

Rapport

Afprøvning af midlertidige overgangsboliger med ICM-bostøtte til unge i hjemløshed

Afsluttende evaluering



Lars Benjaminsen, Line Vistisen og Rune Agerskov Christensen

*Afprøvning af midlertidige overgangsboliger med ICM-bostøtte til unge i
hjemløshed – Afsluttende evaluering*

© VIVE og forfatterne, 2019

e-ISBN: 978-87-7119-606-1

Foto: Colourbox.dk

Projekt: 100564

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

I denne evalueringsrapport præsenteres resultaterne af fire kommuners arbejde med midlertidige overgangsboliger til unge i hjemløshed. Indsatsen er igangsat som led i udmøntningen af satspuljen for 2015. Evalueringen er foretaget på foranledning af Socialstyrelsen og er gennemført af Rambøll og VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Baggrunden for projektet var erfaringer fra Hjemløsestrategien i forhold til, at der er en gruppe af meget udsatte unge i hjemløshed, som det er vanskeligt for kommunerne at skabe og fastholde en kontakt til, og som det er derfor er vanskeligt at give den rette støtte, så de unge i hjemløshed kan få skabt en stabil bolig- og livssituation. I implementeringen af Hjemløsestrategien var der enkelte kommuner, der havde gode erfaringer med at benytte akutboliger som et konkret redskab til at styrke indsatsen for de mest udsatte unge i hjemløshed. Erfaringen fra disse indsatser var, at når de unge hurtigt blev tilbudt ophold i en akutbolig, var det muligt at skabe en bedre relation til og samarbejde med de unge end ved ophold på de ordinære § 110-boformer for borgere i hjemløshed. Med udgangspunkt i blandt andet denne erfaring tilbydes de unge i dette projekt et ophold i en midlertidig overgangsbolig og social støtte gennem ICM-metoden (Intensiv Case Management), mens der arbejdes på at etablere en permanent boligløsning for den unge.

Modellen for overgangsboliger tager udgangspunkt i Housing First-tilgangen, hvor en hurtig stabilisering af boligsituationen er et kardinalpunkt i indsatsen, og hvor en boligløsning kombineret med den rette sociale støtte har vist sig at have gode resultater på både voksen- og ungeområdet. Via overgangsboliger tilbydes de udsatte unge tidligt i indsatsforløbet en midlertidig bolig, hvor udredning af livssituation og behov kan finde sted sideløbende med arbejdet med at skabe en permanent boligløsning for den unge. Overgangsboligen skal dermed skabe et alternativ til, at den unge må overnatte hos venner og bekendte, på gaden eller må tage ophold på en § 110-boform.

Formålet med projektet har været dels at afprøve, om modellen for overgangsboliger kunne sikre kontakt og indsats for de mest udsatte unge i hjemløshed, dels at afprøve overgangsboliger som en metode til at forankre Housing First-tilgangen i en kontekst, hvor ventetid på boliger ofte vanskeliggør en hurtig stabilisering af målgruppens bolig- og livssituation. Projektet skal dermed ses som en afprøvning af, om brug af en midlertidig overgangsbolig kombineret med social støtte er en hensigtsmæssig måde at arbejde med de mest udsatte unge i hjemløshed på.

Indsatsen har været afprøvet i fire kommuner, der er anonymiseret i rapporten af hensyn til antallet af unge, der har deltaget i indsatsen i hver kommune. Vi takker projektledere og medarbejdere i de fire kommuner for et godt og konstruktivt samarbejde undervejs i projektførelsen og for at have deltaget i kvalitative interview som led i evalueringen. Ligeledes takkes øvrige nøgleaktører i de fire kommuner for at have deltaget i kvalitative interview. Vi retter særligt en stor tak til de unge, som har deltaget i interview i forbindelse med evalueringens gennemførelse.

Projektchef Jørgen Anker, Socialt Udviklingscenter SUS, har været referee på rapporten og takkes for kommentarer.

Evalueringen er gennemført af en projektgruppe bestående af chefkonsulent Line Vistisen, Rambøll, der har været projektleder for evalueringen, seniorforsker Lars Benjaminsen, VIVE og seniorkonsulent Rune Agerskov Christensen, Rambøll.

Kræn Blume Jensen, Forsknings- og analysechef, VIVE Social

Line Dybdal, Direktør, Rambøll

2019

Indhold

Sammenfatning	5
Indsatsmodellen	7
Karakteristik af deltagerne i afprøvningen	8
Resultater af indsatsen for de unge	9
Erfaringer om indsatsens indhold og organisering	11
Resultaterne set i lyset af eksisterende viden	12
1 Indledning	14
1.1 Baggrund for projektet	15
1.2 Rapportens opbygning	17
2 Data og metode	18
2.1 Individdata	18
2.2 Fidelitetsmålingen	20
2.3 Kvalitative interview	20
2.4 Omkostningsdata på indsatsniveau	21
3 Indsatsmodellen	22
3.1 Modellens kerneelementer	22
3.2 Udgangspunkt i Housing First-tilgangen	23
3.3 Kommunernes etablering af boliger	24
3.4 ICM-bostøtten som social og praktisk støtte i hverdagen	26
3.5 Samarbejde og organisering omkring indsatsen	27
4 Målgruppen og karakteristik af deltagerne	28
4.1 Karakteristik af deltagerne	28
4.2 Kontaktskabelse og visitation	31
4.3 Grænserne for modellens målgruppe	33
5 Indsatsen	35
5.1 Enkel og hurtig adgang til bolig for den unge	35
5.2 Bostøtte efter ICM-metoden	41
5.3 Udredning og handleplan for den videre støtte	47
5.4 Etablering af den permanente boligløsning	50
5.5 Organisering og samarbejde	55
6 Resultater af indsatsen for den unge	58
6.1 Langt størstedelen af de unge er flyttet i permanent bolig efter udflytning fra overgangsboligen	58
6.2 Styrket livssituation hos deltagerne	62
7 Indsatsens omkostninger	67
Litteratur	70

Sammenfatning

Formålet med projektet har været at udvikle og afprøve en indsats til de mest udsatte unge i hjemløshed. Målgruppen for midlertidige overgangsboliger er unge i hjemløshed i alderen 18-24 år med komplekse støttebehov, som kommunerne har vanskeligt ved at etablere og fastholde kontakt til. Ud fra modellen for overgangsboliger kan de unge få ophold i den midlertidige overgangsbolig med tilknyttet ICM-bostøtte (Intensiv Case Management) i op til seks måneder, mens der arbejdes på at finde en permanent bolig og på at udrede de unges støttebehov. Derved udgør opholdet i overgangsboligen et alternativ til at tage ophold på en § 110-boform (serviceloven) og giver i stedet en mulighed for hurtigt at hjælpe den unge ud af den akutte hjemløshedssituation. Indsatsen er afprøvet i fire kommuner, der er anonymiseret i rapporten af hensyn til antallet af unge, der indgår i rapportens kvantitative opgørelser.

Udviklingen og afprøvningen af modellen tager udgangspunkt i, at der gennem de senere år er sket en kraftig stigning i hjemløsheden blandt unge i Danmark (Benjaminsen, 2017). Det har samtidig været erfaringen fra forudgående indsatsprogrammer på hjemløseområdet, at der er en gruppe af de mest udsatte unge i hjemløshed, som det er vanskeligt for kommunerne at etablere og fastholde en kontakt med (Rambøll og SFI, 2013, Rambøll og VIVE, 2018). Det er udsatte unge, der ofte i lang tid befinder sig i en ustabil situation i skjult hjemløshed, hvor de overnatter midlertidigt hos venner og bekendte. Samtidig er det ikke hensigtsmæssigt, at disse unge tager ophold på et herberg, hvor der ofte er mange brugere med misbrugsproblemer, hvilket er et vanskeligt miljø for udsatte unge at opholde sig i.

Modellen for overgangsboliger er udviklet med inspiration fra Housing First-tilgangen, der indebærer, at der hurtigst muligt i et indsatsforløb skabes en stabilisering af boligsituationen samtidig med, at der gives en intensiv støtte ud fra borgerens støttebehov (Tsemberis, 2010). Modellen for overgangsboliger afspejler, at der i de fleste kommuner er lang ventetid på boliger til unge i hjemløshed, og modellen for overgangsboliger giver derfor mulighed for hurtigt at tilbyde de unge ophold i en almindelig bolig i form af overgangsboligen. Det er afgørende i forhold til målgruppen af meget udsatte unge, som man ellers risikerer at tabe kontakten til, hvis der ikke handles hurtigt. Derfor er der også en kort visitationsprocedure for at sikre en hurtig adgang til et ophold i overgangsboligen. Denne stabilisering af boligsituationen skaber mulighed for at etablere en relation til den unge og at påbegynde et støtte- og udredningsforløb, mens der samtidig arbejdes på at etablere en permanent boligløsning for den unge.

I denne sammenfatning beskrives de overordnede resultater af afprøvningen af modellen. Der gives en karakteristik af de deltagende unge, resultaterne af indsatsen, erfaringer med indsatsens indhold og organisering samt resultaterne set i lyset af eksisterende viden. De enkelte resultater uddybes i de efterfølgende kapitler i evalueringsrapporten. Derudover beskrives kort projektets indsatsmodel.

Evalueringen viser følgende overordnede resultater:

- Cirka to ud af tre unge, der har haft ophold i overgangsboligerne, er efterfølgende kommet i egen bolig.
- Andelen af unge, som er kommet i egen bolig, varierer mellem de deltagende kommuner, og variationen kan primært forklares ved, om det har været muligt for kommunerne at tilbyde permanente boliger for de unge efter opholdet i overgangsboligen.

- ICM-metoden er en velegnet bostøttemetode til unge i hjemløshed med komplekse støttebehov, da metoden i projektet har vist sig at skabe et solidt udgangspunkt for stabilisering af den unges livssituation, herunder at understøtte den unge i at blive mere selvhjulpne i hverdagen. Med et lavt case-load på maksimalt otte borgere pr. medarbejder og et variabelt timetal imødekommer ICM-metoden behovet for en høj grad af fleksibilitet i indsatsen.
- Overgangsboliger er et centralt værktøj til at etablere en stabil ramme, hvor arbejdet med udredning og handleplaner kan påbegyndes for udsatte unge i hjemløshed, der ikke tidligere har fået foretaget en systematisk udredning eller fået udarbejdet en handleplan.

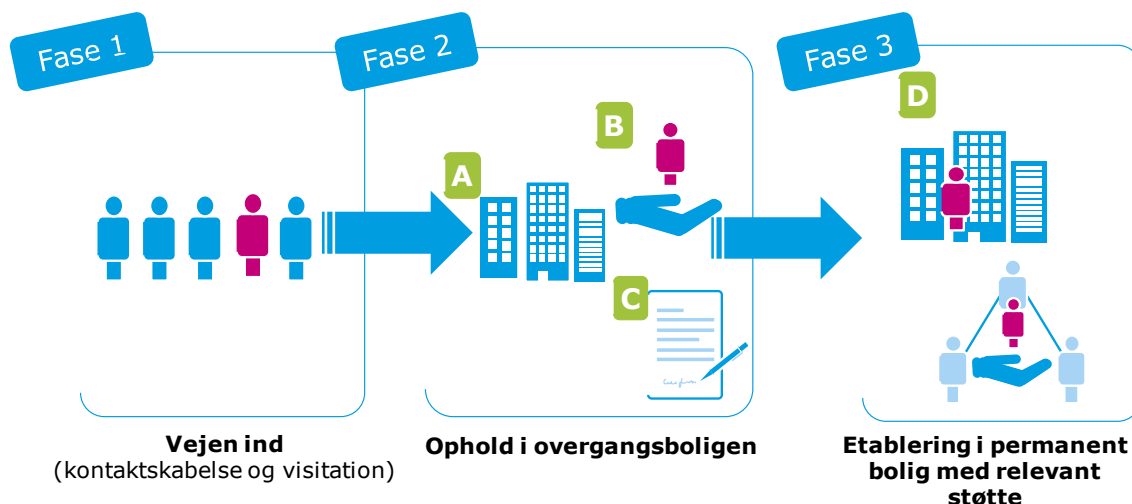
Derudover viser evalueringen følgende centrale resultater:

- Modellen for overgangsboliger skal ikke ses som en "udslusningsmodel", hvor det er et nødvendigt element, at der først er ophold i en midlertidig bolig, før den permanente boligløsning etableres. Behovet for opholdet i overgangsboligen skal snarere ses som udtryk for, at det med den generelle mangel og lange ventetid på boliger til udsatte unge ofte vil være nødvendigt først at tilbyde ophold i en midlertidig overgangsbolig for at sikre en tidlig stabilisering i en almindelig bolig, med mindre det er muligt at skaffe de permanente boliger fra starten af forløbet.
- Evalueringen viser, at mange af de unge, der er blevet tilbudt ophold i overgangsboligerne, ikke kommer fra et ophold på en § 110-boform, men er opsporet andre steder i det kommunale system. De kommer fx fra job- og ydelsescentrene eller misbrugsbehandlingen, hvor medarbejdere her har vurderet, at der var behov for en særlig indsats, hvorefter socialafdelingerne er blevet kontaktet.
- Tilbuddet om overgangsbolig har i flere tilfælde været den primære årsag til, at der blev etableret kontakt til den unge, og der ville oftest ikke være etableret og fastholdt en kontakt uden tilbuddet om en overgangsbolig. En hurtig og ubureaukratisk visitation uden forudgående udredning og handleplan er derfor en afgørende del af modellen for overgangsboliger, og udredning og handleplan skal derfor ikke være en forudsætning for at opnå adgang til indsatsen.
- Overgangsboligen er en god ramme for at kunne igangsætte et relationsarbejde med de unge. I afprøvningen af modellen er der eksempler på, at man gennem tilbuddet er kommet i kontakt med svært psykisk syge unge i hjemløshed, og via et hurtigt etableret ophold i en overgangsbolig er det lykkedes at opbygge en relation til disse unge. I enkelte tilfælde, har det efterfølgende vist sig, at omfanget af den unges støttebehov betød, at der var behov for at henvise den unge til et længerevarende botilbud. Her har tilbuddet om opholdet i overgangsboligen med den tilhørende ICM-bostøtte været afgørende for, at det lykkedes at skabe en kontakt og relation til disse meget udsatte unge.
- Der har i en af kommunerne været udfordringer i forhold til naboer, hvis den samme bolig benyttes til gentagne ophold af 'nye' unge. Flere bostøttemedarbejdere vurderer derfor, at der med fordel på skift kan benyttes flere forskellige boliger som overgangsboliger.
- Et centralt værktøj til at skaffe permanente boliger til indsatsen er at benytte almenboliglovens mulighed for at kunne anvise op til hver fjerde ledige almene bolig ('fjerdedelsreglen') til løsning af boligso-ciale opgaver (§ 59, stk. 1). Det er særligt kommuner med en systematisk og prioriteret brug af den kommunale boliganvisning, eller med en fast samarbejdsaftale med boligorganisationer om at stille boliger til rådighed for indsatsen, der er lykkedes med at etablere permanente boliger i projektet. Ved brug af den kommunale boliganvisning er det vigtigt, at den unge indstilles til en bolig så tidligt som muligt for at minimere ventetid.
- Modellen for overgangsboliger har været afprøvet på målgruppen af de mest udsatte unge i hjemløshed. I det modellen har vist sig velegnet til at skabe en hurtig stabilisering af boligsituationen for de mest udsatte unge, må det antages, at modellen også vil være velegnet til at skabe en tilsvarende stabilisering af boligsituationen for en målgruppe af unge i hjemløshed, som ikke har ligeså komplekse støttebehov, men hvor et ophold på en § 110-boform ligeledes ikke er en hensigtsmæssig løsning.

Indsatsmodellen

Modellen for overgangsboliger består af tre faser og fire kerneelementer, der alle er centrale og gensidige forudsætninger for, at de unge kan komme ud af hjemløshed. Figur 1 nedenfor viser faserne i modellen (1-3) og kerneelementerne i modellen (A, B, C og D), der uddybes nedenfor.

Figur 1 Oversigt over modellens faser (1,2 og 3) og de fire kerneelementer (A, B, C og D)



- A** Overgangsboligen er en enkel og hurtig adgang til bolig for den unge, og som stabiliserer den unges boligsituation.
- B** ICM-bostøttemedarbejderen yder praktisk og social støtte til udvikling af den unges ressourcer samt afklaring i forhold til sociale problematikker, uddannelse og beskæftigelse.
- C** I forløbet bliver den unges støttebehov udredt, og der laves en handleplan for den videre støtte, herunder i forhold til bolig, uddannelse, beskæftigelse samt øvrige behov.
- D** Der etableres hurtigst muligt en permanent boligløsning med den rette støtte, herunder fortsættelse af støtte til udvikling af ressourcer.

Ovenstående figur 1 vil være gennemgående igennem hele rapporten og benyttes til at tydeliggøre, hvor i modellen de beskrevne resultater referer til.

