



**Socialstyrelsen**

# Styrket implementering af Housing First

Erfaringer fra danske kommuner

Juni 2021

---

**Viden til gavn**

Publikationen er udgivet af  
Socialstyrelsen  
Edisonsvej 1  
5000 Odense C  
Tlf: 72 42 37 00  
E-mail: [info@socialstyrelsen.dk](mailto:info@socialstyrelsen.dk)  
[www.socialstyrelsen.dk](http://www.socialstyrelsen.dk)

Indhold udarbejdet af Socialstyrelsen.  
Udgivet juni 2021

Download eller se rapporten på  
[www.socialstyrelsen.dk](http://www.socialstyrelsen.dk).

Der kan frit citeres fra rapporten med angivelse  
af kilde.

Digital ISBN: 978-87-94059-46-6

# Indhold

<b>Forord</b> .....	<b>2</b>
<b>Indledning</b> .....	<b>3</b>
<b>Opsamling</b> .....	<b>4</b>
<i>Status på udbredelsen af Housing First-tilgangen</i> .....	4
<i>Faktorer for en styrket implementering af Housing First-tilgangen</i> .....	5
<b>Udbredelsen af Housing First</b> .....	<b>8</b>
Status på udbredelsen af Housing First-tilgangen .....	9
<i>Et øjebliksbillede på udbredelsen af Housing First-tilgangen</i> .....	9
<i>Karakteristika ved mennesker, der har fået en Housing First-baseret indsats</i> .....	11
<i>Udfordringer for en styrket implementering af Housing First-tilgangen</i> .....	12
<b>Styrket implementering af Housing First-tilgangen</b> .....	<b>14</b>
Incitamentet for at implementere Housing First-tilgangen .....	14
<i>Det er et vilkår, at der skal være de nødvendige boliger til rådighed i kommunerne</i> .....	14
<i>Kommunerne skal se Housing First som en virksom tilgang til at nedbringe antallet af mennesker i hjemløshed</i> .....	15
<i>National strategi kan tilskynde kommunerne til implementering af Housing First-tilgangen</i> 15	
Kommunernes tilrettelæggelse af Housing First-tilgangen .....	18
<i>Den ledelsesmæssige beslutning i kommunerne bør omfatte hele målgruppen af mennesker i hjemløshed</i> .....	18
<i>Systematisk tilrettelæggelse af Housing First-tilgangen ud fra målgruppens behov</i> .....	19
<i>Forskellige vidensbehov hos de forskellige aktører inden for Housing First-tilgangen</i> .....	20
<i>Integrering af Housing-First-tilgangen som en del af kommunernes øvrige tilbud</i> .....	21
<i>Kommunerne kan ikke gøre det alene og har brug for et velfungerende samarbejde med eksterne aktører</i> .....	22
<b>Litteraturliste</b> .....	<b>25</b>
<b>Bilag 1 – Om spørgeskemaundersøgelsen</b> .....	<b>27</b>
<b>Bilag 2 – Om interviewundersøgelsen</b> .....	<b>30</b>
<b>Bilag 3 – Definition af hjemløshed</b> .....	<b>31</b>

# Forord

I aftalen om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet for 2020-2023 er det besluttet at gennemføre en vidensafdækning med henblik på at styrke implementeringen af Housing First-tilgangen i Danmark.

Vidensafdækningen består af to rapporter.

Denne rapport udgør den anden del af vidensafdækningen. Rapporten præsenterer en status på udbredelsen af Housing First-tilgangen i Danmark og faktorer, der kan understøtte en styrket implementering af Housing First-tilgangen.

Rapporten bygger på viden fra en spørgeskemaundersøgelse, interviews med udvalgte kommuner og erfaringer i Socialstyrelsens rådgivningsfunktion på hjemløshedsområdet (herefter Socialstyrelsens rådgivningsfunktion) fra samarbejdet med en række kommuner og § 110-boformer om implementering af Housing First-tilgangen.

Den første rapport '*Styrket implementering af Housing First – erfaringer fra udvalgte lande*' blev udgivet i december 2020 og kan downloades fra Socialstyrelsens hjemmeside. Rapporten fokuserer hovedsageligt på erfaringer fra Finland og Norge, som har haft stor succes med at nedbringe antallet af mennesker i hjemløshed bl.a. med afsæt i anvendelsen af Housing First-tilgangen.

De to rapporter i vidensafdækningen er en del af det materiale, der danner grundlag for et regeringsoplæg på hjemløshedsområdet i 2021.

God læselyst!

# Indledning

Housing First-tilgangen blev introduceret i Danmark i 2009 med lanceringen af Hjemløsestrategien (2009-2013).

---

*Housing First er en helhedsorienteret tilgang, hvor mennesker i hjemløshed tilbydes en permanent bolig i almindeligt byggeri og samtidig modtager specialiseret social støtte. Formålet er at stabilisere boligforholdet som udgangspunkt for, at der kan arbejdes med andre problemstillinger ud fra det enkelte menneskes ønsker, håb og drømme.*

---

Evalueringen af Hjemløsestrategien bekræftede international viden om, at Housing First-tilgangen markant øger muligheden for at komme ud af hjemløshed. Resultaterne fra afprøvningen af Housing First-tilgangen i forbindelse med Hjemløsestrategien viste, at otte til ni ud af ti mennesker, som blev tilbudt en indsats baseret på Housing First-tilgangen, efterfølgende var i stand til at bo og forblive i egen bolig (Rambøll og SFI, 2013a).

Siden Hjemløsestrategien har der været et kontinuerligt fokus på at udbrede Housing First-tilgangen i flere nationale initiativer på hjemløshedsområdet, senest med Handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed (2018-2021). Som en del af handlingsplanen er der i 2020 udarbejdet nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed i overensstemmelse med Housing First-tilgangen. Retningslinjerne beskriver lovgivning og giver anbefalinger til praksis inden for temaerne: forebyggelse af hjemløshed, organisering og samarbejde samt bolig- og borgerrettede indsatser (Socialstyrelsen, 2020b).

En evaluering fra 2020 af udbredelsen af Housing First (Benjaminsen et al., 2020) viste en stor variation i kommunernes implementering og forankring af Housing First-tilgangen, fra kommuner med en delvis eller begrænset implementering til kommuner med en stærk implementering af Housing First-tilgangen. Evalueringen identificerede især tre forudsætninger for en stærk og vellykket implementering:

- Systematisk praksis for at tilbyde mennesker i hjemløshed social støtte efter de specialiserede støttemetoder, der indgår i Housing First-tilgangen
- Systematisk tilvejebringelse af boliger til indsatsen
- Organisering og samarbejde mellem relevante aktører

Der er med afsæt i denne viden foretaget en vidensafdækning af praksis, og nærværende rapport præsenterer en status på udbredelsen af Housing First-tilgangen samt anvendelsen af de tre specialiserede støttemetoder CTI (Critical Time Intervention), ICM (Intensive Case Management) og ACT (Assertive Community Treatment), som anvendes i Danmark inden for Housing First-tilgangen. Derudover præsenteres viden fra praksis om faktorer, der kan understøtte en styrket implementering af Housing First-tilgangen.

Rapporten er baseret på følgende videnskilder:

- En spørgeskemaundersøgelse om kommunernes indsats til mennesker i hjemløshed i perioden 1. juli 2019 – 30. juni 2020. Resultaterne fra undersøgelsen er baseret på 81 kommuners besvarelse af spørgeskemaundersøgelsen. En beskrivelse af spørgeskemaundersøgelsen findes i bilag 1.

- Interviews med tre kommuner, hvoraf to anvender Housing First-tilgangen, og én kommune ikke anvender Housing First-tilgangen. Der er gennemført ti fokusgrubeinterviews med 29 kommunale repræsentanter – herunder politikere, ledere og medarbejdere fra relevante fagområder samt to borgere, der har fået en Housing First-baseret indsats. Bidragene afrapporteres i anonymiseret form. En nærmere beskrivelse af interviewundersøgelsen findes i bilag 2.
- Viden fra Socialstyrelsens rådgivningsfunktion, som har mere end ti års erfaring med udmøntning af nationale initiativer på hjemløshedsområdet, og som herigennem har samarbejdet med en lang række kommuner og § 110-boformer om omlægning af praksis til Housing First-tilgangen.

## Opsamling

Det er mere end ti år siden, at Housing First-tilgangen blev introduceret i Danmark, og der har siden været et kontinuerligt fokus på at udbrede Housing First-tilgangen i flere nationale initiativer. Der foreligger allerede omfattende viden om effekten af Housing First-tilgangen og forudsætningerne for en succesfuld implementering af denne tilgang. Bl.a. er der i 2020 udarbejdet en evaluering af udbredelsen af Housing First-tilgangen (Benjaminsen et al., 2020).

Denne rapport supplerer den allerede eksisterende viden med faktorer, der kan understøtte udbredelsen af Housing First-tilgangen til en større andel af målgruppen af mennesker i hjemløshed i de kommuner, der arbejder med Housing First-tilgangen, samt en udbredelse til flere kommuner. Rapporten præsenterer resultaterne af en vidensafdækning, der omfatter en spørgeskemaundersøgelse<sup>1</sup>, interviews med udvalgte kommuner<sup>2</sup> og erfaringer fra Socialstyrelsens rådgivningsfunktion.

### Status på udbredelsen af Housing First-tilgangen

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at udbredelsen af Housing First-tilgangen fortsat kan styrkes:

- Der er potentiale for en stærkere implementering af Housing First-tilgangen i de kommuner, der allerede arbejder med tilgangen, både hvad angår andelen af borgere i hjemløshed, der modtager en Housing First baseret indsats i kommunerne, implementering af alle de specialiserede støttemetoder, og hvad angår indsatser, der matcher borgernes behov.
- Der kan endvidere være et potentiale for, at Housing First-tilgangen udbredes til flere kommuner.

På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen vurderes det, at ca. otte pct. af mennesker i hjemløshed i perioden 1. juli 2019 – 30. juni 2020 har modtaget en Housing First-baseret indsats med en af de specialiserede støttemetoder, CTI, ICM eller ACT. Disse otte pct. er fordelt på 39 kommuner, der repræsenterer 81 pct. af den hjemløshedspopulation, som

---

<sup>1</sup> Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen er baseret på 81 kommuner, der har gennemført hele spørgeskemaundersøgelsen.

<sup>2</sup> Resultaterne fra interviewundersøgelsen er baseret på ti fokusgrubeinterviews med 29 kommunale repræsentanter herunder politikere, ledere og medarbejdere samt to borgere, der har fået en Housing First-baseret indsats.

spørgeskemaundersøgelsen dækker<sup>3</sup>. Tilgangen anvendes således til en begrænset andel af målgruppen i disse kommuner.

I de 39 kommuner, hvor der anvendes en Housing First-baseret indsats med en af de specialiserede støttemetoder, er især CTI-metoden udbredt. CTI er en metode målrettet mennesker med problemstillinger af lettere til middelsvår kompleksitet. Ifølge spørgeskemaundersøgelsen ses en tendens til, at kommunerne har anvendt både CTI og ICM over for mennesker med problemstillinger af større kompleksitet, end metoderne foreskriver. Spørgeskemaundersøgelsen viser således, at mennesker i hjemløshed ikke altid får den Housing First-baserede indsats, der modsvarer deres behov.

