



Socialstyrelsen

Styrket implementering af Housing First

Erfaringer fra udvalgte lande

november 2020

Viden til gavn

Publikationen er udgivet af

Socialstyrelsen

Edisonsvej 1

5000 Odense C

Tlf: 72 42 37 00

E-mail: info@socialstyrelsen.dk

www.socialstyrelsen.dk

Indhold udarbejdet af Socialstyrelsen.

Udgivet november 2020

Download eller se rapporten på

www.socialstyrelsen.dk.

Der kan frit citeres fra rapporten med angivelse af kilde.

Digital ISBN: 978-87-94059-21-3

Indhold

Forord	4
Indledning	5
Opsamling på væsentlige erfaringer	7
<i>Danmark har opnået gode resultater med Housing First, der dog er udbredt i begrænset omfang</i>	7
<i>Udvalgte erfaringer, som er fælles for Finland og Norge</i>	8
<i>Udvalgte specifikke erfaringer fra de enkelte lande</i>	8
Introduktion til Housing First.....	10
Initiativer i Danmark til bekæmpelse af hjemløshed.....	11
Opsamling på erfaringer med Housing First i Danmark.....	11
Politiske strategier og initiativer til bekæmpelse af hjemløshed.....	12
<i>Hjemløsestrategi 2009 til 2013</i>	12
<i>To spor 2014-2019 – implementering og udbredelse af Housing First samt specifikt ungefokus</i>	14
<i>Spor 1: Implementering og udbredelse af Housing First</i>	14
<i>Spor 2 – Indsatser til ungemålgruppen</i>	15
<i>Handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed 2018 - 2021</i>	17
Housing First i Danmark dækker over en palet af specialiserede sociale støttemetoder	18
Fokus på differentierede indsatser til mennesker med grønlandsk baggrund	18
Housing First i Finland.....	19
Opsamling på erfaringer med Housing First-tilgangen i Finland.....	19
Introduktion til Finland	19
<i>Hjemløshed som politisk fokusområde</i>	20
Politiske strategier til bekæmpelse og forebyggelse af hjemløshed	21
<i>Udbredelse af Housing First og fokus på mennesker i langvarig hjemløshed – 'Paavo' I og II</i>	22
<i>Fra fokus på forebyggelse til en vision om at afskaffe hjemløshed – 'Handlingsplan til forebyggelse af hjemløshed' og det aktuelle regeringsprogram</i>	22
Housing First i Finland.....	23
<i>Housing First-baseret indsats tilbydes alle mennesker i hjemløshed</i>	23
<i>Kategoriboliger kontra selvstændige boliger i almindeligt boligbyggeri</i>	23
<i>Specialiseret støtte</i>	24
<i>Samarbejde og læring på tværs via et udviklingsnetværk</i>	24
<i>Omfattende borgerinddragelse på flere niveauer</i>	24
Housing First i Norge.....	25

Opsamling på erfaringer med Housing First-tilgangen i Norge	25
Introduktion til Norge	26
<i>Hjemløshed som politisk fokusområde</i>	<i>26</i>
Politiske initiativer til bekæmpelse og forebyggelse af hjemløshed	27
<i>To nationale strategier sætter retning for bekæmpelse og forebyggelse af hjemløshed</i>	<i>28</i>
<i>Lokale udviklingsprojekter med fokus på implementering af den nationale strategi</i>	<i>29</i>
Housing First i Norge.....	30
<i>Housing First tilbydes til en begrænset andel af borgere i hjemløshed.....</i>	<i>30</i>
<i>Den tidlige boligtildeling er central i Housing First-tilgangen i Norge</i>	<i>30</i>
Inspiration fra Skotland og Canada	31
Opsamling på udvalgte erfaringer fra Skotland og Canada	31
Indledning	31
Inspiration fra Skotland.....	31
<i>Homelessness Act 2003 – ret til en bolig.....</i>	<i>32</i>
<i>Housing Options – rådgivning ved boligrelaterede problemer.....</i>	<i>32</i>
<i>Rapid Rehousing</i>	<i>32</i>
Inspiration fra Canada	33
<i>Udvikling af supplerende tilgang i samarbejde med den oprindelige befolkning.....</i>	<i>33</i>
Bilag 1 – Definition af hjemløshed.....	34
Litteraturliste	35

Forord

I aftalen om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet for 2020-2023 er det besluttet at gennemføre en vidensafdækning med henblik på at styrke implementeringen af Housing First i Danmark.

Denne rapport udgør den første del af vidensafdækningen og præsenterer internationale erfaringer fra fire udvalgte lande, der arbejder med Housing First. Ud over Finland og Norge vil der blive set på erfaringer fra Skotland og Canada. Det beskrives, hvordan Finland og Norge har implementeret de politiske intentioner og strategier på hjemløshedsområdet, samtidigt med at erfaringerne sættes i relation til erfaringerne i Danmark. Derudover beskrives der enkelte interessante tiltag i både Skotland og Canada.

Finland og Norge har tiltrukket sig opmærksomhed, da de har formået at nedbringe antallet af mennesker i hjemløshed. Fx har tænketanken Kraka sat fokus på erfaringerne fra bl.a. Finland og Norge i rapporter fra 2018 og 2020, og i starten af 2020 blev der gennemført et studiebesøg i Finland med deltagelse af Folketingets Social- og Indenrigsudvalg (SOU), Rådet for socialt udsatte, Social- og Indenrigsministeriet, Transport- og Boligministeriet og Socialstyrelsen.

Der skal gøres opmærksom på, at de udvalgte lande adskiller sig fra hinanden. Forskelle i velfærdsmodel, udformningen af boligpolitikken, hjemløshedspopulationen og reformer på social- og beskæftigelsesområdet betyder, at deres erfaringer på hjemløshedsområdet ikke nødvendigvis kan overføres direkte til Danmark, men de kan inspirere til en kvalificering af kommende initiativer på området til at nedbringe det samlede antal af mennesker i hjemløshed.

I vidensafdækningen vil der endvidere blive udarbejdet to rapporter, der forventes offentliggjort i 2021. Den første rapport kortlægger kommunernes aktuelle indsats på hjemløshedsområdet og beskriver, hvor udbredt Housing First er, med afsæt i en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse. I den anden og sidste rapport i vidensafdækningen undersøges bagvedliggende faktorer ift. en styrket implementering af Housing First med afsæt i en række interviews med udvalgte kommuner.

Målgruppen for rapporterne i vidensafdækningen er beslutningstagere, der kan anvende vidensafdækningen som grundlag for at kvalificere kommende initiativer på området. Derudover er de målrettet kommuner, organisationer og praktikere, der arbejder med de mennesker, som har brug for en indsats, der er baseret på Housing First.

Tak til landeeksperter fra Finland, Norge, Skotland, Canada og Danmark, der har bidraget med viden og erfaringer om implementering af Housing First i de respektive lande i forbindelse med udarbejdelsen af den første rapport i vidensafdækningen.

God læselyst!

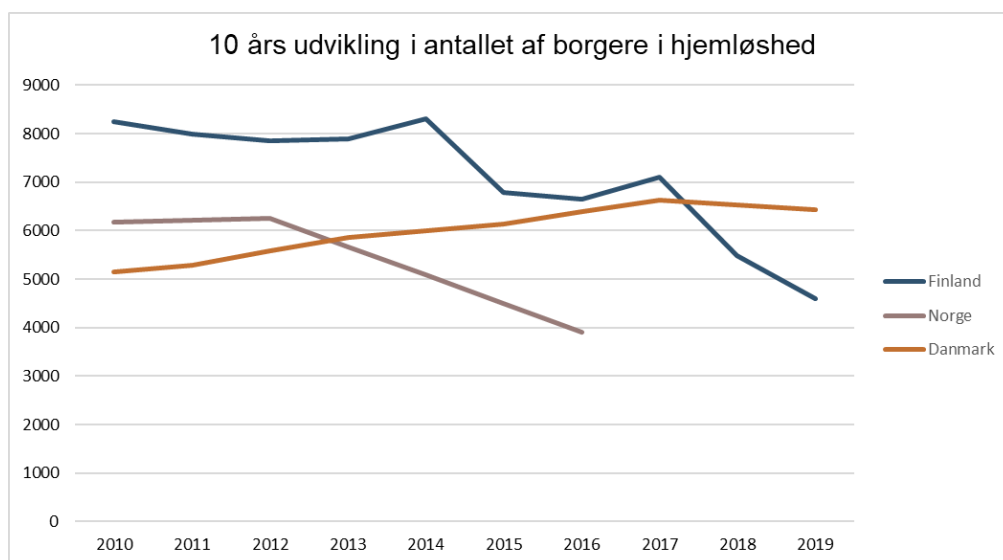
Indledning

Danmark har siden 2009 arbejdet med at omlægge indsatsen til bekæmpelse af hjemløshed efter principperne i Housing First. Housing First er en helhedsorienteret tilgang til hjemløshed, hvor borgeren tilbydes en selvstændig bolig i almindeligt byggeri og samtidig modtager specialiseret social støtte.

International forskning viser, at Housing First-tilgangen i høj grad er virksom. Erfaringen fra Danmark bekræfter international viden om, at Housing First-tilgangen markant øger muligheden for at komme ud af hjemløshed, idet otte til ni ud af ti borgere, som tilbydes en indsats baseret på Housing First-principperne, efterfølgende er i stand til at bo og forblive i egen bolig.

Housing First blev introduceret og afprøvet i Danmark gennem Hjemløsestrategien (2009-2013) og er aktuelt udbredt til mindst 32 kommuner og enkelte boformer. Evaluering af udbredelsen af Housing First viser imidlertid, at der er et potentiale for at udbrede Housing First til flere kommuner end den hidtidige tredjedel. Der er imidlertid også potentiale for at udbrede Housing First til en større andel af målgruppen i de enkelte kommuner. Housing First er altså ikke kommet i anvendelse i alle kommuner, og de kommuner, der anvender Housing First-tilgangen, anvender den langt fra til alle borgere i målgruppen (Benjaminsen et al., 2020). En opgørelse fra 2017 viser, at kun ca. fire pct. af mennesker i hjemløshed får en indsats med udgangspunkt i Housing First-principperne (Benjaminsen & Enemark, 2017).

Siden den første landsdækkende kortlægning blev gennemført i 2009, har antallet af mennesker i hjemløshed været stigende på trods af nationale indsatser, hvor en tredjedel af landets kommuner har arbejdet med Housing First-tilgangen. Grafen nedenfor viser udviklingen i hjemløshed over de sidste ti år i Danmark, Finland og Norge (Benjaminsen, 2019, Dyb & Lid, 2017, ARA, 2020).



I løbet af de sidste ti år er Danmark gået fra at have færrest borgere i hjemløshed til at have flest borgere i hjemløshed. Det skyldes to tendenser. Dels er antallet af borgere i hjemløshed i Danmark steget i denne periode. Dog er der i den seneste kortlægning fra 2019 tegn på, at udviklingen flader ud. Dels har Finland og Norge oplevet en reduktion på ca. 40 pct. i samme periode. I den forbindelse skal det nævnes, at Norge i november 2020 gennemfører næste

kortlægning, og at der således ikke er kendskab til, hvordan omfanget af hjemløshed har udviklet sig siden 2016. Bud på årsager til den kontinuerlige reduktion i Finland og det markante knæk på kurven i den norske kortlægning i perioden 2012-2016 beskrives i de landespecifikke kapitler. Næste kapitel samler op på de væsentlige erfaringer fra de fire udvalgte lande.

Nedenstående tabel viser, hvordan hjemløshedsproblematikken og implementeringen af Housing First er grebet forskelligt an i Danmark, Finland og Norge.

	Danmark	Finland	Norge
Forankring af hjemløshedsområdet	På socialområdet.	På boligområdet.	På boligområdet med tæt kobling til socialområdet.
Introduktion til Housing First	Hjemløsestrategien (2009-2013), hvor 17 kommuner afprøvede tilgangen for første gang i en national kontekst.	National strategi (2008-2015) med initiativer målrettet de ti største kommuner, svarende til 85 pct. af befolkningen.	Første projekter i 2011 / 2012 uden tilknytning til en national strategi. Skrevet ind som en del af en national strategi (2014-2020).
Antal borgere i hjemløshed, opgjort i den seneste kortlægning ^{1 2}	I 2019 blev der registreret ca. 6.500, svarende til 0,11 pct. af befolkningen.	I 2019 blev der registreret 4.600, svarende til 0,08 pct. af befolkningen.	I 2016 blev der registreret ca. 3.900, svarende til 0,07 pct. af befolkningen.

¹ Når hjemløshed sammenlignes på tværs af lande, er det relevant at være opmærksom på to forhold: definitionen af hjemløshed og kortlægningsmetoden. Se bilag 1 for en beskrivelse heraf.

² De nationale kortlægninger i Danmark og Norge omtaler tallene som minimumstal. Hjemløshed kan være svært at 'måle' i sit fulde omfang, og der kan være mennesker i hjemløshedssituationer, der ikke er blevet registreret i kortlægningen, fordi de ikke er i kontakt med offentlige myndigheder eller sociale tilbud (Benjaminsen 2019 og Dyb & Lid 2017).

Opsamling på væsentlige erfaringer

Danmark har i ti år arbejdet med Housing First, og der ses gode resultater hos de kommuner og §110-boformer, der har implementeret tilgangen. Men det er også en kendt udfordring, at Housing First-tilgangen er udbredt i begrænset omfang til ca. en tredjedel af landets kommuner og enkelte §110-boformer. Hvis implementeringen af Housing First skal styrkes, kan der hentes inspiration fra Finland, Norge, Skotland og Canada, selvom hjemløshed stadig er en udfordring i de lande. Finland og Norge kan inspirere til en mere tværgående indsats på hjemløshedsområdet. I flere af landene indgår et større fokus på boligdelen sammenlignet med Danmark, eller tættere kobling på nationalpolitisk niveau mellem boligen og den sociale indsats. Endvidere er forebyggelse og helhedsorientering vigtige læringspunkter fra flere lande.

Danmark har opnået gode resultater med Housing First, der dog er udbredt i begrænset omfang

Det er ti år siden, Housing First blev introduceret i Danmark, og tilgangen er i dag udbredt til ca. en tredjedel af landets kommuner og enkelte §110-boformer (herberger og forsorgshjem). Der ses især gode resultater i de danske kommuner, hvor tilgangen har stor ledelsesmæssigt fokus og opbakning politisk (Benjaminsen, 2020), Otte til ni ud af ti mennesker, der har fået en Housing First-baseret indsats, er i stand til at bo og forblive i egen bolig (Pleace et al., 2019).

