

REGERINGENS HJEMLØSESTRATEGI

– EN STRATEGI TIL AT NEDBRINGE HJEMLØSHED I DANMARK

2009-2012



INDENRIGS- OG SOCIALMINISTERIET

RAMBOLL

Indhold

| | |
|---|----|
| Forord | 3 |
| Hjemløsestrategien – en strategi til at nedbringe hjemløshed i Danmark | 4 |
| Hjemløsheden skal nedbringes | 4 |
| Hjemløsestrategiens fokus: ressourcer, styring og metodeudvikling | 5 |
| Hjemløsestrategiens målsætninger | 6 |
| Housing First | 7 |
| De konkrete målsætninger i kommunerne | 8 |
| Målsætning 1: Ingen borgere skal leve et liv på gaden | 9 |
| Målsætning 2: Ingen unge bør opholde sig på forsorgshjem, men tilbydes andre løsninger | 10 |
| Målsætning 3: Ophold på forsorgshjem eller herberger bør ikke vare mere end 3-4 måneder for borgere, der er parate til at flytte i egen bolig med den fornødne støtte | 11 |
| Målsætning 4: Løsladelse fra fængsel eller udskrivning fra behandlingstilbud eller sygehus bør forudsætte, at der er en løsning på boligsituationen | 12 |
| Etablering af boliger som led i Hjemløsestrategien | 13 |
| Økonomien i aftalerne med de otte kommuner | 14 |
| Kommunal styring og politisk forankring | 14 |
| Metodeudvikling, dokumentation og videreformidling | 15 |
| Forløbet i Hjemløsestrategien | 17 |
| Fase 1: Kortlægning og udvikling af hjemløseplaner | 17 |
| Fase 2: Konkretisering, metodeudvikling og igangsættelse af forløb | 17 |
| Fase 3: Etablering af boliger, afprøvning af metoder og tilgange | 17 |
| Fase 4: Afsluttende evaluering og formidling | 18 |
| Definition på hjemløshed | 19 |

FORORD

Indsatsen over for hjemløse og socialt udsatte borgere er en af hjørnestenene i socialpolitikken. Et rigt land som Danmark kan ikke være bekendt at tillade, at nogle borgere ikke har mulighed for at bo i deres egen bolig med den støtte og hjælp, der er behov for.

Aktiviteterne, der bliver sat i gang over de næste tre et halvt år, vil medføre en udvidelse af tilbudene i kommunerne til hjemløse borgere. Den halve milliard kroner, der er afsat til Hjemløsestrategien, giver en vital saltvandsindsprøjtning til nedbringelsen af hjemløshed.

De otte kommuner, der har de største problemer med hjemløshed, er inviteret til et samarbejde om gennemførelse af Hjemløsestrategien. Den 8. september 2009 indgik jeg endelige aftaler med kommunerne. Kommunernes hjemløseplaner dækker de fire målsætninger i Hjemløsestrategien. Planerne ser ud til at blive et meget vigtigt bidrag til at nedbringe hjemløsheden i Danmark.

Der vil i projektperioden ske en systematisk opsamling og bearbejdning af erfaringerne fra de otte kommuner. Det betyder, at der både undervejs i projektperioden, og især bagefter, vil være en grundig viden om, hvad der virker. Det vil alle kommuner få glæde af, fordi de nu kan vælge indsatser og tilbud, som rent faktisk har vist sig at virke.

En anden ting, der sættes fokus på i Hjemløsestrategien, er brugerinddragelse. Hjemløsestrategien vil kun virke optimalt, når de berørte borgere inddrages i arbejdet. Jeg er derfor glad for, at kommunerne allerede i processen med at udarbejde hjemløseplanerne har tænkt borgerne ind i realiseringen af planerne.

Ud over det omfattende arbejde i de otte aftalekommuner vil det også være muligt for andre kommuner at søge om støtte til projekter, målrettet mod nedbringelse af hjemløshed.

Jeg glæder mig til at se Hjemløsestrategien udfolde sig i de kommende år. Og jeg har store forventninger til resultaterne.

Karen Ellemann
Indenrigs- og Socialminister
Oktober 2009

HJEMLØSESTRATEGIEN

– EN STRATEGI TIL AT NEDBRINGE HJEMLØSHED I DANMARK

Hjemløsestrategien er et puljefinansieret program, støttet af regeringen og partierne bag Satspuljen. Det overordnede formål med programmet er at nedbringe hjemløsheden i Danmark. Der er afsat ca. 500 mio. kr. til programmet i perioden 2009-2012¹. I første omgang samarbejder otte kommuner med Indenrigs- og Socialministeriet om at udmønte Hjemløsestrategien i konkrete indsatser for hjemløse. De otte kommuner har sat konkrete mål for at bidrage til at nedbringe hjemløsheden, hvor de skal opføre boliger og styrke metoder i arbejdet med hjemløse. Landets øvrige kommuner kan i slutningen af 2009 søge om midler fra en ansøgningspulje til at styrke arbejdet med bostøtte i kommunerne.

På baggrund af indsatserne udvikles dokumenterbare metoder, og sammen med de opnåede erfaringer viderefremmes metoderne efterfølgende til landets øvrige kommuner.

HJEMLØSHEDEN SKAL NEDBRINGES

Regeringen finder hjemløsesituationen uacceptabel og har sammen med partierne bag Satspuljen besluttet at igangsætte en national hjemløsestrategi. Initiativerne, der igangsættes som led i Hjemløsestrategien, har det sigte, at hjemløsheden skal nedbringes, og at så mange hjemløse borgere som muligt hjælpes, så de kommer ud af hjemløshed og får et godt og stabilt liv i egen bolig. Der er afsat ca. 500 mio. kr. til Hjemløsestrategien i perioden 2009-2012.