Spørgeskemaundersøgelsen bekræfter eksisterende viden om, at jo færre af de specialiserede støttemetoder, kommunerne anvender, desto større er risikoen for, at metoderne anvendes til mennesker, der falder uden for målgruppen for den specifikke metode (Benjaminsen et al., 2020).

Endvidere fremgår det af spørgeskemaundersøgelsen, at en række kommuner i regi af Housing First-tilgangen har anvendt anden form for social støtte efter servicelovens § 85 i stedet for de specialiserede støttemetoder. Der er ikke kendskab til, hvorvidt denne indsats indeholder de centrale elementer fra Housing First-tilgangen, der er forudsætningen for at opnå den effekt for målgruppen, som Housing First-tilgangen har evidens for (fx et lavt caseload, hvor et forholdsvist lavt antal borgere tilknyttes den enkelte socialfaglige medarbejder). Når anden social støtte efter servicelovens § 85 inkluderes i opgørelsen af antal kommuner, der har tilbudt en Housing First-baseret indsats, øges antallet af kommuner fra 39 til 50. Disse 50 kommuner repræsenterer 85 pct. af den hjemløshedspopulation, som spørgeskemaundersøgelsen dækker<sup>4</sup>.

### Faktorer for en styrket implementering af Housing First-tilgangen

I spørgeskemaundersøgelsen fremhæver kommunerne følgende tematikker som væsentlige udfordringer for implementeringen af Housing First-tilgangen<sup>5</sup>.

- Relevante boliger til rådighed til borgere i hjemløshed
- Samarbejde på tværs af relevante fagområder internt i kommunerne og på tværs af sektorer
- Kendskab til Housing First-tilgangen som en virksom tilgang
- Den politiske og ledelsesmæssige prioritering af Housing First-tilgangen i kommunerne og på nationalt niveau
- Økonomisk incitament for anvendelsen af Housing First-tilgangen

Kommunerne fremhæver især adgangen til relevante boliger som en væsentlig forudsætning for at kunne arbejde med Housing First-tilgangen.

---

<sup>3</sup> Hjemløshedspopulationen henviser til det antal af borgere i hjemløshed, der er hjemmehørende i de 81 kommuner, og udgør i alt 5.833 mennesker i hjemløshed ved den nationale kortlægning af hjemløshed i 2019. Samlet var der i den nationale kortlægning i uge 6, 2019 registreret 6.341 mennesker i hjemløshed (Benjaminsen, 2019).

<sup>4</sup> Hjemløshedspopulationen henviser til det antal af borgere i hjemløshed, der er hjemmehørende i de 81 kommuner, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, og udgør i alt 5.833 mennesker i hjemløshed ved den nationale kortlægning af hjemløshed i 2019. Der er en risiko for overestimering af andelen, når beregningen tager udgangspunkt i de 81 kommuner i stedet for 98 kommuner. Samlet var der i den nationale kortlægning i uge 6, 2019 registreret 6.341 mennesker i hjemløshed.

<sup>5</sup> Tematikkerne er konstrueret og udvalgt på baggrund af kommunernes beskrivelser af de tre væsentligste fremmere og hæmmere for implementeringen af Housing First-tilgangen i egen kommune. Der er således også nævnt andre emner end dem, der fremgår af oversigten.

### *Hvad kan styrke kommunernes incitament for at implementere Housing First-tilgangen?*

Spørgeskema- og interviewundersøgelsen indikerer, at flere forhold er vigtige for kommunernes incitament for at implementere Housing First-tilgangen. Det gælder både for kommuner med en delvis implementering af Housing First-tilgangen i forbindelse med en udvidet anvendelse heraf og for nye kommuner, der implementerer Housing First-tilgangen.

- Det er en forudsætning for implementeringen af Housing First-tilgangen, at kommunerne råder over relevante og betalelige boliger til mennesker i hjemløshed. Der er brug for at styrke kommunernes overblik over boligmassen som udgangspunkt for, at kommunerne kan sikre et tilstrækkeligt antal boliger og en varieret boligmasse, der matcher målgruppens boligmæssige behov.
- Det har betydning for kommunernes implementering af Housing First-tilgangen, at de ser Housing First som en virksom tilgang til at nedbringe og forebygge antallet af mennesker i hjemløshed, at de ser det som en langsigtet investering og kender de økonomiske gevinster, samt at de kender omfanget af hjemløsheden i kommunen. Dette kan tilsammen understøtte incitamentet for en lokal politisk prioritering af Housing First-tilgangen.
- En national og tværministeriel strategi kan bidrage til en fælles prioritering af Housing First-tilgangen og kan med fordel have fokus på at styrke kendskabet til Housing First-tilgangens elementer og investeringspotentialer hos de kommunale beslutningstagere.

Selvom der i en årrække har været et kontinuerligt fokus på at udbrede Housing First-tilgangen via en række nationale initiativer, nævner flere kommuner i spørgeskemaundersøgelsen betydningen af en politisk prioritering af Housing first-tilgangen. Dette bekræftes i interviewundersøgelsen, hvor der efterspørges mere tydelige nationale krav til aktørerne på hjemløhedsområdet om, at Housing First er *tilgangen* til at arbejde med mennesker i hjemløshed.

Dette matcher erfaringen fra Socialstyrelsens rådgivningsfunktion om, at flere kommuner efterspørger en tværministeriel, national prioritering af Housing First-tilgangen, som det er kendt fra Finland og Norge, hvor der er fokus på såvel de sociale indsatser som løsning af de bolig-mæssige udfordringer i kommunerne.

### *Hvad kan styrke kommunernes tilrettelæggelse af Housing First-tilgangen?*

Der er i spørgeskema- og interviewundersøgelsen identificeret en række opmærksomhedspunkter, der kan styrke eller understøtte implementeringen af Housing First-tilgangen i de enkelte kommuner. Opmærksomhedspunkterne er både relevante for kommuner, der ønsker at udvide anvendelsen af Housing First-tilgangen og kommuner, der står over for implementering af Housing First-tilgangen.

- Det er væsentligt, at den ledelsesmæssige beslutning i kommunerne om anvendelsen af Housing First-tilgangen omfatter hele målgruppen af mennesker i hjemløshed, så der sikres fokus på at anvende tilgangen til en større andel af mennesker i hjemløshed uanset hjemløshedssituation.
- Det er væsentligt, at implementeringen af de specialiserede støttemetoder matcher målgruppen af mennesker i hjemløshed i de enkelte kommuner, således at kommunerne har de relevante indsatser tilgængelig.



- Lokale data / ledelsesinformation kan give kommunerne overblik over de lokale forhold og målgruppens behov, samt understøtte kommunerne i implementeringen og tilrettelæggelsen af Housing First-tilgangen.
- Housing First-tilgangen er mere end en social indsats. Det er også en række kerneprincipper, der udgør et værdisæt, som skal afspejles i den måde, kommunerne møder borgerne på. Som led i implementeringen af Housing First-tilgangen er det væsentligt, at kerneprincipperne omsættes til en lokal praksis, så alle har en forståelse af egen rolle i den samlede indsats til målgruppen.
- Når den Housing First-baserede indsats integreres med kommunernes øvrige sociale tilbud, kan der være behov for at gennemgå fx arbejdsgangs- og målgruppebeskrivelser for indsatser til overlappende målgrupper, der i den daglige praksis understøtter fagpersonerne i, at borgerne får den rette sociale støtte og boligtilbud. Her kan de nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed understøtte kommunerne.
- En styrket implementering af Housing First-tilgangen forudsætter et styrket kendskab til værdisættet om bl.a. den tidlige boligindsats hos eksterne aktører som fx regionspsykiatrien og Kriminalforsorgen. De nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed beskriver eksempler på god praksis i forbindelse med fx risikofyldte overgange, som med fordel kan styrkes på tværs af aktørerne.

# Udbredelsen af Housing First

Forskningen viser stærk evidens for, at en indsats baseret på Housing First-tilgangen kan hjælpe mennesker ud af en hjemløshedssituation<sup>6</sup>. Housing First-tilgangen bidrager til at afslutte hjemløshed i mindst otte til ni ud af ti tilfælde (Rambøll og SFI, 2013a). Forskningen viser også, at en Housing First-tilgang, der er loyal over for kerneprincipperne, som er oplyst nedenfor, opnår de bedste resultater (Pleace, 2019).

Kerneprincipperne i Housing First-tilgangen er:

- Boligen som en basal menneskeret
- Respekt, empati og medmenneskelighed over for alle mennesker
- En forpligtelse til at arbejde med mennesker, så længe de har behov
- Selvstændige boliger i almindeligt byggeri
- Adskillelse af bolig og støttetilbud
- Udgangspunkt i det enkelte menneskes behov og selvbestemmelse
- Recovery-orientering<sup>7</sup>
- Skadesreduktion

Housing First er en helhedsorienteret tilgang, hvor mennesker i hjemløshed tilbydes en permanent bolig i almindeligt byggeri og samtidig modtager specialiseret social støtte. Egen bolig, dvs. en bolig med fast og tidsubegrænset lejekontrakt, tilbydes tidligt i et indsatsforløb, frem for at det er indsatsens mål. Men boligen kan ikke stå alene. Den individuelle støtte er en forudsætning for, at mennesker med komplekse, sociale problemer kan *bo* og *forblive* i egen bolig og opnå øget livskvalitet (Pleace, 2019).

Housing First-tilgangen indebærer således to perspektiver: at hjælpe mennesker ud af en akut hjemløshedssituation og at forebygge en tilbagevenden til hjemløshed (Socialstyrelsen, 2020b).

Den sociale støtte består af socialpædagogisk og praktisk støtte i hverdagen samt støtte til at sikre en sammenhængende indsats gennem etablering og fastholdelse af kontakt til offentlige myndigheder, behandlingstilbud mv. Den sociale støtte i Housing First-tilgangen er baseret på de specialiserede støttemetoder CTI<sup>8</sup>, ICM<sup>9</sup> og ACT<sup>10</sup> (Pleace, 2019). De specialiserede støttemetoder er målrettet mennesker med forskellige behov og er et supplement til kommunernes øvrige tilbud til målgruppen, når der er brug for en støtte med højere intensitet og fleksibilitet, end hvad der kan rummes i normalindsatsen.

Housing First har sit udspring i USA, hvor tilgangen blev udviklet i begyndelsen af 1990'erne. I dag er det en udbredt tilgang i arbejdet med mennesker i hjemløshed i mange lande (Pleace, 2019).

---

6 Se bilag 3 for den danske definition af hjemløshed og hjemløshedssituationerne.

7 Recovery betyder 'at komme sig'. I en personlig recovery-proces er det individets egen idé om trivsel i tilværelsen, som er omdrejningspunktet. Derfor er det et vigtigt udgangspunkt i recovery, at de fagprofessionelle inddrager borgeren og borgerens ønsker, håb og drømme i samarbejdet (Vidensportalen, 2017).

8 CTI er en case-management-metode. Fokus er at sikre en god overgang fra institutionslignende bolig eller opholdssted til egen bolig. Målgruppen er borgere med lettere eller middelsvære problemstillinger, som vurderes at kunne profitere af en indsats, der varer ni måneder. (Vidensportalen, 2020b).

9 ICM er en case-management-metode. Målgruppen er mennesker med komplekse problemstillinger, som vil kunne få udbytte af øget støtte og koordinering. ICM er i udgangspunktet tidsubegrænset (Vidensportalen, 2019).

