



REGERINGEN

Handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed

Børne- og Socialministeriet

OKTOBER 2017



REGERINGEN

Handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed

Børne- og Socialministeriet

OKTOBER 2017

Handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed

Personer, som lever i hjemløshed, er nogle af de mest udsatte borgere, og der er desværre alt for mange, unge såvel som gamle, der i dagens Danmark lever en tilværelse uden et hjem og trygge rammer.

Derfor præsenterer regeringen en handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed. Der er brug for handling. 1. september 2017 udkom den nyeste kortlægning af hjemløsheden i Danmark¹, der er foretaget i uge 6, 2017. Kortlægningen viser igen en stigning i hjemløsheden, der er steget med 8 pct. fra 6.138 personer i 2015 til 6.635 personer i 2017.

Regeringen har som et af sine 10 mål for social mobilitet sat sig for, at der skal være færre hjemløse. Fremskridtet i opnåelsen af regeringens sociale mål følges der op på i form af en årlig Socialpolitisk Redegørelse. Allerede nu taler tallene dog for sig selv – det er indtil videre gået den forkerte vej.

Derfor vil regeringen med Handlingsplanen til bekæmpelse af hjemløshed tage livtag med nogle af de største udfordringer i forhold til at opnå målet. Der er for få, der modtager de rette indsatser. Der er flere og flere unge, som lever i hjemløshed. Og der er for mange, især blandt de langvarigt hjemløse, som ikke har tilstrækkelig gavn af de indsatser, som de modtager.

En tilværelse i hjemløshed er en forfærdelig situation for den enkelte, og det er ressourcekrævende for samfundet som helhed. Når man står uden et sted at sove om natten, så er det utroligt svært at tage hul på de andre udfordringer, som man måtte kæmpe med, og som ofte er medvirkende til hjemløsesituationen til at begynde med.

For hjemløshed handler for langt de fleste om mere og andet end at stå uden bolig. Fra de nationale kortlægninger ved vi, at fire ud af fem personer, der rammes af hjemløshed, enten har et misbrug, en psykisk lidelse eller begge dele. Derfor er udgangspunktet for regeringens handlingsplan, at det er gennem virksomme sociale indsatser, at hjemløsheden nedbringes.

Selvom udviklingen i antallet af personer i hjemløshed er gået den forkerte vej, så er der brugt mange kræfter blandt stat, kommuner og brugerorganisationer på at udvikle indsatser, som kan hjælpe personer, som lever i hjemløshed til et liv i egen bolig. Siden igangsættelsen af Hjemløsestrategien (2009-2013) er der gennemført flere større statslige initiativer med henblik på at styrke indsatsen mod hjemløshed og nedbringe antallet af hjemløse i Danmark.

Som led i Hjemløsestrategien og efterfølgende initiativer er der især arbejdet med at udvikle, udbrede og forankre en vidensbaseret social indsats i form af den såkaldte Housing First tilgang blandt landets kommuner og hjemløsetilbud. Med Housing First lægges der vægt på at kombinere tilvejebringelsen af en boligløsning med en intensiv og vidensbaseret bostøtte, så borgeren trygt kan fastholde en tilværelse i egen bolig. I perioden 2009-2015 er der knap 1.400 borgere, der har modtaget en Housing First indsats, hvilket svarer til 4 pct. af alle personer registreret som hjemløse i perioden². Evalueringer af programmerne viser da også, at ni ud af ti personer, som lever i hjemløshed, med indsatsen kan hjælpes til et liv i egen bolig. I forlængelse heraf viser den nyeste kortlægning af hjemløshed i Danmark, at antallet af hjemløse fx er faldet i Odense, hvor der har været en længerevarende og konsekvent implementering af Housing First-indsatsen. Arbejdet med metoden viser således, at det med vidensbaserede indsatser er muligt at vende udviklingen.

I Housing First tilgangen er det afgørende, at tilvejebringe det nødvendige antal billige og passende boliger. Den udfordring har regeringen leveret en række svar på. Kommunerne er blevet oplyst om de muligheder, som lovgivningen giver for at etablere billige boliger, samt opfordret til at bruge dem.

¹ Benjaminsen, L. (2017): Hjemløshed i Danmark, 2017. National kortlægning. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

² Benjaminsen, L. & M.H. Enemark (2017): Veje ind og ud af hjemløshed. En undersøgelse af hjemløshedens forløb og dynamik. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Ligeledes er der etableret en række nye redskaber til kommunerne, så de lettere kan etablere billige boliger og så de bedre kan anvende de eksisterende.

Det gør regeringen for at styrke kommunernes adgang til billige boliger

Regeringen har efter aftale med kommunerne afsat en pulje på 640 mio. kr. til støtte for etablering af 8000 små og billige boliger til flygtninge og andre med lavindkomst, der har behov for sådanne boliger.

Ligeledes har regeringen:

- Gennemført lovændringer, der giver mulighed for at etablere bofællesskaber i almene familieboliger ned til to værelser, hvor flere deler en fælles bolig og herved får en lavere husleje.
- Gennemført en evaluering af skævebolig ordningen og afsat ekstra midler til ordningen i 2017 og 2018 med henblik på at etablere flere skæve boliger og gøre ordningen mere anvendelig.
- Skabt adgang til, at staten kan yde tilskud til inklusionsboliger til psykisk sårbare personer, der har behov for en boform med støtte med henblik på at opnå en selvstændig tilværelse i arbejde eller uddannelse.

