

EN **PAMFLET** OM

HJEMLØSHED

Refleksioner over og kritik af den gennemførte hjemløsestrategi og den efterfølgende evaluering

PROJEKT
udenfor

EN PAMFLET OM HJEMLØSHED
2013

fonden projekt UDENFOR
Ravnsborggade 2, 3.
2200 København N

Oplag: 200 stk.

Layout: Hanne Bennike
Tryk: www.hr-offset.dk

Copyright © projekt UDENFOR
Gengivelse af uddrag er tilladt mod tydelig kildeangivelse.

EN **PAMFLET** OM HJEMLØSHED

*Refleksioner over og kritik af den gennemførte
hjælpsestrategi og den efterfølgende evaluering*

projekt UDENFOR, 2013

PROJEKT
udenfor

INDHOLD

| | |
|---|----|
| Forfattere..... | 3 |
| Forord..... | 4 |
| 1. De, der er hjemløse..... | 5 |
| 2. Hjemløsestrategien: Er mere af det samme godt nok? | 8 |
| 3. Velmenende ord og gode hensigter om hjemløse gadesovere er ikke nok. | 11 |
| 4. Hvad er meningen med natvarmestuer? | 14 |
| 5. Hvordan kan det kikke sådan med hjælpen til unge hjemløse? | 17 |
| 6. Kvinderne og hjemløsestrategien..... | 21 |
| 7. 'Housing First' betyder bolig og støtte, SAMTIDIGT! | 25 |
| 8. Boliger at huse folk i..... | 29 |
| 9. Hvad med frivilligheden og hjemløsestrategien? | 33 |
| 10. Etik og en hjemløsestrategi..... | 36 |
| 11. Hjemløshed i tiden efter hjemløsestrategien: Alle skal med | 39 |
| 12. Afsluttende betragtninger | 42 |
| Kilder | 46 |

FORFATTERE

Preben Brandt,
Bestyrelsesformand i projekt UDENFOR (PBr)

Ninna Hoegh,
Direktør i projekt UDENFOR (NH)

Jane Laustsen,
Uddannelsesansvarlig i projekt UDENFOR (JL)

Laura Helene Højring,
ErhvervsPh.D.-studerende hos Kuben Management, Statens Byggeforskningsinstitut
og projekt UDENFOR (LHH)



Fonden projekt UDENFORs formål er at forbedre forholdene for samfundets mest udstødte. Vi arbejder på flere fronter og kombinerer dagligt arbejdet for hjemløse på gadeplan med videnindsamling, undervisning og debatskabende aktiviteter om hjemløshed og social udstødelse.

Du kan følge os på Facebook via www.facebook.com/UDENFOR og læse mere om organisationen på www.udenfor.dk, hvor du også kan støtte vores arbejde.

FORORD

Gennem fire år har der i 17 af landets 98 kommuner været gennemført en plan, en hjemløsestrategi er den blevet kaldt. Målet var dels at reducere antallet af hjemløse, dels at afprøve metoder i det særlige sociale arbejde, der udføres over for mennesker, der er hjemløse.

Man kan kun glæde sig over dette initiativ.

Der har – må det desværre konstateres – til alle tider og i alle samfund været mennesker, der måtte leve livet med meget tunge sociale problemer, der har deres udspring i forskellige forhold. Det kunne være forhold hos den enkelte eller forhold i det samfund, de lever i. Men i det virkelig liv er disse forhold en del af hinanden og påvirker så at sige hinanden og indgår i en helhed.

Ændrede betingelser i samfundet har altid påvirket og ændret hjemløshed, viser historien. De udløsende forhold kan være mere eller mindre iøjnefaldende, og vi, både de ikke-hjemløse og de hjemløse, kan have større eller mindre evne og vilje til at ændre på dem. Det kan jo komme til at koste noget, i klingende mønt, det kan bringe forstyrrelser i vores daglige liv, og det kan skabe usikkerhed.

For nogle, en lille del af den danske befolkning, medfører de sociale problemer hjemløshed, der i den sammenhæng aldrig bare er simple, men en blanding af social udstø-

delse, anderledeshed, manglende sociale ressourcer og mindre godt helbred. Sådan har det været i årevis. Velfærdssamfundets indsatser og vanlige hjælpeforanstaltninger magter ikke at gøre noget ved det.

Hvor meget vi i projekt UDENFOR end for fem år siden glædede os over, at der virkelig skulle gøres noget ved hjemløsheden, er vores glæde nu vendt til skuffelse. Hjemløsestrategien har ikke haft succes med at ændre på det forhold, at alt for mange mennesker må leve som hjemløse, men kun givet os viden om værktøjer, der virker og vil kunne bruges i fremtiden, hvis man ellers vælger at benytte sig af dem.

Derfor dette socialpolitiske skrift, der med refleksioner og kritik vil slå ned på forskellige vigtige forhold og indsatser, som enten har været taget op af hjemløsestrategien eller glimret ved helt at have været fraværende.

Preben Brandt
Dr.med., formand, projekt UDENFOR

1

De, der er hjemløse

DE, DER ER HJEMPLØSE

Den daværende regering satte i 2009 en plan i gang. Planen blev kaldt en hjemløsestrategi og havde som mål dels at reducere antallet af mennesker, der lever som hjemløse, dels at udvikle og afprøve metoder i socialt arbejde med hjemløse. Der er nu gennemført en evaluering af udkommet af denne strategi.

Udover hvad evalueringen fortæller om fagligt set gode og dårlige resultater, har der efterfølgende været en helt anden konsekvens af strategien, nemlig at der for tiden tales en del mere om hjemløse og hjemløshed i medierne, end der ellers har været gjort længe. Regelmæssigt, med års mellemrum, er mennesker, der er hjemløse, blevet gjort til objekter for vores interesse og udsat for en særlig bevidsthed, for medfølelse og for nysgerrighed. Lige så regelmæssigt har der været lange pauser med tavshed.

Mennesker, der er hjemløse, omsluttet af socialpolitiske, af faglige og af almene interesser, og der er overordnet en betydelig enighed. Der er således vist ingen, der mener, at man ikke skal forholde sig til hjemløshed, og alle er vist også enige i, at det grundlæggende er skidt at være hjemløse og godt at bringe hjemløse ind i en bolig – eller skulle jeg skrive et hjem. Billedet af 'en hjemløs' er svarende dertil ofte stereotyp, mens der på den anden side er mange forskellige forestillinger om, hvad det vil sige at være hjemløs, og hvorfor et menneske bliver hjemløs. Det

gælder såvel alment som blandt politikere og blandt fagfolk, der arbejder med hjemløse og hjemløshed.

Denne tilfældige omgang med forståelsen af det menneske, der er hjemløs, er en barriere for at ændre på noget som helst. Det burde være en almen erkendelse at for at hjælpe et andet menneske, må man først forsøge at forstå ham eller hende og grundlæggende vide, at man selv, sat over for den anden, er den mest uvidende. Dette må også være et krav, når man forsøger at tilret-

Men 'hjemløs' kan lige så godt betyde ikke at have et sted at høre hjemme og at være sat uden for fællesskabet. Altså ikke at høre til der hvor man opholder sig. Det kan man til gengæld ikke sådan lige uden videre gøre noget ved, uden at det koster mere end penge.

telægge en strategi, der skal ændre på et socialpolitisk forhold. De 6000 hjemløse, der på en tilfældig dag udgør gruppen af hjemløse, er mennesker, helt forskellige mennesker med mange ens erfaringer

og baggrunde. De er ikke blot en gruppe, der tilfældigvis er boligløse. Den pointe mistes ofte, når en gruppe mennesker i en socialpolitisk og samfundsanalytisk sammenhæng ændres fra unikke individer og gøres til et kollektiv af individer.

Når vi siger 'hjemløs', kan det betyde det meget konkrete ikke at have et hjem. Og det vil ofte være sådan, man forstår det, altså at hjemløshed er synonymt med boligløshed, som kan være et resultat af store eller små naturkatastrofer eller opstå på grund af boligmangel. Det er også den nemme måde, for det kan der jo på en eller anden måde gøres noget ved, hvis man ofrer de nødvendige penge på sagen, uden at det forstyr-

rer det effektive samfund for meget. Men 'hjemløs' kan lige så godt betyde ikke at have et sted at høre hjemme og at være sat uden for fællesskabet. Altså ikke at høre til, der hvor man opholder sig. Det kan man til gengæld ikke sådan lige uden videre gøre noget ved, uden at det koster mere end penge.

Den vedtagne definition på hjemløshed som et socialpolitisk fænomen går ud fra boligforholdene. Det kan være praktisk, da det giver en god og enkel model til at afgrænse hjemløshed og til at opgøre antallet af hjemløse. Det er altovervejende ud fra denne forståelse, at hjemløsestrategien er skrevet. I evalueringen har man ind imellem inddraget den anden måde at forstå hjemløshed på, men i alt for begrænset omfang.

Hjemløse, forstået i en socialpolitisk kontekst, er mennesker, der, ud over at mangle en bolig har en række komplicerede og gensidigt forstærkende sociale og helbreds-mæssige vanskeligheder, der giver dem problemer med at indgå i nogle, men langt fra alle sociale sammenhænge. Mange af disse forhold er dybt forankret i den enkeltes liv og langt fra sådan lige at gøre noget ved. Den dimension kan medierne, såvel TV, radio som aviser, være med til at fortælle os om med den indbyggede risiko ganske vist, at dokumentarismen kan føre til stigmatisering og polarisering. Kunsten, hvad enten det er i film, teater eller skønlitteraturen, kan ligeledes, og som regel uden risikoen for stigmatisering, fortælle os om mennesket bag hjemløsheden.

Men der findes også videnskabelige metoder f.eks inden for antropologien, som kan

oplyse os om forhold hos den enkelte og i samfundet, der har betydning for hjemløshed. Disse metoder burde have haft en langt mere fremtrædende rolle i hjemløsestrategien, hvis man virkelig havde haft ambitioner om at forstå og dermed gøre noget ved det at være hjemløs.

PBr

2

Hjemløsestrategien:
Er mere af det samme
godt nok?

HJEMLØSESTRATEGIEN: ER MERE AF DET SAMME GODT NOK?

Efter at evalueringen af den 500 millioner kroner dyre hjemløsestrategi er blevet tilgængelig, viser der sig i debatten åbenlyse forskelle på, hvordan man tolker hjemløsestrategiens tilrettelæggelse, dens forløb og strategiens resultater. Det fører næsten selvsagt også til forskellige opfattelser af, hvad der efterfølgende vil være hensigtsmæssigt at gøre for at forbedre forholdene for hjemløse.