10 ACT er en fleksibel støttemetode, som fokuserer på at give meget udsatte mennesker i hjemløshed en helhedsorienteret støtte. ACT-indsatsen er organiseret som et tværfagligt team, og støtten gives i borgerens hjem eller der, hvor borgeren opholder sig. ACT-indsatsen er i udgangspunktet tidsubegrænset (Vidensportalen, 2020a).

## Status på udbredelsen af Housing First-tilgangen

### Et øjebliksbillede på udbredelsen af Housing First-tilgangen

Nedenfor præsenteres et øjebliksbillede på udbredelsen af Housing First-tilgangen med afsæt i spørgeskemaundersøgelsen. Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen er baseret på de 81 kommuner, der har gennemført hele spørgeskemaundersøgelsen. Først præsenteres andelen af mennesker i hjemløshed, der har modtaget en Housing First-baseret indsats. Dernæst præsenteres både antallet af kommuner, der har tilbudt en Housing First-baseret indsats, og andelen af hjemløshedspopulationen, som disse kommuner repræsenterer.

#### *Andelen af mennesker, der har modtaget en Housing First-baseret indsats*

I de 81 kommuner, der har besvaret spørgeskemaundersøgelsen, vurderes det, at ca. otte pct. af mennesker i hjemløshed<sup>11</sup> i perioden 1. juli 2019 – 30. juni 2020 har modtaget en Housing First-baseret indsats med en af de specialiserede støttemetoder, CTI, ICM eller ACT. Der er en større andel af mennesker, der har opholdt sig på en § 110-boform, som efter endt ophold har modtaget en Housing First-baseret indsats med en af de tre specialiserede støttemetoder, sammenlignet med mennesker i andre hjemløshedssituationer.

Andelen er beregnet med afsæt i spørgeskemaundersøgelsen kombineret med viden fra den nationale kortlægning af hjemløshed i 2019. Der henvises til bilag 1 for en nærmere beskrivelse af datagrundlaget.

Housing First-tilgangen er fortsat kun anvendt til en begrænset andel af den samlede gruppe af mennesker i hjemløshed, selvom der er sket ca. en fordobling i andelen af mennesker, der har modtaget en Housing First-baseret indsats, siden sidste opgørelse i 2017 (Benjaminsen og Enemark, 2017).

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at blandt de ca. otte pct., der har modtaget en Housing First-baseret indsats med en af de tre specialiserede støttemetoder, er CTI mest udbredt (51 pct.), dernæst kommer ICM (36 pct.) og sidst ACT (13 pct.)<sup>12</sup>.

#### *Antal kommuner, der har tilbudt mennesker i hjemløshed en Housing First-baseret indsats*

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at de ca. otte pct. af mennesker i hjemløshed, der har modtaget en Housing First-baseret indsats med en af de tre specialiserede støttemetoder, er fordelt på 39 kommuner.

I nogle kommuner er Housing First-tilgangen udelukkende forankret i den kommunale forvaltning, mens den i andre kommuner er forankret både i den kommunale forvaltning og på en § 110-boform. I syv kommuner er Housing First-tilgangen alene forankret på en § 110-boform.

Det ses i spørgeskemaundersøgelsen, at flere kommuner – i regi af Housing First-tilgangen – har tilbudt anden social støtte i stedet for de tre specialiserede støttemetoder, CTI, ICM og ACT.

---

11 Hjemløshed defineres i spørgeskemaundersøgelsen ud fra den samme definition, som er kendt fra de nationale kortlægninger af hjemløshed, hvor der skelnes mellem forskellige hjemløshedssituationer. Se bilag 3 for en nærmere uddybning af den danske definition af hjemløshed og hjemløshedssituationer.

12 For mennesker, der har modtaget flere Housing First-baserede indsatser i perioden 1. juli 2019 – 30. juni 2020, har kommunerne oplyst den seneste indsats.

Indsatsen benævnes i spørgeskemaundersøgelsen 'anden form for bostøtte efter servicelovens § 85'. Denne indsats har været inkluderet i spørgeskemaundersøgelsen, fordi der er kendskab til, at nogle kommuner gør brug heraf som en del af arbejdet med Housing First-tilgangen<sup>13</sup>.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at når en anden form for social støtte efter servicelovens § 85 inkluderes i opgørelsen af antal kommuner, der har tilbudt en Housing First-baseret indsats, øges antallet af kommuner fra 39 til 50.

Der er i spørgeskemaundersøgelsen ikke spurgt ind til, hvad anden form for social støtte efter servicelovens § 85 indebærer, fx hvor intensiv eller fleksibel støtten er, eller om det tilbydes mennesker i akut hjemløshed eller som forebyggelse af tilbagefald til hjemløshed. Det kan sandsynligvis variere fra kommune til kommune, hvad denne støtte indeholder, og hvor meget støtten læner sig op ad kerneprincipperne i Housing First-tilgangen.

Der ses en variation i kommunernes tilbud om social støtte inden for Housing First-tilgangen:

- Ca. en tredjedel af de 50 kommuner har udelukkende anvendt én af de tre specialiserede støttemetoder eller anden form for social støtte efter servicelovens § 85. Blandt denne tredjedel er der flest kommuner, der har anvendt anden form for social støtte efter servicelovens § 85.
- Ca. en tredjedel af de 50 kommuner har anvendt to former for social støtte. Blandt denne tredjedel er der flest kommuner, der har anvendt CTI i kombination med anden form for social støtte efter servicelovens § 85.
- Ca. en tredjedel af de 50 kommuner har anvendt enten to eller tre af de specialiserede støttemetoder og ofte i kombination med anden form for social støtte efter servicelovens § 85.

#### *Potentiel dækningsgrad for anvendelsen af Housing First-tilgangen*

De 39 eller 50 kommuner, der i spørgeskemaundersøgelsen har angivet, at de arbejder med Housing First-tilgangen - afhængigt af opgørelsesmetoden, repræsenterer hhv. 81 og 85 pct. af den hjemløshedspopulation, som spørgeskemaundersøgelsen dækker.

Hjemløshedspopulationen henviser til det antal af borgere i hjemløshed, der er hjemmehørende i de 81 kommuner<sup>14</sup>, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, og udgjorde i alt 5.833 mennesker i hjemløshed ved den nationale kortlægning af hjemløshed i 2019<sup>15</sup>.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at der særligt er et potentiale for en styrket implementering af Housing First-tilgangen i de kommuner, der i undersøgelsen har angivet, at de arbejder med denne tilgang. Der kan endvidere være et potentiale for at udbrede Housing First-tilgangen til flere af landets kommuner.

---

<sup>13</sup> Fra evalueringen af udbredelsen af Housing First er der kendskab til, at nogle kommuner fx gør brug af anden form for støtte efter servicelovens § 85, fordi de er i proces med at afklare, hvilke(n) metode(r), der er relevante for dem at implementere (Benjaminsen et al., 2020). Der er i spørgeskemaundersøgelsen imidlertid ikke spurgt ind til bagvedliggende årsager til anvendelsen af denne form for social støtte. Spørgeskemaundersøgelsen præsenterer en status på, hvor udbredt denne form for støtte er blandt landets kommuner.

<sup>14</sup> Der er en risiko for overestimering af andelen, når beregningen tager udgangspunkt i de 81 kommuner i stedet for 98 kommuner. Som tidligere nævnt er resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen baseret på de 81 kommuner, der har besvaret spørgeskemaundersøgelsen.

<sup>15</sup> Samlet var der i den nationale kortlægning i uge 6, 2019 registreret 6.341 mennesker i hjemløshed.

### **Karakteristika ved mennesker, der har fået en Housing First-baseret indsats**

Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at 14 pct. af de mennesker, der har modtaget en CTI-indsats, matcher målgruppebeskrivelsen for denne metode, som den er beskrevet i metodemanualen. Andelen er højere for ICM (59 pct.), og ACT anvendes i høj grad over for den rette målgruppe, idet 79 pct. matcher målgruppebeskrivelsen (Socialstyrelsen 2015, 2021a, 2021b).

Kommunerne har kunnet angive flere målgruppekarakteristika pr. metode. Overordnet viser spørgeskemaundersøgelsen, at der er en tendens til, at kommunerne både har anvendt CTI og ICM over for mennesker med problemstillinger af større kompleksitet, end metoderne foreskriver. Det betyder, at der er mennesker i hjemløshed, som har fået en indsats, der ikke modsvarer de behov, som de har for social støtte, hvilket bekræfter eksisterende viden på området. Fra evalueringen af udbredelsen af Housing First er der kendskab til, at jo færre af de specialiserede støttemetoder, kommunerne anvender, desto større er risikoen for, at metoderne anvendes til mennesker, der falder uden for målgruppen for den specifikke metode (Benjaminsen et al., 2020).

Det fremgår endvidere af spørgeskemaundersøgelsen, at de mennesker, der har fået en Housing First-baseret indsats med afsæt i anden form for social støtte efter servicelovens § 85, er meget forskellige. Der er både en gruppe med problemstillinger af en lettere og en større kompleksitetsgrad, men de fleste har problemstillinger af middel kompleksitet.

Særligt for mennesker med problemstillinger af høj kompleksitet er det vigtigt at være opmærksom på, at de får en indsats, der modsvarer deres behov for social støtte i overensstemmelse med Housing First-tilgangen.

### *Forskelle mellem de specialiserede indsatser og anden social støtte efter servicelovens § 85*

Flere kommuner påpeger i interviewundersøgelsen, at mennesker i hjemløshed kan have svært ved at modtage en almindelig bostøtte efter servicelovens § 85. Fx er det svært at arbejde med tydelige aftaler og mål, som defineres af myndighed og bestilles hos udfører (bostøtten). Inden for Housing First-tilgangen visiteres der til en af de specialiserede støttemetoder og med et overordnet formål, hvorefter det fx er CTI-medarbejderen, der i samspil med den enkelte borger finder frem til de mål, som borgeren ønsker at arbejde med. De specialiserede støttemetoder er endvidere baseret på et lavere caseload (dvs. et forholdsvis lavt antal borgere tilknyttet den enkelte socialfaglige medarbejder), der understøtter fx CTI-medarbejderen i at være opsøgende, motiverende og den, som holder kontakten til borgeren. Det adskiller sig fra den almindelige bostøtte efter servicelovens § 85, hvor indsatsen afsluttes hurtigere, såfremt borgeren ikke formår at modtage indsatsen (Benjaminsen et al. 2020).

Dvs. at selvom der er det samme lovmæssige grundlag for en social støtte baseret på CTI, ICM eller ACT og anden form for social støtte efter servicelovens § 85, er der en forskel i, hvordan der arbejdes med indsatserne i kommunerne, som gør den sociale støtte efter de specialiserede støttemetoder særlig effektiv over for mennesker i hjemløshed. Endeligt er evidensen i Housing First-tilgangen baseret på anvendelsen af social støtte efter de specialiserede støttemetoder (Rambøll og SFI, 2013a).

## Udfordringer for en styrket implementering af Housing First-tilgangen

Kommunerne har i spørgeskemaundersøgelsen angivet, hvad der er de væsentligste udfordringer for implementeringen af Housing First-tilgangen i egen kommune.