Ifølge modellen skal de unge kunne anvises til overgangsboliger med kort varsel og med mulighed for ophold i op til seks måneder. Overgangsboligerne udgør et afsæt for en kontaktskabende indsats og for igangsættelsen af et udrednings- og handleplansarbejde frem mod, at den unge efterfølgende tilbydes en permanent boligløsning. Med 'permanent boligløsning' skal i den forbindelse forstås en bolig, hvor den unge har egen lejekontrakt og er underlagt lejelovens almindelige bestemmelser. Det vil i de fleste tilfælde betyde, at boligløsningen er tidsbegrænset. Der tages dog også hensyn til, at boligløsninger til unge ikke i alle tilfælde kan forventes at være varige. En almen ungdomsbolig betragtes i den sammenhæng også som en permanent bolig, selv om der kan være en aldersgrænse for, hvor længe den unge kan bo i boligen.

Modellen udgør en helhedsorienteret indsats med fokus på at styrke de unges evne til at håndtere deres hverdag. Det understøttes igennem, at den sociale støtte gives efter den specialiserede ICM-bostøttemetode. Derved udgør modellen for overgangsboliger ikke kun en boligløsning, men en samlet socialfaglig indsats, baseret på et organisatorisk samarbejde om overgangsboligerne mellem

de relevante aktører i kommunen, herunder samarbejde mellem myndighedssagsbehandleren og ICM-bostøttemedarbejderen, og med øvrige relevante aktører som de lokale boligorganisationer.

Det var målet ved igangsættelsen af projektet, at i alt 100-120 unge i projektperioden skulle tilbydes et midlertidigt ophold i en overgangsbolig med ICM-bostøtte og efterfølgende flytte i egen, permanent bolig. Derudover forpligtigede de fire kommuner i projektet sig til:

- at tilvejebringe boliger, der kunne anvendes som overgangsboliger i projektet
- at tilvejebringe permanente boliger, som de unge kunne flytte ind i efter opholdet i overgangsboligen.

Undervejs i projektperioden viste det sig svært for flere kommuner at skaffe permanente boliger efter opholdet i overgangsboligen. Dette medførte i nogle tilfælde længere ophold i overgangsboligen, hvilket reducerede muligheden for at tilbyde nye unge ophold i overgangsboligerne. Det mindre optag har betydet, at der ved projektperiodens afslutning har været 82 unge, der gennem projektet er blevet tilbudt en overgangsbolig.

Karakteristik af deltagerne i afprøvningen

Der er en forholdsvis høj andel af kvinder blandt de unge, der har deltaget i indsatsen (39 %). Det er en væsentligt højere andel end blandt unge i hjemløshed generelt, hvor kvinder i den seneste kortlægning af hjemløshed udgjorde 28 % af de 18-24-årige unge i hjemløshed (Benjaminsen, 2017, s. 35). De kvalitative interview med projektledere og bostøttemedarbejdere peger i den forbindelse på, at den forholdsvis høje andel af kvinder blandt de unge, der har modtaget indsatsen, hænger sammen med, at overgangsboligen med den tidlige adgang til et ophold i en almindelig bolig har givet en særlig mulighed for at skabe en kontakt og give et velegnet tilbud til hjemløse unge kvinder med komplekse problemer. Det er kvinder, der ofte lever i skjult hjemløshed, hvor de sover på sofa hos venner og bekendte, og som ofte vil undgå at tage ophold på de traditionelle hjemløse-tilbud. I tabel 1 er opgjort en række øvrige centrale karakteristika for de unge på tidspunktet for indflytningen i overgangsboligen:

Tabel 1 Karakteristik af deltagerne ved indflytningen i overgangsboligerne. Procent og alder.

Deltagernes karakteristika ved indflytning i overgangsbolig	Procent
Kvinder	39
Psykiatrisk diagnose	19
Psykiske problemer, der giver betydelige eller store begrænsninger	59
Hashmisbrug	38
Vanskeligt ved at varetage økonomi	46
Vanskeligt ved at varetage dagligdags funktioner	28
Svagt socialt netværk	39
Vanskeligt ved at benytte behandlingssystem	27
	Alder
Gennemsnitsalder	21

Kilde: Individindberetningen, første måling.

Der er en høj andel af de unge, der har enten psykiske problemer, misbrugsproblemer eller begge dele. Der er dog forholdsvis få af de unge (19 %), der ved indsatsens opstart har fået stillet en psykiatrisk diagnose. Det hænger sandsynligvis sammen med, at der er tale om meget udsatte

unge, der typisk endnu ikke har været igennem en psykiatrisk udredning på trods af, at 59 % vurderes at have psykiske problemer, der giver betydelige eller store begrænsninger i hverdagen. I forhold til misbrugsproblemer er det særligt hashmisbrug (38 %), der er fremtrædende blandt de unge. De unge kan også på en række øvrige indikatorer karakteriseres som udsatte unge. De har således ofte vanskeligt ved at varetage deres økonomi (46 %) og ved at varetage dagligdags funktioner (28 %), ligesom de også ofte har et svagt socialt netværk (39 %). Profilen af de unge, der har deltaget i indsatsen, understreger, at der i høj grad er tale om en meget udsat gruppe af unge med komplekse støttebehov.

Resultater af indsatsen for de unge

Når resultaterne af indsatsen opgøres, skal det tages i betragtning, at der har været et løbende indtag af unge i indsatsen undervejs gennem projektperioden, efterhånden som der er blevet nye pladser ledige i overgangsboligerne. Derfor afgrænses opgørelserne af resultaterne af indsatsen til de unge, der er målt ved det tredje målepunkt, nemlig seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen. I tabel 2 er boligsituationen opgjort for de 51 unge, seks måneder efter udflytning fra overgangsboligen.

Tabel 2 Boligsituation seks måneder efter udflytning fra overgangsbolig. Procent.

	I bolig	Hjemløs eller ukendt boligsituation	I alt, procent og antal
Kommune 1	95	5	100 (19)
Kommune 2	67	33	100 (9)
Kommune 3	75	25	100 (12)
Kommune 4	54	46	100 (11)
I alt	76	24	100 (51)

Kilde: Individindberetningen, tredje måling.

Det ses af opgørelsen, at 76 % af de unge bor i egen bolig seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen. Den resterende ¼-del befinder sig enten i en hjemløsesituation eller ukendt boligsituation, hvor bostøttemedarbejderen ikke ved, hvor den unge befinder sig.

Andelen af unge i egen bolig er således højere end det måltal, der var sat for afprøvningen af indsatsen, hvor det var et mål, at mindst 70 % af unge skulle opnå at komme i egen bolig gennem indsatsen. Det skal dog her tages i betragtning, at en lille gruppe af de unge fortsat er bosat i overgangsboligen ved afslutning af dataindsamlingsperioden. Medregnes disse unge blandt dem, der (endnu) ikke er kommet i egen (permanent) bolig, og antages det samtidig, at de unge, som bostøttemedarbejderen ikke længere har en kontakt med eller et kendskab til, befinder sig i en hjemløshedssituation, er det cirka to ud af tre af de unge (67 %), der har deltaget i indsatsen, der er kommet i egen, permanent bolig, og således er kommet ud af hjemløshed, mens den resterende tredjedel ikke er kommet i egen, permanent bolig.

Betydelig variation mellem kommunerne i andelen af unge, der er kommet i permanent bolig

Opgørelsen i tabel 2 viser, at der er en betydelig variation mellem kommunerne i andelen, der er kommet i bolig. Det er særligt i to af kommunerne, hvor det har været vanskeligst at skaffe de permanente boliger til de unge, efter opholdet i overgangsboligen. Andelen af de unge, som er i bolig ved det tredje måletidspunkt, spænder fra 95 % i kommune 1 til 54 % i kommune 4. Forskellen mellem kommunerne i andelen, der er kommet i permanent bolig, er dog kun statistisk signifikant på

et 10 %-signifikansniveau¹. At forskellen ikke er statistisk signifikant på et 5 %-niveau, må dog primært tilskrives det forholdsvis lave antal unge i hver kommune. Evalueringens kvalitative undersøgelsesdel peger på, at forskellen mellem kommunerne i høj grad følger variationer mellem kommunerne i udformningen af modellen, herunder særligt forskelle i kommunernes tilgang til at skaffe de permanente boliger til indsatsen.

I kommune 1 er de unge fra starten af indsatsforløbet blevet placeret i den samme bolig, som senere permanentgøres. Det har været muligt gennem en samarbejdsaftale med lokale almene boligorganisationer om at stille boliger til rådighed for indsatsen. I denne kommune sker der således ikke en egentlig flytning fra overgangsboligen til den permanente bolig, da det i stedet er overgangsboligen, der permanentgøres, således at den unge kan blive boende i denne bolig med en permanent lejekontrakt.

Det er i kommune 3, at vi finder den næsthøjeste andel (75 %) blandt de unge, som er i bolig seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen. Denne kommune har systematisk benyttet den kommunale boliganvisning til at skaffe boliger til de unge efter opholdet i overgangsboligen, og der har ifølge projektlederen været tale om en skarp prioritering i boliganvisningen af at skaffe boligerne til projektet, på trods af at der generelt er en betydelig boligmangel i denne kommune.

I kommune 2 og 4 er andelen af de unge, som er i bolig seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligerne, lavest (hhv. 67 % og 54 %). Det er karakteristisk, at der i disse to kommuner ikke har været en systematisk fremgangsmåde for, hvordan man skaffer en permanent bolig efter opholdet i overgangsboligen sammenlignet med kommune 1 og 3. Det hænger blandt andet sammen med, at disse to kommuner ikke har benyttet almenboliglovens mulighed for at få stillet op til hver fjerde ledig almen bolig til rådighed for kommunal anvisning. Den manglende systematiske fremgangsmåde i forhold til at skaffe boliger har betydet, at de unge i overgangsboligerne i disse kommuner har været henvist til at forsøge at skaffe en bolig gennem de almindelige ventelister i de almene boligorganisationer eller gennem privat udlejning, hvilket har været vanskeligt. Det er ifølge medarbejderne i disse to kommuner den væsentligste forklaring på, at det i disse kommuner har været en betydelig udfordring at få de unge videre i en permanent bolig efter opholdet i overgangsboligerne. I den ene af de to kommuner oplyser projektlederen dog, at man i den seneste del af projektforløbet er begyndt at bruge boliganvisningen til at skaffe boliger, hvorefter det opleves at være blevet lettere at skaffe boliger til indsatsen. Dette bekræfter billedet af, at en systematisk brug af boliganvisningen letter arbejdet med at skaffe permanente boliger efter endt ophold i overgangsboligen.

Bostøttemedarbejderne opnår større indsigt i de unges livssituation igennem forløbet

Ud over de unges boligsituation er der også foretaget en løbende registrering af de unges livssituation på en række øvrige indikatorer, vurderet af bostøttemedarbejderen, herunder omfanget af psykiske problemer, misbrugsproblemer, socialt netværk, evne til at håndtere deres økonomi og varetagelse af dagligdags funktioner. For de fleste af disse indikatorer, og navnlig dem, der handler om psykiske problemer og misbrugsproblemer, indikerer resultaterne imidlertid, at bostøttemedarbejderne efterhånden i forløbet opnår en større indsigt i omfanget og kompleksiteten af de unges problemer. Derfor egner disse indikatorer sig ikke til at måle den unges udvikling på disse indikatorer over tid, da en tilsyneladende forværring – særligt fra den første til den anden måling – primært er udtryk for, at bostøttemedarbejderen har fået bedre kendskab til omfanget og karakteren af de unges problemer. Der er dog tegn på, at en højere andel blandt de unge, undervejs i forløbet bliver i stand

¹ P = 0,07.

til at varetage dagligdags funktioner i forhold til at bo i egen bolig, ligesom der også er en højere andel af de unge, der bliver i stand til at benytte det øvrige velfærds- og behandlingssystemets tilbud.

Erfaringer om indsatsens indhold og organisering

ICM-metoden er baseret på en caseload på maksimalt otte borgere pr. bostøttemedarbejder, hvilket giver mulighed for at give intensiv støtte, der fleksibelt kan tilpasses borgerens aktuelle støttebehov. I de kvalitative interview vurderer både projektledere og bostøttemedarbejdere, at ICM-bostøtten er en meget velegnet indsats til at imødekomme de komplekse støttebehov blandt de unge, der har deltaget i indsatsen. Ligeledes giver de interviewede unge udtryk for, at bostøttemedarbejderne har givet dem en helt nødvendig støtte og hjælp undervejs i forløbet.

Det er erfaringen fra afprøvningen, at behovet for den intensive ICM-bostøtte fortsætter i de tilfælde, hvor der sker et skifte fra opholdet i overgangsboligen til den permanente bolig. I den kommune, hvor boligplaceringen foregår i den samme bolig, som efterfølgende permanentgøres, har det været erfaringen, at en varighed af det intensive ICM-forløb på cirka seks måneder langt overvejende har været tilstrækkeligt, hvorefter borgeren enten kan overgå til øvrig § 85-bostøtte, hvis der er behov for fortsat bostøtte, eller til støtte fra et korps af frivillige støttepersoner, som er etableret i den pågældende kommune. I de tre øvrige kommuner, hvor der sker et skifte fra overgangsboligen til den efterfølgende permanente bolig, er det erfaringen, at det er nødvendigt med et længere ICM-bostøtteforløb, da boligskiftet skaber en vis ustabilitet i forløbet, og der er et behov for mere støtte i perioden omkring flytningen fra overgangsboligen til den permanente bolig. I disse tre kommuner giver både projektledere og bostøttemedarbejdere samtidig udtryk for, at det var at foretrække, hvis boligskiftet undervejs i forløbet helt kunne undgås, hvilket stemmer overens med projektets forankring i Housing First-tilgangen, og at overgangsboligen er en midlertidig løsning med henblik på etablering af permanent bolig, når denne ikke kan etableres fra start (forankringen til Housing First-tilgangen uddybes nedenfor).

Stor betydning af boligtype, indsatsens organisering og brug af samarbejdspartnere

Erfaringerne fra afprøvningen af modellen peger på, at selve boligtypen, der anvendes som overgangsbolig, har en betydning. Her er erfaringen, at det fungerer bedst, når overgangsboligen er en selvstændig bolig, hvor den unge ikke deler faciliteter med andre unge, mens der derimod er mindre gode erfaringer med brug af deleboliger, hvor to unge deler faciliteter (køkken og bad), ligesom det også er erfaringen, at det ikke fungerer hensigtsmæssigt, at overgangsboligerne placeres i et opgangsfællesskab. Det er i den forbindelse erfaringen, at når de meget udsatte unge placeres sammen i deleboliger og/eller opgangsfællesskaber, opstår der let uro og konflikter, som kan virke hæmmende for at understøtte et positivt forløb for den unge.

Afprøvningen har også vist, at der er en række øvrige forhold omkring indsatsens organisering, der har en væsentlig betydning. Det gælder særligt, om der er et velfungerende samarbejde med forskellige øvrige aktører i det kommunale system, herunder særligt i forhold til ydelsescentre og jobcentre. I flere af kommunerne beskrives det, hvordan samarbejdsaftaler og procedurer med disse øvrige aktører har virket befordrende for en vellykket indsats. Det gælder fx aftaler om en hurtig og smidig sagsbehandling omkring bevilling af indskudslån, hvilket kan være afgørende for at kunne få en ledig bolig. I en enkelt af kommunerne meldes der derimod om, at netop fraværet af et formaliseret samarbejde har været en udfordring, idet der i denne kommune ikke har været en villighed til at "særbehandle" de unge i forhold til en hurtig sagsbehandling omkring indskudslån.

En anden vigtig samarbejdspartner er de lokale boligorganisationer. Det gælder både i forhold til at indgå samarbejdsaftaler med boligorganisationerne om at stille boliger til rådighed for indsatsen,

hvilket der er gode erfaringer med i to af kommunerne, og det gælder i forhold til det praktiske samarbejde omkring de unge, der bliver boligplaceret i en opgang blandt andre beboere. Bostøtte-medarbejderne fortæller i den sammenhæng, at en vigtig del af deres arbejde består i at hjælpe med at håndtere de konflikter, der kan opstå omkring den unge i en opgang i forhold til naboerne, og hvor samarbejdet med de lokale medarbejdere i boligafdelingerne er helt afgørende for at forebygge, at den unge mister boligen igen.

Resultaterne set i lyset af eksisterende viden

Afprøvningen af modellen for overgangsboliger har vist, at det har været muligt for en betydelig del af de unge, der har deltaget i indsatsen, at komme i en permanent bolig. Forskellen i resultaterne mellem de fire kommuner tyder samtidig på, at den faktor, der har haft størst betydning for, om de unge er kommet i bolig eller ej, ikke er knyttet til karakteren af de unges udsathed, men snarere hænger sammen med, om det har været muligt at skaffe de permanente boliger, som de unge skal flytte ind i efter opholdet i overgangsboligen.

