



Notat vedrørende hjemløsestrategi

Med afsæt i erfaringerne fra de 2 hjemløseprojekter som blev startet i efteråret 2014 og den hidtidige praksis, er dette et notat som danner baggrund for forslag til en samlet strategi i forhold til borgere i hjemløshed. Hjemløsestrategien skal angive retningen for Ballerup 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 et bud på de overordnede mål og principper som skal politisk vedtages, for derefter at udmøntes i handleplaner der tager fat på relevante delproblematikker.

Socialforskningsinstituttets seneste opgørelser over hjemløshedssituationen i Danmark¹ viser, at der for Ballerup Kommunes vedkommende er tale om en problemstilling som i sit omfang skifter karakter.

I opgørelsen for 2013 blev der registreret 65 borgere som hjemløse i Ballerup Kommune og i opgørelsen 2015 blev der registreret 45. Det er især væsentligt at hæfte sig ved faldet i aldersgruppen 18-24 år hvor der er tale om en ændring fra 22 personer i 2013 til 13 personer i 2015.
3 borgere angives til at være "gadesovere"
4 opholder sig på herberg
22 klarer sig midlertidigt hos familie eller venner
Af de borgere der i den seneste opgørelse er ramt af hjemløshed har ca. 20 personer også psykiske problemer og andre 20 har misbrugsproblemer.
I alt 8 personer opgøres til at være psykisk syge misbrugere.

¹ Sfi: "Hjemløshed i Danmark 2015": Benjaminsen, Lars; Hesselberg Lauritzen, Heidi

Hjemløshed og målgruppe:

Den kommunale indsats i forhold til hjemløshed tager helt principielt sit udgangspunkt i Servicelovens § 110 som siger: ***Kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp.***

Indsatsen retter sig imod den gruppe borgere som er omfattet af Socialforskningsinstituttets definition:

”Som hjemløse regnes personer, som ikke disponerer over egen (ejet eller lejet) bolig eller værelse, men som er henvist til midlertidige boalternativer, eller som bor midlertidigt og uden kontrakt hos slægtninge, venner eller bekendte. Som hjemløse regnes også personer uden et opholdssted den kommende nat”.

Grundlæggende regnes en person som hjemløs, hvis han eller hun befinder sig i en eller flere af følgende situationer:

- Personer, der mangler tag over hovedet den kommende nat. Herunder regnes personer som overnatter på gaden, i en trappeopgang, i et skur eller lignende
- Personer, der overnatter på natvarmestue/ værested med nødovernatning
- Personer, der overnatter på et akut/midlertidigt botilbud, som fx herberger eller forsorgshjem
- Personer, der opholder sig på hotel, vandrehjem eller lignende på grund af hjemløshed
- Personer, der bor midlertidigt og uden kontrakt hos venner/bekendte eller familie
- Personer, der bor i midlertidig udslusningsbolig eller lignende uden permanent kontrakt.
- Personer under kriminalforsorgen, der står for at skulle løslades inden for 1 måned uden at der er iværksat en boligløsning
- Personer indlagt på hospital eller på behandlingshjem, der står for at skulle udskrives inden for 1 måned uden at der er iværksat en boligløsning.

Som supplement til denne definition følger en mere præcis beskrivelse af mål-grupperne til de 2 specifikke bostøttemetoder, vi arbejder med i Ballerup.

Målgruppe CTI – Critical time intervention:

- Borgere som har brug for bostøtte i en kritisk overgangsfase, hvor borgeren flytter i egen bolig – fx ved udflytning fra en § 110 boform, udskrivning fra hospital eller behandlingstilbud, eller ved flytning i egen bolig efter en periode at have boet hos familie eller venner.

•Borgere for hvem det forventes, at de gennem en intensiv, tidsbegrænset CTI indsats (9 måneder) vil blive i stand til at klare sig i og fastholde egen bolig med hjælp fra netværk og/eller lokalmiljø, og fra det eksisterende støttesystem fx en eksisterende § 85 indsats.

