



# Benspænd og god praksis i arbejdet med hjemløse borgere

En kvalitativ undersøgelse af fagpersoners oplevelser og erfaringer

  
ANALYSE & TAL

JANUAR 2019

**Udarbejdet af:**

Analyse & Tal F.M.B.A  
Nannasgade 28  
2200 København N  
[www.ogtal.dk](http://www.ogtal.dk)

**For mere information kontakt:**

Malte Moll Wingender  
Tlf. 40 54 32 64  
[Malte@ogtal.dk](mailto:Malte@ogtal.dk)

Databehandling, analyse & tekst:

Malte Moll Wingender, Maj Baltzarsen, Nor Voldum-Clausen og Finn Kenneth Hansen

Rapporten kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Rapporten kan downloades gratis på Analyse & Tals hjemmeside [www.ogtal.dk](http://www.ogtal.dk) og på Rådet for Socialt Udsattes hjemmeside, [www.udsatte.dk](http://www.udsatte.dk).

# Indhold

---

<b>Regel- og begrebsafklaring .....</b>	<b>5</b>
<b>Indledning .....</b>	<b>8</b>
Hovedpointer .....	9
<b>Kontakt med myndighederne .....</b>	<b>15</b>
Ikke alle instanser er gearede til hjemløse.....	15
Kontakt med borgere, der er langt fra systemet .....	16
<b>Sagsbehandling i kommunerne .....</b>	<b>19</b>
Vanskeligheder med at blive anerkendt som hjemløs .....	19
Mangelfuld sagsbehandling.....	19
Manglende samspil mellem social- og beskæftigelsesforvaltningerne .....	20
Kommunerne kommunikerer ikke i øjenhøjde .....	22
Handleplaner opleves ikke altid som relevant af borgeren .....	23
Hvilken kommune er opholdskommune? .....	24
Mange hjemløse på § 110-boformer modtager hjælp fra to forskellige kommuner samtidig .....	25
<b>Kritiske overgange .....</b>	<b>26</b>
Køreplan for God Løsladelse er ikke fuldt ud implementeret .....	26
Udfordringer med løsladelse til sofaer hos venner og bekendte .....	27
Manglende overlap mellem psykiatri og kommune .....	27
Manglende samspil mellem psykiatrisk behandling og misbrugsbehandling.....	29
<b>Bostøtte - fra bolig til hjem .....</b>	<b>30</b>
Housing First kræver boliger og ressourcer .....	30
Housing First er en kulturændring .....	30
Der skal være kontinuitet i bostøtten.....	31
Bostøtten skal gerne visiteres tidligt og i tilstrækkeligt omfang.....	31
<b>Botilbud og boformer .....</b>	<b>33</b>
For få (relevante) pladser på § 110-boformerne.....	33
For få tilbud til borgere med stort støttebehov .....	34
Forskellige tilbud inden for bostedets rammer kan give større fleksibilitet og specialisering.....	35
<b>Mangel på relevante boliger .....</b>	<b>36</b>

Kommuner benytter ikke altid anvisningsretten .....	36
Boliger til hjemløse borgere nedprioriteres .....	36
Ghettoplanen begrænser antallet af relevante boliger .....	37
<b>Borgernes økonomi kan stå i vejen for en bolig .....</b>	<b>39</b>
Lave ydelser og høje huslejepriser begrænser mulighed for boliganvisning .....	39
Manglende opsparing kan stå i vejen for en bolig .....	39
Administration af boligudgifter .....	40
Hjemløse borgere risikerer at ende på integrationsydelse .....	40
NemID kan stå i vejen for overførselsindkomst .....	40
<b>Afsluttende bemærkninger .....</b>	<b>42</b>
<b>Baggrundslitteratur .....</b>	<b>43</b>
<b>Bilag: Metode .....</b>	<b>44</b>

# Regel- og begrebsafklaring

---

## ServiceLOVEN:

**§ 110-boformer:** Også kendt som herberger og forsorgshjem. Efter servicelovens § 110 skal kommunen tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig. Det er lederen på boformen, som træffer afgørelse om optagelse og udskrivning, og det er kommunen, der betaler for opholdet.

**§ 107-botilbud:** Efter servicelovens § 107 kan kommunen tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer med nedsat funktionsevne eller særlige sociale problemer, som har behov for det.

**§ 108-botilbud:** Efter servicelovens § 108 skal kommunen tilbyde ophold i boformer, der er egnet til længerevarende ophold, til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.

**Bøstøtte:** Efter servicelovens § 85 skal kommunen tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt genoptræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

**Støttekontaktperson:** Efter servicelovens § 99 sørger kommunen for tilbud om en støtte- og kontaktperson til personer med sindslidelser, til personer med et stof- eller alkoholmisbrug og til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig.

**Midlertidigt husly:** Efter servicelovens § 80 skal kommunen anvise midlertidigt husly mod betaling, hvis en enlig eller en familie er husvild. Betalingen må ikke overstige lejeværdien af den beboelse, der anvises, eller den sædvanlige boligudgift på stedet for en enlig eller for en familie af denne størrelse.

**Handleplan:** Efter servicelovens § 141 stk. 2 skal kommunen tilbyde at udarbejde en handleplan, når hjælpen ydes til: 1) personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller 2) personer med alvorlige sociale problemer, der ikke, eller kun med betydelig støtte, kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder.

## Lov om aktiv socialpolitik:

**Udnyttelse af uddannelses- eller arbejdsmuligheder:** Efter aktivlovens § 13 er det en betingelse for at få kontanthjælp, at modtageren aktivt udnytter sine uddannelses- og arbejdsmuligheder. Der findes dog en række undtagelser, og i § 13 stk. 8 fremgår det, at kommunen, hvis borgeren er kategoriseret som aktivitetsparat, skal vurdere, om der er forhold udover de nævnte, der kan begrunde, at borgeren ikke har pligt til at udnytte sine arbejdsmuligheder.

**Sanktioner ved manglende udnyttelse af arbejdsmulighederne:** Lov om aktiv socialpolitik §§ 35-41 omhandler, hvornår og hvordan kommunen kan og skal benytte sanktioner ved manglende udnyttelse af arbejdsmulighederne mv.

**Støtte ved høje boligudgifter:** Efter lov om aktiv socialpolitik § 34 stk. 1 kan der ydes støtte til personer, som har været ude for en ændring af deres forhold, og som er særligt vanskeligt stillede på grund af høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde. Støtten ydes særskilt eller som supplement til udbetaling af integrationsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp efter lovens §§ 22-25.

**Ret til kontanthjælp og uddannelseshjælp betinget af ophold i landet:** Efter lov om aktiv socialpolitik § 11 stk. 3 er retten til uddannelseshjælp eller kontanthjælp betinget af, at personen lovligt har opholdt sig her i riget i sammenlagt 7 år inden for de seneste 8 år.

**Administration af kontanthjælp (lov om aktiv socialpolitik § 90):** Kommunen kan undtagelsesvis udbetale hjælpen på anden måde, herunder for kortere perioder, hvis:

1. en person, uanset vejledning efter § 7, ikke skønnes selv at kunne administrere kontante beløb,
2. en person gentagne gange har misligholdt huslejebetalingen, eller
3. en persons udlejer har indgivet anmodning til fogedretten om pågældendes udsættelse af beboelseslejemål på grund af betalingsmisligholdelse.

### **Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats:**

**Udskrivningsmentor:** Efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats § 31b stk. 2 har personer, der er omfattet af § 2, og som udskrives fra psykiatrisk indlæggelse, ret til et tilbud om mentorstøtte i op til tre måneder forud for udskrivelsen og for en periode på mindst seks måneder i alt.

### **Almenboligloven:**

**Kommunal anvisningsret til almene boliger (almenboligloven § 59):** Den almene boligorganisation skal efter kommunalbestyrelsens bestemmelse stille indtil hver fjerde ledige almene familiebolig til rådighed for kommunalbestyrelsen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver i kommunen. Anvisning sker på baggrund af en vurdering af den boligsøgendes behov og beboersammensætningen i den afdeling, den boligsøgende anvises til eller bor i på anvisningstidspunktet. Kommunen betaler lejen (boligafgiften) fra det tidspunkt, fra hvilket den ledige bolig er til rådighed for kommunalbestyrelsen, og indtil udlejning sker. Kommunen garanterer endvidere for boligtagerens opfyldelse af kontraktmæssige forpligtelser over for boligorganisationen til at istandsætte boligen ved fraflytning. Ændrer kommunen en beslutning om at råde over en bolig, som ikke er udlejet, skal lejen (boligafgiften) dog ikke betales ud over det tidspunkt, hvorfra en opsigelse ville have haft virkning.

**Udlejning efter særlige kriterier (almenboligloven § 60):** For almene familieboliger, der ikke er omfattet af § 59, stk. 1 eller 2, eller § 63, kan kommunalbestyrelsen og den almene boligorganisation indgå aftale om, at de ledige boliger i en boligafdeling skal udlejes efter særlige kriterier. Kriterierne fastsættes ved aftale mellem kommunalbestyrelsen og boligorganisationen og offentliggøres af kommunalbestyrelsen.

**Kombineret udlejning (almenboligloven § 51b):** Kommunen kan beslutte, at almene boligorganisationer i visse boligområder skal afvise at udleje boliger til borgere uden for arbejdsmarkedet, som har modtaget sociale ydelser i seks sammenhængende måneder.

### **Boligstøtteleven:**

**Indskudslån (boligstøtteleven § 54):** Efter bestemmelserne i §§ 55 og 56 ydes efter ansøgning lån til betaling af beboerindskud i byggeri omfattet af lov om almene boliger m.v.

### **Retssikkerhedsloven:**

**Opholdskommune:** Efter retssikkerhedslovens § 9 har opholdskommunen pligt til at yde hjælp. En person har opholdskommune der, hvor personen har sin bolig eller sædvanligvis opholder sig. Efter § 9 stk. 7 har den oprindelige opholdskommune dog pligt til at yde hjælp, når personen har ophold i for eksempel en boform efter § 110. Efter stk. 8 består denne pligt, indtil personen har erhvervet ny opholdskommune.

## Andre begreber:

**Housing First:** Housing First-tilgangen bygger på en række bredere tendenser, når det gælder udviklingen af sociale indsatser over for borgere med sociale støttebehov i form af deinstitutionalisering, normale leve- og boligforhold, individuel social støtte og serviceydelser fra forskellige instanser.

Housing First er trappetrins-modellens modsætning. Housing First tager udgangspunkt i, at borgeren får en bolig som det første. En stabil boligsituation er forudsætningen for at stabilisere og forbedre for eksempel psykisk sygdom, misbrug og det sociale netværk. For at støtte borgeren er fokus i Housing First i høj grad at tilbyde intensiv bostøtte i egen bolig.

**CTI (Critical Time Intervention):** CTI er en af de tre konkrete bostøttemetoder under Housing First. CTI indeholder en intensiv, tidsbegrænset indsats i ni måneder, hvor CTI-medarbejderen koordinerer sammensætning og udførelse af CTI-forløbet og giver social og praktisk støtte i hverdagen. CTI udføres af en koordinerende, gennemgående støtteperson i overgangen fra institution til egen bolig, hvor borgerens støttenetværk styrkes.

**ICM (Intensive Case Management):** ICM er en anden bostøttemetode under Housing First. Indholdet i ICM er en intensiv, kontinuerlig indsats, der koordinerer sammensætningen og udførelsen af borgerens ICM-forløb. I modsætning til CTI, så er ICM tidsubegrænset og fortsætter potentielt så længe, borgeren har behov for støtten. ICM udføres af en koordinerende, gennemgående støtteperson, som yder social og praktisk støtte.

**ACT (Assertive Community Treatment):** ACT benyttes som del af en Housing First-indsats, hvor borgeren tilbydes en helhedsorienteret indsats med permanent boligløsning og social støtte ud fra borgerens behov. ACT er den mest omfattende støtte af de tre metoder og består af et tværfagligt team med forskellige professionelle baggrunde, for eksempel psykiater, psykolog, sygeplejerske, socialpædagog, misbrugskonsulent, beskæftigelseskonsulent og sagsbehandler, der yder støtte. Indholdet er udredning, afdækning af borgerens behov, planlægning af ACT-forløbet og social og sundhedsfaglig støtte i hverdagen. ACT er tidsubegrænset og fortsætter, så længe borgeren har behov for støtten.

**Køreplan for God Løsladelse:** Samarbejdet mellem kommunerne og Kriminalforsorgen i forbindelse med løsladelser baseres på metodeværktøjet Køreplan for God Løsladelse, som har til formål at forebygge recidiv og at sikre borgerens rettigheder i forbindelse med løsladelser.

# Indledning

---

Denne rapport belyser fagpersoners oplevelser af, hvordan lovgivning, retningslinjer og tilgange på hjemløseområdet fungerer for borgere, der er i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed. Omdrejningspunktet er, om der opleves benspænd i form af forkert eller mangelfuld anvendelse af lovgivningen eller modstridende krav og regler. Derudover undersøges, hvorvidt den lokale organisering af indsatserne er hensigtsmæssig i forhold til de komplekse regler på området og de forskellige behov, hjemløse borgere kan have. I rapporten undersøges endvidere, hvilke gode erfaringer fagpersonerne har med at hjælpe hjemløse borgere.

Undersøgelsen bidrager dermed med en række konkrete oplevede problemer og gode erfaringer i forhold til at hjælpe hjemløse i egen bolig og ud af hjemløshed. Formålet med rapporten er således også at bidrage til at fremme den bedst mulige brug af de eksisterende lovgivningsmæssige redskaber og at belyse betydningen af faglige og organisatoriske tilgange på hjemløseområdet ved at pege på muligheder for arbejdet med at afhjælpe hjemløshed. Undersøgelsen går ikke nærmere ind i en udredning af juraen, organiseringen eller strukturelle årsager til de mange benspænd, men forholder sig derimod til interviewpersonernes tolkninger og/eller oplevelser i deres praksis.

Undersøgelsen er baseret på 15 interviews med i alt 25 personer. Med det interviewmateriale belyses arbejdet med hjemløshed fra flere forskellige vinkler, herunder de sociale myndigheder i kommunerne, NGO'erne, §110-boformerne (herberger og forsorgshjem) og enkelte af de offentlige instanser, som hjemløse borgere ofte er i kontakt med.

I rapporten gengives eksempler på benspænd og gode praksisser, som interviewpersonerne har udlagt dem. Eksemplerne og diskussionen er ikke udtømmende for emnet, og der vil givetvis være læsere, der har andre opfattelser og oplevelser end dem, der er gengivet her. Rapporten skal således ikke læses som en komplet kortlægning af hjemløseområdet, men som kvalitative eksempler på - og opfattelser af - den virkelighed, de interviewede fagpersoner oplever.

Undersøgelsen er udført for Rådet for Socialt Udsatte af Analyse & Tal med Hanne Ramsbøl som ekstern, faglig konsulent. Hanne Ramsbøl er til daglig koordinator for udvikling og implementering i socialpsykiatrien, Skanderborg Kommune.

## Interviewmaterialet

Undersøgelsen bygger på interviews med følgende personer:

- Myndighedspersoner i socialforvaltningen i fem kommuner
- Opsøgende medarbejdere efter servicelovens § 99 i to kommuner
- Bostøttemedarbejdere efter servicelovens § 85 i to kommuner
- Forstandere og medarbejdere på §110-boformer i fem kommuner
- Repræsentanter fra to NGO'er (projekt UDENFOR og SAND - de hjemløses landsorganisation)
- En medarbejder i Kriminalforsorgen
- En medarbejder i OPUS
- En medarbejder i den opsøgende regionspsykiatri

Kommunerne vi har besøgt er Holstebro, Randers, Skanderborg, Odense, Slagelse og København.

Kommunerne er valgt, fordi de er blandt kommuner, der arbejder fokuseret med hjemløshed, og som derfor både kan have oplevelser med barrierer og gode praksisser.

I alt er foretaget 15 interviews med 25 personer, hvoraf 5 er gruppeinterviews og 10 er enkeltinterviews. Interviewpersonerne er ikke nævnt ved navn eller organisation i rapporten.



## Hovedpointer

Opsummerende peger undersøgelsen på, at de interviewede fagpersoner oplever en række barrierer for at få mennesker ud af hjemløshed eller forebygge hjemløshed - men der er dog også en række gode erfaringer.

Først og fremmest er der en del barrierer i samarbejdet internt i kommunerne og kommunerne imellem, men der er også større barrierer i samarbejdet mellem boformer, sundhedssystemet, Kriminalforsorgen og kommuner m.v. En relevant barriere er blandt andet, at lovgivningen vedrørende handlekommune og opholdskommune og samarbejdet mellem boformer og kommunerne er kompleks. Det giver anledning til meget usikkerhed og besværliggør sociale indsatser og bliver derfor en hindring for at hjælpe hjemløse i egen bolig.

Samarbejdet mellem socialforvaltning og beskæftigelsesforvaltning giver desuden anledning til mange benspænd. Det skyldes ikke mindst sanktionsreglerne i kontanthjælpssystemet, der fremhæves som værende i modstrid med arbejdet med at hjælpe hjemløse i egen bolig eller forhindre hjemløshed. Men det skyldes også forskellige politiske og ledelsesmæssige rammer for indsatserne i de forskellige forvaltninger, hvilket kan betyde, at prioriteringerne ikke støtter op om de borgere, der er hjemløse eller er i risiko for at blive det.

Samarbejdet med andre myndigheders indsatser giver også mange vanskeligheder samtidigt med, at det er helt afgørende for at kunne løse hjemløshedsproblemer. Undersøgelsen peger for eksempel på, at samarbejdet med regionspsykiatrien er væsentligt, da mange hjemløse har behov for psykiatrisk behandling. På samme vis er Kriminalforsorgen en vigtig samarbejdspartner, især i forhold til at forebygge hjemløshed ved løsladelse. Det samme gælder for samarbejdet med det somatiske sundhedssystem, der dog ikke har en fremtrædende plads i undersøgelsen.

Målgruppens behov er mangfoldige, og det kræver en specialisering af medarbejdere at håndtere de meget komplekse regler. Det kan være en udfordring for den lokale organisering af indsatser.

