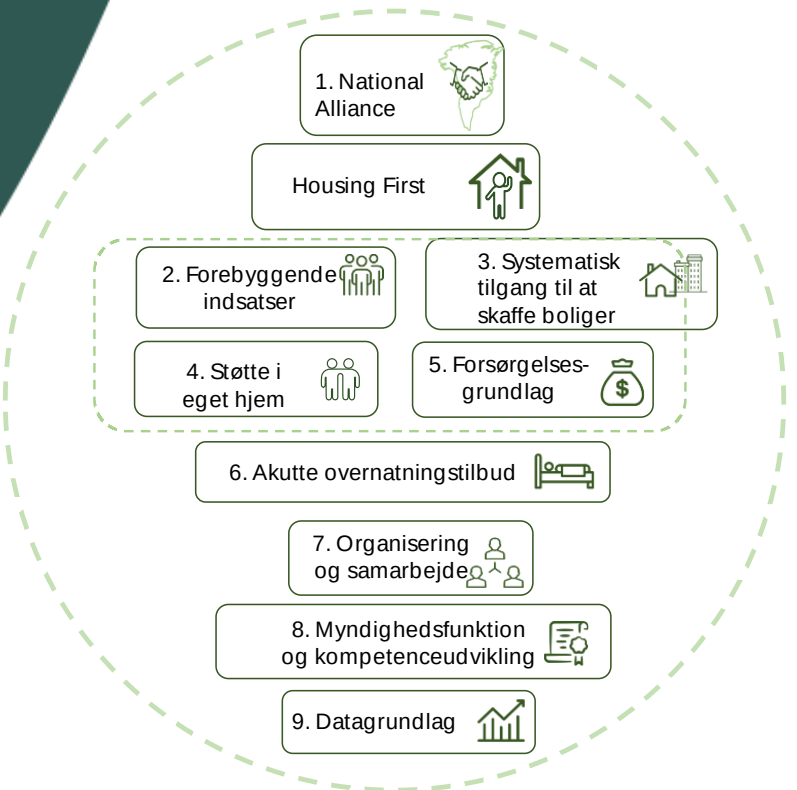
Idekatalog til fremtidige indsatser

Forebyggelse og håndtering af hjemløshed i Grønland



Socialt Udviklingscenter

Forebyggelse og håndtering af hjemløshed i Grønland
Idekatalog

Udarbejdet af Socialt Udviklingscenter SUS, 2022
Vibeke Normann Andersen
Jørgen Anker
Lise Dybdal

Socialt Udviklingscenter SUS
Nørre Farimagsgade 13
1364 København K
www.sus.dk

Indholdsfortegnelse

Forord **4**

Indledning **5**

Overblik over fokusområder **6**

Fokusområde 1: Samlet national alliance og strategi mod hjemløshed **10**

Ramme for fokusområderne: Housing First-tilgang som ramme **12**

Fokusområde 2: Housing First: Tidlig forebyggende indsats **16**

Fokusområde 3: Housing First: Systematisk tilgang til at skaffe egnede boliger **19**

Fokusområde 4: Housing First: Støtte til liv i egen bolig **22**

Fokusområde 5: Housing First: Forsørgelse og håndtering af gæld **25**

Fokusområde 6: Akutte overnatningsmuligheder **27**

Fokusområde 7: Styrket tværsektorielt arbejde **29**

Anbefaling 7: Organisering og styrket tværsektorielt samarbejde **29**

Fokusområde 8: Styrket myndighedsfunktion og kompetenceudvikling **32**

Fokusområde 9: Bedre datagrundlag **34**

Om SUS *35*

Forord

Socialt Udviklingscenter SUS har undersøgt hjemløsheden i Grønland for Departementet for Sociale Anliggender, Familie og Justitsområdet. Som opfølgning på kortlægningen har SUS udviklet et idekatalog med indsatser og fokusområder, som kan være med til at nedbringe antallet af hjemløse borgere i fremtiden, og sikre bedre indsatser for dem, som i dag er hjemløse.

SUS har udviklet kataloget med input fra en følge- og ekspertgruppe, som er blevet nedsat i forbindelse med undersøgelsen. Følge- og ekspertgruppen bidrog på en workshop i august 2020 med perspektiver og kommentarer på afdækningen om hjemløshed. Herudover har 15 hjemløse borgere bidraget med input til kataloget. SUS har efterfølgende bearbejdet de forskellige input og præsenterer her ni fokusområder til, hvordan hjemløshed med fordel kan forebygges og håndteres i fremtiden.

Seniorforsker Lars Benjaminsen fra VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd har medvirket til udviklingen og kvalificering af fokusområderne og takkes for bidragene hertil.

Socialt Udviklingscenter SUS.

Indledning

En meget stor del af de mennesker i Grønland, som lever i hjemløshed har en række forskellige sociale problemer ud over hjemløshed. Det er mennesker, som er ramt af psykiske, sundhedsmæssige og sociale problemer som følge af eksempelvis traumatiske oplevelser, svigt og manglende evne til at tage vare på sig selv. En del har endvidere et problematisk brug af og er afhængige af rusmidler. Hertil kommer for mange ledighed og gæld. Det kan også være tidligere anbragte unge fra udsatte familier, som skal finde en bolig efter en anbringelse.

Der er en række bagvedliggende strukturelle faktorer, der medvirker til forekomsten af hjemløshed. Boligmangel i form af egnede og billige boliger og migration er to sådanne faktorer. Boligmarkedet er under pres i mange af de større byer. En gruppe mennesker har svært ved at få eller fastholde en bolig, som de har råd til at betale. Det gør, at de er i risiko for at blive hjemløse eller allerede er hjemløse. Dette forstærkes af bl.a. migration fra bygd til by og i særdeleshed af migration mod Nuuk.

Derfor er der grund til at sætte ind med en strategisk prioritering af indsatser, som kan afhjælpe og ikke mindst forebygge hjemløshed. Det kan også vise sig rent investeringsmæssigt at være en gevinst. Både for det grønlandske samfund som helhed og for de borgere, som er ramt af eller i risiko for hjemløshed, og hvis ressourcer kan bringes i spil til gavn for samfundet og dem selv.

For at forebygge hjemløshed er det vigtigt også at have fokus på boligsituationen og boligmarkedet. Unge som flytter hjemmefra, og mennesker, der mister eller er i risiko for at miste deres bolig pga. ledighed, skilsmisse eller lignende, kan have meget svært ved at finde en bolig, særligt i de større byer. Mennesker med ressourcer, og som ikke har sociale eller sundhedsmæssige problemer, vil i langt de fleste tilfælde selv kunne finde løsninger på deres boligudfordringer. Til gengæld er der en relativt stor gruppe mennesker, der er præget af mange års udsathed, svigt, traumer, dårlig økonomi, gæld, afhængighed af rusmidler og sundhedsproblemer, som ikke er i stand til selv at få fodfæste uden hjælp og støtte.

Socialt Udviklingscenter SUS har med input fra en ekspert- og følgegruppe og hjemløse borgere samlet relevante tiltag, der kan bidrage til at håndtere og mindske hjemløseproblematikken i fremtiden. Disse præsenteres nedenfor. Rammen omkring idekataloget er, at hjemløshed er et problem, der skal håndteres fælles og på tværs i hele det grønlandske samfund.

De ni fokusområder har til hensigt at styrke mulighederne for, at mennesker, der lever i hjemløshed, får et værdigt liv og bliver i stand til at klare sig selv. Vejen dertil er at tilbyde socialt udsatte borgere i hjemløshed egen bolig og mulighed for social støtte i form af rådgivning og vejledning i eget hjem. Dette er er inspireret af tilgangen Housing First. Med Housing First prioriteres det at arbejde systematisk med at etablere langvarige/permanente boligtilbud med tilkoblet støtte til borgere i hjemløshed. Herudover kan der være behov for at etablere aktivitets- og samværstilbud (fx væresteder og aktivitetstilbud), som kan give udsatte borgere adgang til fællesskaber og aktiviteter i hverdagen.

En styrkelse af bolig-, støtte- og aktivitetstilbud vil forudsætte en kapacitetsopbygning og kompetenceudvikling på feltet. Det handler både om at styrke de metodiske tilgange på området og om at skabe bedre rammer for tværfagligt samarbejde fx mellem kommunale fagforvaltninger og øvrige aktører (sundhedsvæsen, boligselskab, politik, frivillige m.fl.).

Samtidig er der behov for en klarere forankring af ansvaret for håndteringen af hjemløseproblematikken. Det gælder i kommunerne, i samarbejdet mellem kommuner og andre aktører og mellem kommuner og selvstyret, hvor sidstnævnte kan understøtte arbejdet gennem regelsæt, rådgivning og

kompetenceudvikling.

Det kalder på, at kommunerne skal investere i kapacitetsopbygning, videreudvikling af tilbud og samarbejdsformer samt en tilpasning af boligmassen lokalt for få hjemløse borgere på fode igen. Der er alt i alt et markant behov for en samlet udvikling af boligtilbud, støttetilbud, aktivitetstilbud og styrkelse af aktørsamarbejde og organisering af området. Derudover bør øvrige aktører prioritere at indgå i arbejdet med at håndtere hjemløseproblematikker. Endelig skal de forskellige elementer indlejres i *en samlet national strategi for at afhjælpe og forebygge hjemløshed*. En sådan strategi skal baseres på et samarbejde mellem både selvstyret, kommunale og civile aktører. SUS' feltbesøg i tre kommuner samt interviewundersøgelse med øvrige aktører og input fra følge- og ekspertgruppen klargjorde netop behovet for både at arbejde kommunalt og nationalt. *Kommunalt* handler det om at prioritere, investere og forankre arbejdet med indsatser for at håndtere hjemløshed. *Nationalt* handler det om at investere i og prioritere særligt forebyggelse samt udbrede og formidle viden om metoder og tilgange i arbejdet med at håndtere og forebygge hjemløshed.

Det vil tage tid at udvikle og forbedre bolig- og støttemuligheder. Derfor er der aktuelt et umiddelbart behov for at styrke akuttilbud som fx tilbud som herbergsophold og adgang til akutboliger. Bortset fra i Nuuk og Aasisaat er der i byerne kun i meget begrænset omfang adgang til akutte overnatningsmuligheder. Der vil sandsynligvis altid være behov for en eller anden form for akutberedskab i de større byer. Men vi vil fremhæve, i overensstemmelse med Housing First-principper, at tilbud som herberger og akuttilbud ikke kan ses som en egentlig løsning på hjemløsheden. De skal være midlertidige og kortvarige løsninger, som skal erstattes af mere langsigtede bolig- og støttemuligheder. Samtidig skal vi være opmærksomme på, at der er meget forskellige målgrupper blandt de hjemløse, som løsningerne skal tilpasses, og at der også skal tages højde for geografi og demografi. Der vil ikke kunne gives de samme tilbud i større byer som i de mindre byer og bygder. Derfor må der designes forskellige løsninger, som passer til forskellige målgrupper og den infrastruktur, som betinger, hvilke løsninger som vil være mulige.

I det følgende præsenteres et kort overblik over alle fokusområderne. Derefter beskrives og udfoldes hver enkelt fokusområde.

Overblik over fokusområder

Der er udarbejdet ni overordnede fokusområder for, hvordan indsatsen for socialt udsatte og hjemløse borgere kan styrkes og være med til at reducere hjemløseproblematikker. Hver fokusområde er delt op i en række delemner, som uddyber og konkretiserer, hvordan der kan arbejdet med området. De ni fokusområder er illustreret i nedenstående model

Fokusområderne retter sig mod en national rammesætning. Her skal eksempelvis en national alliance (1) udmønte hjemløsestrategien ved i fællesskab at fastlægge investeringsgrundlag, prioriteringer og indsatsområder, vidensdeling om indsatser og samarbejds- og koordinationsformer. Dernæst følger kernen i hjemløsestrategien, som bygger på principper fra Housing First. Det drejer sig om forebyggende indsatser (2), systematisk tilgang til at skaffe boliger (3), bostøtte i form af råd og vejledning til borgeren i eget hjem (4) og forsørgelsesgrundlag (5). Selvom der sættes kraftigt ind for at forebygge og skabe varige løsninger, der holder mennesker ude af hjemløshed, vil der være behov for akutte og midlertidige løsninger. Dem berører vi under temaet om akutte overnatningstilbud (6). De sidste tre områder adresserer rammerne og styringsgrundlaget for hjemløsestrategien i form af organisering og samarbejde (7), styrket myndighedsfunktion og kompetenceudvikling (8) og datagrundlag (9).