ICM- Individual casemanagement:

Målgruppen for ICM metoden er borgere med komplekse problemer og et langvarigt behov for mangeartede indsatser. Der er eksempelvis tale om borgere der udover hjemløshed har psykiske problemer og/eller et misbrug. Der er tale om borgere, som både har behov for konkret bostøtte (§ 85 støtte), og som har behov for hjælp til at skabe overblik og sammenhæng i forhold til deres samlede støtte- og behandlingsmæssige indsats, men der er samtidig tale om borgere, som vurderes at være i stand til at profitere af støtte og behandling fra det etablerede system, men som har behov for støtte til at skabe og fastholde kontakten hertil.

ICM indsatsen kan iværksættes både i forhold til borgere som opholder sig og lever på gaden, til borgere som står over for at skulle flytte fra en boform ud i egen bolig, og til borgere som allerede bor i egen bolig.

Der er tale om en indsats, som borgeren er **visiteret til på baggrund af en udredning(VUM)**. ICM indsatsen adskiller sig fra det opsøgende og kontaktskabende arbejde under Hjemløsestrategien ved at målgruppen primært omhandler borgere, som står over for at skulle flytte i egen bolig, og har behov for støtte hertil, eller borgeren som allerede har egen bolig, men som har behov for støtte til at fastholde denne og/eller opholde sig her.

ICM indsatsen adskiller sig fra CTI indsatsen ved at det på baggrund af udredningen af borgeren er vurderet, at borgeren har behov for længerevarende støtte. Formålet med ICM indsatsen er at øge borgerens muligheder for at fastholde egen bolig ved at:

- styrke borgerens sociale kompetencer og ressourcer
- styrke borgerens sociale og familiære netværk
- styrke borgerens integration i lokalsamfundet

Målgruppen for ICM svarer til den målgruppe som efter gældende retningslinjer i dag visiteres til en § 85 indsats i Ballerup Kommune.

Projekterne i Ballerup Kommune.

Siden efteråret 2014 har vi i Ballerup Kommune arbejdet med 2 projekter som på hver deres måde forholder sig til hjemløshed. Det ene er et projekt der har til formål at forankre og implementere erfaringerne fra den nationale hjemløsestrategi, og det andet er et helhedsorienteret ungeprojekt med fokus på målgruppen 18-25 år.

SFI's undersøgelser på hjemløseområdet dokumenterer, at kombinationen af Housing first tankegangen og den rigtige bostøtte medvirker til, at flere borgere som under normale forhold ellers ofte ville miste deres bolig igen, i langt højere grad lykkes med at fastholde boligen². Undersøgelserne viser også, at et større antal borgere får held til at arbejde med andre af deres udfordrende livsomstændigheder, når først boligen er sikret. Der er således

² <http://socialstyrelsen.dk/voksne/hjemloshed>

god grund til at antage, at man med denne indsats kan vende den negative spiral for nogle af vores socialt mest udsatte medborgere, med en betydelig samfundsøkonomisk gevinst til følge.

En samfundsøkonomisk analyse viser, at de tre bostøttemetoder, der er tilknyttet Housing First-tilgangen, er cost-effektive metoder. Det vil sige, at metoderne i udgangspunktet kan forventes at give en betydelig samfundsøkonomisk gevinst efter et par år.

Dertil kommer også en øget livskvalitet for borgerne i form af egen bolig, færre hospitalsindlæggelser, mindre behov for misbrugsbehandling m.v.

Det er nødvendigt, at kommunerne evner at have tålmodighed i forhold til at se resultaterne vokse frem. To af bostøttemetoderne er tids-ubegrænsede og skal måles på den livslange effekt for borgeren og kommunens økonomi (ICM og ACT).

Kilde: Samfundsøkonomisk analyse af metoder – Hjemløsestrategien, Rambøll og Sfi 2013

Vi har i projektperioden arbejdet med 2 af de 3 bostøttemetoder.

CTI-indsatsen koster i gennemsnit 31.000 kr. pr forløb i bostøtte, svarende til 3 timers individuel støtte pr. uge – men giver året efter indsatsen bliver igangsat, en nettogevinst for stat og kommune tilsammen på 98.000 kr. pga. reduceret brug af øvrige indsatser.