Kommunikationen mellem hjemløse borgere og myndigheder er ofte vanskelig. Det skyldes ikke alene, at hjemløse borgere ofte har komplekse problemer og brug for en tillidsfuld relation for at åbne sig, men også at den offentlige standard-kommunikation går hen over hovedet på målgruppen. En sanktion må kunne meddeles på en måde, så borgeren forstår beskeden og samtidig er lovmedholdelig. Derudover bør der være opmærksomhed på, at mange hjemløse har svært ved at håndtere digital post.

Undersøgelsen viser desuden, at strukturelle forhold har stor betydning for hjemløshed. Der er et presserende behov for at finde flere betalelige boliger, herunder for borgere på særligt lave ydelser, og der er mangel på midlertidige og varige botilbud, både almindelige pladser og mere specialiserede pladser til for eksempel unge.

Her følger de konkrete pointer fra rapporten. Pointerne er inddelt efter rapportens kapitler, hvor de er yderligere udfoldet.

### Kontakt med myndighederne

Hjemløse borgeres kontakt med myndighederne er afgørende for, at de får relevant støtte og hjælp til at komme videre. Interviewpersonerne peger på to væsentlige benspænd for, at den rette kontakt kan opnås:

Ikke alle instanser er gearede til at hjælpe hjemløse. Det betyder, at de hjemløse borgere ikke får den relevante støtte og hjælp til problemer knyttet til hjemløshed, hvis de udelukkende er i kontakt med eksempelvis jobcentret eller et psykiatrisk sygehus, som det er tilfældet for nogle borgere. Det er først og fremmest i socialforvaltningen, at borgeren kan få en helhedsorienteret støtte til at løse sine problemer, så det er vigtigt, at alle relevante instanser samarbejder med socialforvaltningen med og om borgeren.

Der er gode erfaringer med fremskudt sagsbehandling på psykiatriske afdelinger, hvor den sociale myndighed påbegynder sagsbehandling - for eksempel boligsøgning eller visitation til en bostøtte - mens borgeren er indlagt. I en kommune har man en medarbejder, hvis primære opgave er at bygge bro mellem psykiatri, alment praktiserende læger og kommunen og således undgå, at regionspsykiatrien bliver den eneste kontakt, borgeren har til myndighederne.

I forhold til at imødekomme hjemløse borgere, hvis indgang til de kommunale myndigheder er gennem jobcentret, nævner flere interviewpersoner, at et tæt samarbejde mellem beskæftigelsesforvaltning og socialforvaltning er afgørende.

Nogle hjemløse borgere ønsker eller magter ikke kontakt med myndighederne. Det kan skyldes psykiske vanskeligheder eller en dyb mistillid til myndighederne på grund af dårlige erfaringer fra tidligere. De borgere har på samme tid særligt svært ved at komme ud af hjemløshed og er svære at hjælpe for myndighederne.

Undersøgelsen viser gode erfaringer med at bruge servicelovens § 99 om støtte- og kontaktpersonordningen til at opnå kontakt med borgere i hjemløshed eller risiko for hjemløshed. § 99-medarbejdere kan være brobyggere til de myndigheder, der kan bevilge den nødvendige hjælp. Der er også et eksempel på, at kommunen samarbejder med en NGO om at dække behovet for opsøgende arbejde.

### **Sagsbehandling i kommunerne**

Interviewpersonerne peger på, at der er en række udfordringer med sagsbehandlingen i kommunerne:

Manglende forebyggelsesperspektiv i kommunerne kan være med til at producere hjemløshed. For borgeren, der er i risiko for at blive hjemløs, kan det være svært at få hjælp, fordi borgeren selv skal være opsøgende og i stand til at identificere risikoen for hjemløshed og overbevise myndighederne om, at vedkommende har behov for hjælp. Ifølge en NGO kan det være svært at få kommuner til at påtage sig ansvaret for at hjælpe personer i risiko for hjemløshed.

Mangelfuld sagsbehandling i kommuner. Flere interviewpersoner oplever problemer med, at sagsbehandlere ikke har overblik over og kendskab til kompleksiteten ved hjemløshed. De oplever, at der ikke altid bliver truffet korrekte eller fornuftige beslutninger omkring ydelser eller visitationer, fordi borgerens sag ikke bliver behandlet af de myndigheds personer, der kender borgerens og målgruppens situation bedst, herunder de relevante lovgivningsmæssige muligheder. Konsekvenserne kan blandt andet være, at nogle borgere ikke får udbetalt den rigtige ydelse, at de bliver trukket uretmæssigt i deres kontanthjælp, eller at de ikke får den rette vejledning og hjælp til for eksempel misbrugsbehandling.

Interviewpersoner oplever gode erfaringer med at etablere særlige enheder i kommunerne med medarbejdere, der kender til målgruppen og den relevante lovgivning. Borgernes behov for bostøtte, boligsøgning, misbrugsbehandling og andet bliver i vidt omfang imødekommet, der hvor det samme team af medarbejdere behandler alle hjemløsesager. En vigtig fordel ved at have specialiserede teams eller enheder er også, at myndigheds personerne kan opbygge et samarbejde med de andre relevante aktører (§ 110-boformer, bank, ydelsescenter, psykiatri osv.).

Store konsekvenser af manglende samspil mellem beskæftigelses- og socialforvaltningen. En af de centrale udfordringer for hjemløse borgere er jobcentrenes sanktionering, hvis borgerne ikke opfylder jobcentrenes krav om fremmøde. I grelle tilfælde kan sanktionerne medføre, at borgeren ikke har råd til at betale sine boligudgifter og derfor bliver sat ud af sin bolig. Udfordringen er først og fremmest, ifølge flere interviewpersoner, at social- og beskæftigelsesforvaltningen er underlagt to modstridende lovgivninger – og nogle gange også forskellige politiske udvalg og ledelser - og at rammerne for sidstnævnte står i vejen for at hjælpe borgere ud af hjemløshed. Men det er også en udfordring, at jobcentret ofte mangler kendskab til borgerens situation og dermed ikke bruger lovgivningens muligheder for at undgå sanktioneringer.

Kommunerne i undersøgelsen forsøger at mindske disse udfordringer gennem øget samarbejde mellem forvaltningerne. I den kommune, hvor man er gået længst, er beskæftigelsesforvaltning og socialforvaltning for kommunens socialt udsatte borgere lagt under samme tag og samme leder. Sagsbehandlere, der tager stilling til ydelser og eventuelle sanktioner, sidder således i samme afdeling som dem, der bevilger sociale indsatser og støtte, og ofte gør de det i fællesskab. Det har, ifølge sagsbehandlerne selv, fjernet problemet med uhensigtsmæssige sanktioneringer og skabt en mere helhedsorienteret sagsbehandling.

Kommunerne kommunikerer ikke i øjenhøjde. Kommunikationen via e-mail og e-boks passer målgruppen dårligt, og indholdet kan være svært at forstå. Nogle interviewpersoner fortæller, at sanktioner formidles i et brev, hvor borgeren først skal læse sig igennem flere sider med lovbestemmelser inden budskabet fremsættes, angiveligt af retssikkerhedsmæssige hensyn. Det betyder, at kommuners brug af standardskrivelser med inddragelse af kompliceret lovtekst gør afgørelserne uforståelige for borgerne.

Handleplaner opleves ikke altid som relevante af borgeren. Det på trods af, at handleplanen netop er et redskab, der er til for at borgeren og myndighederne i fællesskab kan finde løsninger på borgerens udfordringer. Problemet er blandt andet, at der i forvejen er mange andre handleplaner, borgeren skal forholde sig til. Samtidigt opleves samtalen om handleplanerne ikke altid som værende i øjenhøjde med borgeren, og målene opleves ofte som langsigtede og abstrakte.

Et eksempel fra en af kommunerne viser, at handleplanens relevans kan styrkes, hvis handleplanen er en del af resultatet af netværksmøder, hvor borgeren sammen med relevante aktører og behandlere sammen lægger en plan. Møderne ledes af en sagsbehandler fra socialforvaltningen, der skal sikre, at borgerens ønsker og behov kommer i centrum. Sagsbehandleren udformer herefter en handleplan på baggrund af netværksmødet. På den måde bliver handleplanen brugt i en tværfaglig kontekst, hvor borgeren selv er med til at sætte rammerne.

Problemer med at fastslå, hvilken kommune der er opholdskommune, er ifølge interviewpersonerne en kilde til frustration, og der er tilsyneladende usikkerhed om, hvordan reglerne skal udlægges i de konkrete sager. I nogle tilfælde bliver borgerens sag opdelt i to: En kommune har ansvaret for udbetaling af kontanthjælp og andre indsatser efter beskæftigelseslovgivningen, mens en anden kommune har ansvaret for ydelser efter serviceloven, såsom bevillinger til § 85-bostøtte, stofmisbrugsbehandling og ikke mindst hjælp til at finde en bolig.

Ifølge flere interviewpersoner er det frustrerende for borgerne, at de ikke kan få hjælp til at finde en bolig i den kommune, de opholder sig i. Opdelingen af ansvaret besværliggør desuden sagsbehandlingen, der skal foregå i nye samarbejdsrelationer og over længere afstand.

For at få hjælp af en kommune skal kommunen vurdere, at borgeren almindeligvis bor eller opholder sig i den pågældende kommune. Flere interviewpersoner oplever, at borgerne selv skal kunne dokumentere, at vedkommende hører til i den pågældende kommune. Det er svært at bevise for borgere, der ikke har haft en fast adresse i lang tid, eller som har adresser mange forskellige steder i kortere eller længere tid. Manglen på dokumentation kan føre til langvarige tvister mellem kommuner om, hvem der har ansvar for borgeren. Imens risikerer borgeren at skulle vente på at få behandlet sin sag eller blive skrevet op på en boligliste.

### **Kritiske overgange**

Ifølge interviewpersonerne er der behov for at fokusere på såkaldte "kritiske overgange", hvor borgere overgår fra en instans til en anden - for eksempel at blive udskrevet fra en psykiatrisk afdeling eller løsladt fra afsoning i et fængsel - da disse kan føre til hjemløshed. Her identificerer interviewpersoner tre særlige benspænd for at sikre gode overgange mellem instanser:

Manglende kontakt mellem kriminalforsorgen og de sociale myndigheder. Det kan tage tid at søge en bolig, hvorfor de sociale myndigheder har behov for information i god tid, hvis en borger er i risiko for hjemløshed ved udskrivelse eller løsladelse. Ifølge Kriminalforsorgen forekommer udfordringen primært, når borgeren afsoner

i kort tid eller ikke modtager en ydelse inden indsættelse, da de to ting afgør, om henholdsvis folkeregistret og ydelseskantoret får besked.

Manglende mulighed for lån kan stå i vejen for en bolig ved løsladelse. Borgere skal fysisk møde op i banken eller på borgerservice for at få henholdsvis lån til indskud eller et NemID, hvilket kan kræve, at politiet eller kriminalforsorgen følger borgeren dertil fra fængslet. Dette prioriteres ikke altid, hvorfor det kan stå i vejen for, at borgeren kan flytte i egen bolig efter afsoning.

Mange borgere, der afsoner i et fængsel, løslades eller prøvelades til en sofa hos en ven eller bekendt, fordi de ikke har en bolig, de kan flytte ind i. Her risikerer de at vende tilbage til et kriminelt miljø eller at blive smidt på gaden efter kort tid.

Der er behov for et øget fokus på at finde en bolig til borgere, der afsoner i et fængsel. Dette kan blandt andet ske gennem styrket implementering af Køreplan for God Løsladelse, hvor løsladelsesmøder mellem Kriminalforsorgen og kommunen er første skridt til at undgå hjemløshed ved løsladelse.

Borgere risikerer at blive tabt ved udskrivelse fra psykiatriske afdelinger. Flere interviewpersoner fortæller om borgere, der bliver udskrevet, inden de reelt er i stand til at tage vare på sig selv og deres mediciner. Andre bliver udskrevet uden en plan for bostøtte og eventuel videre behandling. Det kan føre til, at sygdommen blusser op efter udskrivelsen, og at borgeren så ikke er i stand til at fastholde sin bolig eller sin plads på en § 110-boform.

Flere myndighedspersoner fra socialforvaltningen fortæller, at de har gode erfaringer med at være til stede på de psykiatriske afdelinger, enten gennem fremskudt sagsbehandling eller, som de gør i én kommune, gennem en fast medarbejder med ansvar for udskrivningskoordinering og brobygning mellem regionspsykiatri, alment praktiserende læge og kommune. I lovgivningen er der desuden mulighed for at tildele psykiatriske patienter på overførselsindkomst en udskrivningsmentor, der kan støtte op om borgeren i overgangen fra indlæggelsen. Denne mulighed nævnes kun i én af kommunerne i undersøgelsen, så der ser ud til at være potentiale for at øge brugen af den bestemmelse.

Et generelt behov, som undersøgelsen peger på, er en slags køreplan for god ind- og udskrivning, tilsvarende køreplanen for god løsladelse og samarbejdsaftaler mellem Kriminalforsorgen og de enkelte kommuner.

### **Bostøtte - fra bolig til hjem**

Som det fremgår i Housing First-strategien, har hjemløse ikke kun brug for en bolig. De har også problemer med at føle sig hjemme i egen bolig og holde fast i boligen, og derfor er der brug for relevant bostøtte, der er tilpasset borgerens behov. Ifølge interviewpersonerne er der dog nogle markante bånd for, at det lykkes for alle:

Housing First kræver boliger og ressourcer. I de fleste af de kommuner, der indgår i undersøgelsen, er Housing First-tilgangen ikke gennemgående i kommunernes tilgang til hjemløshed. En af de store udfordringer er manglen på boliger. En anden udfordring er manglen på ressourcer til relevant og intensiv bostøtte, så borgeren får den rette støtte til at forblive i sin bolig.

I én af kommunerne i undersøgelsen er der generelt gode erfaringer med Housing First, og tilgangen gennemsyrrer hele arbejdet med hjemløse borgere og borgere i risiko for hjemløshed. Interviewpersoner peger på, at succes skyldes flere tiltag, men helt overordnet skyldes den et målrettet arbejde med at udbrede og fastholde den kulturændring, som Housing First kan siges at være.

Der skal være kontinuitet i bostøtten. Bostøtteindsatsen afhænger blandt andet af, at bostøttemedarbejderen får etableret en god relation til borgeren. Derfor er det u hensigtsmæssigt for arbejdet, hvis en bevilget bostøtte ophører og bliver erstattet af en ny bevilling og en ny person - hvis en borger for eksempel efter endt CTI-forløb har brug for anden bostøtte, som medfører et personskit. Fra en kommune anbefales det derfor, på baggrund

af egne erfaringer, at bostøtten både kan varetage CTI og andre bostøttemetoder. Det er desuden de samme personer, der står for efterforsorgen i den pågældende kommune.

Bostøtten kan med fordel visiteres tidligt og med en tilstrækkelig intensitet i indsatsen. Relevant bostøtte kræver, som nævnt, at der opbygges en tillidsfuld relation til borgeren, og at bostøtten opnår et solidt kendskab til den pågældende borgers behov og situation. For at opnå dette kan det være en fordel, at bostøtten påbegyndes, inden borgeren flytter i egen bolig, og at der sikres en tilstrækkelig intensitet i indsatsen, så bostøttemedarbejderen har mulighed for at hjælpe med de mange forskellige udfordringer, som borgeren kan have.

## **Botilbud og boformer**

Hjemløse borgere har forskellige behov, som burde føre til forskellige botilbud. Dette er ikke altid tilfældet, da der er en række udfordringer:

Borgere må vente på en plads på en § 110-boform. Det kan særligt være svært at få plads i de største kommuner, men der opleves også mangel på pladser andre steder. Det betyder, at hjemløse borgere må sove på gaden eller i natvarmestuer, hvis der er plads. Det er heller ikke alle § 110-boformer, der er attraktive for borgeren på grund af de fysiske rammer eller sammensætningen af borgere, der opholder sig der. Blandt andet fremgår det, at hjemløse unge og kvinder ofte udtrykker behov for mindre boformer eller steder, der ikke er domineret af mænd eller af personer med misbrug.

Blandt flere interviewpersoner er der tilfredshed med, at der er en vis grad af differentiering mellem § 110-boformer, for eksempel at nogle er målrettet unge, andre er målrettet borgere med stofmisbrug, og andre igen er målrettet borgere uden et misbrug. Det efterspørges dog blandt flere interviewpersoner, at paletten af § 110 tilbud udvides – både i forhold til antallet og udformningen.

Der er for få botilbud til borgere med stort støttebehov. Det kan, ifølge interviewpersoner, være svært at blive anvist til et § 107-botilbud, og selv når borgeren er visiteret til et botilbud, kan der være lang ventetid for at få en plads. Kommunerne råder tilsyneladende ikke over det antal botilbudspladser, som der er behov for. Andre borgere har behov for mere permanente løsninger, såsom en specialiseret plejehjemsplads, skæve boliger eller et botilbud efter servicelovens § 108, hvilket interviewpersonerne også oplever, at der er mangel på. Resultatet af manglende botilbud til borgere med stort støttebehov er, at borgere forlænger et ophold på en § 110-boform, selvom de ikke kan få den rette støtte der, og at § 110-boformerne bliver en slags "skraldespandsløsning" for borgere med mange forskellige behov.

## **Mangel på relevante boliger**

En central problematik for hjemløse borgere er at finde en bolig, der er til at betale, og som er hensigtsmæssig at bo i for borgeren.

Ikke alle kommuner benytter sig af anvisningsretten. På trods af, at det giver kommunen mulighed for at råde over flere boliger, er det ikke alle kommuner, der benytter sig af retten til at anvise til ledige almene boliger. En af kommunerne forklarer fravalget af anvisningsretten med, at det er for dyrt for kommunen at råde over de almene boliger, fordi de ofte er for store og dyre til hjemløse borgere.

Boliger til hjemløse borgere nedprioriteres. Selvom kommunen benytter sig af muligheden for at anvise borgere, er det ikke sikkert, at det vil komme den hjemløse borger til gavn. Kommuner og boligselskaber har nemlig i en vis udstrækning mulighed for selv at bestemme, hvem der prioriteres til en ledig lejlighed, og der kan være modvilje mod at udleje til særligt udsatte grupper.