Følgende tematikker er blevet fremhævet af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen. De nævnes i prioriteret rækkefølge ud fra, hvor meget kommunerne vægter betydningen heraf. I parentes nævnes andelen af kommuner, der har berørt dette emne <sup>16</sup>.

- Relevante boliger til rådighed til borgere i hjemløshed (75 pct.)
- Samarbejde på tværs af relevante fagområder internt i kommunerne og på tværs af sektorer (59 pct.)
- Kendskab til Housing First-tilgangen som en virksom tilgang (35 pct.)
- Den politiske og ledelsesmæssige prioritering af Housing First-tilgangen i kommunerne og på nationalt niveau (32 pct.)
- Økonomisk incitament for anvendelsen af Housing First-tilgangen (25 pct.)

I Kommunernes vurdering af udfordringerne for en styrket implementering af Housing First fremhæves boligen som den centrale udfordring. Har kommunerne ikke den fornødne kapacitet i boligmassen giver kommunerne udtryk for, at det er svært at implementere en tilgang, hvor indsatsen starter med etablering i egen bolig. Det påvirker således også omfanget af kommunernes implementering af de specialiserede støttemetoder, som ydes til borgerne i overgang til egen bolig, og som efterfølgende støtte, så den enkelte bliver i stand til at opretholde boligen over tid.

Kommunernes fremhævede tematikker peger ligeledes på, at der er tale om en målgruppe, der er kendetegnet ved en høj kompleksitet i problemstillingerne. Dvs. at den enkelte borger har mange berøringspunkter i kommunen. Kommunerne har derfor behov for et øget kendskab til Housing First-tilgangen bredt i kommunen, på tværs af de afdelinger og forvaltninger der kommer i kontakt med det enkelte menneske i hjemløshed. Her nævner kommunerne behovet for et øget kendskab til Housing First som en virksom tilgang, så der kan skabes både et økonomiske incitament og en politisk prioritering til en styrket implementering af Housing First.

---

<sup>16</sup> Tematikkerne er konstrueret og udvalgt på baggrund af kommunernes beskrivelser af de tre væsentligste fremmere og hæmmere for implementeringen af Housing First-tilgangen i egen kommune. Der er således også nævnt andre emner, end dem, der fremgår af oversigten. Kommuner, der allerede arbejder med Housing First-tilgangen, har svaret ud fra en øget anvendelse heraf, mens kommuner, der endnu ikke arbejder med Housing First-tilgangen, har svaret ud fra en evt. implementering heraf. I parentes nævnes andelen af kommuner, der har berørt hvert af disse emner ud af de 81 kommuner, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen. Andelen opgøres samlet, da flere kommuner har nævnt samme tematik både som en fremmer og en hæmmer.

### Resumé vedr. status på udbredelsen af Housing First-tilgangen

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at udbredelsen af Housing First-tilgangen kan styrkes:

- Der er potentiale for en stærkere implementering af Housing First-tilgangen i de kommuner, der allerede arbejder med tilgangen, både hvad angår andelen af borgere i hjemløshed, der modtager en Housing First baseret indsats i kommunerne, implementering af alle de specialiserede støttemetoder, og hvad angår indsatser, der matcher borgernes behov.
- Der kan endvidere være et potentiale for, at Housing First-tilgangen udbredes til flere kommuner.

Status på udbredelse af Housing First-tilgangen:

- Det vurderes, at ca. otte pct. af mennesker i hjemløshed i perioden 1. juli 2019 – 30. juni 2020 har modtaget en Housing First-baseret indsats med en af de specialiserede støttemetoder, CTI, ICM eller ACT.
- Ca. halvdelen af disse mennesker har fået en social støtte baseret på CTI. Kommunernes tilbud om social støtte inden for Housing First-tilgangen varierer meget, og en del kommuner har kun implementeret få af de specialiserede støttemetoder. Flere kommuner angiver, at de har anvendt anden social støtte efter servicelovens § 85 i stedet for CTI, ICM og ACT.
- I alt 39 kommuner har tilbudt en Housing First-baseret indsats med en af de specialiserede støttemetoder. Når anden social støtte efter servicelovens § 85 inkluderes i opgørelsen af antal kommuner, der har tilbudt en Housing First-baseret indsats, øges antallet fra 39 til 50. De 39 / 50 kommuner, der arbejder med Housing First-tilgangen repræsenterer 81-85 pct. af hjemløshedspopulationen i de kommuner, som spørgeskemaundersøgelsen dækker.
- I nogle kommuner er Housing First-tilgangen udelukkende forankret i den kommunale forvaltning eller på en § 110-boform, mens den i andre kommuner er forankret begge steder.

Karakteristika ved mennesker, der har fået en Housing First-baseret indsats:

- Fra den seneste evaluering af udbredelsen af Housing First er der kendskab til, at jo færre af de specialiserede støttemetoder, kommunerne anvender, desto større er risikoen for, at metoderne anvendes til mennesker, der falder uden for målgruppen for den specifikke metode (Benjaminsen et al., 2020). Spørgeskemaundersøgelsen bekræfter eksisterende viden på området, idet der ses en tendens til, at kommunerne har anvendt både CTI og ICM over for mennesker med problemstillinger af større kompleksitet, end metoderne foreskriver. Der er således behov for, at flere mennesker i hjemløshed får en indsats, der svarer til det, de har behov for.

Tematikker, der kan udfordre implementeringen af Housing First-tilgangen:

- Kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen fremhæver særligt fem tematikker, der har betydning for en styrket implementering af Housing First-tilgangen. Det omfatter bolig, tværgående samarbejde, kendskab til Housing First-tilgangen som en virksom tilgang, politisk prioritering på nationalt og kommunalt niveau samt de økonomiske gevinster ved at arbejde med Housing First-tilgangen.

# Styrket implementering af Housing First-tilgangen

Housing First-tilgangen er en helhedsorienteret tilgang, hvor mennesker i hjemløshed tilbydes en permanent bolig i almindeligt byggeri og samtidigt modtager specialiseret social støtte. Implementeringen af Housing First-tilgangen berører særligt tre områder jf. evalueringen af udbredelsen af Housing First-tilgangen: implementering af en eller flere af de specialiserede støttemetoder, tilvejebringelse af relevante boliger og en tværgående organisering og samarbejde med relevante aktører med afsæt i kerneprincipperne for tilgangen. Det fremgår af den seneste evaluering af udbredelsen af Housing First, at kommunerne har en varieret implementering af Housing First-tilgangen med fokus på disse tre centrale områder (Benjaminsen et al., 2020).

Denne rapport supplerer den allerede eksisterende viden med faktorer, der kan understøtte en styrket implementering af Housing First-tilgangen til en større andel af målgruppen i de kommuner, der allerede arbejder med Housing First-tilgangen, og en udbredelse heraf til flere kommuner.

Nedenfor præsenteres faktorer, der 1) kan styrke kommunernes incitament for at implementere Housing First-tilgangen og 2) kan styrke kommunernes tilrettelæggelse af Housing First-tilgangen og herunder samspillet med relevante aktører.

## Incitamentet for at implementere Housing First-tilgangen

### **Det er et vilkår, at der skal være de nødvendige boliger til rådighed i kommunerne**

Det er en grundlæggende forudsætning, at der skal være relevante og betalelige boliger til rådighed i kommunerne, for at kommunerne kan arbejde med Housing First-tilgangen. Det fremhæver tre ud af fire kommuner i spørgeskemaundersøgelsen<sup>17</sup>. I interviewundersøgelsen ses eksempler på, at flere kommuner er udfordret af at mangle betalelige boliger til målgruppen og særligt til unge under 30 år. Kommunerne nævner bl.a. den lave uddannelsesydelse som en barriere.

Det er herudover erfaringen i Socialstyrelsens rådgivningsfunktion og i tråd med de nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed (Socialstyrelsen, 2020b), at der også kan være behov for et større overblik over boligmassen i kommunerne. Det kan være et redskab i kommunernes udvikling af boligmassen til at imødegå mangel på boliger til mennesker i hjemløshed og kan fx munde ud i beslutninger om opførsel af nye boliger eller konkrete aftaler med boligorganisationerne. Et overblik over boligmassen giver også et godt afsæt for kommunerne til at kunne anvende den tilgængelige boligmasse til mennesker, der befinder sig i en akut hjemløshedssituation.

---

<sup>17</sup> Kommunerne nævner bolig som en væsentlig fremmer og/eller hæmmer for implementeringen af Housing First-tilgangen.



### **Kommunerne skal se Housing First som en virksom tilgang til at nedbringe antallet af mennesker i hjemløshed**

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at viden om Housing First-tilgangen som en virksom tilgang har betydning for kommunernes beslutning om implementering heraf<sup>18</sup>. Fx tilgængelig viden om evidens og succesoplevelser på borgerniveau. Interviewundersøgelsen bekræfter dette, idet en kommune beskriver, at beslutningen om implementeringen af Housing First-tilgangen bl.a. var baseret på, at kommunen ikke kunne sidde de gode erfaringer overhørig. Endvidere beskriver samme kommune, at de succesoplevelser, som de har oplevet i egen kommune, er med til at fastholde og forankre Housing First-tilgangen over tid.

Også de økonomiske gevinster, der kan opnås for kommunerne ved en Housing First-baseret indsats, er ifølge Socialstyrelsens rådgivningsfunktion centrale for kommunernes beslutning om implementeringen heraf. Spørgeskemaundersøgelsen bekræfter eksisterende viden om, at mennesker i hjemløshed kan være forbundet med store udgifter i kommunerne (Benjaminsen og Enemark, 2017), og at fokus på de økonomiske gevinster ved at bo og forblive i egen bolig kan styrke implementeringen af Housing First-tilgangen.

I spørgeskemaundersøgelsen nævner mange kommuner, at manglende viden om Housing First som en virksom tilgang hæmmer kommunernes implementering. Det indikerer, at kommunerne ikke har den nødvendige viden. For de kommuner, der arbejder med Housing First-tilgangen, kan en manglende viden have betydning for, hvor stærkt tilgangen implementeres – fx hvor mange af de specialiserede støttemetoder, der implementeres. For de kommuner, der endnu ikke arbejder med Housing First-tilgangen, kan en manglende viden være en barriere for, at tilgangen implementeres.

### **National strategi kan tilskynde kommunerne til implementering af Housing First-tilgangen**

Selvom der i en årrække har været et kontinuerligt fokus på at udbrede Housing First-tilgangen via en række nationale initiativer, nævner flere kommuner i spørgeskemaundersøgelsen betydningen af en politisk prioritering af Housing first-tilgangen. Dette bekræftes i interviewundersøgelsen, hvor der efterspørges mere tydelige nationale krav til aktørerne på hjemløshedsområdet om, at Housing First er *tilgangen* til at arbejde med mennesker i hjemløshed.

Det er desuden erfaringen i Socialstyrelsens rådgivningsfunktion, at flere kommuner efterspørger en tværministeriel, national prioritering af Housing First-tilgangen, som det er kendt fra Finland og Norge, hvor der er fokus på såvel de sociale indsatser som løsning af de boligbæssige udfordringer i kommunerne.

Finland og Norge har haft kontinuerlige tværministerielle nationale strategier på hjemløshedsområdet over de sidste ca. ti år med fokus på anvendelsen af Housing First-tilgangen. Begge lande har oplevet en væsentlig reduktion i antal mennesker i hjemløshed over de sidste ca. ti år, som bl.a. tilskrives de tværministerielle nationale strategier (Socialstyrelsen, 2020a).

