Vettvangs- og ráðgjafarteymi, samfara uppbyggingu úrræða eftir hugmyndafræði HF, væri farsælt fyrsta skref til að koma til móts við þarfir sem flestra innan hópsins enda felur tillagan í sér aukið framboð á húsnæði með stuðningi fyrir heimilislausa í lágþröskuldaumhverfi.

Eins og framangreind umfjöllun um nýtingu gistiskýlanna ber með sér hefur gestum þar með lögheimili í aðildarsveitarfélögunum fjölgað milli ára. Þá hefur Reykjavíkurborg lýst áhyggjum yfir því að gistiskýlin anni ekki eftirspurn. Á árinu 2022 nýttu 67 einstaklingar frá aðildarveitarfélögunum sér neyðarskýlin í samtals 1436 nætur. Mikil þörf er á því að efla samstarf um gistiskýlin og móta verklag í kringum þjónustu við einstaklinga sem þangað sækja. Stofnun vettvangs- og ráðgjafarteymis myndi án efa reynast vel til að halda utan um neyðarþjónustu við heimilislausa sem dvelja á víðavangi, í neyðarathvörfum og þeim sem búa við ótryggar húsnæðisaðstæður.

Þá hefur það sýnt sig að vettvangs- og ráðgjafarteymi er mikilvæg tenging notenda við aðra þjónustu sem þeir eiga rétt á og teymið sjálft getur komið á öflugu samstarfi við aðra aðila sem starfa fyrir málaflokkinn á höfuðborgarsvæðinu, svo sem frjáls félagasamtök, VoR teymi Reykjavíkurborgar og starfsfólk gistiskýlanna.

Horfa mætti á verkefnið sem tilraunaverkefni til þriggja ára og haga uppbyggingu þess í áföngum m.t.t. fjölda HF íbúða og starfsmanna. En mikilvægt er þó að úrræðinu verði komið á sem fyrst.

Lýsing á vettvangs- og ráðgjafarteymi og HF húsnæði

Vettvangs- og ráðgjafarteymi er félagslegt teymi sem styður einstaklinga með miklar og flóknar þjónustuþarfir með margvíslegum hætti með það að markmiði að bæta lífsgæði þeirra og stuðla að því að einstaklingar, sem annars væru heimilislausir, haldi því húsnæði sem þeim hefur verið úthlutað.[52] Mikið er lagt upp úr traustu sambandi við skjólstæðinga og virku notendasamráði þar sem unnið er eftir einstaklingsbundnum áætlununum undir formerkjum skaðaminnkunar. Oft á tíðum hafa heimilislausir einstaklingar með flóknar þjónustuþarfir misst færni til að halda heimili og eiga þar með í erfiðleikum með að halda í það húsnæði sem þeim er úthlutað. Ef mikill

[52] www.homelesshub.ca Lýsing á ICM teymi sem félagslegt vettvangs og ráðgjafarteymi endurspeglar.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

stuðningur er aftur á móti látinn fylgja húsnæðinu er mun líklegra að viðkomandi einstaklingur nái að halda því.[53] Auk þess hefur það sýnt sig að sjálfstæð búseta með virku stuðningsteymi eykur möguleika notenda á atvinnuþáttöku og annarri virkni.

HF er gagnreynd aðferð sem hefur reynst vel til þess að draga úr heimilisleysi. Samkvæmt fræðunum og reynslu þeirra landa sem nýtt hafa sér hugmyndafræði skaðaminnkandi nálgunar og HF er það fyrst þegar einstaklingur fær öruggt húsnæði sem hann verður fær um að takast á við annan þann vanda sem hann kann að glíma við. Með hugmyndafræðina að leiðarljósi er gengið út frá því að húsnæði sé grunnþörf sem teljist til mannréttinda og þar með skuli leitast eftir því að fjarlægja ýmis skilyrði sem hindra heimilislausa með fjölþættan vanda til að sækja sér þjónustu og fá úthlutað húsnæði. Sé grunnþörfinni um húsnæði mætt hefur það keðjuverkandi áhrif og eykur líkur á því að einstaklingur fái notið þeirra réttinda og þjónustu sem almennt eiga að standa fólki til boða. s.s. rétturinn til heilbrigðisþjónustu og heilsuverndar. Í Finnlandi hefur verið innleidd stefna samkvæmt hugmyndafræðinni á landsvísu og þar hefur tekist að draga verulega úr langtíma heimilisleysi hjá einstaklingum með fjölþættan vanda.[54]