På baggrund af Aftale om kommunernes økonomi for 2018 fremsætter regeringen et lovforslag om billige boliger bl.a. om:

- Mere fleksibel kommunal anvisningsret til almene boliger, så kommunerne får mulighed for at anvise til de 25 pct. af alle ledige almene boliger, som passer bedst til kommunens behov, i stedet for hver fjerde bolig, der bliver ledig. Det giver kommunerne bedre mulighed for at matche borgere med de rette ledige boliger.
- Udvidelse af muligheden for at etablere udslusningsboliger i ledige almene ældreboliger og herved give kommunerne bedre mulighed for at tilbyde boliger til udsatte borgere.
- Bedre mulighed for at opføre ungdomsboliger med fælles køkken og/eller badeværelse og herved sænke prisen på ungdomsboliger.

Regeringen har endvidere som led i frikommuneforsøgene styrket mulighederne for tilvejebringelse af billige boliger. Således har frikommunenetværket om billige boliger og fleksible boligløsninger, som består af Favrskov, Høje-Taastrup, København, Randers, Roskilde, og Aarhus Kommuner, fået mulighed for at:

- Etablere udslusningsboliger i almene ældre- og ungdomsboliger for en bredere målgruppe samt mulighed for at forlænge den 2-årige periode med op til 6 måneder,
- Mere fleksible rammer for anvendelse af lov om kommunal anvisning til privat udlejningsbyggeri. Med forsøget kan kommuner, der ikke anvender kombineret udlejning, indgå aftale med udlejere om at anvise boligsocialt til private udlejningsbyggeri.
- Bedre mulighed for etablering af bofællesskaber i almene familieboliger.

Endelig lægger regeringen op til flere lempelser i regi af frikommuneforsøgene. Udover at udvide de ovenstående forsøg til at omfatte flere kommuner, vil regeringen give netværket endnu bedre muligheder for at tilvejebringe billige boliger. Det drejer sig bl.a. om adgang til at yde støtte til etablering af start- og inklusionsboliger, at meddele byggetilladelse gældende i 30 år til midlertidige flytbare boliger, mulighed for vederlagsfri brug af kommunale grunde til skæve boliger samt dispensation og fritagelse for indretningskrav.

Selvom boliger er en nødvendig del af løsningen, er det ikke boligmangel i sig selv, der er årsag til hjemløsheden. Det er i stedet sociale problemer i form af misbrug, psykisk lidelse, ringe tilknytning til arbejdsmarkedet og manglende netværk mv. Derfor er det gennem virksomme sociale indsatser, at hjemløsheden afhjælpes.

Alt for få personer, der rammes af hjemløshed modtager i dag en af de indsatser, vi ved der virker. Med Hjemløsestrategien og efterfølgende initiativer er der gjort store fremskridt i forhold til udviklingen af virksomme sociale indsatser, der afhjælper hjemløshed i en dansk kontekst. Ikke desto min-

dre er der fortsat et stort potentiale for at udbrede de virksomme metoder til en større andel af landets kommuner.

Regeringens handlingsplan vil af samme grund bygge videre på de igangsatte og gennemførte initiativer og arbejde videre med de erfaringer, som der bl.a. er gjort i forbindelse med Hjemløsestrategien.

Med handlingsplanen sætter regeringen følgende konkrete målsætninger for indsatsen:

- Virksomme indsatser skal udbredes til flere kommuner, så flere personer, som lever i hjemløshed, får den rette hjælp.
- Forebyggelsen af hjemløshed skal styrkes, og tilstrømningen af unge hjemløse skal standses.
- Flere ældre hjemløse, som har levet et hårdt og langt liv på gaden og på forsorgshjem og herberger, skal hjælpes til en tryk og værdig tilværelse.

Med afsæt i de målsætninger for indsatsen mod hjemløshed foreslås handlingsplanen at indeholde følgende fokusområder og initiativer:

Fokusområder og initiativer i handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed

Fokusområde: National udbredelse af virkningsfulde indsatser

1. Social investeringspulje på hjemløseområdet (Sammenhængsreformen)
2. Etablering af National Rådgivning på hjemløseområdet
3. Nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed

Fokusområde: En styrket forebyggelse af hjemløshed

4. Housing First for unge
5. Startboliger for unge
6. Forebyggelse af udsættelser
7. En ny og samlet ordning for økonomi- og gældsrådgivning

Fokusområde: En lettere vej ud af hjemløshed

8. Rehabiliterende indsatser på forsorgshjem og herberger
9. Forenklet og fleksibelt kontaktføreløb
10. Støtte til borgere i langvarig hjemløshed
11. Fremskudt psykiatri
12. Serviceeftersyn af skævebolig ordningen
13. Bedre oplysning og sikring af de hjemløses rettigheder – støtte til brugerorganisationer

Øvrige

14. Undersøgelse af kvinder i hjemløshed
15. Støtte til nødovernatning

Handlingsplanen til bekæmpelse af hjemløshed skal desuden ses i sammenhæng med regeringens forslag om at indføre et socialt frikort for hjemløse, der giver ret til at tjene en årlig skattefri arbejdsindkomst på op til 20.000 kr.

Fokusområde: National udbredelse af virkningsfulde indsatser

Der er siden igangsættelsen af Hjemløsestrategien i 2009 arbejdet med udviklingen og udbredelsen af Housing First i Danmark. Der er med indsatsen opnået stærke resultater og en lang række gode erfaringer. Indtil videre er indsatsen anvendt i 27 kommuner og på ca. 4 pct. af de personer, der blev registreret som hjemløse i perioden 2009 til 2015³. Evalueringen af både Hjemløsestrategien og efterfølgende initiativer har vist, at med indsatser, der har afsæt i Housing First princippet, hvor en tidlig boligløsning kombineres med intensiv og vidensbaseret social bostøtte, kan 9 ud af 10 borgere i hjemløshed hjælpes til et liv i egen bolig.