Det nationale

Fokusområde 1: Bred national alliance. *Der etableres en bred national alliance, som samarbejder om løsningen af hjemløshed som problem. Alliancen medvirker til udviklingen og implementeringen af en strategi mod hjemløshed i Grønland. Initiativet til alliancen tages på det nationale niveau/af Naalakkersuisut.*

Housing First

Housing First fungerer som inspirationsramme for fokusområde 2-5. De indgår som kerneelementer i en kommende hjemløsestrategi. Housing First har i andre lande vist sig effektiv til at bringe borgere ud af hjemløshed og dermed været en positiv investering.[1] Med en stærk implementering af kerneelementer og principper tilpasset til den grønlandske virkelighed vil man blive i stand til at arbejde målrettet med at forebygge hjemløshed.

Fokusområde 2: Tidlig forebyggende indsats. *En tidlig forebyggende indsats skal iværksættes og organiseres på to fronter. Dels tidligt i livet – dvs. overfor unge i en sårbar situation og med fare for at ende i hjemløshed. Dels tidligt i forhold til problematikker, som fremmer risikoen for at ende i hjemløshed – dvs. overfor socialt udsatte voksne, som pga. massive sociale problemer er i risiko for at miste deres bolig. Kommunerne skal skabe og/eller styrke støttende og forebyggende indsatser for disse to målgrupper.*

Fokusområde 3: Systematisk tilgang til at skaffe egnede boliger. *Der er behov for systematisk at arbejde med at skaffe og etablere egnede og billige boliger. Der skal findes boligløsninger til gruppen af hjemløse borgere, som står med forskellige problemer, behov og ønsker. Det vil være nødvendigt, at både det nationale og kommunale niveau samt boligselskaber engagerer sig i denne opgave. Kommunerne skal klarlægge, på hvilket niveau de selv kan løfte opgaven, boligselskaber skal specificere, hvor de kan bidrage, og selvstyret skal herefter understøtte en samlet udvikling af området.*

Fokusområde 4: Støtte til liv i egen bolig. *Der skal i kommunerne prioriteres og ydes kompetent faglig støtte i form af råd, vejledning og hjælp til borgere i forbindelse med, at borgeren får egen bolig. Den faglige kompetente støtte skal hjælpe borgeren til at kunne klare sig selv i en bolig og skal foregå i borgerens hjem. Hjælpen skal fx understøtte, at borgeren bliver i stand til selv at betale husleje, købe ind og lave mad, kan komme i uddannelse og/eller beskæftigelse samt indgå i civilsamfundet og aktiviteter, der kan skabe et socialt netværk omkring borgeren. Det skal optimalt ske i samarbejde mellem aktører som socialpædagoger, sundhedspersonale, misbrugsbehandler, socialrådgivere og jobkonsulent samt evt. frivillige aktører, men med en klar ansvarsforankring i kommunerne.*

Fokusområde 5: Styrket forsørgelsesgrundlag. *Borgerne skal sikres et reelt forsørgelsesgrundlag, der gør det muligt økonomisk at sidde i egen bolig. Der skal laves konkrete handleplaner for, hvordan borgere med gæld (offentlig og privat), som har meget få chancer for at afdrage gælden og samtidig betale husleje, også kan få egen permanent bolig. Kommuner og selvstyre skal sammen afklare, hvad der er muligt inden for de nuværende rammer og lovgivning og vurdere, om der er behov for revision eller vejledninger.*

Akutte løsninger

Akutte løsninger er som sådan ikke en del af en Housing First-strategi. Men dels vil det tage tid at udvikle og indføre en Housing First-strategi, dels vil det næppe være realistisk at forestille sig, at der ikke vil opstå akutte behov for overnatningstilbud selv med en udmøntet Housing First -strategi. Derfor kommer vi også ind på akutte løsninger.

Fokusområde 6: Tilstrækkeligt med akutte overnatningstilbud. *Der skal etableres tilstrækkeligt med*

[1] Socialstyrelsen (2020): Styrket Implementering af Housing First. Erfaringer fra udvalgte lande.

akutte overnatningstilbud fx i form af akutboliger/herberger med uddannet personale i de større byer. I mindre byer skal der etableres akutte overnatningsmuligheder med tilknyttet social støtte og/eller laves strategier for hurtigt at kunne etablere akutte overnatningstilbud, når behovet opstår. Der skal laves klare strategier og planer for, hvordan borgere i akutte overnatningstilbud kan komme videre til permanente boligløsninger. De akutte overnatningstilbud er en kommunal opgave, men en opgave, som reelt vil kunne varetages af frivillige aktører gennem fx driftsoverenskomst med kommunen.

Organisatoriske og styringsmæssige rammer

For at binde kerneelementerne i Housing First sammen, er det nødvendigt med en organisatorisk og rammesættende forankring af arbejdet med hjemløshed. Fokusområde 7-9 behandler disse temaer.

Fokusområde 7: Organisering og styrket tværsektorielt samarbejde. *Ansvaret for at forebygge og afhjælpe hjemløshed skal have en fast organisatorisk forankring i den enkelte kommune, både ledelses- og budgetmæssigt. Herudover skal hver kommune etablere en form for tværsektoriel organisering af kerneaktører i kommunen. Formålet er på kommunalt plan at rammesætte og koordinere forebyggende indsatser og indsatser for hjemløse borgere. Samtidig skal der etableres et tværkommunalt samarbejde, der håndterer migrations-problematikker, når borgere flytter mellem kommuner og havner i hjemløshed. Et forpligtende samarbejde mellem kommune og boligselskab skal systematisk arbejde med at tilvejebringe tilstrækkeligt med egnede boliger og støtte.*

Fokusområde 8: Styrket myndighedsfunktion og kompetenceudvikling. *Myndigheds-funktionen i kommunerne skal styrkes, samtidig med at der skal ske en generel kapacitets- og kompetenceopbygning på området. Det skal gøre medarbejderne i stand til at yde den bedst mulige støtte til socialt udsatte og hjemløse borgere. Det er vigtigt, at fagprofessionelle i alle kommuner kan arbejde relationsskabende, inddragende og motiverende sammen med borgeren, og at de kan bygge bro, koble og sikre den rette erfaringsudveksling og koordinering med øvrige aktører på feltet.*

Fokusområde 9: Styrket datagrundlag med løbende tælling og opfølgning. *Det anbefales, at der både i selvstyret og kommunerne arbejdes med at skabe et bedre datagrundlag for håndtering af hjemløseproblematikken. Det kan fx indebære en fortsat tilbagevendende hjemløsetælling med ensartet metode og med inddragelse af flere aktører på feltet for at skabe en mere præcis opgørelse over antal hjemløse og karakteristika ved målgruppen. Selvstyret bør påtage sig ansvaret for tællingen og koordinere denne på tværs af kommuner.*

Fokusområde 1:

Samlet national alliance og strategi mod hjemløshed

Fokusområde 1: Bred national alliance. *Etablering af en bred national alliance, som samarbejder om løsningen af hjemløshed som problem. Alliancen medvirker til udviklingen og implementeringen af en strategi mod hjemløshed i Grønland. Initiativet til alliancen tages på det nationale niveau/af Naalakkersuisut.*

I udgangspunktet er håndteringen og forebyggelsen af hjemløshed en kommunal opgave. Hjemløsheden er dog af en sådan karakter og har et så stort omfang, at der vil være et stort potentiale og en stor gevinst ved at arbejde sammen på nye måder. Kompleksiteten og følgeproblematikkerne ved hjemløshed, fx migration på tværs af kommuner, misbrugsproblematik, kriminalitet, sociale, psykiske og fysiske udfordringer for hjemløse borgere, gør, at ingen aktør vil være i stand at mindske hjemløshedens omfang alene. Enkeltstående løsninger og indsatser i forhold til forebyggelse og håndtering af hjemløshed vil på ingen måder være tilstrækkelige, hvis problemet skal løses. Derfor er der behov for en bredere national alliance og strategi mod hjemløshed.

Mange forskellige forhold og dynamikker har betydning for omfanget af hjemløshed. Derfor er løsninger nødt til at tage afsæt i en strategi, der involverer tværgående og tværsektorielle indsatser, som også indebærer langt tættere samarbejde mellem aktørerne. Bæredygtigheden og de positive effekter af en sådan strategi vil være afhængig af, at den er udviklet i samspil med og med opbakning fra alle de centrale parter, der har en rolle at spille i implementeringen.

For at håndtere problemerne med hjemløshed skal der arbejdes med mange forskellige typer løsninger og aktiveres både offentlige og private aktører, lokalt og nationalt. Der er brug for en sammenhængende strategi og organisering for at kunne tilvejebringe boligløsninger og støtteløsninger, der kan hjælpe borgere ud af hjemløshed og forebygge, at hjemløsheden indtræffer. En forudsætning for at lykkes er fornyede og tættere samarbejdsrelationer mellem alle aktører, der har en rolle og et ansvar for hjemløse borgere.

Samtidig vil en national alliance kunne være med til at fremme investeringstankegangen både nationalt og kommunalt. En investering, hvor fokus er på forebyggelse, tildeling af egnet bolig og støtte til at fastholde boligen. Og hvor der også er fokus på behandling af øvrige problemer samt uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder, der skaber et forsørgelsesgrundlag for den enkelte borger. Investeringstankegangen kan derved bidrage til at mindske både hjemløshed, gæld, som det offentlige risikerer at skulle indfri på vegne af borgeren, misbrug og de samfundsmæssige følgeproblematikker. Samtidig kan skatteindtægterne øges, hvis borgeren formår reelt at få fodfæste jobmæssigt.

Det anbefales, at alliancen arbejder for at indføre og udmønte Housing First som integreret del af en national hjemløsestrategi (beskrives som ramme for fokusområde 2-5). Hvis kerneelementerne i Housing First skal realiseres, er det vigtigt, at alle forpligter sig og arbejder sammen for at fremme dette.

Fokusområde 1 bygger på

Undersøgelsen 'Hjemløshed i Grønland' (SUS, 2020), følge- og styregruppen for undersøgelsen samt hjemløse selv peger på, at der en mangfoldighed af faktorer som bagvedliggende årsager til hjemløshed. Flere aktører oplever, at deres eget arbejde ofte strander på eller ikke får indfriet det fulde potentiale, fordi der ikke er tilstrækkeligt samarbejde eller viden om, hvor ansvaret for hjemløshed er placeret – både indenfor og mellem kommuner og mellem de kommunale aktører og øvrige aktører. Løsninger bliver for kortsigtede og ukoordinerede. Og de positive indsatser, som findes, får ikke den fulde gevinst, fordi de kommer til at stå alene og ukoordinerede. I tillæg hertil opfattes lovgrundlaget eller fortolkningen heraf som uklart.

Netop fordi der er behov for at koordinere og samarbejde mere på tværs, og fordi omfanget og varigheden af hjemløshed er så stor, vil Housing First kunne tilbyde en samlende strategisk ramme for arbejdet. Investeringstankegangen skal fremme, at man samlet set går fra kortsigtede løsninger til at skabe varige sociale forandringer for den enkelte borger, som på sigt kan skabe gevinster på det offentlige budget.

Den tilgang vil en national alliance kunne være med til at fremme til gavn for hele det grønlandske samfund.

Ramme for fokusområderne:

Housing First-tilgang som ramme

Ramme for fokusområderne: *Housing First fungerer som inspirationsramme for en hjemløsestrategi, hvor fokusområde 2-5 jf. tidligere indgår som kerneelementer. Housing First har i andre lande vist sig effektiv til at bringe borgere ud af hjemløshed og dermed været en positiv investering. Med en stærk implementering af kerneelementer og principper tilpasset til den grønlandske virkelighed vil man blive i stand til at arbejde målrettet med at forebygge og håndtere hjemløshed.*

Housing First er en tilgang til håndtering af hjemløshed, som har vist positive resultater i flere lande (fx Finland og Norge). Housing First fokuserer på at løse boligproblemet ved at finde og tilbyde en passende varig boligløsning til den hjemløse borger, samtidig tilbydes borgeren støtte i eget hjem.