I Danmark har man gjort sig gode erfaringer med Housing First-tilgangen og de tilhørende tre specialiserede støtte metoder, Critical Time Intervention (CTI), Intensive Case Management (ICM) og Assertive Community Treatment (ACT). En undersøgelse fra 2017 viser imidlertid, at der er udfordringer med udbredelsen, da kun ca. fire pct. af alle mennesker i hjemløshed får en indsats med udgangspunkt i Housing First-principperne. Mangel på billige boliger er også en udbredt udfordring (Benjaminsen & Enemark, 2017).

Der er behov for at styrke implementeringen af Housing First, hvis hjemløsheden skal nedbringes. De sidste ti år har været kendetegnet ved en stigning i antallet af mennesker i hjemløshed, men i den seneste kortlægning fra 2019 ses for første gang tegn på, at kurven flader ud. Nogle målgrupper tiltrækker sig opmærksomhed, enten fordi de udgør en stor andel af den samlede hjemløshedspopulation, eller fordi der ses markante ændringer i udviklingen af antallet af borgere i hjemløshed. Det store fokus på indsatser til ungemålgruppen i særligt de senere år har givet positivt udslag, idet der er registreret et fald på 16 pct. i antallet af unge i hjemløshed i alderen 18-29 år fra 2017 til 2019. Til gengæld er der i samme periode sket en stigning blandt ældre borgere, som ofte er i langvarig hjemløshed. Mennesker i hjemløshed, som har grønlandsk herkomst, er desuden overrepræsenteret i statistikken, og flere kommuner mangler indsatser, der kan imødekomme de udfordringer, som målgruppen har (Benjaminsen, 2019).

Som inspiration for kommende initiativer i Danmark på hjemløshedsområdet er der indsamlet erfaringer med Housing First i Finland, Norge, Skotland og Canada. Erfaringerne beskrives i særskilte landekapitler. Vidensafdækningen har primært fokus på at afdække erfaringer fra Finland og Norge, der har tiltrukket sig opmærksomhed internationalt, fordi de har formået at nedbringe antallet af mennesker i hjemløshed markant. Canada og Skotland inddrages i mindre omfang i vidensafdækningen. Hvert landekapitel indledes med en opsamling på erfaringerne fra det enkelte land.

Nedenfor beskrives først udvalgte erfaringer, som er fælles for Finland og Norge. Dernæst beskrives udvalgte erfaringer fra de enkelte lande, som også afspejler, at hjemløshedsproblematikken er grebet forskelligt an i de fire lande.

Udvalgte erfaringer, som er fælles for Finland og Norge

Følgende tværgående erfaringer beskriver lighedstræk i den måde, hvorpå Finland og Norge har implementeret de politiske intentioner og strategier på hjemløshedsområdet, og kan særligt fremhæves som årsag til en reduktion på ca. 40 pct. i antallet af mennesker i hjemløshed i det seneste årti.

- *Bred forankring af nationale strategier, hvor særligt boligområdet har en central rolle*
I både Finland og Norge er der en national og bredt forankret hjemløshedsstrategi. I Finland er flere ministerier og boligorganisationer involveret og dedikeret til de nationale strategier – både set i et historisk perspektiv og ift. den kommende strategi på området. I Norge har man ligeledes samarbejdet på tværs af ministerier i både den aktuelle og tidligere strategi. Der ses således en tendens til, at initiativer på hjemløshedsområdet styrkes, når flere aktører er involveret på strategisk niveau.

Hjemløshedsområdet, som i Danmark er forankret i Social- og Indenrigsministeriet, dvs. på socialområdet, er i Finland og Norge forankret på boligområdet. Der er særligt to stærke aktører på hjemløshedsområdet i Finland og Norge – hhv. Y-foundation i Finland og Husbanken i Norge. Y-foundation er en NGO, mens Husbanken er statsejet. Begge har en central rolle i udmøntningen af de nationale initiativer på tværs af social- og boligområdet – med særligt fokus på boligområdet. I Danmark findes ikke lignende aktører.

- *Etablering af boliger til overkommelige priser*
Boligmangel er i Finland og Norge – såvel som i Danmark – en kendt udfordring på hjemløshedsområdet. Finland har arbejdet målrettet med at etablere flere billige boliger til målgruppen, bl.a. gennem en gennemgribende omlægning af herberger. I Norge har der i de nationale initiativer siden 2000 også været fokus på etablering af boligløsninger, men der er brugt andre virkemidler. Fokus i Norge har været at støtte lokale kommunale boligudviklingsprojekter med økonomi og rådgivning.
- *Det tager tid at implementere Housing First*
I både Finland og Norge begrundes reduktionen i antallet af mennesker i hjemløshed med den langvarige og systematiske indsats på hjemløshedsområdet. Begge lande har arbejdet kontinuerligt med nationale strategier på hjemløshedsområdet igennem de sidste ti år.

Udvalgte specifikke erfaringer fra de enkelte lande

Følgende erfaringer er eksempler på, at hjemløshedsproblematikken er grebet forskelligt an i de fire lande. De udvalgte erfaringer fra Finland og Norge er relateret til den sociale indsats, og i nationale evalueringer fremhæves de som en del af årsagen til en reduktion på ca. 40 pct. i antallet af mennesker i hjemløshed i det seneste årti. De specifikke erfaringer fra Skotland og Canada er udvalgt, fordi de kan ses som mulig inspiration til løsning af udfordringer i Danmark. Der er imidlertid ikke kendskab til, hvilken effekt de har haft på hjemløshedsproblematikken i de respektive lande.

- *Housing First tilbydes alle mennesker i hjemløshed i Finland*
Finland er det eneste europæiske land, som anvender Housing First som hovedindsats. Det betyder, at alle borgere i hjemløshed får tilbudt en indsats baseret på Housing First-principperne. Indsatsen tilrettelægges efter en case management-tilgang til alle mennesker i hjemløshed uanset omfanget af deres støttebehov.
- *Forebyggelse af hjemløshed med tværgående teams i Norge*
Norge arbejder med en tværgående teamindsats for borgere med komplekse problemstillinger. Indsatsen tilrettelægges som den specialiserede støtteindsats ACT eller varianten FACT. Indsatsen er forankret på sundhedsområdet (psykiatrien) i samarbejde med kommunen, og kan ses som medvirkende til forebyggelse af hjemløshed, idet kun ca. 30 pct. mennesker i hjemløshed i Norge har en psykisk sygdom, mens det i Danmark er ca. 60 pct.
- *Helhedsorienteret rådgivning til forebyggelse af hjemløshed i Skotland*
Skotland har introduceret en forebyggende tilgang, *Housing Options*. Formålet er at styrke helhedsorienteret rådgivning og støtte til mennesker, der er i risiko for at komme i en hjemløshedssituation. Hensigten er, at der sættes ind med rådgivning, inden et boligproblem udvikler sig til hjemløshed.
- *Udvikling af tilgang til bekæmpelse af hjemløshed inden for den oprindelige befolkning i Canada sker i et samarbejde*
Canada har stor erfaring med mennesker i hjemløshed fra den oprindelige befolkning, som kan give inspiration til at arbejde med mennesker i hjemløshed med grønlandsk baggrund. Den oprindelige befolkning peger som supplement til Housing First-tilgangen på indsatser, der bl.a. anerkender og involverer den kulturelle kontekst, borgeren stammer fra og eventuelt er vokset op i.

Introduktion til Housing First

Forskningen viser stærk evidens for, at en indsats baseret på Housing First-principperne kan hjælpe mennesker ud af en hjemløshedssituation. På europæisk plan bidrager Housing First til at afslutte hjemløshed i mindst otte til ni ud af ti tilfælde. I Danmark har evalueringerne af Housing First-programmerne vist samme gode resultater (Pleace et al., 2019). Forskningen viser også, at en Housing First-tilgang, der er meget loyal over for kerneprincipperne, som er oplistet nedenfor, opnår de bedste resultater (Pleace, 2019).

Kerneprincipper i Housing First:

- Boligen som en basal menneskeret
- Respekt, empati og medmenneskelighed over for alle borgere
- En forpligtelse til at arbejde med borgerne, så længe de har behov
- Selvstændige boliger i almindeligt byggeri
- Adskillelse af bolig og støttetilbud
- Udgangspunkt i borgerens behov og selvbestemmelse
- Recovery-orientering³
- Skadesreduktion

Housing First-tilgangen består af en kombination af en permanent boligløsning og specialiseret social støtte. En stabil boligsituation betragtes som en forudsætning for, at livssituationen for den enkelte borger i hjemløshed kan styrkes, og derfor tilbydes egen bolig tidligt i et indsatsforløb, frem for at det er indsatsens mål. Med egen bolig menes en bolig med en fast og tidsbegrænset lejekontrakt. I Danmark er der fokus på, at borgere skal bo i selvstændige boliger i almindeligt byggeri, hvilket er et af de oprindelige kerneprincipper i Housing First. Dette princip er dog ikke medtaget i den europæiske Housing First-tilgang (Pleace, 2019).

Men boligen kan ikke stå alene. Housing First handler også om, at mennesker med komplekse, sociale problemer gives en specialiseret social støtte, for at de kan bo og forblive i egen bolig. Støtten består af social og praktisk støtte i hverdagen samt støtte til at sikre en sammenhængende indsats gennem etablering og fastholdelse af kontakt til offentlige myndigheder, behandlingstilbud mv. Den sociale støtte i Housing First er baseret på de specialiserede støttemetoder Critical Time Intervention (CTI⁴), Intensive Case Management (ICM⁵) og Assertive Community Treatment (ACT⁶) (Pleace, 2019).

Housing First har sit udspring i USA, hvor tilgangen blev udviklet i begyndelsen af 1990'erne. I dag er det en udbredt tilgang i arbejdet med mennesker i hjemløshed i mange lande (Pleace, 2019).

3 Recovery betyder 'at komme sig'. I en personlig recovery-proces er det borgerens egen idé om trivsel i tilværelsen, som er omdrejningspunktet. Derfor er det et vigtigt udgangspunkt i recovery, at de fagprofessionelle inddrager borgeren og borgerens ønsker, håb og drømme i samarbejdet med borgeren.

4 CTI er en case-management-metode. Fokus er at sikre en god overgang fra institutionslignende bolig eller opholdssted til egen bolig for at forebygge hjemløshed. Indsatsen varer ni måneder og er inddelt i tre faser (Vidensportalen, 2020b).

5 ICM er en case-management-metode. Målgruppen er mennesker med komplekse problemstillinger, som vil kunne få udbytte af øget støtte og koordinering. ICM er i udgangspunktet tidsbegrænset (Vidensportalen, 2019).

6 ACT er en fleksibel støttemetode, som fokuserer på at give meget udsatte borgere i hjemløshed en helhedsorienteret støtte. ACT-indsatsen er organiseret som et tværfagligt team, og støtten gives i borgerens hjem eller der, hvor borgeren opholder sig. ACT-indsatsen er i udgangspunktet tidsbegrænset (Vidensportalen, 2020a).

Initiativer i Danmark til bekæmpelse af hjemløshed

Opsamling på erfaringer med Housing First i Danmark

Nationale evalueringer viser, at Housing First-tilgangen markant øger muligheden for at komme ud af hjemløshed. Det ses, at otte til ni ud af ti mennesker, som tilbydes en indsats baseret på Housing First-principperne, er i stand til at bo og forblive i egen bolig.

Der er mulighed for at differentiere indsatsen til borgere i hjemløshed, idet der i Danmark er fokus på at implementere tre specialiserede støttemetoder i regi af Housing First; Critical Time Intervention (CTI), Intensiv Case Management (ICM) og Assertive Community Treatment (ACT).

Udfordringen er, at Housing First-tilgangen er udbredt i begrænset omfang. Den seneste evaluering viser, at der er potentiale for at udbrede Housing First, idet kun ca. 32 kommuner og enkelte boformer har implementeret Housing First. Der er også potentiale for at udbrede Housing First-tilgangen til en større andel af målgruppen i de enkelte kommuner, da en undersøgelse fra 2017 viser, at kun ca. fire pct. af alle borgere i hjemløshed får en indsats baseret på Housing First-principperne.

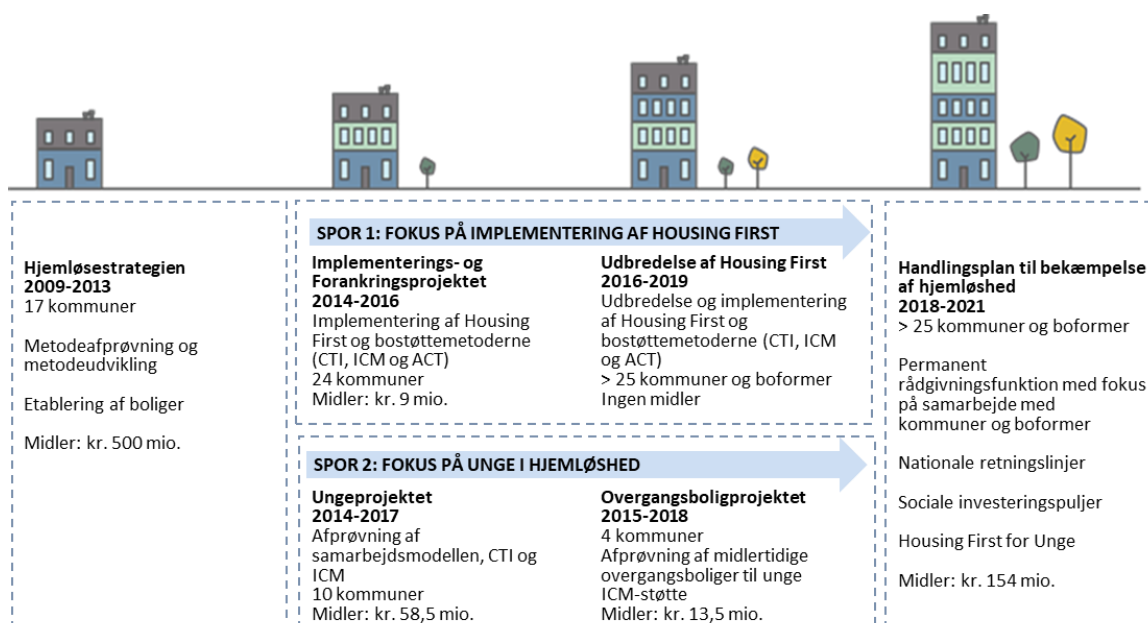
Behovet for en styrket implementering baserer sig på følgende erfaringer:

- Housing First-tilgangen viser gode resultater i de danske kommuner, hvor tilgangen er ledelsesmæssigt prioriteret og har politisk opbakning.
- En fokuseret indsats målrettet unge i hjemløshed har givet positivt udslag i en reduktion på 16 pct. i antallet af unge i alderen 18-29 år i hjemløshed i perioden 2017-2019. Men antallet af unge i hjemløshed er fortsat højt og udgør aktuelt ca. en tredjedel af alle borgere i hjemløshed.
- Kommuner med en stærk implementering af Housing First oplever den største effekt. En stærk implementering af Housing First-tilgangen er kendetegnet ved systematik i fremskaffelsen af boliger, høj faglighed i anvendelsen af de specialiserede støttemetoder samt stærk organisering og samarbejdsstruktur på tværs af kommunen og med andre sektorer. Disse områder er derfor centrale for en styrket implementering af Housing First.
- Manglen på billige boliger er en udfordring for udbredelsen af Housing First.
- Udbredelsen af Housing First går langsomt trods potentielle samfundsøkonomiske gevinster, rådgivning, gratis kompetenceudvikling mv. for kommunerne. De sociale investeringspuljer i 'Handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed' forventes frem til 2021 at kunne vise nye perspektiver.