Ikke desto mindre viser den seneste hjemløsetælling, at antallet af hjemløse i Danmark fortsat er stigende, ligesom evalueringer og undersøgelser viser, at det fortsat er en relativt begrænset andel af de hjemløse, der modtager Housing First indsatser. Ligeledes efterspørger kommuner og øvrige aktører sparring og redskaber i forhold til hjemløseindsatsen. Derfor udgør en fortsat udbredelse af virkningsfulde indsatser et fokusområde i regeringens handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed.

Initiativ nr. 1: Social Investeringspulje på hjemløseområdet

Regeringen har med Sammenhængsreformen igangsat et ambitiøst program for fornyelse af den offentlige sektor, som bl.a. skal opnås gennem afprøvningen af innovative løsninger som sociale investeringspuljer. Regeringen ønsker gennem støtte til investeringer at støtte kommunernes om-lægning af indsatser på socialområdet mod en mere forebyggende og helhedsorienteret indsats.

Det gælder også på området for hjemløse, hvor mange kommuner i dag er i gang med at omlægge til mere forebyggende og helhedsorienterede indsatser, som sætter fokus på progression for borgeren, bl.a. gennem implementeringen af Housing First. Regeringen ønsker at understøtte og fremskynde kommunernes omlægning, hvorfor der som led i handlingsplanen etableres en social investeringspulje på hjemløseområdet.

Med den sociale investeringspulje støttes kommunerne i investeringer i omlægningen af den sociale indsatser, herunder særligt i at overkomme de initiale investeringsomkostninger, der kan udgøre en barriere for investeringer i effektive og forebyggende indsatser. Støtten fra investeringspuljerne tildeles ud fra kommunale business cases og potentialeberegninger, der danner udgangspunkt for en omlægning til en mere effektiv og koordineret indsatser. Herved skal investeringspuljen muliggøre en række kommunale investeringer, som ikke i tilstrækkelig grad prioriteres i dag. Det er indsatser, som kan skabe progression og sikre omkostningsreduktion i kommunerne.

Med den sociale investeringspulje forventer regeringen med udgangspunkt i kommunernes forskellige kompetencer og behov, at kunne understøtte udbredelsen af virksomme investeringer i socialindsatsen samtidig med, at der skubbes på en omlægning mod mere forebyggende og helhedsorienterede hjemløseindsatser blandt landets kommuner. Investeringspuljen vil forventeligt være med til at opbygge viden om investeringer som virker og dermed understøtte omstillingen mod forebyggende og helhedsorienterede indsatser.

Regeringen vil i alt afsætte 50,0 mio. kr. til initiativet.

Initiativ nr. 2: Etablering af National Rådgivning på hjemløseområdet

Socialstyrelsen har siden igangsættelsen af Hjemløsestrategien (2009-2013) haft en central rolle i kommunernes omlægning af hjemløseindsatsen ved at yde rådgivning og sparring samt deltage i udviklingen af de kommunale indsatser på området. Regeringen ønsker at styrke omlægningen mod en mere helhedsorienteret og forebyggende indsatser og vil derfor øge støtten til kommunerne i form af en National Rådgivning forankret i regi af Socialstyrelsen.

Den Nationale Rådgivning udgør en fortsættelse af det eksisterende rejsehold på hjemløseområdet i Socialstyrelsen, hvor en række kommuner med udgangspunkt i samarbejdsaftaler har modtaget en

³ Benjaminsen, L. & M.H. Enemark (2017): Veje ind og ud af hjemløshed. En undersøgelse af hjemløshedens forløb og dynamik. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

rådgivende indsats. Herudover vil den Nationale Rådgivning spille en central rolle i udviklings- og udbredelsesopgaver i forbindelse med hhv. nationale retningslinjer og som rådgivning til modtagere af støtte fra den Sociale Investeringspulje på hjemløseområdet såvel som til forsorgshjem og herberger. Rådgivningen vil være af varierende intensitet efter behov og både være relevant for kommuner, der ikke tidligere har modtaget støtte i forbindelse med hjemløseindsatsen såvel som for kommuner, der har deltaget i tidligere forløb, men hvor der stadig er behov for yderligere implementering og rådgivning.

Interesserede kan tilgå rådgivningen og implementeringsstøtten i forbindelse med støtte fra den sociale investeringspulje eller ved selv at henvende sig til den Nationale Rådgivning, ligesom den Nationale Rådgivning vil have en opsøgende funktion i tilfælde, hvor der er kendskab til større udfordringer i hjemløseindsatsen. På baggrund af fx resultaterne af de nationale kortlægninger tages kontakt til relevante kommuner mhp. at tilbyde dem en afdækning af hjemløseindsatsen samt rådgivningsforløb. Ud over rådgivning og implementeringsstøtte til omlægning af hjemløseindsatsen, videreføres kommunernes redskab til dokumentation på borgerniveau ligesom kommuner og andre aktører vil kunne modtage kompetenceudvikling til relevante medarbejdere via den Nationale Rådgivning. Kompetenceudviklingen vil omhandle både vidensbaserede metoder og modeller.

Regeringen vil i alt afsætte 16,7 mio. kr. til initiativet⁴.

Initiativ nr. 3: Nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed

Indsatsen mod hjemløshed spænder over flere sektorer, og den enkelte person, som rammes af hjemløshed, vil i mange tilfælde modtage indsatser og støtte i forhold til beskæftigelse, sundhed, misbrug, psykiatri og bolig. Siden igangsættelsen af Hjemløsestrategien er der opbygget en stærk viden om en virksom tilrettelæggelse af indsatsen og sammenhængen til de områder, som indsatsen mod hjemløshed omfatter. Ikke desto mindre viser de senere års stigning i antallet af hjemløse, at implementeringen af virksomme indsatser og metoder bør understøttes yderligere, ligesom der er behov for en større indsats for at forebygge hjemløshed.

