



Efterforsorg i en Housing First-strategi – et litteraturstudie

En gennemgang af litteraturen vedrørende efterforsorg og herbergers rolle i overgangen fra hjemløshed til egen bolig.

Udarbejdet for Overførstergården, Arbejde Adler og SAND
April 2021



Analyse & Tal

Udarbejdet af

Analyse & Tal F.M.B.A
Hejrevej 34A
2400 København NV
www.ogtal.dk

For mere information kontakt

Malte Moll Wingender
Tlf. 40543264
Malte@ogtal.dk

Maj Baltzarsen
Tlf. 50552668
Maj@ogtal.dk

Kapitel 1 Indledning

Bekæmpelse af hjemløshed i Danmark.....	5
Rapportens formål	6
Tekstboks 1: Herbergernes rolle: udredning, støtte og efterforsorg.....	6
Efterforsorg og bostøtte – hvad er det?	7

Kapitel 2 En vanskelig overgang til egen bolig

At få hjælp til at bo.....	9
Tillid er nøglen	10
Tidlig visitation.....	11

Kapitel 3 Helhedsorienteret støtte

Udredning og indsatser til borgere med komplekse problemstillinger.....	13
Handleplan – første skridt imod helhedsorienteret støtte	16
Samarbejde om helhedsorienteret og kontinuerlig støtte.....	17

Kapitel 4 Efterforsorg baseret på Housing First-metoder

CTI og ICM med udgangspunkt i herberget	20
Tættere og mere helhedsorienteret samarbejde	21
Større økonomisk gennemsigtighed i efterforsorgen	22
Herberget kan fungere som base og netværk for tidligere hjemløse	22
En livline efter fraflytning	23

Kapitel 5 Konklusion

Konklusion: Potentiale for styrket bostøtte gennem efterforsorg og Housing First-metoder.....	25
Herbergernes potentiale	25
Efterforsorg og Housing First – brikkerne passer sammen.....	25
Synlige barrierer for en effektiv bostøtte gennem Housing First og efterforsorg.....	26

Litteratur

Kapitel 1 Indledning



Indledning

Bekæmpelse af hjemløshed i Danmark

Hjemløsheden i Danmark steg stødt i perioden 2009–2017 og er herefter stagneret på omkring 6.500 personer (Benjaminsen 2019). Både international og dansk forskning viser, at hjemløshed for de fleste ikke er en endestation, men en overgangsperiode, så stigningen i hjemløse borgere skyldes til dels, at flere oplever midlertidige perioder af hjemløshed i deres liv (Benjaminsen og Enemark 2017). Der er dog også en væsentlig gruppe, der er i hjemløshed i flere år eller bevæger sig ind og ud af hjemløshed over en årrække. Med udgangspunkt i data fra herberger og fra hjemløsetællingerne viser Benjaminsen og Enemark (2017), at 28 procent af de personer, som var hjemløse i 2009 i Danmark, også var det i 2011, og i 2015 var 14 procent stadig hjemløse. En undersøgelse fra Analyse & Tal (2018) viser desuden, at omkring halvdelen af dem, der er flyttet ud efter ophold på et herberg i mindst en måned, skifter adresse mindst tre gange inden for de første tre år.

Forskningen på hjemløseområdet peger på, at kombinationen af en permanent boligløsning og en individuelt tilpasset social støtte er en forudsætning for, at borgeren kan komme ud af hjemløshed (se fx Tsemberis, 2010; Padgett, Henwood & Tsemberis, 2016, Rambøll & SFI, 2013; Benjaminsen og Enemark, 2017). Dette er også centrale elementer i Housing First-tilgangen, som Hjemløsestrategien i Danmark 2007–2013 er bygget på, og som siden har været et centralt fokus i den danske hjemløseindsats.

Alligevel viser førnævnte undersøgelser, at mange hjemløse borgere ikke lykkes med at fastholde sin bolig. En af forklaringerne er, at Housing First-tilgangen ikke er udbredt og fuldt implementeret i alle kommuner og på alle herberger i Danmark. En evaluering fra 2020 viser, at ud af de 32 kommuner, som har deltaget i programmet 'Udbredelsen af Housing First på hjemløshedsområdet i Danmark', er tilgangen stærkt forankret i en sjettedel (Benjaminsen et al. 2020).¹ Kendetegnende for de kommuner, der har udviklet en stærk forankring af Housing First-tilgangen, er at:

- Der er en systematisk tilgang til at skaffe boliger til indsatsen
- Der er en systematisk praksis for at tilbyde social støtte til borgere i hjemløshed, der flytter i egen bolig
- Der er en organisering og et samarbejde mellem relevante aktører, som understøtter udførelsen af indsatsen

Evalueringen viser, at der i over 80 procent af kommunerne i programmet kun er en delvis eller begrænset forankring af Housing First tilgangen, hvilket betyder, at mindst én af ovenstående faktorer er udeblevet.

Kvalitative fortællinger fra hjemløse og tidligere hjemløse borgere kan bidrage til at bringe lys over, hvorfor overgangen fra hjemløshed til en tilværelse i egen bolig kan være svær, og hvorfor det ikke i højere grad er lykkedes at hjælpe hjemløse borgere i egen bolig. I Ankestyrelsens undersøgelse af indsatsen over for borgere på boformer fra 2018 fortæller flere, at overgangen kan være præget af bekymringer og utryghed over, hvad der kommer til at ske efter indflytningen. Frygten for ensomhed eller for at falde tilbage i misbrug eller ny hjemløshed kan fylde meget for borgerens egen motivation til at flytte i egen bolig. Derudover viser kvalitative interviews også, at nogle borgere slet ikke ønsker at modtage bostøtte.

¹ Programmet var en del af udmøntningen af Satspuljen for 2016 og udgør den tredje fase af indsatsprogrammer i regi af Satspuljen, der har været baseret på Housing First-tilgangen

Rapportens formål

Samlet set peger den foreløbige viden om implementeringen af Housing First i Danmark på mindst to brikker, der mangler for at få puslespillet om at reducere hjemløshed til at gå op. Den ene er tilgængelighed af flere betalelige boliger for hjemløse. Den anden er sikring af en tilstrækkelig og relevant bostøtte, som hjemløse borgere også selv ønsker, når de flytter i egen bolig.

Det er den sidste brik, denne rapport handler om: Kan bostøtten styrkes med udgangspunkt i de eksisterende strukturer omkring herbergernes efterforsorg? Er der et potentiale i at tænke herbergernes efterforsorg ind som en del af fundamentet for implementering af Housing First i kommunerne?

Rapporten belyser, hvilken rolle og betydning herbergerne² spiller – og kan spille – i hjemløse borgeres overgang til egen bolig. Rapporten belyser også, hvordan efterforsorg potentielt kan kvalificeres og målrettes gennem brug af de etablerede bostøttemetoder i Housing First-tilgangen. Rapporten giver således et indblik i, hvorvidt og hvordan herberger i højere grad kan bringes i spil i en Housing First-strategi end det er tilfældet i dag.

Rapporten er et litteraturstudie, som gennemgår et udvalg af den mest relevante danske litteratur på hjemløse- og herbergsområdet. Der er også inddraget enkelte illustrative fortællinger fra hjemløse borgere og nogle erfaringer fra udvalgte herberger fra rapporten 'Gode erfaringer med efterforsorg' (Analyse & Tal 2020). Der er hverken tale om en fuldkommen gennemgang af den eksisterende litteratur på feltet eller en 360 graders undersøgelse af hjemløshed og bostøtte, men derimod en fokuseret analyse af potentialet i et øget samspil mellem herbergernes efterforsorg og implementeringen af Housing First.

Tekstboks 1: Herbergernes rolle: udredning, støtte og efterforsorg

Herbergernes opgave er overordnet beskrevet i serviceloven som følger:

"§110: Kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp."

Af Social- og Indenrigsministeriets hjemmeside fremgår det yderligere, at herbergernes rolle indebærer punkter:

- At være boligsikkerhedsnet for hjemløse
- At foretage udredning af borgeren og etablere samarbejde med kommunen
- At støtte borgeren i at kunne flytte i egen bolig eller modtage et permanent botilbud
- At udføre efterforsorg, når borgeren flytter i egen bolig

I denne litteraturgennemgang fokuserer vi på den del af herbergernes arbejde, der handler om den kritiske overgang til egen bolig – dvs. de tre sidste punkter og med særlig vægt på efterforsorg.