Politiske strategier og initiativer til bekæmpelse af hjemløshed

I Danmark har der været et kontinuerligt fokus på hjemløshedsområdet siden 2009 med Hjemløsestrategien, som efterfulgtes af flere større initiativer til at udbrede Housing First i de danske kommuner. Herudover blev unge i hjemløshed målgruppen for centrale tiltag, da man i en årrække oplevede en stigning i antallet af unge i hjemløshed. I 2018 lanceredes der en omfattende handlingsplan, som sætter rammen for bekæmpelse og forebyggelse af hjemløshed frem til 2021.

Illustrationen viser, at implementering af Housing First-tilgangen startede med 'Hjemløsestrategien' fra 2009 til 2013. Efter strategiens udløb fordelte de nationale initiativer sig på to spor. Et spor med fokus på implementering og udbredelse af Housing First-tilgangen generelt i landets kommuner og boformer fra 2014-2019. Og et spor med fokus på unge, fra 2014-2018. Erfaringerne fra 'Hjemløsestrategien' og de to spor har dannet udgangspunkt for 'Handlingsplan til bekæmpelse af Hjemløshed', som gælder 2018-2021. Socialstyrelsen har bidraget med understøttelse af implementering og rådgivning gennem alle årene. Der er også andre puljefinansierede initiativer på området.



Hjemløsestrategi 2009 til 2013

Afprøvning af Housing First-tilgangen

Den politiske beslutning om lancering af 'Hjemløsestrategien' kom på baggrund af den første danske kortlægning af hjemløshed i 2007⁷, som synliggjorde, at der var en stor gruppe af mennesker, der befandt sig i hjemløshed. Samtidig havde man internationalt et stigende fokus på Housing First-tilgangen, som viste gode effekter i indsatser for mennesker i hjemløshed (Rambøll & SFI, 2013).

⁷ Den første kortlægning af hjemløshed i Danmark blev gennemført i 2007. Der blev foretaget nogle metodiske ændringer i opgørelsesformen mellem 2007 og 2009, der betyder, at udviklingen i efterfølgende kortlægninger sammenlignes med 2009 og ikke 2007.

Det overordnede formål med 'Hjemløsestrategien' var at nedbringe hjemløsheden i Danmark. Derudover havde strategien fire målsætninger, som fortsat er aktuelle i 2020:

- At ingen borgere ufrivilligt skal overnatte på gaden
- At unge i hjemløshed skal tilbydes andre løsninger end at overnatte på herberger
- At reducere lange ophold på §110-boformer
- At sikre en boligløsning ved løsladelse fra fængsler samt udskrivning fra hospitaler og behandlingstilbud (Rambøll & SFI, 2013).

Implementeringen af strategien indebærer, at 17 kommuner afprøvede Housing First-tilgangen og de tre specialiserede støttemetoder CTI, ICM og ACT. Herudover blev der arbejdet med udredningsmetoden Udredning og Plan⁸, Den Gode Løsladelse⁹, opsøgende og kontaktskabende indsatser mm. I de otte af kommunerne, kaldet aftalekommuner, var der desuden fokus på at nytænke og etablere boliger til målgruppen, herunder skæve boliger¹⁰ (Rambøll & SFI 2013).

Strategien blev finansieret med 500 mio. kr. hvoraf 410 mio. gik til aftalekommunerne til udvikling af den boligmæssige del (Rambøll & SFI, 2013).

Evalueringen af 'Hjemløsestrategien' fremhævede følgende som centrale erfaringer:

- *Gode resultater i en dansk kontekst*
Evalueringen af 'Hjemløsestrategien' bekræftede international viden om, at Housing First-tilgangen markant øger muligheden for at komme ud af hjemløshed (Rambøll & SFI, 2013). 80 - 90 pct. af målgruppen, som modtog en indsats via en af de specialiserede støttemetoder under Hjemløsestrategien, forblev i egen bolig (Pleace et al., 2019).
- *Mangel på billige boliger*
Evalueringen pegede imidlertid også på strukturelle barrierer for implementeringen af Housing First-tilgangen, bl.a. i form af udfordringer med at skaffe boliger til målgruppen i de medvirkende kommuner. Disse resultater var også i overensstemmelse med de internationale resultater på daværende tidspunkt (Rambøll & SFI, 2013 og Benjaminsen et al., 2020), og det er en barriere, som fortsat ses i dag.
- *Politisk fokus styrker implementeringen af Housing First-tilgangen*
Organisatorisk havde 'Hjemløsestrategien' en politisk og en administrativ styregruppe med repræsentanter fra Social- og Integrationsministeriet og de otte aftalekommuner. Socialministeren deltog på møderne en gang årligt sammen med kommunernes socialudvalgsformænd og socialchefer. Det blev fremhævet i evalueringen, at den politiske forankring af målsætningerne havde været med til at skabe et positivt og vedvarende fokus i de deltagende kommuner gennem hele projektperioden – og at det bidrog til en kontinuerlig opmærksomhed og prioritering af indsatserne (Rambøll & SFI, 2013).

8 En metode til at udarbejde en plan for opholdet på § 110-boformer i et samarbejde mellem borger og medarbejder.

9 En detaljeret plan for samarbejdet mellem borger, Kriminalforsorgen og kommunerne.

10 En betegnelse for alternative boformer for mennesker, som ikke har mulighed for hverken at bo i almindelige boliger eller i øvrige botilbud pga. kaotisk adfærd eller andre psykosociale problemstillinger (Rambøll & SFI, 2013).

To spor 2014-2019 – implementering og udbredelse af Housing First samt specifikt ungefokus

Selvom hjemløsheden samlet set steg i Danmark i perioden, hvor 'Hjemløsestrategien' blev implementeret, steg antallet af mennesker i hjemløshed mindre i de 17 kommuner, der indgik i Hjemløsestrategien (Benjaminsen et al., 2017). Med udgangspunkt i de gode erfaringer fra 'Hjemløsestrategien' fordelte de efterfølgende initiativer sig på to spor, som danner rammen for følgende beskrivelse af den politiske strategi og nationale initiativer til bekæmpelse af hjemløshed i Danmark:

1. Projekter til implementering og udbredelse af Housing First-tilgangen
2. Projekter med et særligt fokus på unge

Spor 1: Implementering og udbredelse af Housing First

Dette spor omfattede 'Implementerings- og forankringsprojektet' (2014-2016) og projektet om 'udbredelse af Housing First' (2016-2019).

Formålet med begge initiativer var at udbrede de gode resultater med Housing First-tilgangen. Housing First-tilgangen skulle udbredes både til flere borgere i de kommuner, der allerede havde implementeret Housing First, og til nye kommuner. Det nye i projekt 'Udbredelse af Housing First' var, at der kunne indgås selvstændige samarbejdsaftaler med §110-boformer.

I 'Implementerings- og forankringsprojektet' deltog i alt 24 kommuner, hvilket var færre kommuner end forventet. En forklaring kan være, at kommunerne skulle bidrage med egenfinansiering af driftsmidlerne til implementering af de specialiserede støttemetoder (Benjaminsen et al., 2017).

Evalueringen af begge initiativer fremhævede følgende faktorer som særligt centrale for en succesfuld implementering af Housing First-tilgangen i danske kommuner:

- *En stærk organisering af indsatsen*, som bl.a. indebærer et samspil mellem forskellige dele af den kommunale forvaltning og § 110-boformerne. Samspillet kan understøttes gennem et formaliseret samarbejde mellem socialområdet, job- og ydelsescentre, den kommunale boligtildeling og øvrige relevante aktører i indsatsen (Benjaminsen et al., 2017).
- *En stærk ledelsesmæssig forankring af og opbakning til indsatsen*. Der ses en sammenhæng mellem en stærk forankring af Housing First-tilgangen og to faktorer: opbakning fra højeste ledelsesplan på både administrativt og politisk niveau samt et stærkt fokus på at styrke indsatsen ud fra en forståelse af, at en Housing First-baseret indsats samlet set sparer kommunerne for betydelige udgifter, særligt til de akutte og midlertidige indsatser (Benjaminsen et al., 2017 og Benjaminsen et al., 2020).
- *En systematisk tilgang og vedvarende fastholdelse af principperne* i Housing First-tilgangen med fokus på boligløsninger og anvendelse af de tre specialiserede støttemetoder. Kommuner, hvor der ses en stærk implementering af Housing First-tilgangen, er særligt kommuner, der har arbejdet med tilgangen i en del år. Implementering af Housing First-tilgangen skal derfor ses som en længerevarende proces (Benjaminsen et al., 2020).

Følgende to tiltag blev iværksat for at understøtte implementeringen af Housing First:

- *Rådgivning til kommunerne*

Kommunernes implementeringsarbejde i 'Implementerings- og forankringsprojektet' blev understøttet af, at Socialstyrelsen ydede implementeringsstøtte gennem besøg i kommuner og § 110-tilbud. Kommunerne tilkendegav i evalueringen, at rådgivningen var med til at afdække udfordringer og sætte fokus på behov for at styrke organisering og samarbejdsstrukturer (Benjaminsen et al., 2017).

De gode erfaringer med den udgående rådgivning videreførtes i 'Udbredelse af Housing First', hvor det viste sig, at kommunerne gerne ville have specifik rådgivningsstøtte til at undersøge egen praksis. Det medførte, at rådgivningen efterfølgende fokuserede på en målrettet afdækning af den enkelte kommunes og boforms praksis og kontekst, som førte til konkrete anbefalinger til kommune eller § 110-boform. Det er en praksis, som fortsat er meget efterspurgt, og som ligger til grund for de samarbejdsaftaler, som Socialstyrelsens rådgivningsfunktionen i dag indgår med kommuner og § 110-boformer (interview med landeekspert).

- *Udarbejdelse af faglige anbefalinger.*

Til at styrke udbredelsen af Housing First-tilgangen på § 110-boformerne udarbejdede Socialstyrelsen i samarbejde med Sammenslutningen af Boformer for hjemløse (SBH), et antal boformer og kommunale myndighedspersoner faglige anbefalinger¹¹ til boformerne. Det har medført et øget ønske fra §110-boformerne om at få udbredt og anvendt disse til at styrke fagligheden og deres indsats til bekæmpelse af hjemløshed. I dag indgår anbefalingerne som et vigtigt element i Socialstyrelsens rådgivningsfunktion (interview med landeekspert).

Spør 2 – Indsatser til ungemålgruppen

På trods af at Housing First viste gode resultater for de mennesker i hjemløshed, som modtog en Housing First-baseret indsats, herunder også de unge, steg antallet af unge i hjemløshed i Danmark i perioden op til 2014 (Benjaminsen, 2017). Den udvikling gav anledning til et særligt fokus på unge mennesker i hjemløshed og deres specifikke problemstillinger. To projekter, som skulle stoppe denne udvikling, blev iværksat:

- En styrket sammenhængende og helhedsorienteret indsats mod hjemløshed blandt unge med særligt fokus på forebyggelse og tidlig indsats, fra 2014 til 2017 (kaldet 'Ungeprojektet')
- Midlertidige overgangsboliger med ICM-bostøtte til unge i hjemløshed, fra 2015 til 2018 (kaldet 'Overgangsboligprojektet'):

¹¹ Faglige anbefalinger: <https://socialstyrelsen.dk/voksne/hjemloshed/radgivning-pa-hjemloshedsområdet/boformerne>.

Anvendelse af samarbejdsmodel i 'Ungeprojektet' viste gode resultater som supplement til Housing First-tilgangen

For at imødekomme behovet for en koordineret og helhedsorienteret indsats til de unge blev Housing First-tilgangen kombineret med en Samarbejdsmodel, som er særlig egnet til at understøtte det helhedsorienterede perspektiv. Samarbejdsmodellen, som blev udviklet på beskæftigelsesområdet, har fokus på at skabe en mere sammenhængende og helhedsorienteret indsats, der understøtter, at unge med psykiske vanskeligheder i højere grad kan mestre relevante kompetencer (psykiske, kommunikative og sociale) og tage ansvar for eget liv. Målet er, at de unge gennem indsatserne i Samarbejdsmodellen i højere grad inkluderes i samfundet, herunder deltager i uddannelse og/eller arbejdsmarked på lige vilkår med andre unge (Socialstyrelsen, 2015).

Projektet var målrettet unge mellem 17 og 24 år, som var i hjemløshed eller i risiko herfor. I alt ti kommuner afprøvede denne kombinationsmodel. Projektet blev finansieret med 58,5 mio. kr. (Rambøll & Vive, 2018).

Evalueringen viste, at indsatsen var velegnet til at hjælpe unge i egen bolig og støtte dem i at forblive i boligen, samt at de unges livssituation blev styrket (Rambøll & Vive 2018).

Ungeprojektet bidrog med et øget fokus på det forebyggende arbejde, og projektet viste, at Housing First-tilgangen med fordel kan suppleres af udviklede værktøjer fra andre ressourceområder til en specifik målgruppe (interview med landeekspert).