Resultaterne set i lyset af Housing First-tilgangen

Resultaterne er interessante set i lyset af Housing First-tilgangen, der har udgjort et væsentligt grundlag for udformningen af indsatsmodellen. Ifølge Housing First-tilgangen er det vigtigt at skabe en stabilisering af boligsituationen for borgeren ved at etablere en permanent boligløsning allerede fra starten af et indsatsforløb, samtidig med at der gives den sociale støtte, som borgeren har behov for (Tsemberis, 2010). I en kontekst, hvor det generelt er en udfordring at skaffe boliger til udsatte unge, har den hurtige adgang til et ophold i en overgangsbolig haft til formål at komme så tæt som muligt på Housing First-tilgangens grundprincip om en stabilisering af boligsituationen allerede i starten af et indsatsforløb, ved at den unge hurtigt sikres et ophold i en almindelig bolig (overgangsboligen), mens der arbejdes på at skabe en permanent boligløsning for den unge. Et centralt formål med opholdet i overgangsboligen har således været at undgå, at den unge vedbliver at være i en akut hjemløshedssituation i ventetiden på en permanent bolig, og derved skabe et alternativ til, at den unge må tage ophold på en § 110-boform, må overnatte på gaden eller må fortsætte med at overnatte på sofa hos venner og bekendte.

Selvom der er tale om et begrænset datagrundlag, indikerer resultaterne, at det er i den kommune, hvor det har været muligt at etablere en variant af modellen for overgangsboliger, hvor den unge fra starten får ophold i den bolig, der senere permanentgøres, at flest af de unge er kommet i bolig. Det er i denne kommune, at varianten af modellen kommer tættest på Housing First-tilgangens grundprincip om en hurtig boligplacering i en permanent bolig. Det er, som nævnt, også en erfaring fra kommunerne, at der, hvor der sker et boligskifte fra overgangsboligen til den permanente bolig, forlænges behovet for ICM-bostøtte, da boligskiftet skaber en vis ustabilitet i indsatsforløbet, og der er behov for intensiv støtte omkring boligskiftet. Det understreger, at modellen for overgangsboliger ikke skal ses som en "udslusningsmodel", og at det således ikke er et nødvendigt element, at der først er ophold i en midlertidig bolig, før den permanente boligløsning etableres. Behovet for opholdet i overgangsboligen skal snarere ses som udtryk for, at det med den generelle mangel og lange ventetid på boliger til udsatte unge ofte vil være nødvendigt først at tilbyde ophold i en midlertidig overgangsbolig for at sikre en tidlig stabilisering i en almindelig bolig, med mindre det er muligt at skaffe de permanente boliger fra starten af forløbet.

Behov for systematisk praksis for håndtering af overgange og boliganskaffelse

Selvom afprøvningen således viser, at det ideelt set var at foretrække, hvis der kunne tilbydes ophold i den samme bolig fra starten af et indsatsforløb, er der også en forholdsvis høj andel af de

unge, der er kommet i en permanent bolig i den kommune, hvor den kommunale boligvisning systematisk er blevet benyttet til at sikre, at den unge tilbydes en permanent bolig efter opholdet i overgangsboligen. Det er tilfældet på trods af, at der i denne kommune sker et skifte fra overgangsboligen til den efterfølgende permanente bolig. Det viser, at det med ICM-bøstøtten er muligt at håndtere denne overgang, dér hvor den er nødvendig i forhold til at kunne skaffe en bolig til den unge.

Afprøvningen viser således, at når man placerer den unge i en anden bolig end den bolig, der senere permanentgøres, har det en stor betydning, om der er en *systematisk* praksis for at kunne skaffe en permanent bolig til den unge efter opholdet i overgangsboligen gennem den kommunale boligvisning eller på anden måde gennem en samarbejdsaftale med en almen boligorganisation. Hvis der er en fast procedure og systematik for at skaffe permanente boliger til de unge, er der en høj chance for, at det lykkes til hjælpe unge med komplekse støttebehov ud af hjemløshed og i egen bolig. Hvis der derimod ikke er en systematisk procedure for at skaffe en permanent bolig til den unge efter opholdet i overgangsboligen, viser afprøvningen, at det bliver vanskeligere for den unge at komme i en permanent bolig, og i det tilfælde bliver modellen sårbar, da der derved opstår en risiko for, at den unge ikke kan komme videre fra overgangsboligen. Brugen af modellen for overgangsboliger skal således ses i tæt sammenhæng med, hvordan der efterfølgende skaffes permanente boliger.

Strukturelle barrierer for boliganskaffelse udgør en væsentlig udfordring

En meget væsentlig konklusion er således, at det ikke primært er de komplekse støttebehov hos de unge, der er en barriere for, at de unge kan komme ud af hjemløshed, men at det snarere er de strukturelle og systemiske barrierer for at skaffe boliger til indsatsen, der udgør den primære barriere for at hjælpe de unge ud af hjemløshed. Lykkes det at overvinde disse strukturelle og systemiske barrierer og tilvejebringe de permanente boliger til indsatsen, udgør kombinationen af den hurtige adgang til et ophold i en almindelig bolig i kombination med ICM-bøstøtten en velegnet indsatsmodel for at hjælpe de mest udsatte unge ud af hjemløshed.

1 Indledning

Formålet med projektet har været at afprøve en ny model for indsats til de mest udsatte unge i hjemløshed i alderen 18-24 år. Som led i projektet blev der fra start udarbejdet en række konkrete målsætninger, hvoraf et centralt mål for afprøvningen var, at mindst 70 % af de unge, der får ophold i en overgangsbolig, efterfølgende får en permanent bolig. Når det ikke forventedes, at alle unge, der deltog i indsatsen, kom i en permanent bolig, hænger det sammen med, at det i målgruppen af svært udsatte unge med komplekse problemer må forventes, at der er nogle unge, for hvem indsatsen ikke er tilstrækkelig, og som vil have brug for andre typer af tilbud og indsatser.

Projektets konkrete målsætninger er beskrevet i nedenstående boks.

Boks 1: Projektets målsætninger

Projektets mål

- De fire kommuner har afprøvet modellen for overgangsboliger og har fået erfaringer med indsatsen i arbejdet med de mest udsatte unge i hjemløshed.
- Mindst 70 % af de unge, der får ophold i en overgangsbolig efterfølgende, har fået egen permanent bolig.

Mål for de enkelte unge, der får ophold i en overgangsbolig

- De unge har fået en mere stabil situation og en relation til ICM-bostøttemedarbejderen.
- De unge er udredt og har i samarbejde med de professionelle fået udarbejdet en § 141-handleplan for, hvordan de unge bedst støttes i at komme ud af hjemløshed og i at få en hverdag på egne præmisser.
- De unge har gennem en målrettet social bostøtte (ICM) opnået basale sociale kompetencer til at kunne bo selv og fastholde egen bolig.
- De unge har gennem en målrettet social støtte fået styrket deres ressourcer til at få en hverdag til at fungere og har fået afklaret/styrket egen situation i forhold til skole, uddannelse og beskæftigelse.
- De unge har i direkte forlængelse af overgangsboligen har fået en permanent boligløsning med den rette støtte tilknyttet, således at de unges kompetencer, ressourcer og muligheder for at få en tryk hverdag på egne præmisser fortsat styrkes.
- De unge fastholder egen bolig og er i gang med skole/uddannelse, evt. afklarings- eller forberedelsesforløb eller beskæftigelse.

Organisatoriske mål

- Indsatsen er forankret i kommunens øvrige indsatser og tilbud til målgruppen af unge i hjemløshed.
- Samarbejdet om boligdelen med de relevante aktører på området er styrket, og der er sikret det fornødne antal boliger til indsatsen, herunder såvel boliger, der kan anvendes som overgangsboliger, som permanente boliger.
- Der er etableret et godt og forpligtende samarbejde på tværs af de relevante aktører, så de unge sikres en hurtig, målrettet og helhedsorienteret indsats.
- Gennem den individuelt tilrettelagte bostøtteindsats og samarbejdet mellem ICM-bostøttemedarbejder og social myndighedssagsbehandler er der etableret et bæredygtigt samarbejde med den enkelte unge.
- Gennem opholdet i overgangsboligen er der etableret en bæredygtig kontakt til en gruppe af unge i hjemløshed, som det ellers ikke er lykkedes kommunerne at få etableret en tilstrækkelig kontakt til.
- Kommunerne har fået øget viden om anvendelse af særlige boligrettede redskaber i indsatsen til unge i hjemløshed.

1.1 Baggrund for projektet

De nationale kortlægninger af hjemløshed har vist, at der er sket en kraftig stigning i antallet af unge i hjemløshed fra 2009 og frem. Ved hjemløsetællingen i uge 6, 2009 blev der registreret 633 unge i hjemløshed mellem 18 og 24 år, mens der ved tællingen i uge 6, 2015, der var den seneste kortlægning inden igangsættelsen af projektet, blev registreret 1.172 unge i hjemløshed i samme aldersgruppe. Undervejs i projektperioden viste kortlægningen af hjemløshed i uge 6, 2017 en fortsat stigning i hjemløsheden blandt unge, idet der ved denne kortlægning blev registreret 1.278 unge i hjemløshed mellem 18 og 24 år (Benjaminsen, 2017, s. 36). Kortlægningerne af hjemløshed har også vist, at omtrent halvdelen af de unge i hjemløshed er "sofasovere", der overnatter midlertidigt hos familie og venner, hvilket er en højere andel end i de øvrige aldersgrupper. Samtidig viser kortlægningerne, at en høj andel af unge, der rammes af hjemløshed, har psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer, hvilket er tilfældet for cirka tre ud af fire unge i hjemløshed (Benjaminsen, 2017, s. 102-103). Andelen med psykiske lidelser eller misbrugsproblemer er derved ligeså høj blandt unge i hjemløshed, som i de midaldrende og ældre aldersgrupper, hvilket viser, at en stor del af de unge i hjemløshed har psykosociale støttebehov ud over manglen på et sted at bo. Samlet tegner resultaterne et billede af, at der er behov for et særskilt fokus på unge i hjemløshed.

1.1.1 Erfaringer fra tidligere projekter

De senere års tiltag på hjemløseområdet i Danmark har været baseret på Housing First-tilgangen, der betoner vigtigheden af tidligt i et indsatsforløb at få skabt en stabilisering af boligsituationen. Ifølge Housing First-tilgangen er en ustabil boligsituation i sig selv en væsentlig barriere for, at borgeren kan få hjælp til andre sociale og helbredsmæssige problemer, og at en recovery-proces kan finde sted (Tsemberis 2010, Padgett, 2016). Derfor betones i Housing First-tilgangen vigtigheden af allerede tidligt i et indsatsforløb at skabe en stabilisering af boligsituationen for borgeren. Derved gør Housing First-tilgangen op med den tidligere fremherskende tilgang til hjemløshed med fokus på boligparathed, der lagde vægt på, at borgere i hjemløshed først skulle blive parat til at bo i egen bolig, før der blev tilbudt en bolig. Housing First-tilgangen lægger også vægt på, at der samtidig med stabiliseringen af boligsituationen gives en intensiv og fleksibel social støtte, der er tilpasset de ofte komplekse støttebehov blandt borgere i hjemløshed.

I Hjemløsestrategien (2009-2013) var det et særligt politisk og socialfagligt mål, at unge, der befandt sig i en hjemløshedssituation, skulle have mulighed for at undgå ophold på de traditionelle hjemløseboformer (§ 110-boformerne, dvs. herberger og forsorgshjem), da der her typisk er et miljø, hvor en stor del af beboerne har svære psykosociale problemer, og/eller misbrugsproblemer, og som kan være med til at fastholde de unge i en ustabil livssituation. Under Hjemløsestrategien var der flere projekter, der særligt havde fokus på unge i hjemløshed, herunder at skabe alternativer til ophold på herberger. I Hjemløsestrategien var der enkelte kommuner, der havde gode erfaringer med at benytte akutboliger som et konkret arbejdsredskab til at styrke indsatsen for de mest udsatte unge i hjemløshed. Det var erfaringen fra disse indsatser, at når de unge hurtigt blev tilbudt ophold i en akutbolig, var det muligt at skabe en bedre relation til og samarbejde med de unge end ved ophold på ordinære § 110-boformer.

Erfaringerne fra Hjemløsestrategien viste også, at der er en række særlige udfordringer forbundet med hjemløshed blandt unge. For unge i hjemløshed er der tale om flere komplekse overgange på samme tid, både en overgang fra hjemløshed til bolig og en overgang fra ung til voksen. Samtidig er der for mange unge i hjemløshed tale om en overgang fra børne-/ungeindsatsen til udsatte voksenområdet og/eller beskæftigelsesområdet. Mange unge i hjemløshed har haft vanskelige familierelationer og en del har været anbragt uden for hjemmet eller modtaget andre foranstaltninger. For

disse unge kan der være behov for at genskabe relationen til familien og etablere eget netværk, ligesom de fleste af de unge i hjemløshed har forladt skolesystemet forholdsvis tidligt pga. sociale problemer og ikke er kommet ind på arbejdsmarkedet, hvorfor der også er behov for at arbejde med at komme i gang med uddannelses- eller beskæftigelsesrettede aktiviteter.

Stigningen i hjemløsheden blandt unge, og behovet for en særlig indsats målrettet de unge i hjemløshed, var baggrunden for, at projekt "En helhedsorienteret og tidlig indsats mod hjemløshed blandt unge og unge i risiko for hjemløshed" (herefter Ungeprojektet) blev igangsat. Ungeprojektet forløb i perioden 2014-2017, og havde til formål at styrke indsatsen for unge i hjemløshed ved at udvikle og afprøve Housing First-indsatsen til målgruppen af unge i hjemløshed. I Ungeprojektet blev Housing First-tilgangen således målrettet og tilpasset målgruppen af unge i hjemløshed, ligesom også unge i risiko for hjemløshed var målgruppe for denne indsats. I projektet blev de to specialiserede bostøttemetoder ICM (Intensive Case Management) og CTI (Critical Time Intervention) afprøvet som en del af Housing First-indsatsen for de unge.

Endvidere var det i Ungeprojektet et formål at integrere og kombinere Housing First-tilgangen med samarbejdsmodellen "Vejen til Uddannelse og Beskæftigelse", der var blevet udviklet som del af Efterværnspakken. Her varetager myndighedssagsbehandlere rollen som tætte koordinører for indsatsen og det tværfaglige samarbejde omkring de unge. Samarbejdsmodellen støtter således de involverede fagpersoner på tværs af forvaltninger i at koordinere de forskellige indsatser, som de unge modtager, hvilket bidrager til at skabe et struktureret forløb med de unge.

I Ungeprojektet var det således den samlede indsats, der blev afprøvet, det vil sige Housing First-tilgangen, Samarbejdsmodellen og bostøttemetoderne CTI og ICM. Resultaterne af Ungeprojektet viste generelt, at den afprøvede indsats var velegnet til at hjælpe unge ud af hjemløshed og i egen bolig (Rambøll og VIVE, 2018).

1.1.2 Baggrund for igangsættelse af modellen for overgangsboliger

I Ungeprojektet viste det sig, at der blandt de unge i hjemløshed er en særlig gruppe af de mest udsatte unge i hjemløshed, som det er vanskeligt for kommunerne at give den fornødne hjælp, da de befinder sig i en meget ustabil situation. Det er fx unge med psykisk sygdom, og som samtidig ofte har massive misbrugsproblemer. Disse unge overnatter ofte midlertidigt hos venner og bekendte. De unges ustabile situation betyder, at det er vanskeligt at etablere kontakt og relation til de unge, ligesom det er vanskeligt at skabe rammer for, at de unge kan blive ordentligt udredt og dermed få den rette sociale støtte. Samtidig viste erfaringerne fra både Hjemløsestrategien og de begyndende erfaringer fra Ungeprojektet, at det blev stadig vanskeligere at skaffe boliger til de unge i hjemløshed på baggrund af blandt andet en stigende mangel på billige boliger i kombination med de unges lave betalingsevne, som modtagere af uddannelseshjælp (kontanthjælp for unge). Det var erfaringen, at ventetiden på en permanent bolig var lang i de fleste kommuner, hvilket gjorde det vanskeligt at igangsætte et bostøtteforløb for de unge i hjemløshed.

Det var baggrunden for igangsættelsen af modellen for overgangsboliger, der således skal ses i tilknytning til Ungeprojektet. De midlertidige overgangsboliger er et tilbud, der er henvendt til de mest udsatte af de unge i hjemløshed, som har brug for hurtigt at blive hjulpet ud af hjemløsheden med det formål at undgå, at de i lang tid opholder sig i hjemløshed. Formålet er også at styrke indsatsen over for de unge i hjemløshed med de mest komplekse støttebehov ved at tilbyde en sammenhængende, koordineret indsats med en tidlig stabilisering af boligsituationen gennem opholdet i overgangsboligen og med tilhørende bostøtte, mens der arbejdes på at etablere en permanent boligløsning for den unge.