² Af historiske årsager findes der flere forskellige begreber, som alle refererer til det, der teknisk betegnes boformer under § 110 – herunder boformer, forsorgshjem, hjemløseinstitutioner og herberger. I denne rapport anvender vi begrebet *herberger*.

Efterforsorg og bostøtte – hvad er det?

Bostøtte er en samlet betegnelse for den støtte, der ydes med henblik på at hjælpe en person med at flytte i egen bolig og fastholde den. Indholdet og omfanget varierer fra borger til borger og ud fra, hvem der yder bostøtten, og hvordan den er finansieret. En udbredt type af bostøtte er den, borgerens kommune kan yde og bevilge efter Servicelovens § 85 (herfra betegnet § 85-bostøtte). Indholdet og omfanget af § 85-bostøtten afhænger af en individuel vurdering af borgerens behov og er som udgangspunkt midlertidig.

Efterforsorg er et tilbud, der gives til borgere, der flytter fra en boform til egen bolig. Efterforsorg er tiltænkt som en mulighed for at sikre en succesfuld fraflytning for borgerne og dermed lette den vanskelige overgang. Tilbuddet er som udgangspunkt et supplement til andre ydelser, som leveres af kommunen. Det er forstanderne på herbergerne, der træffer beslutning om efterforsorg. Kommunerne kan få statsrefusion på 50 procent af udgifterne til efterforsorg op til et år efter borgeren er flyttet fra herberget. Derudover kan kommuner og herberger indgå aftale om, at herbergerne leverer den støtte, kommunen har bevilget. Det gør sig både gældende for støtte under opholdet og støtte, der bevilges efter borgerne er flyttet ud.

Der er ingen ensretning i forhold til efterforsorg. Tværtimod er praksis meget varierende på tværs af herberger og kommuner. Ankestyrelsens kortlægning viser, at herbergernes efterforsorg indeholder forskellige former for støtte og hjælp til borgeren: Kontakt til myndigheder og/eller behandlingssteder, indflytning i egen bolig, hjælp til at etablere (nye) sociale relationer, økonomisk rådgivning, hjælp til akutte problemer, daglige besøg og telefonsamtaler, hjælp til indkøb, ledsagelse m.m.

Som en del af Housing First-konceptet er der udviklet og testet nogle specifikke bostøttemetoder: Critical Time Intervention (CTI), Intensive Case Management (ICM) og Assertive Community Treatment (ACT) (se Tekstboks 2). Disse er afprøvet under implementering og udbredelse af Hjemløsestrategien (2009–2013 og 2014–2016) og kan indgå som metoder i § 85-bostøtten såvel som i herbergernes efterforsorg.

Tekstboks 2: Bostøtteindsatser

CTI: Critical Time Intervention er, ifølge undersøgelsen, den mest udbredte metode. 23 af de 40 boformer, som yder efterforsorg anvender CTI-metoden. Et CTI- forløb strækker sig typisk over ni måneder. Indsatsen er mest intensiv i starten af forløbet, hvorefter indsatsen langsomt udfases i takt med at borgeren selv og borgerens netværk tager over. Hovedfokus er på borgerens rehabilitering

ICM: Intensive Case Management er en metode, hvor der ydes social og praktisk støtte i forbindelse med, at en borger flytter i egen bolig

ACT: Et tværfagligt team med forskellige professionelle baggrunde, fx psykiater, psykolog, sygeplejerske, socialpædagog, misbrugskonsulent, beskæftigelseskonsulent og sagsbehandler yder støtte. Indholdet er udredning, afdækning af borgerens behov, planlægning af ACT-forløbet og social og sundhedsfaglig støtte i hverdagen. ACT er tidsubegrænset og fortsætter, så længe borgeren har behov for støtten.

Kilde: Ankestyrelsen 2018 og Socialstyrelsens hjemmeside

Kapitel 2

En vanskelig overgang til egen bolig



En vanskelig overgang til egen bolig

Litteraturen på hjemløseområdet peger på, at overgangen fra herberg til egen bolig er et vanskeligt tidspunkt for borgeren og for de støtteinstanser, som omgiver dem. Derfor peger flere kommunale myndighedspersoner og ansatte på herberger på, at bostøtte i overgangen til egen bolig skal visiteres så tidligt som muligt, og at en tæt og tillidsfuld relation mellem borgeren og bostøttemedarbejderen er vigtig for, at bostøtten kan bidrage til borgerens fastholdelse i egen bolig (Ankestyrelsen 2018, Analyse & Tal 2019).

At få hjælp til at bo

En af de store udfordringer for bostøtteindsatser er, at nogle borgere ikke ønsker at tage imod støtten (Analyse & Tal 2019 og 2020). En myndighedsperson i en kommunal socialforvaltning illustrerer problemet med et eksempel i en interviewundersøgelse:

“Vi har et eksempel på en, der har sagt bostøtte fra både to og tre gange. Vi har hver gang lagt planer og alting, hvor vedkommende har været her [på en §110-boform], og alting er sat i gang. Og lige så snart vedkommende kommer ud i egen bolig, så bliver døren låst. Så vil vedkommende ikke have bostøtten ind. Og så går der maks. tre måneder, så er vedkommende tilbage igen på bostedet, fordi vedkommende ikke kunne betale husleje”. (Myndighedsperson i socialforvaltningen, Analyse & Tal 2019)

Når først borgeren er flyttet ind i egen bolig, så står det vedkommende frit for at afbryde kontakten med bostøttemedarbejderen og undlade at åbne døren. Der kan være forskellige årsager til, at man ikke ønsker at modtage hjælp. En tidligere hjemløs fortæller, at hans misbrug fyldte for meget i hans liv til, at han kunne fokusere på et samarbejde med en bostøttemedarbejder:

“Den første gang (i egen bolig, red.) var der en pædagog, der kørte ud til min lejlighed en gang imellem, men jeg havde aldrig tid. Der røg jeg i misbrug kort efter jeg flyttede i lejlighed, og så havde jeg ligesom ikke tid til at sidde og snakke med en eller anden idiot. Så det stoppede jeg bare.” (Tidligere beboer på Toften, Analyse & Tal 2020)

Andre borgere oplever, at det er flovt og et tegn på hjælpeløshed at modtage støtte i egen bolig. Både hjemløse og medarbejdere på herberger fortæller, at det kan koste dyrt på stoltheden at henvende sig på et herberg, og at skulle modtage hjælp til at bo i egen bolig opleves yderligere som et personligt nederlag. Derfor var det også først efter at have været på gaden og inde på et herberg for anden gang, at ovenstående citerede person accepterede at tage imod bostøtte.

Det samme gjaldt for en hjemløs kvinde, her kaldet Lone (anonymiseret). I et interview fortæller Lone, at hun under første ophold på et herberg tænkte: *“Jamen, jeg skal ikke have noget CTI-forløb, jeg skal ikke have nogen, der render og puster mig i nakken, jeg kan godt klare mig selv”*. Samtidigt fortæller Lone, at udflytningen fra herberget ikke skete efter hendes eget ønske, for hun var ikke parat til at tage skridtet til en ny bolig.

“Jeg var ikke klar. Lige pludselig så bliver det trukket ned over hovedet på dig. Du er egentlig tryk, der hvor du er, og jeg følte, at der var nogen, der var ved at forstå min problematik og hvorfor jeg er der, hvor jeg er. [...] Og lige pludselig blev det trukket væk, fordi ‘nu har vi fundet den her bolig, der flytter du ind. Du har 14 dage.’ Og det var jeg slet ikke klar til. ‘Men nu må du gøre, som vi siger, fordi ellers ryger du ud af hele systemet’. Så jeg flyttede til Sorø. Og kendte ikke et øje.” (Lone, hjemløs med ophold på et herberg. Anonymiseret)

Herberget tilbød hende CTI, men hun afslog: *"Jeg havde nok sagt nej ligegyldigt hvad, fordi det hele blev trukket hen over hovedet på mig."* Hun beskriver, at hun i denne situation følte sig som en "marionetdukke" i forhold til kommunen, da hun oplevede et uforventet krav om at flytte i en bestemt bolig mod hendes vilje. Efter et par måneder i den nye bolig i Sorø endte Lone med at flytte ind på et nyt herberg.