Overgangsboliger i kombination med ICM-metoden støtter unge i at komme ud af hjemløshed

Projektet blev iværksat for at imødekomme udfordringen med lang ventetid på permanente boliger til unge i hjemløshed og var målrettet unge med komplekse problemstillinger. Målene var at forebygge, at de unge kom i kontakt med §110-boformerne, at understøtte en bedre udredning af de unges udfordringer og at tilbyde midlertidige overgangsboliger. De unge modtog under opholdet i overgangsboligen en Housing First-baseret indsats i form af den specialiserede støttemetode ICM. Fire kommuner deltog, og projektet blev finansieret med 13,5 mio. kr. (Benjaminsen et al., 2019).

Evalueringen viste, at unge, der modtog ICM-støtte, forblev i egen bolig. Cirka to tredjedele af de unge fik en permanent bolig efter opholdet i en overgangsbolig. Et centralt værktøj til at skaffe permanente boliger var at benytte almenboliglovens § 59, stk. 1 og 2 med mulighed for at anvise op til hver fjerde ledige almene bolig til løsning af boligsociale opgaver (Benjaminsen et al., 2019). Derudover blev det konkluderet, at ICM-metoden var en velegnet metode til samarbejdet med unge i hjemløshed, som har komplekse støttebehov, da metoden skaber et solidt udgangspunkt for stabilisering af den unges livssituation og understøtter den unge i at blive mere selvhjulpne i hverdagen (Benjaminsen et al., 2019).

Indsatserne ser ud til at virke

Både 'Ungeprojektet' og 'Overgangsboligprojektet' har bidraget til at nedbringe antallet af unge i hjemløshed. Kortlægningen af hjemløshed i 2019 viste for første gang et fald – på ca. 16 pct. – i antallet af unge i hjemløshed i alderen 18-29 år. I 2017 var knap 2.300 unge i alderen 18-29 år i en hjemløshedssituation, og dette tal faldt til ca. 1.900 unge i 2019 (Benjaminsen, 2017 og Benjaminsen, 2019).

Handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed 2018 - 2021

På baggrund af de hidtidige erfaringer og ny viden fra undersøgelsen 'Veje ind og ud af hjemløshed' (Benjaminsen & Enemark, 2017), blev 'Handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed' lanceret. Undersøgelsen viste, at i alt kun fire pct. af mennesker i hjemløshed i alle de danske kommuner modtog en af de tre specialiserede støtteindsatser CTI, ICM eller ACT (Benjaminsen & Enemark, 2017). Det pegede på, at der fortsat var et behov og et potentiale for yderligere udbredelse og forankring af Housing First-tilgangen i kommuner og på § 110-boformer. Et andet vigtigt fund fra denne undersøgelse var, at der ses en løbende bevægelse ind og ud af hjemløshed, og at hjemløshed derfor skal forstås som en dynamisk proces, men at nogle borgere også befinder sig i langvarig hjemløshed (Benjaminsen & Enemark, 2017).

Handlingsplanen samler initiativer til udbredelse af Housing First-tilgangen med indsatser målrettet unge i hjemløshed, som det også er illustreret i illustrationen ovenfor.

Det særligt nye i 'Handlingsplanen til bekæmpelse af hjemløshed' er et fokus på at udbrede differentierede indsatser, datainformeret praksis samt fokus på opsporing og forebyggelse. Handlingsplanen satte også fokus på at styrke kommunernes incitament for en omlægning til forebyggende og helhedsorienterede indsatser set i forhold til, om omfanget af investeringer står mål med udbyttet, både menneskeligt og økonomisk (Børne- og Socialministeriet, 2017).

'Handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed' omfatter følgende initiativer:

- Permanentgørelse af Socialstyrelsens rådgivningsfunktion. Udgangspunkt for rådgivningen er en afdækning af den enkelte kommunes eller § 110-boforms praksis på området og specifikke anbefalinger til, hvordan indsatsen kan styrkes lokalt.
- Styrkelse af Housing First-kompetencer gennem gratis videnskurser for alle interesserede og metodekurser for kommuner og §110-boformer, der har indgået samarbejdsaftale med rådgivningsfunktionen eller er del af handlingsplanens projekter.
- Udvikling af Housing First for Unge, målrettet 14-24-årige, med fokus på opsporing, forebyggelse og organisering af indsatsen på tværs af relevante aktører fra kommune, sundhedsområdet og civilsamfund.
- Lancering af tre sociale investeringspuljer med fokus på kommunernes egne investerings- og udviklingsforslag, datainformeret praksis, business cases og potentialeberegninger:
 - Investering i forebyggende og helhedsorienterede indsatser på hjemløshedsområdet, som sætter fokus på progression for borgeren
 - Investering i indsatsen over for mennesker i langvarig hjemløshed
 - Investering i fremskudt psykiatri – hvor kommuner og regioner samarbejder om tidlig opsporing og udredning af mennesker i hjemløshed med eventuelle ubehandlede psykiatriske lidelser
- Udarbejdelse af nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed med fokus på aktuelt bedste viden om arbejdet på hjemløshedsområdet og gældende lovgivning.

Herudover omfatter handlingsplanen desuden økonomi- og gældsrådgivning, støtte til brugerorganisationer med henblik på bedre oplysning og sikring af rettigheder for mennesker i hjemløshed samt en undersøgelse af kvinder i hjemløshed og støtte til nødherberger.

Handlingsplanen blev finansieret med i alt 154 mio. kr. (Børne- og Socialministeriet, 2017).

Housing First i Danmark dækker over en palet af specialiserede sociale støttemetoder

Den danske Housing First-baserede indsats er karakteriseret ved, at den sociale støtte, der gives sammen med den individuelle boligløsning, bygger på evidensbaserede metoder, og at den skal være individuelt tilrettelagt ud fra den enkelte borgers håb, drømme og ønsker for fremtiden. Der lægges vægt på at sikre kompetenceudvikling af medarbejdere, så deres indsats udføres i overensstemmelse med den metode, som indsatsen bygger på (interview med landeekspert).

I sammenligning med Finland og Norge satser Danmark på en mere differentieret støtteindsats til mennesker i hjemløshed, idet der arbejdes på at implementere alle tre specialiserede støttemetoder, CTI, ICM og ACT (Pleace et al., 2019). Det er dog samtidig op til den enkelte kommune, hvilke af metoderne de vælger at anvende. Det kan potentielt medføre, at kommunerne vælger kun at arbejde med én eller to af metoderne, og dermed at fx CTI-metoden benyttes til en bredere målgruppe af mennesker, herunder mennesker i hjemløshed der har større og mere komplekse behov, og som i stedet har brug for støtte i form af ICM eller ACT (Benjaminsen et al., 2020).

For at styrke udbredelsen af ACT-metoden, som er den mindst udbredte metode i Danmark, og som netop retter sig mod mennesker med betydelige og komplekse problemstillinger, og som ofte er i langvarig hjemløshed, er der i 2019 igangsat et initiativ, som skal bidrage til at modificere/tilpasse metoden, således at den bliver lettere og mindre omkostningstung for kommunerne at implementere (Børne- og Socialministeriet, 2017).

Fokus på differentierede indsatser til mennesker med grønlandsk baggrund

I Danmark udgør mennesker med grønlandsk baggrund otte pct. af mennesker i hjemløshed, og de er derfor overrepræsenterede i hjemløshedsstatistikken (Benjaminsen, 2019).

Mennesker med grønlandsk baggrund kan på samme vis som mennesker med dansk oprindelse modtage Housing First-baserede indsatser, når de er i en hjemløshedssituation. En erfaring er dog, at dele af gruppen af mennesker i hjemløshed med grønlandsk baggrund har brug for mere differentierede indsatser (fra interview med dansk landeekspert).

Der er ikke igangsat enkeltstående Housing First-initiativer for mennesker med grønlandsk baggrund, men der er igangsat flere initiativer, der er målrettet grønlændere i udsatte positioner. Det er fx afprøvning af CTI-metoden kombineret med en peer-støttet indsats, hvis midtvejsevaluering har vist positive resultater (Benjaminsen, 2019a), og inklusionsindsatsen i De Grønlandske Huse (Børne- og Socialministeriet, 2017). Disse initiativer vil bidrage med viden om, hvordan man bedst støtter mennesker med grønlandsk baggrund, som er i hjemløshed.

Housing First i Finland

Opsamling på erfaringer med Housing First-tilgangen i Finland

I Finland er Housing First den primære tilgang til borgere i hjemløshed, og det er lykkedes at nedbringe antallet af mennesker i hjemløshed med ca. 40 pct. i det sidste årti, særligt på baggrund af følgende:

- Der har været et stærkt og vedvarende politisk fokus på hjemløshedsområdet med nationale strategier og tydelige mål siden 2008. En ny strategi for perioden 2020-2027 er under planlægning og omfatter en vision om at afskaffe hjemløshed.
- Implementering af de nationale programmer er sket via en systematisk og koordineret indsats, hvor flere ministerier, bykommuner, aktører fra boligsektoren og NGO'er har været involveret og samarbejdet om fælles mål.
- Der har været en omfattende statslig finansiering af programmerne, som har skabt incitament for kommunerne til at deltage i implementeringen af Housing First.
- Housing First tilbydes som hovedindsats. Det betyder, at alle borgere i hjemløshed får tilbudt en indsats baseret på Housing First-principperne.
- Der har været et gennemgående fokus på etablering af boliger til målgruppen, og boligorganisationerne har spillet en stor rolle.
- Finland har gennemgået en gennemgribende ændring af boformer til mennesker i hjemløshed og har nedlagt midlertidige boformer som fx herberger. Det har medvirket til det øgede udbud af boliger og understøttet, at mennesker i hjemløshed har kunnet få tilbudt en permanent bolig og dermed skabt grundlag for udbredelsen af Housing First. Der er imidlertid her tale om såkaldte 'kategoriboliger', som er boligheder, der er forbeholdt mennesker i hjemløshed. Kategoriboliger er ikke i tråd med det danske (og oprindelige, amerikanske) Housing First-princip om, at mennesker i hjemløshed bedst hjælpes ved at få selvstændige boliger i almindeligt boligbyggeri, og at bolig og social støtte er adskilt.

Introduktion til Finland

Finland har ca. 5,5 millioner indbyggere, og befolkningstætheden er en af de laveste i Europa. Den største del af befolkningen er koncentreret omkring hovedstaden Helsinki, hvor der bor cirka 1,1 million mennesker (Nordisk Ministerråd, 2020a). De fleste af de i alt 310 kommuner har under 6.000 indbyggere. Finland har, ligesom de andre nordiske lande, en omfattende velfærdsmodel, og kernen i modellen er, at alle borgere har adgang til velfærdsydelser uanset deres sociale baggrund. Kommunerne har bl.a. ansvar for sociale tilbud og det nære sundhedsvæsen (The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2020). Hjemløshedsområdet, som i Danmark ligger under Social- og Indenrigsministeriet, er i Finland

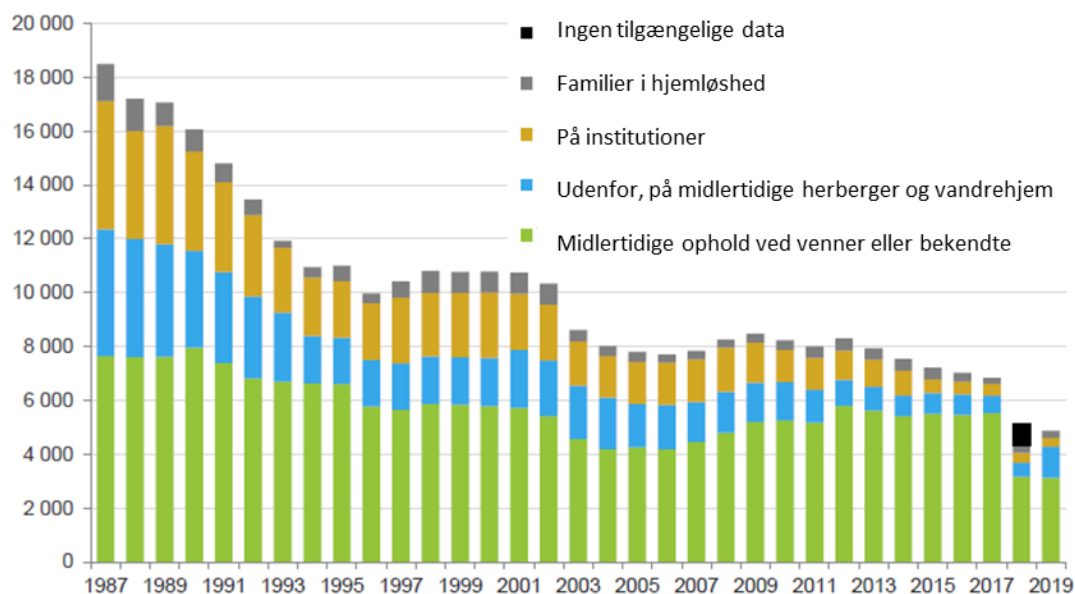
placeret under Miljøministeriet, som bl.a. er ansvarlig for boligpolitikken. Det kan afspejle, at hjemløshed primært anses for et boligproblem og sekundært som et socialt problem.

Hjemløshed som politisk fokusområde

På trods af et omfattende velfærdssystem har en tiltagende urbanisering og mangel på boliger til overkommelige priser medført, at flere mennesker i Finland har oplevet hjemløshed. Det førte i 1980'erne til, at hjemløshedsområdet blev sat på den politiske dagsorden, og det har været i fokus for de fleste efterfølgende regeringer (Pleace, 2017, Y-foundation, 2017).

Det øgede fokus på at bekæmpe hjemløshed førte til indførelsen af en hjemløsetælling, en særlig opmærksomhed på socialt boligbyggeri og på etablering af tilbud til mennesker i hjemløshed. Det har ført til en betydelig reduktion af hjemløshed fra 1987 til 2007 (Y-foundation, 2017). Udviklingen fra 2008 beskrives uddybende i næste afsnit.

Følgende figur viser udviklingen af hjemløshed i Finland fra 1987 til 2019 (ARA, 2020).



Politiske strategier til bekæmpelse og forebyggelse af hjemløshed

Finland har formået at reducere antallet af mennesker i hjemløshed kraftigt igennem flere årtier og var det første af de nordiske lande, der lancerede en omfattende hjemløsestrategi, som baserer sig på Housing First-tilgangen. De første nationale programmer fokuserede både på at reducere antallet af mennesker i langvarig hjemløshed og på forebyggelse. Disse programmer efterfulgtes af en handlingsplan med særligt fokus på social inklusion og forebyggelse. Tiltagene virkede efter hensigten, og hjemløshedstallet faldt kontinuerligt igennem mange år. På nuværende tidspunkt arbejdes der imod en fuldstændig afskaffelse af hjemløshed.