Det vil være væsentligt at arbejde for at tilpasse Housing First til grønlandske forhold som eksempelvis kultur, geografi, kapacitet og boligstruktur. Det kan fx betyde, at man må arbejde for at udvikle særlige lokalt tilpassede løsninger (det kunne som eksempel være ved at omdanne særlige beboelsesblokke til permanente boliger for hjemløse borgere og koble social støtte til boligerne).[2]

Hvis Housing First skal lykkes som en samlende ramme, skal der arbejdes systematisk med at fremskaffe egnede boliger. For at stoppe tilgangen af nye hjemløse skal kommunerne i samarbejde med øvrige aktører tilbyde tidlige forebyggende indsatser til gruppen af unge og til voksne, som er i risiko for at blive hjemløse. Dette skal suppleres af social støtte til hjemløse, der får egen bolig.

For borgere, som har været hjemløse, er det ofte svært at få og beholde en bolig. Ofte vil de problemer, som førte til, at borgeren mistede sin bolig, stadig være der. Herudover vil borgeren have behov for på ny at lære at leve og klare sig i egen bolig. Derfor kan en boligløsning sjældent stå alene, men må kobles til, at borgeren får støtte til at bo i egen bolig. Der skal også arbejdes for, at alle hjemløse borgere har et forsørgelsesgrundlag (gerne som selvforsørgende), der sikrer, at de kan betale både husleje og varmeudgifter. Endelig er det nødvendigt at sikre en organisering og et velfungerende samarbejde, som understøtter Housing First.

Studier viser, at det med en Housing First-tilgang lykkes at fastholde tidligere hjemløse i egen bolig – selv borgere med meget alvorlige og komplekse sociale problemer.[3] Det anbefales derfor at anvende og implementere kerneelementerne i Housing First-tilgangen forstået som en systematisk tilgang til at skaffe permanente boligløsninger til målgruppen og social støtte i egen bolig. Samtidig skal Housing First-tilgangen tilpasses til det grønlandske samfund fx set i forhold til, hvilke egnede boligformer det vil være muligt at etablere i et arktisk samfund, og at det skal være muligt at differentiere løsninger til forskellige

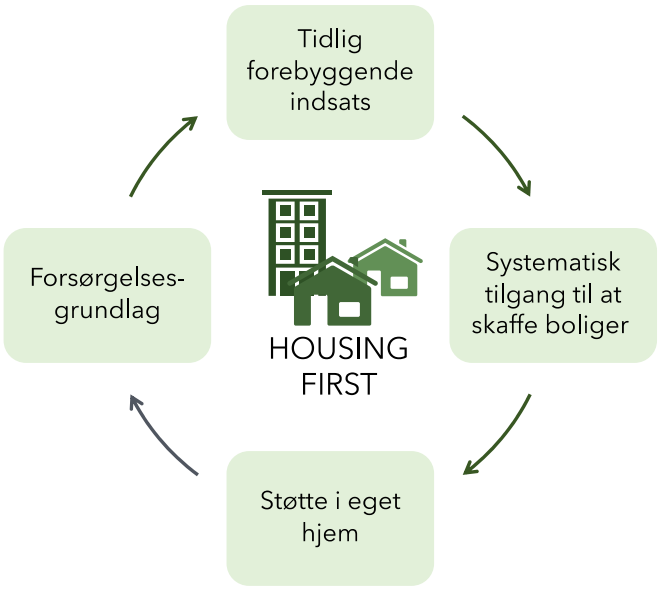
[2] Denne model strider egentlig mod princippet i Housing First om, at der bør være tale om selvstændige boliger i almindelige boligområder, og at bolig og social støtte er adskilt. Men det kunne være et eksempel på, hvordan man kan tillempe Housing First mod en grønlandsk virkelighed.

[3] Se fx: Tsemberis S, L. Gulcur & M. Nakae (2004): Housing first, consumer choice and harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis. American Journal of Public Health, 94(4), s. 651-656; Nelson, G., T. Aubry & A. Lafrance (2007): A review of the literature on the effectiveness of housing and support, assertive community treatment, and intensive case management interventions for persons with mental illness who have been homeless. American Journal of Orthopsychiatry, 77(3), s. 350-361; Goering, P. et al. (2014): National at Home/Chez Soi Final Report. Ottawa: Mental Health Commission of Canada.

målgrupper. Der skal skabes forskellige former for støttetiltag til den enkelte borger ud fra både borgerens behov og ud fra, hvad der geografisk og kapacitetsmæssigt er muligt i fx de større byer, i de mindre byer og i bygderne.

På baggrund af indsigter fra undersøgelsen 'Hjemløshed i Grønland' (SUS, 2020) vil det give mening af bygge Housing First i en grønlandsk kontekst op om fire kerneelementer:

Figur 1: Kerneelementer i Housing First



De fire kerneelementer uddybes under fokusområderne 2-5. Derudover er der en række grundprincipper, som kan betragtes som det værdigrundlag, der ligger bag måden, man skal arbejde med kerneelementerne og rammerne for Housing First.

Principper i Housing First

Housing First har afsæt i, at borgeren har ret til egen bolig og helhedsorienteret social støtte. Boligen ses som en basal menneskeret for alle. Hele målsætningen og ambitionen for Housing First er at gøre borgeren mere selvhjulpen. Ved at sikre øget ro og stabilitet i hverdagen får borgeren øget overskud, evne og kapacitet til at tage hånd om eget liv.

Med Housing First skal der i starten af et indsatsforløb for en borger skabes en permanent boligløsning, samtidig med at der tilbydes intensiv og fleksibel social støtte tilpasset til den enkelte borger.[4] Boligløsningen er det, som ifølge Housing First skaber forudsætninger for, at borgerens situation kan styrkes på andre områder.

Housing First er baseret på otte grundprincipper som forståelsesramme for arbejdet med hjemløse

[4] Benjaminsen, L. (2014): Housing First. En permanent bolig og en helhedsorienteret socialt indsats. Notat. SFI.; Benjaminsen, L., Christensen, R.A. & Hundahl, M.S. (2020): Udbredelsen af Housing First. Muligheder og barrierer i implementeringen af Housing First i Danmark. VIVE og Rambøll; Benjaminsen, L. & Nandrup, A.B. (2020): Housing First i Odense. En undersøgelse af indsatsens resultater og økonomiske aspekter. VIVE.

borgere:

- Boligen som en basal menneskeret
- Respekt, empati og medmenneskelighed over for alle borgere
- Forpligtelse til at arbejde med borgerne, så længe de har behov
- Selvstændige boliger i almindeligt byggeri
- Adskillelse af bolig og støttetilbud
- Udgangspunkt i borgerens behov og selvbestemmelse
- Recovery-orientering
- Skadesreduktion.

Det vil kræve et vedvarende og langsigtet arbejde at skabe en mere vidtgående kulturændring i hele den måde, som hjemløshed ses og tackles på. Arbejdet kan derfor med fordel forankres i en national alliance, men bør også forankres i alle kommuner, så indsatser, organisering og planer for boliger og akuttilbud tænkes ind i rammen af Housing First.

Housing First er et opgør med tanken om, at man først er nødt til at behandle borgeren for øvrige sociale problemer, misbrug eller psykiske lidelser, for at borgeren skal 'blive klar' til at bo i egen bolig. Denne tilgang kan også kaldes *'behandling-først-tilgangen'.* Den dækker over, borgeren først skal behandles og gennemgå en positiv udvikling, før borgeren forventes at kunne bo i en permanent bolig. Inden for denne tilgang koncentrerer man sig om at etablere herberger og behandlingstilbud samt midlertidige botilbud med støtte, som borgeren kan komme videre til, når borgeren er 'klar'. Det er særligt denne en del, som man hidtil har benyttet sig af i arbejdet med hjemløse borgere.

Hvis borgeren først igennem et midlertidigt botilbud skal vurderes parat til at flytte i egen bolig, risikerer man at fastholde borgeren i en midlertidig og usikker boligsituation i en lang periode. Borgeren får sværere ved at opbygge en mere stabil tilværelse på egne ben med ansvar for eget liv. Ressourcerne bliver med 'behandling-først-tilgangen' brugt på midlertidige tilbud, der ikke umiddelbart løser det fundamentale problem med hjemløshed. Denne tilgang har et ringe investeringspotentiale sammenlignet med det udbytte, som kan forventes ved Housing First.

Housing First bygger på en præmis om at udvise respekt, empati og medmenneskelighed for alle borgere. Tilgangen er recovery-orienteret og baseret på en tro på, at borgeren kan komme sig, med fuld respekt for borgerens behov og selvbestemmelse. Det betyder også, at der arbejdes ud fra principper om skadesreduktion. Det vil fx sige at prioritere at skabe rammer omkring borgeren, der kan mindske skaderne ved et hårdt liv på gaden og øge borgerens livskvalitet, fremfor at have fokus på ophør af misbrug af alkohol eller stoffer som afsæt for hjælpen.

Mere konkret kan det betyde, at fokus først rettes mod at sikre hjemløse borgere ordentlig kost og varmt tøj, der kan give borgerne et bedre helbred og gøre dem bedre i stand til at klare kulden. Herefter kan man begynde at arbejde med andre behov og aspekter. Housing First som tilgang forpligter sig til at arbejde med borgerne, så længe de har behov, som de skal have hjælp til. Endelig er en Housing First-tilgang baseret på selvstændige boliger i almindeligt byggeri og en 'adskillelse' af bolig og støttetilbud. Dermed er støtten ikke knyttet til den enkelte bolig, men leveres fra et team, der giver støtte til borgere, der bor i egen bolig i forskellige bebyggelser.

I forhold til en række af ovennævnte principper kan man i den grønlandske tilgang trække på de erfaringer, man har gjort sig med de strukturelle ændringer, som man har arbejdet med og implementeret på børne- og ungeområdet de seneste år. Her har der også været behov for at arbejde med at sikre koordinering og mere samlede indsatser.

Det er en særlig pointe fra den viden, der er genereret i arbejdet med Housing First i andre lande (både Danmark, Finland og Norge), at tilgangen skal understøttes af en organisering (fokusområde 7-9), der gør det muligt at realisere indsatsens kerneelementer (fokusområde 2-5). Det betyder, at der skal være en organisering, der sikrer, at der kan skaffes boliger til indsatsen. Og at der tilbydes den rette form for helhedsorienteret forebyggelse og støtte ud fra borgernes problemer og skabes et forsørgelsesgrundlag for borgeren, så vedkommende ikke risikerer at miste boligen efter kort tid grundet manglende muligheder for at betale både husleje og evt. tidligere gæld.

Fokusområde 2:

Housing First: Tidlig forebyggende indsats

Fokusområde 2: Tidlig forebyggende indsats. *Iværksættelse af en tidlig forebyggende indsats og organisering på to fronter. Dels tidligt i livet – dvs. overfor unge i en sårbar situation og med fare for at ende i hjemløshed. Dels tidligt i forhold til problematikker som fremmer risikoen for at ende i hjemløshed – dvs. overfor socialt udsatte voksne, som pga. massive sociale problemer er i risiko for at miste deres bolig. Kommunerne skal skabe og/eller styrke støttende og forebyggende indsatser for disse to målgrupper.*

En styrket forebyggende indsats vil være central for at nedbringe antallet af hjemløse, og vil samtidig sikre, at udsatte borgere, der forebyggende modtager den rette støtte, vil kunne fastholde et liv i egen bolig. Dette vil på lang sigt være en gevinst både menneskeligt og økonomisk for den enkelte kommune.

Fokusområde 2a: *Flere tidlige forebyggende indsatser over for gruppen af henholdsvis unge og udsatte voksne, som er i risiko for at blive hjemløse.*

Gruppen af unge har svært ved at få fodfæste på boligmarkedet. Nogle unge er i en særlig sårbar position eksempelvis grundet afhængighed af rusmidler og psykiske vanskeligheder, og flere står uden for uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet. Endvidere findes der flere eksempler på, at unge efter endt behandling/indlæggelse på psykiatrisk afdeling ikke har andre boligmuligheder end et herberg. Det betyder, at de på et tidspunkt, hvor de erfaringsmæssigt er meget motiverede for en positiv forandring i livet ender i hjemløshed. Det gælder om så hurtigt som muligt at få kontakt med og etablere tidlige indsatser for disse unge. Der kan med fordel arbejdes videre med initiativer som kollegieboligformer for unge (også selvom de ikke er under uddannelse) og med at styrke samarbejdet imellem psykiatri og kommune i forhold til overgange fra behandling til livet efter denne.