Baggrunden for beslutningen ligger bl.a. i den gennemførte optælling af hjemløsheden i Danmark, som blev gennemført i uge 6 i 2007. Tællingen blev gentaget i samme uge i 2009 af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Tællingerne viser, at omkring 5.000 personer i begge år var hjemløse i den pågældende uge. SFI vurderer, at dette tal svarer til, at omkring 11-13.000 personer årligt berøres af hjemløshed.

HJEMLØSE ER ...

Som hjemløse regnes personer, som ikke disponerer over egen (ejet eller lejet) bolig eller værelse, men som er henvist til midlertidige boalternativer, eller som bor midlertidigt og uden kontrakt hos slægtninge, venner eller bekendte. Som hjemløse regnes også personer uden et opholdssted den kommende nat. (Se den mere udførlige definition sidst i denne publikation).

I tillæg til dette har CASA (Center for Alternativ SamfundsAnalyse), i samarbejde med det daværende velfærdsministerium, kortlagt de eksisterende boliger og botilbud i Danmark i 2007. Kortlægningen viser, at der eksisterer et udækket boligbehov i halvdelen af landets kommuner. Vurderingen i CASA-rapporten er, at der mangler omkring 1.000 boliger og botilbud, hvis dette boligbehov skal dækkes.

Sammenfattende viser SFI's og CASA's undersøgelser, at der er behov for:

- En generel udbygning og videreudvikling af indsatser på hjemløseområdet.
- Bedre viden om, hvilke indsatsformer der virker bedst for bestemte grupper af hjemløse.

¹ Midlerne blev afsat som led i satspuljeaftalen for 2008.

HJEMLØSESTRATEGIENS FOKUS: RESSOURCER, STYRING OG METODEUDVIKLING

Hjemløsestrategien er formuleret på baggrund af kortlægning og viden om problemerne med hjemløshed.

Hjemløsestrategien kombinerer en tilførsel af ekstra ressourcer til målrettede indsatser på området med understøttelse af bedre styring og metodeudvikling, der skal sikre bedre metoder og indsatser til forebyggelse og nedbringelse af hjemløshed. Hjemløsestrategien sigter dermed mod indsatser, der skal nedbringe den aktuelle hjemløshed, samtidig med at den prioriterer at udvikle tilgange og metoder på området for at forebygge og hurtigere kunne afhjælpe hjemløshed fremover.

Hjemløsestrategiens hovedelementer:



Hjemløsestrategien kombinerer de tre hovedelementer, der skal medvirke til at nedbringe hjemløshed i Danmark.

For det første bidrager Hjemløsestrategien til at styrke indsatserne og tilbuddene til hjemløse ved, at der tilføres ca. 500 mio. kr. til indsatser i perioden 2009-2012. Der gives bl.a. støtte til opførelse eller ombygning af boliger til hjemløse samt til at styrke de socialpædagogiske indsatser, koordinering, bostøtte samt opsøgende og kontaktskabende arbejde for hjemløse.

For det andet bidrager Hjemløsestrategien til, at der igennem forløbet sættes fokus på bedre styring af indsatserne. Kommunalbestyrelserne i de kommuner, som deltager i Hjemløsestrategien, har således vedtaget konkrete mål for reduktion af hjemløsheden inden for Hjemløsestrategiens målsætninger. Igennem forløbet vil styringen efter disse mål løbende være udgangspunkt for dialog mellem Indenrigs- og Socialministeriet, Rådgivningsfunktionen og kommunerne.

For det tredje bidrager Hjemløsestrategien til at bekæmpe hjemløshed ved at understøtte metodeudvikling for at styrke og udvikle de tilgange og metoder, der eksisterer på feltet. Der er generelt i Danmark ikke nogen systematisk viden om, hvilke indsatsformer der virker bedst for bestemte grupper af hjemløse. Der er ligeledes ikke nogen systematisk viden om, hvilke grupper af hjemløse der kan klare sig i egen bolig med bostøtte, og hvem der har brug for indsatser inden for et botilbuds rammer. For at kunne styrke videns- og metodeudviklingen på hjemløseområdet i Danmark er der behov for at styrke dokumentationen af forskellige indsatsformers virkninger.

HJEMLØSESTRATEGIENS MÅLSÆTNINGER

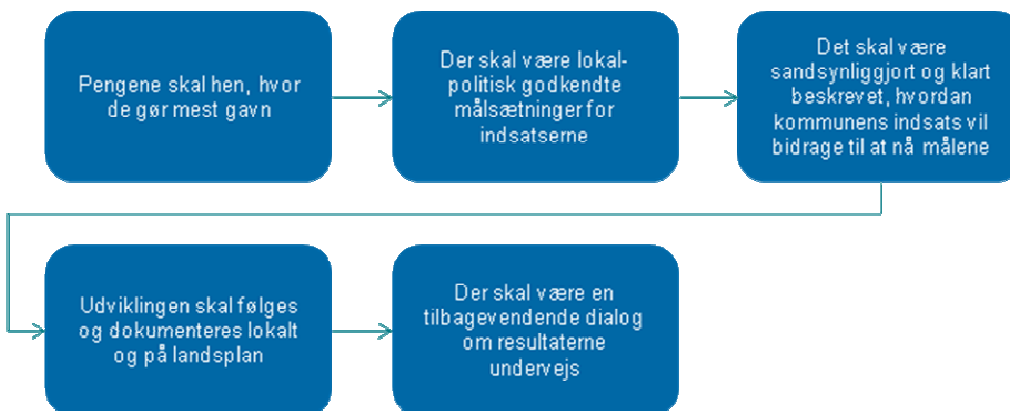
Regeringen har formuleret fire langsigtede målsætninger for Hjemløsestrategien. Indsatserne skal understøtte én eller flere af de fire målsætninger.