En national strategi kan bidrage til en styrket prioritering i arbejdet med hjemløshed. En national strategi skal både kunne indfange de større byer, hvor hjemløshed er særligt udbredt, men også de mindre byer, hvor der i den seneste nationale kortlægning af hjemløshed fra 2019 ses en

---

<sup>18</sup> Kommunerne nævner viden om Housing First som en virksom tilgang som en væsentlig fremmer og/eller hæmmer for implementeringen af Housing First-tilgangen.

stigning i antallet af mennesker i hjemløshed (Benjaminsen, 2019). Ifølge Socialstyrelsens rådgivningsfunktion er Housing First-tilgangen aktuelt særligt udbredt i de større byer.

I en national strategi kan det være relevant at adressere nedenstående opmærksomhedspunkter, der er identificeret i vidensafdækningen. Punkterne adresserer både kommuner med en delvis implementering, hvor der er potentiale for at anvende Housing First-tilgangen til en større andel af målgruppen af mennesker i hjemløshed, og kommuner, der ikke har implementeret Housing First-tilgangen.

- *Styrket kendskab til Housing First-tilgangen og de virksomme elementer hos kommunale beslutningstagere*

Housing First-tilgangen bygger på en række brede værdibaserede strømninger i udviklingen af sociale indsatser for mennesker med sociale støttebehov som fx recovery, rehabilitering og helhedsorientering. Ifølge erfaringerne i Socialstyrelsen rådgivningsfunktion kan det for nogle kommuner være med til at fremme implementeringen af Housing First-tilgangen. For andre kommuner kan det være en barriere for implementeringen af Housing First-tilgangen at de ikke har nok viden. Det er derfor relevant at styrke kendskabet til Housing First-tilgangen og de virksomme elementer, dvs. kerneprincipperne og de specialiserede støttemetoder, da det vil gøre det tydeligere for kommunerne at se, hvis og hvordan deres eksisterende indsats afviger fra Housing First-tilgangen. En implementering, der er loyal over for kerneprincipperne, er en forudsætning for at kunne opnå den effekt på borgerniveau, der er evidens for.

- *Styrket kendskab hos kommunale beslutningstagere til Housing First-tilgangen som en langsigtet investering*

Selvom de økonomiske gevinster ved Housing First-tilgangen er et incitament for kommunerne til implementering heraf, nævnes det også i spørgeskemaundersøgelsen som en barriere for implementeringen, at de specialiserede støttemetoder kan være ressourcetunge. De tre specialiserede støttemetoder er alle funderet på et lavere caseload – dvs. et forholdsvist lavt antal borgere tilknyttet den enkelte socialfaglige medarbejder – sammenlignet med en almindelig bostøtte efter servicelovens § 85 (Socialstyrelsen 2015, 2021a, 2021b). Det fremgår af den samfundsøkonomiske analyse af CTI og ICM, at metoderne er økonomisk rentable over tid – ikke alene for kommunerne, men også for staten (Rambøll og SFI, 2013b). Det er derfor relevant at sikre, at kommunerne kender til de økonomiske potentialer ved Housing First-tilgangen som en langsigtet investering.

Implementering af Housing First-tilgangen er ikke uden omkostninger og forudsætter, at der i kommunerne afsættes midler til bl.a. initialomkostningerne ved omlægningen af praksis. Af spørgeskema- og interviewundersøgelsen fremgår det, at det imidlertid kan være vanskeligt for nogle kommuner at prioritere tilstrækkelige midler til implementering af Housing First-tilgangen. Her kan både investeringstankegangen og en national strategi om anvendelsen af Housing First-tilgangen give legitimitet til kommunernes prioritering af midler. Derudover fremhæves det i interviewundersøgelsen, at den økonomiske støtte til delvis dækning af initialomkostningerne i fx Hjemløsestrategien har tilskyndet beslutningen om implementeringen af Housing First-tilgangen.

- *Styrket kendskab til omfanget af hjemløshed hos kommunale beslutningstagere som fundament for den lokale tilrettelæggelse af Housing First-tilgangen*

Det er erfaringen i Socialstyrelsens rådgivningsfunktion, at kommunernes oplevelse af omfanget af hjemløshed kan være et incitament til eller en barriere for at implementere (mere af) Housing First-tilgangen. For nogle kommuner, der ser det som en barriere, kan det bunde i et manglende overblik over omfanget af hjemløshed. I forbindelse med gennemførelsen af spørgeskemaundersøgelsen har nogle kommuner gjort opmærksom på, at det er svært løbende at holde overblikket over omfanget af mennesker i hjemløshed, da boligeksklusion ikke registreres systematisk i kommunernes it-systemer. Kun for mennesker, der opholder sig på en § 110-boform, registreres det systematisk i kommunernes it-systemer. I kommunerne forefindes der således ikke et overblik over mennesker i andre hjemløshedssituationer, som repræsenterer ca. to tredjedele af hjemløshedspopulationen, jf. den nationale kortlægning af hjemløshed fra 2019 (Benjaminsen, 2019).

Det er erfaringen i Socialstyrelsens rådgivningsfunktion, at overblikket over hjemløshed også kræver et styrket kendskab til de forskellige hjemløshedssituationer og herunder hjemløshed blandt unge under 18 år, som der på nationalt plan aktuelt arbejdes på at modne en indsats til i initiativet 'Housing First for unge'. Det er relevant for kommunernes tilrettelæggelse af hjemløshedsindsatsen efter Housing First-tilgangen, at beslutningstagerne har viden om antal af mennesker i hjemløshed, deres hjemløshedssituation og deres forskellige behov for bolig- og sociale indsatser.

#### **Resumé vedr. incitament for implementeringen af Housing First-tilgangen**

Vidensafdækningen viser, at flere forhold kan påvirke kommunernes incitament for at implementere Housing First-tilgangen. Det gælder både for kommuner med en delvis implementering af Housing First-tilgangen i forbindelse med en udvidet anvendelse heraf og for nye kommuner, der implementerer Housing First-tilgangen.

- Det er en forudsætning for implementeringen af Housing First-tilgangen, at kommunerne råder over relevante og betalelige boliger til mennesker i hjemløshed. Der er brug for at styrke kommunernes overblik over boligmassen som udgangspunkt for, at kommunerne kan sikre et tilstrækkeligt antal boliger og en varieret boligmasse, der afspejler målgruppens boligmæssige behov.
- Det har betydning for kommunernes implementering af Housing First-tilgangen, at de ser Housing First som en virksom tilgang til at nedbringe og forebygge antallet af mennesker i hjemløshed, at de ser det som en langsigtet investering og kender de økonomiske gevinster, samt at de kender omfanget af hjemløsheden i kommunen. Dette kan tilsammen understøtte incitamentet for en lokal politisk prioritering af Housing First-tilgangen.
- En national strategi kan bidrage til en fælles prioritering af Housing First-tilgangen og kan med fordel have fokus på at styrke kendskabet til Housing First-tilgangens elementer og investeringspotentialer hos de kommunale beslutningstagere.

## Kommunernes tilrettelæggelse af Housing First-tilgangen

### Den ledelsesmæssige beslutning i kommunerne bør omfatte hele målgruppen af mennesker i hjemløshed

Ifølge spørgeskemaundersøgelsen har de fleste kommuner, der arbejder med Housing First-tilgangen, en ledelsesmæssig beslutning herom. Beslutningen er oftest forankret i socialforvaltningen eller lign.

En ledelsesmæssig beslutning – på det rette organisatoriske niveau – kan medvirke til at sætte et fælles fokus på anvendelsen af Housing First-tilgangen på tværs af relevante aktører. Men beslutningen kan også være med til at afgrænse fokus.

Det kommer til udtryk ved følgende eksempler på udfordringer fra vidensafdækningen:

- *Forankringen af Housing First-tilgangen er afgrænset til en delmålgruppe af hjemløshedspopulationen*

Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at Housing First-tilgangen er forankret på en § 110-boform i 18 kommuner<sup>19</sup>. Den administrative forankring af de specialiserede støttemetoder kan have en betydning for, hvem der tilbydes en Housing First-baseret indsats. Når Housing First-tilgangen er forankret på en § 110-boform, tilbydes den som efterforsorg til mennesker, der har haft et ophold på boformen. Når Housing First-tilgangen derimod udspringer af den kommunale forvaltning, er den ikke afgrænset til specifikke hjemløshedssituationer. Her kan den Housing First-baserede indsats både tilbydes med et forebyggende sigte eller som afhjælpning på en konkret hjemløshedssituation.

- *Strategien indeholder et særligt fokus på delmålgrupper af hjemløshedspopulationen*

Det er erfaringen i Socialstyrelsens rådgivningsfunktion, at nogle kommuner har afgrænset deres fokus i anvendelsen af Housing First-tilgangen til delmålgrupper af den samlede hjemløshedspopulation. Der ses et eksempel i interviewundersøgelsen på en kommune, der har skrevet Housing First-tilgangen ind i udsattestrategien. Kommunen arbejder bredt organisatorisk, men i forhold til målgruppen af mennesker i hjemløshed, er der et særligt fokus på unge. Det er med til at sætte / afgrænse fokus for anvendelsen af Housing First-tilgangen. Det fremgår af både spørgeskema- og af interviewundersøgelsen, at flere kommuner har et særligt fokus på unge mennesker i hjemløshed<sup>20</sup>.

For at styrke anvendelsen af Housing First-tilgangen for en større andel af mennesker i hjemløshed, er det hensigtsmæssigt, at der på det ledelsesmæssige niveau er fokus på bredden af målgruppen af mennesker i hjemløshed og deres forskellige behov.

---

<sup>19</sup> Ca. en tredjedel af de 18 kommuner har udelukkende forankret Housing First-tilgangen på en § 110-boform, mens ca. to tredjedele har forankret Housing First-tilgangen både i den kommunale forvaltning og på en § 110-boform.

<sup>20</sup> I spørgeskemaundersøgelsen defineres unge i alderen 18-29 år, mens målgruppen beskrives yngre af kommunerne i interviewundersøgelsen.

### Systematisk tilrettelæggelse af Housing First-tilgangen ud fra målgruppens behov

Det tager tid at implementere Housing First-tilgangen. Det fremgår både af interviewundersøgelsen og af evalueringen af udbredelsen af Housing First (Benjaminsen et al. 2020). En kommune i interviewundersøgelsen udtrykker, at Housing First-tilgangen over tid er sivet ud i organisationen – det giver et billede af, at det er en proces, der er gået stille og roligt. Det bliver her ikke omtalt som den store omlægning med fokus på de tre centrale forudsætninger, der beskrives som virksomme i seneste evaluering på området:

- Systematisk praksis for at tilbyde mennesker i hjemløshed social støtte efter de specialiserede støttemetoder, der indgår i Housing First-tilgangen
- Systematisk tilvejebringelse af boliger til indsatsen
- Organisering og samarbejde mellem relevante aktører (Benjaminsen et al., 2020).

Evalueringen af udbredelsen af Housing First viser en varieret grad af implementering med baggrund i disse tre forudsætninger (Benjaminsen et al., 2020). Med erfaring for, at den mest virksomme implementering sker ved brug af forudsætningerne, er det væsentligt, at det afspejles i kommunernes initiativer for omlægningen af praksis.