I en kommune er man kommet ud over problemet gennem et tæt samarbejde med boligselskaberne og et fælles tydeligt engagement i borgeren og i boligområdet. Helt konkret har kommunen ansat en konsulent, der har fokus på samspillet mellem byggeri og boligorganisationer og socialt udsatte - herunder tæt dialog med

boligselskaberne og de relevante personer i området, såsom den lokale vicevært. Det medfører, ifølge kommunen, at boligselskabet ikke oplever, at de står alene med borgeren og derfor også har interesse i et samarbejde med kommunen.

Ghettoplanen begrænser højst sandsynligt antallet af relevante boliger. Ghettoplanen indebærer dels, at antallet af almene boliger nedbringes, dels at der sker et stop for kommunal anvisning til udsatte boligområder for ydelsesmodtagere. Derfor er flere interviewpersoner bekymrede for, at ghettoplanen vil begrænse adgangen til billige boliger for borgere i eller i risiko for hjemløshed.

### **Borgernes økonomi kan stå i vejen for en bolig**

Lave ydelser og høje huslejepriser begrænser muligheden for boliganvisning. Integrationsydelse, uddannelseshjælp, kontanthjælpsloft og 225-timers-reglen gør det sværere at anvise en bolig til en pris, hvor borgeren fortsat har et rådighedsbeløb at leve for. De lave ydelser giver borgeren udfordringer i forhold til at komme ud af hjemløshed. I nogle tilfælde oplever interviewpersoner, at borgere er på integrationsydelse, fordi de ikke er i stand til at bevise, at de har opholdt sig i landet de sidste år.

Manglende opsparing kan stå i vejen for en bolig. Lave ydelser kombineret med et kaotisk liv gør det vanskeligt at leve op til krav om opsparing, for eksempel under ophold på § 110-boformer. Opsparing er i flere kommuner et krav for, at kommunen vil yde lån til indskud, og det er således en barriere for at komme i bolig. En konkret metode for kommunen til at skabe ro omkring betaling af boligudgifter - både for borgeren og for boligorganisationen - er gennem kommunal administration af boligudgifterne.

# Kontakt med myndighederne

---

Der findes forskellige indgange til at få hjælp og støtte for borgere, der er hjemløse eller i risiko for at blive det. Nogle indgange er indrettet til at tage imod hjemløse – herunder §110-boformer, varimestuer og socialforvaltningen i kommunen. Andre indgange fokuserer på andre behov hos borgerne – herunder sygehusvæsenet, misbrugscentre og jobcentre. Det betyder, at den hjælp, borgeren bliver tilbudt, vil være meget forskellig afhængig af, hvor borgeren henvender sig, og hjælpen tilgodeser ikke nødvendigvis alle de behov, der relaterer sig til borgerens hjemløshed. Borgerens første møder med myndighederne er helt grundlæggende for opbygningen af en konstruktiv relation, hvor borgeren oplever, at der er mulighed for støtte og hjælp.

## Ikke alle instanser er gearede til hjemløse

Det overordnede bånd for hjemløse borgere, og det mest centrale ud fra interviewmaterialet at dømme, er, at borgerens behandling og sagsbehandling ikke nødvendigvis er tilrettelagt ud fra hensynet til borgerens komplekse problemstillinger. Hjemløse borgeres udfordringer er ofte relateret til misbrug, psykisk og fysisk sygdom, forsørgelse og bolig. Det vil sige udfordringer, der går på tværs af myndigheder og behandlingsinstitutioner. Disse beskæftiger sig hver især med at løse enkelte af borgerens problemstillinger - isoleret fra borgerens andre problemstillinger. Det kan i værste fald føre til, at hjælpen bliver nyttesløs, og at borgerens situation forværres.

En del hjemløse borgere vil være i kontakt med jobcentret, inden de har kontakt med socialforvaltningen. Jobcentrets fokus er at få borgernes beskæftigelsesevner afklaret og bringe dem tættere på arbejdsmarkedet og i øvrigt sikre, at borgerne lever op til de krav, der er i beskæftigelseslovgivningen. Jobcentret beskæftiger sig ikke nødvendigvis med at håndtere borgerens andre udfordringer - der i øvrigt kan stå i vejen for en beskæftigelsesrettet indsats. Ifølge flere interviewpersoner kan en konsekvens ved, at borgeren som det første møder jobcentret, være, at borgeren mister sin ydelse efter sanktioner, eller at borgeren vender sig bort fra myndighederne, fordi vedkommende ikke føler sig støttet og hjulpet.

En myndighedsperson i en socialforvaltning fortæller om et hjemløst par, der efter lang tid i forskellige shelters og bosteder endelig har fremgang i forhold til at komme ud af hjemløshed. De har søgt om ydelse og har fået tilbudt en bolig af kommunen. Men på grund af jobcentrets snævre fokus er der risiko for, at ydelsen og boligen falder på gulvet:

*"Det første, der sker i jobcentret, det er, at de skal sendes i det her ret og pligt. Og der kan man godt blive lidt irriteret over, at man [borgeren] ikke bliver spurgt mere ind til, 'hvad er det for en situation, du er i?' Det er mig og støttekontaktperson, der må skrive til jobcentret: 'De bor i shelter. De kan ikke gå fra deres ting tre gange om ugen og møde op inde i byen. Det er for sårbart, så om de [jobcentret] kan vente, til de kommer på plads i boligen.'*

*Hvis de [parret] ikke har nogle personer, som kan støtte op om dem, indtil de kommer i bolig, så bliver de jo sanktioneret, og så bliver mistilliden til systemet bare større, end den var i forvejen. Og så har vi jo et par, som er endnu mere udsatte." (Myndighedsperson i socialforvaltningen)*

Ifølge interviewpersonen er jobcentrets krav ikke mulige at efterleve for parret, hvilket kan forhindre dem i at modtage kontanthjælp og således kunne flytte ind i den bolig, de var blevet tilbudt. Parret var dog i kontakt med socialforvaltningen og en støttekontaktperson forinden, og derfor lykkedes det dem at komme i bolig uden at blive sanktioneret på deres ydelser.

En tilsvarende problemstilling er, når hjemløse borgeres første kontakt sker gennem psykiatrisk afdeling. Målet på en psykiatrisk afdeling er at behandle og stabilisere borgere med psykiske sygdomme. Borgerens andre behov, herunder bolig og bostøtte, bliver som udgangspunkt ikke adresseret, medmindre der for eksempel er

tale om svært misbrug, der står i vejen for psykiatrisk behandling. Det betyder, at der skal etableres kontakt med andre instanser, der kan tage hånd om disse andre behov. Interviewpersoner fortæller, at nogle borgere udskrives til hjemløshed, og at den situation netop tidligere har været med til at forværre deres psykiske tilstand. I en kommune gives blandt andet et eksempel på en mand, der efter en kort indlæggelse – i en række af mange – blev udskrevet til en varmestue, hvilket i praksis betød til gaden. Det medførte, at der ikke blev fulgt op med de rette behandlings- og genoptræningsforløb efter indlæggelsen.

Undersøgelsen peger således på behov for, at alle instanser er opmærksomme på at følge borgeren videre til socialforvaltningen, så der sikres opfølgning og fokus på boligrelaterede problemstillinger, når der er tale om hjemløse borgere eller borgere i risiko for hjemløshed.

En del af problemet handler om det, man kan kalde *kritiske overgange*, og der findes også gode eksempler på, hvordan man forsøger at håndtere disse. Et eksempel er Kriminalforsorgen, der indgår aftaler med hver kommune om procedurer for løsladelse af kommunens borgere. Et andet eksempel er socialforvaltningernes fremskudte sagsbehandling på psykiatriske afdelinger, hvor den sociale myndighed påbegynder sagsbehandling med borgeren, mens borgeren er indlagt, for derved at kunne igangsætte boligsøgning eller visitation til bostøtte eller mentor. Et tredje eksempel er fokuseret arbejde med brobygning mellem instanser. I en kommune er der en særskilt medarbejder, der har til opgave at bygge bro mellem regionspsykiatri, misbrugsbehandling, egen læge og de kommunale myndigheder.

Alle tre løsningsmodeller bliver udfoldet i kapitlet "Kritiske overgange".

## Kontakt med borgere, der er langt fra systemet

Ovenstående viser, at det kan være en udfordring for borgeren, hvis vedkommende kun er i kontakt med én isoleret del af behandlings- eller sagsbehandlingssystemet. Et relateret problem er, hvis borgeren slet ikke er i kontakt med myndighederne. Medarbejdere i et opsøgende team fortæller, at borgere har svært ved at komme ud af hjemløshed, hvis de ikke ønsker eller magter kontakt med det offentlige system, for eksempel fordi de er for syge eller ikke har tillid til myndighederne. Først og fremmest kan de ikke få kontanthjælp, da det kræver fremmøde på jobcentret, og hjælp til misbrugsbehandling, psykiatrisk behandling eller boligsøgning kræver ligeledes kontakt med de kommunale myndigheder. Det er derfor afgørende, at kommunen arbejder aktivt med måder at skabe tillidsopbyggende kontakt til de hjemløse borgere.

En gruppe, der kan være langt fra systemet og hjælpen ud af hjemløshed, er borgere med skizofreni eller andre svære psykiske lidelser. Disse borgere har behov for psykiatrisk behandling for at kunne indgå et yderligere samarbejde, men det er ikke sikkert, at de vil følge med til en læge eller et sygehus eller give samtykke til, at kontaktpersoner må videresende informationer til myndighederne. En forstander på en §110-boform fortæller om en mand, hvis psykotiske tilstand gør, at han ikke vil samarbejde:

*"Jeg har et eksempel fra sidste uge med en mand, vi har haft indskrevet før [på §110-boform]. Han har en paranoid psykose. Han har været indlagt på psykiatrisk afdeling, og vi har faktisk aldrig set ham så god før. På den første dag bliver han skrevet op til en bolig på en boligliste. Så får han ansvar for sin egen medicin, fordi han ikke er på psykiatrisk afdeling mere, og så går det galt. Så begynder hans medicinering at halte, og så bliver han mere og mere paranoid. Det bliver mandag, og jeg tager med ham op for at søge kontanthjælp - og her begynder filmen at knække. Vi får skemaerne udfyldt i forhold til ansøgning om kontanthjælp, men så vil han ikke underskrive et skema til indhentning af lægelige oplysninger - det er noget, alle skal, det er standard - men han er så paranoid lige der, at det vil han ikke underskrive. Så kommer vi hjem, og han er så skidt, at han ikke tør bruge værelset, som han er indskrevet på. Nu er han taget til en anden by og sover på gaden, for det er det, der er trygt for ham. Den mandag, vi søgte kontanthjælp, sagde han: 'Jeg vil ikke have, at du snakker med nogen om min sag', for han var så paranoid. Så han bad mig om at annullere de samarbejdsaftaler, vi har med forskellige sagsbehandlere. Så jeg kan ikke hjælpe ham mere. Det er op ad bakke." (Forstander på § 110-boform)*



Eksemplet illustrerer de barrierer, der kan være ved at samarbejde med meget syge borgere. Interviewpersonen fortæller yderligere, at problemet bliver forstærket af, at der ikke bliver fulgt tilstrækkeligt op med hjælp til medicinering efter udskrivning fra psykiatrisk afdeling. Dette diskuteres yderligere i kapitlet "Kritiske overgange".

For gruppen af meget syge hjemløse er der gode erfaringer med, at de opsøgende gademedarbejdere blandt andet består af personer med sundhedsfaglige kompetencer. Én kommune har et opsøgende team, hvor der både er en socialfaglig medarbejder og en sygeplejerske. Det giver teamet mulighed for at imødekomme flere af borgerens problemstillinger, end hvis det havde været en socialfaglig medarbejder alene.

En fagperson fra regionspsykiatrien fortæller om deres erfaringer med gadeplansarbejdet. Det er ofte dem, der bliver kontaktet af eksempelvis beboere eller butiksejere i et nabolag, hvor en borger opholder sig på gaden og udviser tegn på at være psykisk ustabil. De bliver ligeledes kontaktet af kommunernes gadeplansteam, hvis en borger på gaden har behov for en udredning eller medicinering. Således kan borgerne drage fordel af, at regionspsykiatrien også tager del i det opsøgende arbejde.

Borgere, der ikke har en psykisk sygdom, men bor på gaden eller på en sofa hos venner og bekendte, kan også være uden kontakt med de offentlige myndigheder. En årsag kan være, at de ikke identificerer sig som hjemløse, der har behov for hjælp. Derfor kan der også være modstand mod at bo på et herberg, især blandt unge. En medarbejder fra en NGO fortæller om sin oplevelse af unge hjemløses behov:

*"Så kunne det være rart med et sted, hvor de [unge] kunne komme ind og være en uge og så ud igen, og så kan de komme tilbage en uge efter, hvis de vil. Vi ville ønske, at der var et sted, hvor vi kunne få dem ind. Også fordi, at herbergerne, det er jo bare ikke et sted, man har lyst til at putte de unge ind. Det skal være mindre steder, gerne hvor man kan møde nogen, og faktisk også nogen, der ikke er hjemløse. Mange af de unge hjemløse siger, at de ikke vil mødes med hjemløse, men meget gerne vil mødes med nogle andre unge, fordi de mangler jo fællesskaber, de kan deltage i, men omkring noget andet end at være hjemløse."*  
(Medarbejder i NGO)

En forstander på en § 110-boform og en myndighedsperson fra socialforvaltningen fortæller desuden om unge kvinder, der lader sig udnytte seksuelt mod at få tag over hovedet. Derfor har kvinder, der alligevel på et tidspunkt ender på gaden eller på en § 110-boform, typisk særligt svære psykiske og sociale problemer på baggrund af de oplevelser, de har med sig.

Ifølge flere interviewpersoner er det et problem, at unge og andre hjemløse undgår § 110-boformerne, fordi boformerne er vejen til hjælp hos myndighederne for mange borgere.

En anden årsag til, at nogle hjemløse borgere ikke vælger at have kontakt med de sociale myndigheder, er manglende tillid til, at kommunen kan hjælpe dem. Den manglende tillid kan, ifølge nogle interviewpersoner, være et resultat af kommunens mange – og til tider modstridende – roller. På den ene side stiller kommunen krav og sanktionerer, på den anden side er det kommunen, der yder støtte og behandling. Flere myndighedspersoner i socialforvaltningerne oplever derfor ofte modstand fra borgere på trods af deres hensigt om at give den støtte og rådgivning, borgeren har behov for.

I kommunerne forsøger man at skabe kontakt og etablere en tillidsfuld relation mellem borgere og myndigheder på forskellig vis. I én kommune har man oprettet et opsøgende team, hvor støttekontaktpersonerne efter servicelovens § 99 er organisatorisk løsrevet fra andre myndigheder. Det vil sige, at medarbejderne i teamet ikke overlapper med eksempelvis § 85-bøstøtte. Over for støttekontaktpersoner efter servicelovens § 99 skal borgeren ikke opgive navn eller cpr-nummer, og støttekontaktpersoner skal ikke dokumentere deres kontakt med borgeren. Det betyder, at borgeren kan forblive anonym og ikke bliver mødt med krav. Borgerens anonymitet er, ifølge medarbejdere i det opsøgende team, i nogle tilfælde afgørende for, at borgeren tager imod deres tilbud om hjælp:

*"Det er en grundforudsætning for os, at vi ikke stiller krav. Vi tager dem med op på jobcentret, og der skal de vide, at vi er på deres hold. [...] I dag har jeg været med én på jobcentret. Han har følt sig SÅ ramt af jobcentrets krav. I første omgang ville han ikke kontakten til os. Men så fik han visitkortet, og så ringede han til mig. Så ville han godt have mig med. Fordi jeg har sagt til ham, at jeg vil forsøge at være mediator - ikke de ord jeg brugte - men jeg vil forsøge at være brobygger i forhold til jobcentret."*  
(Støttekontaktperson efter § 99)

I ovennævnte kommune lægger det opsøgende team derfor stor vægt på, at støttekontaktpersonerne efter servicelovens § 99 er isoleret fra andre myndighedsfunktioner. For at de kan bygge bro til andre dele af systemet, skal borgeren klart kunne se, at støttekontaktpersonen ikke stiller krav til borgeren og kan bistå borgeren i kontakten med eksempelvis jobcentret. På samme måde kan borgere være anonyme på varместuer, og varместuerne fungerer derfor, ifølge en leder af en varместue, som mødested og brobygger mellem borgere og myndigheder.

Fremskudt sagsbehandling på blandt andet bostederne kan også give gode resultater med at skabe tillidsbaseret kontakt. Flere myndigheds personer fortæller, at de generelt opnår en bedre relation med borgere, der enten bor eller kommer på § 110-boformerne, når der er fremskudt sagsbehandling på boformerne. På den måde kommer myndigheds personen i øjenhøjde med borgeren, og sagsbehandlingen foregår i højere grad, hvor borgeren føler sig tryk. Det har også den positive sideeffekt, at der næsten altid vil være fremmøde til samtalen, hvilket langt fra er tilfældet, når samtalen skal foregå på et kommunekontor.

Når borgere udviser stor modstand mod indblanding i deres liv, kan det kræve mange ressourcer og lang tid at etablere en tillidsfuld relation mellem borgere og myndigheder. I en kommune samarbejder de derfor tæt med lokale NGO'er omkring opsøgende arbejde blandt de borgere, der er længst fra systemet. NGO'er arbejder under nogle andre rammer og med færre krav til dokumentation, så de er mere fleksible i forhold til at følge en borger intensivt og over en længere periode. En medarbejder i en NGO fortæller, at de også er mere frie end kommunen til eksempelvis at købe borgeren en kop kaffe eller en cigaret, der giver dem adgang til at tale med borgeren:

*"Kommunen har ingenting, de har ikke cigaretter, og de må ikke købe en kop kaffe, og de her mennesker, de er jo sultne. Det er jo et redskab, der gør, at så kommer de igen."*  
(Medarbejder i NGO)

Både NGO'er, kommunale opsøgende teams og regionspsykiatrien fungerer således som kontaktflader, der efterfølgende kan munde ud i støtte hos kommunale myndigheder, ophold på § 110-boformer eller behandling på en behandlingsinstitution. En myndigheds person fra socialforvaltningen siger, at det netop er vigtigt med disse mange indgange, fordi hjemløse borgere befinder sig mange steder og har forskellige behov. Samtidigt viser interviewmaterialet, at samarbejdet mellem de forskellige instanser har stor betydning for at få samlet borgere op og bygget bro til de rette myndigheder.