I modellen for overgangsboliger tilbydes unge i hjemløshed ophold i en midlertidig overgangsbolig med tilknyttet ICM-bostøtte (Intensive Case Management) i op til seks måneder, hvorefter den unge flytter ind i en permanent bolig. Målet er, at en hurtig adgang til et ophold i en overgangsbolig skaber en stabilisering af boligsituationen, indtil der er en permanent bolig ledig, så de unge undgår lange, ustabile perioder som "sofasovere", på herberg (§ 110-boformer) eller på gaden. For at sikre en hurtig adgang til et ophold i overgangsboligen er det vigtigt med en kort og smidig visitationsprocedure, hvilket samtidig sikrer, at kontakten til de meget udsatte unge kan fastholdes, da man ikke skal afvente adgangen til bolig. Samtidig skaber opholdet i overgangsboligen en ramme for at kunne igangsætte et relationsarbejde med de unge, så de unges støttebehov kan blive kortlagt og imødekommet. Den sociale støtte baseres på ICM-bostøtten, der er en evidensbaseret bostøttemetode målrettet borgere med komplekse og langvarige støttebehov. ICM-bostøttemedarbejderen tilbyder den unge en intensiv, social og praktisk støtte i det daglige og skaber sammenhæng i indsatsen ved at bygge bro til andre aktører og indsatser, som de unge ofte vil have behov for at modtage støtte fra.

1.2 Rapportens opbygning

Rapporten indeholder følgende kapitler:

- I kapitel 2 gennemgås undersøgelsens metode og datagrundlag.
- I kapitel 3 gennemgås indsatsmodellen for overgangsboligerne mere detaljeret, og modellens kernekomponenter beskrives.
- I kapitel 4 foretages en analyse af gruppen af unge, der har deltaget i indsatsen.
- I kapitel 5 gennemgås erfaringerne med gennemførelsen af indsatsen, hvor der ses på udformningen af indsatsens kernekomponenter i praksis i de fire kommuner, samt på erfaringerne med indsatsens organisering og samarbejdet mellem de aktører, der har været involveret i indsatsen.
- I kapitel 6 analyseres indsatsens resultater for de unge, der har haft ophold i overgangsboliger, hvor der ses på, om de unge efterfølgende er kommet i en permanent bolig, ligesom der også ses på de unges udvikling på en række øvrige aspekter af deres livssituation.
- I kapitel 7 præsenteres en analyse af de økonomiske aspekter af indsatsen i form af de opstarts- og driftsomkostninger, der er forbundet med indsatsen.

2 Data og metode

I dette kapitel gennemgås datagrundlaget for undersøgelsen og de metoder, vi har benyttet til at indsamle viden om indsatsens gennemførelse, dens resultater for de unge samt omkostningerne ved indsatsen. Undersøgelsens datagrundlag består af fire forskellige datakilder:

1. Kvantitative data på individniveau
2. Kvantitative data for indsatsens fidelitet på projektniveau
3. Kvalitative interview med projektmedarbejdere, de unge og øvrige nøgleaktører
4. Omkostningsdata på indsatsniveau.

I det følgende beskriver vi de forskellige datakilder og datagrundlaget for evalueringen, herunder hvor mange unge der har gennemgået de forskellige trin i indsatsmodellen, og hvor mange unge vi dermed har individbaserede målinger på undervejs i forløbet.

2.1 Individdata

Formålet med individdokumentationen har været at dokumentere de unges forløb i de midlertidige overgangsboliger, herunder fx hvilken støtte de unge modtager, mens de opholder sig i de midlertidige overgangsboliger, og hvilken boligløsning og social støtte de unge får efter opholdet i den midlertidige overgangsbolig. Det er ICM-bostøttemedarbejderne, der undervejs i forløbet er blevet bedt om at besvare en række spørgsmål om de unge, der har deltaget i indsatsen. Der har været fire målepunkter i den kvantitative individdokumentation:

1. Ved indflytning i midlertidig overgangsbolig
2. Ved overgangen til permanent bolig (eller anden boligsituation efter overgangsboligen)
3. 6 måneder efter overgangen fra den midlertidige overgangsbolig
4. 12 måneder efter overgangen fra overgangsboligen til den permanent bolig.

Ved hvert af de tre første målepunkter har bostøttemedarbejderne besvaret et forholdsvis detaljeret spørgeskema om både indsatsen og den unges situation. Detaljeringsgraden i spørgeskemaet har været en forudsætning for at sikre en så dybdegående karakteristik af de unge, der har deltaget i projektet, som muligt samt af indsatsen generelt. Ved det fjerde målepunkt, 12 måneder efter udflytningen fra overgangsboligen, er der udfyldt et væsentligt kortere opfølgningsskema, der primært har haft fokus på den unges boligsituation, samt aspekter af den unges øvrige livssituation.

I tabel 2.1 er opgjort, hvor mange unge der har udfyldt et spørgeskema ved hver af de fire målepunkter. Opgørelsen er både foretaget for projektet som helhed, samt for hver af de fire kommuner. Ligesom i den øvrige del af rapporten benytter vi af hensyn til anonymiseringen af datamaterialet ikke kommunernes navne, men betegner kommunerne som kommune 1, 2, 3 og 4.

Det ses af opgørelsen i Tabel 2.1, at der er 82 unge, der er startet op i indsatsen, og som der er udfyldt den første måling på ved indflytningen i overgangsboligen, mens der sker et gradvist frafald fra måling 1 til måling 4. Når antallet af unge, der er foretaget en måling på, aftager mellem de forskellige målepunkter, skyldes det først og fremmest, at der har været et løbende indtag af unge undervejs i projektet. I hver kommune er der således etableret fem til seks overgangsboliger, og det er først, når de unge, der har ophold i overgangsboligerne, flytter videre til en permanent bolig, at

nye unge flytter ind i overgangsboligerne. Det indebærer, at de unge, der er flyttet i overgangsboligerne i den senere del af projektperioden, endnu ikke er nået frem til de seneste målepunkter på tidspunktet for afslutningen af dataindsamlingen.

Table 2.1 Antal borgere, der indgår ved hvert målepunkt, særskilt for hver kommune

Kommune	Måling 1 Indflytning i overgangsbolig	Måling 2 Udflytning fra overgangsbolig til permanent bolig	Måling 3 6 måneders efter udflytning fra overgangsbolig	Måling 4 12 måneder efter udflytning fra overgangsbolig
Kommune 1	25	21	19	8
Kommune 2	17	17	9	0
Kommune 3	18	13	12	7
Kommune 4	22	17	11	8
I alt	82	68	51	23

Kilde: Individdokumentationen.

Af tabel 2.1 ses også, at der er en vis forskel i kommunerne på, hvor mange af de unge der er opstartet i indsatsen, og som der dermed er målinger på. Der er særligt en forskel på, hvor mange af de unge, der er opstartet i indsatsen, der er foretaget en tredje måling på seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen. Det er således i kommune 1 og 3, at flest af de unge, der er opstartet i indsatsen, er nået frem til den tredje måling med 19 af de 25 unge i kommune 1 og 12 af de 18 unge i kommune 3. Derimod er det lidt færre af de unge i kommune 2 og 4, der er nået frem til den tredje måling, med 9 af de 17 unge, der er opstartet i kommune 2, og 11 af de 22 unge i kommune 4. Det skyldes først og fremmest, at der i de to sidstnævnte kommuner (kommune 2 og 4) har været større vanskeligheder ved at skaffe permanente boliger til de unge efter opholdet i overgangsboligen, hvilket betyder, at de unge i disse to kommuner oftere har opholdt sig længere i overgangsboligen end de tiltænkte seks måneder, end det er tilfældet i de to øvrige kommuner.

Ud over at indtaget af unge i indsatsen således er foregået i "rul", skyldes det aftagende antal unge undervejs igennem målingerne dog også, at der er et mindre antal unge, som medarbejderne ikke længere har kontakt med. Tabel 2.2 giver et overblik over antallet af besvarelser ved hver måling, når det tages i betragtning, hvornår den unge er startet op i indsatsen. Da en del af de unge har haft et længere ophold i overgangsboligerne end de seks måneder, det var tiltænkt, kan der således være gået mere end seks måneder mellem den første og anden måling ved henholdsvis indflytningen i overgangsboligen og udflytningen fra overgangsboligen.

Table 2.2 Antal borgere, der indgår ved hvert målepunkt, særskilt for varighed siden opstart

Varighed siden opstart af forløb	Måling 1 Indflytning i overgangsbolig	Måling 2 Udflytning fra overgangsbolig til permanent bolig	Måling 3 6 måneders efter udflytning fra overgangsbolig	Måling 4 12 måneder efter udflytning fra overgangsbolig
Under ½ år	10	1	-	-
½-1 år	16	11	9	-
1-1½ år	20	20	13	4
1½ - 2 år	14	14	9	5
Over 2 år	22	22	20	14
Alle	82	68	51	23

Kilde: Individdokumentationen.

Som det ses af opgørelsen i tabel 2.2, er der gennemført en tredje måling seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen for næsten alle de unge (20 ud af 22 unge), der er opstartet i indsatsen mere end to år før afslutningen af dataindsamlingen. Det ses også, at for de unge, der er startet i indsatsen mindst ét år før afslutningen af indsatsen, er der gennemført en måling ved udflytningen fra overgangsboligen for alle de unge, der er opstartet i indsatsen. Det er således kun en lille del af det faldende antal unge, der indgår i målingerne, der skyldes et egentligt frafald, i den forstand, at bostøttemedarbejderen har mistet kontakten med den unge. Da der er tale om få personer rent antalsmæssigt, er der ikke lavet en egentlig bortfaldsanalyse af dette 'frafald'.

På grund af det lave antal personer, der er målt ved den fjerde måling, 12 måneder efter udflytningen fra overgangsboligen, vil rapportens opgørelser primært baseres på de tre første målepunkter, dvs. på opstartstidspunktet, ved udflytning fra overgangsboligen, og 6 måneder efter udflytningen fra overgangsboligen.

2.2 Fidelitetsmålingen

Fidelitetsmålingen giver et billede af, hvor "loyalt" kommunerne arbejder med modellen for overgangsboliger, det vil sige, om kommunerne har implementeret modellen således, som den er tiltænkt. Hvert halve år har projektlederne gennemført en fidelitetsmåling, hvor de vurderer, hvor loyalt der arbejdes med modellen ud fra en række parametre. Fidelitetsmålingen består af fem moduler:

1. Et modul, der beskriver fideliteten vedrørende opholdet i overgangsboligen
2. Et modul, der beskriver fideliteten i overgangen til permanent bolig efter ophold i overgangsboliger
3. Et modul, der beskriver fideliteten af ICM-bostøtten
4. Et modul, der beskriver fideliteten af myndighedsdelen
5. Et modul, der måler centrale aspekter af organisering og samarbejde om indsatsen i kommunen.

Hvert af de fem moduler består af en række spørgsmål om fideliteten, hvor projektlederne og medarbejderne i hver kommune udfylder spørgsmålene gennem selv vurdering. Projektlederne kan udfylde skemaet sammen med bostøttemedarbejderne eller på baggrund af en drøftelse med dem om implementeringen af modellen. Hvert fidelitetsmål har form af en firepunktsskala, hvor 1 point udgør en lav fidelitet, mens 4 point udgør en høj fidelitet. Fidelitetsmålene indgår i analyserne af indsatsens gennemførelse i rapportens kapitel 5, hvor indholdet af de enkelte fidelitetsmål således fremgår.

2.3 Kvalitative interview

Der er gennemført kvalitative interview med både medarbejdere, unge samt øvrige nøglepersoner (fx fra boligorganisationerne) i hver af de fire kommuner. De kvalitative interview er gennemført ved to runder af casebesøg i de fire kommuner forud for henholdsvis midtvejsevalueringen og op til den afsluttende evaluering. Her har vi interviewet projektledere og nøglepersoner i kommunerne samt nogle af de unge, som har indgået i modellen for overgangsboliger.

I indeværende afsluttende evaluering trækkes der både på interviewmaterialet fra den første interviewrunde midtvejs i projektet og den anden interviewrunde i slutningen af forløbet. Særligt hvad angår interviewene med de unge, betyder det løbende indtag i overgangsboligerne, at det har været vigtigt at foretage interview med de unge både undervejs i projektperioden og ved den afsluttende evaluering. Der er ved casebesøgene op til midtvejsevalueringen gennemført interview med i alt 20

nøglepersoner og 9 unge. Ved casebesøgene op til den afsluttende evaluering er der foretaget interview med ligeledes i alt 20 nøglepersoner, mens det ved den sidste runde af casebesøg kun var muligt at opnå interview med 5 unge. Det lavere antal unge ved den anden interviewrunde må blandt andet tilskrives, at flere af de unge, der havde lyst til at stille op til et interview, allerede blev interviewet ved den første interviewrunde.

Ud over projektlederne er der gennemført interview med projektejere/forvaltningsledere, bostøtte-medarbejdere, medarbejdere i ydelsescentre, boligorganisationer og en medarbejder fra en NGO tilknyttet indsatsen i en af kommunerne. Udvalget af nøglepersonerne har varieret en smule i hver af kommunerne afhængigt af den konkrete lokale forankring af modellen, og af hvilke samarbejds-konstellationer der har været indgået mellem forvaltninger og øvrige aktører.

2.4 Omkostningsdata på indsatsniveau

Omkostningsvurderingen giver et billede af de budgetøkonomiske bruttoomkostninger, der er forbundet med indsatsen. Dette omfatter de faktiske udgifter til opstart og drift af indsatsen. En samlet omkostningsvurdering består både af et kvantitativt estimat og en kvalitativ beskrivelse af de omkostningselementer, der ikke kan kvantificeres og/eller værdisættes.

Der anvendes to tilgange til at estimere omkostningerne forbundet med indsatsen. Begge tilgange er baseret på udgifter til forløbene opgjort af de fire kommuner. Den første tilgang bygger på regnskabstal. Her bedes kommunerne angive de samlede årlige lønudgifter til medarbejderne i forhold til antallet af borgere i indsatsgruppen i løbet af et år. På den måde findes et bud på den gennemsnitlige pris for et forløb. Den anden tilgang består af, at de involverede medarbejdere skønner, hvor meget tid de bruger på bostøtte, sagsbehandling, koordination mv. Her bedes kommunernes projektledere sammen med medarbejderne forsøge at sætte tid på omfanget af støtten til borgeren, opdelt på eksempelvis antal besøg hos borgeren, tiden pr. besøg og omfanget af koordination mv. i forbindelse med borgeren. På baggrund af disse tidsestimater udregnes et samlet tidsforbrug pr. forløb, der prissættes ved hjælp af gennemsnitlige timepriser for de involverede medarbejdere.

I praksis er indsamlingen af oplysninger om omkostningerne sket i dialog med de fire kommuner, hvor det er blevet drøftet, hvordan det vil være muligt at opgøre omkostningerne på en retvisende måde. Herefter er der udarbejdet et fortrykt skema til henholdsvis regnskabstal og estimater på tidsforbrug, som kommunerne har udfyldt. Alle kommuner har på den måde opgivet de samme former for opgørelser, hvilket gør det muligt at beregne et gennemsnit på tværs af kommunerne. Som følge af udfordringer i forbindelse med validering af alle data, er omkostningsvurderingen kun baseret på tal fra tre kommuner, ligesom det ikke har været muligt at opgøre alle omkostninger kvantitativt. Disse vil i stedet blive beskrevet kvalitativt i omkostningsvurderingen.

3 Indsatsmodellen

Modellen for midlertidige overgangsboliger med ICM-bostøtte til de mest udsatte unge i hjemløshed skal give mulighed for allerede tidligt i et indsatsforløb at skabe en stabilisering af boligsituationen i rammer, der så vidt muligt ligner en almindelig bolig. Opholdet i overgangsboligen giver derved mulighed for hurtigt at hjælpe den unge ud af den akutte hjemløshedssituation, som den unge befinder sig i, og udgør derved et alternativ til et ophold på herberg eller til at overnatte midlertidigt hos venner og bekendte. Under opholdet i overgangsboligen skabes der forudsætninger for at opbygge en kontakt og en relation, der giver mulighed for at igangsætte en mere grundig afdækning af den unges situation, ressourcer og behov, samt iværksætte en social indsats for de unge, mens de venter på at få en permanent bolig. Kombineret med den intensive ICM-bostøtte giver opholdet i overgangsboligen mulighed for en tæt, håndholdt social og praktisk støtte i hverdagen. Det giver samtidig mulighed for at støtte op om og bygge bro til andre indsatser, som de unge har brug for, fx psykiatrisk behandling, misbrugsbehandling og uddannelses- og beskæftigelsesrettede indsatser.