Jeg har indtryk af, at der eksisterer en høj grad af enighed mellem flertallet af de organisationer, der har udtalt sig om hjemløsestrategiens resultater, om at den nuværende indsats, udvidet med metoder

som ifølge evalueringen virker, bør føres videre, og at det ekstraordinære arbejde i endnu en periode bør støttes økonomisk ved en yderligere satspuljebevilling.

Jeg mener derimod dels, at evalueringen kun angiver få nye brugbare redskaber, dels at den på det mere overordnede plan først og fremmest viser, at det, vi gør i dag, i bund og grund ikke er godt nok i forhold til de nutidige samfundsforhold, som er med til at skabe hjemløshed. Flere penge til det samme duer ikke, hvorimod flere penge brugt på baggrund af en fornyet forståelse af, hvad hjemløshed er i dag, og en efterfølgende nytænkning af lovgrundlag og ansvarsfordeling, vil have en chance for at virke.

Jeg er næppe den eneste, der ved at anstrenge sig kan huske satspuljebevillingen på cirka 50 millioner kroner i 1999, som

skulle sikre færre hjemløse. Anstrengelse skal der nemlig til for at erindre det, for indsatserne var nærmest usynlige og førte aldrig til noget nævneværdigt resultat. Set med mine øjne er vi tæt på, at det kan gå på samme måde med denne 500 millioner kroner store satspuljebevilling.

Med den særlige indsats til at reducere hjemløshed og udvikle metoder, som

strategien har været tænkt som, har vi nu dokumentation for, at bostøtte efter indflytning i egen bolig og andre mindre indsatser virker. Men de store og meget konkrete mål er ikke nået, og argumenterne om, at dette

skyldes simple aktuelle samfundsforhold, virker meget lidt overbevisende. Og skulle en godt planlagt strategi ikke allerede i forberedelsesfasen have inddraget muligheden for, at både ukendte og allerede kendte barrierer – såsom mangel på billige boliger – kunne dukke op?

Det første mål, hjemløsestrategien nævner, er, at *”ingen borgere skal leve et liv på gaden,”* som er lidt upræcist formuleret, hvilket skaber tvivl om, hvorvidt man har tænkt på en enkelt nat eller et langvarigt ophold.

Her kunne man ved at have set på, hvad der er gjort i England fra begyndelsen af årtusindskiftet, have erfaret, at en kvalificeret indsats virker men mister effekten, hvis ikke indsatsmetoden fastholdes. De få eksisterende gadeplanstilbud herhjemme blev ikke inddraget, og resultatet af indsatsen har været ret svagt.

Når vi kan være kommet igennem fire års særlig indsats, designet og finansieret specielt til at løse nogle alvorlige problemer, og så sidde tilbage med så få resultater, er det umuligt for mig at tro på, at lidt mere af det samme vil ændre noget som helst.

To andre af de fastlagte mål, som var, at *"ingen ung bør opholde sig på forsorgshjem, men tilbydes andre løsninger,"* og *"at ophold på forsorgshjem eller herberger ikke bør vare mere end tre-fire måneder for borgere, der er parate til at flytte i egen bolig med den fornødne støtte,"* er for mig at se i særlig grad væsentlige i deres betydning for den enkelte hjemløse og for samfundet.

Hvad angår de unge, skal vi tilbage til sidste halvdel af 1980'erne for at finde begyndelsen til, at unge hjemløse søgte ind på herberger. Amdsrådsforeningen beskrev dengang en fordobling af antallet af helt unge hjemløse, og med min disputats om yngre hjemløse i København blev det påvist, at 10 % af brugerne af de københavnske herberger var mellem 18 og 24 år. Siden er omfanget af så unge hjemløse på herbergerne ifølge Ankestyrelsens opgørelser vokset til at udgøre 13 %. Dengang blev hjemløse, der ikke kom på herbergerne, hverken opgjort eller set med i hjemløsepopulationen, men de var der, uden at vi i dag talmæssigt kan sammenligne med det antal, vi kender fra SFI's hjemløsetællinger. Vi har også hele tiden vidst, at disse unge var præget af mange misbrugsproblemer, at omkring halvdelten havde alvorligere psykiske problemer, og at de fleste har haft en meget vanskelig opvækst.

Det ubærlige er, at dette burde man have gjort noget ved tidligere, hvad man ikke har formået med de midler, der har været til rådighed, og at det burde have indgået som viden i tilrettelæggelsen af strategien, men er blevet overset.

Det andet påtrængende forhold er de stadig lange opholdstider i herbergerne og den

upræcished, som opstår i krydsfeltet mellem ideen om *Housing First* og parathed til at flytte i egen bolig. To tilgange, som begge er udfordret af problemet med mangel på billige boliger. Fire års strategi har ikke ført til afklaring af, om vi vil følge en politik, der skal flytte den indledende indsats ud i den bolig, som den hjemløse så godt som direkte flytter ind i fra indsatsens begyndelse, eller om der først gennem behandling og træning – det der kaldes trappetrinsmodellen – skal skabes en parathed til at bo i egen bolig.

Når vi efter fire års særlig indsats, som var designet og finansieret specielt til at løse nogle alvorlige problemer, sidder tilbage med så få resultater, er det umuligt for mig at tro på, at lidt mere af det samme vil ændre noget som helst. Jeg vil ikke tro, at det er strategien og dens udførelse, der har været noget i vejen med, men at forandringer i indsatsen mod hjemløshed skal grave dybere end til metodefornyelse.

PBr

3

Velmenende ord og gode hensigter om hjemløse gadesovere er ikke nok

VELMENENDE ORD OG GODE HENSIGTER OM HJEMLØSE GADESOVERE ER IKKE NOK

"Ingen borgere skal leve et liv på gaden," er en af hjemløsestrategiens målsætninger. Hvad enten det skal forstås som et konkret mål eller som en erklæring om at have en ambition om at udvikle og afprøve metoder til at nå dette mål, er det i hvert fald ikke lykkes.

Fem kommuner, København, Frederiksberg, Aarhus, Odense og Albertslund har som mål at reducere antallet af gadesovere. De første tre gennemfører den indsats, der beskrives som "Opsøgende og Kontaktskabende Indsatser." Som i hjemløsestrategien i øvrigt holder også denne del af indsatsen sig næsten udelukkende til de kommunale indsatser.

Men der efterlyses og ønskes et samarbejde med andre aktører, dog tydeligvis på de præmisser, som beskrives ud fra kommunernes metoder og målsætninger, og med vægt på, at den opsøgende indsats skal være tæt integreret med kommunernes øvrige indsatser for hjemløse.

Kommunerne har diskuteret forudsætningerne for de Opsøgende og Kontaktskabende Indsatser på medarbejderniveau samt for organisering og ledelsesniveau opsummeret i følgende

lister, står der som begyndelse til afsnittet 'Forudsætninger for arbejdet.'

De ni punkter, der efterfølgende nævnes – og i øvrigt hele teksten om overvejelserne om det sociale arbejde med hjemløse, der lever på gaden – bygger på møder og dis-

kussioner mellem de kommunale aktører og efterlader en med fornemmelsen af, at det har handlet mere om løs snak frem for om udveksling af viden. Eksempelvis nævnes som et af punkterne, at *"Man skal besidde en dyb faglighed samt kende og stå ved sin egen faglighed. Dyb faglighed;"* hvad betyder det?

Måske ville det have været gavnligt for overvejelserne, hvis man også havde set på, hvad der er beskrevet både i udlandet samt herhjemme fra de få eksisterende gadeplanstilbud, som drives af frivillige organisationer. Det kunne være fra USA, hvor opsøgende arbejde blandt hjemløse, der lever på gaden med alvorlig psykisk lidelse, længe har været udført og er velbeskrevet.

Eller hvad der effektivt blev gjort i England fra begyndelsen af årtusindeskiftet for at reducere antallet af gadesovere.

Måske ville det have været gavnligt, at overvejelserne havde bygget på en dokumenteret dansk og udenlandsk empiri, og måske ville det også have været gavnligt ikke blot

at diskutere karakteristika ved medarbejdere og metoder ved arbejdet, men også have gjort rede for det menneskesyn og den etik, som man så som det offentliges fundament for arbej-

det.

Jeg har svært ved at se, at vi gennem hjemløsestrategiens metodeudvikling er blevet klogere på teoretiske forhold og etiske dilemmaer i det opsøgende arbejde over for hjemløse, der lever deres liv på gaden. Og

de mål, man satte sig, er absolut ikke nået. Målsætningen om, at ingen borger skal leve et liv på gaden, blev allerede fra starten modificeret til en konkret målsætning om, at antallet af hjemløse gadesovere i de fem byer skulle reduceres fra 307 i 2009 til 109 i 2012.

Ved tællingen i januar 2013 var der i de kommuner, der indgik i strategien med særlig indsats over for hjemløse, der sover på gaden, 337 hjemløse, der sov på gaden, og i hele landet 595. Selv hvis der korrigeres for usikkerheden om antallet af udenlandske hjemløse, som tællingen efterlader os med, er der 217 flere hjemløse gadesovere i strategikommunerne, end hjemløsestrategien havde tilstræbt – ja måske endda endnu flere.

Størstedelen af landet gadesovere samler sig i København, hvor der også er gjort en særlig indsats. Alligevel er kommunens målsætning på et fald fra 179 hjemløse gadesovere i 2009 til 70 hjemløse gadesovere i 2012 ikke nået. I 2013 må vi konstatere, at der i Københavns Kommune er mellem 130 og muligvis helt op til 250 hjemløse gadesovere. Dermed har kommunen ikke en gang levet op til at udføre det, som må opfattes som en absolut realistisk og endda beskedne ambition. Dertil kommer, at antallet af hjemløse, der sover på gaden, faldt drastisk fra 268 personer ved tællingen i 2007 til 179 personer i 2009 – altså i de to år før hjemløsestrategien og den særlige kommunale indsats blev iværksat, og kommunen dermed påtog sig et entydigt ansvar. Og altså gennem to år, hvor det overvejende var frivillige organisationer, der udførte

det opsøgende arbejde over for hjemløse på gaden.

Kunne målet være nået? Ja, det er jeg overbevist om, hvis man ydmygt havde forholdt sig til, hvad der var af viden og erfaring i forvejen. Jeg vil endda ikke udelukke, at man kunne have hjulpet langt flere fra gaden til bolig end det antal, der blev sat som målsætning.

PBr

4

Hvad er meningen
med natvarmestuer?

HVAD ER MENINGEN MED NATVARMESTUER?