HJEMLØSESTRATEGIENS FIRE OVERORDNEDE MÅLSÆTNINGER

1. Ingen borgere skal leve et liv på gaden.
2. Ingen unge bør opholde sig på forsorgshjem, men tilbydes andre løsninger.
3. Ophold på forsorgshjem eller herberger bør ikke vare mere end 3-4 måneder for borgere, der er parate til at flytte i egen bolig med den fornødne støtte.
4. Løsladelse fra fængsel eller udskrivning fra behandlingstilbud eller sygehus bør forudsætte, at der er en løsning på boligsituationen.

Samtidig har regeringen besluttet, at udmøntningen af midlerne skal ske efter nogle overordnede principper for at sikre den bedste anvendelse af midlerne:

Overordnede principper for anvendelsen af midlerne



Der er ud fra disse principper udvalgt otte kommuner, som deltager i metodeudviklingsarbejdet i Hjemløsestrategien. Midlerne i Hjemløsestrategien og udvælgelsen af kommunerne er prioriteret efter omfanget af hjemløseproblemerne i kommunerne – dvs. midlerne er fordelt mellem de kommuner, hvor problemerne er mest omfattende, og hvor midlerne forventes at gøre størst gavn. De otte kommuner er med dette udgangspunkt udvalgt på baggrund af følgende kriterier:

- At kommunen i uge 6, 2007, havde mindst ca. 50 hjemløse
- At kommunen i uge 6, 2007, havde minimum 0,9 hjemløse pr. 1.000 indbyggere
- At kommunen havde tilkendegivet at have behov for boliger og botilbud til hjemløse i CASA-undersøgelsen
- At antallet af hjemløse i kommunen ikke er kunstigt højt, fordi der ligger et stort forsorgshjem i kommunen.

Kommunerne, som deltager i metodeudviklingsarbejdet i Hjemløsestrategien, er:



Landets øvrige kommuner vil i slutningen af 2009 kunne søge midler fra en ansøgningspulje til at styrke bostøtte til hjemløse, der er på vej ud i egen bolig.

HOUSING FIRST

Hjemløsestrategien tager afsæt i en 'Housing First'-tilgang. Erfaringer fra andre lande peger på, at en tidlig boligløsning for hjemløse kan være med til at stabilisere livssituationen for borgere med hjemløshed som problem. Forudsætningen er dog, at boligløsninger for hjemløse kombineres med andre former for social støtte alt efter den enkeltes konkrete problemer og behov.

Antagelsen bag Housing First-tilgangen er, at ved at løse boligproblematikken for den enkelte kan man opnå en stabilisering af den pågældendes situation, både hvad angår boligsituationen, men også med hensyn til øvrige sociale problemer. Målsætningen for Housing First-tilgangen er med andre ord, at man meget hurtigt arbejder på en permanent boligløsning til den hjemløse i kombination med den fornødne sociale støtte.

Det understreges dog også, at:

- Housing First ikke kan stå alene som indsats på området, men skal understøttes af tilknyttede indsatser, der kan bidrage til at håndtere de enkelte borgeres problemer.
- Bolig og støttetilbud skal være målrettede og individualiserede mod den enkeltes konkrete behov.
- Det er vigtigt, at der i løsningen også er fokus på borgerens økonomi.

DE KONKRETE MÅLSÆTNINGER I KOMMUNERNE

I løbet af foråret og sommeren 2009 har kommunerne arbejdet med at kortlægge problemerne på hjemløseområdet i de respektive kommuner. På dette grundlag har kommunalbestyrelserne taget beslutning om, hvilke målsætninger man i den enkelte kommune ønsker at arbejde med, og hvilke konkrete mål kommunen sætter for udviklingen frem til 2012.

I nedenstående tabel ses en oversigt over, hvilke målsætninger de enkelte kommuner har valgt at arbejde med:

| MÅLSÆTNINGER SOM KOMMUNERNE HAR VALGT AT ARBEJDE MED I HJEMLØSESTRATEGIEN | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|----------------------------|
| | Målsætning 1 | Målsætning 2 | Målsætning 3 | Målsætning 4 |
| | Gadesovere | Unge | Opholdstid | Udskrivning/ løsladelse |
| Albertslund | X | | X | X |
| Esbjerg | | X | X | X |
| Frederiksberg | X | X | X | X |
| Høje-Taastrup | | | X | |
| København | X | X | X | X |
| Odense | X | X | X | X |
| Randers | | X | X | X |
| Århus | X | X | X | X |

Kommunerne har samtidig sat konkrete mål for, hvad de forventer at opnå med hver enkelt af målsætningerne. Disse konkrete mål vil være udgangspunkt for en tilbagevendende dialog om indsattes fremdrift mellem Indenrigs- og Socialministeriets Rådgivningsfunktion og de deltagende kommuner.

Målsætning 1: Ingen borgere skal leve et liv på gaden

Ved hjemløsetællingen i uge 6, 2009, overnattede i alt 506 personer på gaden.