Finland var det første blandt de nordiske lande, der i 2008 lancerede en omfattende hjemløshedsstrategi, som baserer sig på Housing First-tilgangen. De to første nationale programmer, kaldet 'Paavo I og II', blev implementeret fra 2008 til 2015. Efter afslutningen af Paavo-programmerne lancerede den finske regering en 'Handlingsplan til forebyggelse af hjemløshed 2016-2019', som efterfølges af en ny national strategi.

Både 'Paavo'-programmerne og 'Handlingsplan til forebyggelse af hjemløshed' er kendetegnet ved:

- *Bred forankring blandt flere centrale aktører:* Miljøministeriet har været ansvarlig for forvaltningen af programmerne i tæt samarbejde med flere andre ministerier, som fx Sundheds- og Socialministeriet og Justitsministeriet. Derudover etableredes et samarbejde mellem stat, bykommuner, aktører fra boligsektoren, sociale tilbud og NGO'er.

De centrale aktører på boligområdet, som har spillet en større rolle i implementeringen af de nationale programmer, er Y-foundation og boligfinansierings- og udviklingsagenturet ARA. Y-foundation blev etableret i 1985 med det formål at erhverve lejligheder til borgere i hjemløshed. I dag er Y-foundation et af de største boligselskaber i Finland, der tilbyder boliger til overkommelige priser. ARA er et statsligt agentur, der arbejder med implementering af social boligpolitik og bl.a. står for udarbejdelsen af statistik på hjemløshedsområdet (Y-foundation, 2017).

- *Implementering via hensigtserklæringer:* De nationale programmer blev implementeret via indgåelse af hensigtserklæringer ('Letter of intent') mellem statens aktører og de ti største bykommuner, som omfatter 85 pct. af den finske befolkning, og som havde det højeste antal af borgere i hjemløshed. Hensigtserklæringerne specificerer de enkelte byers ansvarsområder og aktiviteter (Y-foundation, 2017 og Miljøministeriet, 2016).
- *Omfattende finansiering:* Der blev afsat ca. 1,7 mia. kr. til at finansiere 'Paavo'-programmerne og knap 600 mio. kr. til at gennemføre tiltag under handlingsplanen. Midlerne blev bl.a. anvendt til ombygning og køb af boliger og løn til medarbejdere (Y-foundation, 2017 og Miljøministeriet, 2016). Den øremærkede finansiering fra statens side har medført en høj grad af engagement blandt de deltagende byer (interview med landeekspert).

Udbredelse af Housing First og fokus på mennesker i langvarig hjemløshed – 'Paavo' I og II

'Paavo I' havde som mål at halvere antallet af mennesker i langvarig hjemløshed og etablere 2.500 boliger til denne målgruppe, mens 'Paavo II' sigtede mod at afskaffe langvarig hjemløshed og fokuserede på forebyggelse (Pleace, 2017).

Centralt er, at programmerne har medført en stor ændring i indsatsen til mennesker i hjemløshed. Hvor man tidligere anvendte midlertidige botilbud og 'Treatment First-modellen', som indebærer, at mennesker i hjemløshed skulle udvikle og 'kvalificere sig' til at opnå en bolig, valgte man Housing First som det bærende princip på hjemløshedsområdet. Med Housing First som grundlag blev der lagt stor vægt på at bygge boliger, og udbredelsen af Housing First-tilgangen blev understøttet af nedlæggelsen af midlertidige botilbud som herberger, der blev omdannet til boligheder til borgere i hjemløshed, såkaldte kategoriboliger (Y-foundation, 2017).

Kategoriboliger er boliger til borgere i hjemløshed, hvor borgeren har en permanent bolig og en lejekontrakt. Imidlertid samler kategoriboligerne udsatte borgere i samme boligkompleks, og der er tilknyttet professionelt personale, som sikrer borgernes mulighed for at modtage social støtte efter behov døgnet rundt. Den sociale støtte og boligen er således ikke adskilt, og der er ikke tale om 'selvstændige boliger i almindeligt boligbyggeri', som ellers er et princip, som kendetegner den danske (og den amerikanske) Housing First-tilgang, men som ikke indgår generelt i de europæiske Housing First-principper.

Programmerne førte til en betragtelig reduktion af langvarig hjemløshed. Ved afslutningen af det andet program var langvarig hjemløshed reduceret med 35 pct. (Pleace et al., 2015). Programmerne indeholdt også etablering af enkelte forebyggende tiltag, som blev yderligere styrket og udbredt i forbindelse med Handlingsplanen fra 2016 (Y-foundation, 2017).

En evaluering af 'Paavo'-programmerne fremhæver, at succesen med at nedbringe antallet af mennesker i langvarig hjemløshed bl.a. skyldtes:

- En systematisk, koordineret og landsdækkende indsats, hvor alle relevante parter har samarbejdet om en fælles strategi
- Implementering af Housing First-principperne i den borgerrettede indsats
- Et målrettet fokus på at sikre boliger til overkommelige priser til målgruppen
- At der blev afsat midler til de nødvendige investeringer (Pleace et al., 2015).

Fra fokus på forebyggelse til en vision om at afskaffe hjemløshed – 'Handlingsplan til forebyggelse af hjemløshed' og det aktuelle regeringsprogram

'Paavo'-programmerne efterfulgtes af en 'Handlingsplan til forebyggelse af hjemløshed', da erfaringerne viste, at forebyggelse af hjemløshed er et af de mest centrale skridt i kampen mod hjemløshed (Pleace et al., 2015). En større satsning på en forebyggende tilgang blev anset som en investering, som ville betale sig på sigt (Y-foundation, 2017). En af grundtankerne bag handlingsplanen er, at forebyggelse af social eksklusion og hjemløshed går hånd i hånd. Handlingsplanen sigtede bl.a. mod at styrke det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde, således at borgere i målgruppen sikres den rette støtte (Miljøministeriet, 2016).

Som led i handlingsplanen blev en række forebyggende tiltag etableret eller yderligere udbredt. Fx blev boligrådgivningen styrket, hvilket har vist sig som et effektivt element i at forebygge udsættelser (Pleace et al., 2015). Boligrådgivning er tilgængelig for alle og varetages af ca. 90 professionelle rådgivere i de ti største kommuner. For at udbrede boligrådgivningen til endnu

flere kommuner er det planlagt, at rådgivningsindsatsen gøres lovpligtig (Den finske regering, 2019). Ud over boligrådgivning udbredes også et tilbud om gældsrådgivning, som varetages af bykommuner, og som hjælper borgere i økonomisk vanskelige situationer. Der er etableret en garantifond, som giver mulighed for, at borgerne kan ansøge om et mindre lån til engangsudgifter eller husholdningskøb (Y-foundation, 2017).

Plan for 2020 - 2027

På nuværende tidspunkt arbejder den finske regering med nye mål i relation til hjemløshed. Regeringen har en ambition om at halvere hjemløsheden i den nuværende regeringsperiode og at afskaffe hjemløsheden inden 2027. Til forskel fra de tidligere programmer, som har været præget af en top-down tilgang, er der nu inddraget en bredere kreds af eksperter, der har bidraget til programmets indhold. Der er fortsat fokus på anvendelsen af Housing First-tilgangen, da det har vist sig at være effektivt. Som del af arbejdet er der også en særlig opmærksomhed på en forbedring af den sociale støtte (interview med landeekspert).

Housing First i Finland

Den finske Housing First-tilgang adskiller sig på flere områder fra den danske. Housing First-baserede indsatser tilbydes alle mennesker i hjemløshed, og midlertidige boformer er blevet omdannet til boligenheder, som er forbeholdt mennesker i hjemløshed. De kendte støttemetoder såsom ICM og ACT anvendes ikke, men er erstattet af en case management-tilgang.

Housing First-baseret indsats tilbydes alle mennesker i hjemløshed

Housing First-tilgangen blev oprindeligt introduceret i Finland med henblik på at hjælpe mennesker i langvarig hjemløshed¹² til en mere stabil tilværelse, men det er blevet den tilgang, som alle borgere i hjemløshed får tilbudt uanset omfanget af deres støttebehov (interview med landeekspert). Finland er dermed det eneste europæiske land, som anvender Housing First-tilgangen som hovedindsats på området (Pleace et al. 2019). I Danmark viser en undersøgelse fra 2017, at det derimod kun er fire pct. af alle borgere i hjemløshed, der får tilbudt en indsats baseret på Housing First-principperne (Benjaminsen & Enemark, 2017).

Kategoriboliger kontra selvstændige boliger i almindeligt boligbyggeri

Den finske Housing First-tilgang adskiller sig fra den danske, da den ikke følger princippet om 'selvstændige boliger i almindeligt boligbyggeri'. Dette princip indgår i den oprindelige amerikanske Housing First-tilgang, men indgår ikke i de europæiske principper (Pleace, 2019). I Danmark fastholdes det oprindelige princip om selvstændige boliger i almindeligt boligbyggeri ud fra en opfattelse af, at social integration og en positiv udvikling fremmes, når mennesker i en udsat position bor i selvstændige, spredte boliger og dermed indgår i et almindeligt boligmiljø. En brugerundersøgelse blandt mennesker i hjemløshed, der opholder sig på en herberg, viser

¹² I definitionen af langvarig hjemløshed lægges der først og fremmest vægt på omfang af støttebehov, mens længden af hjemløshedsperioden er sekundær. Langvarig hjemløshed refererer til en person i en hjemløshedssituation, der har komplekse problemer, og som har været hjemløs i mindst et år, eller som har oplevet hjemløshed gentagne gange i de sidste tre år (ARA, 2020).

fx, at langt hovedparten, nemlig 72 pct. af de adspurgte, ønsker sig en lejlighed i en almindelig opgang (Benjaminsen et al., 2015).

I Finland bruges almindelige boliger til borgere, som modtager en Housing First-baseret indsats. Derudover anvendes såkaldte 'kategoriboliger' specifikt for målgruppen og med permanent personale, ikke mindst i form af de nedlagte og omdannede midlertidige boformer. Ved kategoriboliger er der ikke tale om almindeligt boligbyggeri og integration med andre borgere. Desuden er boligen og den sociale støtte ikke adskilt.

Kategoriboliger anvendes hovedsageligt til borgere med alvorlige sociale og sundhedsmæssige problemer. Brug af den type boliger er et omdiskuteret emne blandt fagpersoner. Boligtypen kritiseres for at fastholde borgerne i en institutionaliseret boligform, der ikke bidrager til social integration, og som kan medføre, at beboerne stigmatiseres (Pleace et al., 2015).

De finske erfaringer viser, at der er mennesker i langvarig hjemløshed, der ser kategoriboligerne som en mulighed for at undgå ensomhed og isolation. Kategoriboliger er dog en mindre hensigtsmæssig løsning for borgere, der er motiverede til at stoppe et misbrug, da de kan være omgivet af aktive misbrugere (interview med landeekspert).

Specialiseret støtte

I Finland lægges der mindre vægt på de specialiserede støttemetoder inden for Housing First-tilgangen end i Danmark. I Finland anvendes en case management-tilgang. Den sociale støtte leveres i tråd med principperne for Housing First (Y-foundation, 2017), og der trækkes på de mange eksisterende sociale og sundhedsrelaterede tilbud. Mennesker i hjemløshed støttes bl.a. i at få adgang til relevante ydelser og tilbud både på social- og sundhedsområdet, som er tilgængelige for alle borgere (Y-foundation, 2017 og Pleace et al., 2015). Ifølge én af de interviewede landeeksperter vil den specialiserede støtte fremover basere sig på elementer fra ACT for at sikre, at mennesker i hjemløshed får den rette støtte på tværs af fagligheder og sektorer.

Samarbejde og læring på tværs via et udviklingsnetværk

Finland har siden 2013 haft et udviklingsnetværk, som har haft til formål at koordinere udvikling af Housing First-tilgangen på nationalt niveau og at skabe grundlag for samarbejde og læring på tværs. Netværket består af centrale aktører, der arbejder med Housing First-tilgangen, og står først og fremmest for vidensdeling, kompetenceudvikling og initiering af pilotprojekter med henblik på at finde nye løsninger til at forebygge hjemløshed. Netværket er finansieret med midler fra Social- og Sundhedsministeriet (Y-foundation, 2017 og interview med landeekspert).

Omfattende borgerinddragelse på flere niveauer

Den finske tilgang er kendetegnet ved en omfattende borgerinddragelse, som har været en integreret del af planlægningen og implementeringen af indsatser på hjemløshedsområdet. Mennesker, der tidligere har været i en hjemløshedssituation, kan indgå på forskellige måder – bl.a. som repræsentanter ved kurser, i relevante arbejdsgrupper og møder eller som peer-støttemedarbejder (Y-foundation, 2017). Peer-støtte er også brugt i Danmark, men inddragelse af mennesker, der har oplevet hjemløshed, i planlægningen og tilrettelæggelsen af indsatser kan synes mere fragmenteret, om end SAND – de hjemløses landsorganisation – kan have en lignende funktion.

Housing First i Norge

Opsamling på erfaringer med Housing First-tilgangen i Norge

Norge har nedbragt antallet af mennesker i hjemløshed med ca. 40 pct. i de sidste ti år. I den seneste kortlægning fra 2016 blev der registreret ca. 3.900 borgere i hjemløshed. Medvirkende til denne udvikling er 1) den nationale politik, 2) initiativer som fx et projekt i Oslo om midlertidige boliger og etablering af tværfaglige teams og 3) implementeringen af Housing First-tilgangen. Særligt kan følgende erfaringer fremhæves:

- Siden 2000 har der været et vedvarende politisk fokus på hjemløshedsområdet, der overordnet kendetegnes ved, at boligområdet har indgået som en central del af socialpolitikken. I denne periode har der været to nationale strategier på hjemløshedsområdet, som har været forankret på tværs af fem ministerier.
- Housing First-tilgangen indgår som ét element i den aktuelle strategi, og altså ikke som i Danmark som den overordnede og generelle tilgang. Koblingen mellem bolig- og socialpolitikken har endvidere resulteret i, at Housing First-tilgangen er skrevet ind i den nationale strategi på misbrugsområdet.
- Den økonomiske finansiering af strategierne har skabt et incitament for, at kommunerne har udmøntet lokale initiativer med særligt fokus på socialt boligbyggeri, men også på tilrettelæggelse af den sociale indsats.
- Hjemløshedsproblematikken er i Norge forankret på boligområdet med Husbanken som koordinator af alle de nationale initiativer og strategier siden 2000. Husbanken er en statslig aktør inden for boligområdet i Norge, hvis opdrag er at understøtte gennemførelsen af regeringens boligpolitik.
- Et projekt i Oslo med fokus på at kortlægge brugerne af midlertidige botilbud og hjælpe dem ud i egen bolig har medvirket til at halvere antallet af borgere i hjemløshed i Oslo omkring 2000.
- Udbredelsen af tværgående teams i de sidste ti år har medvirket til at reducere antallet af mennesker i hjemløshed. Indsatsen tilrettelægges som den specialiserede støtteindsats ACT eller varianten FACT og er målrettet borgere med komplekse problemstillinger. Indsatsen er forankret på sundhedsområdet (psykiatrien) i samarbejde med kommuner og kan medvirke til forebyggelse af hjemløshed, idet kun ca. 30 pct. mennesker i hjemløshed i Norge har en psykisk sygdom, mens det i Danmark er ca. 60 pct.
- Kun 6,5 pct. af mennesker i hjemløshed får en indsats baseret på Housing First. Den norske implementering af Housing First-tilgangen er foregået mindre stringent end i Danmark, og der ses lokale variationer i indsatser baseret på Housing First. I den norske tilgang er der særligt fokus på tidlig boligtildeling, så borgere, der modtager en Housing First-baseret indsats, får egen bolig inden for fire måneder.