Derudover skal der være indsatser, som tager hånd om de voksne, der risikerer at blive hjemløse. Økonomirådgivningen, som drives af INI A/S, har stor betydning og potentiale i denne sammenhæng. Økonomirådgivningen er ofte en af de første instanser, som får kendskab til borgere med sociale og økonomiske udfordringer. Der er allerede etableret samarbejde mellem kommuner og økonomirådgivningen. Men samarbejdet og koordineringen kan gøres endnu stærkere, og kommunerne bør i langt højere grad sætte ind med både tidlige og forebyggende indsatser, når de får kendskab til borgere med problemer gennem økonomirådgivningen.

Fokusområde 2b: *Nemmere måder for socialt udsatte borgere at komme i kontakt med det sociale system og sundhedssystemet for at få hjælp. Der skal oprettes flere nemme indgange i kombination med fremskudte og opsøgende indsatser.*

Mange borgere kæmper med flere forskellige problemstillinger samtidigt, men det kan være en labyrint at finde ud af, hvilken instans der kan hjælpe med hvilke problemer. Det kan være en udfordring for borgere på kanten af samfundet at forstå og begå sig i det offentlige hjælpesystem. Udsatte borgere kan opleve, at det er uoverskueligt at finde frem til det rette kontor, de kan føle sig mødt med uoverskuelige procedurer, der kan være lang ventetid, lange telefonkøer og til tider uklare tilbagemeldinger/svar. Det får nogle udsatte borgere til at give op – og kommunen får ikke grebet dem i rette tid, hvor det ellers var

muligt at igangsætte mindre foranstaltende og ressourcekrævende løsninger.

Derfor skal der laves nemme adgange til systemet for disse borgere. Det skal være nemt at komme til og muligt hurtigt at få fat i den rette hjælp, uanset om det er fra sundhedsvæsenet, psykiatrien, socialområdet, misbrugsbehandling eller andet. Det kunne fx være en form for casemanager-funktion, der sørger for at sætte de relevante instanser i kontakt med borgeren, så borgeren hurtigt får den behandling, rådgivning eller indsats, der er behov for. En sådan funktion kan også være udgående og på udvalgte dage være til stede i væresteder/herberger mv. og være opsøgende i forhold til borgere, som har særligt behov for hjælp.

Man kan her trække på erfaringer fra sundhedsvæsenet med opsøgende medarbejdere, der opholder sig på herberget for at gennemføre screeninger for tuberkulose. Ligeledes er der erfaringer med kommunale sagsbehandlere på Kofoeds Skole.

Der kan også med fordel udvikles en lettere adgang til lægehjælp for borgere i udsatte positioner. Så udsatte og evt. hjemløse borgere med somatiske lidelser kan få kontakt til den nødvendige sundhedsfaglige hjælp, også hvis de ikke har en telefon eller magter lange ventetider.

Fokusområde 2c: *Udvikling af flere fremskudte indsatser.*

Som del af en forebyggende tilgang kan der arbejdes mere systematisk med fremskudte indsatser, fx ved at en kommunal myndighedsrådgiver kommer ud på et værested, aktivitetssted eller herberg en eller to gange om ugen. Det gør, at der hurtigere kan træffes beslutninger sammen med borgeren, fx om ændringer i indsatsen. Der skal tænkes særlige fremskudte indsatser for gruppen af unge.

Fremskudte indsatser gør det nemmere at nå og motivere målgruppen til fx behandling, rådgivning eller andre former for støtte. Det kan fx dreje sig om at motivere til misbrugsbehandling, til at søge beskæftigelse eller at tage dialog med kommunen om muligheden for førtidspension mv. Fremskudte indsatser kan gøre det nemmere for borgere at få den rette hjælp fra systemet, og kan også betyde, at fagprofessionelle får bedre kendskab til forskellige typer af tilbud. Dette kan være medvirkende til at lette samarbejdsrelationer og dermed gøre det nemmere at finde samordnede og koordinerede løsninger for den enkelte borger.

I Nuuk har et gadeteam til dels denne funktion, men teamet kunne med fordel have en stærkere brobyggende funktion ved fx at skabe bedre sammenhæng og kendskab til indsatser og behandling, som borgeren indgår i eller kunne drage fordel af. Funktionen ville kunne styrkes yderligere gennem kompetenceudvikling af medarbejderne og/eller ved at etablere et fysisk sted, som ikke ligger i forbindelse med den kommunale myndighedsfunktion. Her ville hjemløse borgere kunne benytte sig af den tillidsrelation til medarbejdere i teamet, som allerede er opbygget på gaden. I de mindre byer og bygder kan dette arbejde evt. tænkes sammen med de indsatser, som findes i forvejen inden for sundhed, familiecentre og økonomirådgivning. Enten kan det eksisterende personale klædes på til at varetage opgaver, som skal forebygge hjemløshed, eller ekstra personale kan indgå som kapacitetsopbygning af indsatsen og varetage opgaver mobilt og på flere lokaliteter.

Fokusområde 2d: *Indsatsen for mennesker, der har været i kontakt med kriminalforsorgen, skal styrkes for at forebygge, at tidligere straffede ender i hjemløshed efter de er kommet ud af fængslet.*

Tidligere straffede har stor risiko for at ende i hjemløshed efter endt afsoning. Derfor er det afgørende, at der er klare planer for, hvordan en borger får en bolig efter afsoning. Det afgørende er, at samarbejdet med kommunerne fungerer, og at man allerede ved fængslingen begynder at arbejde med en plan for

løsladelse.

Fokusområde 2e: *Der skal laves en langt tættere kobling til og samarbejde med frivillige organisationer om at bidrage til at løfte opgaven om hjemløse og socialt udsatte borgere.*

Det er ikke kun offentlige løsninger, der er behov for, for at mindske hjemløsheden og skabe bedre levevilkår for borgere, der i dag lever i hjemløshed. Frivillige organisationer kan ofte nå målgruppen på en anden måde end det offentlige, og de kan bidrage til at skabe meningsfulde og netværksskabende aktiviteter og relationer i hverdagen. Mange personer i hjemløshed oplever stor ensomhed og lever med spinkle sociale netværk, som frivillige organisationer kan bidrage til at bygge op. Det kan ske ved at bygge bro og skabe kontakt mellem borgere, der er hjemløse, og andre borgere omkring særlige aktiviteter (fx klubaktiviteter, idræt og fiskeri).

Det kan også ske og ved at arbejde for at opbygge selvhjælpsgrupper blandt hjemløse og tidligere hjemløse borgere, som fx kan arrangere spiseklubber, sørge for besøgsprogram, besøgsvenner mv., når de er flyttet i egen bolig. Frivillige organisationer spiller på denne måde en vigtig rolle for at styrke støtte og sammenhængende indsatser. Samtidig kan de være med til at mobilisere virksomheder, befolkningen og lokalsamfundet om støtte og hjælp til mennesker i hjemløshed. Der kan være forskel på strategien for involvering af frivillige i de større byer, hvor potentialet for samarbejde med frivillige organisationer er til stede, og mindre byer og bygder, hvor det snarere er lokalsamfundet, som skal engageres og understøttes af fx et mobilt socialfagligt team.

Det er vigtigt at det offentlige, både selvstyre og kommuner, har en tæt dialog og indgår forpligtende samarbejdsaftaler eller partnerskaber med de frivillige organisationer for at understøtte dette arbejde og for at sikre fælles og afstemte målsætninger, løbende overblik og viden om dette arbejde.

Fokusområde 2 bygger på

I arbejdet med styre- og følgegruppen blev forebyggelse nævnt som et af de afgørende medvirkende årsager til hjemløshed. Det blev fremhævet af gruppen, at forebyggelse sker for sent, og at der er 'huller' i de forebyggende indsatser, som findes.

Samtidig viser rapporten 'Hjemløshed i Grønland' (2020), at de fleste tilbud, som rapporten har afdækket, ikke umiddelbart har forebyggeende karakter. Nogle af dem kunne dog med den rette kobling til andre tilbud få karakter af forebyggelse, men det vil kræve, at indsatser til den enkelte borger tænkes sammen, så de styrker, at borgeren kan holdes ude af hjemløshed.

Fokusområde 3:

Housing First: Systematisk tilgang til at skaffe egnede boliger

Fokusområde 3: Systematisk tilgang til at skaffe egnede boliger. *Der er behov for systematisk at arbejde med at skaffe og etablere egnede og billige boliger. Der skal findes boligløsninger til gruppen af hjemløse borgere, som står med forskellige problemer, behov og ønsker. Det vil være nødvendigt, at både det nationale og kommunale niveau samt boligselskaber engagerer sig i denne opgave. Kommunerne skal klarlægge, på hvilket niveau de selv kan løfte opgaven, boligselskaber skal specificere, hvor de kan bidrage, og selvstyret skal herefter understøtte en samlet udvikling af området.*

Borgere i hjemløshed vil ofte have behov for hjælp til at skaffe en bolig. Det er en kommunal opgave at sikre boliger til hjemløse borgere. Men det er en opgave, som skal løses i samarbejde med boligselskaberne fx gennem konkrete samarbejdsaftaler. Det er en væsentlig medvirkende faktor til hjemløshed i Grønland, at der ikke er egnede og billige boliger nok til målgruppen. Kombinationen af pres på boligmarkedet, mangel på boliger særligt i nogle byer og lavt indkomstgrundlag for borgere i hjemløshed gør det svært at finde og bevare egen bolig. Det er afgørende, at kommuner og boligorganisationer arbejder på to fronter. Dels med at etablere flere boligløsninger, som mennesker uden høje indkomster kan bo i, dels med at støtte borgere, som er hjemløse eller i risiko for at blive det, i at komme ud af gæld og hjælpe dem med rådgivning og støtte til at kunne bo selv, se fokusområde 5. Arbejdet skal evt. understøttes af selvstyret.

I lyset af den aktuelle boligsituation er der behov for *både at vurdere, om det er muligt i den eksisterende boligmasse at skabe mere permanente boligløsninger til målgruppen og opføre nye billige boliger.* Hvis Housing First som koncept skal følges, skal der være tale om en permanent bolig. Og borgeren skal tilbydes en selvstændig bolig i almindeligt byggeri med en tidsubegrænset lejekontrakt.

Samtidig viser undersøgelsen 'Hjemløshed i Grønland' (SUS, 2020), at hjemløse borgere har forskellige behov, når det kommer til boliger. Forskningen peger generelt på, at det største potentiale for inklusion og recovery opstår, når socialt udsatte borgere får mulighed for at bo i et helt almindeligt boligområde blandt andre borgere. SUS' undersøgelse peger på, at nogle hjemløse borgere også ønsker at bo selv, mens andre har et ønske om at bo sammen med andre. Uanset boligform vil mulighederne for inklusion forbedres, når boligerne er i almindelige boligområder. Samtidig skal der være tilstrækkelige sociale støttemuligheder til stede i form af støtteteams, der kommer i borgerens hjem (se fokusområde 4).

Hvis den nuværende og fremtidige boligmasse ikke muliggør dette, og der ikke er tilstrækkelige støttemuligheder i disse områder, kan der være behov for særlige boliger til udsatte borgere. Potentialet for social inklusion og reintegration i samfundet er dog ikke lige så stort, når der etableres samlede boligenheder, der kun er henvendt til udsatte borgere. De væsentligste fokusområder er for boligdelen er derfor at styrke mulighederne for, at udsatte og hjemløse borgere kan få adgang til almindelige boliger i almindelige boligområder, fx i form af betalelige boliger som et- eller toværelseslejligheder til enlige og familieboliger (fx boliger med tre eller flere rum) til enlige voksne/par med børn.