Lones fortælling illustrerer nogle af de forbehold, borgere kan have for at modtage bostøtte, og dermed også en udfordring for kommuner og herberger, der forsøger at hjælpe borgere i egen. Manglende motivation, stolthed og oplevelser af umyndiggørelse kan skabe modstand mod en ellers velmenende hjælp. Lone gav dog efter og accepterede bostøtten fra det næste ophold på et herberg, efter at hendes datter havde presset på for det. Herberget tilbød hende et CTI-forløb fra herberget, og hun trivedes indtil personlige omstændigheder halvandet år senere tvang hende til at flytte til en anden del af landet.

Tillid er nøglen

En vigtig forudsætning for, at borgere vælger at acceptere bostøtte, er tillid til bostøttemedarbejderen. Det gælder både tillid i den personlige relation og tillid til den organisation, medarbejderen repræsenterer, som typisk vil være kommunen eller herberget. Det fremgår af en række interviews præsenteret i Ankestyrelsens undersøgelse af herberger (2018) og Analyse & Tals undersøgelse af barrierer og gode erfaringer i arbejdet med hjemløshed (2019 og 2020).

Nogle herberger oplever deres mulighed for at opbygge et tillidsforhold til borgeren som central for, at de lykkes med at støtte borgerne i at fastholde deres bolig, når borgerne flytter ud (Analyse & Tal 2020). På herberget Lindevangen på Frederiksberg fortæller den daglige leder: *"Hvis ikke det var os, der stod for bostøtten, så ville halvdelen ikke tage imod det."* (Annette Mainz, daglig leder på Lindevangen, Analyse & Tal 2020).

Den tillidsfulde relation til borgeren kan også etableres af en bostøttemedarbejder fra kommunen, så længe der kan opbygges en god relation. En medarbejder i Aarhus Kommune fortæller:

"Nogle af borgerne har måske ikke lyst til en bostøtte: 'Men jeg vil godt tale med Bo eller Per' – fordi dem har de mødt. Det er relationen, som er det bærende for at få den rette støtte i egen bolig" (Ankestyrelsen 2018)

For kommunale bostøttemedarbejdere kan der dog ligge nogle udfordringer ved, at medarbejderne også repræsenterer det kommunale system, som samtidigt stiller krav til borgeren og sanktionerer eventuelle overtrædelser. I den forbindelse oplever nogle herberger, at de kan fungere som bindeled mellem borgeren og kommunen og sikrer den rette dialog, der kan mindske borgernes modstand mod at tage støtte og rådgivning fra kommunen (Analyse & Tal 2018).

En anden udfordring for den kommunale bostøttemedarbejder er, ifølge en analyse af Ankestyrelsen, at kommunens kontakt med borgeren ofte opleves distanceret:

"Flere af de interviewede borgere – og nogle af boformerne – er af den opfattelse, at de kommunale sagsbehandlere er langt væk fra borgernes dagligdag. Nogle af borgerne fortæller sågar, at de ikke er klar over, at de har en sagsbehandler, og hvem vedkommende er. Borgerne fortæller også, at de af og til har en oplevelse af, at sagsbehandlerne ikke forstår dem eller tager deres problemer alvorligt."
(Ankestyrelsen 2018)

Samtidigt har borgeren ikke nødvendigvis et kendskab til medarbejderen på forhånd, sådan som de har det med bostøttepersonen fra herberget. Der er dog flere steder gode erfaringer med fremskudt sagsbehandling på herbergerne, der gør dem i stand til at etablere en kontakt mellem kommunen og borgeren under opholdet (Analyse & Tal 2019).

Tidlig visitation

En udfordring ved overgangen til egen bolig er, at der kan opstå et tomrum inden bostøtten visiteres og implementeres. Det kan medføre, at borgeren mangler den nødvendige støtte, når der netop er særligt behov for den, eller at de frabeder sig hjælp, hvis der dukker en ukendt bostøttemedarbejder op efter indflytning.

I interviewundersøgelsen blandt kommuner og herberger pegede flere på, at det er vigtigt at etablere relationen til borgeren, inden vedkommende flytter ud (Analyse & Tal 2019). Nogle understregede, at det derfor kan være en fordel, at bostøtten er placeret under herberget, da borgeren kender medarbejderne efter et ophold, og at bostøttemedarbejderen således kan følge borgeren med ind over dørtærsklen.

Der kan dog også være fordele ved, at bostøtten er samlet i et fagligt team, der står for alt bostøtte og efterforsorg i kommunen, sådan som det er tilfældet i København. Pointen med dette er, at det giver mulighed for faglig sparring, og at man undgår udfordringer med, at medarbejderne på herberget skal prioritere imellem bostøtte til tidligere beboere og støtte til nuværende beboere på herberget (Ibid.). Disse udfordringer kan imidlertid imødekommes, hvis der er grundlag for at oprette et bostøtteteam under herberget, som de har gjort i både Slagelse, Odense og Frederiksberg (Analyse & Tal 2020). Dette uddybes i de følgende to kapitler.



Kapitel 3

Helhedsorienteret støtte

Helhedsorienteret støtte

Undersøgelser viser positive resultater med en helhedsorienteret og fleksibel indsats i forhold til nedbringelse af hjemløshed (Benjaminsen et al. 2018, Mik-Meyer 2018, Analyse & Tal 2019). Samtidigt konkluderes det, at den helhedsorienterede indsats på nuværende tidspunkt ikke er udbredt blandt alle kommuner. Således er der potentiale i og mulighed for at styrke en "håndholdt" indsats, hvor borgere systematisk skrives op til en bolig, udredes og tilbydes individuelt tilrettelagt støtte og behandling. Undersøgelser peger på, at herbergerne kan spille en rolle i at opnå det potentiale gennem kendskab til deres beboeres udfordringer og behov, inden de bliver tilbudt en bolig.

Udredning og indsatser til borgere med komplekse problemstillinger

Flere undersøgelser peger på, at der er betydelige udfordringer forbundet med at give en tilstrækkeligt helhedsorienteret indsats til hjemløse borgere – herunder at skabe sammenhæng i indsatsen på tværs af forskellige indsatsområder (Benjaminsen et al. 2018, Mik-Meyer 2018, Analyse & Tal 2019). Særligt i mellemstore og store kommuner er det ikke ualmindeligt, at udsatte borgere både er i kontakt med kommunens beskæftigelsescenter (og tilknyttede specialafdelinger), sundheds- og omsorgscenter (og tilknyttede specialafdelinger) og socialcenter (og tilknyttede specialafdelinger). Borgerne kan dermed nemt være i kontakt med op til ti sagsbehandlere i kommunalt regi, når deres situation skal udredes og behandles (Mik-Meyer 2018). De mange kontaktpunkter kan være en barriere i forhold til at sikre, at meget udsatte borgere – og herunder hjemløse – får al den støtte, de har behov for.

"Indsatsen for de udsatte borgere med de mest komplekse problemer – som de hjemløse misbrugere med psykiske lidelser – er ofte fragmenteret med et fravær af integrerede indsatser og en mangel på tilstrækkelig koordination. For disse borgere spiller en høj grad af kompleksitet i borgersagerne sammen med en høj grad af specialisering og siloopdeling i velfærdssystemets indsatser, både indbyrdes mellem forskellige støtte- og behandlingstilbud, mellem forskellige dele af det kommunale velfærdssystem og mellem det kommunale og det regionale system."
(Mik-Meyer 2018 omtalt i Benjaminsen et al. 2018)

