

Hjemløsestrategi for Københavns Kommune

Revideret på baggrund af høringsvar

Hvad er en hjemløsestrategi?

Hjemløsestrategien skal give retningen for Københavns Kommunes indsats i forhold til de hjemløse. Det gælder indsatsen i forhold til hjemløse på gaden og på herberger, men også arbejdet for at skabe passende boliger med støtte, og arbejdet med at forebygge, særligt den kroniske, hjemløshed. Strategien er de overordnede mål og principper, som politikerne har vedtaget for siden at lade forvaltningen konkretisere. Strategien udmøntes i handleplaner, der tager fat på delproblematikker.

Hvad er hjemløshed?

Det er forskelligt, hvad man lægger i ordet ”hjemløshed”. Mange forbinder hjemløshed med posedamen eller manden, som sover på bænken. Den professionelle socialarbejder ser brugeren på herberget. Nogle betoner dimensionen af sociale problemer og marginalisering, mens andre hæfter sig ved boligløsheden I serviceloven § 110 fremgår det, at de midlertidige hjemløsetilbud er beregnet 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.”

Det er denne definition af hjemløshed Socialforvaltningen tager afsæt i .

Socialforskningsinstituttet (SFI, 2007) har i 2007 forsøgt kortlagt gruppen af hjemløse i Danmark. Ovenstående definition var ikke operationaliserbar i en undersøgelses-sammenhæng, så en hjemløs i SFI’s undersøgelse er en person, som befinder sig i en af følgende situationer:

- Personen mangler tag over hovedet den kommende nat. Herunder regnes personer, som sover på gaden, i en trappeopgang, i et skur e.l., som giver en form for ly.
- Personen opholder sig på et akut/midlertidigt botilbud som fx herberger, forsorgshjem, natvarmestuer.
- Personen opholder sig på hotel, vandrerhjem, campingplads e.l. pga. hjemløshed.
- Personen bor midlertidigt og uden kontrakt hos venner/bekendte eller familie.
- Personen bor i midlertidig udslusningsbolig, støttebolig e.l. uden permanent kontrakt.
- Personen er under kriminalforsorgen, skal løslades inden for tre måneder, og der er ikke iværksat en boligløsning forud for løsladelsen.
- Personen er indlagt på en psykiatrisk afdeling eller opholder sig på en behandlingsinstitution og planlægges udskrevet inden for tre måneder, og der er ikke iværksat en boligløsning forud for udskrivningen.

Socialforvaltningen fastholder servicelovens definition, men ser store fordele ved at bruge Socialforskningsinstituttets undersøgelser. For det første bliver det muligt at sammenligne forholdene i København med andre storbyer, fordi definitionen lægger sig tæt op ad internationale definitioner. For det andet bliver det muligt at få substantielle

indikatorer på udviklingen i hjemløsheden i København, fordi Velfærdsministeriet, ved SFI, planlægger at gentage målingen hvert 3. år. For det tredje skaber det et fokus på forebyggelse, da der måles på borgere i kriminalforsorgen og psykiatrien, som er i risiko for at blive hjemløse, og sårbarheden i denne position bliver dermed tydeliggjort.

Hvor mange hjemløse er der?

Der lader til at være en vis konsensus og stabilitet omkring et tal på 5-6.000 hjemløse i Danmark (Järvinen, 2004). I Københavns Kommune var der i SFIs optællingsuge 1886 hjemløse. I løbet af 2007 var indskrevet 873 borgere i et herberg. De tegnede sig for i alt 1161 ophold.

Det virker herudfra realistisk at skønne, at 2-3.000 personer i Københavns Kommune oplever hjemløshed i løbet af et år.

SFIs undersøgelse giver et billede af, hvordan de hjemløse fordeler sig:

Tabel 1: Hjemløse i København. Fra SFIs undersøgelse (2007). Procent.

Overnatter på gaden	14
På herberger mv.	47
Hotel mv.	3
Familie / venner	14
Udslusningsbolig	6
Kriminalforsorg	2
Hospital / behandlingstilbud	3
Andet	4
Uoplyst	7
I alt procent	100
I alt antal	1.886

Socialforvaltningens målsætning og principper

I Socialudvalgets mission er der særligt en målsætning af relevans for hjemløseområdet:

”Alle mennesker har ressourcer. Socialforvaltningen skal respektere borgernes forskelligheder og arbejde for, at det enkelte menneske kan udvikle sig og udnytte egne ressourcer, således at det i videst muligt omfang bliver i stand til selvforsørgelse og til at leve i egen bolig.”

Målsætningen trækker i to retninger, når man overfører den til hjemløseområdet. På den ene side skal man med respekten tilpasse indsatsen til borgeren. Det kunne være at udlevere soveposer til gadesoverne, der ikke ønsker at benytte herbergerne. På den anden side skal man udvikle borgeren. I eksemplet med gadesoverne kunne udviklingen ske ved en vedvarende, motiverende indsats for at få den pågældende til at tage et første skridt væk fra gaden.

De to målsætninger er potentielt konfliktende og rammer ind i et keredilemma i meget af Socialforvaltningens arbejde. I ”at tilpasse” ligger stabilitet på borgerens umiddelbare præmisser. I ”udvikling” ligger en samfundsmæssig norm og en ambition om forandring for den hjemløse. Indsatsen på hjemløseområdet skal håndtere denne svære balance

mellem overgreb og laissez fair.