For at reducere dette tal har kommunerne gennem hjemløsestrategien fået mulighed for at sætte opfølgende og opsporende indsatser i gang for at give gruppen af "gadesovere" alternative tilbud til at sove på gaden. Samtidig sigter flere indsatser mod at optimere flowet igennem forsorgshjemmene, så "gadesovere" kan få en plads, hvis de ønsker det. Endelig etableres rummelige og fleksible botilbud, fx skæve boliger, der i højere grad imødekommer gruppens behov.

5 kommuner har valgt at arbejde med målsætningen om at reducere antallet af gadesovere. Samlet set har de otte kommuner sat et mål om, at antallet af gadesovere skal reduceres med næsten 200 personer fra 2009 til 2012. Dette svarer til en reduktion på 64 procent i de involverede kommuner. På landsplan vil det svare til en reduktion i antallet af gadesovere på 39 procent, hvis tallet forbliver uændret i landets øvrige kommuner.

De konkrete tal for kommunerne kan ses i nedenstående tabel:

| MÅLSÆTNING 1: INGEN BORGERE SKAL LEVE ET LIV PÅ GADEN | | | | |
|---|-------------------------|-----------------|-------------------|---------------------|
| Kommunernes mål for redueringen af antal borgere, der overnatter på gaden | | | | |
| Kommune | Udgangspunkt 2009 (SFI) | Måltal for 2012 | Reduktion i antal | Reduktion i procent |
| Albertslund | 5 | 2 | 3 | 60 |
| Esbjerg | - | - | - | - |
| Frederiksberg | 28 | 10 | 18 | 64 |
| Høje-Taastrup | - | - | - | - |
| København | 174 | 70 | 104 | 60 |
| Odense | 34 | 17 | 17 | 50 |
| Randers | - | - | - | - |
| Århus | 66 | 10 | 56 | 85 |
| I alt | 307 | 109 | 198 | 64 |
| Landsplan | 506 | | | 39* |

*Reduktion på landsplan, hvis tallet i de øvrige kommuner forbliver uændret.

Målsætning 2: Ingen unge bør opholde sig på forsorgshjem, men tilbydes andre løsninger

Ifølge tal fra Ankestyrelsen (AST) opholdt der sig i alt 1.045 unge mellem 18 og 24 år på et forsorgshjem i 2008. Unge mennesker, der opholder sig på et forsorgshjem eller herberg, risikerer at blive fanget i en længerevarende marginaliserings- og udstødelsesproces. Dette skal undgås. Der skal i stedet skabes mulighed for, at de unge kan få en bedre start på voksenlivet med bolig, uddannelse og arbejde. Med dette for øje har kommunerne med Hjemløsestrategien fået mulighed for at arbejde med indsatser, der skal styrke den koordinerede indsats, herunder udredning, for at inddrage alle elementer i indsatserne for de unge. Samtidig har kommunerne fået mulighed for at arbejde specifikt med at indtænke boligløsninger til unge i forbindelse med udbygning af bolig- og botilbuddene.

Seks kommuner har valgt at arbejde med målsætningen om, at ingen unge bør opholde sig på forsorgshjem, men skal tilbydes andre løsninger. Tilsammen har de otte kommuner opsat målsætninger for, at 366 færre unge skal opholde sig på forsorgshjem i 2012. Dette svarer i de 6 kommuner til en reduktion på 75 procent i forhold til 2009. For landet som helhed vil det svare til en reduktion på 35 procent, hvis tallet i de øvrige kommuner forbliver konstant.

Målsætningerne for de enkelte kommuner fremgår af nedenstående tabel:

| MÅLSÆTNING 2: INGEN UNGE PÅ FORSORGSHJEM | | | | |
|---|-------------------------|-----------------|-------------------|---------------------|
| Kommunernes mål for at reducere antallet af unge, der opholder sig på forsorgshjem. | | | | |
| Kommune | Udgangspunkt 2008 (AST) | Måltal for 2012 | Reduktion i antal | Reduktion i procent |
| Albertslund | - | - | - | - |
| Esbjerg | 44 | 0 | 44 | 100 |
| Frederiksberg | 25 | 4 | 21 | 84 |
| Høje-Taastrup | - | - | - | - |
| København | 204 | 82 | 122 | 60 |
| Odense | 65 | 25 | 40 | 62 |
| Randers | 15 | 3 | 12 | 80 |
| Århus | 137 | 10 | 127 | 93 |
| I alt | 490 | 124 | 366 | 75 |
| Landsplan | 1045 | | | 35* |

*Reduktion på landsplan, hvis tallet i de øvrige kommuner forbliver uændret.

Målsætning 3: Ophold på forsorgshjem eller herberger bør ikke vare mere end 3-4 måneder for borgere, der er parate til at flytte i egen bolig med den fornødne støtte

I 2008 havde 1.906 personer et ophold på over 120 dage på et § 110-tilbud (tal fra Ankestyrelsen). For at sikre en hurtigere udslusning fra forsorgshjemmene styrker Hjemløsestrategien det socialpædagogiske arbejde for hjemløse bl.a. i form af særlige metoder for bostøtte. Samtidig sker der en udvidelse af boligløsningerne for hjemløse bl.a. i form af opførelsen af almene boliger, skæve boliger, udslusningsboliger, midlertidige kommunale botilbud og bofællesskaber.