Eins og gefur að skilja er öflugt vettvangs- og ráðgjafarteymi mikilvægur hlekkur í keðjunni þegar bjóða á upp á úrræði á borð við HF, enda haldast þessi úrræði í hendur. Mikill stuðningur með húsnæði sem tekur mið af gagnreyndum aðferðum er þannig lykillinn að því að HF úrræði nýtist sem skyldi. Félagsteymi sem vinna samkvæmt aðferðafræði ICM (*Intensive Case Managment*) eða þverfagleg teymi sérfræðinga sem starfa eftir aðferðafræði ACT *(Assertive Community Treatment*) koma helst til greina sem stuðningur í kringum úrræðið. ACT-teymi eru sérfræðiteymi sem er ætlað að þjónusta, til lengri tíma, hóp einstaklinga með miklar og flóknar þjónustuþarfir sem ekki eru færir um að nýta og sækja sér sjálfir þjónustu sem almennt stendur til boða í félags- og velferðarkerfinu, svo og heilbrigðisþjónustu. ICM-teymi er félagsteymi sem er ætlað að þjónusta einstaklinga með miklar og flóknar þjónustuþarfir sem þurfa mikinn stuðning til lengri tíma en eru að einhverju marki færir um að nýta sér önnur úrræði sem standa til boða innan félags- og velferðarkerfisins.[55] Þó tillagan hér einblíni á stofnun félagslegs vettvangs- og ráðgjafarteymis er lagt til að einnig verði kannaður möguleikinn á því að stafrækt verði ACT teymi til að þjónusta heimilislausa í nærþjónustu í samstarfi við aðila sem sinna heilbrigðisþjónustu.

Auk þess að veita stuðning til sjálfstæðrar búsetu gegnir vettvangs- og ráðgjafarteymi mikilvægu hlutverki þegar kemur að því að sinna einstaklingum sem ekki hafa umráð yfir eigin húsnæði og/eða vilja ekki þiggja þjónustu og gista t.d. á víðavangi eða í neyðarskýlum. Teymið sinnir þar með einnig neyðarþjónustu við heimilislausa og vinnur forvarnarstarf með því að bregðast skjótt við vanda heimilislausra einstaklinga í neyð, í samstarfi við málastjóra viðkomandi sveitarfélags.

[53] Louise Hertzberg 2022. *Hemlöshet í Norden- Nationella strategier och praktiska lösningar*, bls. 19.
[54] Louise Hertzberg 2022. *Hemlöshet í Norden- Nationella strategier och praktiska lösningar*, bls. 28.
[55] Lars Benjaminsen, Therese Maria Dyrby og Morten Holm Enemark 2017. *Housing First i Danmark. Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner*, bls. 11. Sjá einnig umfjöllun og lýsing á ICM teymi á www.homelesshub.ca.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Fyrirmyndir að sambærilegum úrræðum hjá Akureyrabæ og Reykjavíkurborg

Vettvangs- og ráðgjafarteymi Reykjavíkurborgar (VoR teymið)

Vettvangs- og ráðgjafarteymi Reykjavíkurborgar starfar undir deild *Heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir* en sú deild er staðsett á Vesturmiðstöð, þjónustumiðstöð Vesturbæjar og Hlíða. Hjá VoR-teyminu starfa 11 starfsmenn í tveimur teymum: húsnæðisteymi og vettvangsteymi, alla virka daga milli kl. 10:00-18:00. Í húsnæðisteyminu, sem er ICM félagsþjónustuteymi, starfa 7 starfsmenn sem sinna 38 notendum þjónustunnar. Unnið er eftir einstaklingsmiðuðum áætlunum í virku notendasamráði. Húsnæðisteymið veitir þeim sem búa í húsnæðisúrræði á borð við HF stuðning. Fjórir starfsmenn starfa fyrir vettvangsteymið og sinna 44 notendum. Vettvangsteymið bregst við vettvangsatvikum og er mikilvægur hlekkur þegar grípa þarf til viðbragðsáætlana vegna veðuraðstæðna og notenda á víðavangi. Þá er vettvangsteymið í daglegum samskiptum við aðra þjónustuaðila svo sem frjáls félagasamtök og heilbrigðisstofnanir.