# Sagsbehandling i kommunerne

---

Hjemløse er en særlig gruppe i forhold til det kommunale sagsbehandlingssystem. På den ene side er det en relativt lille gruppe af danskere, der kæmper med hjemløshed, set i forhold til det samlede antal borgere, som socialforvaltningen tager hånd om. På den anden side er gruppens problemstillinger og behov komplekse og går ofte på tværs af beskæftigelse, sundhed, misbrug, bolig, forsørgelse og kriminalitet. Det giver udfordringer med at lave en fyldestgørende sagsbehandling og yde den rette hjælp til at komme ud af hjemløshed. Det er de udfordringer, samt gode eksempler på at imødekomme dem, som dette kapitel handler om.

## Vanskeligheder med at blive anerkendt som hjemløs

For borgere, der endnu ikke er hjemløse, men er i risiko for at blive det, kan det være svært at få hjælp. Det kan det, fordi borgeren selv skal være opsøgende og være i stand til at identificere risikoen for hjemløshed, hvis borgeren ikke er kendt af systemet. Dette kan være tilfældet for blandt andet yngre borgere. Det kan også være svært at få hjælp, fordi der kan være modvillighed fra kommunen mod at se det pågældende problem som hjemløshed. En medarbejder i en NGO fortæller således:

*“For halvandet år siden, der fik jeg et opkald af en 19-årig fyr, som gik i pænt tøj, var veltalende, uden misbrug, men han boede i en kælder uden lys og varme. Det var vinter, og han havde lungebetændelse. Samtidigt holdt han fast i at læse HF enkeltfag. Han prøvede virkelig at gøre noget ud af sit liv. Han havde boet med sin far fra Syrien, som var den eneste familie, han havde i landet. Han var kommet hertil som flygtning, og faren led frygtelig meget af PTSD. Og han kunne simpelthen ikke opholde sig derhjemme, for faren var blevet mere og mere udadreagerende. Og jeg tænker: sådan en ung mand skal vi da hjælpe, han skal da videre i sit liv. Så jeg taler med socialforvaltningen og bliver mødt af en mur af indifferens. Jeg har taget § 80 med, som giver nogle muligheder for, at hvis man er husvild uden at det er selvforskyldt, så kan man hjælpes til en midlertidig bolig. Det var socialforvaltningen ikke interesseret i. De så det sådan, at det var den unge mands eget ansvar at finde en bolig. Jeg forsøgte at fortælle, at han ikke havde noget netværk overhovedet, og at han var syg med lungebetændelse. Og den unge mand bliver så desperat, at han siger: ‘så kan I lige så godt ringe efter politiet, for så har jeg i det mindste et varmt sted at sove’. Det sagde han grædende. Det anså de som en trussel, og vi blev eskorteret ud af vagter og fik at vide, at vi ikke skulle komme igen. Og det er sådan noget, der avler unge hjemløse.” (Medarbejder i NGO)*

Ovenstående er et eksempel på, hvilke systemiske udfordringer der kan spænde ben for forebyggelse af hjemløshed, da borgere skal relativt langt ud, for at deres problemer bliver anerkendt som noget, kommunen skal tage hånd om.

Ifølge NGO'en er der lovgivningsmæssig mulighed for, at kommunen kan hjælpe borgeren til at finde en midlertidig bolig, men hos kommunen var der ikke enighed om den tolkning af servicelovens § 80 om midlertidigt husly til personer eller familier, der er husvilde. Dette peger på et behov for en afklaring af mulighederne for anvendelse af denne bestemmelse.

## Mangelfuld sagsbehandling

Flere interviewpersoner på tværs af myndigheder, NGO'er og § 110-boformer fortæller, at de oplever problemer med, at sagsbehandlere ikke har overblik og kendskab til kompleksiteten i hjemløshed. Konsekvensen er blandt andet, at nogle borgere ikke får udbetalt den rigtige ydelse, at de bliver trukket uretmæssigt i deres kontanthjælp, eller at de ikke får den rette vejledning om eksempelvis muligheden for misbrugsbehandling.

En medarbejder i en NGO beretter blandt andet om flere sager med unge, der ikke har fået det aktivitetstillæg, som de er berettiget til. Dette kan betyde, at de ikke har råd til at betale deres husleje og dermed kan ende i

hjemløshed. Generelt oplever de interviewede, at manglende kendskab til lovgivningens forskellige muligheder fører til brud på hjemløse borgeres retssikkerhed.

Ifølge interviewede medarbejdere i NGO'er og myndigheds personer i socialforvaltningen er en af årsagerne til, at nogle hjemløse borgere oplever mangelfuld sagsbehandling, manglende viden hos sagsbehandlerne. Problemet forstærkes af, at beslutninger om eksempelvis ydelser ligger hos beskæftigelsesforvaltningen, og at sagsbehandlerne her som oftest har mindre kendskab til den enkelte borger og til målgruppen generelt – herunder de regler, der er relevante for borgerens konkrete situation.

Som løsning på den manglende viden har flere af de interviewede kommuner gode erfaringer med at samle udsatte borgeres sager i en specialiseret enhed. I nogle af kommunerne samles alle hjemløsesager hos et lille team i socialforvaltningen i stedet for at have en hel afdeling for alle målgrupper på tværs af udsatte borgere. Det gør, at sagsbehandlerne får indgående kendskab til den kompleksitet, der er forbundet med hjemløshed og mulighederne for støtte. Det gør også, at sagsbehandlerne får etableret relationer til både borgere og de mange aktører, som er relevante for borgeren – herunder jobcentret, boligforeningerne, Borgerservice, ydelseskantoret, banker, § 110-boformer, væresteder, Udbetaling Danmark, Kriminalforsorgen, rusmiddelscentre og sygehuse. Tætte samarbejdsrelationer gør det, ifølge de interviewede myndigheds personer, lettere at iværksætte de rette indsatser og lettere at gøre det hurtigt.

For borgeren kan et specialiseret team målrettet hjemløse borgere betyde større tiltro til myndighederne, fordi borgeren typisk har kontakt til den samme sagsbehandler i stedet for flere forskellige. Det løser dog ikke nødvendigvis alle udfordringer, der eksempelvis er i samarbejdet mellem socialforvaltninger og beskæftigelsesforvaltninger, som vil blive beskrevet nedenfor.

## Manglende samspil mellem social- og beskæftigelsesforvaltningerne

En af de største udfordringer for hjemløse borgere er jobcentrenes krav om fremmøde og sanktioner, hvis borgeren ikke opfylder kravene. Det fortæller samtlige interviewpersoner i undersøgelsen. Kravet om fremmøde betyder, at jobcentre kan tilbageholde dele af borgerens ydelser for hver dag, borgeren ikke har efterlevet kravet. I grelle tilfælde kan sanktionerne medføre, at det, der er tilbage af en kontanthjælp, ikke er tilstrækkeligt til at betale boligudgifter, hvilket kan medføre udsættelse af boligen for dem, der har bolig. Dette kan ske på trods af, at borgeren samtidig samarbejder med socialforvaltningen, og at der her er forståelse for, at borgeren ikke kan leve op til kravet om fremmøde. Ifølge interviewpersonerne skyldes dette manglende eller dårligt samspil mellem social- og beskæftigelsesforvaltningen og de lovgivningsmæssige rammer, som forvaltningerne arbejder under.

En myndigheds person fra socialforvaltningen fortæller om en sag, hvor en borger kom i klemme mellem netop social- og beskæftigelsesforvaltningen på grund af dårligt samarbejde mellem forvaltningerne:

*"En borger starter i forløb på jobcentret og modtager kontanthjælp. Noget går galt, og borger bliver sanktioneret. Vi tager derfor sammen på jobcentret d. 3. maj og taler med en sagsbehandler. Det aftales, at han tager kontakt og får stoppet sanktionen. Desuden aftales det, at borgeren starter i forløb på beskæftigelsescentret inden for 2 uger – hun skal blot afvente et opkald med startdato.*

*D. 15. maj retter jeg henvendelse på mail til sagsbehandleren på jobcentret, da borger stadig står som sanktioneret og desuden intet har hørt om opstart af forløb. Der ses ingen notater i jobcentrets system om mødet d. 3. maj. Sagsbehandleren svarer aldrig på mailen, og jeg ringer derfor d. 17. maj til jobcentret. De lover at bede den pågældende sagsbehandler om at ringe tilbage til mig samme dag. Jeg hører intet. Dagen efter d. 18. maj ringer jeg til jobcentret igen. Hende, jeg taler med, kan ikke se journalnotater på nogle af vores henvendelser. Hun skriver ned, at jeg skal ringes op – det bliver jeg ikke. Jeg ringer derfor igen til jobcentret d. 22. maj og taler med ny medarbejder, som vil forsøge at finde én, der kan hjælpe mig. Der sker intet.*

*D. 25. maj sender min afdelingsleder mail til afdelingsleder i jobcentret for at få løst problemet. Hun hører ikke tilbage. D. 30. maj sender jeg mail til den pågældende sagsbehandler, hovedmailen i beskæftigelsesforvaltningen samt afdelingslederen i jobcentret. Og så sker der noget. Sagsbehandleren tager kontakt d. 31. maj og lover, at der vil ske noget nu. Han har ingen notater lavet og kan derfor ikke huske borgers sag og beder mig om at sende en mail om borgers situation samt hvad vi aftalte d. 3. maj, da mødet var. Den 6. juni modtager jeg mail fra sagsbehandleren om, at han vil sætte kontanthjælpen i gang igen så hurtigt som muligt.” (Myndighedsperson i socialforvaltning)*

I eksemplet bliver borgeren sanktioneret, hvorefter myndighedspersonen i socialforvaltningen er i dialog med jobcentret i over en måned, før kontanthjælpen atter bliver sat i gang. Sagen illustrerer, hvad flere interviewpersoner oplever, nemlig at der er for langt fra socialforvaltningen til beskæftigelsesforvaltningen.

En myndighedsperson i en socialforvaltning fortæller om en lignende oplevelse, hvor en borger blev sanktioneret, fordi jobcentret vurderede, at det var et krav ifølge beskæftigelsesloven. Det skete på trods af, at der i den pågældende sag var samarbejdsvilje hos jobcentret og forståelse for, at konsekvensen af en sanktion kunne blive, at borgeren ville miste sin bolig og ende i hjemløshed.

Sanktioneringer af udsatte borgere i risiko for hjemløshed er således et eksempel på, at kommunernes fortolkning af henholdsvis beskæftigelseslovgivningen og sociallovgivningen kan være i modstrid med hinanden med store konsekvenser for borgeren.

Et andet eksempel på, at beskæftigelsesmålene overskygger det sociale arbejde, er ved bevilling af § 85-bøstøtte til en borger. Formålet med socialpædagogisk bistand er at yde hjælp til selvhjælp, således at borgeren kan leve et liv på egne betingelser. En gadesygeplejerske tilknyttet en § 110-boform fortæller, at det har kostet unødigt lang tid og besvær at få bevilget § 85-bøstøtte til en borger. Interviewpersonen fortæller yderligere, at da det på et tidspunkt lykkes at få bevilget § 85-bøstøtte, så er det ikke af den rette karakter:

*”Så bliver han faktisk bevilliget § 85 støtte 2-3 timer om ugen, men fra den forkerte vinkel. For den støtte er bevilliget med henblik på, at han skal i job. Han kan ikke få pension, selvom der er gået halvandet år siden, sagen startede. De har bevilliget ham en rollator nu efter halvandet år, for han kan ikke gå. Men de mener stadig, at han er klar til arbejdsmarked. Han kan ikke selv skære sin mad ud, han kan næsten ikke putte den i munden. Det er trist at se på, at et menneske går så meget i forfald, uden at man kan få den hjælp, man har brug for. Og så er det meget frustrerende at se, at der faktisk bliver bevilliget hjælp, men på det forkerte grundlag.” (Gadesygeplejerske)*

Borgeren har altså behov for bøstøtte, der skal give borgeren hjælp til at kunne klare sig i eget hjem. Men da det er jobcentret, der bevilger støtten, så er støtteperspektivet at bringe borgeren tættere på et arbejde. Således kan forvaltningernes forskellige fokus medvirke til, at der er forskel i den konkrete hjælp, der ydes til borgeren, på trods af at det er under samme paragraf.

Problemet forklares af en myndighedsperson fra socialforvaltningen i kommunen med, at bevillinger til bøstøtte til kontanthjælpsmodtagere foretages i jobcentret og af sagsbehandlere, der som oftest ikke har kendskab til borgeren og til målgruppen. Det er dog en praksis, de af samme årsag arbejder på at ændre i den pågældende kommune.

Et tredje eksempel på, at manglende samarbejde mellem socialforvaltningen og jobcentret kan have uheldige konsekvenser for borgeren, er, at støttekontaktpersoner efter § 99 i en kommune oplever udfordringer med at bistå borgeren i forhold til samtaler med jobcentret. De fortæller, at deres borgere har tendens til at tale egne evner og ambitioner op for at ”please” sagsbehandleren på jobcentret. Det kan betyde, at de bliver visiteret som jobparate, hvilket medfører krav, de ikke kan leve op til. Støttekontaktpersonerne forsøger derfor at holde borgeren fast på nogle mere realistiske forventninger til sig selv, hvilket kan føre til konflikt med sagsbehandleren på jobcentret, der mener, at støttekontaktpersonen taler borgerens evner ned.

En anden støttekontaktperson efter § 99 understreger, at denne form for konflikter myndighederne imellem er vigtige at undgå. Det fører til øget mistillid til kommunen, når den kommunale repræsentant optræder som henholdsvis medspiller og modspiller. Det er derfor afgørende, at sagsbehandleren på jobcentret og støttekontaktpersonen kender og respektere hinandens roller og opgaver, så de sammen kan afdække mulighederne for at støtte borgeren.

På grund af ovennævnte udfordringer arbejder alle kommuner, der er med i undersøgelsen, med at styrke kommunikationen og samarbejdet på tværs af socialforvaltningen og beskæftigelsesforvaltningen. I en kommune, hvor man er gået langt for at gøre dette, er de to forvaltninger lagt under samme tag og samme leder for kommunens socialt udsatte borgere. Det vil sige, at sagsbehandlere, der tager stilling til ydelser og eventuelle sanktioner af udsatte borgere, sidder i samme afdeling som dem, der bevilger sociale indsatser og støtte. I de sager, hvor det giver mening, sidder beskæftigelses-sagsbehandleren og socialsagsbehandleren således sammen og drøfter sagen. Det betyder, at de i fællesskab tager stilling til, om sanktionering af en borger vil være hensigtsmæssig for sagen, eller om det vil forværre borgerens situation. På samme måde tages der i fællesskab stilling til, om der kan findes en relevant beskæftigelsesindsats for borgeren, eller om borgeren skal have en anden indsats. Sagsbehandlerne har fortsat opdeltede arbejdsopgaver (henholdsvis social og beskæftigelse), så deres rolle ikke bliver for kompleks.

I andre kommuner arbejder man på mere eller mindre formaliseret vis på at undgå silo-opdelte forvaltninger gennem tæt samarbejde mellem sagsbehandlerne. Heri indgår blandt andet nogle fælles retningslinjer og arbejdsgange for sanktioneringer, der skal medvirke til at undgå, at socialt udsatte borgere sanktioneres. En støttekontaktperson fortæller følgende om, hvad et godt samarbejde kan betyde for borgerens sagsbehandling:

*"Jeg har tidligere haft møder med J og hans mentor. Mentor skulle afsluttes fra jobcentret, da der skulle en anden indsats til. Efter et par samtaler med borger og mentor stod det klart for mig, at de havde et virkelig godt samarbejde, at mentor har lavet et stort stykke arbejde og fået sat en masse i værk. Jeg vurderede, at jeg ikke på samme måde ville kunne støtte op om borger. For det første fordi jeg ikke ville kunne love at afsætte så meget tid til ham, som mentor gjorde, og for det andet fordi relationen ikke var der på samme måde. Jeg rettede derfor henvendelse til borgers sagsbehandler i beskæftigelsesforvaltningen og delte mine overvejelser. Sagsbehandleren lyttede til det og afgjorde, at mentor skulle blive på borger så længe som muligt. Alle var glade for denne beslutning. Et eksempel på at samarbejdet mellem forvaltninger fungerer, og at vi lytter til hinanden og har respekt for hinandens faglighed og vurderinger." (Støttekontaktperson efter § 99)*

Der er gode erfaringer med det øgede samarbejde på tværs af forvaltninger. En udfordring er dog, at det i høj grad er bundet op på personlig kontakt mellem forskellige myndigheds personer, der er placeret forskellige steder i kommunen. Det gør løsningen sårbar i forhold til ændringer og modsatrettede målsætninger i forvaltningerne. En mere holdbar praksis kunne således være en gennemgribende omstrukturering på tværs af forvaltningerne, så beskæftigelses-sager og socialsager samles under samme tag og samme ledelse.

Der er dog også den udfordring, at de to forvaltninger arbejder ud fra to forskellige lovgivninger med hver deres rammer og mål – det ændrer en omstrukturering i kommunen ikke på, indvender en myndigheds person i et interview. Interviewpersonen mener, at det er de lovgivningsmæssige rammer, der strider imod hinanden og står i vejen for en hensigtsmæssig indsats over for hjemløse borgere. Derudover påpeger interviewpersonen, at reglerne for datafortrolighed gør det vanskeligt at dele oplysninger, hvilket begrænser samarbejdet.

## **Kommunerne kommunikerer ikke i øjenhøjde**

Meget kommunikation fra kommunen foregår gennem brev eller e-boks. Det passer generelt målgruppen dårligt, vurderer blandt andet myndigheds personer i socialforvaltningen, fordi det hverken er et medie eller et sprog, som mange udsatte borgere er vant til at bruge. En sagsbehandler i et hjemløseteam vurderer, at samtlige af de borgere, han beskæftiger sig med, har et støttebehov i forhold til kommunikation med

myndigheden. Derfor visiterer de så vidt muligt § 85-bøstøtte til hjælp med at læse og forstå kommunikation fra kommunen. Selvom dette er en hjælp for borgeren, så er kommunikationen dog begrænset af antallet besøg fra bøstøttemedarbejderen, hvilket kan få uheldige konsekvenser, hvis henvendelsen fra kommunen omfatter krav eller forventninger til borgeren. Eksempler på, at kommunikationen går skævt, er, at borgere får besked om sanktioner via e-boks og ikke opdager det, før sanktioneringen har været effektueret i længere tid.