Fra det nuværende samarbejde med kommunerne samt erfaringer fra udlandet findes der gode eksempler på, hvordan indsatser kan organiseres og udføres med henblik på at forebygge hjemløshed såvel som at hjælpe borgere ud af hjemløshed. Det gælder også ift. sammentænkningen af den sociale støtte med boligindsatsen, den regionale psykiatri, uddannelse- og beskæftigelse. Endvidere er der grupper, der har behov for en særlig indsats, fx unge i hjemløshed eller i risiko herfor, eller kvinder ramt af hjemløshed.

Regeringen ønsker at give kommuner og andre aktører på hjemløseområdet de bedste redskaber for tilrettelæggelsen af indsatsen og vil derfor igangsætte udarbejdelsen af nationale retningslinjer mod hjemløshed, således at der dannes et fælles grundlag for arbejdet. Retningslinjerne udarbejdes gennem tæt inddragelse af aktører på området, og vil efterfølgende blive udbredt i regi af Den Nationale Rådgivning og den sociale investeringspulje på hjemløseområdet.

Regeringen vil i alt afsætte 1,9 mio. kr. til initiativet.

⁴ Det nuværende rejsehold i Socialstyrelsen understøtter kommunernes implementering af Housing First-tilgangen, og der er afsat finansiering hertil som led i det satsfinansierede initiativ Udbredelse af Housing First, som løber i perioden 2016-2019. Herfra omprioriteres der i alt 7,5 mio. kr. for perioden 2018-2019, hvorfor der i alt afsættes 23,2 mio. kr. til den Nationale Rådgivning i 2018-2021, herunder 2,1 mio. kr. til kompetenceudvikling blandt kommuner og andre aktører samt 1,0 mio. kr. til kommunernes dokumentationsredskab..

Fokusområde: En styrket forebyggelse af hjemløshed

De seneste års stigning i antallet af hjemløse i Danmark har i særdeleshed været båret af en stigning i antallet af unge, der lever i hjemløshed. Siden 2015 er antallet af unge i aldersgruppen 18-24 år, der lever i hjemløshed, steget med 9 pct. Ny forskning fra VIVE påpeger, at for hovedparten af de hjemløse unge er hjemløsheden heldigvis af en relativt korterevarende karakter. Mange af de unge kommer således relativt hurtigt ud af hjemløshed igen. Ikke desto mindre er der en mindre gruppe af hjemløse unge, der forsætter med at være hjemløse over en flerårig periode.

Der vurderes at være et stort potentiale i at styrke den forebyggende indsats og derigennem hindre eller begrænse tilgangen af personer i hjemløshed og undgå de store personlige og samfundsøkonomiske omkostninger, som det medfører. Derfor udgør en styrket forebyggelse af hjemløshed et fokusområde i regeringens handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed.

Initiativ nr. 4: Housing First for unge

Der har igennem flere år været fokus på at styrke indsatsen over for hjemløse unge, herunder i form af Ungeprojektet (2014-2017) og Overgangsboliger til unge hjemløse (2015-2018). Begge initiativer havde til formål at udvikle og iværksætte indsatser baseret på Housing First tilgangen over for hjemløse unge. På trods af de lovende indsatser er antallet af unge i hjemløshed fortsat med at stige.

Det afspejler et behov for at styrke indsatsen over for unge, med de særlige udfordringer og problematikker, som de står i. Ligeledes kræver det et skærpet fokus på den helt tidlige forebyggelse. Det er afgørende for at stoppe tilstrømningen af unge hjemløse, at kommunerne får opsporet og igangsat initiativer til de helt unge. En hjemløsesituation kræver hurtig indsats, da selv korte perioder uden bolig kan skade de unges liv og chancer fremadrettet.

På den baggrund ønsker regeringen at udvide indsatsen over for unge, så myndigheder får bedre redskaber til at opspore unge i risikozonen, så opsporingen igangsættes fra en tidligere alder, ligesom der bliver et øget fokus på en holdbar boligløsning med inddragelse af den unge og dennes familie.

Regeringen vil derfor igangsætte Housing First for Unge, hvor de allerede udviklede indsatser suppleres med et skærpet fokus på en tidligere forebyggelse, udvikling af redskaber for screening og opsporing af unge i risikozonen, ny tilgang til inddragelse og genetablering af den unges netværk og sammenhæng med forskellige boligløsninger målrettet unge. Efter udvikling af den sammenhængende og helhedsorienterede tilgang afprøves indsatsen blandt interesserede kommuner, som også vil modtage en særligt fokuseret implementeringsstøtte og kompetenceudviklingsindsats af Børne- og Socialministeriet. For at udbrede indsatsen til så mange kommuner som muligt, tilbydes efterfølgende kompetenceudvikling i indsatsen til alle kommuner, der ønsker at styrke indsatsen ift. forebyggelse og bekæmpelse af hjemløshed blandt unge.

Regeringen vil i alt afsætte 39,2 mio. kr. til initiativet.

Initiativ nr. 5: Startboliger for unge

Overgangen til voksenlivet kan være præget af særlige udfordringer for unge, der slås med psykiske eller sociale problemer. Formålet med etablering og drift af startboliger til unge i alderen 18-24 år er at sikre unge med forskellige grader af vanskeligheder en god start på et liv i egen bolig. Ved at give de unge den fornødne støtte i tilknytning til boligen i denne periode forebygges desuden, at problemerne eskalerer til skade for den unge selv såvel som for samfundet som helhed.