Fokusområde 3a: *Udviklingsarbejde om muligheder i eksisterende byggeri:* Selvstyre, kommuner og boligselskaber igangsætter et udviklingsarbejde for at vurdere, om der i den eksisterende boligmasse er muligheder for at omdanne boliger, så de kan anvendes til hjemløse borgere, der har behov for en mindre, individuel og billig permanent bolig. Her kan man fx på se på muligheden for at:

- Justere i ordninger vedr. personaleboliger for at frisætte flere boliger til borgere i hjemløshed og andre borgere på ventelister i boligselskaberne.
- Evaluere ordningen vedr. anvisning af sociale boliger for at vurdere, hvorledes der kan sikres flere boliger til boligsocial anvisning, og hvordan kommunernes brug af boligsocial anvisning kan øges.

Fokusområde 3b: *Udviklingsarbejde om nye billige boliger:* Igangsættelse af et udviklingsarbejde i samarbejde mellem selvstyre, kommuner, boligselskaber, arkitekter, entreprenører og borgere om at udvikle nye billige boliger til hjemløse og udsatte borgere. Der skal bl.a. arbejdes med:

- hvordan nye billige boliger af en passende standard kan finansieres
- hvordan boligerne kan opføres
- hvordan boligerne skal indrettes og administreres.

Fokusområde 3c: *Sikring af boliger til mennesker med særlige behov.* Analysen af hjemløshed viser, at der er en del ældre over 50-60 år, som er hjemløse. Der er også en del unge, som har svært ved at finde fodfæste på boligmarkedet, og der er behov for ungdomsboliger til socialt udsatte unge. Endelig er der mennesker med psykiske lidelser, som er afhængige af rusmidler og/eller har fysiske sygdomme, der har behov for varige boligløsninger. Disse borgere befinder sig i livssituationer, hvor der ofte er behov for særlig hjælp til etablering og indretning af boligen eller støtte i hverdagen. Der er således behov for at etablere boliger, der modsvarer behovene hos disse målgrupper. Det kan fx være i form af:

- Passende mindre og billige ældreboliger
- Mindre og billige ungdomsboliger
- Boliger med tilknyttet støtte, som sikrer, at borgere med behov for pleje, omsorg, medicin og støtte får den fornødne hjælp til at opretholde en værdig dagligdag.
- Boliger til familier med børn.

I første omgang vil det give mening at sætte særligt fokus på ældre, unge og borgere med sindslidelse, afhængighed og fysiske sygdomme (og handicap). De konkrete behov varierer fra kommune til kommune, by til by og bygd til bygd. Derfor er det vigtigt, at hver enkelt kommune gør sig overvejelser om befolknings-sammensætning og hjemløsepopulation lokalt. Herudover bør man overveje, hvilke problematikker som er fælles for alle kommuner, så man kan lave en fælles udvikling for at håndtere disse områder. De kan med fordel forankres under den nationale alliance, jf. fokusområde 1.

Fokusområde 3d: *Forsøg med opførelse af 'skæve boliger'.*
Der er i gruppen af hjemløse borgere i Nuuk mennesker, som formodentlig vil have svært ved at bo og indordne sig under regler og adfærdsnormer i et almindeligt boligområde, fx pga. massivt alkoholindtag og støjende adfærd. Her kan det være en mulighed at etablere en forsøg med 'skæve boliger'. Skæve boliger er billige boliger. I Danmark kan kommunerne søge tilskud til at opføre skæve boliger, der i øvrigt drives på linje med andre almene boliger i Danmark. Boligerne har ofte tilknyttet en social viceværd, der støtter beboerne i hverdagen. I forhold til disse boligtyper kan civilsamfundet og frivillige organisationer tænkes ind.

Det er svært på forhånd at udpege, hvem som kan bo i egen bolig. Og det kan være nødvendigt at tilbyde en borger en bolig flere gange før det lykkes at fasholde boligen. Borgeren bør ikke udelukkes af den grund, men skal i Housing First-tilgangen tilbydes en ny bolig, hvis borgeren ønsker det.

Fokusområde 3 bygger på

Det fremhæves i interviewundersøgelsen, som er afrapporteret i rapporten 'Hjemløshed i Grønland' (2020), at der er mangel på, og at det er svært at få boliger, som borgere med lav indtægt har råd til at betale. Dette kan bla. Hænge sammen med borgerens begrænsede indkomstgrundlag, måden man bor sammen på, eller at man har gæld.

Styre- og følgegruppen fremhæver også, at der er mangel på billige boliger, og at der er strukturelle forhold, som påvirker dette. Det ligger dog uden for dette arbejdes kommissorium.

Derudover fremhæver hjemløse borgere selv i interview og på en workshop afholdt på Kofoeds Skole i Nuuk, at de som alle andre mennesker har forskellige behov. Nogle vil gerne bo sammen med andre, og nogle har behov for at have deres egen bolig (som ifølge borgerne ikke behøver være særlig stor).

Fokusområde 4:

Housing First: Støtte til liv i egen bolig

Fokusområde 4: Støtte til liv i egen bolig. *Der skal i kommunerne prioriteres og ydes kompetent faglig støtte i form af råd, vejledning og hjælp til borgere i forbindelse med, at borgeren får egen bolig. Den faglige kompetente støtte skal hjælpe borgeren til at kunne klare sig selv i en bolig og skal foregå i borgerens hjem. Hjælpen skal fx understøtte, at borgeren bliver i stand til selv at betale husleje, købe ind og lave mad, kan komme i uddannelse og /eller beskæftigelse samt indgå i civilsamfundet og aktiviteter, der kan skabe et socialt netværk omkring borgeren. Det skal optimalt ske i samarbejde mellem aktører som socialpædagoger, sundhedspersonale, misbrugsbehandler, socialrådgivere og jobkonsulent samt evt. frivillige aktører, men med en klar ansvarsforankring i kommunerne.*

For borgere, som har været længe i hjemløshed eller har forskellige former for sociale problemer, er det vigtigt at gøre dem i stand til at bo i egen bolig, få en dagligdag til at fungere og at kunne fastholde boligen. Derfor skal de have støtte, som man kan betragte som 'efterværn' efter en periode med hjemløshed. Denne form for støtte er i Housing First-modellen ofte betegnet som 'bostøtte', men kan sammenstilles med en støtteperson, som kendes fra handicapområdet.

Fokusområde 4a: *Der skal ydes relevant støtte, der hjælper borgeren til at kunne håndtere hverdagen i egen bolig og i lokalsamfundet. Støtten kan eksempelvis gives i form af en støtteperson i eget hjem, der skal gøre borgeren i stand til at klare sig selv. Støtten fra støttepersoner skal spille sammen med andre allerede eksisterende tilbud, ligesom der lokalt skal udvikles og etableres nye tilbud, hvis der er behov for det.*

For at sikre den rette form for støtte arbejdes der lokalt (i de enkelte byer) med at udvikle relevante tilbud, der sikrer en sammenhængende støtte til borgere i hjemløshed. Sammenhængende støtte betyder, at støtten omfatter forskellige aspekter af borgerens liv afhængigt af, hvad borgeren har brug for. Det vil eksempelvis være:

- Fastholdelse af egen bolig (fx betaling af husleje og regninger).
- Støtte til at dække basale behov i hverdagen (fx indkøb, mad, personlig hygiejne).
- Sikring af indtægt, boligstøtte, evt. førtidspension.
- Evt. beskæftigelse eller uddannelse.
- Meningsfuld hverdag (en hverdag med indhold fx med deltagelse i aktiviteter, gensidig støtte og samvær med andre). Fx via væresteder, værksteder, civilsamfundsorganisationer, private netværk, selvhjælpsgrupper.
- Støtte i forhold til at sikre nødvendig omsorg og gode rammer for egne børn, evt. hjælp til at opretholde relation til børnene.
- Sundhed.
- Evt. misbrugsbehandling.
- Evt. psykiatrisk støtte og behandling.

Mange hjemløse borgere vil ikke have behov for støtte til alle ovenstående forhold, men måske for social og praktisk støtte i en periode, evt. suppleret med støtte til at opsøge og gøre brug af andre sociale og frivillige tilbud. Andre hjemløse borgere vil have behov for en mere intensiv indsats ydet af fx et ambulant, tværfagligt indsatsteam, hvor borgeren får både socialpædagogisk hjælp, helbredsmæssig indsats, misbrugsbehandling, rådgivning fra myndigheder og beskæftigelsesindsats. Det vil typisk være en

langvarig støtte.

Uanset støttens karakter er det vigtigt, at kommunen løbende har en tæt dialog med den enkelte borger og sammen med borgeren vurderer, hvilke behov og hvilken form for støtte borgren har brug for. Det vil for den enkelte kommune være vigtigt at vurdere, hvilke lokale eksisterende tilbud, som kan bruges af hjemløse borgere, der har behov ekstra hjælp og behandling i en periode. Samtidig kan det være væsentligt, at bostøtteteam også indtænker borgerens familie og netværk, herunder ofte lokalsamfundet, i støtten til og arbejdet med borgeren.

Fokusområde 4b: *Der opbygges mindre teams af støttepersoner, der kan yde social støtte, råd og vejledning til borgere i eget hjem. Formålet er at give borgere, som længe har levet i hjemløshed, en mulighed for et liv i egen bolig. Og samtidig forebygge, at borgere med alvorlige sociale, psykiske, helbreds- og misbrugssproblemer ender i hjemløshed. Disse teams af støttepersoner kan etableres i de større byer. I mindre byer og bygder er det en mulighed at knytte supplerende kompetencer til eksisterende tilbud inden for fx sundhed, økonomirådgivning mv., så det bliver muligt at støtte borgerne i eget hjem.*

Det er helt centralt at styrke mulighederne for social støtte i eget hjem. Der eksisterer i dag kun i meget begrænset grad udgående social støtte til socialt udsatte borgere. Man vil derfor have gavn af at etablere bostøttetilbud til borgere i hjemløshed, der flytter i egen bolig. Bostøtten skal være kompetent til at yde råd og vejledning og give direkte hjælp, så borgeren bliver i stand til at klare husførelse. Herudover kan der være behov for at hjælpe borgeren til at kunne benytte andre tilbud fx misbrugsbehandling, behandling af fysisk og/eller psykisk sygdom, gældsrådgivning, uddannelse og beskæftigelse, deltagelse i frivillige tilbud mv.

Bostøtten kan fx etableres som små kommunale støtteteams med to-fire sociale støttepersoner ('hjemmehosser'), der kan give udsatte borgere den nødvendige sociale støtte i hverdagen i eget hjem. Det vil typisk være i Nuuk og de mellemstore byer (fx Ilulissat, Sisimiut, Maniitsoq og Qaqortoq), hvor langt hovedparten af hjemløsheden er koncentreret, at der vil være både behov og grundlag for en sådan indsats. I mindre byer og bygder kan støttepersoner tænkes mobilt og fx som del af udgående teams inden for fx sundhedsområdet. Støtten vil være et centralt element i at kunne etablere en Housing First-baseret indsats, hvor hjemløse borgere tilbydes egen bolig med social støtte. Social bostøtte i eget hjem vil samtidig have et væsentligt forebyggende potentiale ved at kunne modvirke udsættelser af socialt udsatte borgere, så færre udsatte voksne bliver hjemløse.

Bostøtteteams (personstøtte-teams) skal også medvirke til at der bliver handlet og fulgt op på borgerens behov for behandling, indkomstgrundlag mv. Den enkelte personstøtte skal tage ansvar for borgerens forløb og bidrage til at sikre koordination og sammenhæng i borgerens sag og de planer, der lægges for borgeren.

Fokusområde 4c: *Styrkelse af muligheden for, at borgerne kan benytte aktivitetstilbud o.l. i nærmiljøet.*

Bostøtteteams har primært den funktion at give borgerne den fornødne sociale støtte i egen bolig. Men der er også behov for, at borgeren har et meningsfuldt indhold i hverdagen, hvilket kan tilgodeses med aktivitetstilbud.

Det er næppe realistisk at udvikle et væld af nye tilbud til målgruppen, men det er muligt at skabe bedre overblik over eksisterende muligheder og tilbud, at udvikle og målrette tilbuddene og at få tilbuddene til at spille bedre sammen, så de i højere grad modsvarer behovene hos socialt udsatte borgere. Nogle af borgernes støttebehov kan tilgodeses gennem væresteds- og aktivitetstilbud. Her er det er vigtigt at se på, om de eksisterende tilbud er tilstrækkelige for de mennesker, der lever i hjemløshed i dag. Hjemløse

borgere i Nuuk peger på, at der eksempelvis er behov for:

- flere mulighed for at få noget at spise i løbet af dagen
- flere steder, hvor man kan opholde sig i løbet af dagen
- flere steder, hvor det er muligt at indgå i aktiviteter.