Selve formidlingen af eksempelvis sanktioner er en udfordring. Sanktioner er beskrevet i et brev, hvor afgørelsen står beskrevet efter en opremsning af love og regler på flere sider. Ifølge myndighedspersoner i en socialforvaltning skyldes dette et hensyn til borgerens retssikkerhed.

*"De skal jo være lovlige, og det er også fint. Der er bare rigtig mange borgere, der går kolde i det her eller læser det forkert. I et typisk afgørelsesbrev fra en ydelsesenhed, så står hele formålsparagraffen og bekendtgørelsen og 'hvis du påtænker og så videre'. Så står der - lige før klagevejledningen - 'vi påtænker, at du skal inden kl. dét give lyd omkring dét'. Det er ikke ualmindeligt, at sådan et brev er på 5-6 sider, og det reelle tekst, du skal læse, er på tre linjer."* (Myndighedsperson i socialforvaltningen)

På den måde er der to modsatrettede hensyn, hvor kommunens brug af standardskrivelser med inddragelse af kompliceret lovtæst overskygger hensynet til formidlingen af budskabet - og det kan i nogle tilfælde have afgørende konsekvenser for borgeren.

### **Handleplaner opleves ikke altid som relevant af borgeren**

Efter servicelovens § 141 skal kommunen tilbyde at udarbejde en handleplan til borgere med alvorlige sociale problemer. Formålet med en handleplan er at skabe sammenhæng og koordinering i de indsatser, som er bevilget. Det kan for eksempel være koordinering og sammenhæng mellem beskæftigelsesindsatser, misbrugsbehandling, bøstøtte og psykiatrisk behandling. Handleplanen er således et redskab til at fremme en sammenhængende og helhedsorienteret indsats.

Det er ikke alle borgere, der får tilbudt en handleplan, selvom de er i målgruppen for det. En årsag hertil er, ifølge en medarbejder i en NGO, at der i forvejen bliver lavet mange planer, og at man ikke vil overbebyrde borgeren med flere.

En anden udfordring, der beskrives, er, at handleplanerne ikke altid er meningsfulde for borgeren, fordi målene er for langsigtede og abstrakte eller formuleret i et sprog, som borgeren ikke kender. En støttekontaktperson, der selv tidligere har udformet handleplaner i en stilling i kommunen, forklarer om baggrunden for det problem:

*"Både fordi man er mega presset i de stillinger, og man skal jo have et kendskab til de pågældende mennesker for at kunne lave en ordentlig handleplan. Det vil sige, at du skal rent faktisk snakke med det pågældende menneske for, at det kan blive en god handleplan. Men jeg vil altså sige, jeg har lavet en del handleplaner stort set uden at have mødt dem."*  
(Støttekontaktperson efter servicelovens § 99)

Og selvom sagsbehandleren sidder sammen med borgeren, er det ikke sikkert, at handleplanen bliver mere relevant for borgeren, fortæller interviewpersonen videre:

*"Når en borger for eksempel sidder ude på et jobcenter, så er de da skide bange, og så bliver der spurgt 'hvad skal vi gøre for at hjælpe dig', og så ender de med at sige et eller andet, som de slet ikke mener. Fordi de siger dét, de tror sagsbehandleren gerne vil høre, for så kan de hurtigt komme ud af døren igen. De oplever, at det er farligt at sidde hos jobcentret. Det er mega angstprovokerende for dem. Det er ikke det reelle billede, der kommer frem. Når man [borgeren] går ud, så er man totalt tom i hovedet, og 'fik jeg overhovedet sagt det, som var vigtigt?' Og så hedder det 'min plan' i dag, men den eneste, som ikke er med, det er mig, som*

*det hele handler om. Altså sagsbehandlingen bliver jo rundt om personen og aldrig med udgangspunkt i personen.” (støttekontaktperson efter servicelovens § 99)*

Ifølge interviewpersonen, og flere andre interviewpersoner, udarbejdes mange handleplaner på et mangelfuldt grundlag og uden reelt at have fået borgerens perspektiv med på trods af, at det er borgerens plan. Det betyder, at handleplanen bliver uforståelig for borgeren og også mindre anvendelig for de myndighedspersoner, der skal sørge for, at den bliver implementeret.

*”Handleplanerne, det kan være det der med ’hold op med at drikke, gør dit og gør dat’, og der kan det være svært, for så er det jo faktisk det, vi skal gå ind og arbejde med. Det er det, der står i handleplanen, hvor på den anden måde [Housing First], der kan man tage lidt mere fat i det, der faktisk er vigtigst for at nå hen til noget andet. Så på den måde kan jeg meget bedre lide at arbejde med de her Housing First-metoder.” (Støttekontaktperson efter servicelovens § 99)*

På en § 110-boform fortæller forstanderen, at borgerne typisk er mere engagerede i opholdsplanen, der udarbejdes på boformen, end i handleplanen, netop fordi målene der er mere overskuelige og baserede på borgerens mest aktuelle behov. Opholdsplanerne indeholder typisk små skridt i forhold til at kunne få en holdbar hverdag op at stå, såsom at spise tre gange om dagen eller at gå i bad. Optimalt set er opholdsplan og handleplan samstemt.

I en kommune forsøger man at sikre borgerinddragelsen og handleplanens relevans ved at lade handleplanen være en del af målet for netværksmøder, hvor borgeren sidder sammen med relevante aktører og behandlere. Møderne ledes af en sagsbehandler fra socialforvaltningen med en koordinerende rolle, der skal sikre, at borgerens ønsker og behov kommer i centrum og udformer en handleplan på baggrund af netværksmødet. Forud for mødet afholder sagsbehandleren et formøde med borgeren, hvor borgeren selv kan være med til at bestemme, hvem der skal med til netværksmødet. For eksempel kan borgeren have behov for, at jobcentret ikke er en del af samarbejdet i den første periode, hvis borgeren gerne vil fokusere på andre problematikker eller har dårlige oplevelser med jobcentret. På den måde bidrager netværksmødet og handleplanen til en helhedsorienteret indsats, der tager udgangspunkt i borgerens egne behov og situation.

### **Hvilken kommune er opholdskommune?**

Et særligt benspænd for at sikre relevant støtte er det forhold, at hjemløse borgere ofte krydser kommunegrænser, og at reglerne om opholdskommune, handlekommune og betalingskommune er meget komplekse.

Ifølge retssikkerhedsloven er udgangspunktet, at det er borgerens opholdskommune, der også er handlekommune og betalingskommune og dermed har pligt til at yde hjælp og betale for den. Opholdskommunen er den kommune, hvor borgeren bor, eller hvor borgeren sædvanligvis opholder sig. Men når borgeren ikke har en bolig og overnatter forskellige steder, kan det være vanskeligt at fastslå, hvilken kommune der er borgerens opholdskommune, og som dermed skal yde hjælp.

Flere interviewpersoner oplever, at det er svært for hjemløse borgere at få anerkendt et tilhørsforhold til en kommune og dermed få adgang til hjælp det pågældende sted. Flere oplever, at borgeren selv skal kunne dokumentere, at vedkommende hører til i den pågældende kommune, og at det for borgere, der ikke har haft en fast adresse i lang tid, kan være svært at bevise et fast ophold. Det kan for eksempel være hjemløse borgere, der flakker rundt mellem venner og bekendte og således har adresser forskellige steder i kortere eller længere tid. Manglen på dokumentation kan føre til langvarige tvister mellem kommuner om, hvem der har ansvar for borgeren. Der kan fra kommunens side være interesse i at undgå, at hjemløse borgere tager ophold i kommunen, da de opleves som omkostningstunge borgere at have boende.

Sagerne kan trække yderligere i langdrag af, at de skal igennem Ankestyrelsen for at få afgjort, hvilken kommune, der har pligt til at yde hjælp. Samtidigt fortæller interviewpersoner fra både §110-boformer, sociale



myndigheder og NGO'er, at de bruger uhensigtsmæssigt mange ressourcer på at indsamle dokumentation på et kommunalt tilhørsforhold sammen med borgeren.

Interviewpersoner fra § 110-boformer og en NGO peger på, at den mellemkommunale tvist om borgerens tilhørsforhold har negative konsekvenser for borgeren, som forbliver i en midlertidig position i unødigt lang tid.

### **Mange hjemløse på § 110-boformer modtager hjælp fra to forskellige kommuner samtidig**

Der gælder særlige regler for, hvilken kommune der er handlekommune, når en borger er indskrevet på en § 110-boform i en anden kommune end vedkommendes oprindelige opholdskommune. Her er det den oprindelige opholdskommune, der fortsat er handle- og betalingskommune i forhold til ydelser efter serviceloven, mens øvrige ydelser skal ydes af den nye opholdskommune, hvilket ofte efter en periode vil være den kommune, hvor § 110-boformen ligger. Mange hjemløse på § 110-boformer modtager derfor hjælp fra to forskellige kommuner samtidig.

Flere interviewpersoner oplever, at borgere, der efter et ophold på en § 110-boform ønsker at finde bolig i en anden kommune end deres oprindelige opholdskommune, må finde den på egen hånd, fordi den oprindelige opholdskommune ikke kan yde hjælp til at finde bolig i en anden kommune. Hvis ikke borgeren er i stand til at finde en bolig på egen hånd, er vedkommende nødt til at forblive i sin oprindelige opholdskommune, medmindre kommunerne laver mellemkommunale samarbejdsaftaler.

Ifølge flere interviewpersoner fra socialforvaltninger medfører borgernes ophold i en anden kommune desuden vanskeligheder i forhold til samarbejdet på tværs af aktører. Det betyder nemlig, at medarbejdere i socialforvaltningen skal samarbejde med eksempelvis jobcentret i en kommune, hvor de ikke har en samarbejdsrelation, som de har i deres egen kommune. Disse samarbejdsrelationer er, ifølge interviewpersonerne, vigtige for at kunne lave gode og hurtige indsatser for borgeren og for den helhedsorienterede støtte.

I alle kommuner, der indgår i undersøgelsen, er der eksempler på gode samarbejdsrelationer mellem myndighederne og § 110-boformerne internt i kommunen, hvilket kan bidrage til en god overgang fra bostedet til egen bolig. Derimod opstår der udfordringer, når borgeren opholder sig på en § 110-boform uden for sin oprindelige opholdskommune. Der er ikke altid det samme gode samarbejde mellem bostedet og kommuner langt væk. For eksempel er der ikke faste aftaler om fremskudt sagsbehandling, og de to parter er ikke i kontakt med hinanden jævnligt, hvis der ikke er mange borgere fra kommunen på det pågældende bosted. Det kan blandt andet have betydning for, hvor hurtigt der bliver fundet en bolig til borgeren, og hvor hurtigt der bliver etableret bostøtte, når borgeren flytter tilbage til kommunen.

Problematikken med ansvarsfordelingen mellem kommuner tyder på, at der kunne være behov for en slags samarbejdsaftale på § 110-området for hver kommune på linje med den, der er hos Kriminalforsorgen. Her kan det fremgå, hvem bostedet skal kontakte, når en borger bliver indskrevet, og hvordan. Dette vil understøtte det landsdækkende selvmøderprincip, som i udgangspunktet giver hjemløse borgere let adgang til midlertidigt ophold, uanset hvor de opholder sig i landet.

# Kritiske overgange

---

At en borger er færdigbehandlet i psykiatrien eller har afsonet en dom, er ofte ikke ensbetydende med, at personen er klar til at stå på egne ben. I grelle tilfælde bliver borgere udskrevet til hjemløshed eller til en situation, der inden for kort tid fører til hjemløshed. I disse kritiske overgange er det afgørende, at myndighederne arbejder sammen, så borgeren ikke mister kontakten til støttende indsatser.

Dette kapitel handler om løsladelse fra kriminalforsorgen og udskrivning fra regionspsykiatrien for borgere i hjemløshed eller risiko for hjemløshed. Der findes også andre kritiske overgange for borgere, der er i risiko for at rammes af hjemløshed, såsom udskrivningen fra somatiske sygehuse eller overgangen fra barn til voksen, men de indgår ikke i indeværende rapport.

## Køreplan for God Løsladelse er ikke fuldt ud implementeret

Ifølge Køreplan for God Løsladelse skal kommunale sagsbehandlere indkaldes til et løsladelsesmøde mindst tre måneder inden løsladelse. Her inddrages jobcenter og misbrugsbehandlere, hvis det er relevant, og i fællesskab udarbejdes en plan for løsladelsen. Planen skal sikre, at borgeren kan løslades til en hensigtsmæssig boligsituation, og at der er etableret kontakt til relevante myndighedspersoner og behandling, så det ene system ikke slipper, før et andet har fat.

Myndighedspersoner fra en socialforvaltning fortæller, at den gode løsladelse endnu ikke fungerer efter hensigten i deres kommune. En udfordring for de kommunale myndigheder er, at de ikke altid får besked om, at en borger afsoner i et fængsel. Og når de bliver indkaldt til løsladelsesmøde, sker dette ofte for sent til, at de kan nå at planlægge, hvad der skal ske ved løsladelsen. De når sjældent at finde en bolig til borgere, der løslades efter at have afsonet en dom. Det betyder, at borgerne bliver løsladt til hjemløshed, til et bosted eller til en sofa hos en kammerat - ifølge interviewpersonerne noget, der risikerer at føre borgeren tilbage i kriminalitet.

Ifølge en medarbejder i Kriminalforsorgen går det fremad med samarbejdet om den gode løsladelse, men Kriminalforsorgen oplever også, at de endnu ikke er i mål med at implementere strategien. En af udfordringerne er, at man ofte ikke når at koordinere møder mellem kriminalforsorgen og myndighederne og udarbejde en handleplan, når borgeren afsoner i kort tid.

I forhold til det problem, at de sociale myndigheder ikke altid får besked om, at en borger er indsat i et fængsel, forklarer Kriminalforsorgen, at ydelseskontoret gives besked ved indskrivning, og Folkeregistret gives besked ved domme på over tre måneder. Hvis en dom er kortere end tre måneder, og borgeren ikke modtager en ydelse, så får de kommunale myndigheder ikke nødvendigvis besked. Samtidigt er det ikke sikkert, at beskeden passerer videre til de rette myndighedspersoner i socialforvaltningen, når ydelseskontoret har fået besked.

En anden udfordring ved løsladelse er, ifølge myndighedspersoner fra socialforvaltningen i en kommune, at det kan være svært at optage indskudslån til en bolig, mens man afsoner en straf. Problemet består i, at borgeren skal møde personligt op i banken og underskrive papirerne for at optage et indskudslån. Det kræver, at Kriminalforsorgen eller politiet følger borgeren til banken fra henholdsvis fængsel eller i arresthus, hvilket de ikke altid prioriterer at bruge ressourcer på.

I en kommune kompliceres en sag yderligere af, at borgeren ikke har noget gyldigt sundhedskort, og at et sundhedskort kun udstedes mod betaling, med fast adresse samt personligt fremmøde:

*"C har tidligere været forsøgt løsladt efter 'God løsladelse' til egen bolig, men når aldrig at tage ophold i lejlighed, da han bliver løsladt uden forsørgelse og derfor hurtigt fængsles igen. C hæfter for indskud med videre i daværende lejlighed, uden nogensinde at have sat fod i den. C har tidligere lån og derfor ikke mulighed for at få et nyt. Det lykkedes med*

*overordentligt besvær at få bevilget et nyt alligevel. Under afsoning findes der bolig. Der kobles massiv bostøtte på, som starter op inden løsladelse, og der er plan for opstart i rusmiddelbehandling samt mulig praktik.*

*Der blev bevilget et ekstra indskudslån, men det koster 500 kr. at oprette, hvilket C ikke havde. Ligeledes problematiseres det af, at lånedokumenterne skal underskrives i banken, og C afsonede i et lukket fængsel. Ved oprettelse af lån skal der desuden fremvises gyldigt sundhedskort samt billedlegitimation. Sundhedskort udstedes kun mod betaling, med fast adresse samt personligt fremmøde. Billed-ID udstedes kun ved personligt fremmøde, betaling og fremvisning af andet gyldigt legitimation.*

*C stod altså uden mulighed for at overleve på lovlig vis, stifte lejeforhold i forhold til bolig, oprette boliglån, bevise hvem han er, få prøveløsladelse til trods for eksemplarisk opførsel eller modtage ydelse, da dokumenter fra banken kræver personligt fremmøde. Det er fra ydelse ikke muligt at dække transport i forhold til praktik, dette indtil der bliver udbetalt en hel kontanthjælp, hvilket derfor umuliggør, at C kan starte i sin praktik efter løsladelse.*

*Hvis alle procedurer var fulgt, så havde situationen været følgende:*

*C var blevet løsladt til hjemløshed og uden mulighed for at opnå bolig, uden forsørgelse, uden mulighed for koordinering i forhold til rusmiddelbehandling, uden praktikplads og uden ejendele.” (Myndighedsperson i socialforvaltning)*

Eksemplet understreger vigtigheden af at afholde løsladelsesmødet, der er en central del af Køreplan for God Løsladelse. Det viser også, hvordan krav i forskellige systemer kan stå i vejen for at få borgere ud i egen bolig. Mere specifikt er det krav om fremmøde og omkostninger ved optagelse af lån, som kan være svære eller umulige at efterleve for en borger, der afsoner i fængsel, medmindre de involverede instanser har mulighed for at udvise en vis fleksibilitet.

### **Udfordringer med løsladelse til sofaer hos venner og bekendte**

For at blive prøveløsladt fra et fængsel skal der være en bolig at løslade til. Det betyder, ifølge Kriminalforsorgen, at fængselsindsatte borgere ofte laver aftaler med venner og bekendte om at flytte midlertidigt ind hos dem. Det kan ifølge Kriminalforsorgen både være en fordel og en ulempe for borgeren.