En pågående, målrettet indsats på at få de hjemløse videre fra bænken, fra herberget til egen bolig kan opfattes som værende et overgreb. Hvis medarbejdere endvidere insisterer på at komme ind i borgerens bolig efterfølgende for at forebygge tilbagefald til hjemløshed, kan forvaltningens indsats beskyldes for at være intimiderende og moraliserende. Hvis forvaltningen derimod prioriterer at mindske ubehag og gener ved et liv på gaden og gør det mere behageligt på institutionerne, kan man beskyldes for at konservere problemet og for omsorgssvigt og opgiveness overfor de sociale problemer.

Det er dog ikke et spørgsmål om hele tiden at balancere på en knivsæg, hvor ethvert valg kan føre til klager og skandaler. Hjemløsearbejdet skal hvile på en række principper, der gør det muligt at håndtere dilemmaet.

Professionalisme. Først og fremmest skal indsatsen fortsat professionaliseres. Historisk set er både arbejdet på herberger og gadeplan ofte varetaget af ufaglærte, autodidakte og andre ildsjæle. Siden er der sket en delvis professionalisering af området. Professionaliseringen kan fortsætte med øget brug af uddannet personale og tilførsel af specialviden som fx psykiatere, jurister og speciallæger. Det er yderst betænkeligt, at et område, hvor målgruppen har så sammensatte problemer ikke har de samme ressourcer og kompetencer som fx psykisk syge området (Kuben, 2008). Princippet må være, at professionalisere indsatsen overfor de udsatte grupper. Det betyder

- Fortsat ansættelse af uddannet personale og efteruddannelse af eksisterende personale, så kompetencerne fastholdes og udvikles.
- Brug af specialkompetencer herunder psykiatere og andre relevante professioner som fx jurister og speciallæger.
- Eksplicitering af mål og midler i indsatsen med henblik på videndeling og kvalitetssikring.
- Professionel og indsigtsfuld ledelse.
- Identifikation af - og given status til - kompetencerne hos de nuværende medarbejdere for at fastholde de erfaringsbaserede kompetencer.

Kommunen skal være opmærksom på, at professionalisering og specialisering ikke skaber fragmentering, men at indsatsen fortsat skal have den hjemløse i centrum for en helhedsorienteret indsats. Kommunen skal også være opmærksom på det potentiale, der er i den ikke-professionaliserede indsats nemlig det frivilliges områdes engagement og omsorg. Det frivillige område og kommunens tilgange bør supplere hinanden, så forskelligheden skaber en bredde, som gavner flest mulige hjemløse.

Kontinuitet

Der er en række forhold, som kan medvirke til at skabe en omskiftelig relation mellem bruger og diverse medarbejdere:

- Professionalisering indebærer specialisering, som kan føre til, at borgeren skal have hjælp af flere fagpersoner og hjælpen dermed bliver fragmenteret.
- Flytning fra en ydelse til en anden – fx fra herberg til hjælp i egen bolig – fører til nye medarbejdere og kontaktpersoner, som igen giver borgeren en oplevelse af diskontinuitet.
- Opsplitningen mellem lokalforvaltningen og institutioner er rationelt for

forvaltningen, men giver brugeren flere personer og lokaliteter at forholde sig til.

Medarbejdere, brugere og forskningen peger på, at kontinuitet i relationen mellem bruger og medarbejdere er et vigtigt fundament for brugerens evne og mod på at udvikle sig (SUS og Statens byggeforskningsinstitut, 2002). Man kan ikke fremtvinge ændringer for den hjemløse, men man kan med tålmodighed opbygge relationer, der kan facilitere ændringer. Kontinuitet, relationer og tålmodighed er – set fra den hjemløse og fra praksis – forudsætninger for ændringer i adfærd. I forvaltningens optik er det tillukkende at tænke støtten i flow, men for brugeren er trygheden og relationen til en kontaktperson afgørende. Forvaltningen må afbalancere kravene om effektivitet med kravene til kontinuitet i brugerens relationer til medarbejdere, når nye initiativer sættes i gang.

Kontinuiteten gælder også boligen. Her gælder også, at brugeren vænner sig – på godt og ondt – til det botilbud, som han/hun er indlogeret på. Det er krævende at skulle være i en fortsat venteposition for så at blive visiteret videre til et nyt – måske stadig midlertidigt – tilbud.

I det omfang det er muligt, bør man i stedet for at flytte brugeren, ændre på boligens status og omfanget af den pædagogiske støtte. Princippet ændrer ikke ved, at der skal være flow ud af herberger, men hvis man kan forkorte antallet af ”trin på boligtrappen”, er det hensigtsmæssigt at lade brugeren blive i herberget til en bolig, med den rette støtte tilknyttet, viser sig.

For hele indsatsen gælder det, at det bør være et overordnet princip, at der kontinuerligt sker en fremadrettet positiv udvikling af de hjemløses situation.

Forebyggelse. Socialforvaltningen kan og bør tænke forebyggelse, hvor det kan føre til resultater. Særligt skal der sættes ind, hvor der er risiko for, at brugere marginaliseres yderligere og i sidste ende havner i en tilstand af kronisk hjemløshed.

Udsættelser af socialt udsatte kan formodentlig delvis forebygges gennem samarbejde med Beskæftigelses- og integrationsforvaltningens ydelsesservice. Forebyggelse af hjemløshed for løsladte kan forebygges gennem fortsat samarbejde med kriminalforsorgen i forlængelse af det eksisterende samarbejde om handleplaner og misbrugsbehandling.