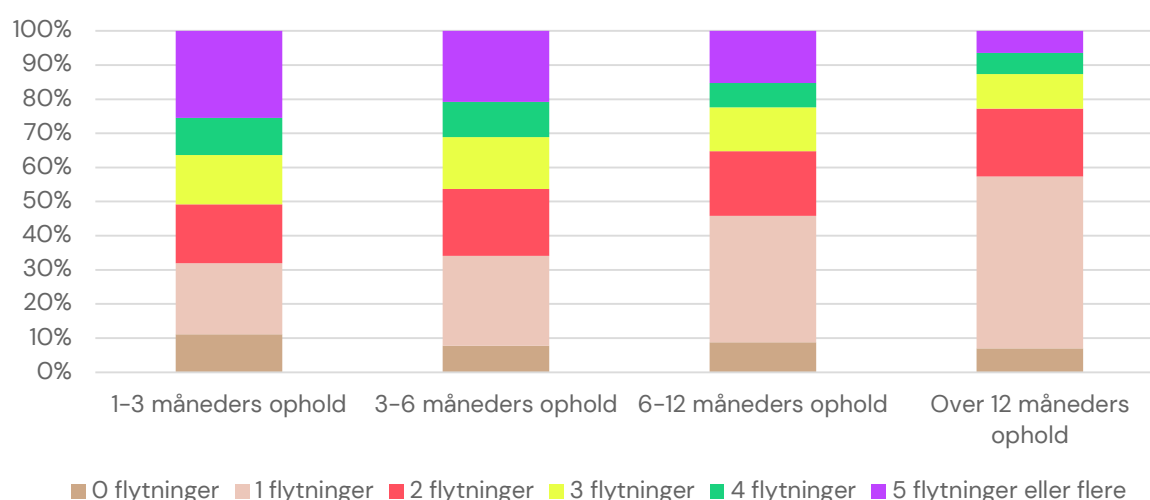
VIVE viser, at relativt få af de allermest udsatte borgere modtager de ydelser under serviceloven, som er målrettet særligt udsatte borgere. De fire ydelser, som VIVE undersøger er: Social støtte (§ 85-bostøtte), aktivitets- og samværsydelse (§ 104) samt midlertidige (§ 107) og længerevarende (§ 108) ophold på boformer. Undersøgelsen problematiserer det lave niveau af social støtte til meget udsatte borgere, der netop skal sikre en helhedsorienteret, individuel støtte til borgeren:

"Selv blandt de allermest udsatte er det kun godt hver femte, der får en individuel og 'håndholdt' indsats under serviceloven som fx bostøtte eller aktivitetstilbud. Det er et forbavsende lavt tal, set i lyset af at formålet med indsatser som disse netop er at hjælpe og støtte borgeren i hverdagen, ikke mindst i forhold til at koordinere brugen af andre indsatser på tværs af sektorer. Tallene viser også tydeligt, at udsatte borgere oftere opsøger akut hjælp som fx herberger eller somatiske og psykiatriske skadestuer, mens deres brug af ambulante tilbud er noget lavere. Særligt de allermest udsatte får ofte akut hjælp, og det er nærliggende at formode, at nogle af disse kontakter kunne forebygges, hvis de individuelle sociale indsatser var mere udbredte. Her ligger et potentiale til at skabe mere sammenhæng i indsatserne og dermed hjælpe de mest udsatte borgere, før deres problemer bliver akut behandlingskrævende." (Jørgensen og Benjaminsen 2018)

En registerbaseret analyse blandt brugere af herberger peger på, at borgere på herberger har en markant højere tilknytning til forskellige former for behandling i tiden umiddelbart efter opholdet, end de har før og efter (Analyse & Tal 2018). Analysen indikerer, at ophold på herberger bidrager positivt til at få iværksat relevante indsatser i forbindelse med udflytning. En af årsagerne kan være, at herbergerne har pligt til at udforme en opholdsplan sammen med borgeren, og kommunen har pligt til – og mulighed for – at tilbyde en handleplan til borgeren. Det vender vi tilbage til senere i kapitlet.

En anden årsag kan være, at overgangen til egen bolig lettere kan akkompagneres med relevant støtte og behandling, når borgeren er blevet udredt og har været i dialog med kommunen under et ophold på et herberg, end når borgere kommer fra gaden eller en sofa hos en bekendt. Denne forklaring understøtter også det, at borgere med længere ophold på et herberg har større boligstabilitet end borgere med korte ophold (Ibid.). Det fremgår af førnævnte registerbaserede analyse, der inkluderer borgere med et ophold på mindst en måned i perioden 2012–2016.

Figur 1: Antal flytninger tre år efter udskrivning fra en hjemløseinstitution, fordelt på varigheden af opholdet på en hjemløseinstitution, 2012–2016. Procent.



Note: Antallet af personer, der indgår i opgørelsen, er i alt 5.954. Antallet med 1-3 måneders ophold er 2.737, antallet med 3-6 måneders ophold er 1.598, antallet med 6-12 måneders ophold er 1.059 og antallet med over 12 måneders ophold er 470.

Kilde: Analyse & Tal (2018, figur 8) på baggrund af Danmarks Statistik (BEFBOP)

Disse muligheder ved ophold på et herberg – og særligt ved ophold af en vis varighed – er dog ikke ensbetydende med, at borgere faktisk skrives op til boliger, når de opholder sig der. Selvom sandsynligheden er højere end blandt borgere i andre hjemløshedssituationer, var kun 36 procent af borgerne, der opholdt sig på et herberg under hjemløsetællingen i 2019, skrevet op til en bolig (Benjaminsen 2019).

Tabel 1: Andelen af hjemløse borgere, der er skrevet op til hhv. egen bolig og botilbud, fordelt på de tre mest udbredte hjemløshedssituationer

	Herberg	Familie/ venner	Gaden	Natvarmestue	Alle (også øvrige boligsituationer)
Opskrevet til egen bolig	36	20	13	14	24
Opskrevet til botilbud	8	1	3	4	5
Psykiatrisk behandling	24	20	13	19	22
Behandling, stofmisbrug	20	19	13	13	17
Behandling, alkoholmisbrug	13	5	3	4	8
Bostøtte, SKP e.l.	37	24	24	34	29
Kommunal handleplan	48	16	14	14	28
Beregningsgrundlag, antal	2080	1441	607	222	5342

Kilde: Benjaminsen 2019, tabel 9.3

Af VIVEs seneste hjemløsetælling (2019) fremgår det, at relativt få hjemløse er skrevet op til en bolig eller et botilbud – også hjemløse på herberger, men her er større sandsynlighed for at være skrevet op til en permanent boligløsning.

Generelt viser kortlægningen, at omfanget af støtte til hjemløse borgere varierer alt efter, om de er knyttet til et herberg, natvarmestue, bor på gaden eller bor hos venner og familie. Blandt hjemløse på herberger er en større andel skrevet op til et botilbud, har en handleplan og modtager bostøtte, modtager psykiatrisk behandling eller modtager misbrugsbehandling end blandt borgere i andre hjemløsesituationer – særligt sammenlignet med borgere på gaden og på natvarmestuer.

“Tallene peger på udfordringer med at nå gadesoverne og natvarmestuebrugerne i indsatsen. Når de hjemløse borgere kommer ind på herbergerne (§ 110-boformerne) er det tydeligt, at væsentligt flere får en handleplan og bliver skrevet op til en bolig. Det er også væsentligt færre blandt dem, der overnatter hos familie og venner, der har en handleplan, 20 pct., og det er samtidig kun 20 pct. i denne gruppe, der er skrevet op til en bolig. Ligeledes er der kun 24 pct. af dem, der overnatter hos familie og venner, der har en bostøttemedarbejder eller lignende tilknyttet. Tallene tyder således på, at en del sofasovere har en mere sporadisk tilknytning til det sociale hjælpesystem ” (Benjaminsen 2019).

VIVE viser, at mange hjemløse på nuværende tidspunkt ser ud til at være langt fra at få en permanent boligløsning og en individuelt tilpasset social støtte. Undersøgelsen belyser dermed et kritisk punkt i forhold til at få nedbragt hjemløsheden i Danmark, og understreger behovet for at sikre en mere sammenhængende boligmæssig og social indsats for de hjemløse borgere.

“Da en boligløsning er en helt afgørende forudsætning for at komme ud af hjemløshed, er det en udfordring, at så relativt få af de hjemløse borgere er skrevet op til en bolig. Det kan blandt andet afspejle de udfordringer, der er i en del kommuner med at skaffe boliger til målgruppen. Sammen med de forholdsvist lave andele med bostøtte og med en handleplan, understreger det behovet for en mere sammenhængende boligmæssig og social indsats for de hjemløse borgere” (Benjaminsen 2019).

Derudover skriver VIVE: “Tallene viser, at der fortsat er behov for et øget fokus på at udarbejde en samlet handleplan for den enkelte hjemløse borger” (Benjaminsen 2019).

Handleplan – første skridt imod helhedsorienteret støtte

En handleplan er den samlede plan, der beskriver borgerens støttebehov og -indsatser, og er dermed et vigtigt redskab til at understøtte den helhedsorienterede og individuel støtte.

