

Udbredelsen af Housing First

Muligheder og barrierer i implementeringen af Housing First på hjemløshedsområdet i Danmark

Der er stor forskel på, hvor gode kommunerne er til at få borgere ud af hjemløshed. Indsatsen har de bedste forudsætninger for at lykkes, hvis der både er systematiske procedurer for at skaffe boliger og give intensiv individuel social støtte til borgere i hjemløshed. Det viser denne evaluering af implementeringen af Housing First-tilgangen, som VIVE og Rambøll har gennemført for Social- og Indenrigsministeriet.

De seneste mange år har der været en stigende hjemløshed, og det har været udfordrende for kommunerne at knække kode til at få borgere, der lever i hjemløshed, videre fra gaden eller herberg og i egen bolig. Én metode har dog vist sig at være særlig effektiv, hvis dette skal lykkes. Det gælder Housing First-tilgangen, der fremhæver vigtigheden af både at etablere en boligløsning og samtidig give en intensiv og fleksibel social støtte, som er tilrettelagt efter den enkeltes behov.

I denne rapport præsenteres en evaluering af udbredelsen og implementeringen af Housing First i danske kommuner og på § 110-boformer for borgere i hjemløshed (herberger og forsorgshjem). Evalueringen er en del af Satspuljeprogrammet 'Udbredelsen af Housing First på hjemløshedsområdet i Danmark', der blev iværksat i 2016. Evalueringen er baseret på resultater og erfaringer fra 32 kommuner, samt enkelte § 110-boformer, der i løbet af perioden fra medio 2016 til udgangen af 2019 har indgået i et samarbejde med Socialstyrelsen om at udvikle og styrke implementeringen af Housing First.

Rapporten er bestilt af Social- og Indenrigsministeriet og udarbejdet af VIVE og Rambøll.

Resultater

Der er en stor variation mellem de kommuner, der har deltaget i programmet, i forhold til i hvilken grad det er lykkedes at implementere Housing First-tilgangen. Mens der i nogle af kommunerne er en stærk implementering af Housing First-tilgangen, er der i en del af kommunerne udfordringer med at implementere indsatsen.

Muligheder og løsninger i kommuner med en stærk implementering af Housing First

I kommunerne med en vellykket Housing First-indsats er tre centrale forudsætninger opfyldt.

1. Kommunerne har en systematisk tilgang til at skaffe boliger til indsatsen gennem brugen af kommunal boliganvisning eller ved en samarbejdsaftale med de lokale boligorganisationer.
2. Kommunerne har en systematisk praksis for at tilbyde borgerne social støtte efter de evidensbaserede bostøttemetoder, der sammen med boligløsningen udgør Housing First-tilgangens kernetkomponenter.
3. Kommunerne har en stærk organisering af og samarbejde med relevante aktører, som understøtter udførelsen af indsatsen. Det gælder for eksempel, at Housing First-tilgangens principper er forankret i den kommunale myndighedsafdeling, der visiterer til indsatsen. Desuden er det afgørende, at der er et velfungerende samarbejde med ydelsescentret om bevilling af indskudslån og enkeltydelser, der har stor betydning for at kunne etablere en boligløsning for borgeren.

Mangel på systematiske procedurer og begrænset kapacitet i indsatsen

I en del kommuner er der kun en delvis eller begrænset implementering af Housing First-tilgangen. I disse kommuner er der i mange tilfælde ikke etableret systematiske procedurer for at skaffe boliger til indsatsen. Det ses for eksempel ved, at den kommunale boliganvisning og/eller de evidensbaserede bostøttemetoder ikke benyttes. Desuden er der tilfælde, hvor støttemetoderne anvendes, men hvor der ikke er tilstrækkelig kapacitet i indsatserne til, at borgerne i hjemløshed rent faktisk får gavn af dem.

Udfordringer med organisering og samarbejde

Flere kommuner har også udfordringer med organiseringen og samarbejdet omkring indsatsen. Det er for eksempel kommunens myndighedsafdeling, der blandt andet har til opgave at udrede og visitere borgere til indsatsen. Det er dog ikke altid, at myndighedsafdelingen har en praksis for at indstille borgere med komplekse støttebehov til en bolig. Samtidig er det en udfordring, hvis der ikke er etableret tilstrækkelige samarbejdsprocedurer mellem socialområdet og ydelsescenteret, for eksempel i forhold til hurtigt at kunne bevilge et indskudslån.

Mangel på boliger giver udfordringer

Ud over de barrierer, der knytter sig til det systemiske 'setup' i kommunen, udgør strukturelle barrierer omkring tilgængeligheden af boliger også en generel udfordring i en del kommuner på grund af mangel på boliger med en tilstrækkelig lav husleje. Det gælder særligt i landets største byer samt i hovedstadens omegnskommuner, men også en række mellemstore bykommuner melder om mangel på billige boliger til borgere i hjemløshed. Det er dog samtidig kendetegnende for en række af disse kommuner, at de ikke eller kun i begrænset grad benytter mulighederne i den eksisterende lovgivning – og navnlig den kommunale boliganvisning – til at skaffe boliger til indsatsen.

Potentiale for at styrke indsatsen

Kommuner, der har udfordringer med at arbejde med Housing First, kan i høj grad lade sig inspirere af de kommuner, hvor implementeringen af indsatsen er lykkedes. I rapporten findes der blandt andet eksempler på, hvordan en kommune kan etablere procedurer for at skaffe boliger til Housing First-indsatsen og gennemføre tiltag, der kan øge antallet af boliger, som kan benyttes i indsatsen.

Rapporten indeholder også eksempler på kommuners vellykkede brug af de evidensbaserede sociale støttemetoder ACT, ICM og CTI. Ligeledes er der eksempler på, hvordan organiseringen af indsatsen kan tilrettelægges med henblik på at sikre, at borgere i hjemløshed bliver tilbudt en boligløsning og får den sociale støtte, de har behov for. Det gælder for eksempel samspillet mellem socialområdet, boformerne, jobcentrene og ydelsescentrene om at skabe en sammenhængende indsats for borgerne. Der gives i den forbindelse også eksempler på de udfordringer, som kan være på spil, og hvordan disse udfordringer kan gribes an og håndteres i et samarbejde mellem de forvaltningsområder og lokale aktører, der indgår i indsatsen.

Metode

Konklusionerne er draget på baggrund af casebesøg i kommuner og på § 110-boformer, der har indgået i satspuljeprogrammet 'Udbredelsen af Housing First på hjemløshedsområdet i Danmark'. På casebesøgene er der foretaget kvalitative interview med ledere og medarbejdere i kommunerne og på boformerne. Interviewene har haft fokus på at identificere de muligheder og løsninger, der kan styrke implementeringen af Housing First-tilgangen og samtidig afdække de væsentlige barrierer og udfordringer, der er forbundet med implementeringen. Desuden indgår kvantitative oplysninger om borgerne og den indsats, de har modtaget.