Mál hjá VoR-teyminu eru af margvíslegum toga en 87 mál voru í vinnslu hjá teyminu í nóvember 2022, þá voru um 50 manns á biðlista eftir að komast í þjónustu hjá teyminu. Í töflu hér að neðan má sjá yfirlit yfir fjölda mála í vinnslu VoR-teymis í nóvember 2022, skipt eftir tegund þjónustu og kyni.

Tegund þjónustu	Konur	Karlar	Fjöldi mála
Eftirfylgni	3	2	5
Vettvangsþjónusta	14	30	44
Þjónusta heim - almenn	5	4	9
Þjónusta heim- HF íbúð	8	10	18
Þjónusta heim- smáhús	2	8	10
Þjónusta heim annað	0	1	1

Tafla 8 Yfirilit yfir fjölda og tegund mála hjá VoR teyminu nóv 2022

Til að komast í þjónustu VoR teymisins þarf notandi að sækja um það hjá félagsráðgjafa. Félagsráðgjafi kemur beiðninni áfram til úthlutunarnefndar sem tekur ákvörðun á beiðnafundi um veitingu þjónustu m.a. út frá lýsingu á aðstæðum notenda og með tilliti til þess hver stuðnings-þörfin er talin vera.

Hjá Reykjavíkurborg eru þrjár tegundir húsnæðisumsókna: *almenn umsókn*, *umsókn um sértækt húsnæði* og *umsóknum húsnæði fyrir heimilislausa*. Til að komast að í húsnæði fyrir heimilislausa þarf þannig að sækja sérstaklega um slíkt.

Mikilvægur þáttur í starfsemi VoR teymisins er að halda utan um skráningu mála, bæði framgang og stöðu einstakra mála en einnig skráningu atvika sem upp koma á vettvangi. Reykjavíkurborg er sem stendur með það til skoðunar að taka upp nýtt skráningarkerfi en núverandi skráning mála fer þannig fram að mál eru skráð á lokuðu drifi sem aðeins VoR- teymið hefur aðgang að. Mánaðarlega

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

eru síðan skráningar færðar inn í málaskrá Reykjavíkurborgar til skjalavörslu. Í október og nóvember 2022 voru 133 atvik skráð af VoR teyminu. [56]

Áætlaður rekstrarkostnaður VoR teymis vegna ársins 2023 er kr. 172.361.000,-

Vettvangsteymi Akureyrabæjar

Akureyrabær rekur vettvangsteymi sem þjónustar einstaklinga með geðfötlun og viðvarandi vímuefnavanda. Þjónustan felst í því að starfsmenn eru til aðstoðar frá kl. 08:00-19:00, alla daga vikunnar. Veitt er aðstoð við innkaup, erindarekstur, áminningar um lyfjatöku og almenn aðstoð við athafnir daglegs lífs, eftir þörfum. Lykilþættir í þjónustunni eru traust, þolinmæði, sveigjanleiki, þekking og úrræði. Fjöldi notenda þjónustunnar, samkvæmt árskýrslu Akureyrarbæjar frá 2021 voru 47 einstaklingar og er tekið fram að fjöldinn hafi tæplega tvöfaldast frá árinu 2017. Hjá teyminu starfa starfsmenn í 3,7 stöðugildum auk sumarafleysinga. [57]

Áætlaður rekstrarkostnaður vettvangsteymi Akureyrabæjar vegna ársins 2023 er kr. 42.157.000,-

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

[56] Soffía Hjördís Ólafsdóttir sem starfar fyrir VoR teymi Reykjavíkurborgar hélt kynningu á starfseminni fyrir ráðgjafarhóp og skýrsluhöfundi þann 13. desember 2022. Tölfræði upplýsingar sem hér er vísað til eru sóttar í glærur sem fylgdu kynningunni. Skrifstofa fjármála og rekstrar-Velferðarsvið Reykjavíkurborg veitti upplýsingar um rekstur úrræðisins.

[57] Hlynur Már Erlingsson forstöðumaður vettvangsteymis Akureyrabæjar hélt kynningu fyrir ráðgjafarhóp og skýrsluhöfundi þann 13. desember 2022, upplýsingar um úrræðið eru sóttar í þá kynningu auk ársskýrslu Akureyrabæjar frá 2021. Forstöðumaður skrifstofu Velferðarsviðs Akureyrarbæjar veitti upplýsingar um rekstur úrræðisins.