Et eksempel kan være Kofoeds Skole, som eksisterer i Nuuk, og som giver mulighed for, at borgerne kan komme og deltage i fællesskabsaktiviteter. Der kan peges på et potentiale for at etablere lignende tilbud i andre byer, hvor udsatte og hjemløse borgere kan komme i dagtimerne. Et andet eksempel er værkstedstilbuddet Ajagaq i Nuuk, der ikke kun er rettet mod hjemløse, hvilket kan bidrage til en større grad af 'normalitet' og medvirke til en afstigmatisering.

Fokusområde 4 bygger på

Følge- og styregruppen fremhæver, at den sociale boliganvisning fungerer, men at der mangler boliger at anvise til. Det vil være en forudsætning for at kunne arbejde med Housing First, at der på sigt findes boliger til hjemløse borgere. Kommunale og frivillige aktører udtrykker i interviewundersøgelsen et stort ønske om at arbejde med at håndtere hjemløshed, og man eksperimenterer også nogle steder med indsatser. De nuværende løsninger og indsatser, som er afdækket i rapporten 'Hjemløshed i Grønland' (2020) har mere karakter af behandling og akutte løsninger.

Hvis kommunerne skal problemer med hjemløshed til livs, er det vigtigt, de ser det som en investering, så de positive erfaringer, andre lande har gjort med Housing First også kan indfris i Grønland. Ud fra det perspektiv skal kommunerne investere i, at de kommunale medarbejdere oprustes til selv at kunne arbejde med Housing First og i bostøtteteams (tilpasset den enkelte lokalitet) og kunne involvere øvrige samarbejdsaktører. Samtidig skal bostøtten have en form, så den kan bygge oven på andre initiativer og måder at arbejde på, så det passer til en grønlandsk infrastruktur. Vores analyser på baggrund af empirien i rapporten 'Hjemløshed i Grønland' (2020) peger på, at det kræver en mere samlet og systematisk tilgang samt introduktion af nye metoder til at arbejde med hjemløse borgere i overensstemmelse med Housing First-principper for bostøtte.

Samtidig kan Grønland med fordel kigge mod canadiske erfaringer med Housing First. Her anerkendes, at den kulturelle kontekst har betydning for borgerens recovery-proces, og erfaringen er, at indsatser skal have et helhedsorienteret perspektiv med fokus på inddragelse af familie og netværk.[5]

[5] Socialstyrelsen (2020): Styrket implementering af Housing First. Erfaringer fra udvalgte lande.

Fokusområde 5:

Housing First: Forsørgelse og håndtering af gæld

Fokusområde 5: Styrket forsørgelsesgrundlag. *Borgerne skal sikres et reelt forsørgelsesgrundlag, der gør det muligt økonomisk at sidde i egen bolig. Der skal laves konkrete handleplaner for, hvordan borgere med gæld (offentlig og privat), som har meget få chancer for at afdrage gælden og samtidig betale husleje, også kan få egen permanent bolig. Kommuner og selvstyre skal sammen afklare, hvad der er muligt inden for de nuværende rammer og lovgivning og vurdere, om der er behov for revision eller vejledninger.*

Arbejdet med at styrke forsørgelsesgrundlag og håndtering af gæld vil omfatte flere forskellige indsatser.

Fokusområde 5a: *At arbejde systematisk og målrettet med at finde jobmæssige løsninger for de borgere, som har mulighed for at opnå fuld eller delvis selvforsørgelse.*

For nogle borgere vil det være muligt at blive helt eller delvist selvforsørgende, hvis de får den hjælp til at styrke deres kompetencer og støtte til at begå sig i en arbejdsrelation. Det er en afgørende del af bostøtten, jf. fokusområde 4, at der sættes ind med beskæftigelsesindsatser for hjemløse borgere. Det kan fx foregå i virksomheder og i særlige praktiktilbud. Eller det kan være regi af offentlige tilbud, måske i samarbejde med frivillige organisationer. I mindre byer og bygder kan man lægge strategier for udviklingen af socialøkonomiske virksomheder, der kan bidrage til lokal jobskabelse.

Opgaven bør forankres i kommunen og i en stærk kobling mellem Majoriaq og det bostøtteteam (personstøtte), som arbejder med borgeren. Overordnet bør den enkelte kommune se på, hvordan der kan etableres samarbejdsrelationer med virksomheder, uddannelsestilbud og evt. frivillige organisationer, som bostøtteteam kan trække på i det konkrete arbejde med enkelte borgere. Arbejdet kan forankres i samarbejde med Majoriaq.

Nogle hjemløse borgere i denne gruppe ernærer sig ved forefaldende daglejerjobs o.l. Det er vigtigt, at kommunen understøtter og supplerer indtægten for disse borgere, så de kan have en nogenlunde stabil indtægt. Og på den lange bane arbejde hen mod at få et mere stabilt fodfæste på arbejdsmarkedet.

Fokusområde 5b: *Arbejdet med økonomirådgivning fortsættes og integreres i både forebyggende indsatser og i bostøtten, så der bliver et langt større samarbejde mellem kommune og økonomirådgivningen.*

Der er behov for at arbejde videre med både eksisterende økonomirådgivning og at arbejde med at udvide denne model til borgere, der har stor gæld (fx til boligselskaber, til det offentlige og/eller andre private aktører), og som derfor ikke kan komme i betragtning til en lejebolig. Arbejdet med økonomirådgivning skal udvides og koordineres med andre aktører, herunder særligt kommunen, som samarbejder med og om borgeren.

Fokusområde 5c: *Der vil være hjemløse borgere, som ikke opnår selvforsørgelse. Det anbefales at afdække, hvordan disse borgere vil kunne opnå egen bolig og økonomisk kan opnå en levestandard, hvor de som. minimum selvstændigt vil kunne varetage de forpligtelser, det indebærer at have egen bolig, så de får mulighed for at indgå i samfundslivet på lige vilkår med andre borgere.*

En del af de hjemløse borgere lever med ingen eller meget lave indkomster. Der skal investeres i, at de borgere, der i dag har meget lav indkomst og lever i hjemløshed, får mulighed for at klare sig selv og gennemgå sociale forandringer, så de kan indgå i samfundslivet. Helt uden eller med meget begrænsede indtægter kan det i praksis være umuligt at opretholde et liv i egen bolig eller anskaffe sig en bolig. Både selvstyre og kommuner bør forholde sig til problematikken for denne gruppe og afdække, hvordan de bedst understøttes i forhold til eksempelvis offentlig hjælp, pension og/eller boligsikring.

Fokusområde 5d: *Selvstyre, kommuner og boligselskaber undersøger, om der er barrierer for en Housing First-tilgang i reglerne for at blive tildelt en bolig.*

Hvis Housing First skal være ramme om arbejdet med bekæmpelse af hjemløshed, er det vigtigt, at de eksisterende regler og procedurer for tildeling af boliger ikke spænder ben for, at en hjemløs borger får egen bolig. Kommune, boligselskab mv. skal stadig arbejde med økonomirådgivning, stille realistiske krav og forventninger til borgeren til afvikling af gæld og håndtering af økonomi. Men der er behov for at se på rækkefølgen, så borgeren får mulighed for at gennemgå disse forandringer, samtidig med at egen bolig bliver stillet til rådighed.

Fokusområde 5 bygger på

Det nævnes i interviewundersøgelsen i rapporten 'Hjemløshed i Grønland' (2020), at der er gode erfaringer med økonomirådgivning. Derfor anbefales det at arbejde videre med dette – dog i udvidet form, da der også peges på, at kommunerne med fordel kan involveres tidligere.

I rapporten peges også på, at restancer og gæld til boligselskaber er en af de store hindringer for at få en bolig. Derfor anbefales det at kigge på, om regler for tildeling af bolig og afvikling af gæld håndteres på alternative måder. Derudover er der potentiale for med en mere systematisk indsats i forhold til at understøtte disse borgere i at blive helt eller delvist selvforsørgende. Egen bolig er afgørende i den sammenhæng. Flere hjemløse peger selv på, at det er svært at have overskud til at passe et arbejde, når man ikke har en fast bolig, måske opholder sig på herberg, hvor nattesøvnen forstyrres, og man ikke har penge nok til at købe mad, så man bliver mæt.

Kommunerne kommer desuden kortsigtet til at prioritere at indfri restancer til boligselskaberne for borgerne. Nogle borgere får aldrig afdraget gælden til kommunen. Kommunerne bør arbejde med en investeringstænkning, hvor det at skaffe bolig og yde bostøtte på lang sigt kan sikre, at borgerne opnår fuld eller delvis selvforsørgelse og enten ikke pådrager sig gæld eller bliver i stand til at indfri deres gæld.

Fokusområde 6:

Akutte overnatningsmuligheder

Fokusområde 6: Tilstrækkeligt med akutte overnatningstilbud. *Der skal etableres tilstrækkeligt med akutte overnatningstilbud fx i form af akutboliger/herberger med uddannet personale i de større byer. I mindre byer skal der etableres akutte overnatningsmuligheder med tilknyttet social støtte og/eller laves strategier for hurtigt at kunne etablere akutte overnatningstilbud, når behovet opstår. Der skal laves klare strategier og planer for, hvordan borgere i akutte overnatningstilbud kan komme videre til permanente boligløsninger. De akutte overnatningstilbud er en kommunal opgave, men en opgave, som reelt vil kunne varetages af frivillige aktører gennem fx driftsoverenskomst med kommunen.*

.

I arktiske områder kan det være fatalt ikke at have ly for natten. Derfor er det vigtigt, at der er akutte overnatningstilbud til borgere, der står i akut bolignød. Det konstateres i afdækningen af hjemløshed, at der er et stort og endnu udækket behov for løsninger, som ikke bare kan give ly for natten, men også kan sikre ro og tryghed for den enkelte. I den aktuelle situation befinder mange hjemløse borgere sig i en permanent situation af pres og stress, der gør det uoverkommeligt at forholde sig til og finde mere langsigtede løsninger på deres situation både i forhold til bolig og forsørgelse. De eksisterende forhold er med til at fastholde en relativ stor gruppe af borgere i en mere eller mindre permanent ekskluderet position og situation. For en del af borgerne på herberget i Nuuk fremstår herberget snarere som endestationen end første skridt mod en permanent bolig.

Fokusområde 6a: *I større og mellemstore byer etableres akutte overnatningsmuligheder fx i form af herberger.* Herbergerne bør indrettes og drives, så de giver mulighed for ro og hvile, samtidig med at de tilbyder at dække borgernes helt basale behov for mad, drikke, toilet, bad, seng og mulighed for socialt samvær med andre.

Herbergerne i byerne skal være bemandet med kompetent og uddannet personale, der har viden om, hvordan de kan støtte og hjælpe borgerne i deres bestræbelser på at få en permanent bolig. Dette forudsætter, at der – ved både private og offentlige herbergstilbud – sikres et meget tæt samarbejde med relevante kommunale afdelinger (som oftest social- og beskæftigelsesafdelingen, men i nogle tilfælde også familie- og børneafdelingen). Herudover skal herbergs- og akutte overnatningstilbud både i større byer, mindre byer og bygder (se fokusområde 6c) indgå i et tæt samarbejde med misbrugsbehandling og sundhedsvæsen.

Fokusområde 6b: *Der skal oprettes skærmede akutte overnatningsenheder til særlige målgrupper.* Som situationen på herbergerne er i Nuuk i dag, er der begrænsede muligheder for at skærme eller kunne tage særlige hensyn til mere sårbare persongrupper. Der bør imidlertid arbejdes mere målrettet med at indrette herbergstilbud, så det er muligt at skærme særlige grupper, som har særligt behov for støtte eller særlige behov eller adfærd, som bedre kan håndteres hensigtsmæssigt i mere skærmede enheder.

- **Unge:** Det er uhensigtsmæssigt at lade unge tage ophold på herberger. På herberger risikerer de at blive trukket med ind i øget afhængighed af rusmidler eller at tilegne sig en livsstil som hjemløs. Unge bør holdes ude af herbergerne og have øjeblikkelig og tilstrækkelig støtte til at komme ud af hjemløshed. Som minimum bør der oprettes særligt skærmede enheder i herbergsregi til unge.
- **Kvinde**r: Kvinder er en anden udsat gruppe, der bl.a. risikerer seksuelle overgreb i et

mandsdomineret udsattemiljø. Der skal etableres skærmede enheder specielt for kvinder.