Differentierede tilbud. Forskningen og erfaringen fra praksis peger på, at der er nogle grupper, der er særligt svære at integrere i boligområder og i botilbud. Det gælder typisk aktive stofmisbrugere og brugere, der både er misbrugende og psykisk syge, og det gælder nogle etniske grupper. Ligeledes kan det være en udfordring at finde et botilbud, hvor man kan have sin hund med. Det bør være et princip, at forvaltningen (fortsat) arbejder for, at alle hjemløse uanset øvrige karakteristika, tilbydes relevante midlertidige og permanente bomuligheder. Bomuligheder med tilknyttede differentierede ydelser af både pædagogisk og sundhedsfaglig karakter.

Samarbejde. Resultater på hjemløseområdet er afhængig af manges indsats. Udover

Socialforvaltningen har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen stor betydning særligt for de hjemløse, der modtager kontanthjælp. Et samarbejde henover forvaltningerne er nødvendigt, hvis vi skal forebygge, at de hjemløse mister kontanthjælp og bliver sat ud af lejligheder på grund af restancer. Samarbejdet med Sundhedsforvaltningen har relevans, når det kommer til udvidelse af pladser til pleje af demente.

Udover det kommunale område har de selvejende institutioner og de frivillige organisationer stor betydning for driften af herberger, botilbud, opsøgende arbejde og væresteder. Et arbejde som når nogle af de mest udsatte hjemløse.

Tilstødende områder som tilbud til psykisk syge og tilbud til misbrugere har stor betydning fordi den hjemløse ofte også får hjælp herfra. Bosteder for psykisk syge rummer borgere, som ellers er i risiko for at blive hjemløse.

Socialforvaltningen må og skal skabe sammenhæng i indsatserne mellem de forskellige interessenter på området. Det skal blandt andet ske i forbindelse med de handleplaner, der udmønter strategien.

Mål og indsats

Hvis målene skal være realiserbare, skal man kunne sandsynliggøre en sammenhæng mellem problem, mål og de ydelser, man har til rådighed. Denne sandsynliggørelse kaldes indenfor effektstyring for en forandringsteori. Til sidst i strategien er der en skematisk forandringsteori med oversigt over indsatser, mål og indikatorer. Forudsætningen for at tale om indsatser og mål er en forståelse og afgrænsning af årsagerne til hjemløshed. Hvad er det for et problem, man vil gøre noget ved.

Hvad forårsager hjemløshed?

Forskningen på området har forskellige formuleringer men er nogenlunde enige om, at årsagerne til hjemløshed er todelte (Järvinen, 2004; Swärd, 1998). Der er de overordnede (strukturelle) årsager i form af boligmangel, fattigdom og udstødning fra arbejdsmarkedet. Og der er det individuelle lag af sociale problemer som fx psykisk sygdom og misbrug. Der er dog ingen simpel formel for, hvordan de to faktorer spiller sammen og fører til, at nogle mennesker havner i en situation af hjemløshed.

Aktuelt er boligmarkedet uhyre svært at komme ind på for personer med lav indkomst. Priserne for ejerboliger er høje, og der er færre, små, billige lejeboliger. Boligløshed skaber ikke automatisk hjemløshed, men at mangle en bolig kan både være sårbarhedsskabende i sig selv (Swärd, 1998) og kan give folk med sociale- og misbrugsrelaterede problemer et boligproblem i tilgift.

Rådet for Socialt Udsatte peger på Københavns kommunes frasalg af boliger i 1994 som en handling, der formodentlig har ført til øget hjemløshed. Med reference til England peger de også på, at et succesfuldt frasalg af almene boliger til private kunne skubbe udsatte borgere ud af boligområder (Rådet for socialt udsatte, 2004).

Der er andre områder, hvor bolig- og socialpolitikken kan virke ind på hjemløseområdet. Nogle peger på ændringer i forsørgelsesgrundlaget, særligt omkring kontanthjælp og starthjælp, er med til at presse socialt udsatte nærmere en tilstand af hjemløshed (Swärd, 1998). I København har der blandt andet været en stigning i antallet

af udsættelser fra lejeboliger gennem årene 2002-2006. SFI skriver i en undersøgelse ”...stigningen i antallet af udsættelser hænger sammen med en øget samfundsmæssig polarisering, hvor lavindkomstgruppen er vokset, og som følge deraf er rekrutteringsgrundlaget for udsættelser blevet større” (SFI, 2008).

Socialforvaltningens handlemuligheder

Socialforvaltningen kan sjældent influere på de ovenfor nævnte overordnede (strukturelle, lovgivningsmæssige) forhold, men skal forholde sig til dem og – i det omfang de skaber hjemløshed – forsøge at forebygge og afdæmpe virkningerne. Det kan forvaltningen gøre gennem tre typer indsatser:

1. Give individuel rådgivning og støtte. Det kan ske uanset om den hjemløse befinder sig på gaden, i et midlertidigt botilbud eller i egen bolig. I alle tilfælde gælder det om at styrke borgerens egne ressourcer i retning af at kunne skabe et hjem.
2. Tilvejebringe institutioner og boformer. Det gælder herberger og en bred vifte af midlertidige boliger, men det er også udbygning af særboliger til målgruppen.
3. Samarbejde med andre instanser. Det gælder koordinerende og forebyggende indsatser, som kan forebygge hjemløshed og som kan styrke den samlede hjemløseindsats. Samarbejdspartnere er blandt andet de frivillige organisationer, Kriminalforsorgen, psykiatrien, opsøgende psykoseteam og Beskæftigelsesforvaltningen

Den nuværende indsats på hjemløseområdet

I København er der gennem årene udviklet flere muligheder for at skabe den indledende kontakt med det sociale system, hvis man er hjemløs borger. Der er flere forskellige muligheder, afhængig af den enkeltes ressourcer, for at få skabt en stabil tilværelse, herunder bosituation.