”§ 141 handleplanen er tiltænkt at udfylde funktionen som det redskab, der samler alle indsatser i borgerens sag med det formål at sikre, at der er en sammenhæng mellem tiltagene på tværs af forvaltninger og tilbud.” (Ankestyrelsen 2017)

VIVEs seneste hjemløsetælling (2019) viser, at der blandt hjemløse borgere kun er 28 procent, der har en handleplan. Blandt borgere på herberger er det 48 procent.

I en undersøgelse fra Ankestyrelsen (2017) fremgår det, at der er stor variation af brugen af § 141-handleplaner i de enkelte kommuner. I undersøgelsen angiver 37 procent af de 95 deltagende kommuner, at de både tilbyder handleplaner til borgere med og uden ophold på et herberg eller et krisecenter, mens hele 62 procent af kommunerne angiver, at de typisk tilbyder en handleplan, når hjemløse borgere har ophold på en af disse. Ifølge kommunerne er hovedårsagen til dette, at kommunen ikke bliver orienteret om de hjemløse borgere, som ikke opholder sig på en boform. Derudover er herberger forpligtede til at lave en opholdsplan i dialog med borgeren, som kommunerne kan bruge i udarbejdelsen af en handleplan. Opholdsplanen indeholder mål for, hvad der skal ske under opholdet, samt de indsatser herberget kan tilbyde. Opholdsplanen skal koordineres med og indgå i kommunens § 141 handleplan og en eventuel jobplan. Formålet er at sikre, at borgeren fra starten modtager en helhedsorienteret indsats. Der er ingen lovmæssige krav til udformningen af opholdsplanen, men den skal afdække områder i tilknytning til borgeren, der handler om beskæftigelse, boligforhold, økonomi, behandlingstilbud m.v. (Ankestyrelsen 2018). Ankestyrelsen lavede i 2018 en undersøgelse af indsatsen over for hjemløse borgere under ophold i boformer. Omkring opholdsplaner skriver Ankestyrelsen:

Boformernes opholdsplaner udgør et vigtigt redskab for kommunerne. De interviewede kommuner fortæller, at de generelt er meget interesserede i at modtage boformernes opholdsplaner. Hvis de modtager planen forud for det første møde med borgeren, anvender de den som en del af deres forberedelse forud for mødet. Kommunerne anvender også opholdsplanen, når de udarbejder en eventuel handleplan til borgeren og i forbindelse med udredning og indstilling til indsatser. Som hovedregel får kommunerne tilsendt en opholdsplan i forbindelse med, at en borger er flyttet ind i en boform. Ifølge interviewkommunerne er opholdsplanerne dog ikke altid udførlige nok i forhold til at give et klart billede af borgerens situation. Nogle kommuner peger også på, at de ikke modtager opdaterede opholdsplaner til trods for, at det vil være en stor hjælp for dem i forhold til at følge borgerens udvikling (Ankestyrelse 2018).

Ifølge Ankestyrelsens undersøgelser (2017 og 2018) udgør herberger og krisecentre en hjælp til kommunerne i forhold til at sikre, at hjemløse borgeres støttebehov afdækkes, og at de får udarbejdet en § 141-handleplan.

Alligevel er det ikke alle hjemløse på herberger, som får en handleplan. Ankestyrelsen peger på, at borgere med kortvarige ophold ofte ikke når at få udarbejdet en handleplan, før de bliver udskrevet (Ankestyrelsen 2018). Nogle kommuner fortæller desuden, at der er hjemløse borgere, der ikke ønsker et samarbejde med kommunen og dermed heller ikke ønsker en handleplan. Blandt kommunerne er der dog stor variation i forhold til, hvor tæt kontakt de har til herberget og borgeren. Nogle kommuner er meget opsøgende og følger tæt op på borgeren – fx gennem fremskudt sagsbehandling, udveksling af opholdsplaner og handleplaner, bevilling af supplerende støtte. Andre kommuner overlader stort set indsatsen til herbergerne.

Blandt kommunerne er der dog enighed om, at det er vigtigt, at der sættes gang i helhedsorienterede planer så tidligt som muligt, når en borger indskrives på et herberg (Ankestyrelsen 2017).

En anden udfordring er, at handleplanen ikke altid lever op til formålet om at samle behov og indsatser i et samlet dokument. I Ankestyrelsens analyse af brug af handleplaner ses relativt blandede erfaringer med dette – dels fordi de ikke inkluderer informationer fra alle relevante instanser, dels fordi planerne skal koordineres med andre planer:

”Hvis handleplansbestemmelsen anvendes som den er tænkt, er det et glimrende koordineringsværktøj. Det er vores oplevelse at de forskellige planer fortsat konkurrerer indbyrdes, og at det er et kontinuerligt arbejde at fastslå koordineringsansvaret i sagerne.” (Ankestyrelsen 2017)

Ankestyrelsen skriver endvidere:

”Hjemløse borgere får typisk udarbejdet en plan i hver af de offentlige instanser, hvor de har en igangværende indsats. En hjemløs borger har derfor typisk en opholdsplan fra forsorgshjem, en behandlingsplan fra misbrugsbehandling og en jobplan fra jobcenter, udover en eventuel § 141 handleplan fra socialforvaltningen.” (Ankestyrelsen 2017).

Det er således vanskeligt at se handleplanerne som mere end ét redskab blandt flere, der skal støtte op om en højere grad af helhedsorienteret støtte.

Samarbejde om helhedsorienteret og kontinuerlig støtte

Helhedsorienteret støtte indebærer, som begrebet antyder, at hele paletten af behov hos borgeren adresseres. Det forudsætter, at borgeren og alle relevante aktører omkring borgeren er inddraget i at yde den relevante støtte. Gode erfaringer med helhedsorienteret støtte er i flere kommuner forbundet med tæt samarbejde mellem forskellige aktører, eller sågar at flere af indsatserne samles for at begrænse koordineringsarbejdet og undgå modsatrettede indsatser (Analyse & Tal 2019 og VIVE 2020).

Odense er et eksempel på en kommune, der netop har succes med et tæt samarbejde mellem relevante aktører, og hvor der er oprettet et kommunalt kontor for udsatte voksne – herunder hjemløse – der går på tværs af socialforvaltning og beskæftigelsesforvaltning. På den måde sikrer kommunen, at sociale og beskæftigelsesrettede indsatser spiller sammen, og at kommunen fx ikke yder bostøtte med den ene hånd og sanktionerer i kontanthjælpen med den anden (Analyse & Tal 2019).

Et andet forsøg på nedbrydning eller opblødning af uhensigtsmæssige opdelinger er i behandling af borgere med et misbrugsproblem og en psykiatrisk diagnose – også kaldet *dobbeltdiagnoser*. Personer i den situation risikerer at lande mellem to stole, da den kommunale misbrugsbehandling lidt firkantet sagt ikke ønsker at tage imod psykisk syge, der ikke er i behandling, og regionspsykiatrien ikke ønsker at tage imod borgere med et aktivt misbrug (Analyse & Tal 2019).

Bostøtte er også et område, hvor flere forskellige aktører spiller en aktiv rolle i forhold til borgere, der flytter fra herberg til egen bolig. Det varierer mellem de enkelte kommuner, hvem der yder støtten, hvad den indeholder og hvor længe den varer. Nogle steder er efterforsorgen en del af kommunens bostøtte, mens herbergets efterforsorg og kommunens bostøtte andre steder foregår uafhængigt af hinanden. Der er også kommuner, hvor herberget står for al bostøtte inden for det første år efter overgangen til egen bolig – med eventuel opfølgning af kommunens bostøtte (Ankestyrelsen 2018, Analyse & Tal 2019 og 2020).

I 2020 undersøgte Analyse & Tal tre herberger – St. Dannesbo i Odense og Toften i Slagelse og Lindevang i Frederiksberg kommune – hvor man er indgået i et tæt samarbejde med kommunen omkring visitering

Tekstboks 3: Tre herberger beskrevet i "Gode eksempler på efterforsorg", Analyse & Tal 2020

St. Dannesbo i Odense er en kommunal hjemløseinstitution 51 § 110-pladser, 12 pladser i Det alternative plejehjem Dannesbohus og 6 afrysningspladser. På St. Dannesbo yder de efterforsorg i form af CTI-forløb. Rent økonomisk har CTI sin egen takst, som betales af kommunen med statslig refusion. Det er herberget, der visiterer til tilbuddet.