Alle otte deltagende kommuner har valgt at arbejde på at forkorte opholdstiden på forsorgshjem eller herberger for borgere, der er parate til at flytte i egen bolig. Tilsammen har de otte kommuner en målsætning om, at antallet af borgere, som er parate til at flytte i egen bolig med den fornødne støtte, og som har en opholdstid ud over 120 dage, reduceres med 485 personer. Dette svarer til en reduktion på 49 procent i de otte kommuner. For landet som helhed vil det svare til en reduktion på 25 procent, hvis tallet forbliver uændret i landets øvrige kommuner.

De konkrete målsætninger for de otte kommuner fremgår af nedenstående tabel:

| MÅLSÆTNING 3: BEGRÆNSNING AF LANGVARIG OPHOLDSTID | | | | |
|---|--------------------------------|------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Begrænsning af langvarig opholdstid for borgere, der er parate til at flytte i bolig. Kommunernes mål for reduktion af antal borgere med opholdstid ud over 120 dage på forsorgshjem eller herberg. | | | | |
| Kommune: | Udgangspunkt 2008 (AST) | Måltal for 2012 | Reduktion i antal | Reduktion i procent |
| Albertslund | 10 | 0 | 10 | 100 |
| Esbjerg | 81 | 20 | 61 | 75 |
| Frederiksberg | 51 | 21 | 30 | 59 |
| Høje-Taastrup | 20 | 5 | 15 | 75 |
| København | 614 | 400 | 214 | 35 |
| Odense | 45 | 20 | 25 | 56 |
| Randers | 27 | 21 | 6 | 22 |
| Århus | 144 | 20 | 124 | 86 |
| I alt | 992 | 507 | 485 | 49 |
| Landsplan | 1.926 | | | 25* |

*Reduktion på landsplan, hvis tallet i de øvrige kommuner forbliver uændret.

Målsætning 4: Løsladelse fra fængsel eller udskrivning fra behandlingstilbud eller sygehus bør forudsætte, at der er en løsning på boligsituationen

I SFI's hjemløsetælling fra 2009 afventede 86 personer løsladelse fra Kriminalforsorgen inden for en måned, uden at der var en boligløsning. 172 personer afventede udskrivning fra hospitaler eller behandlingssteder inden for en måned, uden at der var en boligløsning.

Mennesker, der står foran snarlig løsladelse fra fængsel eller udskrivning fra hospital eller behandlingstilbud, uden at der er en boligløsning og uden forsørgelsesgrundlag, befinder sig i en potentiel hjemløsesituation. For at imødegå denne problematik skal kommunerne, der indgår i hjemløsestrategien, generelt sikre et bedre fokus på livsovergange ved løsladelse fra fængsel eller udskrivning fra behandling. Kommunerne skal bl.a. ved hjælp af en køreplan for god løsladelse styrke samarbejdet og koordineringen mellem de involverede myndigheder omkring handleplaner, ansvars- og opgavefordeling m.m. med henblik på at skabe sammenhæng i indsatsen.

7 kommuner har valgt at arbejde med målsætningen om, at der ved løsladelse fra fængsel eller udskrivning fra behandlingstilbud mv. bør være en løsning på boligsituationen. Tilsammen har de 7 kommuner en målsætning om, at antallet af borgere uden boligløsning én måned før løsladelse fra fængsel eller udskrivning fra behandlingstilbud reduceres med 79 borgere i de syv kommuner i 2012. Dette svarer til en reduktion på 65 procent i de syv kommuner. For landet som helhed vil det dette svare til en reduktion på 30 procent, hvis antallet i landets øvrige kommuner forbliver konstant.

De enkelte kommuners målsætninger fremgår af nedenstående tabel:

| MÅLSÆTNING 4: BOLIGLØSNING VED LØSLADELSE FRA FÆNGSEL ELLER UDSKRIVNING FRA BEHANDLINGSTILBUD | | | | |
|--|-------------------------|-----------------|-------------------|---------------------|
| Kommunernes mål for reduktion i antal borgere, der ikke har en boligløsning én måned før løsladelse fra fængsel eller udskrivning fra behandlingstilbud. | | | | |
| Kommune: | Udgangspunkt 2009 (SFI) | Måltal for 2012 | Reduktion i antal | Reduktion i procent |
| Albertslund | 9 | 3 | 6 | 67 |
| Esbjerg | 4 | 1 | 3 | 75 |
| Frederiksberg | 16 | 4 | 12 | 75 |
| Høje-Taastrup | - | - | - | - |
| København | 51 | 27 | 24 | 47 |
| Odense | 10 | 4 | 6 | 60 |
| Randers | 10 | 0 | 10 | 100 |
| Århus | 22 | 4 | 18 | 82 |
| I alt | 122 | 43 | 79 | 65 |
| Landsplan | 258 | | | 30* |

*Reduktion på landsplan, hvis tallet i de øvrige kommuner forbliver uændret.

ETABLERING AF BOLIGER SOM LED I HJEMLØSE-STRATEGIEN

Som led i Hjemløsestrategien etableres nye boliger til hjemløse. I kommunerne opføres der flere forskellige typer boliger, og i nogle tilfælde vil boligerne være målrettet grupper med særlige behov (fx misbrugere eller unge). Kommunerne opfører henholdsvis skæve boliger, § 107-botilbud, § 108-botilbud, § 110-botilbud, almene boliger og sovekabiner. Det samlede tal for opførelsen af boliger til hjemløse i de otte kommuner er 373.