Startboliger etableres i almene ungdomsboliger, som drives af selvejende institutioner eller almene boligorganisationer. Som en del af driften af startboliger ansættes der sociale viceværter i den enkelte ungdomsboliginstitution eller boligafdeling. De sociale viceværter skal på et socialfagligt grundlag skabe et godt og trygt bomiljø og fungere som netværks- og støttepersoner, så de unge får en stabil boligsituation og påbegynder og/eller fastholder arbejde eller uddannelse. Indsatsen kan ske med inddragelse af frivillige foreninger.

Der er tidligere – i perioden 2012-2015 – udmøntet ca. 140 mio. kr. til etablering af startboliger. Der er i perioden etableret 335 startboliger fordelt på 29 projekter i 26 kommuner og med en støtteperiode på op til 15 år. Midlerne går til finansiering af udgifterne til den sociale vicevært samt et eventuelt mindre ombygningstilskud med henblik på fælles faciliteter m.v. Bevillingen til etableringen af nye startboliger er nu udløbet.

Der er efterfølgende, i 2016, gennemført en evaluering, hvor startboligerne vurderes at have en meget positiv effekt på målgruppen.

Regeringen vil fortsætte støtten til etableringen af startboliger for unge og undgå, at unge snubler på vej ind i voksentilværelsen. Regeringen vil derfor i regi af Transport-, Bygnings- og Boligministeriet udbyde en ny ansøgningspulje til startboliger på 74,5 mio. kr. i 2021, mens der afsættes 2,0 mio. kr. til evaluering af ordningen. Der tages ved fordeling af midlerne hensyn til den geografiske spredning og det forventes, at der med ansøgningspuljen kan etableres ca. 165 startboliger.

Regeringen vil i alt afsætte 76,5 mio. kr. til initiativet.

Initiativ nr. 6: Forebyggelse af udsættelser

Nogle gange sker det, at en person eller familie ikke kan betale sin husleje. Det kan skyldes, at økonomien er så stram, at blot en mindre uforudset udgift kan få budgettet til at vælte, at beboeren ikke har overblik over sin økonomi, regninger og gæld, at beboeren som tidligere misbruger har haft et tilbagefald og har brugt pengene på alkohol eller stoffer, har mistet sit job, er blevet skilt eller lignende.

Når der opstår en huslejerestance risikerer især socialt udsatte personer, at de sættes ud af deres bolig og rammes af hjemløshed. Således angiver 16 pct. af hjemløse, at udsættelse er en væsentlig årsag til deres hjemløshed⁵. En udsættelse er tragisk for den enkelte, men er også omkostningstungt for samfundet. Med relativt få midler, kan kommunerne hjælpe borgere, der er kommet i restance, med at beholde deres bolig, ofte i stedet for at skulle betale for en dyr plads på en boform.

I lov om aktiv socialpolitik er der i dag bestemmelser, jf. § 81 a, der giver kommunerne mulighed for at yde hjælp til rimeligt begrundede midlertidige huslejudgifter til personer, der er udsættelsestruet på grund af huslejerestancer, hvis det på sigt kan forebygge, at personen udsættes af boligen. Dog er der i dag uklarhed om afgrænsningen af målgruppen for bestemmelsen og dermed for muligheden for at udnytte bestemmelsen.

Regeringen vil derfor præcisere de nuværende regler, så mulighederne for at udnytte bestemmelsen gøres klarere mhp. at forebygge udsættelser, herunder som en del af en tidlig og forebyggende indsats for personer, der vurderes at være i risiko for at blive ramt af hjemløshed.

Initiativ nr. 7: En ny og samlet ordning for økonomi- og gældsrådgivning

Alt for mange borgere oplever på grund af en kaotisk og uoverskuelig privatøkonomi usikkerhed og frygt for den næste regning. Med den rette støtte kan den enkelte få en større kontrol over egen økonomi, ligesom udsættelser og hjemløshed kan forebygges, inden det er for sent. Regeringen ønsker at sikre en samlet ordning for økonomi- og gældsrådgivning fremadrettet, så udsatte borgere modtager den bedst mulige støtte i mestringen af deres privatøkonomi og forebyggelsen af hjemløshed.

Siden 2008 er der med aftaler om udmøntning af satspuljen løbende afsat midler til at støtte økonomi- og gældsrådgivning på social-, beskæftigelses- og boligområdet. I efteråret 2015 blev partierne bag aftalen om satspuljen enige om en midlertidig forlængelse af bevillingerne på social- og boligområdet samtidig med iværksættelsen af en undersøgelse og arbejdsgruppe, der fik til opgave at se på mulighederne for at samtænke indsatserne på tværs af sektorer.

Analysen har bl.a. vist, at de forskellige økonomi- og gældsrådgivninger, som i dag findes på bolig-, beskæftigelses- og socialområdet dækker en nogenlunde sammenlignelig målgruppe, og at en stor

⁵ VIVE (2017): "Hjemløshed i Danmark 2017. National kortlægning"

andel af rådgivningerne er helt eller delvist finansieret af satspuljen samt bl.a. kommuner, boligorganisationer og private fonde. Analysen har endvidere vist, at der er stor variation i graden og formen for samarbejdsrelationer mellem rådgivningerne og øvrige aktører samt at rådgivningerne har meget forskellig dokumentationspraksis, hvilket påvirker den samlede viden om effekten af indsatsen. Samlet vurderes det, at den nuværende gældsrådgivningsindsats er for uensartet, og at der ikke er tilstrækkelig mulighed for monitorering og vurdering af indsatsens effekt.

På baggrund af analysens resultater vurderes der at være behov for at understøtte og videreudvikle samarbejdsflader på økonomi- og gældsrådgivningsområdet, ligesom der vurderes at være behov for at sikre mere kvalitet i og viden om økonomi- og gældsrådgivningen.