Tillaga 3. Dagsetur fyrir heimilislausa og staðbundið neyslurými

Lag er til að aðildarsveitarfélögin greiði veginn fyrir stofnun dagseturs fyrir heimilislausa karlmenn í samstarfi við Reykjavíkurborg og frjáls félagasamtök sem starfa í þágu heimilislausra og hafa lýst yfir vilja til að koma að stofnun slíks úrræðis með aðkomu og aðstoð frá sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu. Vettvangs- og ráðgjafarteymi sem lagt er til að sé stofnað gæti haft aðstöðu í úrræðinu til að ná til skjólstæðinga félagsþjónustu aðildarsveitarfélaganna sem þangað sækja.

Tillagan felur einnig í sér að aðildarsveitarfélögin hefji samtal við forsvarsmenn Skjólsins, dagsetur fyrir heimilislausar konur sem rekið er af Hjálparstarfi kirkjunnar. Finna þarf leiðir til að lengja opnunartíma úrræðisins og kanna möguleika á að tryggja starfsemi þess til frambúðar með aðkomu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Þá er einnig lagt til að aðildarsveitarfélögin komi að stofnun staðbundins neyslurýmis þar sem heimilislausir einstaklingar í virkri neyslu geti neytt efnanna í öruggu umhverfi. Lagt er til að það sé gert í samstarfi við Rauða krossinn á höfuðborgarsvæðinu og Reykjavíkurborg.

Dagsetur fyrir heimilislausa

Dagsetrinu er ætlað að vera athvarf fyrir heimilislausa karlmenn á daginn en úrræðið getur nýst bæði þeim sem búa á götunni og þeim sem eru að aðlagast sjálfstæðri búsetu eða búa við ótryggar húsnæðisaðstæður. Heimilislausir karlmenn hafa sjálfir vakið athygli á því að slíkt úrræði vanti sárlega, sérstaklega fyrir þá sem treysta á gistingu í neyðarskýlum og hafa í engin hús að venda yfir daginn þegar gistiskýlunum er lokað á milli kl. 10:00 og 17:00.[58] Nokkur félagasamtök með Hjálpræðisherinn í forsvari hafa nýverið sett sig í samband við sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu og lýst yfir vilja til að stofna slíkt úrræði með aðkomu og aðstoð frá sveitarfélögunum.

Samkvæmt tölum frá Hjálpræðishernum er gróflega áætlað að árlegur rekstrarkostnaður úrræðisins muni nema um kr. 75.000.000,-. Hugmyndin er að í úrræðinu starfi 3 starfsmenn, 1 heilbrigðisstarfsmaður og 2 félagsráðgjafar. Úrræðið getur ekki orðið að veruleika nema fleiri aðilar komi að stofnun þess og starfsemi, svo sem sveitarfélög og ríkið. Hjálpræðisherinn hefur reynslu af því að koma að rekstri slíks úrræðis en auk þess getur herinn sótt þekkingu til sambærilegra úrræða í Noregi sem Hjálpræðisherinn þar rekur. Sem fyrirmynd að úrræðinu má horfa til Skjólsins dagseturs fyrir konur.

Tryggja þarf sambærilegt úrræði fyrir konur. Hjálparstarf kirkjunnar starfrækir í dag dagsetur fyrir heimilislausar konur, Skjólið, sem er opið kl. 10:00-15:00 alla virka daga. Lagt er til að leitast verði eftir því að hefja samtal við forsvarsmenn Skjólsins um hvernig megi lengja opnunartíma og tryggja starfsemi dagseturs fyrri konur til frambúðar með aðkomu sveitarfélaga.

[58] Viðmót, samtök sem berjast fyrir auknum mannréttindum og reisn þeirra sem nota vímuefni. (1) Viðmót - Samtök um mannúðlega vímuefnastefnu | Facebook

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Staðbundið neyslurými

Eins og sakir standa er ekkert formlegt neyslurými rekið á Íslandi. Heilbrigðisráðuneytið, Velferðarsvið Reykjavíkurborgar og frjáls félagasamtök sem starfa innan málaflokksins hafa bent á mikilvægi þess að bjóða upp á skaðaminnkandi þjónustu til að draga úr skaðlegum afleiðingum vímuefna á virka notendur.[59] Lagt er til að aðildarsveitarfélögin fari í samstarfi við Reykjavíkurborg um að finna heppilegan aðila til að reka neyslurými með aðkomu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Rauði krossinn á höfuðborgarsvæðinu hefur reynslu af rekstri neyslurýmis.