I evalueringen af hjemløsestrategien omtales natvarmestuer som en del af tilbuddene til hjemløse, men man forholder sig i øvrigt ikke til denne form for overnatningsmulighed for hjemløse.

Det gjorde de, der udtænkte strategien heller ikke, kan man se i strategipapiret, så det er måske meget naturligt, at lige denne metode og antallet af brugere af denne form for tilbud ikke indgår som et særligt tema.

Det burde man ellers have taget op til diskussion, samtidig med at man havde haft sat mål for en reduktion af antallet af brugere af denne ydmygende og fattige form for overnatning. Målet burde have været, at absolut ingen borger skulle være nødt til at overnatte på en natvarmestue.

Indtil for nogle årtier siden var det kun på forsorgshjemmene og arbejdsanstalterne, at den hjemløse kunne opholde sig på institutionen dag og nat. På landets mange herberger måtte den hjemløse møde op om aftenen og håbe på, at han kunne få en ledig seng for natten.

Næste morgen måtte han forlade herberget med sine ejendele og selv finde ud af, hvordan han klarede sig gennem dagen, uanset hvordan vejret og helbredet var. Sådan havde det været gennem hundrede år, og sådan fandt man det i det store og hele naturligt, at det var.

Digteren Nis Petersen beskriver det i digtet 'Natsamaritanen' fra digtsamlingen *Nattens*

pibere (1926) sådan:

*To hundrede viljeforladte
går ud for at redde lidt mad
– to hundrede vender tilbage
ved nat fra den dirrende stad
– to hundrede lægger sig matte
i rækker som sild på et fad.*

I 1970'erne ændrede man reglerne i langt de fleste offentlige og private herberger, så hver beboer havde sin faste seng, som han eller hun kunne råde over døgnet rundt, og derudover byggede man om, så beboerne ikke skulle sove i store fællesrum, men have hvert sit værelse.

Luksus, kan nogle måske finde på at tænke, men det var ikke en ambition om at skabe eksklusive forhold, der satte processen i

gang. Det var en ambition om at skabe værdige forhold, der satte de mål, at ingen skulle sove i overfyldte sovesale uden privatliv, bange for at miste sine ejendele, og ingen skulle tilbringe dagen med

usikkerhed om, hvorvidt der nu var en seng at sove i om natten.

Det byggede på en erkendelse af, at det gav helt andre muligheder for at ændre på sine livsforhold, at man havde en fast og privat base at opholde sig i.

Gennem de sidste 10-15 år er den tidligere form for herberg for hjemløse genopstået, nu under navnet natvarmestuer. Forklaringen er, siger de, der driver natvarmestuerne,

Der er ikke noget galt i at tilbyde ydmyge hjælpeforanstaltninger, når andet ikke er muligt, men der er noget galt i ikke at diskutere, om andet kunne og burde være en mulighed, og om det er acceptabelt ikke at have ambitioner om at etablere dette andet.

at her kommer folk og sover på madrasser og underlag og som regel mange i samme rum. Men alternativet er ofte at skulle tilbringe natten på gaden.

I alt overnatter hver nat omkring 300 personer, eller fem % af alle hjemløse, på natvarmestuerne, nogenlunde halvt så mange som sover på gaden. Det er overvejende helt unge og midaldrende, og en femtedel er kvinder. Nogle natvarmestuer tilbyder kun lidt mad, mens andre også tilbyder rådgivning. Men uanset hvad, så er det ud på gaden om morgenen og ind om aftenen – hvis der er plads.

Der er ikke noget galt i at tilbyde ydmyge hjælpeforanstaltninger, når andet ikke er muligt, men der er noget galt i ikke at diskutere, om andet kunne og burde være en mulighed, og om det er acceptabelt ikke at have ambitioner om at etablere dette andet. Selvfølgelig er det muligt at tilbyde en anden og mere værdig form for ophold, hvis man vil. Jeg kan ikke se noget som helst argument for, at dette ikke skulle kunne lade sig gøre, udover et økonomisk, men det er for pinligt at tænke, at der politisk bliver tænkt sådan.

PBr

5

Hvordan kan det kikke sådan
med hjælpen til
unge hjemløse?

HVORDAN KAN DET KIKSE SÅDAN MED HJÆLPEN TIL UNGE HJEMLØSE?

Hjemløsestrategien havde som et af sine fire hovedformål at gøre en særlig indsats over for unge hjemløse, eller som det hed i strategioplægget: *"Ingen ung bør opholde sig på forsorgshjem, men tilbydes andre løsninger."*

Hvordan er det så gået? Ikke godt, er mit svar. Jeg vil i det følgende gennemgå, hvad vi ved om antallet af unge hjemløse gennem de sidste årtier og se det i forhold til, hvad Rambøll/SFI beskriver i den afsluttende rapport om hjemløsestrategien. Derefter vil jeg diskutere, om ikke indsatsen under strategien kunne have ført til et bedre resultat, hvis man havde forholdt sig til allerede foreliggende viden. For modsat hvad man får indtryk af ved at læse i den afsluttende rapport, er der masser af dansk viden om unge hjemløse i rapporter og forskning.

Det vil være logisk at se samlet på det talmateriale, der dels stammer fra Ankestyrelsens opgørelser over hjemløse på herberger, dels fra Rambøll/SFI's rapport om hjemløsestrategien. Ankestyrelsen opgør årligt antallet af hjemløse, der på et tidspunkt i løbet af et år har haft ophold i et af landets hjemløseinstitutioner. Fra 2008 til 2011 har antallet af 18-24-årige hjemløse været jævnt stigende fra knap 700 til omkring 850 for at falde en smule i 2012, hvor gennemsnittet i øvrigt var 1,6 ophold om året per person.

SFI's hjemløsetællinger opgør antallet af hjemløse i en bestemt uge i året og altså ikke det samlede antal, der er hjemløse i

løbet af et år. Antallet er delt op efter, om de hjemløse har ophold i herberger, hos venner og bekendte eller sover på gaden. Dermed inkluderer denne tælling alle typer hjemløse i den bestemte uge.

Hvad angår 18-24-årige med ophold i hjemløseinstitution, finder man ved måling af antallet i uge seks i hvert af årene 2009, 2011 og 2013, at der har været en stigning fra

150 over 220 til 250 personer, der har opholdt sig i en hjemløseinstitution den pågældende uge.

Hvad angår andelen af gruppen, der ikke den pågældende uge benytter et herberg

(men som måske gør det på et andet tidspunkt), finder man fra 2009 til 2013, at der er en stigning fra knap 500 over knap 800 til næsten 900 personer, der er hjemløse, og som bor hos venner og bekendte eller på gaden.

Man havde fra midten af det første årti af 2000-tallet fået øje på en tilsyneladende ny gruppe af hjemløse, de unge hjemløse.

Men var denne gruppe af hjemløse så ny, som man gjorde den til? Nej, fænomenet var bestemt ikke nyt. Unge blev også hjemløse i slutningen af 1980'erne. Der var ikke så mange som i dag – men de var der. Og de var der også i den mellemliggende periode, men blev trods blinkende advarselslamper overset. Der blev set den anden vej og ladet som ingenting.

Går man længere tilbage, kan man se, hvordan klientellet på Københavns Kommunes

Den antalsmæssige stigning må antages dels at være reel, svarende til det ligeledes stigende antal unge hjemløse på herbergerne, men stigningen må også vurderes på baggrund af en øget opmærksomhed på denne gruppe.

forsorghjem Sundholm har ændret sig. I 1961 var seks % af beboerne på Sundholm yngre end 40 år. I 1986 var 27 % yngre end 40, viser en undersøgelse af akutklientellet på København Kommunes forsorghjem Sundholm. Denne undersøgelse bygger på sammenligning af en ikke offentliggjort undersøgelse foretaget i 1961 på Sundholm med en identisk undersøgelse i 1986. Ved begge undersøgelser er antallet samt andre data vedrørende beboere pr. d. 1. april registreret.

Derudover viser Amtsrådsforeningens undersøgelse af klientellet i 1989 på samtlige § 105-institutioner, dvs. herberger, forsorghjem m.m. i hele landet, at der er sket en fordobling af antallet af personer i aldersgruppen 18-35 år fra 1976 til 1989.

Denne erkendelse af, at der var dukket en nye gruppe af hjemløse op, måtte føre til overvejelser om mere dokumentation og viden om omfang og årsager, og dette blev blandt andet gjort i undersøgelserne, som blev analyseret og beskrevet i min disputats om yngre hjemløse i 1992. Her beskrives, at ud af omkring 750 pladser på hjemløseinstitutionerne i København i 1990 blev på årsbasis 9,6 % af pladserne brugt af personer mellem 18 og 24 år. Det drejer sig, stadig på årsbasis, om 231 personer mellem 18 og 24 år. I gennemsnit har disse unge været indskrevet 1,5 gange i årets løb, og gennemsnitsopholdstiden har varieret fra de yngstes cirka 50 dage til de ældstes knap 100 dage.

Hvis man inkluderer aldersgruppen fra 24-29 år og altså ser på de 18-29-årige, har de forbrugt 19,3 % af det samlede antal pladser på hjemløseinstitutionerne.

Der er ingen grund til at betvivle, at nogenlunde det samme har været tilfældet på alle hjemløseinstitutioner i hele landet med i alt knap 2000 pladser. Det vil svare til, at i hele landet har omkring 500 forskellige unge mellem 18 og 24 år i begyndelsen af 1990'erne i løbet af et år opholdt sig på en hjemløseinstitution, svarende til 0,2 % af alle unge i den alder.

Man kan også slå ned på Ankestyrelsens statistik fra 2003, som viser, at 90 personer på 18 og 19 år var indskrevet dette år, og antallet af 18-29-årige (18-24 år vises ikke særskilt) var 1200 personer.

Så der er god grund til at antage, at der har været en jævn stigning i antallet af 18-24-årige hjemløse, der bruger herberger og lignende botilbud over årene fra slutningen af 1980'erne til først i 2010'erne. Flere unge bruger i dag hjemløseinstitutionerne, men det gør det ikke til et nyt fænomen.

Vi registrerede og talte dengang ikke hjemløse, unge eller ældre, der boede på gaden eller andre steder uden for hjemløseinstitutionerne med. Det har man gjort siden 2007, og der er påvist en ganske voldsom stigning i antallet af unge hjemløse, der sover på gaden eller hos venner og bekendte. Denne antalsmæssige stigning må antages dels at være reel, svarende til det ligeledes stigende antal unge hjemløse på herbergerne, men stigningen må også vurderes på baggrund af en øget opmærksomhed på denne gruppe.