Introduktion til Norge

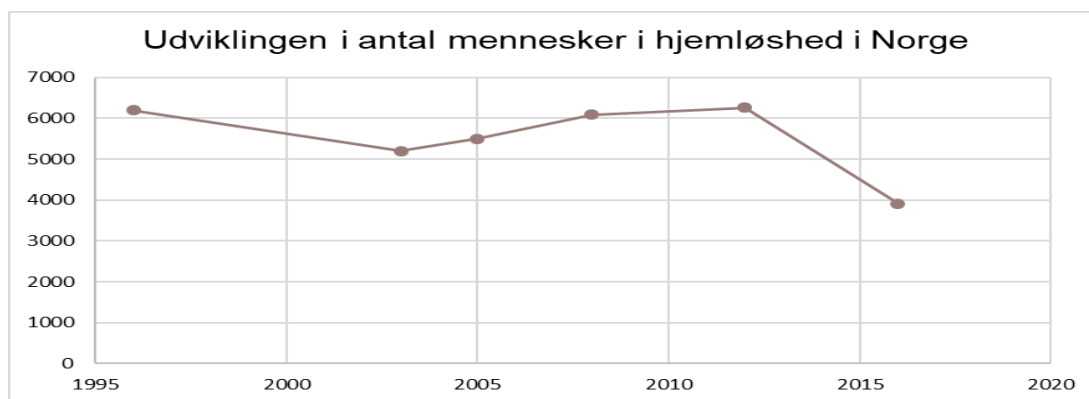
Norge har ca. 5,3 millioner indbyggere. Den største del af befolkningen er koncentreret omkring hovedstaden Oslo, hvor der bor ca. 1,2 million mennesker. Landet er opdelt i 356 kommuner, hvor halvdelen har under 5.000 indbyggere (Nordisk Ministerråd, 2020b). Norge har som de andre nordiske lande en omfattende velfærdsmodel, der giver alle borgere adgang til velfærdsydelser. I 1996 blev den første kortlægning af mennesker i hjemløshed udarbejdet. Den viste, at hjemløshed særligt var en udfordring i de større byer. Det gjaldt især i Oslo, hvor ca. 40 pct. af den samlede hjemløshedspopulation befandt sig. Omkring årtusindeskiftet blev hjemløshed sat på den politiske dagsorden. Hjemløshed blev forankret på boligområdet, mens det til sammenligning er forankret på socialområdet i Danmark (Dyb, 2019).

Hjemløshed som politisk fokusområde

Siden 2000 har skiftende regeringer lanceret forskellige programmer og strategier for at forebygge og reducere hjemløshed i Norge. Den fælles retning har været at inddrage boligområdet som en central del af socialpolitikken (Den norske regering, 1999). Det betyder, at der på nationalt niveau er blevet sat en ramme for arbejdet med mennesker i hjemløshed, hvor boligen er blevet betragtet som et vigtigt element for den enkeltes livssituation.

Norge adskiller sig væsentligt fra Danmark ift. strukturen på boligmarkedet. I Norge er det offentlige sociale boligmarked meget lille og udgør kun ca. fire pct. af den samlede boligmasse, mens det i Danmark udgør ca. 21 pct. (OECD, 2020b). Norge har ligesom Danmark en udfordring med manglende boliger til mennesker i hjemløshed, især i Oslo og andre storbyer (Ulfrstad, 1999 og interview med landeekspert). Boligstrukturen ses som et resultat af den norske boligpolitik, der siden anden verdenskrig har sigtet mod, at alle skal eje deres egen bolig, og den norske stat har støttet dette økonomisk via den statslige bank, Husbanken. Betragtningen er, at det over tid kan give økonomiske og sociale fordele for den enkelte at eje sin egen bolig. Derfor har det været en del af den nationale politik på bolig- og socialområdet, at udsatte borgere støttes økonomisk i at eje deres egen bolig, og både staten og kommunerne har et ansvar for det (NOU, 2002 og Den norske regering, 2014).

I de nationale programmer og strategier efter årtusindeskiftet har der særligt været fokus på socialt boligbyggeri og på tilrettelæggelse af den sociale indsats til mennesker i hjemløshed, hvilket har resulteret i en betydelig reduktion i hjemløshed over de sidste 20 år. Grafen nedenfor viser et fald i antallet af mennesker i hjemløshed omkring år 2000 og i perioden 2012-2016, hvor den seneste kortlægning er gennemført. Samlet set er antallet af mennesker i hjemløshed reduceret med 37 pct. i perioden 1996 til 2016, og i de seneste ti år (fra 2012 til 2016) er der sket en reduktion på 36 pct. (Dyb & Lid, 2017).



Politiske initiativer til bekæmpelse og forebyggelse af hjemløshed

Norge har formået at reducere antallet af mennesker i hjemløshed siden årtusindeskiftet, hvor hjemløshed blev sat på den politiske dagsorden. En national evaluering nævner flere initiativer som årsag til reduktionen af mennesker i hjemløshed på 37 pct. fra 1996 til 2016, bl.a. den nationale politik på hjemløshedsområdet. Den aktuelle strategi udløber i 2020, og der er endnu ikke besluttet et nyt initiativ herefter.

Norge har siden 2000 arbejdet med flere initiativer til bekæmpelse og forebyggelse af hjemløshed. I en national evaluering beskrives det, at reduktionen i antallet af mennesker i hjemløshed i særlig grad kan skyldes følgende tre initiativer: et projekt i Oslo målrettet brugen af midlertidige boliger, etablering af tværgående teams og den nationale politik på hjemløshedsområdet (Dyb, 2019). Disse tre initiativer præsenteres nedenfor.

Et projekt i Oslo målrettet brugen af midlertidige boliger

Projektet beskrives som den direkte årsag til en halvering af antallet af mennesker i hjemløshed i Oslo omkring 2000 og som udslagsgivende for reduktionen i antallet af mennesker i hjemløshed i perioden 1996-2003, der ses af grafen på forrige side.

I slutningen af 1990'erne var der ca. 2.200 mennesker i hjemløshed i Oslo, hvilket udgjorde ca. 40 pct. af den samlede hjemløshedspopulation i Norge. Der var stor mangel på boliger, og mange blev henvist til midlertidige boligtilbud, de såkaldte 'hospits', efter ophold på institutioner eller afsoning i fængsel. Også unge og børnefamilier opholdt sig på disse 'hospits'. De fleste 'hospits' tilbød ikke social støtte, og typisk var miljøet præget af misbrug og kriminalitet. Da det bl.a. i Oslo viste sig, at den gennemsnitlige opholdstid var meget lang, iværksatte Oslo et projekt med fokus på at kortlægge personerne, som benyttede disse 'hospits', og hjælpe dem ud i egen bolig. Dermed blev antallet af mennesker i hjemløshed i Oslo og på landsplan markant reduceret. Projektet ses i høj grad som en boligindsats, og parallelt blev der på kommunalt niveau i Oslo arbejdet med at omprioritere kommunens boligmasse til denne målgruppe (Ulfrstad, 1999 og Dyb, 2019).

Udbredelse af tværgående teams

Reduktionen i antallet af mennesker i hjemløshed over de sidste ti år antages også at være resultatet af udbredelsen af tværgående teams, der tilrettelægges som den specialiserede støtteindsats ACT eller varianten FACT¹³ (Rambøll, 2012 og Dyb, 2019). Den tværgående indsats er også kendt i Danmark som en indsats til mennesker i hjemløshed, jf. beskrivelsen af initiativer i Danmark, side 17. Indsatsen er forankret på sundhedsområdet (psykiatrien) og gennemføres i samarbejde med kommuner, og der forekommer derfor på strukturelt niveau at være en anden opgavefordeling mellem social- og sundhedsmyndighederne i Norge sammenlignet med Danmark.

Målgruppen for den tværgående indsats i Norge er mennesker med alvorlige psykiske problemstillinger, som også har et misbrug og et lavt funktionsniveau på andre områder.

¹³ Som forklaret under beskrivelsen af den danske hjemløshedsindsats, har man i Danmark arbejdet med ACT metoden siden Hjemløsestrategien, og aktuelt arbejdes med en modificering af ACT-indsatsen, hvor der bl.a. ses på erfaringerne fra Norge med FACT. Når der tilføjes et F (står for flexible), dvs. FACT, er der tale om en variation af den oprindelige ACT-indsats, hvilket består i, at indsatsen målrettes en bredere målgruppe end ACT. Organiseringen i Danmark omkring ACT/FACT-teams (og herunder den modificerede ACT) i region og kommune, adskiller sig fra Norge, fordi disse teams findes i hver sektor i Danmark, mens de i Norge er forankret mere entydigt på sundhedsområdet.

Indsatsen er tværfaglig, på tværs af kommune og sundhedsområdet (psykiatrien). Det betyder, at borgeren støttes i at genetablere en stabil boligsituation af det tværfaglige team, hvis der opstår en hjemløshedssituation (Rambøll, 2012 og Landheim et al. 2017).

Anvendelsen af de tværgående teams i Norge kan ses som forebyggelse af, at mennesker med psykisk sygdom kommer i en hjemløshedssituation. Det kan være en del af forklaringen på, at der ses en stor forskel i målgruppen af mennesker i hjemløshed med en psykisk sygdom i Norge og Danmark. I Norge udgør gruppen ca. 30 pct. af hjemløshedspopulationen, mens den i Danmark udgør ca. 60 pct. (Dyb & Lid, 2017 og Benjaminsen, 2019).

Den nationale politik på hjemløshedsområdet

Siden 2000 har der været iværksat fire større nationale initiativer. Der har været to nationale strategier og to udviklingsprogrammer (Dyb, 2019). De nationale initiativer er kendetegnet ved:

- *En stærk forankring på boligmarkedet* med Husbanken som koordinator af alle fire nationalpolitiske initiativer. Husbanken er en statslig aktør inden for boligområdet i Norge, der siden etableringen i 1946 har haft til opdrag at understøtte gennemførelsen af regeringens boligpolitik (Husbanken, 2020 og Dyb, 2019).
- *Alle initiativer er understøttet økonomisk*, bl.a. via Husbankens økonomiske virkemidler som boligsikring, lån og tilskud til etablering eller istandsættelse af boliger inden for det overordnede mål om at understøtte, at udsatte mennesker kan anskaffe sig og forblive i egen bolig (Husbanken, 2020). Særligt inden for de to strategiperioder er der afsat midler til strategien. Der findes dog ikke et samlet økonomisk overblik over de totale investeringer for hvert af de større nationale initiativer (interview med landeekspert).

Nedenfor ses nærmere på indholdet i de to nationale strategier og det ene af de to nationale udviklingsprogrammer, der er knyttet tæt til implementeringen af begge strategier.

To nationale strategier sætter retning for bekæmpelse og forebyggelse af hjemløshed

I perioden fra 2005 til 2020 har der været to nationale strategier med fokus på hjemløshedsområdet: 'På vei til egen bolig' (2005-2007) og 'Bolig for velferd' (2014-2020).

I begge strategier har der været lagt vægt på koordineringen mellem forskellige politiske områder for at imødekomme de komplekse behov, som kendetegner mennesker i hjemløshed. Begge strategier har således været forankret på tværs af de samme fem ministerier: Kommunal- og regionalministeriet, Arbejds- og inklusionsministeriet, Sundheds- og socialministeriet, Børne- og ligestillingsministeriet og Justits- og politiministeriet (Dyb, 2019).

Den første strategi 'På vei til egen bolig' havde som mål at reducere antallet af boligudsættelser, sikre gode overgange fra fængsel og institutioner samt at reducere opholdstiden på midlertidige botilbud. I den aktuelle strategi, 'Bolig for velferd', er der et stort fokus på forebyggelse (Dyb, 2019).

Fælles for begge strategier er en grundlæggende forståelse på tværs af alle de involverede ministerier af, at alle har ret til en bolig. Det skal ses i modsætning til 'trappetrinsmodellen' eller en 'Treatment First-tilgang', der tidligere var det bærende princip i arbejdet med mennesker i hjemløshed i Norge (Dyb, 2019). Strategierne rummer således elementer af Housing First-principperne, men Housing First er ikke en bevidst tilgang som i Danmark. I stedet bruges begrebet, at der arbejdes med en 'Housing Led' eller boligorienteret tilgang til hjemløshedsproblematikken, fordi udfordringen flere steder er, at der er mangel på boliger. Den fælles forståelse af betydningen af bolig for den enkeltes livssituation har dog konkret resulteret

i, at Housing First-tilgangen er skrevet ind i den nationale strategi på misbrugsområdet (Dyb, 2019).

Begge strategier på hjemløshedsområdet er kendetegnet ved en tydelig vision og nogle konkrete målsætninger, som har muliggjort en omfattende opfølgning på, om de forventede gevinster realiseres. Særligt kan følgende implementeringstiltag nævnes (interview med landeekspert og Dyb 2019):

- Tværministeriel forankring af den nationale strategi på hjemløshedsområdet
- Løbende koordinering mellem Husbanken og de fem ministerier
- Et omfattende arbejde med opfølgning på centrale nøgletal, der senest er gennemført i 2018, og som har resulteret i en justering af enten mål eller indsats for de områder, hvor den aktuelle status har afvejet fra strategiens målsætning
- Samarbejdsaftaler med centrale aktører, som fx det specialiserede sundhedsområde og kriminalforsorgen
- Et nyere tiltag i form af Veiviseren.no, som er en digital værktøjskasse med information til kommuner om fx lovgrundlag og gode eksempler på initiativer, der understøtter målsætningerne i strategien
- Samarbejdsprojekter mellem kommuner og Husbanken om lokale tiltag, der kan styrke indsatsen over for mennesker i hjemløshed, jf. næste afsnit.