Á árinu 2020 voru með lögum nr. 48/2020 gerðar breytingar á lögum um ávana og fíkniefni nr. 63/1974. Breytingin fól í sér að tekin var inn í lögin heimild fyrir sveitarfélög til að stofna og reka neyslurými að fengnu leyfi landlæknis, sbr. 2. gr. a. laga um ávana- og fíkniefni. Í reglugerð um neyslurými nr. 170/2021, sem heilbrigðisráðherra setti á grundvelli ákvæðisins, er neyslurými skilgreint sem verndað umhverfi þar sem neytendur 18 ára og eldri geta sprautað ávana- og fíkniefnum í æð undir eftirliti starfsfólks og gætt fyllsta hreinlætis, öryggis og sýkingavarna. Notenda neyslurýmis er heimilt að hafa í vörslu sinni það magn ávana- og fíkniefna sem hann ætlar að neyta í neyslurýminu.

Fram til 6. mars 2023 rak Rauði krossinn í samstarfi við Reykjavíkurborg Ylju sem var færanlegt neyslurými rekið í bíl og veitti virkum notendum fíkniefna um æð öruggt umhverfi til að neyta efnanna undir formerkjum skaðaminnkunar. Rauði krossinn hefur fullan hug á að halda verkefninu áfram en telur ekki lengur forsvaranlegt að reka úrræðið sem færanlegt neyslurými og leitar því leiða til að opna staðbundið neyslurými. Daglegur rekstur Ylju var tryggður með fjármagni frá Sjúkratryggingum Íslands en mikill vilji er hjá Sjúkratryggingum Íslands að halda því samstarfi áfram. Það sem eftir stendur til að staðbundið neyslurými getið orðið að veruleika, til samræmis við hugmyndir Rauða krossins, er aðkoma sveitarfélaga að úrræðinu. Eins sjá má hér að ofan er gerð krafa um að sveitarfélag standi að baki stofnun neyslurýmis og þar með er Rauði krossinn háður aðkomu sveitarfélaga hvað þennan þátt varðar. Auk þess tryggir fjármagn frá Sjúkratryggingum Íslands ekki rekstur húsnæðis í kringum úrræðið og leitar Rauði krossinn því til sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu eftir samstarfi og fjárhagslegum stuðningi til að hægt sé að tryggja húsnæði undir reksturinn. Ef öll sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu taka sig saman um aðkomu að úrræðinu með því að tryggja því húsnæði er ljóst að um óverulegar fjárhæðir er að ræða fyrir hvert og eitt sveitarfélag til að tryggja mikilvægt úrræði.

[59] Sjá t.a.m.svar heilbrigðisráðherra við fyrirspurn þingmanns um skaðaminnkandi aðgerðir á 152. Löggjafarþingi 2021-2022,(þingskjal 1131- mál nr. 661)

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Tillaga 4. Uppbygging sértækra húsnæðisúrræða fyrir heimilislausa

Lagt er til að samhliða stofnun vettvangs- og ráðgjafarteymis verði hafin vinna við undirbúning uppbyggingar frekari búsetuúrræða fyrir einstaklinga sem hafa þörf fyrir sérhæfð úrræði með sólarhringsstuðningi. Við mat á þörf fyrir langtíma og tímabundin búsetuúrræði fyrir heimilislausa og forgangsröðun slíkra úrræða er mikilvægt að halda áfram með þá vinnu sem hafin var með þessu verkefni við að greina hópinn. Eins og kemur fram í tillögu 1 er lagt til að samstarfshópur verði settur á laggirnar til að vinna áfram að stefnumótun og uppbyggingu þjónustu og úrræða fyrir málaflokkinn.

Heimili fyrir heimilislausa með tvígreiningu

Samkvæmt niðurstöðu úttektarinnar eru 22 af 76 heimilislausum einstaklingum með staðfesta fötlunargreiningu, þar af eru 3 konur og 19 karlmenn. Með hliðsjón af þessum niðurstöðum er lagt til að sérstaklega verði könnuð frekar þörfin á að stofna heimili fyrir heimilislausa einstaklinga með tvígreiningu. Með uppbyggingu slíks úrræðis má t.a.m. tryggja þeim heimilislausu einstaklingum sem glíma við geðvanda öruggt húsnæði að lokinni meðferð á geðdeild og koma í veg fyrir að þeir hafni á víðavangi eftir útskrift. Auk þess gæti slíkt úrræði stuðlað að því að önnur úrræði sem í boði eru fyrir geðfatlaða einstaklinga, svo sem ýmis endurhæfingarúrræði, nýtist sem skyldi. Mörg slík úrræði gera kröfu um að notandi hafi tryggt húsnæði.