Det må endvidere formodes, at der også såvel i 1992 som i årene frem til SFI-tællingerne har været unge hjemløse, der i perioder levede på gaden eller hos bekendte.

I den afsluttende evalueringsrapport af hjemløsestrategien 2013 skrives, at *"I betragtning af gruppens alder må det opsamlende derfor fremhæves, at de 18-24-årige lader til at være udfordret af en række væsentlige problemer, hvoraf særligt hashmisbrug, psykiske lidelser, økonomi og sociale netværk er fremtrædende. Derudover at de unge er en meget udsat gruppe med sammenfaldende problematikker og komplekse livssituationer. Begge undersøgelser viser, at der i høj grad er tale om unge, som har startet deres tilværelse med problematiske opvækstbetingelser, som har resulteret i et omflakkende liv. I den forbindelse peges på, at mange af de unge har skiftet mellem plejefamilier, børne- og ungdomsopholdssteder og bosteder, hvilket har haft som konsekvens, at mange af de unge har dårlige eller ikke-eksisterende familiære netværk samt skrøbelige eller uhensigtsmæssige venskabsnetværk."*

Præcis det samme beskriver jeg i min disputats fra 1992: *"Det fremgår med al tydelighed, at [yngre] personer, der senere kommer til at leve en tilværelse som hjemløse, meget hyppigt har været svært belastede følelsesmæssigt som børn, og allerede tidligt har reageret med psykiske problemer, adfærdsproblemer og misbrugsproblemer, for mange har der været børneværnsager, og omkring halvdelen har været anbragt uden for hjemmet."*

Det er naturligvis godt at få gentaget den viden, at mange unge går direkte fra barn-dom ud i hjemløshed med tunge sociale, psykiske og misbrugsmæssige problemer. Og det er godt at få fortalt, at antallet er stigende.

Men det er ærgerligt, at den viden, vi allerede havde om denne alvorlige problematik, ikke blev inddraget i planlægningen af

strategien. Det var ikke en skjult viden. Den var frit tilgængelig, hvis man ville have taget den med i betragtning. Indsatsen kunne have været tilrettelagt ud fra erkendelsen af, at ungehjemløshed ikke var et nyt fænomen, men et voksende problem gennem flere årtier. Indsatsen kunne have lagt mere vægt på forebyggelse og på forståelse af, at det ikke er simple forhold som mangel på boliger, udsættelser af boliger eller lignende tidsrelaterede forhold, der fører til, at unge bliver hjemløse, men langt mere grundlæggende forhold, eksempelvis den stigende tendens til udstødelse af de, der ikke kan følge med, og en manglende evne hos hjælpesystemerne til at ville se disse unge og til at ville forstå dem.

PBr

6

Kvinderne og hjemløsestrategien

KVINDERNE OG HJEMLØSESTRATEGIEN

Lovgivere og eksperter har kun i meget begrænset omfang særlig opmærksomhed på de hjemløse kvinders svært belastende levevilkår. Det gælder også den afsluttende rapport om hjemløsestrategien, der nok giver udtryk for bekymring, men ikke følger op med analyser eller handlingsanvisninger.

I Hjemløsestrategien, Afsluttende rapport fra maj 2013 læser vi om hjemløse kvinder, at "Kvinderne er tit meget belastede, når først de er endt på gaden. Kvinder kan lettere end mænd midlertidigt løse deres boligproblemer på anden vis med eksempelvis sofasurving, men når de først ender på gaden, er de meget kaotiske. Får man fat i kvinder lige efter, de har mistet deres bolig, er erfaringen, at man lettere hjælper dem videre end mændene. Der er udbredt prostitution, og dødeligheden er høj, hvorimod mændene lever længere."

Udover dette statement får hjemløse kvinder ikke særlig opmærksomhed i den nyligt evaluerede hjemløsestrategi. Og hvorfor skulle de også have det? De hjemløse kvinder udgør jo knap hver fjerde af alle hjemløse, så antallet i sig selv berettiger vel næppe til positiv særbehandling. Hjemløshed er uacceptabelt, uanset hvilket køn den hjemløse har, så i det perspektiv handler det vel om at sætte alle sejl til og forsøge at hjælpe så mange som overhovedet muligt?

Men her er meget mere på spil, for jeg vil mene, at fraværet af kønsspecifik opmærk-

somhed i den nyligt afsluttede hjemløsestrategi meget godt afspejler kvinders generelt underordnede status i samfundet. Danske kvinder er stadig uddannet på et lavere niveau end mændene og af samme grund henvist til de dårligst betalte jobs med det ringeste arbejdsmiljø. Dette forhold har naturligvis konsekvenser for helbredet, så når kvinder i højere grad end mænd slås med eksempelvis muskel- og skeletsygdomme, er deres udsatte position på arbejdsmarkedet en del af forklaringen.

Også arbejdet på hjemmefronten slider på kvindernes helbred; den skæve fordeling af opgaverne i hjemmet fører til, at kvinder i mange tilfælde har to jobs, med alt hvad det indebærer af fysisk slid

og psykosocialt stress.

Hvis vi ser nærmere på viden om de to køns helbred, så er det ikke meget, vi ved om kvinders generelle sundhedstilstand. Mænds sundhedstilstand derimod har stor bevågenhed bl.a. i EU, som i 2011 på tværs af medlemslandene gennemførte en omfattende undersøgelse af mænds sygdom, indlæggelser, død og brug af sundhedsydelser.

Vi kunne ønske os en tilsvarende undersøgelse af kvinders helbred.

Lidt ved vi dog om kvinders generelle helbredsforhold. For eksempel at kvinder lever længere end mænd, men at de til gengæld er mere syge og har færre raske leveår. Kvinder – især yngre – synes desuden at have tendens til at vurdere deres helbred som

ringe, hvorimod mænd i langt højere grad beskriver sig selv som sunde og fit.

Udsatte kvinders helbredsforhold er noget bedre belyst i for eksempel SUSY Udsatundersøgelserne, som i 2007 og 2012 har undersøgt socialt udsattes sundhed, sygelighed og trivsel. Begge undersøgelser konkluderer, at kvindernes helbred og livskvalitet er ringere end mændenes, ligesom en større andel af kvinderne har forsøgt selvmord og været udsat for vold og seksuelle overgreb. Kvinderne har også oftere sygdomme og smerter.

Af en stor dansk undersøgelse, som i 2011 blev publiceret i det videnskabelige tidsskrift *The Lancet*, fremgår det, at hjemløse kvinder lever 17 år kortere end kvinder med bopæl. Hjemløse kvinder kan således forventes at leve i 63 år, mens deres medsøstre i bolig kan se frem til 80 leveår.

I Preben Brandts disputats fra 1992: *Yngre hjemløse i København* kan vi hente mere nyttig viden om den kønsspecifikke hjemløshed. Preben Brandt påviser bl.a., at det i gruppen af yngre hjemløse er kvinderne, der er hårdest ramt af destruktive forhold under opvæksten. De har oftere adfærdsproblemer, forlader barndomshjemmet tidligere og starter deres misbrugskarriere på en hårdere måde end mændene.

Hjemløse kvinder tilhører for mig at se en af de mest marginaliserede grupper i det danske samfund. De er udsatte både som kvinder og som hjemløse. Og som om det ikke var nok, så er nogle af dem tilmed mødre.

I SFI-rapporten *Hjemløshed i Danmark 2013* kan vi læse om de hjemløses børn. 14 % af de hjemløse kvinder har daglig omsorg for

børn (mod to % af de hjemløse mænd). Det svarer til cirka 180 kvinder, der slås med hjemløshed, og som herudover varetager omsorgen for deres børn.

SFI har også opgjort omfanget af børn og unge mellem 0 og 17 år, som befinder sig i en hjemløsesituation sammen med mindst én forælder. Der er tale om i alt 130 børn, som har ophold på boformer, overnatter hos familie og venner, opholder sig i udslusningsbolig eller på krisecenter.

Tidlig omsorgssvigt og anbringelser er vel nogle af de største belastninger, man kan udsætte en lille borger for, og ingen er vel uenig i, at sådanne belastninger bør undgås, da de i de fleste tilfælde får store konsekvenser for den personlige og følelsesmæssige udvikling hos det enkelte barn og for socialiseringen til samfundsborger.

Sådanne oplevelser medfører højrisiko for senere hjemløshed. Det har vi vidst siden 1992, hvor Preben Brandt i sin disputats beskrev, hvorledes mange af de undersøgte havde tilbragt en større eller mindre del af deres opvækst på døgninstitutioner.

De her refererede undersøgelser og forskningsresultater taler deres eget tydelige og triste sprog: Hjemløse kvinder har svære odds, og selv om de kun udgør 22 % af alle hjemløse, så er der for mig at se al mulig grund til i den fremtidige hjemløsestrategi at have langt større opmærksomhed på den massive udsathed, som er karakteristisk for netop hjemløse kvinder.

De er i særlig grad udsat for tidlig omsorgssvigt, de havner tidligt i misbrug af hårde stoffer, deres helbred og livskvalitet er ringe, de har oftere kroniske og invaliderende sygdomme, forsøger selvmord og bliver i bety-

deligt omfang udsat for vold og seksuelle overgreb. Og så har nogle af dem børn.

Jeg vil anbefale, at regeringen i sin sociale 2020-plan (med den i øvrigt fine og inkluderende titel: 'Alle skal med') finder plads til en særlig og helhedsorienteret opmærksomhed på indsatsen for de udsatte og hjemløse kvinder, som lider under de mest belastende levevilkår overhovedet.

JL

7

'Housing First'
betyder bolig og støtte,
SAMTIDIGT!

HOUSING FIRST BETYDER BOLIG OG STØTTE, SAMTIDIGT”

Metoden 'Housing First' har været en væsentlig del af regeringens netop afsluttede hjemløsestrategi. Strategien har haft flerfoldigt fokus med både fokus på reduktion i antallet af hjemløse og afprøvning af metoden 'Housing First', samtidig med at der har været fokus på varigheden af de midlertidige ophold på § 110-boformerne.

Den underliggende forståelse har vel været, at implementering af metoden 'Housing First' ville medføre en reduktion i antallet af hjemløse. Men hvordan hænger det sammen, når vi nu godt ved, at der ikke er boliger nok? Og hvordan forsvarer man overfor de hjemløse at adoptere en strategi, som dikterer 'Housing First', velvidende at det ikke er muligt i praksis at give alle de hjemløse, man kommer i kontakt med, en varig bolig?