Ulempen er, at borgeren risikerer at flytte tilbage til det miljø, der i første omgang var medårsag til borgerens kriminelle løbebane. Det øger risikoen for recidiv. Derudover er det ikke sikkert, at borgeren kan blive boende hos en bekendt ret længe, hvorfor det kan medføre hjemløshed kort efter.

Fordelen er, at borgeren kan blive prøveløsladt under vilkår og tilsyn, hvilket gør det muligt for Kriminalforsorgen at skabe en mere hensigtsmæssig overgang fra fængslet, og samtidigt behøver borgeren ikke afsone den fulde dom. Hvis borgeren derimod afsoner fuld tid, så slipper Kriminalforsorgen borgeren uden bindinger, og der er risiko for, at borgeren tager hen til de samme venner og bekendte.

Det grundlæggende problem er, at socialforvaltningen ikke når at finde en fornuftig boligløsning, inden borgeren løslades. Derfor er et vigtigt fokus, ifølge både myndighedspersoner fra en socialforvaltning og Kriminalforsorgen, at der koordineres mellem de forskellige parter under varetægt og afsoning. Det indebærer, at borgeren bliver skrevet op til en bolig under afsoningen, som vedkommende kan flytte ind i efter endt afsoning.

### **Manglende overlap mellem psykiatri og kommune**

Interviewmaterialet indeholder flere fortællinger om, at hjemløse borgere udskrives fra et psykiatrisk sygehus, uden at en anden instans følger op, hvor sygehuset slipper. Nogle gange sker udskrivningen for tidligt, det vil sige før borgeren er stabiliseret og stadig har behov for indlæggelse. I andre tilfælde er udskrivningen ikke

koordineret med andre myndigheder i tide. I værste fald får myndigheden først besked om borgerens indlæggelse ved udskrivning. Det betyder, at de sociale myndigheder ikke har tilstrækkelig mulighed for at finde bolig eller visitere borgeren til en relevant indsats, for eksempel bostøtte. Konsekvensen kan være, fortæller interviewpersoner, at borgere falder tilbage til samme psykiske tilstand som inden indlæggelsen umiddelbart efter udskrivningen. En leder af en varместue illustrerer problemet med en borger med en svær psykisk sygdom, der er blevet indlagt på psykiatrisk afdeling:

*“Så har han fået orlov og sidder nede hos mig. Her er han begyndt at tage sin depotmedicin og er begyndt at ligne den mand, han kunne være, og var til at snakke med. Så vi har en samtale, hvor han fortæller, at der skal være et møde her på tirsdag. Men det er jeg ikke blevet informeret om. Og efter at have ringet til psykiatrisk afdeling viser det sig, at der er flere andre, herunder personale fra § 110-tilbuddet, som heller ikke er blevet oplyst om mødet. Det er et udskrivningsmøde, som de kalder et handleplansmøde, og det møder vi op til. Personalet på psykiatrisk afdeling hævder, at han er stabil, men vi sidder alle sammen og argumenterer for, at nu er han kun stabiliseret. Han er nået til et niveau, hvor vi måske kan arbejde stille og roligt med ham. Men de er klar til at udskrive ham. Og dagen efter er han på gaden igen. De har ikke lavet nogen handleplan, der rækker længere frem, end at nu skal I gå hjem og prøve at finde en bolig til ham. Men problemet er, at når han ikke får sin depotmedicin stabilt, så ændrer hans karakter sig lynhurtigt. Så er han tilbage i den møgsituation, som han startede i, og alting går bare ned af bakke. Vi har jo ikke haft tid til at finde bolig eller § 85 støtte til ham.” (Leder af en varместue)*

Ifølge lederen af varместuen er det et problem, at der ikke er mulighed for at være indlagt længe nok til, at borgeren er færdigbehandlet og kan gå i gang med genoptræning. Udskrives borgeren inden vedkommende er færdigbehandlet, er der stor risiko for tilbagefald.

Derudover viser eksemplet, at koordineringen mellem psykiatrisk afdeling og relevante aktører ikke altid fungerer, da interviewpersonen og personalet fra § 110-boformen ikke var blevet oplyst om udskrivningsmødet og kun fandt ud af det ved et tilfælde.

At der mangler en ordentlig løsning på udskrivning fra psykiatrisk afdeling, bakkes op af en medarbejder fra regionspsykiatrien. Hun fortæller om en ung, hjemløs mand, som var blevet udskrevet fra psykiatrisk afdeling, men med opfølgende behandling. Interviewpersonen kontaktede socialforvaltningen for at få hjælp til bolig og den opfølgende behandling, men her fik hun besked om, at hun selv måtte ringe rundt til § 110-boformer for at finde en plads til borgeren. Borgeren havde derimod behov for ro og tryghed, og for at blive støttet i at kunne følge den efterfølgende behandling, hvilket interviewpersonen oplever som svært at få § 110-boformerne til. Det lykkedes medarbejderen at finde en plads på et bosted, men der gik kun få dage, før han blev smidt ud, da han faldt tilbage i misbrug. Borgeren endte på gaden og mistede forbindelsen til sin behandling.

Interviewpersonerne oplever, at problemet med manglende sammenhæng mellem psykiatrien og socialforvaltningen først og fremmest skyldes, at de psykiatriske sygehuse er for pressede på tid og pladser. Flere fortæller om borgere, der er blevet udskrevet midlertidigt for at kunne gøre plads til en mere akut patient eller for at kunne lukke en afdeling over weekenden. En leder for et gadeplansteam i regionspsykiatrien fortæller, at hun ofte ikke når at blive kontaktet i tide på trods af en aftale om, at de psykiatriske afdelinger skal kontakte hende ved indlæggelsen af en borger.

Inden for de eksisterende ressourcemæssige rammer er der dog også eksempler på, at kommuner og regioner opnår gode forløb med hjemløse borgere i psykiatrien. Et af de forsøg, der er blevet nævnt i forhold til at skabe bedre overlap fra psykiatrien, er at styrke samarbejdet mellem socialforvaltning og psykiatri. Fremskudt sagsbehandling på psykiatriske afdelinger øger tilsyneladende muligheden for at finde en boligløsning til borgeren inden udskrivning. Ifølge bostøttemedarbejdere og myndighedspersoner er den fremskudte sagsbehandling dog begrænset til et besøg om ugen eller færre, og ofte er patienter indlagt for kort tid til, at sagsbehandleren kan afsøge boligmuligheder eller bevilge bostøtte ved udskrivningen.

I en kommune er der gode erfaringer med, at § 110-boformer beder om en behandlingsplan fra den psykiatriske afdeling, hvis en borger udskrives til bostedet. Det gør det lettere for dem at vide, hvad de skal være opmærksomme på i deres indsats til borgeren.

I en anden kommune er en medarbejder ansat som brobygger mellem regionspsykiatrien, misbrugsbehandlingen, de praktiserende læger og de kommunale myndigheder. Den brobyggende medarbejder har desuden ansvar for at koordinere udskrivinger fra psykiatriske afdelinger. Et af de redskaber, medarbejderen anvender for ikke at tabe borgeren ved overgangen fra psykiatrien, er tildeling af en udskrivningsmentor efter beskæftigelsesindsatslovens § 31b. Det giver mulighed for i fællesskab at vurdere, om borgeren har behov for længerevarende opfølgning efter udskrivningen. Da udskrivningsmentoren kan starte allerede under indlæggelsen, kan mentoren desuden være med til at følge borgeren i den kritiske overgang fra sygehuset. På baggrund af disse erfaringer kan det anbefales, at andre kommuner også arbejder med implementering af bestemmelsen om udskrivningsmentorer.

Overordnet peger undersøgelsen på, at der kan være behov for øget fokus på ind- og udskrivning i psykiatrien, så borgere ikke risikerer at blive tabt efter et behandlingsforløb. Det kan være i form af en person, der følger borgeren fra indlæggelse til udskrivning og etablering i en bolig, som en interviewperson ønsker sig, og som udskrivningsmentoren delvist er et eksempel på. Det kan også være i form af et sæt retningslinjer for god ind- og udskrivning på linje med Kriminalforsorgens Køreplan for God Løsladelse.

### **Manglende samspil mellem psykiatrisk behandling og misbrugsbehandling**

Nogle steder i psykiatrien stilles der krav om, at borgerne er stoffri, før de kan komme i behandling. Det samme krav kan imidlertid stilles i misbrugsbehandlingen – at borgeren skal være behandlet for en psykisk lidelse, inden misbrugsbehandling kan påbegyndes. Således fortæller flere interviewpersoner, at borgere risikere at stå i et limbo uden at modtage hverken den ene eller den anden behandling.

Der findes eksempler på, at kommuner og regioner forsøger at skabe et samlet tilbud for borgere med dobbeltdiagnoser, så borgeren ikke bliver kasterbold mellem to forskellige behandlingsinstanser. En interviewperson i distriktspsykiatrien mener, at det er den form for opblødning af grænserne mellem kommune og region og kommunerne imellem, der skal til for at skabe bedre behandlingstilbud for borgere, der både har psykiske sygdomme og misbrugsproblemer.

I en kommune forsøger en brobyggende medarbejder inden for psykiatrien at aftale længere forløb med sygehusene. Medarbejderen oplever, at hvis kommunen kan stille med nogle fornuftige opfølgende tilbud – for eksempel botilbud eller bostøtte – efter indlæggelsen, så er de psykiatriske afdelinger mere indstillet på at lade borgeren være indlagt så længe, det er påkrævet.

## Bostøtte - fra bolig til hjem

---

For nogle borgere er det ikke blot manglen på bolig, der har bragt dem ud i hjemløshed, men også problemer med at opholde sig i egen bolig. Blandt unge hjemløse kan der endda være borgere, der aldrig har været i egen bolig og derfor skal have helt grundlæggende hjælp til, hvordan man bor i egen bolig. Under alle omstændigheder har de fleste hjemløse borgere behov for hjælp til at indrette sig og til at begå sig på egen hånd, når de flytter ud i egen bolig. Derfor er bostøtte et helt centralt element i arbejdet med hjemløshed. Bostøtte ydes som regel af kommunen efter servicelovens § 85, men der er også en form for bostøtte i efterforsorgen, som ofte er en del af § 110-boformernes ydelser.

Socialstyrelsen har de senere år anbefalet, at kommunerne skal arbejde efter Housing First-tilgangen. Ifølge Housing First er en stabil boligsituation forudsætningen for, at borgeren kan arbejde med andre sociale og sundhedsmæssige udfordringer, herunder misbrug og psykisk sygdom. Housing First-tilgangens fokus på at få intensiv støtte i egen bolig står i modsætning til den såkaldte trappetrinsmodel, hvor man anser det som afgørende, at borgeren skal være boligparat inden vedkommende kommer i egen bolig.

### Housing First kræver boliger og ressourcer

I de fleste af de kommuner, der indgår i undersøgelsen, er Housing First-tilgangen ikke gennemgående i kommunernes tilgang til hjemløshed. En af de store udfordringer er mangel på boliger. Housing First forudsætter, at der er boliger til rådighed for borgeren, og derfor er der flere myndighedspersoner og NGO'er, der anser det for at være vanskeligt at implementere Housing First. Adgangen til boliger bliver uddybet i kapitlet "Mangel på relevante boliger".

En anden udfordring er mangel på ressourcer. Et centralt element i Housing First er de mere intensive bostøttemetoder, så borgeren hurtigt kan komme i eget hjem med den rette støtte. Med Housing First følger bostøttemetoderne CTI, ICM og ACT, der kan benyttes under servicelovens § 85. CTI er bostøtte i op til ni måneder, mens de andre bostøttemetoder ikke er tidsbegrænsede. CTI anvendes i vid udstrækning i kommunerne, efter interviewene at dømme, og der er gode erfaringer med metoden. ACT er den mest intensive bostøttemetode og derfor den mest omkostningstunge. I de fem kommuner i indeværende undersøgelse er det den mindst anvendte metode. Dette på trods af, at resultater fra Hjemløsestrategien viser, at metoden er meget virksom. I én kommune er de først efter længere tid begyndt at bruge ACT til unge hjemløse på grund af manglende ressourcer til denne intensive støtte. Deres umiddelbare resultater er gode, men myndighedspersonen fra socialforvaltningen i kommunen vurderer, at det også fremadrettet er begrænset, hvor meget de kommer til at benytte metoden på grund af manglende ressourcer.

Utilstrækkelig bostøtte kan resultere i, at borgerne vender tilbage til § 110-boformen, hvor de kom fra. En forstander på en § 110-boform for unge nævner, at tilbagevendende borgere på herberget typisk er dem, der netop har fået tildelt for lidt bostøtte og derfor ikke kan fungere i egen bolig. Ofte lykkes det dog bostedet at få myndighed til at følge op med yderligere bostøtte, hvis den første bevilling viser sig at være utilstrækkelig.

### Housing First er en kulturændring

Et andet omdrejningspunkt for, om Housing First bliver en succes, er, at alle aktører er inddragede og fælles om tilgangen. Tilgangen bygger på en helhedsorienteret indsats, hvor alle aktører orienterer sig mod fastholdelse og støtte af borgeren i egen bolig.

I én af kommunerne i undersøgelsen er der generelt gode erfaringer med Housing First, og tilgangen gennemsyrrer kommunens arbejde med hjemløse borgere og borgere i risiko for hjemløshed. De gode erfaringer skyldes flere ting, men helt overordnet handler det om et målrettet arbejde med at skabe en kulturændring blandt alle relevante aktører – inden for og uden for kommunen. Mere specifikt handler det, ifølge medarbejdere i kommunen, om følgende:

- En klar definition af målet og midlerne, der konstant italesættes gennem alle led i kommunen. Det kræver først og fremmest et fælles ledelsesmæssigt fokus på – og prioritering af – tilgangen. Et benspænd i forhold til dette er, at den ledelsesmæssige forståelse af konceptet risikerer at gå tabt, når der omstruktureres internt i kommunen, eller når ledere og ansatte udskiftes. Derfor er det nødvendigt, at man hele tiden italesætter tilgangen og gentager metoden og principperne for nye medarbejdere og ledere.
- En helhedsorienteret indsats omkring borgeren forstået på den måde, at alle aktører, der er i berøring med borgeren, inddrages. Det indebærer oparbejdelse af netværk bestående af blandt andet varmemestre, boligorganisationer, frivillige organisationer, politi, naboer m.fl. Det indebærer også, at de kommunale forvaltninger samarbejder om at fastholde borgeren i egen bolig – først og fremmest på tværs af socialforvaltning og beskæftigelsesforvaltning.
- Motivering og støtte af borgeren i forhold til at komme i egen bolig, så der fra borgerens side også er en tro på, at vedkommende kan blive i stand til at bo i egen bolig.

Kommunen anbefaler, at disse elementer indgår i andre kommuners arbejde med Housing First.

### Der skal være kontinuitet i bostøtten

Ifølge bostøttemedarbejdere afhænger bostøtteindsatsen af, at bostøttemedarbejderen får etableret en god relation til borgeren. Derfor er det u hensigtsmæssigt for arbejdet, hvis en bevilget bostøtte ophører og bliver erstattet af en ny bevilling og en ny person. Det kan for eksempel ske, når et CTI-forløb er afsluttet efter de ni måneder, som indsatsen varer, og der er behov for en anden type bostøtte – for eksempel ICM eller ACT – som varetages af en anden person. Et andet eksempel er, når efterforsorgen fra § 110-boformen ophører og erstattes af § 85-bostøtte med personsift. Det medfører igen, at borgeren skal indstille sig på at samarbejde med en ny person, og relationsopbygningen starter således forfra.

I en kommune anbefales det derfor, og på baggrund af egne erfaringer, at bostøttemedarbejdere både skal kunne varetage CTI og andre bostøttemetoder, og at det desuden er de samme personer, der står for efterforsorgen. Det kan de gøre i den kommune, fordi midler til efterforsorgen kombineres og tænkes sammen med bevilling til § 85. Resultatet er, at de kan tilpasse et bostøtteforløb til borgerens behov gennem den samme bostøtteperson, også selvom bevillingen til forløbet ændrer sig undervejs. Således sikres kontinuitet for borgeren.

### Bostøtten skal gerne visiteres tidligt og i tilstrækkeligt omfang

Det fremgår af flere interviews, at ikke alle borgere er interesseret i, at bostøttemedarbejdere blander sig i deres liv, når først de har fået egen bolig på trods af, at bostøtten kan være afgørende for deres mulighed for at fastholde boligen. Mistro til bostøtten kan betyde, at borgere indimellem nægter at få bostøttemedarbejdere ind i deres hjem. I nedenstående citat fortæller en sagsbehandler fra socialforvaltningen om, hvilke konsekvenser det kan have, hvis ikke bostøttemedarbejderen kan få skabt en relation til borgeren:

*"Vi har et eksempel på en, der har sagt bostøtte fra både to og tre gange. Vi har hver gang lagt planer og alting, hvor vedkommende har været her [på en §110-boform], og alting er sat i gang. Og lige så snart vedkommende kommer ud i egen bolig, så bliver døren låst. Så vil vedkommende ikke have bostøtten ind. Og så går der maks. tre måneder, så er vedkommende tilbage igen på bostedet, fordi vedkommende ikke kunne betale husleje".*

(Myndighedsperson i socialforvaltningen)

Det fremgår, at en af de faktorer, der gør det lettere at samarbejde med borgeren, er, hvis borgeren kender til bostøttemedarbejderen, inden borgeren flytter i egen bolig. Det giver mulighed for at etablere en tillidsbaseret relation forud for flytningen, der kan føre til et mere trygt samarbejde, frem for at bostøtten er en ukendt person. Når bostøtten er med i overgangen fra bosted til egen bolig, kan vedkommende desuden være med fra den dag, borgeren træder ind ad døren. Det bidrager til en god overgang og mindsker risiko for tilbagefald.

Unge hjemløse kan være særligt udfordrede, når de kommer i egen bolig, da mange aldrig har boet alene før og kan have behov for intensiv støtte til at få hverdagen til at fungere. Det fortæller en myndighedsperson med særligt fokus på unge. Samtidigt kan de unge have svært ved at sætte grænser for, hvem der må benytte sig af boligen og på hvilke præmisser. Der er tilfælde, hvor andre hjemløse i den unges netværk flytter med ind i lejligheden, så den unge til sidst ikke selv kan opholde sig i boligen og ender med at miste den. En relevant bostøtte er således en støtte til at håndtere mange forskellige problemstillinger og en støtte, som tager udgangspunkt i den pågældende borgers samlede situation.