Hjá Reykjavíkurborg eru rekin tvö heimili fyrir fatlað fólk með virkan vímuefnavanda. Um er að ræða íbúðakjarna fyrir konur með 7 íbúðum og herbergjasambýli fyrir karlmenn, með 8 herbergjum. Áætlaður kostnaður Reykjavíkurborgar vegna úrræðanna fyrir árið 2023 er kr. 270.457.000,- vegna íbúðakjarnans og kr. 276.133.999,- vegna herbergjasambýlisins.

Tímabundið húsnæði fyrir heimilislausa

Auka þarf þekkingu á aðstæðum og þjónustuþörf hópsins sem glímir við heimilisleysi í aðildarsveitarfélögunum og leysa þarf vanda þeirra sem nýtt hafa sér neyðarúrræði á borð við gistiskýlin til lengri tíma. Samkvæmt samantekt um nýtingu neyðarskýlanna hjá aðildarsveitarfélögunum á árunum 2019 -2022 má sjá að þó nokkrir aðilar nýta sér neyðarathvörf til lengri tíma. Árið 2022 voru 9 einstaklingar sem gistu 51 nótt eða fleiri í gistiskýlunum. Það hlýtur að teljast alvarleg staða í ljósi þess að neyðarskýlin eru ekki hugsuð sem langtímabúsetuúrræði heldur algjört neyðarúrræði fyrir einstaklinga sem hvergi geta höfði sínu hallað yfir nóttina.

Í samræmi við þessar niðurstöður er lagt til að kannaður verði sérstaklega möguleikinn á að koma á fót tímabundnu húsnæðisúrræði fyrir heimilislausa einstaklinga með miklar og flóknar þjónustuþarfir. Þar gætu einstaklingar komið og dvalið tímabundið meðan unnið væri að langtímalausnum á húsnæðisvanda viðkomandi. Unnið væri eftir einstaklingsmiðuðum áætlunum í málum hvers og eins íbúa að teknu tilliti til óska hans, þjónustuþarfa og hæfni til sjálfstæðrar búsetu. Helsta markmiðið með úrræðinu væri að veita heimilislausum einstaklingum tækifæri til að taka fyrstu skrefin í átt að sjálfstæðri búsetu eða eftir atvikum langtímabúsetuúrræði. Hægt væri að koma úrræðinu á fót tímabundið sem aðgerð til að bregðast við núverandi vanda þeirra

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

sem nýtt hafa sér gistiskýlin til langtímabúsetu. Eða til langframa með það að markmiði að setja á fót úrræði sem brúar bilið milli neyðargistingar og sjálfstæðrar búsetu.

Sem fyrirmynd má horfa til neyðarhúsnæðis fyrir karlmenn sem stendur til að opna tímabundið hjá Reykjavíkurborg og einnig til *herberger*, sem eru tímabundið úrræði sem boðið er upp á í Danmörku fyrir heimilislausa með fjölþættan vanda. Samkvæmt dönskum lögum um félagsþjónustu er sveitarfélögum þar í landi skylt að bjóða upp á nauðsynlegan fjölda plássa í tímabundinni búsetu fyrir einstaklinga með fjölþættan vanda og er herberger dæmi um slíkt úrræði.[60]

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

[60] Sjá ákvæðið í dönsku félagsþjónustulögunum.Servicelovens tilbud til personer i hjemløshed (sm.dk) Sem dæmi um *herberger* sem úrræði má skoða Mændenes Hjem, www.maendeneshjem.dk

13. Heimildaskrá

Álit UA frá 6. júlí 2018. *Frumkvæðisathugun á húsnæðisvanda utangarðsfólks í Reykjavík*, mál nr. 9164/2016.

Félagsmálaráðuneytið desember 2019. *Skýrsla- Tillögur um bættar aðstæður heimilislausra með fjölþættan vanda*.

Skýrsla samráðshóps um heimilislausa 2005. *Aðstæður húsnæðislausra í Reykjavík og tillögur til úrbóta*.

Lars Benjaminsen og Evelyn Dyb 2009. *The Effectiveness of Homeless Policies – Variations among the Scandinavian Countries*. Det Nationale Forsknings- og Analyscenter for Velfærd. 1. janúar 2009.