- **Ældre:** Der er mange ældre blandt brugerne af herberget i Nuuk. Nogle af dem er ramt af sygdom. Der skal findes permanente boligløsninger i form af ældreboliger eller plejehjem til de ældste og mest udsatte i denne gruppe. Og der skal på herberget etableres skærmede enheder udelukkende for ældre, som kan have behov for mere ro og hvile med mulighed for ekstra pleje og omsorg.
- **Borgere med misbrug:** En del hjemløse borgere peger på, at der er behov for skærmede enheder til hjemløse borgere, der har et stort misbrug, og som derfor indimellem kan have støjende og grænseoverskridende adfærd. Denne adfærd går ud over de øvrige overnattende på herberget og skaber konflikter. Ved at oprette en skærmet enhed for hjemløse borgere med massivt misbrug kan man udøve bedre skadesreducerende indsatser overfor denne gruppe, samtidig med at øvrige overnattende på herberget ikke generes af adfærden.
- **Borgere i job:** En særlig målgruppe, der har behov for en særlig skærmning, er hjemløse borgere i job. Nogle af disse har – uden permanent lejekontrakt – kunnet overnatte i modulboliger, men en del af brugerne på herberget har arbejde fx i form af daglejerjobs på havnen. Når der er larm og uro på herberget, er det svært at møde udhvilet frem på arbejde, og denne gruppe får sværere ved at passe et arbejde.
- **Syge:** Hjemløse borgere, som lider af sygdom, og som indimellem har behov for behandling, bør tilbydes nogle rammer med mulighed for ro og hvile, og evt. med mulighed for at tilkalde hjælp eller få ekstra mulighed for støtte og pleje.

Fokusområde 6c: *I mindre byer og bosteder etableres ligeledes akutte overnatnings-muligheder eller planer for, hvordan akut hjemløse borgere kan støttes.*

For nogle borgere i hjemløshed synes en løsning at være at rejse mod de større byer, herunder særligt Nuuk. Det hænger blandt andet sammen med, at der ikke eksisterer muligheder for at få hjælp i mindre bosteder – udover fra venner og familie. Behovet for akutte overnatningsmuligheder varierer lokalt. Det er derfor vigtigt, at den enkelte kommune vurderer behovene og beslutter, hvilke former for løsninger der evt. skal oprettes og eksistere i hvert enkelt område. Det kan fx være ved, at støttepersoner

I de mindre byer og bygder skal tænke akut overnatningsbehov sammen med muligheder herfor i lokalsamfundet.

Fokusområde 6 bygger på

Der er ingen tvivl om, at der aktuelt er behov for akutte overnatningsmuligheder i de større byer. Og det har man også, særligt i Nuuk, arbejdet på at etablere, når vi kigger på de tilbud, vi har kunne identificere i kortlægningen 'Hjemløshed i Grønland' (2020). Udfordringen er dog, at nogle af de løsninger, som skulle være akutte, midlertidige løsninger for nogle hjemløse borgere er blevet permanente løsninger. Nogle hjemløse har boet i mange år på herberget. Det er ikke en optimal løsning. Samtidig mangler der akutte overnatningsmuligheder i nogle af de øvrige byer i Grønland.

Af interviewundersøgelsen fremgår det, at der er et behov for at tænke akutte løsninger i forhold til forskellige målgrupper. Nogle målgrupper af hjemløse borgere, fx unge, kvinder og syge, trives dårligt med de nuværende herbergsløsninger.

Fokusområde 7:

Styrket tværsektorielt arbejde

Fokusområde 7: Organisering og styrket tværsektorielt samarbejde. *Ansvaret for at forebygge og afhjælpe hjemløshed skal have en fast organisatorisk forankring i den enkelte kommune, også ledelses- og budgetmæssigt. Herudover skal hver kommune etablere en form for tværsektoriel organisering af kerneaktører i kommunen. Formålet er på kommunalt plan at rammesætte og koordinere forebyggende indsatser og indsatser for hjemløse borgere. Samtidig skal der etableres et tværkommunalt samarbejde, der håndterer migrations-problematikker, når borgere flytter mellem kommuner og havner i hjemløshed. Et forpligtende samarbejde mellem kommune og boligselskab skal systematisk arbejde med at tilvejebringe tilstrækkeligt med egnede boliger og støtte.*

Der er ofte udfordringer med at få de forskellige elementer i Housing First til at spille sammen. Derfor er det vigtigt at have et særligt blik for denne problematik og skabe en stærk kommunal organisering og et velfungerende samarbejde med andre aktører. Det kan fx være, at det i nogle byer er vanskeligt at skaffe et tilstrækkeligt antal boliger, og at det derfor er vigtigt med et tæt samarbejde mellem kommune, boligselskaber og øvrige aktører for at skaffe boliger til hjemløse borgere (hvilket er en forudsætning for at lykkes med fokusområde 3).

Aktørerne på området skal indgå i et langt tættere samarbejde om at udvikle nye former for indsatser, der kan supplere de eksisterende, for at yde den rette støtte i overensstemmelse med Housing First, jf. fokusområde 4. Derfor peges på:

Fokusområde 7a: *Der skabes et styrket samarbejde mellem kommuner, selvstyre og boligselskaber på flere niveauer.*

Der skal etableres samarbejdsfora mellem de centrale aktører på lejeboligmarkedet på alle niveauer i organisationerne, som koordineres via tæt og løbende samarbejde på fagchef- og medarbejderniveau. Samarbejdet bør have fokus på tre elementer: For det *første* at sikre boligløsninger til hjemløse borgere (herunder at se på muligheder for at oprette flere billige boliger. For det *andet* at sikre et smidigt samarbejde om boligsociale anvisninger. For det *tredje* for at sikre en bedre og fælles koordineret indsats for borgere, der er i risiko for at blive sat ud af deres bolig. Her kan økonomirådgivning kombineres og styrkes med en stærkere supplerende kommunal indsats.

Billige boliger til hjemløse. Politisk skal kommunerne sætte mål for at etablere et antal billige boliger til hjemløse borgere. En tværgående gruppe på højeste niveau bør sikre udmøntning af strategien i praksis og løbende bidrage til at finde konkrete løsninger på lokalt plan.

Boligsociale anvisninger. Ikke alle de relevante aktører i kommunerne har en klar fælles forståelse for rammer og procedurer for boligsociale anvisninger. Der er behov for at tættere samarbejde og et fælles fokus på, hvordan samarbejdet kan styrkes. Endvidere bør en boligsocial anvisning vurdere, om der er behov for social støtte til borgeren/familien, og hvilken form for støtte og opfølgning, som er nødvendig, for at borgeren kan bevare sin bolig. Der skal herefter igangsættes støtte fra de små støtteteams til de borgere, som har behov for dette (som beskrevet i fokusområde 4).

Forebyggelse af udsættelser. Økonomirådgivningen i regi af INI A/S er et eksempel på, at boligselskaberne kommer i kontakt med og får kendskab til problemer og risiko for udsættelser langt tidligere end

kommunerne. Ved at styrke samarbejdet og kontakten vil det være muligt for kommunerne at komme tidligere ind i sagerne og måske igangsætte indsatser, inden situationen og gælden udvikler sig for voldsomt.

Sociale viceværter. I forlængelse af ovenstående kan der i nogle kommuner endvidere eksperimenteres med sociale viceværter i boligområder med mange sociale problemer. Dette kan fx foregå i et samarbejde mellem boligselskaber og kommuner. Sociale viceværter er en anden form for fremskudt indsats, der er i stand til at opspore og håndtere udfordringer for socialt udsatte borgere. En social vicevært kan fx hjælpe ensomme borgere med kontakter og relationer til andre, lave netværksaktiviteter, og støtte op om borgere, som eksempelvis har behov for støtte til at købe ind og lave mad, til kontakt til kommunen, til at betale regninger mv. Sociale viceværter har en stærk forankring i og kendskab til boligområdet og dets beboere. Sociale viceværter skal samtidig have en forankring i det kommunale system, så der er nem adgang til hjælp og støtte for borgeren. Sociale viceværter vil være særligt vigtige, hvis der etableres skæve boliger for en gruppe særligt socialt udsatte borgere (som beskrevet i fokusområde 3d).

Fokusområde 7b: *Der udvikles tværfaglige teams. Et tværfagligt team kan fx være en sygeplejefaglig og socialfaglig medarbejder, der arbejder tæt sammen om borgere, der har behov for indsatser fra både social- og sundhedssektoren.*

Ved at arbejde tæt sammen på tværs bliver det muligt hurtigt at koble behov for social støtte med sundhedsfaglig bistand for borgere, som har både sociale og sundhedsfaglige problemer. Det kan fx gøre, at en syg hjemløs borger kommer hurtigere i behandling for alvorlig sygdom. Eller det kan handle om hurtigere at sikre en håndtering af økonomien eller boligsituationen for en borger efter langvarig behandling i sundhedsvæsenet. Tværfaglige teams kan dermed indgå som en mere specialiseret form for støtte i en Housing First-indsats til de mest udsatte borgere i hjemløshed sammen med et tilbud om bolig. Med en tværfaglig støtte vil udsatte borgere med komplekse støttebehov kunne støttes bedre i at bo i egen bolig.

I nogle tilfælde kan samfinansiering mellem kommunen og sundhedsvæsenet betyde, at en enkelt person kan løse opgaver både i socialt regi og i sundhedsvæsenets regi. Dette kan fx være ved at ansætte en socialpsykiatrisk sygeplejerske eller socialrådgiver i enten kommunen eller sundhedsvæsenet. Fordelen ved sådanne løsninger er, at koordinationen mellem sektorerne lettes, og borgeren får dermed hurtigere den rette form for hjælp og støtte. Kommunen har det overordnede ansvar for at etablere og vedligeholde disse samarbejder. Men de øvrige aktører skal prioritere at indgå i samarbejderne.

Fokusområde 7c: *Ansvar, opgaver og roller i håndteringen af hjemløseproblematikken afklares og defineres tydeligere.*

For at kunne yde den rette hjælp og støtte til borgere i hjemløshed er det vigtigt, at alle aktører kender og forstår deres egen rolle og ansvar, og at de ved, hvordan de med deres indsats bidrager til håndtering og løsningen af hjemløseproblematikken. Hver kommune skal opbygge organisatorisk kapacitet og budgetmæssigt prioritere at arbejde med hjemløshed ud fra Housing First som en investeringstilgang til at løfte området.

Mere konkret vil nedskrevne og klart formulerede beskrivelser i kommunerne lette opgaveløsningen ved udskiftning af medarbejdere. Det vil også kunne styrke tværfagligt og tværsektorielt samarbejde, hvis der med jævne mellemrum sker en fælles forventningsafstemning i et tværfagligt forum, hvor alle relevante aktører mødes.

Dette gælder først og fremmest lokalt, men der synes også at være behov for på et overordnet plan at

skabe en bedre fælles dialog mellem selvstyre og kommunerne om roller og ansvar i forbindelse med hjemløseproblematikken. Dette indebærer bl.a. en tydeligere forventningsafstemning af, hvordan selvstyret kan bidrage og støtte kommunerne i at løse de konkrete problemer med hjemløshed og skaffe tilstrækkeligt med egnede billige boliger og dertilhørende støtte.

Fokusområde 7d: *Der skal arbejdes mere systematisk med at understøtte vidensdeling, kommunikation og kompetenceudvikling på tværs af aktører. Det anbefales, at selvstyret forankrer dette ansvar på nationalt niveau.*

Hvis der skal være større sammenhæng i indsatser for hjemløse borgere, er det vigtigt, at vidensdeling og kommunikation også styrkes både mellem aktører inden for samme område, og på tværs af områder og sektorer. For at kunne hjælpe borgere med at få den rette støtte i velfærdssystemet, på arbejdsmarkedet og i civilsamfundet, er det nødvendigt, at alle parter er bekendte med, hvilke muligheder der er. Parterne skal derfor arbejde mere systematisk med vidensdeling og kommunikation, der fremmer den gensidige forståelse og kendskab på tværs.