Med udgangspunkt i analysens konklusioner vil regeringen videreføre understøttelsen af vederlagsfri økonomi- og gældsrådgivning i årene 2018 og 2019 i form af støtte til konkrete og forpligtende partnerskaber mellem frivillige organisationer, kommuner og boligorganisationer. I modsætning til tidligere ordninger gives støtten i form af en samlet model for alle sektorområder og målgrupper. Herved skabes et incitament til, at de nuværende rådgivningsordninger tænkes sammen, samt at der etableres et tættere samarbejde mellem frivillige organisationer, kommuner og boligorganisationer. Dette skal medvirke til at sikre, at målgruppen for økonomi- og gældsrådgivningen også får kontakt til blandt andet det sociale system og hjælp til fx de sociale eller sundhedsmæssige problemer, de måtte have, ligesom det skal sikre, at målgruppen tilbydes hjælp, så tidligt som muligt så det undgås, at borgerens gæld eskalerer og blokerer for borgerens overskud og motivation til fx aktivt at søge arbejde.

Samtidig vil Børne- og Socialministeriet i samarbejde med partnerskaberne og andre relevante aktører på området arbejde for et kvalitetsløft af indsatsen og dokumentation heraf, ligesom de vil gennemføre en vidensopsamling med henblik på drøftelser om indsatsen fra 2020 og frem. Aktørerne skal bl.a. udvikle kvalitetsstandarder, dokumentationspraksis og kompetenceudviklingstilbud, som skal bidrage til et kvalitetsløft af indsatsen i de forskellige økonomi- og gældsrådgivninger.

Der lægges op til, at den toårige projektperiode fungerer som et udviklingsprojekt for økonomi- og gældsrådgivningsindsatsen, hvor der udvikles partnerskaber og sikres et kvalitetsløft af indsatsen, der kan danne grundlag for drøftelser af en mere permanent organisering af indsatsen i 2020 og frem.

Regeringen vil i alt afsætte 22,0 mio. kr. til initiativet.

Fokusområde: En lettere vej ud af hjemløshed

Borgere i hjemløshed er i høj grad præget af komplekse udfordringer, og godt fire ud af fem personer i hjemløshed har et misbrug, en psykisk lidelse eller begge dele. Derudover har personer, som lever i hjemløshed, ofte øvrige sociale problemer i form af manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, skrøbelige eller brudte netværk, gæld og kriminalitet. Tyngden og kompleksiteten af borgernes problemer stiller særlige krav til at sikre, at borgerne mødes af en helhedsorienteret og rehabiliterende indsats.

Nyeste forskning på området viser, at størstedelen af personer, som oplever hjemløshed, kommer succesfuldt ud af hjemløshed igen efter relativt kort tid⁶. Samtidig påvises det, at en gruppe af personer hænger fast i hjemløshed i en længere årrække. Blandt brugere af forsorghjem mv. kan der især identificeres en gruppe af 'langvarigt hjemløse' med et gennemsnit på over 600 dages ophold på forsorghjem pr. person i perioden 2009-2015. De langvarigt hjemløse udgør 23 pct. af brugerne, men har i perioden stået for 64 pct. af opholdsdøgnene, hvilket svarer til over 2 mio. opholdsdøgn i perioden 2009-2015 eller en skønsmæssig udgift på ca. 2,5 mia. kr. for perioden. Andelen af ressourcerne, som går til gruppen af langvarigt hjemløse, skal ses i lyset af de samlede offentlige udgifter til forsorghjem mv., der i 2015 udgjorde ca. 820 mio. kr. (2016-pl). Selvom udfordringerne ikke er isoleret til personer med ophold på forsorghjem mv., understreger resultaterne det store menneskelige og samfundsøkonomiske potentiale i at sikre en bedre indsats for de borgere, der ikke får tilstrækkelig hjælp af de eksisterende indsatser.

Derfor udgør en lettere vej ud af hjemløshed et fokusområde i regeringens handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed.

Initiativ nr. 8: Styrkede rammer for indsatsen på forsorghjem og herberger

Der har gennem en årrække været stigende opholdstider på landets forsorghjem og herberger, hvilket af aktørerne på området både tilskrives udfordringer med at boligplacere borgerne, samt en oplevelse af, at samarbejdet mellem forsorghjem mv. og borgernes handlekommune er mangelfuldt, og at der derfor ikke i tilstrækkelig grad igangsættes de nødvendige indsatser for at hjælpe borgeren videre. Behovet for at forbedre rammerne for indsatsen på forsorghjem understøttes kun yderligere af de nylige forskningsresultater vedr. langvarigt hjemløse, jf. foroven.

Regeringen vil på den baggrund nedsætte en arbejdsgruppe, der skal komme med anbefalinger til de fremtidige rammer for boformer efter § 110 i lov om social service (forsorghjem og herberger), herunder hvilke initiativer og tilpasninger, der kan styrke det kommunale myndighedsansvar for borgere på forsorghjem, forbedre rammerne for samarbejde mellem forsorghjem og beboernes handlekommuner såvel som understøtte brugen af handleplaner efter § 141 i lov om social service. Arbejdsgruppen skal derudover udarbejde anbefalinger til de økonomiske rammer for forsorghjem i form af reglerne om statslig refusion⁷ såvel som øvrige initiativer til styrkelse af incitamenterne for en tidlig og helhedsorienteret indsats for borgere, der tager ophold på et forsorghjem.⁸

Afrapportering foretages medio 2018 med henblik på at inddrage partierne i drøftelserne om implementering af konkrete forslag.