De konkrete målsætninger for de enkelte kommuner fremgår af nedenstående tabel:

| ANTAL BOLIGER SOM OPFØRES SOM LED I HJEMLØSESTRATEGIEN I DE OTTE KOMMUNER | | | | | | | |
|---|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|-------------------|
| Kommune: | Skæve boliger | § 107-botilbud | § 108-botilbud | § 110-botilbud | Almene boliger | Sovekabiner | I alt pr. kommune |
| Albertslund | - | - | - | - | 6-8 | - | 8 |
| Esbjerg | 20 | 6 | - | - | - | - | 26 |
| Frederiksberg | 2-3 | - | - | Ca. 30 | 17 | - | 50 |
| Høje-Taastrup | 10 | - | - | - | - | - | 10 |
| København | - | - | 80 | 25 | 125 | 10 | 240 |
| Odense | - | - | - | - | - | - | - |
| Randers | 17 | - | - | 10 | - | - | 27 |
| Århus | - | - | - | - | 12 | - | 12 |
| Landsplan | Ca. 50 | 6 | 80 | 65 | 162 | 10 | 373 |

ØKONOMIEN I AFTALERNE MED DE OTTE KOMMUNER

De otte kommuner har samlet fået ca. 410 mio. kr. til igangsættelse af indsatserne under Hjemløsestrategien. Beløbene udbetales i perioden 2009 til 2012. Samtidig har kommunerne medfinansieret indsatser for 74 mio. kr. hvilket betyder, at der samlet er afsat ca. 480 mio. kr. til gennemførelsen af Hjemløsestrategien i de otte kommuner.

De konkrete beløb til de enkelte kommuner fremgår af nedenstående tabel:

| DE BEVILGEDE MIDLER TIL KOMMUNERNE I HJEMLØSESTRATEGIEN | |
|---|-------------------------------|
| | I alt mio. kr. (2009-2012) |
| Albertslund | 11,2 |
| Esbjerg | 22,0 |
| Frederiksberg | 20,7 |
| Høje-Taastrup | 12,6 |
| København | 210,7 |
| Odense | 27,6 |
| Randers | 17,8 |
| Århus | 85,0 |
| Total | 407,6 |
| Kommunal medfinansiering | 74,0 |
| Anvendte midler i alt | 481,6 |

KOMMUNAL STYRING OG POLITISK FORANKRING

Der er flere vigtige aktører inddraget i arbejdet med at forebygge og bekæmpe hjemløshed i Danmark. Kommunalreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2007, har placeret det primære ansvar for social-, bolig- og beskæftigelsesindsats hos kommunerne. Kommunalbestyrelserne i de deltagende kommuner er derfor hovedaktører i udmøntningen af midlerne i Hjemløsestrategien, og der lægges vægt på, at hjemløseindsatsen forankres politisk i kommunerne. I arbejdet med at nå målsætningerne er omfanget af hjemløshed i de enkelte kommuner blevet kortlagt, og der er indsamlet viden om de forskellige indsatsers effekt. SFI's hjemløsetælling danner, sammen med Ankestyrelsens årsstatistik over brugere af botilbud efter Servicelovens § 110, datagrundlaget for hjemløseprofiler, der er opstillet i de kommunale planer, og for dialogen med Indenrigs- og Socialministeriet om resultatopnåelsen. Kommunalbestyrelserne styrkes dermed i forhold til at:

- Synliggøre/skaffe viden om hjemløseproblemets omfang og art i kommunen.
- Fastsætte mål på baggrund af den indsamlede viden for indsatsen.
- Fastlægge en dokumentationsform til opfølgning af, om målet nås.

METODEUDVIKLING, DOKUMENTATION OG VIDEREFORMIDLING

På nuværende tidspunkt eksisterer der ikke nogen færdigudviklede dokumenterbare metoder eller tilgange til at nedbringe hjemløshed i Danmark. Denne form for viden er vigtig for det videre arbejde med at udvikle mere effektive indsatser mod hjemløshed. Det er derfor et krav til kommunerne, at de i arbejdet med Hjemløsestrategien genererer viden om og metoder til, hvordan man mest effektivt nedbringer hjemløshed i en dansk sammenhæng.

Et vigtigt mål for Hjemløsestrategien er, at der udvikles viden om, hvilke konkrete indsatser og organiseringsprincipper der bidrager til at løse hjemløseproblemet, og at denne viden indsamles til beskrivelser af dokumenterbare metoder (se boks på næste side), der kan implementeres i andre kommuner. For at kunne styrke videns- og metodeudviklingen på hjemløseområdet arbejdes der i Hjemløsestrategien på at styrke dokumentationen af de forskellige indsatsformers virkninger.

FORSTÅElsen AF METODE I HJEMLØSESTRATEGIEN (DOKUMENTERBAR METODE)

En metode defineres som en konkret tilgang til at forebygge eller tilgodese behov, der følger af nedsat fysisk/psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. En metode er systematisk, og struktureret problemløsende viden konkretiseret i en indsats – og omdrejningspunkterne er målgruppen/problemstillingen samt metodens tilgang til problemløsning. Begrebsligt skal en metode indeholde følgende elementer for at kunne dokumenteres:

1. En afgrænset målgruppe
2. Et afgrænset formål
3. En beskrevet proces til udrulning af metoden
4. En forventning om en effekt
5. Målbare indikatorer til måling af, om brug af metoden resulterer i den forventede effekt
6. Afgrænset varighed.

Det er blevet besluttet, at metodeudviklingen i Hjemløsestrategien koncentrerer sig om nogle udvalgte tilgange, der kan understøtte Hjemløsestrategiens målsætninger. De valgte metoder/tilgange er blevet valgt, fordi der forskningsmæssigt er gode erfaringer med de pågældende indsatser i andre lande.