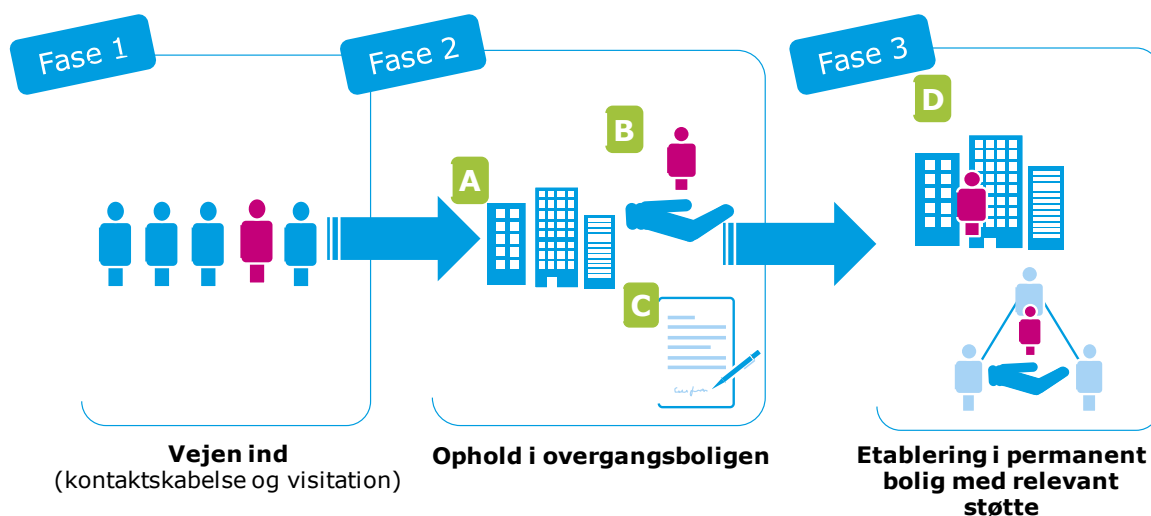
3.1 Modellens kerneelementer

Modellen og indsatsen til de unge består af tre faser og fire kerneelementer, der alle anses som centrale og gensidige forudsætninger for, at de unge kan komme ud af hjemløshed og fastholde boligen og kontakten til den relevante støtte på længere sigt. Figur 3.1 nedenfor viser faserne i modellen (1-3) og kerneelementerne i modellen (A, B, C og D). Under figuren uddybes modellens udgangspunkt i Housing First-tilgangen, kommunernes etablering af boliger, brugen af ICM-bostøtten, samt samarbejde og organisering i kommunerne. Gennemførelsen af indsatsen for borgerne, herunder erfaringer med de enkelte kerneelementer uddybes i kapitel 5.

De unge skal ifølge modellen kunne anvises til overgangsboliger med dags varsel med mulighed for ophold i op til seks måneder. Overgangsboligerne udgør et afsæt for en kontakt- og tillidsskabende indsats som grundlag for en udredning og udarbejdelse af handleplan og dermed en målrettet og helhedsorienteret indsats med fokus på at styrke de unges evner til at håndtere deres hverdag. Det betyder også, at overgangsboligerne ikke kun er en boligløsning men en samlet socialfaglig indsats, hvor målsætningerne kun nås gennem et velfungerende, tværfagligt samarbejde, herunder samarbejde mellem myndighedssagsbehandleren og ICM-bostøttemedarbejderen.

Det er en integreret del af modellen, at opholdet i overgangsboligen som udgangspunkt højst varer seks måneder, hvorefter kommunen er forpligtet til at tilbyde de unge en permanent boligløsning. Med opholdet i overgangsboligen undgås, at de unge befinder sig i akut hjemløshed i perioden, indtil en permanent bolig bliver tilgængelig, og samtidig betyder tidsbegrænsningen, at der skal arbejdes målrettet med at tilvejebringe en permanent boligløsning. Det er også et mål med projektet, at kommunerne etablerer et velfungerende samarbejde med boligorganisationerne i forhold til at skaffe det fornødne antal boliger til indsatsen.

Figur 3.1 Oversigt over modellens faser (1,2 og 3) og de fire kerneelementer (A, B, C og D)



- A** Overgangsboligen er en enkel og hurtig adgang til bolig for den unge, og som stabiliserer den unges boligsituation.
- B** ICM-bostøtten yder praktisk og social støtte til udvikling af den unges ressourcer samt afklaring i forhold til sociale problematikker, uddannelse og beskæftigelse.
- C** I forløbet bliver den unges støttebehov udredt, og der laves en handleplan for den videre støtte, herunder i forhold til bolig, uddannelse, beskæftigelse samt øvrige behov.
- D** Der etableres hurtigst muligt en permanent boligløsning med den rette støtte, herunder fortsættelse af støtte til udvikling af ressourcer.

Opholdet i overgangsboligerne på et halvt år betyder, at de unge i denne periode opholder sig i en almindelig bolig frem for fx at overnatte hos venner og bekendte, på herberg eller på gaden, mens den unge venter på en permanent bolig. På den baggrund udgør opholdet i overgangsboligen en så tidlig stabilisering af boligsituationen som muligt, hvorved man kommer tæt på Housing First-tilgangens grundprincipper om at flytte i en permanent bolig med intensiv støtte i starten af et indsatsforløb. Med afsæt i opholdet i overgangsboligen skabes der mulighed for, at der kan arbejdes med at skabe en kontakt og relation til de unge samt igangsætte et socialt støtteforløb i form af ICM-bostøtten. Det er det tidlige tilbud om ophold i overgangsboligen, der sammen med den intensive ICM-bostøtte giver mulighed for at udrede den unges problematikker og at kunne arbejde med den unges sociale problemer i et recovery-perspektiv.

3.2 Udgangspunkt i Housing First-tilgangen

Selvom der efter opholdet i overgangsboligen sker en overgang til en permanent bolig, er modellen ikke tiltænkt at være en udslusnings- eller transitionsmodel, hvor der lægges vægt på, at den unge først skal befinde sig i en form for træningslejlighed inden udflytning i permanent bolig. At der i modellen sker en transition fra overgangsboligen til den permanente bolig spiller imidlertid ikke i sig selv en central rolle i udformningen af modellen for overgangsboligerne. Der er således ikke tale om, at den unge skal trænes til eller kvalificere sig til en permanent boligløsning. Derimod er målet med opholdet i overgangsboligen at 'fremrykke' boligløsningen og hurtigt få stabiliseret boligsituati-

onen for den unge i en kontekst, hvor der uden denne mulighed ville være betydelig ventetid forbundet med at flytte i bolig, og alternativet ville være, at den unge fortsat ville befinde sig i en akut hjemløshedssituation.

Det er således Housing First-modellens grundprincip om en hurtig stabilisering af boligsituationen, der er udgangspunktet for modellens udformning. Den eneste afvigelse fra Housing First-modellen, hvor der tilbydes en permanent bolig fra starten af indsatsen, er således, at den hurtige stabilisering af boligsituationen ikke nødvendigvis har form af en permanent bolig, men derimod en midlertidig overgangsbolig for at reducere ventetiden på boligløsning.

3.3 Kommunernes etablering af boliger

Boligdelen består både af overgangsboligerne og de efterfølgende permanente boliger. Kommunerne har i den forbindelse skullet udvikle egne modeller for etableringen, som afspejler forskelle i tilgængeligheden af boliger i kommunerne, mulighederne for at stille boliger til rådighed gennem den kommunale boliganvisning og samarbejdet mellem kommunen og boligforeningerne generelt. Det betyder, at der er forskelle mellem kommunerne i den lokale udformning af modellen, bl.a. i forhold til overgangsboligernes karakter, og i forhold til, hvordan de efterfølgende permanente boliger tilvejebringes. I det følgende gennemgås tilvejebringelsen af både overgangsboliger og de permanente boliger for hver af de fire kommuner. Som beskrevet i metodekapitlet anvender vi i rapportens analyser og opgørelser ikke de fire kommuners navne, men betegner kommunerne som kommune 1, 2, 3 og 4. Det skyldes, som nævnt, hensynet til, at der er tale om et forholdsvis lavt antal borgercases, hvorved der er et særligt hensyn til at undgå muligheden for identifikation af kendetegn ved de borgere, der har deltaget i indsatsen i hver kommune, ligesom der også er et hensyn til anonymiteten blandt både de borgere og medarbejdere, der har deltaget i de kvalitative interview.

Kommunerne forpligtede sig gennem afprøvningsprojektet til at etablere fem til seks overgangsboliger. Når en ung er fraflyttet overgangsboligen, kan en ny ung i hjemløshed flytte ind i overgangsboligen. Da opholdet i overgangsboligen var planlagt til at have højst et halvt års varighed, og projektet har strakt sig over ca. tre år, var det som udgangspunkt forventningen, at ca. 25-30 unge gennem den samlede indsatsperiode ville modtage indsatsen i hver af de fire kommuner, forudsat at det lykkedes at få de unge i overgangsboligerne videre til permanent bolig. Det har dog undervejs i forløbet vist sig, at den faktiske længde af opholdet i overgangsboligen har varieret afhængigt af, om det har været muligt at skaffe adgang til en permanent bolig efter opholdet i overgangsboligen. I en del tilfælde har det betydet, at opholdet i overgangsboligen har været længere end et halvt år, og dermed at det samlede antal unge, der er opstartet i indsatsen i de fire kommuner, har været lidt lavere end først forventet. Det således i alt 82 unge, der er opstartet i indsatsen i de fire kommuner tilsammen.

3.3.1 Kommune 1

I denne kommune er der anvendt en anden konstruktion i forhold til indsatsens boligdel end i de øvrige tre kommuner, idet den bolig, der bliver den permanente bolig for den unge, allerede stilles til rådighed fra starten af indsatsforløbet for den unge. Denne variant af modellen er kommet i stand gennem en samarbejdsaftale med tre boligforeninger i byen om at stille boliger til rådighed for indsatsen. Hvert halve år stiller boligforeningerne fem nye boliger til rådighed, som nye unge kan flytte ind i. De første seks måneder bor den unge i boligen på de vilkår, der beskrives i almenboliglovens § 63 om udslusningsboliger. Efter de seks måneder overgår boligens status til almindelige permanente vilkår, og kommunen anvender i den forbindelse anvisningsreglerne (§ 59, stk. 2) til at stille

den fornødne garanti til boligselskaberne. I forhold til de øvrige kommuner gælder det således særligt for denne kommunes boligløsning, at overgangen ikke sker fra én bolig til en anden, men at overgangen har karakter af en ændring i vilkårene for at leje boligen for den unge, idet lejekontrakten permanentgøres efter overgangsperioden på de seks måneder.

3.3.2 Kommune 2

I denne kommune adskiller boligmodellen for overgangsboliger sig fra de øvrige kommuner ved, at overgangsboligerne ligger samlet i én opgang i en boligejendom i byen. Der er seks boliger fordelt på tre etager, og de to unge på hver etage deler køkken og bad. Efter opholdet i overgangsboligen skal de unge flytte ud i egen bolig. I kommunen skal de permanente boliger til de unge findes gennem de almindelige ventelister i almene boliger eller i form af privat udlejning. Dette hænger sammen med, at kommunen generelt ikke anvender almenboliglovens mulighed for at få stillet op til hver fjerde ledige almene bolig til rådighed for kommunal anvisning (almenboligloven, § 59, stk. 1). Ligeledes er der ikke en generel samarbejdsaftale med boligforeningerne om at skaffe boliger til indsatsen.

Undervejs i projektperioden er der dog blevet åbnet op for, at anvisningsreglerne (almenboliglovens § 59, stk. 2) kan benyttes i forbindelse med, at kommunen anmoder boligselskaberne om at finde boliger til de unge, hvor kommunen blandt andet stiller en garanti for dækning af udgifter ved fraflytning. Som vi skal se i de efterfølgende analyser har fraværet af en systematisk måde at tilvejebringe de permanente boliger til indsatsen på i denne kommune imidlertid betydet, at det har været vanskeligt at tilvejebringe det fornødne antal permanente boliger til de unge efter opholdet i overgangsboligerne.

3.3.3 Kommune 3

I denne kommune er der indgået samarbejde med en NGO, der driver et af byens § 110-boformer, om at tilvejebringe de boliger, der benyttes som overgangsboliger. Der er stillet fem boliger til rådighed som overgangsboliger. De fem boliger er beliggende spredt rundt i byen i almindelige opgange. Boligerne er fordelt på tre solistboliger og én delebolig til to beboere. I starten af forløbet indgik én solistbolig og to deleboliger, men undervejs blev den ene delebolig udskiftet med to solistboliger, da der undervejs i indsatsperioden viste sig at være den erfaring, at der var udfordringer forbundet med at benytte deleboligerne som overgangsboliger til de udsatte unge med komplekse støttebehov.

De permanente boliger til de unge efter opholdet i overgangsboligen tilvejebringes i denne kommune gennem den kommunale boliganvisning, hvor der er indgået aftale om, at boliganvisningen skal stille boliger til rådighed for indsatsen. Boligerne tilvejebringes gennem brug af anvisningsreglerne i almenboligloven, hvor kommunen generelt får stillet en del af de ledige almene boliger til rådighed for anvisning (§ 59, stk. 1).

3.3.4 Kommune 4

I denne kommune er overgangsboligerne stillet til rådighed gennem et samarbejde med en boligforening i byen. Boligforeningen har stillet i alt 12 almene boliger til rådighed som midlertidige akutboliger for unge i hjemløshed. De fem af disse boliger benyttes som overgangsboliger i indværende projekt, mens de resterende boliger bruges som akutboliger i kommunens øvrige indsats over for unge i hjemløshed. Det er kommunen, der har lejekontrakten på boligerne og står for placeringen af de unge i boligerne. De boliger, der benyttes som overgangsboliger (og øvrige akutboliger), er selvstændige almene boliger beliggende i forskellige boligområder i byen.

Efter opholdet i overgangsboligen skal den unge flytte ud i en permanent bolig. Det forsøges både at skaffe boliger gennem de almene boligorganisationer og gennem privat udlejning. Kommunen anmoder de almene boligselskaber om lejligheder til de unge (§ 59, stk. 2), men benyttede ved projektperiodens start ikke § 59, stk. 1 til at skaffe permanente boliger. Det vil sige, at kommunen ikke benyttede almenboliglovens mulighed for at få stillet op til hver fjerde ledige almene bolig til rådighed for kommunal anvisning, som en metode til at skaffe permanente boliger. Relativt sent i projektperioden er denne kommune dog begyndt at benytte 'fjerdedelsreglen' til at tilvejebringe boliger til de unge efter opholdet i overgangsboligen, og medarbejderne har oplevet, at der derefter blev lidt bedre muligheder for at skaffe permanente boliger til de unge efter opholdet i overgangsboligen.

3.4 ICM-bostøtten som social og praktisk støtte i hverdagen

ICM-bostøtten er en social og praktisk støtte i hverdagen, der hjælper borgeren med at håndtere hverdagens udfordringer og giver en psykosocial støtte i forhold til de øvrige sociale problemer, borgeren har, fx psykiske lidelser eller misbrugsproblemer. Opholdet i overgangsboligen og ICM-bostøtten skal ses i en tæt sammenhæng, hvor den sociale støtte fra bostøttemedarbejderen er en afgørende forudsætning for, at ophold i egen bolig er en mulighed, og for at der kan arbejdes med et recovery-orienteret fokus i det sociale arbejde med den unge.

ICM-metoden kan generelt karakteriseres som en specialiseret bostøttemetode. ICM-bostøtten har til formål at kunne give en intensiv og fleksibel social og praktisk støtte til borgeren i hverdagen, og samtidig at kunne facilitere brobygningen mellem borgeren og det øvrige velfærdssystem og understøtte borgerens kontakt med fx de behandlingsmæssige indsatser, som borgeren har behov for. Derfor er ICM-metoden baseret på, at der er højest otte borgere pr. medarbejder, og det er ikke på forhånd defineret, hvad medarbejderen må hjælpe borgeren med, som det ellers ofte er tilfældet i den almindelige § 85-bostøtte. Tværtimod vil der ofte være tale om, at borgeren har brug for støtte på forskellige livsområder, og at støttebehovene kan variere i både omfang og indhold, og ICM-metoden bygger i den forbindelse på en borgercentreret og recovery-orienteret tilgang, der tager udgangspunkt i, hvad borgeren har behov for støtte til.

Ligesom der er variation mellem kommunerne i forhold til boligdelen, er der også variation i udformningen og organiseringen af ICM-bostøtten. Der er således en forskel mellem kommunerne på, hvor bostøttemedarbejderne er forankret. I en af kommunerne (kommune 3) er bostøttemedarbejderne forankret i en kommunal bostøtteenhed. I en anden kommune (kommune 4) er bostøttemedarbejderne forankret på en § 110-boform drevet af en NGO, mens bostøttemedarbejderne i en tredje kommune (kommune 1) ligeledes er forankret på en boform, der er drevet af en NGO, der særligt har unge i hjemløshed som målgruppe. Endelig er bostøtten i den sidste kommune (kommune 2) forankret på en kommunal boform.

En væsentlig forskel mellem kommunerne gælder varigheden af ICM-bostøtten. I to af kommunerne (kommune 2 og 3) er ICM-støtten som udgangspunkt tidsbegrænset, det vil sige, at den fortsætter, så længe den unge vurderes at have behov for den. I en af kommunerne (kommune 4) er der lagt op til, at ICM-bostøtten kan fortsætte i op til fem måneder efter overgangen til egen bolig, det vil sige i alt i op til 11 måneder. I den sidste af kommunerne (kommune 1) er varigheden af ICM-støtten afgrænset til seks måneder. Her skal det tages i betragtning, at udformningen af indsatsens boligdel i den sidstnævnte kommune betyder, at der ikke er tale om et skift af bolig efter seks måneder, og

der gives således ICM-støtte til de første seks måneder af de unges ophold i den bolig, der efterfølgende permanentgøres. Derefter er der mulighed for, at den unge overgår til § 85-bostøtte, hvis der er behov, eller at den unge tilkobles støtte fra et korps af frivillige, der er tilknyttet indsatsen.