Endvidere bør det være et centralt fokus i kommunernes implementering af Housing First-tilgangen, at de tager udgangspunkt i de behov, målgruppen har. Er der fx mange mennesker med problemstillinger af en lettere kompleksitet, bør kommunerne vælge at implementere CTI, mens mennesker med problemstillinger af en større kompleksitet bør tilbydes ICM eller ACT (Socialstyrelsen 2015, 2021a, 2021b). Tilsvarende gælder for målgruppens boligbehov, at der bør tages udgangspunkt i målgruppen i anvisningen til fx boliger i almene boliger, udslusningsboliger eller skæve boliger. Ved at tage afsæt i målgruppens behov, kan den Housing First-baserede indsats afspejle forholdene i den enkelte kommune.

Nedenstående er eksempler fra interviewundersøgelsen på, hvordan der kan arbejdes systematisk med at tilrettelægge Housing First-tilgangen ud fra målgruppens behov:

- *Brug af data som beslutningsgrundlag*  
En kommune i interviewundersøgelsen beskriver, hvordan den har arbejdet systematisk med lokale data / ledelsesinformation i tilrettelæggelsen af indsatsen til målgruppen. Kommunen har gennemført en afdækning af boligmassen, hvilket har resulteret i en styrket adgang til boliger for denne målgruppe. Endvidere indsamler kommunen løbende data til at følge op på effekten af indsatsen. Brugen af lokale data er medvirkende til at træffe oplyste valg i tilrettelæggelsen af indsatsen efter de behov, kommunen ser hos målgruppen<sup>21</sup>. Lokale data / ledelsesinformation kan understøtte kommunerne i implementeringen af Housing First-tilgangen.
- *Drøftelser på tværs af relevante aktører*  
Det fremgår af interviewundersøgelsen, at drøftelser på tværs af fagområder er centrale, men at det kan være svært at prioritere i kommunerne. At der er behov for tværgående drøftelser fremgår desuden ved, at der under selve interviewene er blevet håndteret forskellige udfordringer imellem de deltagende respondenter fra kommunerne. Dvs. tværgående drøftelser kan være medvirkende til at finde gode løsninger på udfordringer i arbejdet med Housing First-tilgangen samt vidensdele om de gode resultater, der er opnået.

---

<sup>21</sup> I regi af Handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed (2018-2021) er der lanceret to sociale investeringspuljer med fokus på at styrke en datainformeret praksis.

### **Forskellige vidensbehov hos de forskellige aktører inden for Housing First-tilgangen**

Det stiller krav til implementeringen, at såvel Housing First-tilgangens kerneprincipper som de specialiserede støttemetoder skal anvendes i et samspil.

- Kerneprincipperne i Housing First-tilgangen angiver et værdisæt at møde mennesker i hjemløshed ud fra. Som en del af implementeringen er det væsentligt, at kerneprincipperne forankres hos de relevante aktører i kommunerne og hos eksterne samarbejdspartnere i regioner og civilsamfund, så Housing First-tilgangen kan binde de forskellige opgaver sammen.
- De specialiserede støttemetoder kræver særlige kompetencer hos de medarbejdere, der udfører indsatserne, så de udføres, som metoderne foreskriver. Dertil er det relevant for den sociale myndighedssagsbehandler at kende til indsatserne – og særligt målgrupperne for indsatsene – i forhold til at kunne visitere de rette borgere til den rette metode.

Det fremgår af ovenstående, at der er forskellige vidensbehov hos de forskellige aktører, der er i kontakt med målgruppen. Ifølge interviewundersøgelsen er kommunerne opmærksomme på kompetenceudviklingen i Housing First-tilgangen med fokus på kerneprincipperne og de specialiserede støttemetoder. Der er også opmærksomhed på at etablere de nødvendige samarbejdsstrukturer på tværs af relevante aktører i form af aftaler og konkrete arbejdsgangsbeskrivelser – om end der også ses eksempler på behovet for at udarbejde flere arbejdsgangsbeskrivelser.

Arbejdet med at tilrettelægge indsatsen er meget knyttet til kulturen i kommunerne, dvs. hvordan de generelt tilrettelægger og organiserer arbejdet omkring indsatserne. Fx hvor formaliseret man går til værks, og hvor meget der er bundet op på personlige relationer. Det kan variere fra kommune til kommune og på tværs af fagområderne i en kommune, er erfaringen fra interviewundersøgelsen.

#### *Oversættelse af Housing First-principperne til lokal praksis*

Et fælles kendskab og tilknytning til både kerneprincipperne og herunder det bagvedliggende værdisæt om stabiliseringen af boligsituationen med tilhørende social støtte er afgørende for, at de forskellige aktører har et fælles perspektiv i arbejdet med målgruppen.

Der er i Socialstyrelsens rådgivningsfunktion kendskab til eksempler fra praksis, hvor implementeringen af Housing First-tilgangen ikke har resulteret i denne fælles forståelse af og kobling af værdisæt til egen rolle. Det kan eksempelvis være en udfordring, hvis den kommunale sagsbehandling ikke kan understøtte med en tilstrækkelig hurtig afgørelse om enkeltydelse til depositum i forhold til borgerens frist for at skrive under på lejekontrakt ved tilbud om bolig.

Som led i implementeringen af Housing First-tilgangen er det væsentligt, at kerneprincipperne omsættes til en lokal praksis, så alle har en forståelse af egen rolle i den samlede indsats til målgruppen. En måde at få denne fælles forståelse er i henhold til erfaringen i Socialstyrelsens rådgivningsfunktion systematisk at gennemgå kerneprincipperne på tværs af relevante aktører og aftale, hvordan de udmøntes lokalt. På den måde kan kommunerne sikre, at de virksomme elementer i Housing First-tilgangen afspejles i den lokale praksis.

### *Fastholdelse af viden og kompetencer over tid*

Kommunerne i interviewundersøgelsen har set nødvendigheden i at have et lokalt, tværfagligt netværk, hvor de løbende kan fastholde et fagligt fokus på Housing First-tilgangen og herunder sikre oplæring af nye medarbejdere. Kommunerne giver udtryk for, at der er stor interesse for dette lokale netværk. Det er med til at fastholde motivationen for arbejdet med Housing First-tilgangen, når der i netværket deles succesoplevelser, som de har oplevet i egen kommune. Men det fremgår også, at det har været svært at få netværket forankret i den kommunale forvaltning, da det ikke har været prioriteret. Netværket er i kommunerne derfor forankret uden for den kommunale forvaltning fx på den lokale § 110-boform.

### **Integrering af Housing-First-tilgangen som en del af kommunernes øvrige tilbud**

På baggrund af vidensafdækningen er der identificeret nogle opmærksomhedspunkter i forbindelse med, at Housing First-tilgangen integreres som en del af kommunernes øvrige tilbud. De nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed, som blev offentliggjort i 2020, kan være til inspiration for arbejdet med flere af nedenstående opmærksomhedspunkter. Det kan også være relevant at styrke lovgivningen, så der er mere klare betingelser for at støtte borgere i hjemløshed, der bevæger sig på tværs af kommunegrænser.

- *Tydélighed om, hvem der er i målgruppen for den Housing First-baserede indsats*  
Mennesker i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed er en forskelligartet gruppe med forskellige behov. For nogle er en Housing First-baseret indsats med en af de tre specialiserede støttemetoder den rette indsats. Nogle har dog brug for mere støtte end det, der ligger i en Housing First-baseret indsats (fx støtte efter servicelovens § 107 og § 108) og andre mindre (fx støtte efter servicelovens § 85 eller § 104)<sup>22</sup> (Benjaminsen og Enemark, 2017 og Benjaminsen et al., 2020). Når den Housing First-baserede indsats integreres med kommunernes øvrige sociale tilbud, kan der være behov for at gennemgå fx arbejdsgangs- og målgruppebeskrivelser for indsatser til overlappende målgrupper, der i den daglige praksis understøtter fagpersonerne i, at borgerne får den rette sociale støtte og boligtilbud. Her kan de nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed være til inspiration for kommunerne.
- *Koordinering af indsatsen*  
Der er i interviewundersøgelsen identificeret forskellige udfordringer med manglende koordinering af indsatser til mennesker i hjemløshed. Fx ses et eksempel på en kommune, der oplever, at nogle borgere får overlappende / parallelle indsatser fra social- og beskæftigelsesområdet i form af en almindelig bostøtte efter servicelovens § 85 samtidigt med en CTI-indsats og en mentor efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Det kan være dyrt for kommunerne med parallelle indsatser, samtidigt med at det kan være u hensigtsmæssigt for borgerne at skulle forholde sig til flere kontaktpersoner på samme tid, der kan have forskellige formål med indsatsen. Kommunerne kan imødekomme udfordringen ved at arbejde (mere) med servicelovens § 141 handleplan. Det fremgår af den nationale kortlægning af hjemløshed fra 2019, at 28 pct. af mennesker i hjemløshed har en handleplan efter servicelovens § 141 (Benjaminsen, 2019).

---

<sup>22</sup> Servicelovens §§ 107 og 108 er botilbud til hhv. midlertidigt ophold eller længerevarende ophold, § 85 er socialpædagogisk støtte og § 104 er aktivitets- og samværstilbud.

- *Udfordring, når borgeren tager ophold på en §110-boform i en anden kommune*  
Mennesker i hjemløshed kan grundet selvmøderprincippet tage ophold på den § 110-boform, de ønsker – forudsat at der er plads. Det kan være en § 110-boform i egen kommune eller i en anden kommune. Flere af kommunerne i spørgeskema- og interviewundersøgelsen giver udtryk for, at det kan være vanskeligt at samarbejde med § 110-boformer i andre kommuner. Bl.a. fremhæves den geografiske udfordring, når en borger opholder sig i en anden kommune og udfordringer med handlebetalingskommune regelsættet i forhold til at hjælpe mennesker i hjemløshed videre i egen bolig. Flere kommuner giver fx udtryk for, at det kan være vanskeligt at samarbejde på tværs af kommuner om mennesker, der har taget ophold på en § 110-boform, hvis borgeren ikke ønsker at komme 'hjem'. Betalingskommunen kan kun hjælpe med bolig i egen kommune. Hvis borgeren ønsker til at flytte til en anden by, kan der være risiko for, at borgeren har sværere ved at opnå den relevante støtte. Et eksempel ses i borgerinterviewet, hvor borgeren ikke kunne få den ønskede støtte til at flytte i egen bolig i en ny kommune. Det var borgerens vurdering, at det forlængede processen, at borgeren selv skulle anskaffe sig en bolig.
- *Systematisk praksis for tilvejebringelse af boliger*  
Tilvejebringelse af betalelige boliger er, som tidligere nævnt, et grundvilkår for at kunne arbejde med Housing First-tilgangen. Erfaringerne fra tidligere evaluering og de nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed peger på, at det er vigtigt i kommunerne, at der er en differentieret vifte af boligtilbud (Benjaminsen et al. 2020, Socialstyrelsen, 2020b). Interviewundersøgelsen tegner et billede af, at kommunerne anvender en bred palet af boliger og anvender forskellige strategier for tilvejebringelsen af de nødvendige boliger. Strategierne inkluderer brug af anvisningsretten, opførelse af kommunale skæve boliger og tilskud til opførelse af almene boliger med krav om flere billige boliger. Det er erfaringen i Socialstyrelsens rådgivningsfunktion, at ikke alle kommuner kender eller anvender alle de lovgivningsmæssige muligheder for tilvejebringelsen af boliger. Der kan være behov for at understøtte kommunerne i at arbejde mere systematisk med udvikling af boligmassen i overensstemmelse med målgruppens behov.