I den nedenstående tabel kan man se, hvilke metoder/tilgange de otte kommuner vil arbejde med:

| METODER/TILGANGE I HJEMLØSESTRATEGIEN | | |
|--|--|--|
| Bostøtte-metoder | Assertive Community Treatment (ACT) | ACT er en form for bostøtte. Det er en metode, som bygger på et tværfagligt, ambulans team af forskellige fagpersoner, der giver mulighed for at integrere forskellige funktioner og indsatser i forhold til den hjemløse. |
| | Critical Time Intervention (CTI) | CTI er bostøtte i en overgangsfase i forbindelse med udflytning fra boform/-forsorgshjem/§ 107 til egen bolig. |
| | Individuel Case Management | Individuel case management er en generel metode, der skal sikre et veldefineret ansvar for koordinering af sagsbehandlingen for hjemløse, og for at elementerne i den kommunale handleplan bliver udført. |
| Køreplan for god løsladelse | | Metoden/tilgangen sigter mod at nedbringe antallet af personer, der løslades/udskrives til en uvis boligsituation. Der er tale om en model/køreplan for, hvorledes samarbejdet mellem fængsler, behandlingstilbud mv. og kommuner kan styrkes for at skabe sammenhæng i indsatsen ved overgangen fra fængsel/behandlingstilbud til egen bolig. |
| Udredning og plan | | Udredning og plan er en manual/et værktøj, der skal sikre en hurtigere og bedre udredning med henblik på at finde en passende bolig med individuelt afstemt støtte. |

Der vil herudover også blive arbejdet med metodeudvikling omhandlende kontaktskabende og opsøgende arbejde.

Hjemløsestrategien evalueres af et konsortium bestående af Rambøll Management Consulting og SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Processen er tilrettelagt på en måde, så kommunerne løbende skal dokumentere indsatser og resultater, hvilket muliggør en løbende styring og justering af indsatserne undervejs med henblik på at opnå de bedst mulige resultater.

Som led i Hjemløsestrategien udvikles der, når erfaringerne fra metodeudviklingen er kendt og evalueret, metodebeskrivelser, som efterfølgende kan spredes og anvendes i landets øvrige kommuner.

FORLØBET I HJEMLØSESTRATEGIEN

Arbejdet med Hjæmløsestrategien er igangsat i efteråret 2008 og kører til og med 2012.

I nedenstående figur ses de forskellige faser i Hjæmløsestrategien.

Oversigt over Hjæmløsestrategiens forskellige fase



Fase 1: Kortlægning og udvikling af hjemløseplaner

Hjæmløsestrategien tager afsæt i, at det er meget vigtigt, at de indsatser, der igangsættes, modsvarer de lokale behov og problemstillinger. For at sikre, at pengene reelt kanaliseres derhen, hvor de gør mest gavn, har kommunerne derfor gennemført en indledende kortlægning af hjemløseproblemerne i kommunen kombineret med en beskrivelse af eksisterende tilbud og indsatser. På denne baggrund har kommunerne udpeget de største udfordringer og problemer på hjemløseområdet, og det er denne indledende analyse, som har været udgangspunktet for kommunalbestyrelsernes fastlæggelse af lokale målsætninger og udviklingen af kommunale hjemløseplaner. De kommunale forslag til hjemløseplaner er efterfølgende blevet diskuteret og forhandlet med Indenrigs- og Socialministeriet, og kontrakterne med kommunerne er underskrevet primo september 2009.

Fase 2: Konkretisering, metodeudvikling og igangsættelse af forløb

Anden fase af Hjæmløsestrategien består af en konkretisering af hjemløseplanerne og et fokus på metodeudvikling af de foreslåede metoder. Samtidig sættes de konkrete forløb i gang i kommunerne. I denne fase af forløbet afholdes indledningsvist forandringsteori-workshops i kommunerne for at præcisere, hvordan kommunerne skal nå de opstillede målsætninger, hvorledes de foreslåede indsatser konkret skal implementeres, hvordan der skal dokumenteres undervejs, og hvordan den organisatoriske forankring af indsatserne vil se ud. Som opfølgning på forandringsteoriworkshops afholdes der tværgående metodeseminarer, hvor medarbejderne introduceres til de enkelte tilgange og metoder. Samtidig nedsættes der arbejdsgrupper i kommunerne, som skal præcisere arbejdet med de valgte metoder og tilgange.

Fase 3: Etablering af boliger, afprøvning af metoder og tilgange

Tredje fase af Hjæmløsestrategien handler primært om opførelse af de boliger og implementering af de metoder og tilgange, som kommunerne har valgt at igangsætte som led i Hjæmløsestrategien. Nogle indsatser igangsættes tidligere, afhængigt af de konkrete forløb i den enkelte kommune. Kommunerne vil i denne periode regelmæssigt skulle dokumentere indsatserne og fremdrift i projekterne, og der vil være en dialog mellem Indenrigs- og Socialministeriets rådgivningsfunktion, Rambøll Management Consulting og den enkelte kommune om resultater og fremdrift i forløbet.

Redegørelser og beslutninger om indsatserne (og evt. justeringer undervejs) i Hjemløsestrategien forelægges og behandles på politisk niveau i de enkelte kommuner.