Der er forskellige typer af botilbud:

- De midlertidige botilbud består af botilbud etableret efter §§ 110 og 109 i lov om social service. Det drejer sig om herbergspladser og krisecenterpladser for mænd og kvinder og eventuelt medfølgende børn. Hovedformålet med indsatsen på de midlertidige herberger og kvindekrisecentre er, at brugernes sociale, psykiske og misbrugsmæssige problemstillinger udredes og, at der iværksættes en plan for den videre indsats, evt. i form af andre kommunale tilbud, boliganvisning, behandling mv.
- De mere specialiserede botilbud er etableret efter § 107 i lov om social service. Brugere på de mere specialiserede hjemløsebotilbud kommer ofte fra herbergerne, hvor det gennem udredningen af deres sociale, psykiske og misbrugsmæssige problemer er blevet klart, at de har behov for bostøtte eller andre tilbud for på sigt at blive i stand til at kunne klare sig i egen bolig.

Ud over de forskellige botilbud, findes der også opsøgende indsatser over for målgruppen, støtte- og kontaktpersonordninger, natcafétilbud og andre værestedstilbud.

Den sociale indsats finder sted gennem hele forløbet, lige fra den indledende kontakt til der er skabt et relevant botilbud.

Mål og måling

Hvis man skal styre efter målene forudsætter det, at man kan måle, hvor vidt man er lykkedes med at nå dem. Det er en udfordring at sætte målbare mål op for det sociale området, men der er eksisterende registreringsmuligheder, der kan bruges:

- SFI planlægger at gentage den nationale kortlægning af hjemløse hvert 3. år
- I Københavns Kommune er der et klientregistreringssystem for indskrevne på herbergshjem, krisecentre og – i mindre omfang – midlertidige boliger. Registret kan krydses med andre registre.
- Projekter og indsatser føre lokale registreringer af målgrupper og indsatser. Fx er det opsøgende sundhedsteam veldokumenteret.

I strategien her vælger vi mål, som ikke forudsætter nye registreringssystemer. Vi forsøger i stedet at identificere eksisterende registreringer, som kan bruges som indikatorer for målene.

Mål

Mål: Markant færre hjemløse sover på gaden i København i 2013

I løbet af uge 6 2007, hvor SFI talte de hjemløse, havde 14 % af de hjemløse i København – svarende til 268 - overnattet på gaden. Heraf var der 113 som udelukkende havde overnattet på steder, der ikke er beregnet til overnatning.

Det er dokumenteret, at netop disse borgere – udover at skulle sove udenfor – også er belastede af særlig mange sociale, sundhedsmæssige og andre problemer. Det er et helt afgørende mål at reducere antallet af borgere, der lever under disse forhold. Det er samtidig et mål, der harmonerer med Velfærdsministeriets mål om at reducere antallet af gadesovere. Helt at undgå gadesovere er ikke realistisk viser internationale erfaringer og det faktum, at mange andre forhold virker ind på problematikken. Socialforvaltningen forholder sig dog retten til at være ambitiøs og sætter sig som mål dels at mindske antallet af gadesovere med 75 % og dels, at de resterende gadesovere alle er blevet tilbudt en alternativ overnatningsform. De ambitiøse mål kan være med til at fremtvinge nye typer indsatser og nye typer samarbejder. Ikke i totalitær retning men snarere i retning af skadesreduktion, lave tærskler og partnerskaber med frivillige.

SFIs kommende kortlægninger bruges som indikator for, om målet nås.

SFIs undersøgelse viste, at der blandt de københavnske hjemløse var 17 % under 25 år. De unge er overrepræsenteret blandt de hjemløse i København. Det er et særligt delmål at forebygge social deroute ved at gribe ind over for de unge hjemløse. De 18-25 årige er myndige og kan og skal ikke tvinges til at tage imod et tilbud, men målet må være uophørligt at arbejde for, at der ikke er nogle unge, som ender i hjemløshed. Målet harmonerer med Velfærdsministeriets mål på området.

SFIs kommende kortlægninger bruges som indikator for, om målet nås.

Mål: Ingen kvindelige sofasovere

SFIs undersøgelse viste, at 23 % af de hjemløse i København var kvinder. De store byer – herunder København - har en overrepræsentation af kvinder blandt de hjemløse. Informationer fra institutioner, opsøgende medarbejdere og forskningen tegner et billede

af en del hjemløse kvinder, som ikke kommer på herberger, men klarer hjemløsheden gennem overnatning hos midlertidig bekendte. En særlig belastet gruppe er nogle grønlandske kvinder, for hvem problematikken virker kronisk. Betalingen for opholdet afregnes i form af seksuelle ydelser og hjemløsheden medfører et prostitutionslignende forhold.

SFIs kommende kortlægninger samt forvaltningens eget klientregistreringssystem bruges som indikator for, om målet nås.

Mål: Færre kroniske hjemløse

Man skal være opmærksom på, at hjemløshed for den enkelte ofte er et forbigående fænomen og kun er en kronisk tilstand for et mindre antal borgere (Swärd, 2004; SFI, 2005). På den anden side viser SFIs undersøgelse, at Københavns hjemløse har været hjemløse i længere tid end de øvrige hjemløse i landet. Der er således 38 % af de hjemløse i København, der har været det i 2 år eller mere. Målet er at mindske andelen af borgere, der har været hjemløse i 2 år eller mere.