ICM-indsatsen koster i gennemsnit 113.000 kr. pr forløb, men når der tages højde for den reducerede brug af øvrige indsatser, koster indsatsen netto kun 45.000 kr. pr. borger.

Kilde: Sfi og Rambølls analyser.

Hjemløseprojekternes fokusområder og erfaringer. Opstillede mål fra Ballerup Kommunes oprindelige puljeansøgninger

Forankrings- og implementeringsprojektet har haft til formål at:

- Sikre at målgruppen for projektet får en permanent bolig og at målgruppen formår at fastholde denne bolig. Dette indebærer, at der skal findes, skabes og opdyrkes relevante boliger i kommunen til målgruppen.
- Målgruppen skal fastholdes i egen permanent bolig med det sigte, at der sammen med målgruppen arbejdes med andre parametre også – eksempelvis misbrugsbehandling, uddannelse, job, økonomi, helbred, fritid etc. – med henblik på, at målgruppen på lang sigt opnår en tilknytning til arbejdsmarkedet, føle sig klar til at tage uddannelse, eller få afklaret sine behov og kompetencer i forhold til deres mentale og fysiske formåen.
- Der er udarbejdet en hjemløsestrategi, der sikrer, at der sker en strategisk og koordineret indsats for de hjemløse i Ballerup Kommune. Strategien er implementeret i organisationen, så der arbejdes ud fra fælles forståelse og mål i indsatsen.

- Kommunen tænker forebyggende i indsatsen overfor de hjemløse og der arbejdes koordineret og samarbejdende både internt i kommunen og med andre relevante instanser.
- Der er indsamlet og opnået viden om hjemløshed generelt og kommunalt og indsatser i forbindelse med hjemløshedsprojektet er implementeret.
- Der er sket et grundlæggende kulturskifte i den måde, der arbejdes med hjemløse på fra boligparathed til Housing First. Det gælder på alle niveauer i organisationen fra bostøttemedarbejdere til kommunens boliganvisning, Ydelser etc.
- Der er fundet og/eller oprettet egnede boliger til de hjemløse, der indgår i projektet

Sideløbende hermed har vi indenfor samme projektorganisering arbejdet med en helhedsorienteret ungeindsats hvor målene var:

- Ungeprojektet har til formål at få udarbejdet en samlet, tværfaglig og koordineret indsats, der inddrager alle berørte områder i kommunen og eksterne samarbejdspartner, så der kan ydes en samlet indsats overfor det voksende antal unge hjemløse i kommunen og de udsatte unge i risiko for at blive hjemløse.
- Ungeprojektet i Ballerup har endvidere som mål at sikre en permanent bolig til målgruppen, og at målgruppen formår at fastholde denne bolig. Dette indebærer, at der skal tilvejebringes og etableres relevante boliger i kommunen til målgruppen.
- Projektet har desuden som mål at stoppe nytilgangen af unge hjemløse ved at arbejde tværfagligt og systematisk med udsatte unge, så de kommer godt på vej hvad angår bolig, uddannelse og i sidste ende beskæftigelse.
- Hjemløshed er ofte koblet med andre problematikker, som der også skal arbejdes med sammen med målgruppen – eksempelvis misbrug, økonomi, helbred, netværk, uddannelse, job, etc. Målet er, at målgruppen får afklaret behov og kompetencer i forhold til deres mentale og fysiske formåen, opnår kontrol over eventuelt misbrug, bliver uddannelsesparate og dermed på lang sigt bliver i stand til at opnå en tilknytning til arbejdsmarkedet.

I forbindelse med udarbejdelsen af forslag til strategi har der været anledning til at vurdere effekten af projektet. Overordnet set er der en meget høj grad af målopfyldelse i forankrings- og implementeringsprojektet. Dette vil blive belyst i en afsluttende evaluering.

Ungeprojektet har lidt under et fravær af repræsentanter for C-bur i projektorganiseringen. Det har medvirket til, at det forebyggende aspekt ikke i tilstrækkelig grad er tilgodeset.