Lokale udviklingsprojekter med fokus på implementering af den nationale strategi

Under den første nationale strategi, 'På vei til egen bolig' (2005-2007), fortsatte hjemløsheden med at stige. Samtidig påpegede Rigsrevisionen i en rapport, at ikke alle mennesker i en usat boligsituation fik den støtte, som de havde krav på. Det førte til, at der blev iværksat et udviklingsprogram, 'Boligsocialt Udviklingsprogram' (2009-2014), som er forankret i Husbanken (Dyb, 2019).

Udviklingsprogrammet havde til formål at styrke indsatsen over for mennesker i hjemløshed i de større kommuner. Gennem aftaler med Husbanken, af tre til fem års varighed, forpligtede kommunerne sig til at styrke det boligsociale arbejde. Programmet videreføres under den aktuelle strategi, 'Bolig for velferd' (2014-2020), og Husbanken har aktuelt samarbejde med ca. 70 kommuner. Kommunerne har mulighed for økonomisk støtte fra Husbanken og skal derudover bidrage med egenfinansiering (Veiviseren, 2020).

Husbankens rolle med lokal implementeringsstøtte ligner på flere måder den implementeringsstøtte, som Socialstyrelsens rådgivningsfunktion yder til kommuner, der ønsker at implementere Housing First-tilgangen, jf. beskrivelsen af initiativer i Danmark, side 14. Der er dog den forskel, at hvor Socialstyrelsens rådgivningsfunktion rådgiver om implementering af de to grundpiller i Housing First – bolig og den specialiserede sociale støtte – kan Husbanken også tilbyde økonomisk støtte til kommunernes udviklingsprojekter. Flere kommunale projekter, som blev etableret under 'Boligsocialt Udviklingsprogram' (2009-2014), er inspireret af gode erfaringer med Housing First-tilgangen fra udlandet, herunder fra Danmark, men udbredelse af Housing First-tilgangen har ikke været en del af programmet (Rambøll, 2012).

Nogle kommuner har samarbejdet med Husbanken i op til ni år, og det er udtryk for, at det tager tid at opnå resultater. Evalueringen af Husbankens programmer viser, at der er en sammenhæng imellem, hvor længe en kommune har været med i programmet, og hvor vellykket implementeringen er i den enkelte kommune (Dyb, 2019). I Danmark ses den samme tendens, jf. beskrivelsen af initiativer i Danmark, side 13.

Housing First i Norge

Housing First-tilgangen blev introduceret i Norge i 2011/2012, dvs. på et lidt senere tidspunkt end i Danmark. Implementeringen er sket uden en tydelig ramme for, hvad en Housing First-baseret indsats skal rumme, og derfor ses der lokale variationer. På landsplan får kun en begrænset andel af mennesker i hjemløshed en indsats baseret på Housing First. Som inspiration til indsatsen i Danmark kan der ses på Norges arbejde med en tidlig boligindsats og på forståelse af boligens betydning på strategisk niveau.

Housing First tilbydes til en begrænset andel af borgere i hjemløshed

Housing First-tilgangen er udbredt til 22 kommuner ud af i alt 356 kommuner, herunder flere af de store kommuner. Andelen af mennesker i hjemløshed på landsplan, der får en indsats baseret på Housing First, udgør 6,5 pct.¹⁴ Derudover arbejder ca. 18 kommuner med Housing First-inspirerede projekter (interview med landeekspert).

Implementeringen af Housing First-tilgangen i Norge er sket uden en stærk rammesætning som i Danmark, hvor der er tydelige kriterier for, hvad en Housing First-baseret indsats skal rumme. Nogle af de tidlige projekter indeholder fx kun få eller udvalgte elementer af Housing First-tilgangen, hvilket udspringer af de behov, som den enkelte kommune har haft i hjemløshedsindsatsen (Barvik & Flåto, 2018). Erfaringerne fra Norge viser, at 75 pct. kan bo og fastholde egen bolig efter en Housing First-baseret indsats, hvor det i Danmark er 80-90 pct. (Pleace et al., 2019). De gode erfaringer fra bl.a. Danmark har været en inspiration for Norge forud for, at de første projekter blev etableret (Rambøll, 2012).

Den tidlige boligtildeling er central i Housing First-tilgangen i Norge

Der er stort fokus på den tidlige boligtildeling, og flere kommuner har øremærket udvalgte boliger til mennesker, der får en Housing First-baseret indsats, så bolig kan tilbydes inden for 15 uger (Barvik & Flåto, 2018). Der arbejdes i Norge med et Housing First-kriterium om bosætning inden for fire måneder, som udspringer af kravene i Pathways' Housing First (Barvik & Flåto, 2018), hvilket der ikke arbejdes med i Danmark. Dog er der nogle lighedstræk med Odense Kommunes boliggaranti, som tilbydes mennesker i hjemløshed, hvor en nyere undersøgelse af Housing First i Odense viser, at bolig kan tilbydes inden for to-tre måneder (Benjaminsen & Nandrup, 2020).

Der er en bred forståelse af boligens betydning på tværs af fagområder. Housing First er skrevet ind i ikke bare den nationale strategi på hjemløshedsområdet, men også i den nationale strategi på misbrugsområdet, 'Opptappingsplanen for rusfeltet' (2016-2020), (Dyb, 2019). Det vil sige, at der er en bred forståelse af boligens betydning for den enkelte socialt udsattes samlede livssituation, selvom der i nogle kommuner også ses udfordringer i samarbejdet med de personer, som forvalter kommunens boligmasse (Barvik & Flåto, 2018).

¹⁴ Andelen er konstrueret på baggrund af en evaluering fra 2018, der opgør, at 253 mennesker i hjemløshed har fået en indsats fordelt på 19 kommuner sammenholdt med den seneste nationale kortlægning fra 2016, hvor der er registreret 3.909 mennesker i hjemløshed (Barvik & Flåto, 2018 og Dyb & Lid, 2017).

Inspiration fra Skotland og Canada

Opsamling på udvalgte erfaringer fra Skotland og Canada

Følgende tiltag fra Skotland og Canada fremstår særligt som mulig inspiration for indsatser til mennesker i hjemløshed i Danmark:

- Skotland har introduceret en forebyggende tilgang, 'Housing Options'. Formålet med tilgangen er at styrke helhedsorienteret rådgivning og støtte til mennesker, der er i risiko for at komme i en hjemløshedssituation. Hensigten er, at der sættes ind med rådgivning, inden et boligproblem udvikler sig til hjemløshed.
- Canada har stor erfaring med mennesker i hjemløshed fra den oprindelige befolkning, som kan give inspiration til at arbejde med mennesker i hjemløshed med grønlandsk baggrund. Canadiske undersøgelser peger som supplement til Housing First-tilgangen på indsatser, der anerkender og involverer den kulturelle kontekst, borgeren stammer fra og eventuelt er vokset op i.

Indledning

Skotland og Canada er to lande, der igennem en årrække har haft et stærk fokus på hjemløshedsområdet med tiltag, der til dels er forskellige fra de danske, og hvor Danmark kan hente inspiration. Der er imidlertid ikke kendskab til, hvilken konkret effekt disse tiltag har haft på hjemløshedsproblematikken i de respektive lande.

Skotlands tilgang på hjemløshedsområdet er bl.a. kendetegnet ved et kontinuerligt fokus på at kunne tilbyde en permanent boligløsning til mennesker i hjemløshed og en helhedsorienteret rådgivning i forbindelse med boligproblemer. Canada har gode erfaringer med at supplere indsatser baseret på Housing First-principper med andre tiltag, så specifikke målgrupper – som unge og mennesker fra den oprindelige befolkning – som har hjemløshedsproblematikker, kan få deres behov tilgodeset. I Danmark indgår de canadiske erfaringer i Housing First for Unge initiativet under 'Handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed'. De canadiske erfaringer med den oprindelige befolkning kan give inspiration til indsatsen til mennesker i hjemløshed med grønlandsk baggrund.

I det følgende beskrives der enkelte udvalgte tiltag fra disse to lande, som kun repræsenterer en del af deres indsatser på hjemløshedsområdet.

Inspiration fra Skotland

Skotland har igennem mange år haft fokus på at hjælpe mennesker i hjemløshed og mennesker, der er i risiko for at komme i en hjemløshedssituation, med en permanent

boligløsning. Nedenfor beskrives tre tiltag, der understøtter, at mennesker i hjemløshed og mennesker, der er i risiko for at komme i en hjemløshedssituation, hurtigt kan få tilbudt en permanent bolig og/eller rådgivning i forbindelse med boligproblemer.

Homelessness Act 2003 – ret til en bolig

I starten af 00'erne udviklede Skotlands taskforce for hjemløshed en moderniseret lovgivningsmæssig ramme for hjemløshed, hvor retten til en bolig blev forankret i lovgivningen. Kernen er, at alle husstande¹⁵, der er utilsigtet¹⁶ i en hjemløshedssituation, har ret til en bolig og skal behandles lige ved tildeling af boliger. Baggrunden herfor er, at der tidligere har været krav om en form for behovsvurdering, dvs. at et menneske i hjemløshed skulle have et 'prioriteret behov' for at kunne komme i betragtning til at få tildelt en bolig. Behovet blev vurderet på baggrund af fx alder, forældreansvar, sundhedsmæssige forhold mm. Der blev afsat ti år til at få loven omsat til praksis, dvs. frem til udgangen af 2012 (Fitzpatrick et al., 2019). Helt konkret betyder disse regler, at alle mennesker i Skotland, der er utilsigtet i en hjemløshedssituation eller i risiko for at komme i en hjemløshedssituation, og som søger om en bolig ved den lokale myndighed, inden for 90 dage har ret til at få tilbudt en permanent bolig. Permanent bolig betyder en lejekontrakt for mindst 12 måneder (ScotPHO, 2020).

Housing Options – rådgivning ved boligrelaterede problemer

'Housing Options' er et forebyggende tiltag, som har til formål at forebygge hjemløshed ved at styrke rådgivning og støtte til mennesker, der er i risiko for at komme i en hjemløshedssituation. Hensigten er, at der sættes ind med rådgivning, inden et boligproblem udvikler sig til hjemløshed.

Mennesker, der henvender sig til en lokal myndighed med et boligproblem, kan få hjælp til at identificere tilgængelige muligheder for hjælp. Rådgivningen dækker udover boligrelaterede problemstillinger også gældsrådgivning, mental sundhed og beskæftigelse. Borgerne kan også få hjælp til at forhandle med udlejere eller til familiemægling. De lokale myndigheder samarbejder ved behov med andre relevante områder, såsom beskæftigelses- og sundhedsområdet eller familieområdet for at kunne give en optimal støtte til de borgere, der henvender sig (Fitzpatrick et al., 2015). For at understøtte implementeringen af 'Housing Options' er der udarbejdet en omfattende guide til de lokale myndigheder. Af guiden fremgår det bl.a., at 'Housing Options' baserer sig på en helhedsorienteret tilgang. Sagsbehandlere skal være rustede til at rådgive om en bred vifte af problemstillinger og til at samarbejde på tværs af kommunale aktører og med sundhedsområdet, politi og civilsamfundsorganisationer (The Scottish Government, 2016).

Rapid Rehousing

Formålet med 'Rapid Rehousing' er at reducere ophold i midlertidige boligtilbud og gøre det nemmere for målgruppen at få adgang til en permanent bolig. Denne tilgang udspringer af en

15 I Skotland refererer tal om antal af mennesker i hjemløshed til husstande. Skotlands metode for at opgøre omfanget af hjemløshed baserer sig på husstande, der søger om hjælp til husning (housing assistance) ved en lokal myndighed i et givet år. En husstand kan både bestå af enkelte personer og af flere personer, fx et par med børn. Tallene inkluderer også husstande, der er i risiko for at komme i en hjemløshedssituation. I 2018 var det ca. 36 000 husstande, der søgte om hjælp til løsning af deres boligproblem (OECD, 2020a).

16 Det er myndighedernes opgave at undersøge årsagen til hjemløshed og i givet fald bevise, om en person 'utilsigtet' har bragt sig i en hjemløshedssituation. Det anses bl.a. som 'utilsigtede' årsager, hvis man har mistet sin bolig, fordi man ikke betalte huslejen, selv om man havde råd til det, eller at man uden særlig grund har forladt sin bolig (Scotland Shelter, 2020).

række anbefalinger, som arbejdsgruppen 'Homelessness and Rough Sleeping Action Group', har fremsat i en omfattende handlingsplan. Handlingsplanen 'Ending Homelessness Together' blev lanceret i 2018 og skal understøtte regeringens ønske om dels at finde løsninger på vedvarende problemer på hjemløshedsområdet, som fx gadesovere, og dels at finde langsigtede løsninger med henblik på at afskaffe hjemløshed. Handlingsplanen indeholder også udbredelsen af Housing First-tilgangen til over 800 mennesker med komplekse problemstillinger (The Scottish Government, 2018).

Inspiration fra Canada

Hjemløhedsstatistikken i Canada er præget af en overrepræsentation af mennesker fra den oprindelige befolkning, First Nations, Métis og Inuitter, og af unge mennesker i hjemløshed. Hver femte borger i hjemløshed i Canada er ung, og af dem er hver tredje fra den oprindelige befolkning.

Canadisk forskning har vist, at mennesker fra den oprindelige befolkning, der er i hjemløshed, ofte har alvorlige sociale problemer, der stammer dels fra et historisk traume, dvs. undertrykkelse, racisme og diskrimination som følge af koloniseringen, dels fra misbrug og dels fra et kulturelt traume i nyere tid, som har ført til ustabile familier og hjem. Det kulturelle traume kan fx hænge sammen med, at personen har været anbragt i en hvid canadisk plejefamilie eller et skolehjem og derfor oplever afstand til sin egen kulturelle kontekst (Canadian homeless hub, 2020).

Udvikling af supplerende tilgang i samarbejde med den oprindelige befolkning

Housing First-tilgangen er udbredt i Canada, og indsatser, der baserer sig på Housing First-principperne, tilbydes også den oprindelige befolkningsgruppe. Den oprindelige befolkning har tilkendegivet, at der for længe har været anvendt vestlige koloniale tilgange til at tackle hjemløshed i den oprindelige befolkning i Canada. En tilgang, som opfattes som forsøg på at dæmpe den oprindelige befolknings stemme, og som ofte er uforenelig med den oprindelige befolknings verdenssyn (Canadian Observatory on Homelessness, 2019).