### **Kommunerne kan ikke gøre det alene og har brug for et velfungerende samarbejde med eksterne aktører**

I Danmark er der erfaring med, at nogle faktorer oftere kan føre til, at et menneske kommer i en hjemløshedssituation. Særligt kan kritiske overgange øge risikoen for hjemløshed for mennesker, som samtidigt er udfordret af andre sociale problemstillinger. Der bør være en særlig fælles opmærksomhed på disse overgange til forebyggelse af hjemløshed.

De nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed beskriver følgende kritiske overgange:

- Fra hjemløshed til egen bolig
- Fra krisecenter til selvstændigt hverdagsliv
- Fra frihed til fængsel, og fra fængsel til frihed
- Fra indlagt til udskrevet af psykiatrisk og somatisk behandling
- Fra anbragt ung til selvstændigt voksenliv
- Fra støtteforanstaltning i børn- og ungerégi til støtte på voksenområdet
- Fra SU / løn til anden offentlig forsørgelse
- I forbindelse med dødsfald eller brud i nære relationer
- I forbindelse med afslutning / ophør af misbrugsbehandling (Socialstyrelsen, 2020b).



Interviewundersøgelsen bekræfter, at kommunerne har fokus på flere af disse overgangsproblematikker. Fx er der opmærksomhed på overgangen fra barn til voksen. Nogle kommuner har organiseret sig med en ungeenhed, der samarbejder tæt med KUI (den koordinerende Unge Indsats), som er en indsats for unge op til 25 år.

For at styrke kommunernes arbejde med forebyggelse og sikring af, at flere mennesker kommer ud af en hjemløshedssituation, er det væsentligt, at der er et bredt kendskab til Housing First-tilgangen og hjemløshed på tværs af sektorer.

Erfaring fra de nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed viser, at alle relevante aktører bør inddrages så tidligt som muligt forud for en kendt risikofyldt overgang, således at det forebygges, at overgangen munder ud i en forværring af borgernes livssituation. Fx bør der samarbejdes med sundhedssektoren (både somatik og psykiatri) og Kriminalforsorgen for at sikre en særlig opmærksomhed på den enkelte borgers boligsituation såvel op til udskrivning og løsladelse som ved indsættelse. Men også aktører uden for det offentlige hjælpesystem – civilsamfundsaktører – er relevante samarbejdspartnere for indsatsen (Socialstyrelsen, 2020b). De nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed beskriver eksempler på god praksis i forbindelse med fx risikofyldte overgange, som med fordel kan styrkes på tværs af aktørerne.

Der er brug for koordinering af indsatser på tværs af relevante sektorer, så borgerne oplever, at deres ofte kaotiske livssituation bliver mere overskuelig, og at der bliver taget hånd om deres problemer (Socialstyrelsen, 2020b).

De eksterne aktører har ikke været inddraget i spørgeskema- og interviewundersøgelsen.

### **Resumé vedr. kommunernes tilrettelæggelse af Housing First-tilgangen**

På baggrund af vidensafdækningen er der identificeret følgende opmærksomhedspunkter, der kan styrke implementeringen af Housing First-tilgangen i de enkelte kommuner. Opmærksomhedspunkterne er både relevante for kommuner, der ønsker at udvide anvendelsen af Housing First-tilgangen og kommuner, der står over for implementering af Housing First-tilgangen.

Flere af disse opmærksomhedspunkter er greb til kommunerne, men der nævnes også neden for opmærksomhedspunkter, som kan adresseres andre steder.

- Det er væsentligt, at den ledelsesmæssige beslutning i kommunerne om anvendelsen af Housing First-tilgangen afspejler hele målgruppen af mennesker i hjemløshed, så der sikres fokus på at anvende tilgangen til en større andel af mennesker i hjemløshed uanset hjemløshedssituation.
- Det er væsentligt, at implementeringen af de specialiserede støttemetoder afspejler målgruppen af mennesker i hjemløshed i de enkelte kommuner, således at kommunerne har de relevante indsatser tilgængelig.
- Lokale data / ledelsesinformation kan give kommunerne overblik over de lokale forhold og målgruppens behov, samt understøtte kommunerne i implementeringen og tilrettelæggelsen af Housing First-tilgangen.
- Housing First-tilgangen er mere end en social indsats. Det er også en række kerneprincipper, der udgør et værdisæt, som skal afspejles i den måde, kommunerne møder borgerne på. Som led i implementeringen af Housing First-tilgangen er det væsentligt, at kerneprincipperne omsættes til en lokal praksis, så alle har en forståelse af egen rolle i den samlede indsats til målgruppen.
- Når den Housing First-baserede indsats integreres med kommunernes øvrige sociale tilbud, kan der være behov for at gennemgå fx arbejdsgangs- og målgruppebeskrivelser for indsatser til overlappende målgrupper, der i den daglige praksis understøtter fagpersonerne i, at borgerne får den rette sociale støtte og boligtilbud. Her kan de nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed være til inspiration for kommunerne.
- En styrket implementering af Housing First-tilgangen forudsætter et styrket kendskab til værdisættet om bl.a. den tidlige boligindsats hos eksterne aktører som fx regionspsykiatrien og Kriminalforsorgen. De nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed beskriver eksempler på god praksis i forbindelse med fx risikofyldte overgange, som med fordel kan styrkes på tværs af aktørerne.

# Litteraturliste

Benjaminsen, L. (2019): *Hjemløshed i Danmark 2019: National kortlægning*. Udarbejdet af VIVE – det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd for Social- og Indenrigsministeriet

Benjaminsen, L. et al. (2020): *Udbredelsen af Housing First, Muligheder og barrierer i implementeringen af Housing First på hjemløshedsområdet i Danmark*. VIVE – det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd

Benjaminsen, L. & Enemark, M.H. (2017): *Veje ind og ud af hjemløshed: En undersøgelse af hjemløshedens forløb og dynamik*. Udarbejdet af VIVE – det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd for Børne- og Socialministeriet

Pleace, N. (2019): *Housing First-håndbog Europa*. Socialstyrelsen. Tilgængelig fra: <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/housing-first-handbog-europa> [lokaliseret 05-11-2020]

Rambøll & SFI (2013a): *Hjemløsestrategien. Afsluttende rapport*. Udarbejdet af Rambøll og SFI – det nationale forskningscenter for velfærd for Social- og Indenrigsministeriet

Rambøll & SFI (2013b): *Samfundsøkonomisk analyse af metoder, Hjemløsestrategien*. Udarbejdet af Rambøll og SFI – det nationale forskningscenter for velfærd for Social- og Indenrigsministeriet

Socialstyrelsen (2021a) - Critical Time Intervention (CTI), Metodemanual til hjemløshedsområdet, 2021. Manualen er udarbejdet af Socialstyrelsen og Lars Benjaminsen - VIVE – det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd. Tilgængelig fra: [https://socialstyrelsen.dk/filer/voksne/hjemloshed/critical time intervention cti manual marts 2015.pdf](https://socialstyrelsen.dk/filer/voksne/hjemloshed/critical%20time%20intervention%20cti%20manual%20marts%202015.pdf) [lokaliseret 26-04-2021]

Socialstyrelsen (2021b): *Intensive Case Management (ICM), Metodemanual til hjemløshedsområdet, 2021*. Manualen er udarbejdet af Socialstyrelsen og Lars Benjaminsen - VIVE – det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd. Tilgængelig fra: [https://socialstyrelsen.dk/filer/voksne/hjemloshed/intensive case management icm manual marts 2015.pdf](https://socialstyrelsen.dk/filer/voksne/hjemloshed/intensive%20case%20management%20icm%20manual%20marts%202015.pdf). [lokaliseret 19-05-2021]

Socialstyrelsen (2020a): *Styrket implementering af Housing First – erfaringer fra udvalgte lande*. Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2020b): *Nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed*. Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (2015): *Assertive Community Treatment (ACT), Manual, 2015*. Manualen er udarbejdet Lars Benjaminsen, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, for Socialstyrelsen. Tilgængelig fra: <https://socialstyrelsen.dk/filer/voksne/hjemloshed/assertive-community-treatment-act-manual-september-2015.pdf> [lokaliseret 26-04-2021]

Vidensportalen (2020a): *Assertive Community Treatment (ACT)*. Tilgængelig fra: <https://vidensportal.dk/temaer/unge-og-voksne-hjemlose/indsatser/assertive-community-treatment-act> [lokaliseret 26-04-2021]

Vidensportalen (2020b): *Critical Time Intervention (CTI)*. Tilgængelig fra:  
<https://vidensportal.dk/temaer/unge-og-voksne-hjemlose/indsatser/critical-time-intervention-cti>  
[lokaliseret 26-04-2021]

Vidensportalen (2019): *Intensive Case Management (ICM)*. Tilgængelig fra:  
<https://vidensportal.dk/temaer/unge-og-voksne-hjemlose/indsatser/intensive-case-management-icm>  
[lokaliseret 26-04-2021]

Vidensportalen (2017): *Definition af recovery*. Tilgængelig fra:  
<https://vidensportal.dk/voksne/recovery/definition> [lokaliseret 26-04-2021]

# Bilag 1 – Om spørgeskemaundersøgelsen

I efteråret 2020 blev der gennemført en spørgeskemaundersøgelse med fokus på at kortlægge kommunernes indsats til mennesker i hjemløshed i perioden 1. juli 2019 – 30. juni 2020.

Spørgeskemaet er sendt elektronisk til ansvarlig leder på socialområdet.

81 kommuner har gennemført spørgeskemaundersøgelsen, hvilket svarer til 83 pct. af landets kommuner.

## *Indhold i spørgeskemaundersøgelsen*

Spørgeskemaundersøgelsen er opdelt i to spor – afhængigt af, om kommunerne har implementeret og tilbyder en indsats baseret på Housing First-tilgangen til borgere i hjemløshed eller ej. Spørgeskemaundersøgelsen afdækker størrelsen på målgruppen og de indsatser der tilbydes. Uanset hvilken indsats kommunerne har tilbudt mennesker i hjemløshed i den etårige undersøgelsesperiode, undersøges hvad kommunerne vurderer, er de væsentligste udfordringer for at implementere Housing First-tilgangen. Kommuner, der allerede arbejder med Housing First-tilgangen, har svaret ud fra en øget anvendelse heraf i egen kommune, mens kommuner, der endnu ikke arbejder med Housing First-tilgangen, har svaret ud fra, hvad der kan udfordre implementeringen af tilgangen som sådan.

For kommuner, der har implementeret Housing First, undersøges desuden bl.a.:

- Forankringen af kommunernes beslutning om at anvende Housing First-tilgangen
- Udbredelsen af de specialiserede støttemetoder (CTI, ICM eller ACT)
- Målgruppen for den Housing First-baserede indsats.