I forbindelse med variationen i varigheden af bostøtten, skal det tages i betragtning, at der er i udformningen af satspuljeaftalen kun er givet midler til ICM-bostøtte i de seks måneder, som opholdet i overgangsboligen varer, men ikke efterfølgende efter indflytningen i den permanente bolig. Erfaringerne fra afprøvningen af modellen viser dog, at særligt i de tre kommuner, hvor der sker en flytning fra en bolig til en anden (fra overgangsboligen til den permanente bolig), er der også behov for ICM-bostøtte i forbindelse med denne overgang og i en tid bagefter for at støtte den unge med at komme på plads i den permanente bolig og for at kunne håndtere den ustabilitet i forløbet, som flytningen i nogle tilfælde forårsager. Det belyser vi nærmere i kapitel 5 om erfaringerne fra afprøvningen af indsatsen.

3.5 Samarbejde og organisering omkring indsatsen

Ud over udformningen af boligdelen og ICM-støtten og arbejdet med at igangsætte udrednings- og handleplansarbejdet handler en væsentlig del af modellens forankring og implementering også om at indgå samarbejdsaftaler og etablere procedurer i forhold til indsatsen. Det gælder både mellem enheder inden for den kommunale forvaltning og mellem kommunen og eksterne samarbejdspartnere, herunder ikke mindst boligorganisationerne.

En væsentlig samarbejdsflade er mellem socialområdet og beskæftigelsesområdet. Det gælder samarbejdet mellem socialområdet og job- og ydelsescentre fx om bevilling af indskudslån og om at forebygge og undgå sanktioner i de sociale ydelser, hvis den unge ikke overholder en aftale med jobcentret.

En anden væsentlig samarbejdsflade er mellem kommunerne og boligforeningerne. Det gælder indgåelsen af aftaler og procedurer for at stille boliger til rådighed for indsatsen, både i form af de midlertidige overgangsboliger og de efterfølgende permanente boliger. Som tidligere beskrevet er overgangsboligerne i to af kommunerne stillet til rådighed gennem sådanne aftaler med boligforeningerne, mens boligerne i de to andre kommuner er stillet til rådighed på anden vis, henholdsvis gennem en NGO og i form af et opgangsfællesskab. Ligeledes gælder samarbejdet med boligorganisationerne tilvejebringelsen af de permanente boliger, enten gennem anvendelsen af kommunal boliganvisning eller på anden måde ved et samarbejde om at stille boliger til rådighed. Som tidligere beskrevet er der også her variation mellem kommunerne, hvilket særligt knytter sig til, om kommunerne generelt benytter den kommunale boliganvisning eller ej. Ud over samarbejdet om at stille boliger til rådighed involverer samarbejdet mellem kommuner og boligforeninger også et samarbejde omkring at håndtere de udfordringer, der kan opstå omkring den unges ophold i boligen, herunder bostøttens rolle i forhold til at håndtere uro og konflikter og kontakten med boligforeningens medarbejdere i den forbindelse.

4 Målgruppen og karakteristik af deltagerne

I dette kapitel tegnes et billede af målgruppen for indsatsen. Målgruppen for de midlertidige overgangsboliger er socialt udsatte unge i alderen 18-24 år, som befinder sig i en hjemløshedssituation, og som har betydelige sociale problemer og et omfattende behov for social støtte for at kunne komme ud af hjemløsheden. De unge i målgruppen er således de mest udsatte unge blandt unge i hjemløshed, og som kommunerne har vanskeligt ved at etablere og fastholde en kontakt til i det eksisterende sociale system. På den måde er modellens målgruppe ikke hele gruppen af unge i hjemløshed, da der i denne gruppe også er unge, der ikke har samme høje grad af kompleksitet i støttebehovene. Modellen for overgangsboliger er således en indsats, der er særligt målrettet de unge i hjemløshed, som har de mest omfattende støttebehov, og som det kan være vanskeligt at opbygge en kontakt og støtterelation til, så længe disse unge befinder sig i en meget ustabil situation.

Formålet med kapitlet er at belyse, om de unge, som har indgået i indsatsen, tilhører den gruppe af de mest udsatte unge i hjemløshed, som modellen er tiltænkt, samt generelt at give en karakteristik af de unge, der har deltaget i indsatsen. Desuden har det også været et formål med afprøvningen af modellen at opnå en viden om modellens rækkevidde og grænserne for modellen i forhold til, om der er nogle grupper af unge i hjemløshed, som modellen ikke egner sig til.

Deltagerprofilen i kapitlet baserer sig på kvantitative data for hele gruppen på 82 unge, som har deltaget i indsatsen, og som der er udarbejdet en opstartsmåling for. Dermed inddrager vi i karakteristikken af deltagerne også data for de unge, som ved afslutningen af dataindsamlingen fortsat er i forløb i kommunerne, samt for de unge, der er faldet fra undervejs. Beskrivelserne af deltagerne inddrager også det kvalitative interviewmateriale med de kommunale medarbejdere.

For at kunne give et billede af om de unge, der har deltaget i indsatsen, tilhører den mest udsatte gruppe af unge i hjemløshed, sammenligner vi også de unge i overgangsboligerne med de unge i hjemløshed, der har deltaget i Ungeprojektet. Vi drager også sammenligninger til gruppen af unge i hjemløshed som helhed, beskrevet ud fra de nationale kortlægninger af hjemløshed.

4.1 Karakteristik af deltagerne

I tabel 4.1 er opgjort den demografiske profil blandt de unge, der har deltaget i indsatsen, i form af køns- og aldersfordelingen, samt de unges etniske baggrund. Det fremgår, at 61 % af de unge, der har deltaget i projektet, er mænd, mens 39 % er kvinder. Dermed er andelen af kvinder, der har deltaget i indsatsen, væsentligt højere end blandt unge i hjemløshed generelt, hvor det ved den seneste kortlægning af hjemløshed i 2017 var 28 % kvinder mellem 18 og 24 år (Benjaminsen, 2017, s. 35). Den samme forholdsvis høje andel af kvinder gjorde sig også gældende i Ungeprojektet, hvor 40 % af de deltagende unge i hjemløsegruppen² var kvinder (Rambøll og VIVE, 2018, s. 15).

² I Ungeprojektet var der to målgrupper: målgruppen af unge, som var hjemløse, og målgruppen af unge i risiko for hjemløshed. Vi sammenligner her kun med gruppen af unge i hjemløshed, dvs. vi sammenligner kun med de unge, som ikke var i egen bolig, når forløbet i Ungeprojektet blev påbegyndt.

Tabel 4.1 Demografiske karakteristika af de unge i modellen for overgangsboliger

	Procent
<i>Køn</i>	
Mænd	61
Kvinder	39
I alt	100 (82)
<i>Alder ved opstart</i>	
18-19 år	32
20-22 år	39
23-25 år	29
Alder, i alt	100 (82)
<i>Etnisk baggrund</i>	
Dansk	84
Dansk m. grønlandsk baggrund	4
Anden baggrund end dansk	12
Etnisk baggrund, i alt	100 (82)

Kilde: Individindberetning, første måling.

I de kvalitative interview beskriver projektlederne, at de oplever, at det gennem indsatsen særligt har været muligt at opspore og kunne give et tilbud til unge kvinder, der i høj grad opholder sig i skjult hjemløshed som "sofasovere". Det er unge udsatte kvinder, som ofte ikke ønsker at benytte de generelle hjemløsetilbud som § 110-boformerne, og som har brug for andre typer af tilbud for at kunne føle sig trygge. Det indikerer, at den Housing First baserede indsats, hvor der tidligt etableres en boligløsning for den unge, i særlig grad giver mulighed for at skabe et alternativ til et ophold på herberger og forsorgshjem, hvilket netop har været et centralt formål med indsatsen, og det ses i særlig grad ved den højere andel af kvinder i indsatsen.

De unge, der har deltaget i indsatsen er alle mellem 18 og 25 år. Som tidligere nævnt har den aldersmæssige afgrænsning for at deltage i projektet som udgangspunkt været mellem 18 og 24 år. I enkelte tilfælde har kommunerne dog ladet unge, der ved opstarten var fyldt 25 år, deltage i indsatsen, ud fra en konkret vurdering af, at den unge havde behov for indsatsen og i øvrigt tilhører målgruppen af unge i hjemløshed med komplekse støttebehov. Det ses af opgørelsen, at forholdsvis mange er ret unge, det vil sige 18-19 år, eller i starten af tyverne ved indsatsens opstart. Der er således tale om unge, som meget tidligt i deres voksenliv er kommet ud i en hjemløshedssituation.

Langt hovedparten af de unge, der har deltaget i indsatsen har dansk baggrund, mens cirka en ud af ti af de unge har anden etnisk baggrund end dansk. Det er en lidt lavere andel af unge med anden etnisk baggrund end blandt unge i hjemløshed generelt, hvor den seneste nationale kortlægning fra 2017 viste, at 23 % af de 18-24-årige i hjemløshed var indvandrere eller efterkommere (Benjaminson, 2017, s. 100). Når andelen med anden etnisk baggrund end dansk er lavere blandt de unge, der deltager i projektet, skyldes det først og fremmest, at de tre af kommunerne er mellemstore byer, hvor andelen af unge i hjemløshed med etnisk minoritetsbaggrund generelt er lavere end i storbyerne. Samtidig er andelen med komplekse støttebehov generelt højere blandt hjemløse unge med dansk baggrund end blandt hjemløse unge med anden etnisk baggrund, hvilket formentlig hænger sammen, at andre risikofaktorer end psykiske lidelser og misbrugsproblemer i højere grad spiller ind for unge med etnisk minoritetsbaggrund.

I tabel 4.2 er opgjort andelen blandt de unge, som har psykiske lidelser og problemer, samt andelen af unge med misbrugsproblemer. Ved indflytningen i overgangsboligen rapporterer medarbejderne om kendskab til en psykiatrisk diagnose blandt 20 % af de unge, mens yderligere 21 % af de unge har en formodet diagnose. De efterfølgende målinger viser, at undervejs i forløbet er der yderligere ni procentpoint af de unge, der angives at have psykiatrisk diagnose (ikke vist). Det kan både skyldes, at der er unge, der undervejs i forløbet får stillet en diagnose, samt at medarbejderne får et øget kendskab til eksisterende diagnoser blandt de unge. Den forholdsvis lave andel med psykiatriske diagnoser skal imidlertid ikke tages til udtryk for, at det kun er få af de unge, der har psykiske lidelser og problemer. Tværtimod er tallet formentlig udtryk for, at de unge er meget udsatte, og at kun forholdsvis få har været igennem det ofte omfattende udredningsforløb, der skal til, før det er muligt at stille en psykiatrisk diagnose. Det kommer også til udtryk ved, at det er en væsentligt højere andel af de unge (59 %), der af bostøttemedarbejderen vurderes at have psykiske problemer, der giver betydelige eller store begrænsninger i hverdagen. Sammenlagt er det således ca. 60 % af de unge, der ved opstarten har en psykiatrisk diagnose og/eller vurderes at have psykiske problemer, der giver betydelige eller store begrænsninger i hverdagen. Det understreger, at målgruppen for indsatsen i høj grad har været kendetegnet ved psykiske lidelser og psykiske vanskeligheder.

Tabel 4.2 Andel af de unge med psykiske lidelser og misbrugsproblemer ved forløbsopstart

	Procent
<i>Psykisk helbred</i>	
Psykiatrisk diagnose	20
Psykiske problemer (psykiske problemer, der giver betydelige eller store begrænsninger)	59
Samlet andel med psykiatrisk diagnose og/eller psykiske problemer	63
<i>Misbrugsproblemer</i>	
Hashmisbrug	38
Hårde stoffer (fx kokain og amfetamin)	16
Alkohol	7
Samlet andel med misbrugsproblemer	43
Samlet andel med enten psykiatrisk diagnose, psykiske problemer og/eller misbrugsproblemer	73

Kilde: Individindberetningen, første måling

Ud over psykiske udfordringer viser tabel 4.2 også, at knap halvdelen af de unge i opstarten vurderes at have et misbrugsproblem (43 %), hvoraf hashmisbrug er den mest fremtrædende misbrugstype (38 %). 16 % vurderes at have et misbrug af hårde stoffer. De kvalitative interview peger i den forbindelse på, at der langt overvejende er tale om misbrug af stoffer som kokain og amfetamin, mens der kun er ganske få af de unge, der har et heroinmisbrug. Det er også forholdsvis få af de unge, der vurderes at have et alkoholisbrugsproblem (7. %).

Sammenlagt er det således i alt 73 % af de unge, der ved forløbsopstart enten har en psykiatrisk diagnose, psykiske problemer og/eller misbrugsproblemer³.

Inddrages også oplysningerne fra den anden måling ved udflytningen fra overgangsboligerne, bliver det tydeligt, at medarbejderne gennem opholdet har fået et væsentligt bedre kendskab til den unge, idet den samlede andel, der ved mindst en af de to målinger er registreret med enten en psykiatrisk diagnose, psykiske problemer eller misbrugsproblemer, er på 95 % (ikke vist) Det understreger, at

³ Det skal også påpeges, at for nogle af de unge, har bostøttemedarbejderen angivet 'ved ikke' til disse spørgsmål. Det gælder særligt for spørgsmålene om misbrugsproblemer, hvor der for ca. en femtedel af de unge er svaret, at bostøttemedarbejderen (endnu) ikke ved, om den unge har et misbrugsproblem. Det er udtryk for, at ved opstarten af forløbet har bostøttemedarbejderen i en del tilfælde endnu ikke et dybdegående kendskab til den unges problemer.

stort set alle de unge, der har modtaget indsatsen, enten har psykiske vanskeligheder, misbrugsproblemer eller begge dele.

Ud over oplysningerne om psykisk helbred og misbrugsproblemer er der også en række øvrige karakteristika, der beskriver målgruppen af unge, der har deltaget i indsatsen. Som det ses af tabel 4.3, er det næsten halvdelen af de unge, der ved opstarten af indsatsen angives at have betydelige problemer eller meget vanskeligt ved at håndtere sin økonomi, mens to ud af fem har et svagt socialt netværk eller ligefrem kan karakteriseres som socialt isoleret. Det er en lidt lavere andel, der har vanskeligheder eller massive vanskeligheder ved at varetage de dagligdags funktioner, der er forbundet med at bo i egen bolig, som fx at vaske op, gøre rent eller handle (28 %). Det understreger dog også, at flertallet af de unge rent faktisk vurderes i rimelig grad til at kunne varetage disse funktioner. Endelig er der 27 % af de unge, der vurderes at have meget vanskeligt ved eller kun i begrænset grad at kunne benytte det eksisterende behandlingssystem, som fx det psykiatriske behandlingssystem eller misbrugsbehandlingssystemet, hvilket dog samtidig understreger, at en del af de unge vurderes enten i vid eller nogen grad at kunne benytte de eksisterende behandlingstilbud.

Tabel 4.3 Økonomi, netværk og dagligdags funktioner

Øvrige karakteristika ved målgruppen	Procent
Vanskeligt ved at håndtere økonomi	46
Svagt socialt netværk eller socialt isoleret	39
Vanskeligt ved at varetage dagligdags funktioner	28
Vanskeligt ved at benytte behandlingssystem	27

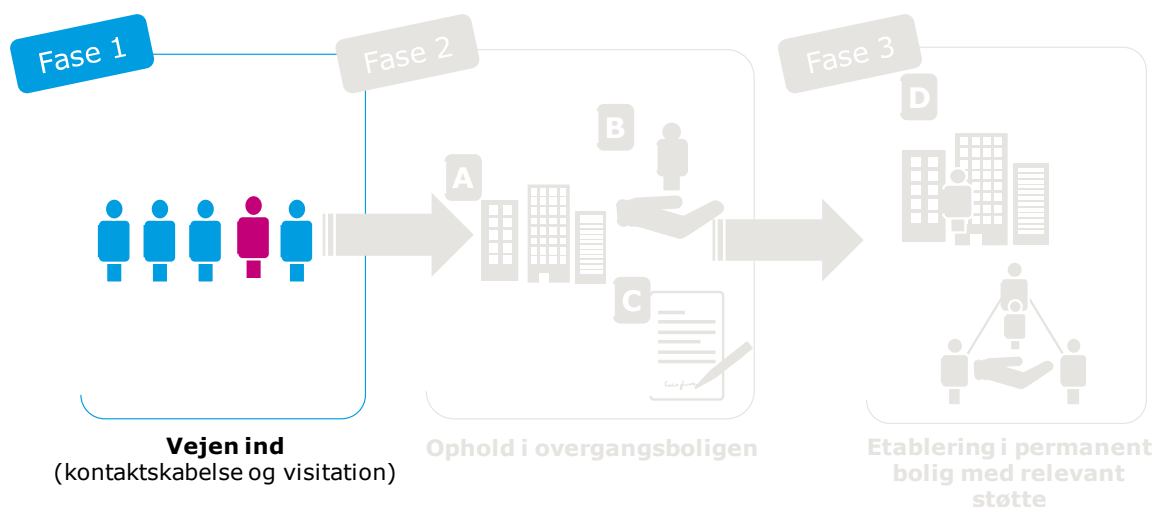
Kilde: Individindberetningen, første måling

Karakteristikken af de unge, som har deltaget i indsatsen, viser, at der i høj grad er tale om udsatte unge med komplekse sociale problemer med et samspil mellem psykiske lidelser, heraf ofte udiagnosticerede psykiske problemer, misbrugsproblemer og øvrige sociale problemer i form af vanskeligheder ved at håndtere hverdagen og udfordringer med et svagt eller uhensigtsmæssigt socialt netværk.