Landets øvrige kommuner kan fra slutningen af 2009 endvidere søge om midler fra en ansøgningspulje til at styrke bostøtten. Kommunerne vil kunne igangsætte forløb med de tre overordnede metoder, som også er udgangspunktet for indsatser med bostøtte i de otte kommuner, der allerede indgår i Hjemløsestrategien (CTI, ATC og Case Management). Disse kommuner vil ligeledes skulle dokumentere indsatsernes virkninger og fremdrift.

Der vil senere i forløbet ske en indkredsning og udvælgelse af tilgange eller metoder, som viser sig særligt virkningsfulde.

Fase 4: Afsluttende evaluering og formidling

Den sidste del af forløbet består i en afsluttende evaluering og formidling af resultater og metodebeskrivelser, som er blevet udviklet i forbindelse med forløbet i Hjemløsestrategien. Evalueringen baseres på analyse af data fra den løbende dokumentation, supplerende dataindsamling samt resultater fra hjemløsetællingen. Udgangspunktet for evalueringen vil være sammenligningen af tallene fra SFI's hjemløsetælling i 2009 og 2011 og Ankestyrelsens årsstatistik over brugere af botilbud. Tallene for 2009 vil således udgøre base-line for evalueringen af, om kommunerne når de opstillede målsætninger.

På baggrund af metodeudviklingsarbejdet og evalueringen udvikles der metodebeskrivelser for de mest virkningsfulde metoder, som efterfølgende formidles til alle landets kommuner.

DEFINITION PÅ HJEMLØSHED

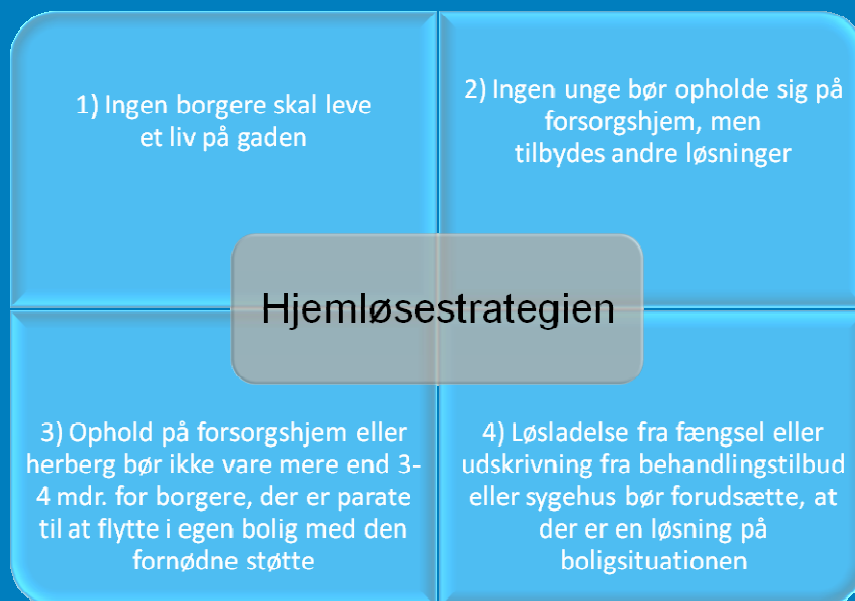
Hjemløshed er et komplekst problem, der ofte ses i sammenhæng med andre sociale problemer, eksempelvis psykisk sygdom, alkohol- og stofmisbrug o.l. Den danske definition på hjemløshed tager højde for dette. Den tager afsæt i den enkeltes boligsituation samtidig med, at den i sin operationalisering forholder sig til hjemløshedens årsager og konsekvenser. Den eksakte ordlyd på den danske definition på hjemløshed er som følger:

Som hjemløse regnes personer, som ikke disponerer over egen (ejet eller lejet) bolig eller værelse, men som er henvist til midlertidige boalternativer, eller som bor midlertidigt og uden kontrakt hos slægtninge, venner eller bekendte. Som hjemløse regnes også personer uden et opholdssted den kommende nat.

I den seneste kortlægning af hjemløshed i Danmark, gennemført af SFI i 2009, er den begrebsmæssige definition operationaliseret i følgende registrerede kategorier:

| Kategori | Situation |
|----------|--|
| 1 | Personen mangler tag over hovedet den kommende nat. Herunder regnes personer, som sover på gaden, i en trappeopgang, i et skur e.l. løsninger, som giver en form for ly. |
| 2 | Personen sover på en natvarmestue/værested med nødovernatning e.l. |
| 3 | Personen opholder sig på et akut/midlertidigt botilbud, som fx herberger og forsorgshjem. |
| 4 | Personen opholder sig på hotel, vandrerhjem, campingplads e.l. pga. hjemløshed. |
| 5 | Personen bor midlertidigt og uden kontrakt hos venner/bekendte eller familie. |
| 6 | Personen bor i midlertidig udslusningsbolig e.l. uden permanent kontrakt. |
| 7 | Personen er under kriminalforsorgen, skal løslades inden for 3 måneder, og der er IKKE iværksat en boligløsning forud for løsladelsen. |
| 8 | Personen er indlagt på en psykiatrisk afdeling eller opholder sig på en behandlingsinstitution og planlægges udskrevet inden for 1 måned, og der er IKKE iværksat en boligløsning forud for udskrivningen. |

REGERINGENS HJEMLØSESTRATEGI – EN STRATEGI TIL AT NEDBRINGE HJEMLØSHED I DANMARK



INDENRIGS- OG SOCIALMINISTERIET
Holmens Kanal 22
1060 København K
Tel 33 92 93 00
Fax 33 93 25 18
ism@ism.dk