SFIs kommende kortlægninger samt forvaltningens eget klientregistreringssystem bruges som indikator for, om målet nås.

Mål: At lindre og mindske de mest udsatte hjemløses tilstødende lidelser

Blandt de hjemløse er der overrepræsentation - i forhold til den øvrige befolkning - af mænd, af lave indkomster, psykisk sygdom og misbrug.

De aktuelle tal for Københavns hjemløse ser således ud for henholdsvis de indskrevne i Herberger (Københavns Kommunes registreringssystem, 2007), samtlige hjemløse i Kommunen (SFIs undersøgelse, 2007) og de mest belastede misbrugere på gadeplan (Københavns Kommunes evalueringsrapport af Sundhedsprojektet, 2005).

Tabel 2: Københavnske hjemløse – problemprofil i tre undersøgelser. Procent.

	KK Klientregistrering (n 887)	SFI (n 1521)	Gadeplan (n 542)
Andel mænd	84	77	79
Andel under 25 år	5	17	< 29*
Psykiske problemer / sygdom	19	23	> 68
Stofmisbrug	18	28	> 44 **
Alkoholmisbrug	19	28	68
Blandingsmisbrug	15	-	-
Fysisk / somatisk sygdom	-	5	> 50 ***

* 28,6 % var 30 år eller derunder

** 44 % bruger kokain, 41 % nervemedicin, 80 % hash.

*** Mere end 50 % er daglig hæmmet af smerter, sanseproblemer og hukommelsesbesvær

Det er tydeligt, at de hjemløse, som nås af opsøgende medarbejdere er betydeligt mere belastede end de hjemløse på herbergerne. Det er et mål at forbedre deres tilstand, hvad angår misbrug, psykiske problemer og somatiske sygdomme. Målet kan kun nås i samarbejde med andre sektorer, men socialforvaltningens opsøgende indsats er

spydspidsen, der har kontakten til målgruppen. Et tæt, smidigt samarbejde mellem opsøgende indsats og herberger øger muligheden for at fastholde borgeren i herberget. Indikatorer for målopfyldelse i sundhedsteamets opgørelser og om muligt opgørelse over tidlige dødsfald blandt målgruppen.

Mål: Hjemløse får og fastholder egen bolig

Målet er på sin vis indlysende for en hjemløsestrategi, men er på ingen måde uproblematisk. Dels er der – som sagt – problemer med billige boliger og dels har de hjemløse problemer med at fastholde egen bolig. Problemer med økonomi, misbrugsadfærd og ensomhed er nogle af de typiske problemer, der gør det svært at få og fastholde egen bolig. På trods af udfordringerne *er det et helt afgørende* mål at opnå, at flest mulige hjemløse får egen bolig. Socialforvaltningen har også omfattende hjælpemuligheder for at støtte borgeren i egen bolig.

”Egen bolig” vil sige en bolig med de rettigheder en lejekontrakt giver. Målet understøttes af forskningen, som peger på, at midlertidige tilbud fastholder borgerne i en fortsat venteposition (Swärd, 2004).

For nogle borgere er det ikke en realistisk mulighed, fordi de har brug for så omfattende hjælp, at en institutionel løsning – på kort sigt eller permanent - er eneste mulighed. Et subsidært mål for denne gruppe er da at få og fastholde en værdig bolig i en institutionel ramme.

En tredje mulighed kunne være egen bolig, hvor der i en overgangsfase er tilknyttet botræning.

Indikator for målene er SFIs kortlægninger, hvor der bør ske et fald i antallet af hjemløse, subsidært ske en større nedgang / mindre øgning i København i forhold til resten af landet. Indikatoren er også fra klientregistreringssystemet i form af et øget antal boligindstillinger fra herbergerne og færre indskrivninger fra bolig til herberg.

Mål: Færrest mulige udenlandske borgere med hjemløseadfærd

Globaliseringen – herunder lovgivningen i forhold til udlændinge - får også større og større betydning for hjemløsheden i Danmark og København. Den relative rigdom i Danmark tiltrækker udlændinge, hvoraf nogle ikke kan anskaffe sig bolig og havner i en situation, der har paralleller til danske hjemløses situation. Socialforvaltningens tilbud under serviceloven har ikke mulighed for at hjælpe de udenlandske statsborgere, som ikke har lovligt ophold i landet. Forvaltningens indsats på området er derfor indsnævret til at hjælpe de udenlandske borgere uden lovligt ophold ud af landet.

Indikatorer kan findes i den opsøgende indsats registreringer af antallet af hjemsendelser og evt. i Sikringsstyrelsens opgørelser.

Mål: flere hjemløse kontanthjælpsmodtagere kommer i en form for beskæftigelse

Det er en overordnet målsætning, at flest mulig bliver selvforsørgende. Målsætningen gælder også de hjemløse men målgruppen taget i betragtning bør målet udvides til også at gælde aktivering og lignende aktiviteter.

Indikator: Samkøring af klientregistreringssystemet og KØR.

Forandringsteori

Forandringsteori betyder, at der angives en metode til, hvorledes de ønskede mål opnås.

Det betyder med andre ord, at der opstilles en teori med antagelser om hvorledes en bestemt forandring eller effekt kan opnås.