Lars Benjaminsen, Therese Maria Dyrby og Morten Holm Enemark 2017. *Housing First i Danmark. Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner*. Det Nationale Forsknings- og Analyscenter for Velfærd. 17. janúar 2017.

Reykjavíkurborg-velferðarsvið. *Stefna í málefnum heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir 2019-2025*.

Det Nationale Forsknings- og Analyscenter for Velfærd 2022. *Hjemløshed i Danmark 2022, National kortlægning*.

Louise Hertzberg 2022. *Hemlöshet í Norden- Nationella strategier och praktiska lösningar*. Nordens välfärdscenter

Reykjavíkurborg 2021. *Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuþarfir – Úttekt og staða hópsins 1. október 2021*.

Lars Benjaminsen, Hanna Dhalmann, Evelyn Dyb, Marcus Knutsgård og Jarmo Lindén 2020. *Measurement of Homelessness in the Nordic Countries*. European Journal of Homelessness Volume 14. No3 2020.

Umfjöllun um skaðaminnkandi aðgerðir á Alþingi. 152. Löggjafarþing 2021-2022,(þingskjal 1131-mál nr. 661).

Serviceloven i Danmark. Servicelovens tilbud til personer i hjemløshed (sm.dk)

Upplýsingar um úrræðið Mændernes hjem á heimasíðu samtakanna, www.maendeneshjem.dk

Starfsskýrsla Hjálpastarfs Kirkjunnar 2020-2021.

Stefna Hjálpræðishersins á heimasíðu samtakanna, www.herinn.is.

Upplýsingar um Kaffistofu Samhjálpar á heimasíðu samtakanna, www.samhjalp.is

Upplýsingar um Barka samtökin á heimasíðu samtakanna, www.barkais.org

Upplýsingar um skaðaminnkandi úrræði Rauða krossins á höfuðborgarsvæðinu á heimasíðu samtakanna, www.raudikrossinn.is

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Upplýsingar um RÓTINA á heimasíðu félagsins, www.rotin.is

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

14. Viðauki 1 ETHOS flokkunartaflan

ETHOS

EVRÓPSK FLOKKUN Á HEIMILISLEYSI OG HÚSNÆÐISLEYSI

FEANTSA

Heimilisleysi er eitt af helstu félagslegu vandamálunum sem fengist er við í stefnumótun Evrópusambandsins varðandi félagslega vernd og þátttöku. Til að fyrirbyggja heimilisleysi og að finna heimilislausu fólki nýtt húsnæði þarf að hafa skilning á þeim leiðum og ferlum sem orsaka slíkt og almennan skilning á merkingu heimilisleysis.
FEANTSA samtök evrópskra stofnana sem vinna með heimilislausu fólki, hafa þróað flokkunarfræði (ETHOS) yfir heimilisleysi og algjöra vöntun á húsnæði.

ETHOS gengur út frá þeirri hugmyndafræði að það sé þrennt sem skilgreinir „heimili" og að vöntun á því jafngildi heimilisleysi. Að hafa heimili má skilja sem: að hafa fullnægjandi dvalarstað (eða rými) þar sem einstaklingur og fjölskylda hans getur haft yfirráð (efnislegt yfirráðasvið); að geta haft næði út af fyrir sig og notið samskipta við aðra (félagslegt yfirráðasvæði) og að eiga lagalegt tilkall til búsetu (lagalegt yfirráðasvæði). Þetta leiðir til fjögurra aðalhugtaka: 1. Á götunni, 2. Húsnæðisleysi, 3. Ótryggar húsnæðisaðstæður, og 4. Ófullnægjandi húsnæði en allir þessi flokkar eru taldir jafngilda heimilisleysi. ETHOS flokkar þannig heimilislaust fólk eftir húsnæðisaðstæðum þeirra. Þessir fjórir hugtakaflokkar skiptast síðan upp í 13 nánari aðgerðaflokka sem nota má við stefnumótun svo sem við að kortleggja vandamál varðandi heimillisleysi og að þróa, fylgjast með og meta aðgerðir út frá stefnumótun.