Toften i Slagelse er en del af KFUM's sociale arbejde. De har 24 enkeltværelser, to opgangsfællesskaber ude i byen og en række fælles faciliteter på grunden. Toften har et bostøtteteam med fem medarbejdere, der blandt andet varetager efterforsorg i form af CTI og ICM-forløb.

Lindevangen på Frederiksberg har 26 værelser for enlige og par – med og uden børn. Herberget tager ikke imod personer med misbrug eller ubehandlede psykiske lidelser. Lindevangens Akutboliger er et § 110-tilbud med otte pladser til unge mellem 18 og 25 år. Herberget Lindevangen har driftsoverenskomst med Frederiksberg Kommune, og i den overenskomst ligger en aftale om op til 12 måneders efterforsorg.

og implementering af efterforsorg og bostøtte til borgere, der flytter i egen bolig. Efterforsorgen rækker her ud over de typisk mere sparsomme rammer for efterforsorg og betegnes på herbergerne som *bostøtte*, der udføres af herbergernes bostøtteteams. På Toften og St. Dannesbo udføres bostøtten som CTI eller ICM (Housing First-metoderne), og på Lindevang er bostøtten ligeledes inspireret af de tankegange, der ligger til grund for Housing First. Fælles for de tre herberger er en meget høj grad af tillid fra de respektive kommuner til herbergernes bostøtteteams og til forstandernes visitation af efterforsorg. Det understøttes af en høj grad af transparens i herbergernes støtte, som styrkes gennem nogle klare rammer og målsætninger for bostøtten og en løbende og systematisk dialog om den enkelte borger.



Kapitel 4

Efterforsorg baseret på Housing First-metoder



Efterforsorg baseret på Housing First-metoder

Nogle herberger har organiseret efterforsorgen, så den systematisk følger Housing First-metoderne CTI og ICM. Evalueringen af de 32 kommuner og enkelte herberger, som har deltaget i programmet 'Udbredelsen af Housing First på hjemløshedsområdet i Danmark', peger på, at dette har styrket herbergernes efterforsorg væsentligt (Benjaminsen et al. 2020). Det er særligt CTI og i nogle tilfælde ICM, der er benyttet som efterforsorg. Overordnet viser evalueringen, at der er gode erfaringer med at bruge CTI og ICM som metoder i efterforsorgen. Efter at de evidensbaserede bostøttemetoder er blevet etableret, oplever herberger og kommuner blandt andet, at deres efterforsorgsindsats er blevet langt mere systematiseret og virkningsfuld i forhold til at understøtte overgangen til egen bolig for borgeren.

Evalueringen viser, at tre vigtige forudsætninger gør sig gældende i kommuner med en vellykket forankring af Housing First:

1. Der er en systematisk tilgang til at skaffe boliger til indsatsen
2. Der er en systematisk praksis for at tilbyde borgerne social støtte efter de evidensbaserede bostøttemetoder, som sammen med boligløsningen udgør kernen i Housing First
3. Der er en stærk organisering af – og et velfungerende samarbejde med – relevante aktører, som understøtter Housing First

Rapporten konkluderer, at det generelt er vigtigt at forankre Housing First og de evidensbaserede bostøttemetoder på tværs af både herberg og bostøtteenheder for at sikre en stærk implementering (Benjaminsen et al. 2020).

Evalueringen beskæftiger sig primært med implementeringen af Housing First i kommunerne. Dette kapitel vil gennemgå og fremhæve nogle af de gode erfaringer på herberger med at basere efterforsorg systematisk på Housing First metoderne. Formålet med kapitlet er at fremhæve nogle potentialer ved et stærkere sammenspil mellem herbergers efterforsorg og implementeringen af Housing First i Danmark – ikke at komme med en detaljeret beskrivelse af fordele og ulemper ved i højere grad at integrere herberger i kommunernes Housing First-strategi.

CTI og ICM med udgangspunkt i herberget

For herberget Toften i Slagelse giver det mærkbart positive resultater at tænke efterforsorg sammen med de etablerede bostøttemetoder i Housing First-tilgangen. Toften er lykkedes med en omstilling af efterforsorgen, hvor kommune og forsorgshjem støtter hinanden i et tæt samarbejde om at hjælpe borgere med at fungere i egen bolig. Tidligere bestod efterforsorgen på Toften af én medarbejder, der besøgte tidligere beboere ca. en hel eller en halv time om ugen, med et ikke altid veldefineret formål. I dag er efterforsorg en målrettet indsats i form af CTI-forløb eller ICM-forløb, der udføres af et særskilt bostøtteteam under Toften.

"Tidligere var det noget med at komme ud og hænge en lampe op og understøtte det her med at hjælpe dig på plads i din lejlighed. Der var ikke så meget fokus på at fastholde dem i boligen. Det syn har jo egentlig ændret sig i takt med, at vi har talt

Housing First. Og har fået flere ressourcer til det” (Forstander på Toften i Analyse & Tal 2020).

Ifølge forstanderen på Toften har de målrettede og stringente metoder sammen med et større ressourcemæssigt råderum medført, at det i 43 ud af 47 forløb er lykkedes borgeren at fastholde deres bolig gennem de sidste 4 år. Sådan var det ikke tidligere – der vendte mange tilbage til forsorgshjemmet.

På St. Dannesbo i Odense foretages efterforsorg i form af CTI-forløb. Udgangspunktet er, at alle deres borgere har behov for CTI-forløb. To medarbejdere på herberget står for alle forløbene, og da disse samtidigt har deres daglige gang på herberget, er de velkendte af borgerne. Karin Thrane, der er socialrådgiver på St. Dannesbo, vurderer, at dette er vigtigt, da det skaber den nødvendige tryghed og tillid i samarbejdet med borgerne. Det er nemlig langt fra alle, der ønsker at modtage hjælp, når de flytter fra herberget.

Karin mener, at man burde styrke herbergernes rolle og funktion til at yde bostøtte. Netop fordi herbergerne ofte har en god kontakt til borgerne og samtidigt arbejder tæt sammen med de øvrige hjælpeforanstaltninger, er de en relevant aktør til at udføre bostøtte. Vejen frem er ifølge hende *”Housing First, flere boliger og CTI med udgangspunkt i boformen, som kender borgeren og borgerens reaktionsmønstre, og hvor borgeren kender os.”* (Karin Thrane, socialrådgiver St. Dannesbo i Analyse & Tal 2020).

Karakteristisk for CTI-forløbet på St. Dannesbo er, at det er direkte integreret i opholdet på herberget, og det påbegyndes allerede inden borgerne flytter ud. Borgerne beholder sin plads på herberget under forløbet, så de har en base at vende tilbage til undervejs, hvis der er behov for det. Det er ikke noget, der bliver benyttet ofte, men det er en tryghed, hvis borgeren har behov for ekstra hjælp eller har brug for en pause fra den nye lejlighed, fortæller Karin Thrane.

Tættere og mere helhedsorienteret samarbejde

I Odense Kommune er en lang række af de instanser, som hjælper hjemløse borgere i egen bolig, samlet under samme forvaltning. Herunder ligger også herberget St. Dannesbo. Placeringen sammen med både sociale instanser, beskæftigelsesafdeling, ydelseskontor og boligsocialt kontor er med til at muliggøre et tæt samarbejde med øvrige relevante aktører i forhold til hjemløshed i kommunen. Dette forstærkes af forvaltningens og herbergets gennemgående fokus på Housing First som fælles strategi for deres hjemløseindsats.

En af de afgørende faktorer for at hjælpe hjemløse borgere i egen bolig er et meget tæt samarbejde med boligformidlingen. En gensidig forståelse af borgerens og boligafdelingens situation samt kommunens prioritering af at støtte borgeren mindsker ventetid på boliger. Som Karin Thrane fortæller: *”Det hele går op i en højere enhed. [...] Samarbejdet med boligformidlingen er så tæt, at det kan faktisk ikke blive tættere”.*

I praksis betyder organiseringen omkring hjemløshed i Odense, at borgere på herberget får hjælp til alt fra boligformidling til problemer med udbetalinger. Det betyder også, at Karin Thrane kan søge den nødvendige støtte for nye borgere, der kommer til herberget, og en borgers eventuelle udfordringer kan håndteres hurtigt og smidigt med de relevante medarbejdere og ledere i de forskellige afsnit i forvaltningen.