Initiativ nr. 9: Forenklet og fleksibelt kontaktforsøg

Systemet stiller i dag en række lovgivningsmæssige krav i forbindelse med uddannelses- og beskæftigelsesrettede indsatser, som socialt udsatte og andre borgere har pligt til at leve op til, hvis de eksempelvis modtager kontanthjælp eller lignende ydelser. Beskæftigelseslovgivningen møder borgere med en forventning om at deltage i samtaler og indsatser, som skal bringe dem tættere på job. Intentionen er, at ingen bør overlades til sig selv og gå passive. De skal gennem samtaler og indsats bringes tættere på arbejdsmarkedet.

⁶ Benjaminsen, L. & M.H. Enemark (2017): Veje ind og ud af hjemløshed. En undersøgelse af hjemløshedens forløb og dynamik. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

⁷ Jf. § 177 i lov om social service refunderer staten i dag 50 pct. af kommunernes udgifter til boformer efter § og 110 (forsorghjem mv.), herunder udgifter til bistands-, støtte-, beskæftigelses- og aktivitetstilbud m.v. i forbindelse med boformen.

⁸ Som led i arbejdet vurderes anbefalingernes anvendelighed til reglerne om kvindekrisecentre, der er omfattet af de samme regler om statsrefusion som forsorghjem mv.

For særligt socialt udsatte borgere kan det kræve mange ressourcer at honorere disse krav. De skal bekymre sig om mødepligt på jobcenteret, aktivering og eventuelle sanktioner i stedet for at bruge de ressourcer, de har, på at komme på fode i forhold til boligsituation, eventuelle misbrug og psykiske vanskeligheder. Krav, der er hensigtsmæssige for andre grupper, risikerer således i kortere perioder at stå i vejen for de fremskridt, det ville give mere gavn at have fokus på fra både den enkelte hjemløse og fra systemets side.

I forlængelse af Aftale om kommunernes økonomi for 2018 vil regeringen derfor til efteråret præsentere et udspil til forenkling af den aktive beskæftigelsesindsats. Som led heri vil regeringen stille forslag om et forenklet og fleksibelt kontaktføreløb, der er ens på tværs af målgrupper, og hvor der alene stilles krav til et bestemt antal samtaler i starten af ledighedsføreløbet. Dette vil bl.a. indebære, at kommunerne får mere fleksible rammer til at tilrettelægge samtaleføreløb i den enkelte sag, hvilket vurderes også at være særligt gavnligt for udsatte borgere, herunder personer, som lever i hjemløshed og som har andre udfordringer i form af misbrug eller psykisk lidelse.

Initiativ nr. 10: Støtte til borgere i langvarig hjemløshed

Udover at kortlægge både det store ressourceforbrug og de lange opholdstider, der kendetegner langvarigt hjemløses ophold på forsorgshjem mv., understreger den nyeste forskning fra VIVE, at alt for få modtager en af de vidensbaserede indsatser, der indgår som del af Housing First tilgangen. Det afspejler, at de eksisterende tilbud og indsatser har vanskeligt ved at håndtere borgere med de mest komplekse problemstillinger, men også at der er behov for at sikre en mere implementerbar og omkostningseffektiv indsats for de langvarigt hjemløse.

Regeringen vil derfor i regi af den sociale investeringspulje understøtte investeringer i indsatsen over for langvarigt hjemløse. Med investeringspuljen ønsker regeringen at muliggøre kommunale investeringer i effektive og helhedsorienterede indsatser for langvarigt hjemløse. Investeringerne tager udgangspunkt i kommunernes egne forslag til investeringer samt business cases herfor.

Et konkret eksempel på en sådan investeringsindsats for langvarigt hjemløse kan være implementeringen af bostøttemetoden ACT⁹ i en modificeret form. ACT består af en integreret indsats for hjemløse borgere med særligt komplekse og langvarige støttebehov, hvor et tværfagligt indsatsteam giver både en socialpædagogisk støtte og en behandlingsfaglig indsats fx ift. psykiatri eller misbrug. Metoden har gode resultater fra bl.a. Hjemløsestrategien, men er ikke videre udbredt i de kommunale indsatser, da den opfattes som relativt omkostningstung.

I samarbejde med deltagende kommuner og med udgangspunkt i deres forslag og business cases udvikles de kommunale indsatser og metoder, så de kan implementeres i en mere omkostningseffektiv form, der passer ind i kommunernes eksisterende indsatser på hjemløseområdet. Derigennem vil flere hjemløse med komplekse problemstillinger kunne modtage en virksom indsats, der er tilpasset deres behov.

Regeringen vil i alt afsætte 20,0 mio. kr. hertil i regi af den sociale investeringspulje på hjemløseområdet.

Initiativ nr. 11: Fremskudt psykiatri

I Danmark handler hjemløshed for langt de fleste om meget mere end at mangle tag over hovedet. Det er således mere end hver anden person i hjemløshed, der er plaget af psykisk sygdom¹⁰. Et vigtigt skridt på vejen til at hjælpe disse mennesker med at komme sig helt eller delvist eller leve med deres psykiske vanskeligheder er, at de bliver udredt. Hvis der skal være mulighed for at medicinere og behandle de psykiske vanskeligheder, man plages af, er det således en forudsætning at kende dem. Men pga. mange hjemløse personers kaotiske tilværelse, som ofte også er præget af

⁹ Bostøttemetoden ACT (Assertive Community Treatment) er den mest omfattende af de tre bostøttemetoder, som i Danmark er tilknyttet brugen af Housing First. Den vurderes samtidig at være den bedst egnede ift. at støtte borgere med de mest komplekse behov, hvilket ofte gør sig gældende for personer i langvarig hjemløshed.

alkohol- og stofmisbrug, manglende netværk, somatiske lidelser mv., kan det være svært og føles stigmatiserende at møde op hos sin læge eller en psykiatrisk afdeling.