Metodearbejdet i 'Housing First'-tilgangen har sigtet mod en indsats for de borgere, der er eller har været hjemløse, således at man fastholder borgeren i en bolig og undgår tilbagefald til hjemløshed efter indflytning i bolig. 'Housing First' er kendt fra USA, hvor metoden er udviklet i 1990'erne. Den oprindelige betydning af 'Housing First' indebærer en umiddelbar varig boligløsning OG støtte til opretholdelse af boligen og til eventuelle udfordringer i forhold til misbrug og psykiske lidelser.

Altså et dobbelt fokus på boligen og støtten som parallelle indsatser.

Når man taler bolig i 'Housing First'-koncept-

et, er det første, man lægger mærke til, at borgeren ikke skal bevise en vilje til afholdenhed eller til behandling. Der er i modsætning til tidligere ikke længere tale om, at man skal være "egnet" til bolig. Nu er tankegangen, at alle kan bo – det er en af de positive ting ved 'Housing First'-metoden.

Alligevel bruger man i dansk strategisammenhæng termen boligparathed, som nævnes i forbindelse med varighed af opholdet på § 110-boformerne. Er det fordi, man ikke rigtig for alvor har taget det seriøst, at borgeren skal tilbydes varig boligløsning hurtigt, og at det skal være en boligløsning efter borgerens valg?

Spørger man Sam Tsemberis, der har udviklet 'Housing First'-modellen, taler han om, at der maksimalt skal gå en-to uger, før den hjemløse skal have tilbudt en varig bolig.

I forhold til etablering af delmål til strategien har man fra statens side været konkrete omkring følgende målsætninger: Ingen borger skal ufrivilligt overnatte på gaden, unge

hjemløse skal tilbydes andre løsninger end herberger, varigheden af hjemløses ophold på herberger skal reduceres (max tre til fire måneders ophold for boligparate), og endelig at der

skal sikres boligløsning ved udskrivning fra hospital eller løsladelse fra fængsel.

En del af strategien har naturligt nok været etablering af boliger, og som alle ved – og vidste allerede før man iværksatte strategien – er det i hvert fald i de store byer endog meget vanskeligt at finde boliger, som er

Rambøll og SFI's evaluering viser da også, at det har været svært for medarbejdere i de forskellige teams at skabe og synliggøre metode og identitet i forhold til omgivelserne i kommunernes andre afdelinger.

betalelige for hjemløse, der ofte er på kon-tanthjælp, understøttelse eller en social pension.

Samlet set er der etableret 457 nye boliger/ pladser pr. december 2012. Udfordringen er selvfølgelig, at dette langt fra er nok, og at det ser ud som om, at omkring 100 af disse er § 110-pladser – altså midlertidige pladser og ikke varige boliger, hvilket er det, Housing First handler om.

Så hvis der skal være tale om 'Housing First' som en del af en reel national strategi, må der nu komme fokus på antallet af billige boliger. Hvordan vil man fra regeringens side sikre, at der sker noget på området?

Kan og vil man allokere ressourcer til flere billige boliger?

En helt anden ting er, hvordan man rent etisk kan forsvare at arbejde efter en 'Housing First'-strategi, når der mangler boliger? Skulle man ikke hellere lade den overordnede indgangsvinkel være, at borgeren har ret til selvbestemmelse i alle livets forhold? Og dermed hjælpe og støtte både gadesovere og andre typer af hjemløse til at opnå en større grad af styring af eget liv – både hvad angår bolig, sygdom, misbrug, økonomi og ikke mindst socialt netværk?

Endelig viser undersøgelser fra SFI, at det er vigtigt ikke blot at etablere såkaldte kategoriboliger, hvor personer med samme problemtyper placeres sammen i institutioner. For borgere udfordret af psykisk sygdom og/eller misbrug bør man tilstræbe, at de ikke placeres sammen med en gruppe andre borgere med samme sociale og misbrugs-mæssige udfordringer, men i selvstændige boliger i almindelige boligområder – men altid med det klare udgangspunkt, at borge-

ren har ret til at medbestemme omkring hvor og hvordan, han ønsker at bo.

Støtten i 'Housing First'-konceptet består af tre forskellige typer af bostøtte, som tilbydes til forskellige målgrupper. Det er Assertive Community Treatment, Individual Case Management og endelig Critical Time Intervention.

For lægmand og for hjemløse kan det være svært at skelne. Forskellene består i sammensætningen af bostøtte-teamene og i disses case load – altså det antal personer, hver medarbejder skal kunne hjælpe. Rambøll og SFI's evaluering viser da også, at det har været svært for medarbejdere i de forskellige teams at skabe og synliggøre metode og identitet i forhold til omgivelserne i kommunernes andre afdelinger.

Samtidig har det også været en udfordring at vurdere, hvornår en borger er klar til afslutning fra bostøtten – lige bortset fra de forløb, hvor det har været et tidsperspektiv, der har været afgørende for afslutningen.

En af de mere uklare ting i strategien er, hvordan borgeren bedst matches med bostøtteformen – eller visiteres til den konkrete type af bostøtte, som tilbydes. Der er generelt store forskelle på, hvordan det gøres fra kommune til kommune, men alle har det til fælles, at det ikke er synligt for borgeren, hvordan visitationen foregår.

Ifølge evalueringen er der generelt stor succes med boligstøtteformerne, når man måler på kriteriet "fastholdelse af boligen". Det er rigtig positivt – men nok også forventeligt, at man fastholder boligen, når man får massiv støtte. Til gengæld lægges der mindre vægt på at udforske de forløb, hvor det

ikke lykkes, og hvor det er svært for både borgeren og for medarbejderen. Skal man kigge fremad, ligger der nok stort læringspotentiale her.

Man må også spørge sig selv, om det er realistisk at tro på, at kommunerne fastholder teams med lav caseload, når nu de fleste kommuner er økonomisk trængt.

Et andet aspekt er projekt UDENFORs erfaring med, at borgerne ofte blive usikre på, at støtten skal afsluttes, og at det er svært at afgøre, hvornår tiden er moden. Nogle gange sker der tilbageskridt, og nogle gange overraskes man over, hvor godt det går.

Under alle omstændigheder må der kigges på, om borgeren har et netværk, der gør, at støtten kan afsluttes, og om borgeren i fremtiden er i stand til selv at opsøge hjælpesystemet ved behov. Ellers svigter man borgeren, som risikerer i bedste fald at ende ensom i en bolig og i værste fald at ryge tilbage i hjemløshed og måske forstærket misbrug.

Endelig ligger der en udfordring i at vurdere og eventuelt justere gældende lovgivning, så det tilpasses de vedtagne strategier. Der kan allerede i dag gives forskellig støtte via Serviceloven § 83, § 85, §99 og §110-efterværn. Skal disse former for støtte i fremtiden gives sammen med eller erstatte en eller flere af strategiens støtteformer?

Nu har vi så set et foreløbigt resultat ved anvendelsen af 500 millioner kroner. Der er ingen tvivl om, at metoden 'Housing First' er anvendelig – men vi har samtidig i strategiperioden set antallet af hjemløse vokse. Indrømmet, der har været gode resultater i de 17 kommuner, men fortsætter indsatsen derude? Og hvad så nu, hvor der kun er om-

kring 10 millioner kroner til implementering i resten af landets 98 kommuner.

Det er tvingende nødvendigt, at der tages fat på det grundlæggende strukturelle problem med manglen på boliger. Hvis ikke den nød knækkes, vil man kunne anvende alskens forskellige strategier og bostøtteformer, og folk vil stadig være gadehjemløse eller opholde sig på en boform.

Og samtidig må vi, mens vi venter på et tilstrækkeligt antal boliger, via det udgående og opsøgende arbejde sørge for at skabe kontakt og tillid til systemerne blandt de mennesker, der skal hjælpes.

NH

8

Boliger at huse folk i

BOLIGER AT HUSE FOLK I

Det er svært at lave 'Housing First', hvis man ikke har nogen boliger at huse folk i.

Da 'Housing First'-tilgangen, som netop har været et af fokusområderne i hjemløsestrategien, består af boligen og støtten som to gensidigt afhængige elementer, kan det undre, at man i udarbejdelsen af grundlaget for strategien ikke har lagt større vægt på at undersøge, hvordan man tilvejebringer boliger.

Når man læser evalueringsrapporten, står man tilbage med et indtryk af, at det er kommet som en overraskelse, at det var manglen på boliger, der blev en af de største barrierer for at hjælpe de hjemløse til at få en egen bolig. Som en interviewperson udtrykker det i rapporten:

"Det har været en kæmpeudfordring. Der var den rigiditet om Housing First, at vi slet ikke forholdt os til boligsituationen. [...] Vi bliver nødt til også i hjemløshedsfeltet at betragte boligmarkedet som et "vildt problem". Det er ustyrbart. Vi har ikke magten over det."

Men man vidste jo allerede, inden strategien blev sat i gang, at der var en række strukturelle barrierer, der gjorde det svært at finde de nødvendige boliger. Der er i de senere år blevet udgivet en række rapporter, som peger på disse barrierer.

Eksempelvis nævner både *Analyse af hjemløsetilbud i København* fra 2008 og analysen *Udvikling af særboliger – fra gaden til egen bolig* fra 2009, som begge er udarbejdet af

Kuben Management (tidl. Kuben Byfornyelse Danmark) mange af de samme ting, som nu står i evalueringsrapporten.

Her kan man blandt andet læse, at der generelt er for få boliger, som passer til de hjemløses behov og pengepung. Det gælder både helt almindelige og billige lejeboliger og de mere specialiserede boligtilbud. Man kan læse om de udfordringer, man støder på i forhold til procedurerne i den kommunale boliganvisning, eksempelvis den fleksible og kombinerede boligudlejning, som favoriserer mere ressourcestærke beboere.

Der er også udfordringer i forhold til at skabe det rette match mellem borger og bolig. Og ikke mindst om de begrænsninger konstanthjælpsmodtagere, og især dem under 25 år, oplever i forhold til at få deres økonomi til at hænge sammen.

Det er på sin vis betryggende, at et så stort og omfattende initiativ som hjemløsestrategien bekræfter de

barrierer, vi allerede kender, og ikke er nået frem til nogle helt andre. For så er billedet af, hvad der er galt, efterhånden meget tydeligt. Næste skridt er så at begynde at finde nogle gode måder at over-

komme disse barrierer, og det er her, hvor man kunne ønske sig, at strategiarbejdet ville have ført til flere gode eksempler.