Herbergerne Toften og St. Dannesbo fortæller begge, at den systematiske brug af Housing First-metoderne bidrager til et tæt og tillidsfuldt samarbejde med kommunen omkring bostøtte. Det har skabt nogle klare og gennemsigtige retningslinjer for, hvem der gør hvad og hvorfor, og hvornår man kontakter

hinanden. De oplever, at det giver dem fleksible rammer til at udføre en virkningsfuld efterforsorg og få visiteret en relevant støtte rettidigt. Eksempelvis oplever herbergerne et tæt samarbejde i forbindelse med udarbejdelse og opfølgning af § 141-handleplaner. Dette understøttes i Slagelse Kommune ved, at der afholdes KIP-møder (koordinerende indsatsplan), hvor alle relevante aktører mødes med den pågældende borger og drøfter, hvordan de sikrer en helhedsorienteret og individuel støtte.

Toften og St. Dannesbo har desuden gode erfaringer med at samarbejde med de kommunale myndigheder om at vurdere behovet for yderligere støtte, når efterforsorgen ophører efter et år. Kommunerne opleves at lægge stor vægt på herbergernes vurdering af, hvilke behov og udfordringer den pågældende borger har ved endt efterforsorg. Det medfører, at borgere ikke oplever et tomrum i støtten, eksempelvis som resultat af ventetid på en udredning (fx VUM. Se Benjaminsen et al. 2020 for mere om den problematik).

Større økonomisk gennemsigtighed i efterforsorgen

Omorganiseringen af efterforsorgen på Toften, hvor efterforsorgen er lagt over i et større bostøtteteam under herberget, har betydet, at Toften har fået flere ressourcer til at støtte borgere i overgangen til egen bolig. Fra at være en del af Toftens § 110-takst er finansieringen af efterforsorg nu flyttet til en særskilt pulje til bostøtteteamet. Det har også medført, at selve herberget har måtte skære en medarbejder.

At efterforsorgen er taget ud af § 110-taksten betyder ikke, at efterforsorgen er flyttet ud af forsorgshjemmets regi. Tværtimod spiller Toften en helt central rolle for bostøtten i Slagelse Kommune. Det er stadig forstanderen på Toften, der har kompetencen til at tilbyde efterforsorg til fraflyttende beboere, og det er hende, der ansætter personale til bostøtteteamet. Medarbejderne i bostøtteteamet arbejder med efterforsorg ud fra primært CTI- og ICM-metoderne og varetager desuden ordinær § 85-bostøtte. Samtidigt er de i den sociale hjemmepleje eller er sociale viceværter i skæve boliger.

Både forstanderen og repræsentanter fra Slagelse Kommune fortæller, at den økonomiske ændring har skabt en større gennemsigtighed med, hvad midlerne går til. Det giver ifølge både herberg og myndighed i Slagelse et godt grundlag for både at evaluere og udvikle bostøtteindsatserne og for at skabe et stærkere tillidsbånd mellem herberg og kommune.

Herberget kan fungere som base og netværk for tidligere hjemløse

På trods af, at herbergers opgave er midlertidig, så spiller nogle herberger en længerevarende rolle for tidligere hjemløse borgere. Ensomhed kan for mange være med til at gøre overgangen fra hjemløshed til egen bolig svær. Ensomheden i egen bolig kan for nogle ligefrem være en afgørende årsag til, at borgere vender tilbage i hjemløshed. Interviews med hjemløse og tidligere hjemløse borgere illustrerer, hvordan det kan være svært at gå fra at have et socialt netværk og en tryk base på et herberg til at stå alene i en lejlighed (se bl.a. Ankestyrelsen 2018, Analyse & Tal 2020). For at hjælpe borgere med at bibeholde en base og et netværk efter fraflytning tilbyder nogle herberger mulighed for, at tidligere beboere kan komme forbi i løbet af dagen, være med til aktiviteter eller spise med til middag med de andre beboere.

På St. Dannesbo i Odense er der mulighed for at forblive en del af herbergets aktiviteter efter fraflytning, og borgeren beholder desuden sin plads på herberget under hele efterforsorgsforløbet. Det betyder, at borgeren altid kan komme tilbage og overnatte på herberget, hvis der er behov for et pusterum i overgangen til egen bolig. Desuden er der mulighed for en form for aktivering eller virksomhedspraktik på St. Dannesbo. Socialrådgiveren fra St. Dannesbo oplever, at disse indsatser skaber en tryk for nogle af

deres tidligere beboere på herberget, og at det bidrager til etablering og vedligeholdelse af et socialt netværk efter indflytning i egen bolig, hvilket kan være afgørende for borgernes trivsel i egen bolig.

På Toften har de samme tilgang til fraflyttede borgere, og her er også plads til, at personalet og forstanderen kan lave kaffe-aftaler eller tage i fitnesscenter med tidligere beboere. En borger, der er i bostøtteforløb efter at have boet på Toften, fortæller, at han dagligt tager forbi Toften og taler med personalet og beboerne. En anden fortæller, at han dagligt i flere år efter fraflytning fra herberget har fået hjælp til sin medicin. Begge to giver udtryk for, at den fortsatte tilknytning til herberget betyder meget for deres hverdag. En kvinde, der er interviewet i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport, fortæller på samme vis, at hun fortsat ses med andre hjemløse borgere, som hun har mødt på herberget, og hun holder også kontakt med personalet:

"Interviewperson: Man har altid mulighed for at komme retur og lige sige hej og måske købe et billigt måltid mad. Det har man.

Interviewer: Betyder det noget?

Interviewperson: Ja, det gør det. Og det er helt sikkert nogle, jeg vil have kontakt med, fordi de er så søde, personalet, det er menneskeligt personale. Jeg har aldrig mødt nogle andre steder, der er så menneskelige, som de er." (Lone, hjemløs med ophold på et herberg)

Nogle steder kan relationen til herberget også bevares ved, at borgeren kommer i et beskæftigelsesrettet tilbud eller blot engagerer sig i værkstedsarbejde eller lignende, som det er muligt at gøre på St. Dannesbo.

Muligheden for at tilbyde tidligere beboere adgang til et socialt netværk gennem fællesspisning og forskellige aktiviteter giver herberger et potentiale til at understøtte et fortsat socialt engagement blandt tidligere hjemløse borgere, efter de er flyttet for sig selv i egen bolig.

En livline efter fraflytning

Flere herberger er også åbne for, at fraflyttede borgere kan kontakte dem og få hjælp og rådgivning efter behov. Socialrådgiver Karin Thrane fra St. Dannesbo fortæller, at hun ofte oplever at blive kontaktet af tidligere beboere fra herberget selv mange år efter, at de er flyttet ud. Eksempelvis oplever hun at blive kontaktet, hvis en tidligere beboer har problemer med udbetalinger. Her hjælper hun med at undersøge sagen, rådgive borgeren og eventuelt kontakte myndighed for yderligere afklaring. Andre gange oplever hun, at der bare er behov for et lyttende øre:

"De ringer også selvom det er slut. Jeg talte med én i går, som flyttede ud i 2016 med et CTI forløb. Han havde behov for lige at komme ud med en masse ord, som jeg så sad og lyttede på. Han følte sig ensom og alt muligt. Det giver vi os også tid til" (Karin Thrane, socialrådgiver St. Dannesbo).

St. Dannesbos løbende kontakt til borgerne og tætte samarbejde med kommunen gør, at de kan ringe til kommunens opsøgende socialrådgivere og bede dem tage ud og banke på, hvis de er bekymret for en borger. På samme vis kan kommunen kontakte St. Dannesbo angående en borger, der måske vil have godt af at komme ud og bo på herberget i en periode. Karin Thrane oplever således, at herberget har en forebyggende funktion, der kan hjælpe med at mindske risiko for tilbagefald til hjemløshed.

Kapitel 5 Konklusion



Konklusion: Potentiale for styrket bostøtte gennem efterforsorg og Housing First-metoder

I dette afsluttende kapitel opsummerer vi pointerne fra de forrige kapitler. På den baggrund giver vi et bud på, hvorvidt og hvordan herbergernes efterforsorg kan spille en større rolle for at hjælpe borgere til at fastholde egen bolig.