		ALMENN SKILGREINING		HÚSNÆÐISAÐSTÆÐUR		ALMENN SKILGREINING
Heimilisleysi (Homelessness)	Á götunni (Roofless)	1	Fólk sem býr á víðavangi við slæmar aðstæður/skilyrði (á götunni)	1.1	Almenningssvæði eða úti við	Fólk sem býr á götunni eða á almenningssvæðum án skýlis sem hægt er að kalla húsnæði
		2	Fólk í neyðargistingu	2.1	Neyðarskýli	Fólk sem á engan varanlegan samastað sem notar sér neyðarskýli og annað slíkt þar sem kröfur eru litlar
	Húsnæðislaus (Houseless)	3	Fólk í húsnæði fyrir heimilis-lausa	3.1 3.2 3.3	Gistiheimili fyrir heimilislausa Tímabundið húsnæðisúrræði Tímabundið húsnæði með aðstoð	Gistingu er ætluð til skemmri tíma
		4	Konur í kvennaathvarfi	4.1	Kvennaathvarf	Konur sem fá gistingu vegna heimilisofbeldis og gisting er ætluð til skemmri tíma
		5	Fólk í húsnæði fyrir innflyt-jendur	5.1 5.2	Tímabundin gisting / móttökusvæði Húsnæði fyrir farandverkafólk	Innflytjendur í móttökuferli eða tímabundinni gistingu vegna innflytjendastöðu
		6	Fólk sem er að útskrifast af stofnunum	6.1 6.2 6.3	Fangelsi Sjúkrastofnanir (s.s. geðdeildir og endurhæfing vegna vímuefnavanda) Stofnanir/heimili fyrir börn	Fólk sem fær ekki húsnæði eftir lausn úr fangelsi Fólk sem dvelur of lengi á stofnun vegna húsnæðisleysis Ungt fólk sem vantar húsnæði þegar þau ná lögaldri
	Ótryggar húsnæðisaðstæður (Insecure)	7	Fólk sem fær langtímastuðning vegna heimilisleysis	7.1 7.2	Dvalarheimili fyrir aldraða sem eru heimilislausir Húsnæði með stuðningi fyrir fólk sem var áður heimilislaust	Langtímadvöl fyrir fólk sem var áður heimilislaust (yfirleitt lengri en eitt ár)
		8	Fólk sem býr við ótryggar húsnæðisaðstæður	8.1 8.2 8.3	Býr tímabundið hjá fjölskyldu/vinum Ekki lögleg leiga Ólögleg landtaka	Býr í venjulegu húsnæði en ekki eigin húsnæði eða sínu vanalega húsnæði vegna húsnæðisleysis Býr án leigusamnings/samkomulags eða ólöglega Landtaka án löglegra réttinda
		9	Fólk sem er í áhættu á að missa húsnæði	9.1 9.2	Útburðarkrafa sett fram Útburðarkrafa sett fram af nýjum eiganda	Útburðarkrafa er í gangi Þar sem veðréttareigandi á löglega kröfu yfir eigninni
		10	Fólk sem býr við ofbeldisógn	10.1	Atvik skráð af lögreglu	Þegar lögregla grípur til aðgerða til að tryggja öruggan dvalarstað fyrir þolendur heimilisofbeldis
	Ófullnægjandi húsnæði (Inadequate)	11	Fólk sem býr í bráðabirgðahúsnæði eða óhefðbundnu húsnæði	11.1 11.2 11.3	Hjólhýsi Óhefðbundið húsnæði Tímabundið húsnæði	Ekki ætlað til lengri dvalar Bráðabirgðaskýli, kofi eða hreysi Hálf-varanleg bygging, skáli eða kofi
		12	Fólk sem býr í ófullnægjandi húsnæði	12.1	Byggingar sem búið er í en eru ófullnægjandi sem húsnæði	Skilgreint sem óíbúðarhæft húsnæði í lögum eða byggingarreglugerðum
		13	Fólk sem býr við allt of mikil þrengsli vegna fjölda íbúa í húsnæði	13.1	Hæsta viðmið löggjafar um þrengsli vegna íbúafjölda í húsnæði	Skilgreint þannig að það fari yfir þau mörk sem stjórnvöld setja um gólfpláss pr. einstakling eða nothæf herbergi

Ath: Styttri dvöl er skilgreind þannig að hún sé almennt styttri en eitt ár; lengri dvöl er skilgreind sem meira en eitt ár.

Þessari skilgreiningu ber saman við manntalsskilgreiningar sem mælt er með í UNECE/EUROSTAT skýrslunni (2006)(Þýtt af: Ægir Hugason - Deild gæða og rannsókna. Staðfært: Hrafnhildur Ólöf Ólafsdóttir - ÞVMH)

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026

Skjal sótt af '0000000000' dags: 13.11.2026