Man kan finde eksempler på strategikommuner, der har taget individuelle tiltag til at finde løsninger. Der nævnes for eksempel samarbejdsaftaler mellem kommuner

Det tætteste evalueringen kommer på anvisninger på en forbedret adgang til boliger, er et eksempel fra Odense Kommune, hvor det nævnes, at en gunstig boligsituation kombineret med tæt dialog til boligselskaberne betyder, at de får anvist boliger, som er målrettet kommunens behov.

og boligorganisationer, som sikrer dialog omkring hvilke boliger, kommunen får tildelt. Andre steder har man etableret mere fleksible ordninger i forhold til bevilling af indskudslån og engangsydelser til notering på venteliste. En del af barriererne kan altså overkommes gennem ændringer i de nuværende procedurer for boligtildeling og i yderligere tilskud til de, som er økonomisk svage stillede.

Problemer med den begrænsede mængde af egnede boliger er sværere at løse. Der er godt nok i de otte aftalekommuner blevet etableret 457 boliger af forskellige slags i løbet af perioden. Heraf er mere end 200 dog ikke permanente boliger, men boliger under § 107, 108 og 110 og kan derfor ikke understøtte 'Housing First'-tilgangen. Men set i forhold til de 2.884 borgere, der befandt sig i en hjemløsesituation i de samme kommuner i uge seks, er det ikke nok. En situation, som ikke ser ud til at ændre sig i den nærmeste fremtid, med mindre der findes andre og nye måder at skaffe boliger på.

Det tætteste, evalueringen kommer på anvisninger på en forbedret adgang til boliger, er et eksempel fra Odense Kommune, hvor det nævnes, at en gunstig boligsituation kombineret med tæt dialog til boligselskaberne betyder, at de får anvist boliger, som er målrettet kommunens behov.

Hvad de gunstige forhold består i er ikke nærmere defineret og derfor svære at lære noget af. Det beskrives dog samtidig, at nogle af de kommuner, som tidligt i processen godt kunne finde boliger, hen mod slutningen af strategiperioden begyndte at opleve problemer med at skaffe boliger, heriblandt

også Odense Kommune. De manglende boliger er altså ikke kun et storbyproblem, man oplever i København og Aarhus.

I evalueringen vurderes det, at almindelige boliger vil være det mest hensigtsmæssige for 70-75 % af de borgere, der befinder sig i en hjemløsesituation, og at disse i praksis typisk findes i den almene sektor.

Cirka 20-25 % mener man har behov for forskellige former for botilbud, og cirka fem % vurderes at ville have brug for en skæv bolig.

Det er paradoksalt at tænke på, at man på den ene side taler om en stor mangel på billige boliger, som man regner med at finde i den almene sektor. Og på den anden side i den almene sektor fokuserer på at fremtidssikre boligmassen gennem renoveringsprojekter og sammenlægninger af et-værelses lejligheder, som især tilgodeser de, der har brug for og råd til større boliger.

Da renoveringsprojekterne oftest betales gennem huslejestigninger, betyder det, at man står tilbage med færre og færre billige boliger. I marts 2013-nummeret af Boligen beskrives det, hvordan antallet af billige boliger til en husleje på 3000 kroner eller derunder (uden forbrug) i løbet af de seneste to år er faldet med 60 % i KAB og 20 % i AAB. Forklaringen er her ikke engang renoveringsprojekterne, men øgede offentlige udgifter til blandt andet ejendomsskatter, vandafledning og henlæggelser, som tvinger boligorganisationerne til at hæve huslejen.

Spørgsmålet er, om man reelt kan satse på, at den almene sektor også i fremtiden vil kunne huse de svageste og fattigste borgere?

Og hvis den ikke kan, hvad er så alternativerne for de, der har brug for en helt almindelig bolig? Hvor finder man de billige boliger? Ingen steder, sådan som det ser ud i dag. Prisniveauet i den private lejesektor er også for højt og stigende, så længe vi taler om de større byer, for slet ikke at tale om udgifterne til køb af andels- eller ejerbolig. Der skal med andre ord tænkes i nye baner, hvis bolig manglen skal afhjælpes.

Hvis svaret er etablering af nye boliger, så koster det penge, uanset om det er nybyggeri eller omdannelse af allerede eksisterende boliger. Her kan man så glæde sig over, at de cost-benefit-analyser, der er udarbejdet i forbindelse med hjemløsestrategien, viser, at udgifterne til metoden CTI (Critical Time Intervention) har tjent sig ind allerede efter et år, mens ICM-metoden (Individual Case Management) har tjent to tredjedele af udgifterne ind efter det første år, fremgår det af rapporten *Mennesker, der er ramt af hjemløshed, sociale indsatser, der virker*.

Det er altså billigere at hjælpe folk i deres egen bolig end på for eksempel herberger, hospitaler eller i fængslerne, som er typiske alternativer.

Og det er her, hjemløsestrategien kan give julelys i øjnene på de, der arbejder for at skaffe boliger til de hjemløse. For når det nu er dokumenteret, at man kan spare penge på at tilbyde folk en bolig meget tidligt i deres hjemløshed, så må disse penge jo kunne kanaliseres over til at finansiere flere boliger?

Det er sikkert ikke nemt, men hvis man virkelig vil gennemføre 'Housing First' som en national strategi, så må man også tage kon-

sekvenserne af en sådan beslutning – og det kræver flere boliger.

Så mangler vi bare at finde ud af, hvad det er for nogle boliger, der skal etableres. Der er et stort behov for udvikling af andre boligformer, end dem vi kender. Her må vi have alle de mulige aktører på banen, både i stat og kommuner, blandt de hjemløse selv, i boligorganisationerne og de selvejede institutioner, hjemløseorganisationerne og de fonde, der kan være med til at give udviklingen et ekstra finansielt skub.

Der er behov for fælles front for at komme ud over barriererne og i stedet turde gå nye veje. Vi har en masse viden – lad den komme i spil og give inspiration til gode boligløsninger for de hjemløse.

LHH

9

Hvad med frivilligheden
og hjemløsestrategien?

HVAD MED FRIVILLIGHEDEN OG HJEMLØSESTRATEGIEN?

Frivillige organisationer og frivillige tilbud er nævnt færre end 15 gange i den afsluttende rapport om hjemløsestrategien, som fylder i alt 230 sider, og frivilligt socialt arbejde – i den betydning at arbejdet udføres ulønnet – nævnes færre end fem gange. De fleste gange nævnes de, som i dette tilfælde, ud fra en samarbejdsproblematik:

"Projektet pointerer, at der er udfordringer med at få et samarbejde mellem en frivillig forening og en kommune til at gå op i en højere enhed. Om end der er en samarbejdsaftale, så er kontinuerlig forventningsafstemning samt muligheden for at revurdere tiltag nødvendigt."

Det er, som om man i opdraget til strategien har glemt, at en meget væsentlig del af det sociale arbejde inden for hjemløshedsområdet udføres af frivillige organisationer, og at der til disse er knyttet såvel ganske mange lønnede professionelle og mindst lige så mange ulønnede frivillige. Og derfor har man så også i tilrettelæggelsen og evalueringen af strategien overset dette forhold.

Selvfølgelig er det de offentlige myndigheder, der har ansvar

ret for de sociale indsatser, staten i forhold til lovgivningen, og kommunerne – og regionerne i et beskedent omfang – i forhold til udførelsen.

Det er jo også langt hen ad vejen staten og kommunerne, der finansierer de frivillige organisationer, og de samme myndigheder,

der udfører kontrol med arbejdet. Derfor kan man sige, at det giver god mening, at hjemløsestrategien henvender sig til det offentlige. Men derfor behøver det ikke at være hensigtsmæssigt at overse indsatsene i de frivillige organisationer eller at glemme det omfattende arbejde, der udføres af frivillige.

De frivillige organisationer og de frivillige er ansvarlig for en stor del af botilbuddene til længerevarende ophold og mindst halvdel af herbergerne og forsorgshjemmene. De er samtidig ansvarlige for langt de fleste varmestuer og natherberger og en væsentlig del af de udgående og opsøgende tjenester. Endvidere er de ansvarlige for de fleste rådgivningstilbud og velsagtens alle genbrugsbutikker, og for hvad der nu ellers findes af forskellige større eller mindre tilbud, som indgår i det store netværk, der giver støtte, omsorg og resocialiserende foranstaltninger til mennesker, der er ved

at glide ud i hjemløshed, er hjemløse eller er kommet ud af hjemløsheden.

Når nu denne side af arbejdet for at forandre hjemløse menneskers situation ikke nævnes, bliver jeg fristet til at spørge,

om der kunne ligge en skjult hensigt gemt i hjemløsestrategien om at flytte alle disse forskellige frivillige organisationers indsatser over i kommunalt regi? Men jeg tror nu ikke, at det er hensigten, for der er mere end historiske grunde til, at det offentlige ikke har overtaget og ikke kan overtage de mange frivillige tilbud og selv drive dem videre.

Jeg bemærker, at ordet 'initiativer' kun forekommer fire gange i rapporten, og ordet 'innovation' slet ikke bruges. Det kunne tænkes at skyldes, at man har valgt næsten at se bort fra, hvad der sker i den frivillige verden.

Flere af disse mange og meget varierede tilbud ligner og kunne sagtens være en del af den kommunale verden, selvom de er rundet af overvejende kirkelige organisationer og stadig er en del af disse organisationer. Men der er anden årsag end det historiske. Jeg bemærker, at ordet 'initiativer' kun forekommer fire gange i rapporten, og ordet 'innovation' slet ikke bruges. Det kunne tænkes at skyldes, at man har valgt næsten at se bort fra, hvad der sker i den frivillige verden.

Bevares – der tages da nye initiativer i det offentlige. Men når jeg ser tilbage i tiden og ud over det aktuelle landskab, må jeg konstatere, at rigtig mange af de gode tilbud, der findes, er opstået på baggrund af ideer fra enkeltpersoner eller grupper af personer, der har haft noget på hjertet og fået øje på mangler i de offentlige sociale ydelser.

Nogle af de gode initiativer er så sidenhen overtaget af det offentlige, mens andre drives videre som frivillige organisationer. Men uanset hvad sker det ofte, at de værdifulde holdninger og de særlige metoder i arbejdet, som danner grundlaget for de frivillige organisationers arbejde, bliver en del af det offentliges måde at arbejde på og dermed er berigende for det, der foregår i det offentlige system.

Langt størstedelen af finansieringen af de frivillige organisationer kommer fra offentlige kasser, såsom staten og især kommunerne, der med baggrund i samarbejdsaftaler og driftsoverenskomster betaler for de ydelser, de enten er forpligtet til at yde lovgivningsmæssigt eller finder værdifulde og støtter af forskellig vej, eksempelvis fra 'puljen til støtte til frivilligt socialt arbejde'.