I forhold til indsatsen på hjemløseområdet kan en forandringsteorie tage sig ud som det fremgår af nedenstående skema. Det skal understreges, at det er en foreløbig opstilling, som forvaltningen arbejder videre med at konkretisere og præcisere.

Forandringsteori for hjemløsestrategien

Indsats	Effekt - mellemlang sigt	Indikatorer	Effekt - lang sigt	Indikatorer
Opsøgende indsats - sundhedsteam - gadeplan - udenlandske	Styrket modstandskraft gennem vaccinationer, sårpleje, og genoptagelse af kontanthjælp. Færre hjemløse uden lovligt ophold	Færre indlæggelser (Sundhedsteam?) Flere hjemsendelser i opsøgendes opgørelser og evt. Sikringsstyrelsen	Hjemløse får og fastholder egen bolig, subsidiært et længerevarende botilbud i § 107 eller § 108.	Færre hjemløse i København i (SFIs kortlægninger)
Variation i herbergstilbud - for særlige grupper - geografisk spredning	Brede rekruttering fra gaden til herberg og natcafé	Flere indskrevne unge og kvinder på herberg (klientreg.) Flere boligindstillinger (den sociale boliganvisning)		Relativt større nedgang / mindre øgning af hjemløse i København ift. resten af landet (SFIs kortlægninger)
Flere / differentierede botilbud - flere særboliger - flere skæve boliger - flere botilbud for psykisk syge og dobbeltdiagnoser - solistboliger - bofællesskaber - alternative plejehjem	Den hjemløse får hurtigere en tilpas bolig Styrket netværk	Kortere venteliste til den sociale boliganvisning	Ingen hjemløse sover ufrivilligt på gaden. Ingen hjemløse under 25 år sover på gaden. Ingen kvindelige sofasovere	Antal gadesovere (SFIs kortlægninger). Antal unge gadesovere (SFIs kortlægninger). SFIs kortlægninger SFIs
Pædagogisk støtte - botræning i herberg - botræning i bolig - sociale viceværter - boligrådgivere - skp - socialpædagogisk støtte	Færre tilbagefald til hjemløshed. Færre konflikter mellem hjemløse og andre beboere. Styrket kompetence til at bo i egen bolig. Forebygge hjemløshed blandt udlændinge uden lovligt ophold.	Færre genindskrivninger fra bolig til herberg (klientreg.) Færre opgiver lejlighed i den sociale boliganvisnings boliger (?) Aftaler med relevante ambassader / organisationer	Færre kroniske hjemløse Skader og lidelser ved hjemløshed reduceres	Andelen af hjemløse med psykiske problemer, misbrugsproblemer og somatiske sygdomme falder (SFIs undersøgelse, Klientregistreringssystemet, Sundhedsteamets tal).
Samarbejde med andre instanser - Ambassader og udenlandske organisationer - Kriminalforsorg - Psykiatri - Misbrugsbehandling - Væresteder - BIF	Forebygge hjemløshed ifm. udskrivning Mindre misbrug / mere kontrolleret misbrugsadfærd Styrket netværk og sociale kompetencer	Procedurer og samarbejdsfora med kriminalforsorg m.fl. Flere hjemløse i behandling (klientreg. og status-forskning) Den pædagogiske støtte aftrappes (ydelsesreg. for sociale viceværter m.fl.?)	Flere hjemløse kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse	(Klientreg. og KØR)

Foreløbige indsatsområder

Der er ikke en lige vej fra mål over principper til planlægning af indsatsen. Vejen må nødvendigvis forholde sig til realiteten i form af brugernes præferencer, botilbuddenes karakter og ressourcer. Men det er muligt at nå frem til nogle indsatsområder ved at sigte mod de overordnede mål, bruge de nævnte principper og tage afsæt i de eksisterende forhold. Med indsatsområderne bliver strategien konkret.

Områderne bliver her beskrevet overordnet, men vil i senere handleplaner blive konkretiseret.

Områder er ikke prioriteret i forhold til hinanden. Som udgangspunkt er det muligt at justere på nogle af indsatsområderne inden for den eksisterende ramme. På længere sigt vil en tilførsel af midler være nødvendig, hvis området skal udvikles. I den sammenhæng skal det understreges, at forligspartierne bag satspuljeforliget er enige om, at der skal afsættes 500 mill. over de næste 4 år til afhjælpning af den ufrivillige hjemløshed. Strategiens mål og principper skal være med til at styrke den ansøgning som Københavns Kommune forventeligt indgiver til satspuljen.

For at sikre, at Socialforvaltningen har det bedst mulige grundlag for at tilrettelægge udviklingen på hjemløseområdet i årene fremover har Socialudvalget besluttet at lade en eksternt part udarbejde en kvalitativ behovsanalyse af området. Behovsanalysen er gennemført ved hjælp af kvalitative metoder og har været med til at udfolde de hypoteser som forvaltningen havde opstillet forud for arbejdet med strategien. Det betyder samtidig at behovsanalysen har udfordret forvaltningens praksis på flere områder. Behovsanalysen er foretaget sideløbende med udviklingen af strategien og de to processer har bevirket, at hypoteser og målsætninger løbende er blevet kvalificeret.

Derudover er strategien i høj grad blevet kvalificeret af en række centrale aktører på området, heriblandt relevante medarbejdere fra forvaltningens forskellige mål- og rammekontorer, forstandere, socialcenterledelse, rådgivningscenterchefer samt de hjemløses brugerorganisation. Uden dialogen med disse aktører havde det ikke været muligt at identificere de indsatsområder, der vil blive uddybet i det følgende.