Herbergernes potentiale

Helt overordnet peger litteraturen på, at der er et potentiale i at tænke herbergernes efterforsorg ind som en del af fundamentet for implementering af Housing First i kommunerne. Herbergernes kendskab og relation til borgerne giver dem mulighed for at indgå i samarbejde med borgerne, kommunerne og andre aktører om en relevant bostøtte og således udfylde en funktion, som ikke bliver løftet tilstrækkeligt i dag. Mere udfoldet viser indeværende rapport følgende omkring herbergernes potentiale i forhold til borgerens overgang til egen bolig:

- Herberjerne har mulighed for at skabe tillidsfulde relationer til borgere inden indflytning i egen bolig. Det kan bidrage til at gøre borgere mere trygge og mere interesserede i at modtage støtte i deres eget hjem.
- Relationen mellem borger og bostøttemedarbejder fra herberget kan medvirke til et større kendskab til borgerens støttebehov og således sikre, at der bliver søgt den rette støtte rettidigt.
- Når bostøttemedarbejderen er knyttet op på herberget, giver det mulighed for, at herberget kan bygge bro mellem myndighed og borger, og således styrke kommunens mulighed for at yde støtte og rådgivning.
- Herberjerne kan udgøre en base, hvor muligheden for at dyrke et socialt netværk, engagere sig i aktiviteter og beskæftigelsesindsatser og få støtte og rådgivning fra personalet medvirker til at skabe en tryk overgang og en stabil hverdag for borgere, der er flyttet i egen bolig.

Efterforsorg og Housing First – brikkerne passer sammen

De gode erfaringer med efterforsorg, der er fremhævet i denne rapport, hænger blandt andet sammen med en systematisk brug af de evidensbaserede bostøttemetoder, som er en del af Housing First-tilgangen. Toften i Slagelse er et spændende eksempel på, at man kan løfte niveauet for efterforsorgen og styrke implementeringen af Housing First ved at integrere de to. Erfaringerne fra Toften – som langt hen ad vejen også gør sig gældende på St. Dannesbo i Odense og på Lindevangen i Frederiksberg – viser følgende:

- Efterforsorg kan være særligt virkningsfuld, hvis indsatsen og omfanget er tilpasset borgerens individuelle behov, og den er målrettet støtte til at borgeren kan fastholde sin bolig. For at opnå dette kan efterforsorgen lægge sig op ad etablerede bostøttemetoder, som CTI eller ICM, der begge er mere omfattende og målrettede end det, der traditionelt indgår i efterforsorg.
- En systematisk tilgang til at yde støtte i overgangen til egen bolig og et fælles mål om at støtte borgeren i fastholdelse af boligen bidrager til et tættere samarbejde mellem herberg og kommune, og det skaber et godt grundlag for en helhedsorienteret støtteindsats.

- Tilliden og samarbejdet mellem kommune og herberg kan øges gennem udskillelse af efterforsorgen fra §110-taksten, så indholdet i herbergets arbejde bliver mere gennemsigtigt. Dette gør det muligvis også lettere at håndtere situationer, hvor en anden kommune skal betale for ophold på et herberg.
- Der kan være en styrke i at efterforsorg foregår i et særskilt bostøtteteam, som også varetager andre bostøtteindsatser end efterforsorg, da det muliggør flere ressourcer, en mere helhedsorienteret tilgang og en højere grad af specialisering af bostøtten.

Samlet set vil vi med denne rapport konkludere, at der er et potentiale for at skabe mere relevant og effektiv bostøtte i form af målrettede forløb som CTI og ICM med udgangspunkt i herbergerne. Rapporten peger på, at dette kan styrke virkningen af den nuværende efterforsorg og samtidigt bidrage positivt til implementeringen af Housing First i kommunerne.

Rapporten peger desuden på, at tæt samarbejde med kommunen er en forudsætning for en styrket efterforsorg og derigennem en mere effektiv implementering af Housing First. Det tætte samarbejde skal skabe grundlag for en fleksibilitet i forhold til bostøtteteamets rammer, og en gensidig respekt for hinandens vurderinger af borgerens støttebehov. Eksemplerne fra rapporten peger samtidigt på, at det gode samarbejde ikke nødvendigvis skal gå forud for en bedre bostøtteindsats, men at de to dele går hånd i hånd, da en målrettet og gennemsigtig bostøtteindsats netop bidrager til et bedre samarbejde.

Synlige barrierer for en effektiv bostøtte gennem Housing First og efterforsorg

Rapporten afdækker ikke de udfordringer og barrierer, der kan forhindre en udbredelse af en systematisk efterforsorg baseret på CTI og ICM, som man blandt andet oplever på herbergerne Toften og St. Dannesbo. Fra evalueringen af udbredelsen af Housing First nævner VIVE og Rambøll nogle bekymringer i forhold til at placere bostøtteindsatser på herbergerne. En bekymring er, at Housing First risikerer at blive noget, der udelukkende foregår på herbergerne, og at indsatserne således ikke bliver forankret i hele kommunen. Evalueringen finder et tilfælde, hvor det har betydet, at der ikke er skabt sammenhæng mellem Housing First og de øvrige kommunale afdelinger – herunder jobcentret.

En anden bekymring er, at hjemløse borgere uden for herbergerne ikke har mulighed for at modtage bostøtte, hvis bostøtten er knyttet til et ophold på herberg. Derved risikerer man at forbigå hjemløse borgere på gaden og de såkaldte 'sofasovere' (Benjaminsen et al. 2020).

Derudover er der en del herberger, som på nuværende tidspunkt ikke udfører efterforsorg – og blandt dem som gør, er der stor variation i indholdet og omfanget af efterforsorgen. Ifølge Ankestyrelsen, der i 2018 indsamlede svar fra samtlige af landets 72 § 110-boformer, angiver 56 procent, at de tilbyder efterforsorg (2018: 63). Længden, omfanget og indholdet varierer. For de fleste strækker forløbene sig over 9 måneder og det ugentlige antal støttetimer varierer mellem 1 og 12 timer – i gennemsnit 3,6 timer. 60 procent af de 39 boformer oplyser, at de anvender særlige metoder i arbejdet med efterforsorg, hvor der særligt nævnes CTI og ICM.

Disse bekymringer og det begrænsede brug af efterforsorg er næppe hele årsagen til, at herbergernes efterforsorg ikke er en central faktor i implementeringen af Housing First. Samtidigt kan det undre, at kun halvdelen af herbergerne i Danmark udfører efterforsorg, og at der – ud fra Ankestyrelsens undersøgelse at dømme – er så stor variation i efterforsorgens indhold og omfang.

Hvis potentialerne, som tegnes op i denne rapport, skal udfyldes, er der således plads til en diskussion af, hvorvidt de gode erfaringer fra blandt andet Slagelse, Odense og Frederiksberg Kommune kan udbredes, og hvad der må stå i vejen for dette.

Litteratur

Analyse & Tal 2018: Efter ophold på hjemløseinstitutioner – En registerundersøgelse af hjemløse og tidligere hjemløse borgeres tilværelse og kontakt til behandling

Analyse & Tal 2019: Benspænd og god praksis i arbejdet med hjemløse borgere

Analyse & Tal 2020: Gode eksempler på efterforsorg

Ankestyrelsen 2015: Ankestyrelsens Årsstatistik 2015 – Brugere af botilbud efter servicelovens paragraf 110

Ankestyrelsen 2017: Kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse borgere

Ankestyrelsen 2018: Indsatsen over for hjemløse borgere under ophold i boformer

Benjaminsen, Lars og Morten Enemark 2017: Veje ind og ud af hjemløshed, VIVE

Benjaminsen, Lars, Jesper Fels Birkelund, Morten Holm Enemark og Stefan Bastholm Andrade, 2018: Socialt udsatte borgeres brug af velfærdssystemet, VIVE

Benjaminsen, Lars 2019: Hjemløshed i Danmark 2019, VIVE

Benjaminsen et al. 2020: Udbredelsen af Housing First – muligheder og barrierer i implementeringen af Housing First i Danmark, VIVE & Rambøll

Jørgensen, Trine og Lars Benjaminsen, 2018: Når udsatte borgere møder velfærdssystemet, VIVE

Mik-Meyer, Nanna 2018: Fagprofessionelles møde med udsatte klienter – dilemmaer i den organisatoriske praksis, Hans Reitzels Forlag.