4.2 Kontaktskabelse og visitation

Forud for indsatsens igangsættelse sker der en kontaktskabelse til unge, som er i målgruppe for indsatsen og en visitation til indsatsen (figur 4.1).

Figur 4.1 Fase 1, Vejen ind – kontaktskabelse og visitation



At det med indsatsen er lykket at nå en gruppe af meget udsatte unge i hjemløshed understreges også af, at der ved opstarten af indsatsen er en forholdsvis lav andel på cirka en tredjedel af de unge, som allerede har fået foretaget en udredning, og det er ligeledes kun cirka en tredjedel af de unge, der ved opstarten af indsatsen har en handleplan (tabel 4.4).

Tabel 4.4 Status på udredning og handleplan ved indflytning i overgangsboligen. Procent.

Udredning og handleplan	Ved indflytning i overgangsboligen
<i>Har den unge fået foretaget en udredning?</i>	
Ja, har fået foretaget en udredning	32
Nej, har ikke fået foretaget en udredning	62
Ved ikke	6
I alt	100 (82)
<i>Har den unge en handleplan på nuværende tidspunkt eller er blevet tilbudt en handleplan?</i>	
Ja, den unge har en fælles koordinerende plan med et helhedsorienteret sigte, enten i form af en handleplan eller som et mål og aftaleskema ⁴	34
Ja, en handleplan er under udarbejdelse	37
Nej, den unge har ikke en handleplan, men er blevet tilbudt en handleplan inden for de seneste tre måneder og har ikke taget imod tilbuddet	10
Nej, den unge har ikke en handleplan, og er ikke blevet tilbudt en handleplan inden for de seneste tre måneder	16
Ved ikke	4
I alt	100 (82)

Kilde: Individindberetningen, første måling.

⁴ <https://socialstyrelsen.dk/filer/unge/eftervaern/maal- og aftaleskema.docx>

At der er forholdsvis få af de unge, der ved indflytningen i overgangsboligen er udredt eller har en handleplan, er i høj grad i overensstemmelse med målgruppebeskrivelsen. Det er således et væsentligt element i indsatsen, at de unge skal kunne få ophold i overgangsboligen uden en forudgående udredning, da der er tale om meget udsatte unge, hvor den ustabile situation, de befinder sig i, gør det vanskeligt både at udarbejde en udredning og at få lavet en handleplan. Stabiliseringen i overgangsboligen har i den forbindelse til formål at skabe rammerne for, at der kan tages hul på et udrednings- og handleplansarbejde sammen med den unge.

Det efterfølgende kapitel 5 om den sociale indsats viser i den forbindelse, at der i løbet af den unges ophold i overgangsboligen sker en betydelig stigning i andelen af de unge, der har fået foretaget en udredning, og andelen, som har en handleplan.

4.3 Grænserne for modellens målgruppe

Erfaringerne fra tidligere afprøvninger af Housing First-tilgangen, i regi af både Hjemløsestrategien, Implementerings- og forankringsprojektet og Ungeprojektet, viser, at Housing First-tilgangen virker for hovedparten af de borgere, der får en boligløsning med den rette sociale støtte, men også at der er en mindre gruppe af borgere på typisk 10-20 %, som ikke kommer i bolig eller ikke formår at fastholde boligen. Det er på linje med resultaterne fra den internationale forskningslitteratur, der ligeledes peger på, at der er en mindre gruppe af borgere i hjemløshed, der modtager de Housing First-baserede indsatser, hvor indsatsen ikke giver de ønskede resultater.

Erfaringerne fra både de danske og udenlandske afprøvninger af Housing First-tilgangen viser også, at man ikke på forhånd kan udpege, hvilke borgere som indsatsen ikke fungerer for, og det anbefales derfor, at kombinationen af en tidlig boligindsats og den intensive bostøtte som udgangspunkt afprøves for alle borgere i målgruppen, og at der derefter arbejdes med at finde alternative løsninger og tilbud til de borgere, som det undervejs viser sig ikke profiterer tilstrækkeligt af tilbuddet.

Det er lignende erfaringer, som viser sig gennem afprøvningen af modellen for overgangsboliger til unge i hjemløshed. Det er et kerneelement i modellen for overgangsboliger, at der er nem og hurtig adgang til overgangsboligen, og ligeledes at den unges støttebehov udredes, mens den unge er i overgangsboligen. Det kan derfor ikke vides på forhånd, hvilke unge der vil profitere af modellen, men modellen indebærer, at der løbende sker en faglig vurdering af den unges støttebehov, og om den unge har behov for et andet og mere intensivt støtteforløb end det, der tilbydes i modellen for overgangsboliger med ICM-bostøtte.

Nogle af projektlederne beskriver, at der på trods af den intensive indsatsmodel kan være unge, som ikke profiterer af indsatsen i modellen, eller som har behov for et mere intensivt tilbud end modellen for overgangsboliger. Det gælder særligt for unge med svære psykotiske symptomer, evt. i kombination med massivt misbrug, og som snarere har brug for socialpsykiatriske døgntilbud. Projektlederne fortæller, at det hænger sammen med, at disse unges problematikker og behov kræver døgnbemanding, fx at der er behov for en specialiseret faglig viden til at håndtere unge med psykotiske symptomer, eller fordi der kan være bekymring for overdosis hos unge med et massivt misbrug. På den måde kan modellen for overgangsboliger ikke erstatte behovet for socialpsykiatriske døgntilbud til unge med meget svære psykiske lidelser. Der er dog i afprøvningen af modellen i kommunerne enkelte eksempler på, at man gennem tilbuddet om ophold i overgangsboligen er kommet i kontakt med svært psykisk syge unge i hjemløshed, som det gennem tilbuddet om et hurtigt ophold i overgangsboligen er lykkedes at opbygge en kontakt til, og hvor det efterfølgende har vist sig, at omfanget af den unges støttebehov betød, at der var behov for at henvise den unge til et længerevarende botilbud.

En anden gruppe, som projektledere fortæller kan give særlige udfordringer, er unge i hjemløshed med massive kriminalitetsproblemer. Det er typisk unge med massive misbrugsproblemer, der samtidig er involveret i alvorlig kriminalitet. Særligt i to af kommunerne meldes der om unge i hjemløshed i denne gruppe, som har tilhørende bandeproblematikker, med meget negative relationer og kontakter omkring den unge. Her er der eksempler på, at problemerne er så omfattende, at det ikke er muligt at henvise den unge til en overgangsbolig, dels af hensyn til boligplaceringen, dels af sikkerhedsmæssige hensyn til bostøttemedarbejderne.

5 Indsatsen

I dette kapitel beskriver vi erfaringerne fra afprøvningen af modellen for overgangsboliger, hvor vi fokuserer på gennemførelsen af indsatsen for borgeren. I kapitlet inddrages både kvantitative opgørelser, der beskriver indsatsens indhold og gennemførelse, ligesom kapitlet også beskriver erfaringerne med indsatsen ud fra det kvalitative interviewmateriale med både medarbejdere og borgere. Kapitlet gennemgår erfaringerne med at arbejde med de fire kernelementer i modellen (figur 5.1) og er struktureret efter disse fire kernelementer:

Figur 5.1 Oversigt over de fire kernelementer (A, B, C og D)

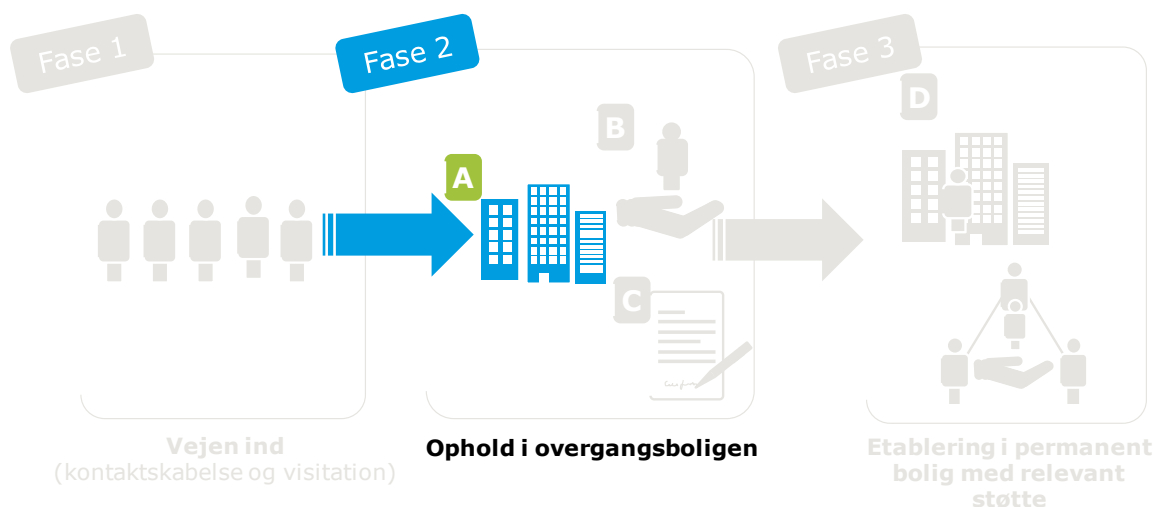
- A** Overgangsboligen er en enkel og hurtig adgang til bolig for den unge, og som stabiliserer den unges boligsituation.
- B** ICM-bostøtten yder praktisk og social støtte til udvikling af den unges ressourcer samt afklaring i forhold til sociale problematikker, uddannelse og beskæftigelse.
- C** I forløbet bliver den unges støttebehov udredt, og der laves en handleplan for den videre støtte, herunder i forhold til bolig, uddannelse, beskæftigelse samt øvrige behov.
- D** Der etableres hurtigst muligt en permanent boligløsning med den rette støtte, herunder fortsættelse af støtte til udvikling af ressourcer.

I den sidste del af kapitlet ses der også på erfaringerne med organisering og samarbejde mellem de aktører, der har været involveret i indsatsen, hvilket også er en væsentlig del af implementeringen af modellen. Endelig inddrager vi i kapitlet også målingerne af indsatsens fidelitet, og ser dermed på, i hvilken grad det er lykket at implementere modellen, som den er tiltænkt.

5.1 Enkel og hurtig adgang til bolig for den unge

Det første kerneelement (A) i indsatsen er, at den unge hurtigt skal kunne tilbydes ophold i en overgangsbolig for at stabilisere boligsituationen for den unge.

Figur 5.2 Ophold i overgangsboligen



For at kunne skabe denne hurtige adgang til en bolig er det en central erfaring fra afprøvningen af modellen, at der ikke stilles krav om en omfattende forudgående udredning og visitationsprocedure, da det vil være svært at fastholde de meget udsatte unge i en længerevarende udredningsproces, og da en sådan forudgående proces ville kunne stå i vejen for hurtigt at kunne stabilisere bolig-situationen. Tværtimod skal der hurtigt kunne træffes beslutning om, at den unge tilhører målgruppen og kan tilbydes at deltage i indsatsen. Samtidig er det vigtigt at sikre, at det netop er de mest udsatte blandt de unge i hjemløshed, som tilbydes et ophold i overgangsboligerne.

Projektlederne fortæller, at der foretages en umiddelbar vurdering af omfanget af den unges sociale og helbreds-mæssige problemer (fx i forhold til psykisk sygdom og misbrug). Der ses også på, om den unge er tilknyttet andre indsatser og er kendt i systemet, og jo mindre det er tilfældet, desto mere peger det i retning af, at den unge er i målgruppen for indsatsen. Ligeledes kan mange tidligere afbrudte forløb være tegn på, at den unge har haft svært ved at benytte det øvrige støtte- og behandlingssystem. Ifølge projektlederne har der således været en opmærksomhed på, at overgangsboligerne tilbydes de unge i hjemløshed i kommunen med den største grad af kompleksitet i udsat-heden og deres problemer, og som har vanskeligst ved at benytte og profitere af øvrige indsatser.

Det er en erfaring fra afprøvningen af modellen, at mange af de unge, der er blevet tilbudt ophold i overgangsboligerne, ikke kommer fra et ophold på en § 110-boform. Derimod er mange opsporet andre steder i det kommunale system, fx på job- og ydelsescentrene eller i misbrugsbehandlingen, hvor medarbejdere har vurderet, at der var behov for en særlig indsats, og socialafdelingerne er blevet kontaktet. Projektlederne fortæller i den forbindelse, at de har arbejdet med at gøre andre enheder og aktører i kommunen opmærksomme på indsatsen og på at tydeliggøre, hvilke unge der er indsatsens målgruppe. I en af kommunerne anvendes et meldesystem, hvor enheder og aktører i kommunen kan henvende sig direkte til en bestemt e-mailboks, hvis de kommer i kontakt med borgere uden bolig, som tilhører målgruppen. Flere af de unge er i denne kommune blevet henvist til indsatsen via denne indgang.

For at sikre en hurtig adgang til et ophold i overgangsboligen har alle de fire kommuner generelt tilrettelagt visitationen på en anden og mere smidig måde end den forudgående visitationsproces, der almindeligvis går forud for en visitation til sociale tilbud som botilbud og bostøtte, hvor der typisk sker en visitation på baggrund af en forudgående udredning og gennem en visitationsprocedure fx i et visitationsudvalg. Ifølge projektlederne ville en sådan gængs visitationsprocedure imidlertid tage for lang tid til at kunne opnå det, der er et centralt formål med indsatsmodellen, nemlig at sikre en hurtig adgang til opholdet i overgangsboligen for de mest udsatte unge.

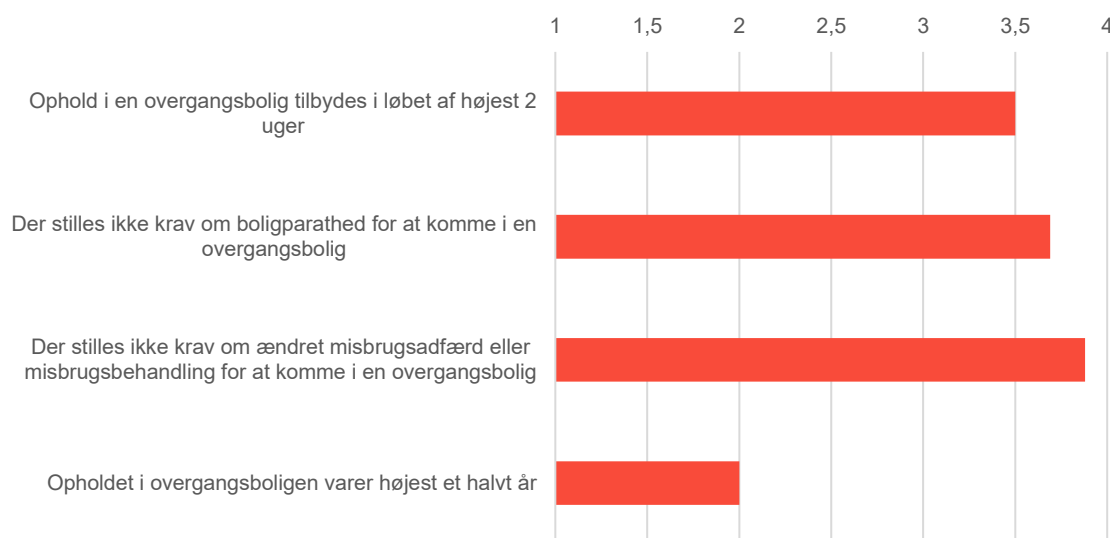
For at opnå en hurtig og smidig visitation til overgangsboligerne baseres visitationen i én af kommunerne på en visitationssamtale af én times varighed, og som foretages af projektlederen, som fungerer som visitor til indsatsen. Ifølge projektlederen har samtalen først og fremmest til formål at afklare, om de unge er i målgruppe for indsatsen. Igennem samtalen spørges ind til den unges boligproblematik og til de sociale problematikker, som fx den unges psykiske helbred, og om den unge har en misbrugsproblematik. Projektlederen i denne kommune fortæller, at kontakten og henvisningen til indsatsen generelt kommer mange forskellige steder fra. Det er fx unge, der er i kontakt med jobcenteret eller ydelsescentret, ligesom der også er unge, der har forløb på en produktions-skole eller en teknisk skole. Der er også eksempler på, at den unges pårørende har henvendt sig, ligesom der også er en ung, der selv har henvendt sig efter at have læst om tilbuddet på kommunens hjemmeside. Endelig er der også unge, der bliver henvist gennem en § 110-boform, men ifølge projektlederen er det forholdsvis få af de unge, da der ifølge projektlederen er mange af de unge, der netop ikke kan identificere sig med herbergerne eller lignende institutionelle tilbud.