Det anbefales, at selvstyret påtager sig ansvaret for at koordinere fora for vidensdeling og kompetenceudvikling. Det kan evt. ske i regi af Socialstyrelsen på samme vis som man har arbejdet med børne- og ungeområdet. Derudover opfordres kommunerne til at bruge eksisterende fora eller skabe supplerende tværkommunale fora for erfaringsudveksling. Endelig skal den enkelte kommune påtage sig ansvar for supplerende kompetenceudvikling af eget personale og kapacitetsopbygning for at kunne løfte hjemløshedsproblematikker og arbejde ud fra Housing First som ramme i overensstemmelse med den nationale strategi.

Fokusområde 7 bygger på

Styre- og følgegruppen udpegede samarbejde og koordination som et særligt indsatsområde. De peger på silo-tænkning og manglende viden om forskellige fagområder. Der er positive eksempler, men de er mere præget af enkeltstående, personlige relationer. Interviewundersøgelsen peger også på, at fagpersoner oplever, at der er udfordringer med samarbejde og koordination. Det gælder bredt set. Fra de øvrige parter fremhæves et ønske om, at samarbejdet forankres hos kommunerne, så de har initiativ og ansvar for arbejdet med hjemløse. Omvendt oplever kommunerne at blive kontaktet for sent i forhold til konkrete borgere.

Alle parter er villige til og ønsker at samarbejde om at håndtere hjemløshed. Det betyder, at potentialet er der, men rammerne, og også i nogen grad indholdet, mangler. Indholdet bør rammesættes ud fra en Housing First-tænkning, hvor alle medarbejdere – både kommunale og ikke kommunale gives et kompetenceløft til at kunne arbejde med Housing First. Rammesætningen kræver først og fremmest, at kommunerne forankrer ansvaret organisatorisk og prioriterer området ressourcemæssigt. Samtidig kræver det, at sundhedsvæsen, politi, boligselskab og alle øvrige samarbejdspartnere bidrager til dette samarbejde. Kommunen vil ikke kunne lykkes alene med at forebygge og afhjælpe hjemløshed.

Fokusområde 8:

Styrket myndighedsfunktion og kompetenceudvikling

Fokusområde 8: Styrket myndighedsfunktion og kompetenceudvikling. *Myndigheds-funktionen i kommunerne skal styrkes, samtidig med at der skal ske en generel kapacitets- og kompetenceopbygning på området. Det skal gøre medarbejderne i stand til at yde den bedst mulige støtte til socialt udsatte og hjemløse borgere. Det er vigtigt, at fagprofessionelle i alle kommuner kan arbejde relationsskabende, inddragende og motiverende sammen med borgeren, og at de kan bygge bro, koble og sikre den rette erfaringsudveksling og koordinering med øvrige aktører på feltet.*

Kommunerne skal tage initiativ til en intern kapacitetsopbygning bl.a. under hensyn til den lokale demografi. I denne proces kan kommunerne med fordel understøtte hinanden gennem en tværkommunal vidensudveksling, ligesom det nationale niveau kan indgå og bidrage til generel kompetenceudvikling. Selvstyret bør forholde sig til, om der er brug for at revidere loven eller lave vejledninger for at sikre mere ensartede og forpligtende rammer for indsatser for socialt udsatte og hjemløse borgere i hele landet.

På kommunalt plan skal der tages et større ansvar for, at den kommunale myndighedsfunktion påtager sig at finde løsninger for socialt udsatte og hjemløse borgere. Det indebærer også, at myndighedsfunktionen i højere grad får og påtager sig en tovholderfunktion for hjemløse borgere – og at myndighedsfunktionen både i forhold til kompetencer og ressourcer får mulighed for at løfte denne opgave.

Flere hjemløse borgere fortæller, at de, når de henvender sig til kommunen, oplever, at der ikke bliver lyttet til dem, at de ikke bliver spurgt om deres ønsker og behov, at de ikke bliver taget alvorligt. De føler, at de bliver behandlet dårligt, og at der endda kan være en aggressiv attitude overfor dem blandt nogle medarbejdere. Det vidner om, at der er et stort behov for en generel kompetenceopbygning på feltet, så medarbejderne bliver klædt bedre på til at hjælpe hjemløse borgere. Der er særligt behov for at indrette indsatser og den konkrete støtte *sammen med* borgeren.

Fokusområde 8a: *Myndighedsfunktionen i kommunerne skal styrkes. Myndigheds-funktionen er vigtig for at sikre den rigtige støtte til hjemløse borgere. Samtidig er myndighedsfunktionen vigtig for at kunne etablere den rigtige kontakt og sætte de rette indsatser og aktører i spil, når der er behov for behandling og koordinerede indsatser.*

Dette kan næppe gennemføres uden en stærkere prioritering af området og myndighedsfunktionen. For at lykkes med en stærkere og Housing First-baseret indsats mod hjemløshed synes en stærkere myndighedsfunktion at være en nødvendig forudsætning. Dette vil også indebære, at myndighedsfunktionen i kommunerne skal have større kapacitet og handlekraft for at kunne løfte opgaven. Det anbefales, at selvstyre og kommuner i fællesskab afklarer, hvad der skal til for, at en større kapacitet og handlekraft i de kommunale myndighedsfunktioner kan etableres.

Fokusområde 8b: *Der skal i højere grad stilles krav om særlige kompetencer for områdets medarbejdere, og det skal løbende prioriteres at arbejde med kompetenceudvikling og kapacitetsopbygning på feltet.*

Det er ikke realistisk inden for en kortere tidshorisont at stille meget formelle uddannelsesmæssige krav til medarbejdere, der arbejder med hjemløse borgere. Derfor kan der arbejdes med kompetenceudvikling og kapacitetsopbygning blandt den nuværende medarbejdergruppe på feltet. Både blandt kommunale

sagsbehandlere og blandt medarbejdere, der arbejder med målgruppen på gadeplan eller i offentlige, private eller frivillige tilbud. Det kan fx ske ved kurser i sociale bostøttemetoder (eksempelvis kurser, der i forvejen afholdes af Socialstyrelsen i Danmark som led i udviklingen af Housing First-indsatsen), eller ved kurser, der er målrettet måder, der arbejdes med Housing First i Grønland.

Det anbefales, at der laves en fælles plan for kompetenceudvikling på tværs af kommuner og i samspil med andre aktører. I kølvandet herpå kan hver enkelt kommune lave egne supplerende planer for kompetenceudvikling.

Fokusområde 8c: *Det anbefales, at det undersøges, om og hvordan man evt. kan styrke området og myndighedsfunktionen med lovgivning eller vejledning.*

Området for socialt udsatte og hjemløse borgere har ikke egen lovgivning, og arbejdet med disse målgrupper er dermed kun i begrænset omfang forpligtende. Der synes på tværs af kommuner at være uensartet fortolkning og praksis fx i forhold til, hvordan man kan gribe ind og støtte borgere, før deres problemer vokser sig for store, og de ender i hjemløshed. Der kan med fordel fx arbejdes mere systematisk med forpligtende handleplaner for borgere i hjemløshed. En tydeligere lovgivning på området ville også kunne være med til at rammesætte myndighedsfunktionens råderum og de løsninger, som prioriteres og sættes i værk. Samtidig ville det betyde en klarere budgetmæssig prioritering af området.

Det er ikke på baggrund af afdækningen tydeligt, om og hvilken form for lovgivningsmæssig præcisering, der kan styrke et socialpolitisk fokus på området, og dermed give en klarere forståelse og ramme for arbejdet med hjemløse borgeres rettigheder (og pligter). Det vil formodentligt være hensigtsmæssigt at igangsætte et arbejde, som eksplicit sætter fokus på de lovgivningsmæssige rammer og mulighederne og begrænsningerne heri i forhold til at styrke indsatser for hjemløse borgere. Herunder bør der være et eftersyn af, om eksempelvis lovgivning om og fastsatte ydelser til boligsikring i tilstrækkelig grad medvirker til at forebygge hjemløshed eller kan hjælpe mennesker ud af hjemløshed.

Fokusområde 8 bygger på

Styre- og følgegruppen har peget på, at der er behov for at sikre hjemløse borgeres rettigheder på bedre vis og fremme en ensretning i fortolkningen af lovgivningen. De fremhæver, at lovgivningen/fortolkningen af lovgivningen bør have fokus på at understøtte borgerne, før de falder igennem og kommer ud i hjemløshed eller fastholdes i langvarig hjemløshed.

Samtidig viser interviews med kommunale aktører, at de finder at lovgivningen ikke understøtter deres arbejde, at der er mangel på ressourcer og kompetencer, og at de politiske mål og prioriteringer for området er mangelfulde.

Karakteren af disse udfordringer kræver, at både kommunerne og selvstyret indgår i et samarbejde om at forankre arbejdet med hjemløshed lovgivningsmæssigt og organisatorisk.

Fokusområde 9:

Bedre datagrundlag

Fokusområde 9: Styrket datagrundlag med løbende tælling og opfølgning. *Det anbefales, at der både i selvstyret og kommunerne arbejdes med at skabe et bedre datagrundlag for håndtering af hjemløseproblematikken. Det kan fx indebære en fortsat tilbagevendende hjemløsetælling med ensartet metode og med inddragelse af flere aktører på feltet for at skabe en mere præcis opgørelse over antal hjemløse og karakteristika ved målgruppen. Selvstyret bør påtage sig ansvaret for tællingen og koordinere denne på tværs af kommuner*

Et stærkere datagrundlag kan lette udviklingen af bedre og mere målrettede tilbud, der modsvarer målgruppens behov, og det vil gøre det muligt at vurdere, om de tiltag og indsatser, der igangsættes, har den ønskede effekt.

Der kan også arbejdes med at udvikle et bedre datagrundlag vedrørende boligbehov, anvisning af boliger og brugen af støtteindsatser for at monitorere, om der etableres bolig- og støtteløsninger til de borgere, der har behov for dem.

Fokusområde 9 bygger på

Det kvantitative datagrundlag, der er blevet etableret som del af kortlægningen 'Hjemløshed i Grønland' (2020) har vist sig ressourcekrævende i forhold til at etablere et kvantitativt datagrundlag, der giver oplysninger på individniveau om hjemløse borgeres karakteristika og udfordringer. Også for kommunerne, som har samarbejdet med Social Udviklingscenter SUS om at indsamle data, har det været en vanskelig og ressourcekrævende opgave. Investeringen i at skabe et datagrundlag vil være betydelig mindre, hvis man anvender den udviklede kortlægning og metode som ramme for løbende at registrere hjemløshed fx med 2-3 års mellemrum. Det vil kræve, at arbejdet forankres i selvstyret. Det vil samtidig give ledelsen i den enkelte kommune vigtig information om udviklingen i antal hjemløse i kommunen.

Derudover vil det være vigtigt at involvere andre end kommunerne i registreringen. SUS' dataindsamling viste, at der er hjemløse borgere, som sundhedsvæsen og frivillige tilbud kender til, men som ikke er kendt af kommunen.

Om SUS

SUS er et socialt projekt- og videnshus. I tæt samspil med borgere og professionelle udvikler vi nye, stærke sociale løsninger.

Sammen med andre udforsker vi, hvordan vi kan

1. Give mennesker i udsatte positioner en større stemme i udviklingsprocesser og større indflydelse på egne forløb.

2. Forbedre og forenkle samfundets støtte- og hjælpesystemer med særligt fokus på deltagelse og tillidsfulde relationer som de bærende forandringsmekanismer.

3. Være risikovillige og eksperimenterende i måden vi i fællesskab udforsker og løser sociale problemer på – i erkendelse af at vi sjældent kender svarene på forhånd.

Vores tilgang og strategier varierer, men vi forsøger altid at skabe blivende forandringer for dem, indsatserne handler om, ved at styrke kvalitet og effektivitet i de systemer og civilsamfund, der omgiver dem.

Vi arbejder på tværs af fagområder og sektorer og involverer borgere og professionelle i engagerende og udviklende processer. Vi skaber resultater ved at kombinere viden om, hvad der virker, med nysgerrighed og mod til at eksperimentere.

Vi arbejder på et non-profit grundlag og er organiseret som en almennyttig forening. Vi samarbejder med og løser opgaver for et stort netværk af organisationer, kommuner, ministerier og fonde.

SUS Socialt Udviklingscenter