Det har været afgørende for forankringsprojektets fremdrift, at der har været klare aftaler imellem myndighedsområdet og de eksterne operatører. Der er derfor på et tidligt tidspunkt udarbejdet følgende forslag til:

Arbejdsgang og Visitationsprocedure til hjemløseindsats i Ballerup Kommune.

Proceduren er gældende i sammenhæng med den besluttede hjemløsestrategi i Ballerup Kommune.

Målgruppe:

Personer, som ikke disponerer over egen (ejet eller lejet) bolig eller værelse, men som er henvist til midlertidige boalternativer, eller som bor midlertidigt og uden kontrakt hos slægtninge, venner eller bekendte. Som hjemløse regnes også personer uden et opholdssted den kommende nat.

Desuden regnes som hjemløse personer, som befinder sig under kriminalforsorgen, psykiatriske hospitaler og behandlingsinstitutioner for stofmisbrugere eller lignende tilbud, hvis der er tale om personer, der skal løslades eller udskrives **uden at have en bolig til rådighed, og uden at der er iværksat en boligløsning forud for udskrivningen.**

I forhold til Ungeindsats vil der i langt overvejende grad være tale om unge aktivitetsparate med andre problemer end hjemløshed.

Også såkaldt 'funktionelt hjemløse' regnes som hjemløse. Det er personer som sover på gaden eller benytter herberger, forsorgshjem, natvarmestuer o.l. men som har egen bolig, de ikke kan benytte pga. sociale eller psykiske problemer.

Hjemløseindsatsen er ikke en alternativ boliganvisning. Indsatsens målgruppe er som beskrevet her og i forslag til strategi. Kun borgere der indgår aftale om en bostøtteindsats kan komme i betragtning. Der skal endvidere være tale om borgere hvor Ballerup Kommune efter gældende praksis defineres som handlekommune

Ydelse:

I forbindelse med hjemløseindsatsen i Ballerup Kommune kan man blive visiteret til en ungeindsats hvis man er under 25 år og alm. bostøtteindsats hvis man er over 25 år.

I begge indsats arbejdes der med 2 typer af bostøtteindsats: ICM (individual case management), eller CTI (critical time intervention) *Se særskilt beskrivelse af bostøttemetoderne.*

Det er aftalt, at når borgeren er visiteret til en hjemløseindsats, så er det et tilbud der er at sammenligne med indsats efter servicelovens § 85 og dermed er borgeren også omfattet af den persongruppe, der skal have til-

budt en handleplan efter § 141 i serviceloven og hvor der tildeles en koordinerende sagsbehandler.

Samarbejdet med og omkring de unge under 25 år organiseres indenfor rammerne af Socialstyrelsens særligt anbefalede samarbejdsmodel. *Se særskilt beskrivelse af samarbejdsmodellen.*

Udarbejdelse af handleplaner efter Serviceloven § 141 er en kommunal myndighedsopgave som udføres i Social vejledning, og skal tilbydes personer med betydeligt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne **og personer med alvorlige sociale problemer, der ikke eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig**, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder. Borgeren er ikke forpligtet til at modtage tilbuddet om en handleplan.

Både i forhold til CTI (critical time intervention) og ICM (individuale case management) forudsættes det, at der har været myndigheds deltagelse i visitationen.

De eksemplariske forløb består af komponenterne: VUM, § 141 handleplan, bostøtte enten som CTI eller ICM som er en § 85 ydelse. § 141 handleplanen bliver retningsgivende for form og indhold i samarbejdet og for unge under 25 år organiseres samarbejdet efter Samarbejdsmodellens principper.

Social Vejledning varetager opgaven at udfærdige VUM på alle borgere der indstilles til Hjemløseprojekterne.

Det betyder, at fremgangsmåden er som flg:

Indstilling til projektet sendes til Frontteamet i Social Vejledning der i dialog med projektlederen for hjemløseprojekterne foretager den første screening på, om det umiddelbart ser ud til at være en sag til hjemløseprojektet. Sagen gives herfra videre til den sagsbehandler, der udarbejder VUM. På baggrund af VUM vurderes det om der tilbydes handleplan efter § 141 og om handleplanen indeholder initiativer rettet imod borgerens hjemløshed. Borgeren kan indstilles til hjemløseindsats efter §85.