Men uanset finansieringen udføres det frivillige arbejde i organisationer med et særligt ideologisk grundlag og har selvstændige bestyrelser, der sikrer, at organisationen holder fast i dette grundlag.

Det er vel relevant at spørge, om der er nogle, der kan forestille sig, at der kommer noget godt ud af at overse den frivillige indsats i en strategi, der både skal reducere antallet af mennesker, der er hjemløse, og udvikle og afprøve de metoder, der kan bringe os hen mod målet?

Nogle af de mål, som ikke blev nået i strategiperioden, kunne være nået, hvis man havde lagt mere vægt på den rolle, de frivillige organisationer og de frivillige spiller, og i praksis havde inddraget dem i tilrettelæggelse af indsatserne og udvikling af metoderne. Det kan godt være, at samarbejdet mellem de offentlige og de frivillige organisationer er problematisk, men mødet mellem dem skaber også et vigtigt spændingsfelt, og dertil kommer, at de to systemer skaber en mangfoldighed ved at supplere hinanden.

Bare dog strategien havde inddraget og evalueringsrapporten havde beskrevet de frivillige og deres organisationer som ligeværdige partnere og ikke som enten problematiske eller efterslæbende, som det kan læses i dette citat fra rapporten:

"I forhold til at sikre, at borgeren har en kontakt og et netværk, som han eller hun kan bruge efter CTI-indsatsens ophør, har flere kommuner gode erfaringer med at bruge kontaktpersoner fra frivillige tilbud."

De frivillige organisationer og de, der giver noget af deres fritid til socialt arbejde, kan meget mere end det.

PBr

10

Etik og en hjemløsestrategi

ETIK OG EN HJEMLØSESTRATEGI

Hjemløsestrategien er gennemsyret af konkrete talfaste mål, og naturligvis må evalueringen så følge efter og være lige så fyldt med beskrivelser af talfaste resultater og konkrete vurderinger af effektive metoder. Det er også både vigtigt og godt, at de materielle og tekniske forhold forbedres, og at færre bliver hjemløse, eller hvis det alligevel sker, så kun kommer til at leve kortest muligt i hjemløshed. Men er der ikke for meget teknik, distanceren og bogholderi over både strategien og evalueringen? I hvert fald mangler vi i projekt UDENFOR, at der også var blevet tænkt i menneskelig trivsel, i menneskelige værdier og i en bredere socialpolitisk og etisk sammenhæng.

Det rejser mange og meget forskellige spørgsmål, når man fagligt og politisk vil gøre noget for og ved et andet menneske og derfor trænger sig ind på den andens livsform og endda den andens liv i det hele taget. Det handler ikke kun om overvejelser om behandlingsmål, resultatmål og metodeklarhed, og det handler ikke kun om samfundets strukturelle forhold. Det handler også om magtfordeling, det handler om det gode liv, det handler om retten til at vælge livsform, det handler om anerkendelse, og det handler om interesse for den anden. Det er farligt – for individet risikerer alt for let at blive gjort til et objekt for andres handlen – at glemme, at sådan er det og bare tromle derudaf med pæne mål og gode metoder, hvor gode de så end er, og at overse mødet, og at Den enkelte har al-

drig med et andet menneske at gøre uden at han holder noget af dets liv i sin hånd. Det kan være meget lidt, en forbigående stemning, en oplagthed, man får til at visne, eller som man vækker, en lede man uddyber eller hæver. Men det kan også være forfærdende meget, så det simpelthen står til den enkelte, om den andens liv lykkes eller ej, som K.E. Løgstrup skriver i bogen *Den etiske fordring*.

I den praksis, der udspiller sig, når den enkelte hjemløse møder systemet og de forskellige professionelle og frivillige, der arbejder i offentlige og frivillige organisationer, er det naturligvis ikke de mål, der sættes op i statistikkerne, der er det afgørende. Her er det mødet, der tæller, og det at gøre det rigtige. Dette svære begreb, 'det rigtige', som både kan dække det nemme, som er håndfaste og dokumenterbare resultater, og det svære, som er begrebet 'det gode'. Det kunne naturligvis tænkes, at sådanne overvejelser udsagt ligger til grund for hjemløsestrategiens faste mål og metodeudviklinger, men det ville i så fald være mest sandsynligt at forestille sig, at det alene er de rigtige, dokumenterbare resultaters værdier, der udgør det

Her er det mødet, der tæller, og det at gøre det rigtige. Dette svære begreb, 'det rigtige', som både kan dække det nemme, som er håndfaste og dokumenterbare resultater, og det svære, som er begrebet 'det gode'.

etiske grundlag. Det havde været rimeligt, at det var blevet sagt åbent. Uden denne åbenhed om værdier og menneskesyn, heller ingen diskussi-

on om tvivl og usikkerhed. Og så er risikoen til stede for, at der handles ud fra en samling generelle og nemme rutinetænkninger, der udspringer af, at de fleste af os, hvad enten vi tilrettelægger indsatserne eller arbejder

direkte med mennesker, der er hjemløse, er pæne og ordentlige mennesker.

Vi handler alle sammen stort set, som vi er enige om, at man bør handle, og vi indretter vores egen tilværelse fornuftigt og rationelt, inden for grænserne af det, der i øjeblikket opfattes som god takt og tone. Vi følger et fælles sæt af uskrevne regler, der ofte tillægges status som universelle og dermed indiskutabelt rigtige. Vi er glade for tryghed og sikre, gode omgivelser, såvel fysiske som følelsesmæssige. Vi er uendelig glade for at se resultater som kvalitet i sig selv. Og vi er for tiden næsten overdrevent sikre på, at det at være end del af arbejdsfællesskabet er det nærvæd eneste, der sikrer mod ensomhed og udstødelse.

Jeg kunne f.eks. spørge: Er det disse forestillinger om det gode liv, der danner det værdimæssige grundlag for indsatsen mod hjemløshed: altså en almindelig bolig, tryghed, godt helbred, et arbejde og helst også et familieliv eller i hvert fald et godt netværk? Hvis det er sådan, er det ikke bare ideelt og smukt, det er også for nemt tankemæssigt og for billigt sluppet. For det er for det første diskutabelt, om det overhovedet er realistisk at skabe sådan en ideel verden, dernæst om det er det, alle formår og ønsker, og for det tredje om de i den sammenhæng sølle midler og metoder, der har været afsat, på nogen måde vil kunne føre bare en lille smule hen ad den vej. Og endelig rejser sådan et værdisæt spørgsmålet om, hvordan vi så vil forholde os til dem, det ikke lykkes for at blive, som vi ønsker det.

Og jeg kunne f.eks. spørge: Er det godt, at den magtfordeling, der ligger til grund for

mødet mellem én, der har sit på det tørre og lever sit liv i overensstemmelse med gængse regler, forbliver et forhold, som man ikke taler om? Uanset hvilke nye betegnelser for stederne, hvor hjemløse mennesker kan søge husly og støtte, man finder på, er disse steder stadig institutionelle i deres opbygning og funktion og dermed gennemsyret af en magtstruktur, som man ikke bør kunne slippe uden om at forholde sig til i forbindelse med, at man gennemfører en strategi, der skal ændre og forny.

Mennesker, der er hjemløse, er også borgere, borgere i et samfund, der har sin historie og sine aktuelle præferencer. Hjemløse borgere er ikke frit svævende og uden for såvel fortidens som nutidens normer og regler. Derfor er det for nemt og dertil for useriøst ikke at inddrage fortidens og nutidens værdier i diskussionen om, hvordan man sikrer de mennesker, der af den ene eller den anden grund bliver hjemløse, muligheden for et værdigt liv og gør sig tanker om, hvad et værdigt liv er.

PBr

11

Hjemløshed i tiden
efter hjemløsestrategien:
Alle skal med

HJEMLØSHED I TIDEN EFTER HJEMLØSESTRATEGIEN: ALLE SKAL MED

Regeringen fremsatte i efteråret 2013 i publikationen *Alle skal med* en række socialpolitiske målsætninger for de mest udsatte frem mod 2020. En af målsætningerne drejer sig om mennesker, der er hjemløse. Om det står der, at *"I et velfærdssamfund som det danske bør der ikke være mennesker, som er nødt til at leve et liv på gaden eller have gentagne ophold på forsorgshjem eller herberg. Alle borgere i Danmark bør have mulighed for at leve et liv i egen bolig. Det er derfor regeringens ambition at reducere hjemløsheden i Danmark markant."*

Det adskiller sig jo ikke fra de ambitioner, som blev udtrykt i hjemløsestrategien, udover at der dengang blev afsat 500 millioner kroner fordelt over fire år til at nå målet, og at målene var mere eksplicite dengang. Hjemløsestrategien blev gennemført med forskelligt fokus og forskelligt omfang i omkring en femtedel af landets kommuner. Man kan se det som, at der nu er indhentet erfaringer, som skal bruges i alle landets kommuner. Nogle af de erfaringer, evalueringen peger på ganske vanskelige at styre ud fra socialpolitiske ønsker og ambitioner andre, kan være dyre. Det er f.eks., at antallet af hjemløse er afhængigt af forhold i samfundet som økonomi, antallet af betalbare, velegnede boliger og andre mere eller mindre forudsigelige hændelser. Det er, at flere unge bliver hjemløse. Det er, at der skal ydes en ganske omfattende psykosocial støtte for, at en person, der har været hjem-

løs, kan magte at blive boende i en bolig. Og det er, at med stadige stramninger på overførselsindkomstområdet med lavere ydelser og begrænsninger i adgang til førtidspensionering til følge bliver der et øget behov for almindelige og særlige arbejdspladser til mennesker med mangesidige psykosociale vanskeligheder.

Nogle er opgaver, der skal løses lokalt, altså i kommunerne, og nogle af disse vil koste penge og nye arbejdsgange, andre kræver

Forudseenhed, som bygger på dagligdagens fornemmelser og erfaring, på forskning og på tendenser i udlandet, kan hjælpe til at komme nye former for hjemløshed i forkøbet og forhindre eller minimere ny hjemløshed. Det samme kan vilje til at se sammenhænge og erkende og handle på det komplicerede frem for at holde sig til det forenkede.

politiske styring, beslutninger og handlinger, der for at være effektive må brede sig ud over det sociale område. Det er hverken små eller simple udfordringer, der venter, hvis de såkaldte '2020-mål' skal nås. Det er også så omfattende indsats-

ser, at det sagtens kan få sådanne effekter, at spørgsmålet må være, om der fremover både kan forventes en politisk og en folkelig opbakning til indsatsen. I et samfund, hvor der satses stærkt på lave omkostninger til socialt arbejde, hvor effektivitet på arbejdsmarkedet og pænhed på boligmarkedet er idealer, og hvor anderledeshed giver ubehag, er der grund til at bekymre sig om, hvor meget man vil ofre sig for, at en lille gruppe socialt svage borgere får en bedre tilværelse.