Som supplement til Housing First-tilgangen peger canadiske erfaringer på indsatser, der anerkender og involverer den kulturelle kontekst, som mennesker fra den oprindelige befolkning stammer fra og eventuelt er vokset op i, samt historiske og kulturelle traumer. Det vurderes også at være af betydning for recovery-processen, at indsatserne har et helhedsorienteret perspektiv med fokus på inddragelse af familie og netværk, særligt i arbejdet med ungegruppen (Kidd et al., 2018).

På den baggrund udarbejdede The Canadian Observatory on Homelessness i partnerskab med repræsentanter fra den oprindelige befolkning i 2017 en ny definition af hjemløshed og en supplerende model for arbejdet med hjemløshed blandt den oprindelige befolkning. Begge dele tager udgangspunkt i den oprindelige befolknings verdenssyn, som udover bolig sætter fokus på enkeltpersoner, familier, samfund, jord, vand, sted, ånder, dyr, kulturer, sprog og identiteter (Thistle, 2017).

Bilag 1 – Definition af hjemløshed

Når hjemløshed sammenlignes på tværs af lande, er det relevant at være opmærksom på to forhold: definitionen af hjemløshed og kortlægningsmetoden. Danmark, Finland og Norge¹⁷ har en forholdsvis ensartet forståelse af hjemløshed, der læner sig op af ETHOS Light, som er en europæisk klassifikation af forskellige hjemløshedssituationer (OECD, 2020a). Ud over definitionen af hjemløshed er der nogle fællestræk i kortlægningsmetoderne¹⁸ på tværs af de tre lande, som gør det muligt at sammenligne antallet af mennesker i hjemløshed.

ETHOS Light består af seks kategorier, der opfanger forskellige hjemløshedssituationer

- Personer, som sover på gaden/i det offentlige rum uden et ly, der kan defineres som et opholdssted
- Personer på natherberg/natcafé, dvs. lavtærskeltilbud med overnatning uden døgnophold
- Personer i botilbud for borgere i korterevarende hjemløshed
- Personer, som skal løslades/udskrives fra institutioner uden at have en boligløsning
- Personer i boliger, som er uegnet til beboelse
- Personer, som lever midlertidigt hos venner, bekendte eller familie (FEANTSA, 2020).

I den danske definition specificeres det, at personer, der skal løslades/udskrives fra institutioner, kan være

- Personer under Kriminalforsorgen, der står for at skulle løslades inden for en måned, uden at der er iværksat en boligløsning
- Personer indlagt på hospital eller på behandlingshjem, der står for at skulle udskrives inden for en måned, uden at der er iværksat en boligløsning (Benjaminsen, 2019).

Derudover indeholder den danske definition også

- Personer, der opholder sig på hotel, vandrerhjem eller lignende på grund af hjemløshed
- Personer, der bor i midlertidig udslusningsbolig eller lignende uden permanent kontrakt (Benjaminsen, 2019).

¹⁷ Canada og Skotland indgår ikke i sammenligningen af definition og omfang af hjemløshed, da der er nogle strukturelle forskelle i velfærdssystemet, der også har betydning for, at hjemløshedsproblematikken er forskellig mellem de skandinaviske og de angelsaksiske lande.

¹⁸ I Danmark og Norge får aktører, der forventes at have kontakt med eller kendskab til målgruppen, tilsendt et spørgeskema, som de skal udfylde i en udvalgt tælleuge. I Danmark optælles i uge seks hvert andet år. I Norge er det typisk i uge 48 ca. hvert fjerde år. I Finland udsendes hvert år på samme tidspunkt et spørgeskema til landets kommuner, som indsamler data fra forskellige kilder (Benjaminsen, 2019, Dyb & Lid 2017, interview med finsk landeekspert).

Litteraturliste

- ARA – The Housing Finance and Development Centre of Finland (2020): *Homelessness in Finland 2019*. Tilgængelig fra: [https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness reports/Homelessness in Finland 2019\(55546\)](https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness%20reports/Homelessness%20in%20Finland%202019(55546)) [lokaliseret 30-10-2020]
- Barvik, H. & Flåto, M. (2018): *Housing First i Norge: En oppsummering av kunnskap om Housing First-tiltak i Norge*. Husbanken
- Benjaminsen, L. (2019): *Hjemløshed i Danmark 2019: National kortlægning*. Udarbejdet af VIVE – det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd for Social- og Indenrigsministeriet
- Benjaminsen, L. (2019a): *Overgangs- og peerstøtte til udsatte grønlandere i Danmark – Midtvejsevaluering*. VIVE – Viden til Velfærd Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd
- Benjaminsen, L. (2017): *Hjemløshed i Danmark 2017: National kortlægning*. Udarbejdet af VIVE – det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd for Social- og Indenrigsministeriet
- Benjaminsen, L. et al. (2020): *Udbredelsen af Housing First, Muligheder og barrierer i implementeringen af Housing First på hjemløshedsområdet i Danmark*. VIVE – det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd
- Benjaminsen, L. et al. (2019): *Afprøvning af midlertidige overgangsboliger med ICM-bøstøtte til unge i hjemløshed. Afsluttende evaluering*. Rambøll Management & VIVE – det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd
- Benjaminsen, L. et al. (2017): *Housing First i Danmark. Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner*. Rambøll Management & SFI – det nationale forskningscenter for velfærd
- Benjaminsen, L. et al. (2015): *Livet på hjemløseboformer. Brugerundersøgelse på § 110-boformer*. SFI – det nationale forskningscenter for velfærd
- Benjaminsen, L. & Enemark, M.H. (2017): *Veje ind og ud af hjemløshed: En undersøgelse af hjemløshedens forløb og dynamik*. Udarbejdet af VIVE – det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd for Børne- og Socialministeriet
- Benjaminsen, L. & Nandrup, A.B. (2020): *Housing First i Odense, En undersøgelse af indsatsens resultater og økonomiske aspekter*. VIVE – det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd
- Børne- og Socialministeriet (2017): *Handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed*
- Canadian homeless hub (2020): *Indigenous peoples*. Tilgængelig fra: <https://www.homelesshub.ca/solutions/priority-populations/indigenous-peoples> [lokaliseret 19-08-2020]

Canadian Observatory on Homelessness. (2019): *Closing the Circle: Discussing Indigenous Homelessness in Canada. What We Heard at the National Indigenous Gathering in Winnipeg*. Canadian Observatory on Homelessness Press

Den finske regering (2019): *Inclusive and competent Finland – a socially, economically and ecologically sustainable society*. Tilgængelig fra: <https://valtioneuvosto.fi/en/-/10616/sallistava-ja-osaava-suomi-sosiaalisesti-taloudellisesti-ja-ekologisesti-kestava-yhteiskunta> [lokaliseret 30-10-2020]

Den norske regering (2014): *Bolig for velferd 2014-2020*. Tilgængelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Bolig-for-velferd/id753950/> [lokaliseret 22-10-2020]

Den norske regering (1999): *Stortingsmelding nr 50 1998-9, Kapitel 9 'Tiltak for å betre levekåra for vanskeleg stilte'*. Tilgængelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-50-1998-99/id431369/?ch=9> [lokaliseret 22-10-2020]

Dyb, E. (2019): *Færre bostedsløse: Hva er forklaringen?* Udarbejdet af NIBR – Norsk institutt for by- og regionsforskning & Oslo Metropolitan University for Husbanken

Dyb, E. & Lid, S (2017): *Bostedsløse i Norge 2016 – en kartlegging*. Udarbejdet af NIBR – Norsk institutt for by- og regionforskning for Husbanken

FEANTSA (2020): *ETHOS Light, European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*. Tilgængelig fra: <https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf> [lokaliseret 22-10-2020]

Fitzpatrick S. et al. (2019): *The homelessness monitor: Scotland 2019*. CRISIS – together we will end homelessness

Fitzpatrick S. et al. (2015): *The homelessness monitor: Scotland 2015*. CRISIS – together we will end homelessness

Husbanken (2020): *Husbankens historie*. Tilgængelig fra: <https://www.husbanken.no/om-husbanken/historikk/> [lokaliseret 22-10-2020]

Kidd et al. (2018): *Mental Health and Addiction Interventions for Youth Experiencing Homelessness: Practical Strategies for Front-line Providers*. Toronto: Canadian Observatory on Homelessness Press Canada

Kraka (2020): *Sådan stopper vi hjemløshed – det næste store skridt*. Kraka

Kraka (2018): *Hjemløsebarometret – dansk hjemløshed i nordisk perspektiv*. Kraka

Landheim, A. et al. (2017): *Potensialet for Assertive Community Treatment (ACT og Fleksibel ACT (FACT) i Norge* (3. Rapport). Udarbejdet af ROP, Nasjonal kompetansetjeneste for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse & Høgskolen i Innlandet & NAPHA, nationalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid for Helsedirektoratet. Norge.

Miljøministeriet (2016): *Action Plan for preventing Homelessness in Finland 2016-2019*. Tilgængelig fra:

https://asuntoensin.fi/assets/files/2016/11/ACTIONPLAN_FOR_PREVENTINGHOMELESSNESS_IN_FINLAND_2016_-_2019_EN.pdf [lokaliseret 30-10-2020]

Nordisk Ministerråd (2020a): *Fakta om Finland*. Tilgængelig fra: <https://www.norden.org/da/information/fakta-om-finland> [lokaliseret 22-10-2020]

Nordisk Ministerråd (2020b): *Fakta om Norge*. Tilgængelig fra: <https://www.norden.org/da/information/fakta-om-norge> [lokaliseret: 22-10-2020]

NOU (2002): *Boligmarkedene og boligpolitikken* (2. udgave). Udarbejdet af Statens forvaltningstjeneste, Informationsforvaltning for Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo

OECD (2020a): *HC3.1 HOMELESS POPULATION*. Tilgængelig fra: <https://www.oecd.org/els/family/HC3-1-Homeless-population.pdf> [lokaliseret: 05-08-2020]

OECD (2020b): *Compare your country: social rental housing stock in % 2018*. Tilgængelig fra: <https://www1.compareyourcountry.org/housing/en/3/all/default> [lokaliseret: 05-08-2020]

Pleace, N. (2019): *Housing First-håndbog Europa*. Socialstyrelsen. Tilgængelig fra: <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/housing-first-handbog-europa> [lokaliseret 05-11-2020]

Pleace, N (2017): *The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness?* European Journal of Homelessness, Volume 11, No. 2

Pleace, N. et al. (2019): *Housing First in Europe. An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity*. Udarbejdet for Housing First Europe Hub

Pleace, N. et al. (2015): *The Finnish Homelessness Strategy. An International Review*. Ministry of the Environment: Helsinki

Rambøll (2012): *Housing First – Muligheder og hindringer for implementering i Norge*. Udarbejdet af Rambøll for Husbanken

Rambøll & SFI (2013): *Hjemløsestrategien. Afsluttende rapport*. Udarbejdet af Rambøll & SFI – det nationale forskningscenter for velfærd for Social- og Indenrigsministeriet

Rambøll & VIVE (2018): *En helhedsorienteret og tidlig indsats mod hjemløshed blandt unge og unge i risiko for hjemløshed. Evalueringsrapport*. Udarbejdet af Rambøll & VIVE – det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd for Socialstyrelsen

Scotland Shelter (2020): *How did you become homeless?* Tilgængelig fra: http://scotland.shelter.org.uk/get_advice/advice_topics/homelessness/help_from_the_councils_housing_department/the_councils_homelessness_tests/how_did_you_become_homeless [lokaliseret 05-11-2020]

ScotPHO – Public Health Information for Scotland (2020): *Homelessness: Key points*. Tilgængelig fra: <https://www.scotpho.org.uk/life-circumstances/homelessness/key-points/> [lokaliseret 30-10-2020]

Scottish Government (2018): *Ending Homelessness Together: High Level Action Plan*. Tilgængelig fra: <https://www.gov.scot/publications/ending-homelessness-together-high-level-action-plan/> [lokaliseret 30-10-2020]

Scottish Government (2016): *The Housing Options Guidance*. Tilgængelig fra: <https://www.gov.scot/publications/housing-options-guidance/> [lokaliseret 30-20-2020]

Socialstyrelsen (2015): *Samarbejdsmodellen Unge med psykiske vanskeligheder – overgang fra barn til voksen Introduktion og redskaber*. Socialstyrelsen

The Association of Finnish Local and Regional Authorities (2020): *Finnish municipalities and regions*. Tilgængelig fra: <https://www.localfinland.fi/finnish-municipalities-and-regions> [lokaliseret 30-10-2020]

Thistle, J. (2017): *Indigenous Definition of Homelessness in Canada*. Toronto: Canadian Observatory on Homelessness Press

Ulfrstad, L.-M. (1999): *Hjelpeapparatet for Bostedsløse, Om hjelpeapparatet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger*. BYGGFORSK - Norges byggforskningsinstitutt

Veiviseren (2020): *Husbankens kommuneprogram*. Tilgængelig fra: <https://veiviseren.no/planlegge-lede-og-utvikle/samarbeid-med-kommuner/husbankens-kommuneprogram> [lokaliseret 05-08-2020]

Vidensportalen (2020a): *Assertive Community Treatment (ACT)*. Tilgængelig fra: <https://vidensportal.dk/temaer/unge-og-voksne-hjemlose/indsatser/assertive-community-treatment-act> [lokaliseret 22-10-2020]

Vidensportalen (2020b): *Critical Time Intervention (CTI)*. Tilgængelig fra: <https://vidensportal.dk/temaer/unge-og-voksne-hjemlose/indsatser/critical-time-intervention-cti> [lokaliseret 22-10-2020]

Vidensportalen (2019): *Intensive Case Management (ICM)*. Tilgængelig fra: <https://vidensportal.dk/temaer/unge-og-voksne-hjemlose/indsatser/intensive-case-management-icm> [lokaliseret 22-10-2020]

Y-foundation (2017): *A Home of Your Own. Housing First and ending homelessness in Finland*. Tilgængelig fra: <https://ysaatio.fi/en/housing-first-finland/a-home-of-your-own-handbook> [lokaliseret 30-10-2020]



Socialstyrelsen

Socialstyrelsen

Edisonsvej 1

5000 Odense C

Tlf.: 72 42 37 00

www.socialstyrelsen.dk

november 2020