Flere myndighedspersoner i socialforvaltninger fortæller, at en faktor, som også kan have afgørende betydning for at borgeren kan fungere i sin bolig, er, at borgeren gennem bostøtten får hjælp til at blive en del af det nye lokalmiljø. Det handler både om, at borgeren skal føle sig tryk og "hjemme" i det nye lokalmiljø, men det handler også om at hjælpe borgeren med at blive en del af nye netværk, så borgeren ikke falder tilbage i gamle miljøer, hvis vedkommende ikke ønsker det.

Det varierer fra kommune til kommune, hvordan bostøtten er struktureret. I nogle kommuner er bostøtten forankret på § 110-boformer. En fordel ved dette er, at bostøttemedarbejderen lærer borgeren at kende under opholdet, så der kan etableres en relation, inden borgeren flytter ud.

I en kommune er man gået væk fra den model, og bostøttemedarbejderne er i stedet samlet i et team udenfor § 110-boformerne. Kommunen har valgt dette for at styrke medarbejdernes faglighed gennem mulighed for sparring og intensivt fokus på netop bostøtten. Kommunens tidligere erfaringer med at have bostøttemedarbejdere forankret i § 110-boformerne var, at bostøtteopgaverne til tider blev nedprioriteret, fordi der dukkede mere presserende opgaver op på bostedet. Bostøtteteamet kontaktes nu af § 110-boformen senest en måned inden udskrivning, så bostøttemedarbejderen kan nå at etablere en relation til borgeren inden indflytning i egen bolig.

Der kan være fordele ved begge modeller – en forankring i § 110-boformerne og en forankring uden for. Fælles for modellerne er, at bostøtten visiteres tidligt og i tilstrækkeligt omfang. Organiseringen kan også hænge sammen med kommunens størrelse. I mindre kommuner med kun én § 110-boform og få bostøttemedarbejdere giver det, ifølge forstanderen på et bosted, mening at have bostøttemedarbejderne der frem for centralt placeret i kommunen.



# Botilbud og boformer

---

Mange hjemløse borgere har på et tidspunkt behov for et midlertidigt ophold på en boform efter servicelovens § 110 eller et botilbud efter servicelovens § 107. Dette er ikke altid uproblematisk. For det første kan der mangle pladser, hvorfor borgeren kan blive stillet i en uhensigtsmæssig venteposition og i værste fald være henvist til gaden. For det andet kan der mangle relevante pladser på bosteder, som understøtter borgerens behov.

## For få (relevante) pladser på § 110-boformerne

Ifølge flere interviewpersoner kan det være svært at få plads på en § 110-boform, særligt i de største kommuner, men også i andre kommuner. Det medfører, at en hjemløs borger risikerer at vente længe på at få tag over hovedet ud over natvarmestuer. Om muligheden for at få et midlertidigt ophold på en § 110-boform siger en medarbejder i en NGO:

*"Paragraffen 110 er fin i sig selv, hvor man kan komme og gå eller blive smidt ud. Problemet er, at det ikke er nemt at komme ind. Det er nemt at komme ind på en natcafé. Så skal man være der tre måneder for at kunne få adgang til et herberg. Det er en underlig adgang. Der er bare ikke ledige pladser på herbergerne. Natcaféer er blevet de nye herberger, der kan du bare komme, hvis du ikke har andre steder. Så sid du der på en stol eller få en madras. Det er jo uholdbart. Natcaféerne gør jo det bedste de kan – altså, det er fint, de er der, fordi det er bedre, end at man sover på gaden – men det er fandme ikke værdigt. Så næsten hellere – som nogen vælger – sove på gaden, for der er i det mindste fred og ro." (Medarbejder i NGO)*

Interviewpersonen oplever, at der er for få pladser på § 110-boformer, hvilket bakkes op af flere andre interviewpersoner. På den måde har natvarmestuerne delvist overtaget boformernes rolle som det sted, hjemløse borgere kan søge hen uden visitation fra kommunen, når de ikke har andre steder at søge hen. Problemet er, at natvarmestuerne ikke har ressourcer til at arbejde mere langsigtet med borgernes hjemløshed – det er ikke deres rolle – men kan primært tilbyde husly for natten, som en myndighedsperson i socialforvaltningen forklarer.

Ifølge medarbejdere i den opsøgende psykiatri og i en NGO medfører pladsmanglen på boformer også, at borgere skal være vedholdende over for boformen for at få en plads. Det kræver et vist overskud, hvilket betyder, at de mest udsatte borgere har sværere ved at få plads.

Udover manglende pladser på § 110-boformer fortæller interviewpersoner om behov for mere specialiserede bosteder for at sikre de rette rammer for alle borgere. En medarbejder i den opsøgende psykiatri fortæller, at det er en forhindring for visse borgere, at forstandere på § 110-boformer har mulighed for at afvise borgere. Det gør det sværere at få en plads for borgere med meget komplekse problemer og borgere med udadreagerende adfærd.

Nogle borgere risikerer, at deres situation forværres, hvis de opholder sig på boformer, fortæller flere forstandere og myndighedspersoner. Det kan for eksempel være borgere, der er i risiko for alkohol- eller stofmisbrug, som kan blive udløst af at opholde sig sammen med borgere med aktivt alkohol- og stofmisbrug. For at løse den problematik ønsker forstanderne, at der etableres flere specialiserede bosteder for henholdsvis personer med og uden misbrug.

Fleere forstandere nævner også borgere, der af andre årsager ikke har lyst til at opholde sig på de nuværende § 110-boformer. For eksempel har en del kvinder og unge hjemløse ikke lyst til at bo på bosteder, der primært benyttes af ældre mænd. Andre har svært ved at opholde sig inden for boformernes rammer på grund af psykisk sygdom. En myndighedsperson i socialforvaltningen fortæller eksempelvis om en ung kvinde, der vægrer sig mod at bo på en § 110-boform.

*"Sannes [opdigtet navn, red.] psykiske tilstand påvirkes i høj grad af uvisheden om, hvor hun kommer til at kunne opholde sig. Kortsigtet skal der findes et herberg til Sanne. Sanne kan dog ikke være steder, hvor der deles værelser, eller hun føler, at der er beskidt og ulækkert. Derfor er det svært at finde et herberg, som både kan rumme Sannes udfordringer og hendes krav til omgivelserne. Derudover melder alle herberger i området, at der er intet ledigt. Det opleves som om, at Sannes psykiske situation forværres, og desuden er det ikke optimalt at have en ung kvinde til at sove på gaden."* (Myndighedsperson i socialforvaltningen)

Der findes allerede § 110-boformer, der er målrettet specifikke brugerprofiler, heriblandt personer med misbrug, kvinder og unge, men ifølge interviewpersonerne er der et behov for at udvide paletten af pladser for at sikre, at der er relevante tilbud til flere hjemløse borgere.

### **For få tilbud til borgere med stort støttebehov**

Ifølge forstandere på flere § 110-boformer samt kommunale myndighedspersoner er der mangel på § 107- og § 108-botilbud, hvor borgeren kan modtage mere intensiv støtte og behandling. Det betyder, at nogle hjemløse opholder sig på § 110-boformer, selvom de har behov for mere omfattende støtte, end hvad § 110-boformerne kan tilbyde. Dette er problematisk af flere årsager. For det første får de pågældende borgere ikke den nødvendige støtte, som de har behov for. For det andet kan det have negative konsekvenser for miljøet på § 110-boformerne og dermed påvirke de andre beboere på bostedet. En forstander fortæller følgende:

*"Det, der er vores opgave, mens borgeren er hos os, er, at de kan bo her under trygge rammer, de kan få de basale behov dækket, og så prøver vi at udrede, hvorfor de er havnet i den her situation, så vi kan undgå, at det sker igen. Og der ser vi jo ret hurtigt nogle med så lave funktionsniveauer, hvor vi mener, at det er hensigtsmæssigt med et botilbud [§ 107 eller § 108]. Så vi laver vores udredninger og sender til hjemkommunen og siger: 'Her er der et massivt støttebehov'. Men så oplever vi gang på gang, at det tager rigtig lang tid. Først tager det lang tid overhovedet at blive matchet, så tager det lang tid at finde et relevant tilbud – et §107- eller § 108-tilbud. Vi har et par konkrete borgere herude, som vi har haft i rigtig lang tid, som egentlig er visiteret videre til § 107-tilbud. Hjemkommunen har bare ikke fundet det rigtige tilbud endnu. Så vi kan godt tænke: Mangler der simpelthen relevante § 107- og § 108-tilbud?"* (Forstander på § 110-boform)

På samme måde efterspørges såkaldte alternative plejehjemspladser til borgere, som har levet et udsat liv, for eksempel som hjemløs og med mangeårigt misbrug, og som derfor er nedslidte og har særlige plejehjemsbehov. De almindelige plejehjem er ikke gearede til at håndtere hjemløse, og de vil angiveligt helst ikke tage dem. I en kommune beretter bostøttemedarbejdere således, at hjemløse borgere med behov for en plejebolig bliver dårligt eller forkert behandlet af personalet på de pågældende steder. De efterspørger derfor, at der bliver oprettet flere alternative plejehjem eller specialiserede plejehjemspladser.

*"Vi har en borger, som er rigtig alvorligt syg, som faktisk er i terminalfasen, og som ligger på plejehjem. Vi oplever en modstand, hvor plejehjemspersonalet siger: 'I behøver ikke komme med flere af dem der til os'. De har svært ved at håndtere deres adfærd, deres aktive misbrug og psykiatri- dækning kan de slet ikke håndtere rent fagligt. Det betyder, at borgerne bliver misforstået, skammet og skældt ud, og de bliver udskrevet før tid. Det handler om manglende faglighed og manglende viden om den her målgruppe. Vi mangler i høj grad alternative plejehjemspladser."* (§ 85-bostøttemedarbejder)

På bostederne er der en oplevelse af, at paletten af muligheder for relevante botilbud generelt er utilstrækkelig, og at § 110 bliver en "skraldespandsløsning", der fyldes til randen, fordi der ikke er bedre løsninger. Generelt efterspørger interviewpersonerne flere muligheder for borgere, der ikke er boligparate, herunder skæve boliger, udslningsboliger og startboliger.

## Forskellige tilbud inden for bostedets rammer kan give større fleksibilitet og specialisering

Nogle bosteder samler flere typer af botilbud på ét center. Udover § 110-boformer kan der i centret være botilbud efter § 107 eller alternative plejehjem. Der er også § 110-boformer med særlige afrusningspladser og en sygeafdeling, hvor borgerne kan bo under forhold og med støtte, der er relevant for dem. Flere § 110-boformer har desuden oprettet særlige pladser og udslusningsboliger uden for matriklen – primært for unge – der er i stand til at klare sig i egen bolig med intensiv bostøtte fra medarbejdere på bostedet. Disse boliger har to funktioner. Den ene er, at borgerne kan prøve at bo alene med en mere begrænset støtte end på resten af pladserne på § 110-boformen, der minder mere om bostøtte i egen bolig. De kan dog ikke frasige sig besøg fra bostøttemedarbejderen, som de kan i egen bolig. Det er således en slags udslusningsbolig – ”en mellemting mellem boformen og egen bolig”, som en medarbejder på en bostøttemedarbejder siger. Den anden funktion for sådanne § 110-pladser er, at borgerne ikke bliver en del af miljøet på bostedet, hvilket særligt kan være en fordel for unge. Det kan også være en fordel for borgere, der er motiveret til at komme ud af deres misbrug og som vil have gavn af at opholde sig et sted, hvor der ikke er andre personer med misbrug.

Således er der eksempler på, hvordan bosteder differentierer deres boligtilbud, så de så vidt muligt er relevante for beboerne.

På flere bosteder er der også mulighed for at komme i aktivering eller i virksomhedspraktik – både for beboere og tidligere beboere. Aktivering og praktik har stor betydning for mange borgere med behov for noget konkret at stå op til og en oplevelse af, at der er brug for dem, fortæller forstanderne på de pågældende bosteder og en myndighedsperson i en socialforvaltning.

Muligheden for at komme tilbage på bostedet i dagtiden bidrager også til at løse det problem, at mange af borgerne har svært ved at indgå i netværk uden for bostedet, når de er flyttet i egen bolig. Nogle bostøttemedarbejdere fortæller, at de forsøger at genfinde gamle interesser sammen med borgeren og derigennem hjælpe borgeren med at blive en del af et socialt netværk, men som oftest uden held. Mange af borgerne mangler de fornødne sociale kompetencer, der skal til for at indgå i et ”almindeligt” fællesskab, og mange har svært ved at deltage i fastlagte aktiviteter. Derudover er en aktivitet i eksempelvis en idrætsklub én eller to gange om ugen ikke tilstrækkeligt for at etablere en ny omgangskreds. Aktivering på bostederne medvirker således til en slags resocialisering og opbygning af et netværk, som er svært at opbygge i en ”almindeligt” kontekst. For at understøtte dette yderligere har man etableret en café for tidligere beboere på et hjemløsecenter.

## Mangel på relevante boliger

---

En central problematik for hjemløse borgere er manglen på boliger, der er til at betale, og som er hensigtsmæssige at bo i. Som en interviewperson siger, så er boligmangel – og særligt mangel på små, betalelige boliger – ikke noget, der løses ved et fingerknips. Undersøgelsen peger dog også på relativt lavthængende frugter, som man kan se nærmere på i kommunerne. Det er dem, dette kapitel handler om.

### Kommuner benytter ikke altid anvisningsretten

I almenboliglovens § 59 fremgår det, at almene boligorganisationer skal stille op til hver fjerde bolig til rådighed for kommunal boliganvisning til løsning af påtrængende boligsociale udfordringer, såfremt kommunalbestyrelsen beslutter det. På trods af, at det giver kommunen mulighed for at råde over flere boliger, er det dog ikke alle kommuner, der benytter sig af denne anvisningsret.

En af kommunerne forklarer deres fravalg af anvisningsretten med, at det er for dyrt for kommunen at råde over de almene boliger, fordi de ofte er for store og dyre til målgruppen, herunder hjemløse borgere. Kommunen kan nemlig ikke selv bestemme, at de kun vil råde over små boliger med lave lejeudgifter, og de kan derfor komme til at hænge på lejeudgifter for en periode til en bolig, de ikke kan få afsat til en borger.

I de kommuner, der benytter anvisningsretten, fortæller myndighedspersoner fra socialforvaltninger og forstandere på § 110-boformer, at dette har en stor betydning for mulighederne for at hjælpe borgeren ud i egen bolig. Det medfører blandt andet i en af kommunerne, at man i den seneste tid har kunnet begrænse opholdene på § 110-boformerne drastisk.

### Boliger til hjemløse borgere nedprioriteres

Selvom kommunen benytter sig af den kommunale anvisningsret, er det ikke sikkert, at det vil komme den hjemløse borger til gavn. Kommunerne har nemlig i en vis udstrækning mulighed for selv at bestemme, hvem de anviser. For eksempel kan de benytte sig af såkaldt *kombineret udlejning* (almenboliglovens § 51b), hvor kommunen kan beslutte, at almene boligorganisationer i visse boligområder skal afvise at udleje boliger til borgere uden for arbejdsmarkedet, som har modtaget sociale ydelser i seks sammenhængende måneder. Formålet med ordningen er at styrke tilflytningen af ressourcestærke borgere til udsatte boligområder, men en konsekvens er så, at der er færre lejligheder til rådighed til udsatte borgere.

Kommunen kan desuden selv bestemme, hvem de vil skrive op på listen over akut boligtrængende. Således gives i et interview med en NGO et eksempel på, at en kommune ikke ville skrive en boligsøgende mor og datter op, fordi de ikke havde tilknytning til arbejdsmarkedet.

*“Jeg har en mor og hendes datter, som er flygtet fra deres tidligere hjem på grund af et voldeligt forhold. De har boet 5 år på forskellige sofaer og kvindekrisecentre. Lykkeligvis fik de så en midlertidig lejlighed. Først skal jeg ind og kæmpe med kommunen, fordi den kommune, hvor de kommer fra, ikke vil vedkende sig ansvaret for de her to mennesker. Jeg får endelig kommunen til at anerkende, at de er retslig kommune. Sammen med borgerne laver jeg en ansøgning til akutlisten eller den boligsociale liste. Det får vi afslag på, fordi akutlisten er betinget af kommunernes eget serviceniveau. Så de kan selv sætte niveauet for, hvordan sådan en akutliste skal se ud. Og i den her kommune mener de, at man skal have arbejde. Og den kvinde, som jeg repræsenterer, er førtidspensionist, og hendes datter er under psykologisk udredning og har netop fået papirer på, at hun er svært depressiv. Så de bliver vurderet til ikke at være i målgruppe for at komme på akutliste.” (Medarbejder i NGO)*

Som beskrevet i ovenstående citat kan der være flere årsager til, at det er udfordrende for hjemløse borgere at finde en bolig. En af dem er, at kommunerne har mulighed for at nedprioritere udsatte borgere, der ikke er på arbejdsmarkedet.

Almennyttige boligselskaber har til en vis grad også mulighed for at afvise borgere – også selvom anvisningsretten benyttes i kommunen. *Fleksibel udlejning* betyder nemlig, at kommunen og den almene boligorganisation kan aftale, at udlejning skal ske efter særlige kriterier (almenboliglovens § 60). Det kan for eksempel være at give fortrinsret til personer i beskæftigelse, pendlere med job i kommunen eller unge studerende. Flexibel udlejning er også udlejning efter en venteliste, men boligsøgende, der opfylder de aftalte kriterier, får fortrinsret frem for andre på ventelisten. Aftalen kan også omfatte boliger, der ikke er omfattet af kommunal anvisning eller anvendes som udslusningsboliger. Boligselskaber har desuden mulighed for at afvise borgere, der blandt andet har gæld i boligselskabet eller i nogle tilfælde, hvor borgere har begået kriminalitet, der vurderes at påvirke trygheden i boligområdet.