Udenlandske borgere med hjemløseadfærd

I København opholder der sig borgere på gaden fra mange forskellige lande. En velkendt problematik er nordiske borgere med misbrugsproblemer og/eller psykiske lidelser, der vælger at tage ophold i København. København har allerede i en vis udstrækning et samarbejde med den svenske regerings rådgiver i narkotikaspørgsmål, men der er behov for at opprioritere dette samarbejde og den løbende drøftelse af mobiliteten for de hjemløse mellem de to lande.

Udvidelsen af EU med en række østeuropæiske lande har betydet en ny udfordring for Københavns Kommune. Flere østeuropæiske borgere, finder hertil i håbet om at tjene penge og på sigt skabe sig en bedre tilværelse enten i Danmark eller på sigt i deres hjemland. En del af disse borgere ender med at befinde sig som hjemløse i de Københavnske gader, og Kommunens handlemuligheder overfor disse borgere er

begrænsede. Hvis de ikke har lovligt ophold i landet er der ikke lovhjemmel til at tilbyde dem hjælp i henhold til Servicelovens om ophold i midlertidige botilbud. Det resulterer for en dels vedkommende i, at de ender med at sove på gaden eller opholde sig i nogle af de private væresteder med stor risiko for, at der sker en yderligere marginalisering.

Pr. 1. maj 2009 kræver EU's regler, at de værn som øst-aftalen har bygget op om arbejdsmarkedet og de sociale ydelser skal være fjernet. Selvom det ikke umiddelbart giver anledning til, at andre europæiske hjemløse har mulighed for ophold på danske hjemløse botilbud vurderes det, at det over tid kan få betydning for efterspørgslen efter sociale tilbud i Danmark. Allerede pr. 1. maj 2008 er reglerne for, hvornår en østeuropæer kan få dagpenge eller kontanthjælp blevet lempet betydeligt. Forvaltningen vil holde nøje øje med udviklingen med henblik på at tilpasse indsatsen.

Udviklingen det seneste års tid og udsigten til lempelse af værn omkring arbejdsmarkedet og de sociale ydelser viser, at der er behov for at styrke den eksisterende opfølgende indsats overfor de udenlandske borgere.

Variation i tilbud

Det er afgørende, at forvaltningen tilrettelægger indsatsen overfor de hjemløse på en måde, der sikrer, at alle delmålgrupper nås og dermed sikres det bedste grundlag for opfyldelsen af målsætningen.

SFI's Hjemløsetælling, Behovsanalysen og input fra diverse aktører på området peger dog på, at der er dele af målgruppen som ikke nås og som er i risiko for at udvikle strategier til overlevelse, der kan forværre deres situation. Det kan i nogle tilfælde betyde, at det bliver vanskeligt for forvaltningen at hjælpe disse grupper i henhold til Serviceloven. Særligt har det vist sig, at der i første omgang kan være behov for at målrette tilbud til unge hjemløse misbrugere under 25 år og kvinder med alkohol- og stofmisbrug.

For de misbrugende kvinders vedkommende har de ikke mulighed for at få ophold i et af de 6 kvindekrisecentre som Kommunen råder over. Begrundelsen er, at der her opholder sig børn, som skal skånes for den adfærd, der til tider kendetegner nogle af disse kvinder.

Det betyder, at misbrugende kvinder er henvist til Kommunens øvrige § 110 tilbud. De fysiske rammer og miljøet i § 110 tilbuddene har ofte en sådan karakter, at en del kvinder skræmmes væk og i stedet forsøger at skaffe ly for natten hos venner og bekendte. Der er eksempler på kvinder, der tilbyder mænd seksuelle ydelser for at få et sted at overnatte.

De unge hjemløse under 25 år udgør i følge SFI's tælling 12 % af de hjemløse i København. Ca. 5 % af de brugere, der har ophold i et § 110 botilbud i København er under 25 år.

De Københavnske § 110 tilbud er tilbageholdende med at optage de helt unge borgere, fordi miljøet i disse tilbud ikke er fordrende for de unges vej ud af misbrug og hjemløshed.

Forvaltningens boliganvisning råder over ca. 60-80 ungdomsboliger om året til unge

med særlige behov, hvilket ikke modsvarer efterspørgslen. Den unge må i henhold til anvisningskriterierne ikke have et aktivt misbrug, men skal være i behandling for at komme i betragtning til de pågældende lejligheder.

Konsekvensen er, at de helt unge uden bolig i høj grad benytter sig af muligheden for at overnatte hos familie og venner, og det kan ikke afvises, at unge kvinder betaler for ophold gennem seksuelle ydelser.

Selvom ophold hos venner og bekendte må betragtes som et godt alternativ til et herberg for disse målgrupper, er det problematisk set fra et forvaltningsperspektiv, idet kommunen har en interesse i at komme de udsatte borgere til hjælp og en forpligtelse til at opfylde servicelovens bestemmelser.

Der er derfor behov for at etablere en organisatorisk- og fysisk ramme for den hjælp forvaltningen har mulighed for at tilbyde til de hjemløse, misbrugende kvinder og unge.

Særbolig

Behovsanalysen fremhæver særboliger som særlig velegnet til en stor del af de hjemløse i målgruppen. Det er kombinationen mellem det at råde over egen bolig, med tilknyttet professionel støtte og mulighed for et fællesskab med ligesindede, der ifølge behovsanalysen har en afgørende effekt i forhold til brugerens mulighed for at fastholde boligen.