## *Karakteristika ved kommunerne, der har gennemført spørgeskemaundersøgelsen*

De 81 kommuner, der har gennemført spørgeskemaundersøgelsen, omfatter både større såvel som mindre kommuner, målt på indbyggertal. Der ses dog en overrepræsentation af de større kommuner (se tabellen sidst i bilag 1), men det er også her, der er flest mennesker i hjemløshed, jf. den nationale kortlægning af hjemløshed fra 2019 (Benjaminsen, 2019).

De 81 kommuner har i kortlægningen fra 2019 i gennemsnit registreret flere mennesker i hjemløshed sammenlignet med de 17 kommuner, der delvist eller ikke har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen. Set ud fra antallet af mennesker i hjemløshed, der er registreret i kortlægningen fra 2019, repræsenterer de 81 kommuner ca. 91 pct. af hjemløshedspopulationen i Danmark (se tabellen sidst i bilag 1).

Hjemløshed er dog også en udfordring i mindre kommuner. Mens der har været et fald i antal af mennesker i hjemløshed i større byer i perioden fra 2017 til 2019, har der været en stigning i hjemløsheden i landkommuner. Landkommuner defineres som kommuner, hvor den største by har mindre end 20.000 indbyggere (Benjaminsen, 2019).

### *Vurdering af datakvalitet*

Kommunerne har baseret deres besvarelse i spørgeskemaet på data fra it-systemer og viden fra relevante medarbejdergrupper. Der er forskellige grader af (u)sikkerhed afhængigt af, om der ligger konkrete data fra it-systemerne eller estimerer fra relevante medarbejdergrupper til grund for besvarelsen af de enkelte spørgsmål. Flere kommuner har i løbet af dataindsamlingsperioden gjort opmærksom på, at det er svært at få overblikket over antallet af mennesker i hjemløshed og antallet af mennesker, der har fået en indsats baseret på Housing First-tilgangen, og at der er usikkerhed behæftet med deres besvarelser. Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen er derfor behæftet med usikkerhed og skal anvendes varsomt.

I spørgeskemaundersøgelsen er der lagt op til, at det for mennesker, der har modtaget flere Housing First-baserede indsatser, er den seneste indsats, der ligger til grund for besvarelsen. På grund af manglende muligheder for at tjekke, om de samme mennesker indgår flere gange i undersøgelsen, kan det ikke udelukkes, at samme person optræder flere gange i data.

Spørgeskemaundersøgelsen er bygget op omkring kommunernes aggregerede estimerer for hhv. mennesker, der har opholdt sig på § 110-boformer, og mennesker, der har befundet sig i anden hjemløshedssituation (se definition af hjemløshed i bilag 3). Baggrunden for denne opdeling er en hensyntagen til, at informationer om mennesker med ophold på § 110-boformer registreres systematisk i kommunernes it-systemer, mens informationer om de øvrige hjemløshedssituationer skal forefindes på anden vis – fx via øvrige registreringer i fagsystemer og viden fra relevante medarbejdergrupper.

### *Korrigerende for usikkerheden i data i beregning af andelen af mennesker, der har fået en Housing First-baseret indsats*

Andelen beregnes som forholdet mellem:

- Antal mennesker i hjemløshed og
- Antal mennesker, der har fået en Housing First-baseret indsats med en af de tre specialiserede støttemetoder, CTI, ICM eller ACT.

Usikkerheden i data kommer til udtryk ved en afvigelse mellem de indsamlede data fra spørgeskemaundersøgelsen og de nationale kortlægninger og statistikker over omfanget af hjemløshed. Der er både sammenlignet med data fra den nationale kortlægning i 2019 og Danmarks Statistiks register over mennesker med ophold på § 110-boformer fra 2019. Der er i spørgeskemaundersøgelsen estimeret færre mennesker i hjemløshed, end forventet ud fra de nationale opgørelser.

I denne sammenligning er det nødvendigt at være opmærksom på de forskellige tidsperioder, som data repræsenterer. Den nationale kortlægning af hjemløshed er en opgørelse af omfanget af hjemløshed set over en periode på en uge, og Danmarks Statistiks register er en opgørelse set over et kalenderår. Til sammenligning er spørgeskemaundersøgelsen en opgørelse af hjemløshed set over en periode på et år, der går på tværs af to kalenderår.

For at imødekomme denne differens er der foretaget en korrektion af datagrundlaget i den beregnede andel af mennesker i hjemløshed, der har fået en Housing First-baseret indsats. Kommunernes estimat af antal af mennesker i hjemløshed er blevet udskiftet med data fra den nationale kortlægning af hjemløshed (oversigt over hjemkommuner), som er baseret på en anden kvalitetssikring, end det har været muligt i denne vidensafdækning. Der er kun inddraget data fra de 81 kommuner, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen. Da data fra Danmarks Statistiks register over mennesker med ophold på § 110-boformer fra 2019 kun forefindes på aggregeret niveau, er denne kilde ikke inddraget.

Data fra den nationale kortlægning af hjemløshed er blevet opdelt i de to grupperinger:

- Mennesker, der har opholdt sig på en § 110-boform. Denne gruppering består udelukkende af mennesker, der har befundet sig i hjemløshedssituation nr. 3, jf. bilag 3.
- Mennesker, der har opholdt sig i en anden hjemløshedssituation som fx mennesker, der overnatter på gaden eller hos familie / venner. Denne gruppering består af mennesker, der har befundet sig i de øvrige hjemløshedssituationer, jf. bilag 3. Mennesker i uoplyst hjemløshedssituation er medtaget i denne gruppering.

Data fra den nationale kortlægning af hjemløshed er forhøjet med en omregningsfaktor på 2,7, der beskriver forholdet mellem hvor mange mennesker, der er i hjemløshed set over en uge kontra et år (Benjaminsen og Enemark, 2017). Der er naturligvis en usikkerhed i anvendelsen af en omregningsfaktor til at estimere omfanget af hjemløshed på et år med afsæt i en udvalgt tælleuge. Men denne korrektion vurderes at bidrage til et mere retvisende resultat.

#### Karakteristika ved kommuner, der har deltaget i undersøgelsen

	Kommuner, der har gennemført spørgeskemaundersøgelsen	Kommuner, der delvist eller slet ikke har gennemført spørgeskemaundersøgelsen
<b>Antal kommuner</b>	81	17
<b>Indbyggertal</b>		
Gennemsnit *	63.000	42.000
Median *	43.000	41.000
<b>Mennesker i hjemløshed</b>		
Fordeling af de 6.341 mennesker i hjemløshed fra den nationale kortlægning af hjemløshed 2019	91%	9%
Kommunernes gennemsnitlige registrering af antal mennesker i hjemløshed den nationale kortlægning af hjemløshed 2019	72	35
Median for antal mennesker i hjemløshed fra den nationale kortlægning af hjemløshed 2019	32	22
Minimum-maksimum værdi af kommunernes registrering af antal mennesker i hjemløshed fra den nationale kortlægning af hjemløshed 2019	0 – ca. 1.400	0 – ca. 100

Anm.: \*) Afrundet til nærmeste 1.000.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse af kommunernes indsats til mennesker i hjemløshed i perioden 1. juli 2019 – 30. juni 2020, Hjemløshed i Danmark 2019: National kortlægning (Benjaminsen, 2019).

## Bilag 2 – Om interviewundersøgelsen

Interviewundersøgelsen består af interviews med tre kommuner. Kommunerne er blevet udvalgt således, at de repræsenterer både kommuner, der har erfaring med Housing First-tilgangen, og hvor tilgangen er forankret i en ledelsesmæssig beslutning, og kommuner, der ikke har implementeret denne tilgang. Spørgeskemaundersøgelsen har dannet baggrund for udvælgelsen af kommuner, der falder inden for denne gruppering.

Følgende kriterier har endvidere dannet baggrund for udvælgelsen:

- Kommunerne har gennemført spørgeskemaundersøgelsen.
- Kommunerne har en vis størrelse – hverken for store eller små målt på indbyggertal og antallet af borgere i hjemløshed. Nedre kvartil for indbyggertal og antal borgere i hjemløshed pr. 1.000 indbyggere er derfor sorteret fra.
- Undgåelse af overlap i kommuner i nærværende vidensafdækning og den tværministerielle arbejdsgruppe om boliger til borgere i hjemløshed.
- En geografisk spredning af kommuner på tværs af landet.

I den bruttoliste, der er fremkommet på baggrund af ovenstående kriterier er der udvalgt tre kommuner, der har gjort sig bemærket i forhold til at finde interessante løsninger lokalt på hjemløshedsproblematikken. Her indgår både kommunernes besvarelse i spørgeskemaundersøgelsen og øvrig viden i Socialstyrelsen rådgivningsfunktion for de kommuner, som er kendt af rådgivningsfunktionen.

I disse tre kommuner er der gennemført interviews med både politikere, ledere og medarbejdere fra relevante fagområder og borgere, der har fået en Housing First-baseret indsats. Der er blevet gennemført interviews med 31 respondenter fordelt på 10 fokusgruppeinterviews.

Interviewene er gennemført som semistrukturerede fokusgruppeinterviews med afsæt i udvalgte temaer, der har været gennemgående for alle interviews. Temaerne handler om målgruppeforståelse, incitamentet for at arbejde med eller ikke arbejde med Housing First-tilgangen, tilrettelæggelsen af indsatsen til borgere i hjemløshed, og hvad en styrket implementering vil kræve i den enkelte kommune.



# Bilag 3 – Definition af hjemløshed

Hjemløshed defineres i denne vidensafdækning ud fra samme definition, der er kendt fra de nationale kortlægninger. Se nedenstående tekstboks.

## Definition af hjemløshed

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 familie, venner eller bekendte. Som hjemløse regnes også personer uden et opholdssted den kommende nat.

Den overordnede begrebslige definition af hjemløshed, der beskrives ovenfor, operationaliseres i følgende hjemløshedssituationer. Mennesker, som befinder sig i en af følgende hjemløshedssituationer, medregnes som mennesker i hjemløshed:

1. Overnatter på gaden, i trappeopgang, i et skur eller lignende
2. Overnatter på natvarmestue / værested med nødovernatning eller lignende
3. Overnatter på akut / midlertidigt botilbud som herberger og forsorgshjem
4. Opholder sig på hotel, vandrerhjem eller lignende pga. hjemløshed
5. Bor midlertidigt og uden kontrakt hos familie, venner eller bekendte
6. Bor i midlertidig udslusningsbolig uden permanent kontrakt
7. Afsoner under Kriminalforsorgen, skal løslades inden for en måned og mangler en boligløsning
8. Opholder sig på hospital / behandlingstilbud, skal udskrives inden for en måned og mangler en boligløsning
9. Andet

Kilde: Benjaminsen, 2019.

I spørgeskemaundersøgelsen opdeles hjemløshedssituationerne i følgende to overordnede grupperinger:

- Mennesker, der har opholdt sig på en § 110-boform. Denne gruppering består udelukkende af mennesker, der har befundet sig i hjemløshedssituation nr. 3.
- Mennesker, der har opholdt sig i en anden hjemløshedssituation som fx mennesker, der overnatter på gaden eller hos familie / venner. Denne gruppering består af mennesker, der har befundet sig i de øvrige hjemløshedssituationer.



**Socialstyrelsen**

Socialstyrelsen

Edisonsvej 1

5000 Odense C

Tlf.: 72 42 37 00

[www.socialstyrelsen.dk](http://www.socialstyrelsen.dk)

juni 2021