En barriere for, at hjemløse borgere bliver lukket ind i et boligselskab, er, ifølge flere myndighedspersoner, at det kan være svært at inddrive husleje fra udsatte borgere med komplekse problemstillinger. Mange hjemløse borgere har af samme grund gæld fra tidligere boliger, hvorfor boligselskaber ikke vil udleje til borgerne igen.

Generelt kan boligselskaber have modvilje mod at udleje til hjemløse borgere. I et interview med en myndighedsperson fra socialforvaltningen nævnes eksempler på, at boligselskaber har bestukket beboere til at flytte ud af boligforeningen.

Modviljen fra boligselskaberne kan gøre det vanskeligere for kommunen at anvise hjemløse borgere til en bolig, hvis de ikke benytter sig af anvisningsretten. Alternativet er at finde en bolig på det private marked, hvilket interviewpersonerne oplever som endnu sværere, fordi der også her kan være modstand mod udlejning til målgruppen, og fordi det er mere tidskrævende at opspore betalelige boliger uden om de almentnyttige boligselskaber.

For at komme udfordringerne til livs arbejder kommunerne i undersøgelsen for at styrke samarbejdet med boligselskaberne. I en kommune har de gode erfaringer med at skabe et tydeligt fælles engagement omkring borgeren og i boligområdet. Helt konkret har kommunen ansat en person, hvis primære fokus er at styrke samspillet mellem byggeri og boligorganisationer og socialt udsatte. Det indebærer tæt dialog med boligselskaberne og de relevante personer i området, såsom den lokale vicevært, og intensiv støtte af borgeren i boligen. Deres tilgang medfører, ifølge myndighedspersoner fra socialforvaltninger, at boligselskabet ikke oplever at stå alene med borgeren og derfor også har interesse i at samarbejde med kommunen.

### **Ghettoplanen begrænser antallet af relevante boliger**

Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af parallelsamfund – også kaldet *ghettoplanen* – som blev vedtaget i efteråret 2018, vil ifølge myndighedspersoner fra socialforvaltninger medføre, at det bliver endnu sværere at finde boliger til hjemløse borgere. Konsekvensen af ghettoplanen vil, ifølge myndighedspersoner i en socialforvaltning, indebære, at antallet af almene boliger nedbringes, og adgangen til betalelige boliger vil begrænses for ydelsesmodtagere.

Allerede inden ghettoplanen blev vedtaget, var kommunerne påpasselige med at anvise en bolig til en hjemløs borger, hvis boligen lå i et udsat boligområde. Ikke kun for at undgå ghettodannelse, men også af hensyn til den hjemløse borger, da miljøet i nogle udsatte boligområder kan være meget hårdt. I en kommune fortæller en myndighedsperson fra socialforvaltningen således, at borgere med risiko for at komme ind i en kriminel løbebane eller i et misbrug har bedre af at opholde sig på § 110-boformen end af at flytte i en bolig i et område, hvor miljøet er præget af kriminalitet og misbrug.

*Myndighedsperson: "Hvis vi har en borger, der har brug for forandring, og det eneste, vi har, er en bolig i et miljø, hvor vi tænker, at det er lige tilbage i misbrug, så gør vi alt for, at de ikke skal havne i det boligkompleks, som de egentlig kan betale, men hvor miljøet er så barsk og misbrugspræget"*

*Interviewer: "Er det mere barskt end her [på en §110-boform]?"*

*Myndighedsperson: "Ja, det er det. For i det forkerte boligkompleks skal de kæmpe hårdere med at undgå at komme tilbage i misbrugsmiljøet, fordi de er havnet midt i det."  
(Myndighedsperson i socialforvaltningen)*

Derfor kan de i ovenstående kommune godt se et potentiale i at sprede de betalelige boliger, som det er tanken med ghettoplanen.

# Borgernes økonomi kan stå i vejen for en bolig

---

Borgernes indkomst har en stor betydning for deres mulighed for at få adgang til en bolig. Ydelserne er lave, særligt for borgere på uddannelseshjælp eller integrationsydelse, hvilket begrænser deres mulighed for at finde betalelige boliger. Desuden er borgerne ofte ikke i stand til at administrere deres økonomi i forhold til opsparing, så de kan få indskudslån. Dette begrænser yderligere deres mulighed for at finde bolig.

## Lave ydelser og høje huslejepriser begrænser mulighed for boliganvisning

Ydelsesniveauerne for målgruppen sammenholdt med boligudgifterne gør det svært for kommunerne i indeværende undersøgelse at finde betalelige boliger, uden at borgernes rådighedsbeløb bliver for små. Det er især en stor udfordring at finde betalelig bolig til personer, der modtager uddannelseshjælp eller integrationsydelse:

*“Vi har en voksen mand, der bliver skilt fra sin familie. Han er på integrationsydelse og kommer fra Somalia. Han bliver bevilget en bolig og er overlykkelig. Men så får vi at vide fra tilskudsafsnittet, at det kan han desværre ikke, fordi hans rådighedsbeløb kun ville blive 1.200 kr. om måneden. Og det kan man ikke tillade. Så det bliver afvist. Og vi må sige til ham, at vi er blevet nødt til at trække boligtilbuddet tilbage, fordi der ikke er nok rådighedsbeløb, og det er uanset, om vi søger boligstøtte og får § 34 støtte. At se sorgen i hans øjne, det er sgu hård kost. Det rammer én lige i maven.” (Forstander på herberg)*

Konsekvensen af ikke at kunne finde en bolig er blandt andet, at nogle borgere kommer til at opholde sig i meget lang tid på en § 110-boform og således fastholdes i en midlertidig boligsituation. Ifølge forstandere på boformer og myndigheds personer fra socialforvaltninger kan det begrænse mulighederne for at komme ud af misbrug og sygdom og ud i egen bolig, dels fordi der kan være et hårdt miljø på boformen, dels fordi lange ventetider virker demotiverende og nedbrydende for borgerne. De lave ydelser og høje huslejepriser kan også i sig selv være med til at mindske borgerens motivation til at flytte i egen bolig, fordi der ofte vil være et meget lille rådighedsbeløb, efter boligudgifterne er betalt.

## Manglende opsparing kan stå i vejen for en bolig

I nogle tilfælde er det optagelse af indskudslån, der står i vejen for at komme i egen bolig. Det skyldes, at nogle kommuner stiller krav om, at borgeren har sat penge til side under et ophold på en boform, hvis de vurderer, at borgeren har haft mulighed for det. Ifølge flere interviewpersoner i undersøgelsen er dette ikke muligt for de fleste hjemløse borgere, dels fordi ydelserne er lave, dels fordi borgeren ofte ikke er i stand til at administrere sin økonomi med de udfordringer, vedkommende i øvrigt slås med. Kommunens krav er således ikke realiserbare i praksis. En myndigheds person i en socialforvaltning fortæller:

*“Vi havde en fyr på et tidspunkt, som selv havde fundet en bolig i en anden kommune. Han havde søgt om penge til et indskudslån i sin nuværende kommune. Han skulle til at genoptage samvær med sin datter. Kommunen gav ham afslag på indskudslånet, som lød på 13.000 kr. Det er altså et lån, som han ville betale tilbage. De gav ham et afslag, fordi de mente, at han kunne have sparet op, imens han havde været på herberget. Okay, så lader vi ham da bare bo 10 måneder mere, hvor han så sparer op. Så 1000 kr. i måneden, det er nok ikke realistisk. Okay, så lader vi ham bo 20 måneder mere, hvor han så sparer 500 kr. op om måneden. Til det indskudslån. Altså hvor demotiveret tror I, at den mand er, når der er gået to år, hvor han stadig bor på herberg? Nu hvor han egentlig havde set for sig, at han skulle flytte.*

*Men der siger de jo inde i den enhed, der vurderer det, at de er nødt til at tage højde for hans økonomi. Han har haft en kontanthjælp, som de vurderer, at han kunne have lagt 70-125 kr. til side fra i al den tid, han havde boet der. Så han reelt havde vist noget egen motivation til*

*at komme ud i egen bolig. Men igen er vi jo ude i en logik, som vi tre kan være enige om giver mening: At man sparer sammen, og det er man opdraget med. For dem [hjemløse borgere] giver det ingen mening. Og de har heller ikke nødvendigvis ressourcerne.”*  
(Myndighedsperson fra socialforvaltningen)

Eksemplet illustrerer, at der både er et problem med størrelsen på ydelserne, og at sagsbehandlerens perspektiv ikke altid matcher borgerens situation. Kravet om at lægge et beløb til side, uanset størrelsen, er ifølge interviewpersonen ikke hensigtsmæssigt over for en gruppe borgere, der ikke er i stand til at administrere privatøkonomien ud fra langsigtede mål om indskud. Citatet illustrerer også, at der fortsat stilles forventninger til hjemløse borgere om at kvalificere sig til en bolig – her ved at spare op. I modsætning hertil fortæller en myndighedsperson fra socialforvaltningen i en anden kommune, at der altid ydes lån til indskud til hjemløse borgere, hvilket peger på, at der er store forskelle i sagsbehandlingen.

### **Administration af boligudgifter**

En konkret metode for kommunen til at skabe ro omkring betaling af boligudgifter – både for borgeren og for boligorganisationerne – er gennem administration af boligudgifterne. På den måde trækkes boligudgifterne automatisk fra borgerens ydelse, så betaling af boligen er sikret. I flere af kommunerne har de gode erfaringer med konsekvent at indgå en aftale om administration af boligudgifter, hvis en person tidligere er blevet udsat af lejemålet som resultat af manglende betaling af huslejen.

En administrationsaftale kræver dog, at borgeren ønsker det. Flere interviewpersoner nævner, at borgere i enkelte tilfælde afmelder det, fordi de har behov for penge til et misbrug, eller slet ikke ønsker at få administreret boligudgifterne.

### **Hjemløse borgere risikerer at ende på integrationsydelse**

Hjemløse borgere risikerer ifølge flere interviewpersoner at skulle leve på integrationsydelse, hvis de ikke kan bevise, at de har opholdt sig i landet i syv ud af de seneste otte år. For at kunne bevise det, skal borgeren fremlægge skriftlig dokumentation, hvilket borgere, der ikke har haft kontakt med offentlige myndigheder i lang tid, kan have svært ved. Selv når der findes enkelte beviser, er det ikke sikkert, at kommunen finder dokumentationen tilstrækkelig, fortæller en forstander på en § 110-boform:

*“Jeg har haft en borger, som ikke kunne få kontanthjælp, fordi han ikke kunne dokumentere, at han havde været i Danmark. Han havde levet på gaden under radaren og havde ikke fået ydelse i to år. Så han skulle have integrationsydelse, men det er for lidt til at kunne skaffe en bolig, så det var problematisk. Og vi prøvede alt muligt. Det eneste dokumentation, jeg kunne finde frem på, at han havde været i landet, var, at han efter et år havde været hos lægen for at få en allergi-indsprøjtning. Der sagde kontanthjælpsafsnittet, hvor vi søgte: “Jamen, det er ikke dokumentation nok, for han kan sagtens have opholdt sig i udlandet og så kommet hjem og have fået den”. Det giver ingen mening, men folk, der har gået på landevejen og levet under radaren, de kommer på integrationsydelse.”* (Forstander på § 110-boform)

Resultatet af dokumentationskravet er, at nogle hjemløse borgere ikke kan få kontanthjælp, men i stedet får den noget lavere integrationsydelse.

### **NemID kan stå i vejen for overførselsindkomst**

Interviewpersoner nævner, at systemet med NemID kan give store problemer for hjemløse borgere. For at få udbetalt overførselsindkomst skal man have en NemKonto, der er knyttet til ens NemID, som igen kræver en adresse. Hvis en hjemløs borger ikke har en adresse, kan vedkommende således ikke modtage overførselsindkomst. Flere sagsbehandlere fortæller, at det kan være besværligt at få oprettet NemKonto og få ydelsen i gang for borgere – også med sagsbehandlerens hjælp. Det kan tage op til to måneder, hvor borgeren i mellemtiden ikke har nogen ydelse.



På den måde opleves det, at systemet med NemID ikke er indrettet til hjemløse borgere, men tværtimod kan gøre deres økonomiske udfordringer større og bidrage til lang ventetid.

## Afsluttende bemærkninger

---

Rapporten viser, at de 25 interviewpersoner har flere eksempler på konkrete barrierer i arbejdet med at hindre og begrænse hjemløshed. Nogle af de oplevede benspænd handler om forkert eller mangelfuld anvendelse af lovgivningen, andre handler om modstridende krav og regler inden for eller på tværs af lovgivningerne.

Et gennemgående problem er eksempelvis sanktionsreglerne i kontanthjælpssystemet, der ifølge interviewpersonerne spænder ben for arbejdet med at afhjælpe hjemløshed. Et andet vigtigt benspænd er, at lovgivningen vedrørende handlekommune og opholdskommune og samarbejdet mellem boformer og kommunerne er kompleks. Det giver anledning til usikkerhed og besværliggør sociale indsatser og bliver derfor en hindring for at afhjælpe hjemløshed. Samtidigt findes der også mange eksempler på kommuner, bosteder og NGO'er, der lykkes med at hjælpe hjemløse borgere, blandt andet gennem tæt samarbejde og en organisering, der tager udgangspunkt i borgernes mangfoldige behov.

Eksemplerne i rapporten er ikke udtømmende for emnet, og der vil givetvis være læsere, der har andre opfattelser og oplevelser end dem, der er gengivet her. Rapporten skal således ikke læses som en komplet kortlægning af hjemløseområdet, men som kvalitative eksempler på - og opfattelser af - den virkelighed, de interviewede fagpersoner oplever.

# Baggrundslitteratur

---

Ankestyrelsen (2018): *Indsatsen over for hjemløse borgere under ophold i boformer.*

Ankestyrelsen (2017): *Kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse borgere.*

Ankestyrelsen (2015): *Brugere af botilbud efter servicelovens § 110. Årsstatistik 2015.*

Ankestyrelsen (2015): *Kommunerne skal være opmærksomme på reglerne for, hvornår en borger kan fratages hjælp.*

Benjaminsen, Lars; Dyrvig, Theresa & Torben Gliese (2015): *Livet på hjemløseboformer: Brugerundersøgelse på § 110 – boformer.* København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Benjaminsen, Lars; Dyrby, Theresa m.fl. (2017): *Housing First I Danmark: Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet I 24 kommuner.* København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for velfærd.

Benjaminsen, Lars; Enemark, Morten Holm (2017): *Veje ind og ud af hjemløshed – En undersøgelse af hjemløshedens forløb og dynamik.* København: VIVE - Det Nationale Forskningscenter for velfærd.

Brandt, Preben (2016): *Mødet med det hjemløse menneske - projekt UDENFOR - fra frivillighed til frivillig organisation.*

COWI (2018): *Evaluering af koordinerende sagsbehandler og mentor for ressourceforløb.* Af COWI for Styrelsen for Arbejdsmarked og rekruttering.

Institut for Menneskerettigheder (2015): *Retten til bolig 2014-2015.*

Kuben Management for Rådet for Socialt Udsatte (2015): *Manglen på billige boliger, muligheder og barrierer for flere billige boliger i Danmark.*

Mik-Meyer-Nanna (2018): *Fagprofessionelles møde med udsatte klienter – dilemmaer i den organisatoriske praksis.*

Projekt Udenfor (2017): *Spørg mig! – en undersøgelse af hjemløse unges erfaringer med hjem, hjemlighed og hjemløshed* af Hanne Ramsbøl, maj 24, 2017

Rambøll & SFI (2013): *Hjemløsestrategien: Afsluttende rapport.*

Ramsbøl, Hanne og Steen Juul Hansen (red.) (2017): *Perspektiver på udsathed.*

Socialstyrelsen (2017): *Faglige anbefalinger til god praksis på § 110-boformer.*

Svendsen, Christian Bundgaard; Løvstad, Charlotte Vange & Ramsbøl, Hanne (2018): *På sporet af udsatte stemmer.* Tidsskrift for Socialpædagogik. 21. årgang. Nr. 1, 2018.

# Bilag: Metode

---

## Interviewmaterialet

Undersøgelsen bygger på interviews med følgende personer:

- Myndighedspersoner i socialforvaltningen i fem kommuner
- Opsøgende medarbejdere efter servicelovens § 99 i to kommuner
- Bostøttemedarbejdere efter servicelovens § 85 i to kommuner
- Forstandere og medarbejdere på §110-boformer i fem kommuner
- Repræsentanter fra to NGO'er (projekt UDENFOR og SAND - de hjemløses landsorganisation)
- En medarbejder i Kriminalforsorgen
- En medarbejder i OPUS
- En medarbejder i den opsøgende regionspsykiatri

Kommunerne vi har besøgt er Holstebro, Randers, Skanderborg, Odense, Slagelse og København. Kommunerne er valgt, fordi de er blandt kommuner, der arbejder fokuseret med hjemløshed, og som derfor både kan have oplevelser med barrierer og gode praksisser.

I alt er foretaget 15 interviews med 25 personer, hvoraf 5 er gruppeinterviews og 10 er enkeltinterviews. Interviewpersonerne er ikke nævnt ved navn eller organisation i rapporten.

Varigheden af interviewene har været mellem 45 minutter og 2 timer.

## Temaer

Interviewene er udført som semi-strukturerede interviews. Omdrejningspunktet har været nogle på forhånd udvalgte temaer. Disse har varieret en smule i forhold til, om interviewpersonen var kommunal myndighedsperson, forstander på en boform, medarbejder i en NGO eller andet. Desuden er interviewguiden tilpasset de enkelte interviewpersoner på baggrund af den kommune eller organisation, der var tale om, og på baggrund af den viden, der er tilvejebragt undervejs i undersøgelsen.

De overordnede temaer, der gik igen i interviewene, var:

- Organiseringen i kommunen i forhold til arbejdet med hjemløse
- Organiseringen og støtteindsatsen af borgere på boformer
- Samarbejdet mellem relevante instanser, herunder forvaltninger, kommuner, bosteder, psykiatri mv.
- Støtteforanstaltninger af borgeren, herunder særligt bostøtte
- Implementering af Housing First-strategien
- Borgerens boligmuligheder i kommunen

Under de forskellige temaer var den gennemgående tilgang at spørge specifikt til:

- Eksempler på benspænd og god praksis
- Konsekvenser for borgeren af de enkelte benspænd og gode praksisser