Der er dog samtidig flere udfordringer i forhold til særboligerne. Hvis det er boliger som Kommunen får stillet til rådighed af boligselskaberne forventes det, at de borgere, der flytter ind enten ikke har et misbrug eller som minimum er i misbrugsbehandling. De skæve huse er også særboliger og her er der ikke restriktioner omkring misbrug. Udfordringen ved de skæve huse er, at de for dyre at bygge, og dermed vil målgruppen ikke have mulighed for at betale huslejen.

Med udsigten til forventeligt at få del i satspuljen på 500 mill. over de næste 4 år skal det i den kommende tid konkretiseres, hvorledes forvaltningen bedst muligt indfrier behovet for særboliger, og sikre den nødvendige fleksibilitet i støtten til brugere.

Specialiserede botilbud

Vejen frem mod egen bolig med egen lejekontrakt kan for nogens vedkommende betyde, at et ophold i et bofællesskab eller andet specialiseret tilbud vil være et skridt på vejen, blandt andet for i den sammenhæng at få udviklet egne bokompetencer.

Behovsundersøgelsen peger på, at en del af de specialiserede botilbud i dag har fysisk karakter af et herbergstilbud samtidig med, at personaleressourcerne ikke modsvarer behovet. Det betyder, at der ikke er optimale muligheder for den enkelte bruger til at opøve færdigheder, der er afgørende for, at den pågældende bliver klar til at flytte i egen bolig.

Der er derfor behov for at se nærmere på, hvorledes de fysiske rammer for de specialiserede botilbud kan matche formålet med tilbuddene, og samtidig forsøge at tilvejebringe den nødvendige personalemæssige støtte til tilbuddenes brugere. Analysen af de fysiske rammer skal være med til at kvalificere ansøgningen til satspuljen.

Alternative plejehjem

Alle de aktører, der har bidraget til hjemløsestrategien har peget på nødvendigheden af at skabe flere pladser til de plejkrævende hjemløse. Det gælder særligt ældre og/eller demente stof- og alkoholmisbrugere. Der er for mange af disse hjemløse, der opholder sig i de midlertidige botilbud uden udsigt til andre alternativer. Det er en belastning for den hjemløse selv, men i høj grad også for personalet i de midlertidige botilbud, der hverken har ressourcer eller den nødvendige faglige viden og kunnen til at tilgodese de plejkrævende hjemløses behov. Samtidig kan det være med til at hindre flow i de midlertidige botilbud.

Det er nødvendigt at tilrettelægge indsatsen i forhold til denne målgruppe i samarbejde med Sundhedsforvaltningen, da det er her plejehjemsområdet hører ind under. Samtidig er det Socialforvaltningen, der har viden og kompetencerne til at yde den nødvendige sociale støtte og rådgivning overfor denne målgruppe.

I forbindelse med ansøgning til satspuljen skal behovet for plejehjemspladser konkretiseres yderligere.

Understøtte helhedsorientering i specialiserede centre

Den nye struktur i forhold til Socialforvaltningens bo- og dagtilbud betyder, at det bliver muligt at styrke botilbuddene på hjemløseområdet. Det kan ske i form af specialisering og eller i en styrkelse og helhedstænkning af eksisterende funktioner som socialrådgivning og udslusningsstøtte. Ligeledes åbnes der også mulighed for at styrke fagligheden ved at ansætte specialkompetencer i centret eksempelvis psykiatrisk bistand.

Dokumentation og ledelsesinformation

Der er behov for, at der i Socialforvaltningens ledelsesinformationssystem bliver mulighed for at trække væsentligt flere oplysninger om Kommunens hjemløsetilbud og udviklingen på området, før det bliver muligt løbende at have overblik over udviklingen på centrale dele af området. Det bør overvejes, hvordan forvaltningen kan øge videndelingen på området gennem fx en videnbank og/eller et nyhedsbrev.

Tids- og procesplan for de foreløbige indsatsområder

Fase	Aktivitet	Frist
1. Fase	Handleplan, Østeuropæere	Sammen med endelig godkendelse af Strategien
	Handleplan, Hjemløse kvinder og unge	Sammen med endelig godkendelse af Strategien
2. Fase	Forberedelse af ansøgning til satspuljen, dvs. yderligere konkretisering af bolig behov.	Afhængig af Velfærdsministeriet udmelding.

Tænke i styrkelse af myndighedsfunktioner og udslusning i tilknytning til de nye centre	Afhængig af budgetforhandlinger og implementering af de nye centre.
---	---

Litteratur

- Järvinen, Margaretha: *Socialt udstødte* i Socialpolitik, Socialpædagogisk Bibliotek, 2004
- Kuben, Anna Flyverbom, Carina Andersen og Laura Højring: ”Analyse af hjemløsetilbud i København”, 2008
- Rådet for socialt udsatte, Karen Pedersen: *De udsatte grupper og boligen*, 2004
- SFI, Lars Pico-Geerdsen m.fl.: *Ud af hjemløshed?*, 2005
- SFI, Lars Benjaminsen og Ivan Christensen: *Hjemløshed i Danmark 2007 – National kortlægning*, 2007
- SFI, Gunvor Christensen og Torben Heien Nielsen: *Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig*, 2008
- Sundhedsteams årsrapporter: www.hjemlosesundhed.dk
- SUS og Statens byggeforskningsinstitut, rapport 1-3, ”Hjemløse med og uden egen bolig”, 2002
- Swärd, Hans: *Hemlöshet – Fattigdomsbevis eller välfärdsdilemma?*, Studentlitteratur, 1998)