De hjemløse, der lider af psykiske vanskeligheder, har således ofte mange udfordringer ift. en succesfuld udredning og behandling. Derfor vil regeringen i regi af den sociale investeringspulje på hjemløseområdet afsætte midler til at støtte kommunerne og regionerne i at omlægge praksis i retning mod en mere fremskudt psykiatrisk indsats. Som led heri støttes kommuner og regioner i investeringer i omlægningen, herunder særligt i at overkomme de initiale investeringsomkostninger, der kan udgøre en barriere for investeringer i effektive og forebyggende indsatser. Med investeringspuljen vejledes endvidere i brugen af business cases og potentialeberegninger som udgangspunkt for omlægningen, ligesom der tages udgangspunkt i de kompetencer og behov, som de enkelte partnerskaber mellem kommuner og regioner står med.

Med en fremskudt psykiatrisk indsats kan kommuner og regioner i partnerskab sikre muligheden for en tidlig opsporing og udredning af hjemløse personer med eventuelle ubehandlede psykiatriske lidelser i de omgivelser, den hjemløse kender. Herigennem forøges sandsynligheden for, at hjemløse med psykiske vanskeligheder bliver udredt og kommer til at modtage den rette behandling.

Regeringen vil i alt afsætte 13,3 mio. kr. hertil i regi af den sociale investeringspulje på hjemløseområdet.

Initiativ nr. 12: Serviceeftersyn af skævebolig ordningen

Skæve boliger er målrettet til særlige grupper, herunder hjemløse som ikke kan bo i en almindelig bolig med bostøtte. Skæve boliger er varige og robuste boliger og er indrettet og udformet, så de imødekommer de særlige krav, som bl.a. ældre, der har været hjemløse i lang tid, kan have til en bolig. I skæve boliger kan der ydes støtte til beboerne af en tilknyttet social vicevært. Der ydes statslig støtte til etablering af boligerne og den sociale vicevært. Ordningen blev evalueret i 2016 og resultaterne præsenteret i en rapport i marts 2017, der viser, at der fortsat er behov for etablering af denne særlige boform til hjemløse.

Regeringen vil gennemføre et serviceeftersyn af skævebolig ordningen med henblik på at sikre:

- En mere målrettet støtte til sociale viceværter i boligerne
- En tilpasning af kravene til boligernes indretning, så de kan etableres billigst muligt
- En mere målrettet støtte til boligerne så forskelle i lokale forhold i fx grundpriser inddrages i vurderingen af støtte til boligerne

Initiativ nr. 13: Bedre oplysning og sikring af de hjemløses rettigheder – støtte til brugerorganisationer

Brugerorganisationer spiller en særligt vigtig rolle, når det drejer sig om at repræsentere de mest udsatte borgere. De udøver en essentiel bistand ift. at oplyse brugerne om deres muligheder og rettigheder, organisere bisiddere, formidle kontakt til kommuner og regioner og varetage brugernes interesser.

Regeringen ønsker at styrke organiseringen, oplysningen og interessevaretagelsen på vegne af de mest udsatte borgere. Derfor vil regeringen afsætte 1,0 mio. kr. årligt extra til SAND – De hjemløses Landsorganisation i perioden 2018-2021 med henblik på at styrke SAND's mulighed for at oplyse hjemløse om deres muligheder og rettigheder såvel som organisere og repræsentere de hjemløses interesser. Ligeledes vil regering afsætte 0,5 mio. kr. årligt extra til Brugernes Akademi, i perioden 2018-2021 med henblik på at styrke deres mulighed for at organisere og repræsentere nuværende og tidligere stofbrugere.

Regeringen vil i alt afsætte 6,0 mio. kr. til initiativet.

Øvrige initiativer

Initiativ nr. 14: Undersøgelse af hjemløshed blandt kvinder

Med hjemløsetællingen for 2017 er der registreret en væsentlig stigning i antallet af kvinder, som lever i hjemløshed. Ifølge kortlægningen er antallet af hjemløse kvinder steget fra ca. 1.300 i 2015 til ca. 1.600 i 2017. Andelen af hjemløse, der udgøres af kvinder, er ligeledes steget fra 22 pct. til 25 pct.

På den baggrund gennemføres en kvalitativ analyse af hjemløshed blandt kvinder. Formålet med undersøgelsen er at afdække, hvad der kendetegner gruppen af hjemløse kvinder, hvilke forhold der ligger bag stigningen i antallet, og hvad der kendetegner kvindernes øvrige sociale og helbreds-mæssige situation. Der lægges endvidere særlig vægt på at belyse, hvad der kendetegner livssituationen for hjemløse kvinder med børn. Undersøgelsen skal endvidere afdække, hvilken betydning den stigende hjemløshed blandt kvinderne har for de sociale tilbud og indsatser på hjemløseområdet.

Regeringen vil i alt afsætte 0,5 mio. kr. til initiativet.

Initiativ nr. 15: Støtte til nødovertatning

De mange frivillige og kommunale nødovertatningstilbud, der etableres hver vinter for gadesovende hjemløse, udgør et nødvendigt supplement til de mere etablerede elementer af samfundets sikkerhedsnet.

Regeringen vil på den baggrund videreføre støtten til oprettelsen og driften af midlertidige nødovertatningstilbud, så der også fremadrettet oprettes de nødvendige tilbud til gadesovende hjemløse i de kolde vintermåneder.

Regeringen vil i alt afsætte 4,0 mio. kr. til initiativet.

2017/18:7

Oktober 2017

Børne- og Socialministeriet
Holmens Kanal 22
1060 København K
Tlf.: +45 33 92 93 00
sm@sm.dk

ISBN 978-87-93635-01-2 (pdf version)

Design, omslag: e-Types

Publikationen kan hentes på:
sm.dk

Børne- og Socialministeriet
Holmens Kanal 22
1060 København K
Tlf.: +45 33 92 93 00