Procedure trin for trin:



Trin 1.

- Samarbejdspartnere kan rette henvendelse om borgere til (projektlederen) eller til frontteamet i Social Vejledning. (se screeningsredskaber)

- Herefter foretages i Social Vejlednings frontteam en foreløbig vurdering på baggrund af indstillersens beskrivelse af borgerens situation.

-Her vil der særligt blive fokuseret på flg:

1. Boligsituation
2. Økonomi / gæld
3. Evt. Misbrug
4. Evt. psykiske lidelser
5. Arbejdsmarkeds – eller uddannelsesperspektiv
6. Øvrige relevante sociale forhold (modtager borgeren støtte pt.)
7. Perspektiv for bostøtteindsatsen

Indstilleren skal endvidere foretage en vurdering af "akutheden" i sagen.

- Er der tale om borgere under 18 skal gældende regler om inddragelse af forældremyndighedsindehaver og barnet overholdes.

Trin 2.

- Skønnes borgeren fortsat at være i målgruppen til en hjemløseindsats, formidles indstillingen til sagsbehandler i Social teamet og der indledes en udredning efter VUM. (For borgere som er på Herberg se den interne procedure omkring fordeling af sager)

Trin 3.

- Såfremt det efter udredningen vil være relevant, tilbydes borgeren en handleplan efter § 141. Borgerens hjemløshedsproblematik indføres som et indsatsområde i handleplanen.
- I de tilfælde hvor der besluttet at iværksætte en bostøtteindsats, afholdes der hurtigst muligt et møde imellem den koordinerende sagsbehandler, indstilleren og den bostøttemedarbejder der er blevet tildelt sagen. (Projektleder for hjemløseprojektet inviteres). På dette møde afstemmes forventninger til samarbejdet. Første møde med kontaktperson og den koordinerende sagsbehandler skal bl.a. danne grundlag for konkretisering af handleplan efter servicelovens § 141, herunder et overblik over, hvem der er relevante samarbejdspartnere i netop denne borgers sag. Mål og handlinger skrives i handleplanen. Det skal også aftales, hvad de næste skridt er og hvem gør hvad (f.eks. at bostøttemedarbejderen /kontaktpersonen arbejder med her og nu problematikker og den koordinerende sagsbehandler danner sig et overblik over mulige samarbejdspartnere på dette trin i sagen, f.eks. Jobcenter og Ydelser og Psykiatrisk Center). Der kan så aftales, at der indkaldes til første koordinerende møde med borgeren. Formål med mødet skal være klart. Som første koordinerende møde kan det

sagens være med henblik på at skadereducere og senere i forløbet kan det have et mere langsigtet perspektiv.

Der er udarbejdet procedure for den interne arbejdsgang i Social vejledning.

Den koordinerende sagsbehandler koordinerer sagen i forhold til den kommunale indsats (se selvstændig beskrivelse), og sikrer koordination imellem myndigheder.

Kontaktpersonen / bostøttemedarbejderen koordinerer den tætte indsats for borgeren (se selvstændig beskrivelse).

Arbejdsgangsbeskrivelsen skal ses i sammenhæng med den samarbejdsmodel, som Socialstyrelsen forudsætter anvendt i projektperioden.

Forankring og volumen

Det estimeres at der på årsplan vil være behov for at kunne arbejde med ca. 20 sager. Det anbefales derfor, at der fremover allokeres 2 årsværk til hjemløseindsatser. Det ene årsværk målrettes til CTI indsatserne og forankres i Brydehuset. Det andet årsværk foreslås forankret i Socialpsykiatrien målrettet ICM indsatserne. Målgruppen for denne type indsats har ofte en psykiatrisk diagnose som dominerende problemstilling og der vil på den måde være tale om borgere hvis profil ligger meget tæt på de borgere som i dag modtager § 85 støtte igennem socialpsykiatrien.

På denne måde lægges der op til, at hjemløseindsatsen i Ballerup Kommune er en samarbejdsform som udspiller sig i et ligeværdigt samarbejde imellem flere parter i kommunen.