Nu skal man jo ikke lade pessimismen styre fremtiden, og det skader vel heller ikke at være realistisk eller endda for den sags skyld

lidt optimistisk. Ser man tilbage på, hvordan det er gået med hjemløshed i det sidste halve århundred, har det gang på gang været sådan, at der er blevet råbt op om grupper af borgere, der på grund af uheldige omstændigheder og samfundets indretninger er blevet hjemløse, og efterfølgende har der været iværksat indsatser, som har virket. Der er så bare sket det, at når en særlig gruppe af hjemløse er blevet hjulpet ud af hjemløsheden, er andre grupper af borgere blevet udsat for udstødelse, og nogle af dem er havnet i hjemløshed.

Forudseenhed, som bygger på en kombination af dagligdagens fornemmelser og erfaring, på forskning og på tendenser i udlandet, kan hjælpe til at komme nye former for hjemløshed i forkøbet og forhindre eller minimere ny hjemløshed. Det samme kan vilje til at se sammenhænge og erkende og handle på det komplicerede frem for at holde sig til det forenkede.

Alle skal med, det er et rigtig og meget idealistisk udsagn. Når det drejer sig om mennesker, der bliver hjemløse, drejer det sig også om børns opvækstvilkår, om forældres muligheder for at være gode forældre, om samfundets omsorg for de børn, der ikke har forældre, der magter opgaven, om skolens indretning og vilje til at have alle børn med, og om den svære overgang for unge, når de selv skal stå med ansvaret for deres liv. Hvis de ti temaer i regeringens sociale 2020-mål ikke ses som hinanden uafhængige mål, men derimod som sammenhængende og et hele, og hvis de får den rette politiske støtte med sig, kan der være grund til en vis optimisme. Og hvis man så dertil lægger år-

vågenhed i forhold til nye udfordringer kan det måske blive helt godt.

PBr

12

Afsluttende betragtninger

AFSLUTTENDE BETRAGTNINGER

Samtidigt med at hjemløsestrategien blev sat i værk, blev der politisk taget et drastisk skridt til ændring af den grundlæggende form på indsatsen over for hjemløshed. Man ville gøre op med den århundredegamle metode, der indebærer at lade første skridt fra ekskluderet hjemløs til inkluderet borger ske gennem ophold i midlertidige boformer, altså herberger og forsorgshjem, hvor der under opholdet er tilbud om resocialiserende foranstaltninger, som kan gøre den hjemløse klar til at flytte i en bolig. I stedet for denne 'trappetrinsmodel' skal sættes 'Housing First'-modellen, altså en indsats, der bygger på at en bolig som det første skridt fulgt op af støtte og resocialiserende foranstaltninger.

Der vil efter denne nye model stadig være behov for herberger, men kun knyttet til en akut og ganske kortvarig indsats, og derfor også meget færre herbergs- og forsorgshjemspladser end tidligere.

Der er tale om et radikalt paradigmeskift, som hjemløsestrategien burde have taget langt mere klart afsæt i. Dernæst burde evalueringen af strategien have gjort langt mere ud af at foreslå veje til implementeringen af den nye model i såvel lovgivningen som i den daglige praksis.

Udgangspunktet for hjemløsestrategien burde have været at undersøge, om lovgivningens krav og retningslinjer svarer til den nye måde at se indsatsen på. Samtidigt burde den kommunale forpligtelse til at tage sig af den hjemløse borger, på linje med kommunens øvrige ansvar for at løse andre sociale problemer, være diskuteret. Ligesom en analyse af forståelsen af hjemløshedens væsen og eksistens burde have været en

forudsætning for at overveje det rigtige at gøre. Endelig var der et naturligt behov for teknisk at undersøge og afprøve de metoder, der knytter sig til 'Housing First'.

Det er desværre kun det sidste, der har været målet med hjemløsestrategien. Og det er ikke nok.

Hvis man vil have 'Housing First', må man nødvendigvis også lægge lige meget vægt på at øge antallet af egnede boliger og at reducere antallet af herbergspladser.

Som lovgivningen på det sociale område er nu, understøttes herberger frem for boliger og støtte i hjemmet. Kommunerne får refunderet halvdelen, op mod 400 mio. kr. årligt af deres udgifter til herbergspladser, mens en anden lovgivning gør det vanskeligt for kommunerne at sikre, at der er egnede boliger til rådighed.

En fremtidig ordning, som bedre passede til 'Housing First', kunne være en fuld kommunal forpligtelse og dermed også kommunalt ansvar for finansiering af de nødvendige, men langt færre herbergspladser, fulgt af statslig øremærket støtte til boliger af et beløb i størrelsesordenen, som refusionen i dag udgør.

Det hjemløse menneske er ikke et menneske, som er et mere anderledes menneske end alle andre. Hjemløshed skabes som følge af forhold, der er fælles for os alle, og hjemløshed har de samme konsekvenser, som i en eller anden form kan ramme os alle. Men det er alligevel ikke helt tilfældigt, hvem der rammes af hjemløshed. Hjemløshed udløses af særligt tunge problemer og medfører lavt værdsat social kapital.

Vi bliver alle, også de af os, der må leve med svære og sammensatte sociale problemer, udsat for den silotænkning, som eksperksamfundet skaber. Der har vi siloen for sundhedsydelse og sundhedstænkning, og dér har vi den for byen og boligen, og dér den for kultur og sport, og dér den for skole og uddannelse og så videre. Det gør det overskueligt at administrere, men vi betaler med en vis pris i form af magtkampe og manglende sammenhæng. Med et mere og mere kompliceret samfund bliver sammenhængen mellem disse siloer også mere og mere vanskelige at få øje på.

Det går for det store flertal af borgerne, men for nogle er det af den ene eller den anden grund vanskeligt at få disse forskellige enheder til at hænge sammen, samtidig med at den enkelte borger, set fra hver af siloerne, bliver reduceret til den del, som lige den silo har forstand på.

Uden et helhedssyn, der inddrager alle sider af samfundslivet og af den enkelte borgers liv, også de sider, som ikke umiddelbart synes relevante, vil man aldrig kunne reducere antallet af hjemløse.

KILDER

Generelt (litteratur, brugt som grundlag for diskussionerne i alle artikler)

Regeringens Hjemløsestrategi – En strategi til at nedbringe hjemløshed i Danmark 2009 - 2012.

Indenrigs. og Socialministeriet, oktober 2009

Statusnotat 2010, Hjemløsestrategien. Rambøll, december 2010

Hjemløsestrategien – Afsluttende rapport. Sammenfatning. Rambøll og SFI, maj 2013

Alle skal med – Målsætninger for de mest udsatte frem mod 2020. Regeringen, september 2013

Hjemløshed i Danmark, National kortlægning 2007. SFI, 2007

Hjemløshed i Danmark, National kortlægning 2009. SFI, 2009

Hjemløshed i Danmark, National kortlægning 2011. SFI, 2011

Hjemløshed i Danmark, National kortlægning 2013. SFI, 2013

Gadesovere

Posefolket. Torben Pilely og Preben Brandt. Projekt UDENFOR, 1998

Access to services by people with severe mental health problems who are homeless. MHE-report, 2013

Natvarmestuer

Natsamaritanen. Nis Petersen, digtsamlingen Nattens pibere, Gyldendal 1926

Unge Hjemløse

Akutklientellet på København Kommunes forsorgshjem Sundholm. Preben Brandt, Ugeskrift for Læger 149:541-4, 1987

Yngre hjemløse i København. Preben Brandt, 1992

Amterne og videreudviklingen af § 105-institutionerne. Amdsrådsforeningen, 1990

Brugere af botilbud. Statistik om hjemløses brug af boformer omfattet af servicelovens § 110, Ankestyrelsen,

EU YOUTH REPORT. EU, 2012

Pursuing Social Justice or Social Cohesion?: Coercion in Street Homelessness Policies in England.

Suzanna Fitzpatrick og Anwen Jones. *Journal of Social Policy*, Cambridge University Press, July 2005

Hjemløse kvinder

SUSY UDSAT 2012 - SUNDHEDSPROFIL FOR SOCIALT UDSATTE I DANMARK. Statens Institut for Folkesundhed (SIF) og Rådet for Socialt Udsatte, 2012

Dødelighed blandt socialt udsatte i Danmark 2007-2012. Statens Institut for Folkesundhed (SIF) og Rådet for Socialt Udsatte, 2013.

SUSY UDSAT – Sundhedsprofil for socialt udsatte i Danmark 2007. Statens Institut for Folkesundhed (SIF) og Rådet for Socialt Udsatte, 2008

Psychiatric disorders and mortality among people in homeless shelters in Denmark: a nationwide register-based cohort study. Sandra Feodor Nielsen, Carsten Rygaard Hjorthøj, Annette Erlangsen og Merete Nordentoft, *The Lancet*, Volume 377, 2011

The State of Men's Health in Europe. Directorate-General for Health & Consumers, 2011.

Housing First

Pathways to Housing: Supported Housing for Street-Dwelling Homeless Individuals With Psychiatric Disabilities. Sam Tsemberis, Ph.D. og Ronda F. Eisenberg, M.A., Psychiatric Services 2000
Byen og de, der er anderledes. Preben Brandt og Rune Gaustad, projekt UDENFOR, 2004

Boliger

Analyse af hjemløsetilbud i Købehavn. Kuben Management (tidl. Kuben Byfornyelse Danmark), 2008

Udvikling af særboliger – fra gaden til egen bolig. Kuben Management (tidl. Kuben Byfornyelse Danmark), 2009,

Mennesker, der er ramt af hjemløshed – Sociale indsatser, der virker. Socialstyrelsen, 2013

Færre helt billige boliger i København. Boligen, marts 2013

Frivillighed

Den frivillige sociale indsats – Frivilligrapport 2012. Center for frivilligt socialt arbejde, Social- og Integrationsministeriet, 2013

Etik

User influence at Section – 110 accommodation facilities for homeless people in Denmark. Stine Hvid Burmølle og Ask Svejstrup Laurberg, SAND/projekt UDENFOR, 2007

Den etiske fordring. K.E. Løgstrup, Gyldendal, 1956



Ravnsborggade 2, 3. • 2200 København N
Tel. +45 33 42 76 00 • info@udenfor.dk • www.udenfor.dk