I en anden af kommunerne foregår visitationen gennem et fælles visitationsudvalg, hvor der både indgår CTI- og ICM-medarbejdere, det vil sige, at der også indgår medarbejdere fra andre indsats på hjemløseområdet. Disse medarbejdere varetager alle visitationer og kan både visitere til CTI, ICM eller til øvrige indsats, fx et § 107-tilbud. Ifølge projektlederen kan det være vanskeligt at få et retvisende billede af de unge ved visitationssamtalen, da de ofte bliver 'dårligere', når de får tag over hovedet og ro i hverdagen. Der er dog også tilfælde, hvor de unge ser 'dårligere' ud på papiret, end de reelt er, når deres situation stabiliseres. De unge kommer bl.a. fra kommunens hjemløseafdeling, fra samarbejdspartnere eller fra §-110-boformer. De unge kan dog ikke nødvendigvis tilbydes indsatsen, så snart de bliver vurderet som målgruppe, da der er flere unge i målgruppen, end der er pladser. Projektlederen fortæller, at der ikke er en formaliseret venteliste, da de unge ikke skal vente på at komme i en overgangsbolig, hvis der opstår andre muligheder for dem. Kommunen søger i stedet for at have nogle unge klar til at rykke ind, når en overgangsbolig bliver ledig. Ifølge projektlederen er de unge forskellige, men mange har misbrug, psykisk sygdom, dårligt netværk og ingen struktur i deres hverdag. I denne kommune peger erfaringerne fra afprøvningsprojektet således på, at der formentlig er en større målgruppe af udsatte unge i hjemløshed, som ville have gavn af indsatsen, såfremt der var en større kapacitet af pladser i overgangsboligerne.

Den hurtige visitation uden en forudgående udredning betyder således, at den, der visiterer, ikke altid kan være sikker på, at den unge tilhører målgruppen, fordi udredningen af den unges problemer netop først gennemføres undervejs i løbet af overgangsboligerne. Det er ifølge projektlederne et helt nødvendigt vilkår i forbindelse med brug af modellen. Der er i den forbindelse enkelte eksempler på, at projektlederen og bostøttemedarbejderne i løbet af den unges ophold i overgangsboligen har afdækket, at der er behov for et mere intensivt tilbud fx i form af en placering på et socialpsykiatrisk botilbud med fast personaledekning. I disse tilfælde vurderer medarbejderne, at tilbuddet om en overgangsbolig i høj grad var udslagsgivende i forhold til, at der blev etableret en kontakt til den unge, og at vedkommende efterfølgende fik et passende botilbud.

I figur 5.3 er opgjort de fidelitetsmål, der vedrører opholdet i overgangsboligen. Fidelitetsskalaen går fra værdien 1 (lav fidelitet) til værdien 4 (høj fidelitet) og er beregnet som et gennemsnit for de fire kommuner samlet, og som et gennemsnit af de fire fidelitetsmålinger, der er foretaget gennem projektperioden. Det ses, at der er en høj fidelitet i forhold til, at opholdet i overgangsboligen tilbydes hurtigt – i løbet af højst to uger, og at der ikke stilles krav om boligparathed eller ændret misbrugsadfærd for at komme i en overgangsbolig. Derimod er der en lav fidelitet i forhold til målet om, at opholdet i overgangsboligen varer højst et halvt år. Det skyldes, at det i flere af kommunerne har været vanskeligt at skaffe de permanente boliger til de unge efter opholdet i overgangsboligen, hvilket har betydet, at de unge i en del tilfælde har måttet opholde sig i overgangsboligen i væsentligt længere tid end et halvt år. En opgørelse blandt de 68 unge, der er målt ved udflytningen fra overgangsboligen, viser, at den gennemsnitlige opholdslængde har været 8,3 måneder. Det dækker dog over en betydelig variation. For 24 % har opholdet således været mindre end et halvt år, mens det for 28 % har været mere end ét år (ikke vist).

Figur 5.3 Fidelitetsmål for ophold i overgangsbolig



Note: Fidelitetsskalaen går fra værdien 1 (lav fidelitet) til værdien 4 (høj fidelitet).

Kilde: Fidelitetsmålingen.

5.1.1 Overgangsboligens karakter

Der har været benyttet forskellige typer af boliger som overgangsboliger i de fire kommuner. I to af kommunerne har overgangsboligerne været selvstændige boliger i alment byggeri, hvor borgeren har boet individuelt. I den ene af disse kommuner sker der efterfølgende en overgang til en anden selvstændig bolig, mens de unge i den anden kommune allerede fra starten af forløbet får ophold i den bolig, der efterfølgende bliver en permanent bolig på almindelige vilkår. I den tredje kommune benyttes overvejende selvstændigt beliggende boliger samt én delebolig, mens der i den fjerde kommune er tale om lejligheder beliggende i samme opgang, og hvor beboerne to og to deler faciliteter (køkken og bad).

Der har i projektet været en erfaring af, at de forskellige typer af boliger ikke fungerer lige godt til målgruppen. I de kommuner, hvor der har været benyttet deleboliger som overgangsboliger (én delebolig i den ene kommune og alle boliger som deleboliger i den anden kommune) har det været den gennemgående erfaring, at deleboliger ikke er en velegnet boligform til målgruppen af udsatte unge med komplekse problemer. Det er erfaringen, at det giver udfordringer at sætte to udsatte unge med komplekse støttebehov sammen i den samme bolig, ligesom det også har været erfaringen i den kommune, hvor deleboligerne ligger i samme opgang, at det ikke er hensigtsmæssigt at samle udsatte unge med meget komplekse problemer i et opgangsfællesskab. Når unge med misbrugsproblemer samles i opgangsfællesskab eller deler faciliteter i en delebolig, opstår der let konflikter, uro og utryghed, og der opstår således let et miljø, der virker fastholdende for de unges misbrugsadfærd. Her spiller det også ind, at de unge med misbrugsproblemer også ofte har problemer med negative sociale relationer, hvor koncentrationen af flere unge med misbrugsproblemer forstærker problemet med en negativ netværksdannelse.

Derimod har det overvejende været en god erfaring med at benytte de selvstændige boliger som overgangsboliger. Når de unge placeres i en selvstændig bolig i en almindelig opgang, hvor der samtidig ikke umiddelbart bor andre udsatte unge, medvirker det til at facilitere recovery-processen for unge, der fx skal forholde sig til, at der er en husorden og normer for, hvordan man opfører sig.

Det er dog ikke ensbetydende med, at der ikke er opstået udfordringer undervejs. Bostøttemedarbejderne i de kommuner, hvor der har været benyttet selvstændige boliger som overgangsboliger, beskriver således, at det i høj grad har været en del af deres arbejde at hjælpe den unge til at kunne bo i en almindelig opgang, herunder at medvirke til at mediere, hvis der opstår uro og konflikter med naboerne. Her er det bostøttemedarbejdernes erfaring, at det er vigtigt, at de hurtigt har mulighed for at skride ind og hjælpe med at håndtere konflikter og at støtte den unge i evt. adfærdsregulering. Særligt i den kommune, hvor en boligforening har stillet en fast bestand af nogle bestemte boliger til rådighed som overgangsboliger, fortæller bostøttemedarbejderne, at der nogle steder har været udfordringer i forhold til naboerne med, at den samme bolig benyttes til gentagne ophold af 'nye' udsatte unge, Bostøttemedarbejderne påpeger i den forbindelse, at det kunne være mere hensigtsmæssigt, at der benyttes forskellige boliger på skift som overgangsboliger.

5.1.2 De unges oplevelse af overgangsboligen som stabilisering af boligsituationen

Fra de unges perspektiv er der generelt stor tilfredshed med at være kommet i bolig. De interviewede unge beskriver, hvordan den ofte langvarige hjemløshedperiode før opholdet i boligen har været meget vanskelig. Flere af dem fortæller om en barndom og opvækst med anbringelser og institutionsophold, og nogle af de unge fortæller på trods af deres unge alder om de svære erfaringer med psykisk sygdom og for en dels vedkommende også misbrugsproblemer, som har præget deres ungdom. Ifølge de interviewede unge har opholdet i overgangsboligen givet dem en umiddelbar stabilisering af deres situation. En af de unge beskriver, hvordan vedkommende har oplevet at komme fra en akut hjemløshedssituation til opholdet i overgangsboligen:

Det var rart at få lidt ro på. Det var det. Alting er meget stressende, når man bor på gaden, så det var sgu rart lige at få et sted at være og få ro på. Jeg havde svært ved at vænne mig til fire vægge igen. Men det kom stille og roligt.

Det er en meget typisk og gennemgående beskrivelse af erfaringen med at være kommet i overgangsboligen blandt de interviewede unge. Opholdet i overgangsboligen beskrives således af mange af de unge som en kontrast til deres hidtidige liv, og ikke mindst til den forudgående hjemløshed, der er mange beskrives som både kaotisk og traumatisk. For eksempel beskriver flere af de unge, hvordan de i en lang periode har haft skiftende ophold hos venner og bekendte, og hvordan deres ofte i forvejen sparsomme sociale netværk blev slidt mere og mere ned. Nogle af de unge har også allerede haft erfaringer med ophold på herberger, og beskriver, hvordan det var meget svært for dem at opholde sig i et miljø, der var præget af misbrugsproblemer.

Projektlederne og bostøttemedarbejdernes erfaringer af forskellene mellem de forskellige typer af overgangsboliger genfinder vi også blandt de interviewede unge. Mens de unge i de selvstændige boliger generelt er godt tilfredse med at bo i denne type boliger, udtrykker flere af de interviewede unge, der har haft delte faciliteter i overgangsboligen, at dette har været forbundet med vanskeligheder, særligt i de tilfælde, hvor deres medboer har været misbrugende. En af de unge vi har interviewet beskriver oplevelsen af at bo i et opgangsfællesskab med deleboliger (som overgangsbolig), og beskriver erfaringen med, hvordan der opstår konflikter relateret til misbrugsproblemerne:

Nu har jeg oplevet mange underboere, og jeg kendte hende, der boede inde til højre under mig, og hun sælger stoffer. Hun fik en ung knægt ind ved siden af, og han tog stoffer. Så der gik jo ikke mere end to måneder, og så skyldte han penge til hende, og der kom slåskampe, og politiet kom i utide. Og det gør det jo rigtig, rigtig skidt for det her projekt, når man ser det udefra. Men de kan simpelthen ikke selv se, at hvis man ikke har været inde og kigge på de to unge mennesker, de har sat sammen, jamen så kan de

jo ikke... man kan ikke sætte en stofmisbruger og en sælger sammen, og det kan de jo ikke vide, hvis de ikke prøver at gå ind i den unge. Og der synes jeg, de taber os lidt.

En anden variation i boligtypen er, hvor overgangsboligen er etableret på § 110-vilkår. En ung fortæller, at midlertidigheden i overgangsboligen føles vanskelig, og for den unge opleves det i dette tilfælde særligt stigmatiserende, at der står 'herberg' på døren til den midlertidige overgangsbolig:

Interviewer: *Er det klart for dig, hvornår den næste bolig er ledig?*

Ung: *Det eneste, jeg ved, er, at jeg står nr. 1 på venteliste i det her ICM-projekt. Så jeg forventer da, at der sker noget her 1. marts. Jeg ved skæringsdatoen hedder 15. februar, hvis ikke der sker noget før, bliver det først til 1. april.*

Interviewer: *Hvordan er det at være i det her ...?*

Ung: *Limbo? Det er belastende, det er anstrengende. Det er svært at etablere eller genetablere sine sociale relationer og sit gamle liv, når man bor med en dør, der står herberg på, ikke. Det er som om, hver gang jeg går ind ad døren, så er det lige en mavepuster, man får.*

Interviewer: *Står der herberg på døren?*

Ung: *Ja.*

Interviewer: *Ved du, hvorfor det står der?*

Ung: *Nej... Ingen ide.*

Interviewer: *Det føles som en mavepuster, hvordan det?*

Ung: *Det er fordi, når jeg ser "herberg", bliver jeg mindet om, at det kan godt være, jeg bor et udmærket sted, men det er stadig kun på nogens betingelse, at jeg bor der. Det er ikke mit eget endnu. Og det savner jeg virkelig, virkelig meget.*

Dette citat understreger, at selvom den unge i sig selv oplever det som positivt at være kommet i en bolig, føles det stadig som en udfordring, når boligen ikke opfattes som den unges egen bolig, men en bolig, som den unge har ophold i på særlige vilkår. Det er således den permanente bolig, der opleves som det egentlige mål i forhold til boligen for de unge, der er blevet interviewet. En anden af de unge, der er blevet interviewet, og som har boet i en overgangsbolig i en almindelig opgang, har generelt haft en god erfaring med opholdet i overgangsboligen, men beskriver samtidig, hvordan midlertidigheden har betydet, at hun ikke har forsøgt at knytte bånd til de andre beboere dér, hvor overgangsboligen er beliggende:

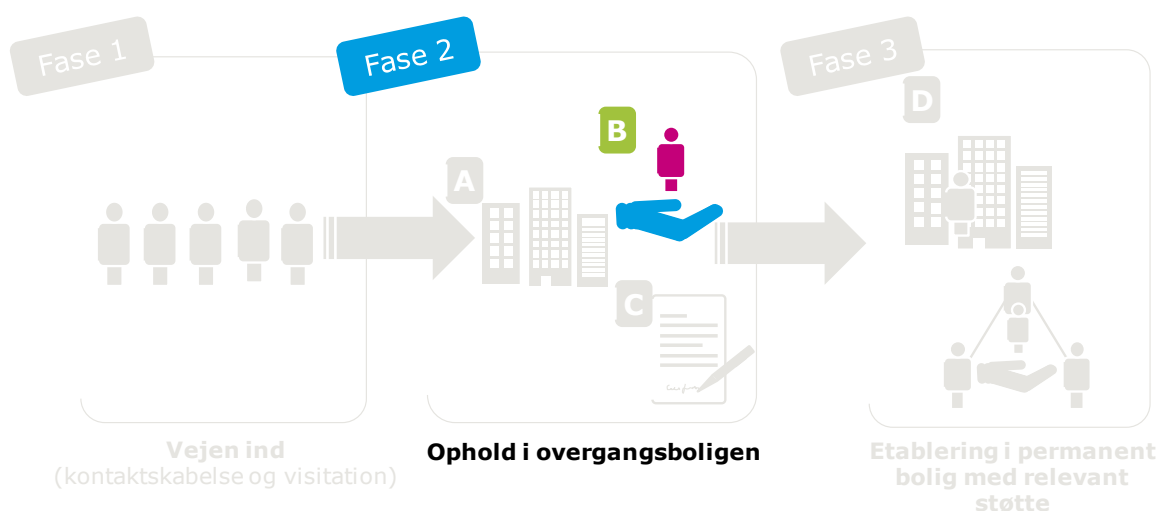
Jamen altså jeg har altid været forberedt på, at jeg skulle videre, så jeg har jo ikke rigtig knyttet bånd eller kunnet sige, at det her er mit hjem, så det har egentlig bare været lidt, hvad skal man sige, et pausepunkt for mig, hvis man kan sige det på den måde [...] Jeg har jo hele tiden været klar over, at det ikke har været et fast sted her, hvor jeg er nu, så det har jo aldrig rigtig været sådan fast grund for mig. Jeg har heller ikke rigtig kunnet indrette mig sådan, som jeg har brug for, så jeg har altid godt vidst at jeg skulle videre, så det glæder jeg mig i hvert fald til.

Overgangsboligen skal således først og fremmest ses som en vej til at bringe den unge tættere på en permanent boligløsning, men samtidig en vej, der sikrer, at den unge ikke i mellemtiden skal opholde sig i en ustabil og usikker situation som "sofasover" eller må tage ophold på et herberg. Samtidig er opholdet i overgangsboligen sammen med ICM-bostøtten et redskab til at fastholde kontakten til den unge, efter den er etableret.

5.2 Bostøtte efter ICM-metoden

Det andet centrale kernelement i indsatsen (B) er den sociale bostøtte, der gives efter ICM-metoden (Intensive Case Management). Det er kombinationen af opholdet i overgangsboligen og den tilhørende ICM-støtte, der skaber et udgangspunkt for en stabilisering af den unges livssituation og giver mulighed for at påbegynde et socialt arbejde med den unge.

Figur 5.4 Bostøtte efter ICM-bostøtten under opholdet i overgangsboligen



Som beskrevet i kapitel 3 er ICM-metoden en recovery-orienteret bostøttemetode, der gives med udgangspunkt i borgerens støttebehov, og hvor der lægges vægt på at understøtte borgeren i efterhånden at blive mere selvhjulpne i hverdagen. Som det fremgik af karakteristikken af de unge i kapitel 4 er der tale om unge med komplekse støttebehov, hvilket indebærer, at der er behov for en intensiv og fleksibel støtte, der hurtigt kan tilpasses den unges aktuelle behov. ICM-bostøtten er med det lave caseload på maksimalt otte borgere pr. medarbejder og det variable timetal netop indrettet på at kunne imødekomme behovet for en høj grad af fleksibilitet i indsatsen.

I tabel 5.1 er opgjort, hvor ofte bostøttemedarbejderen har besøgt eller gennemført aktiviteter med den unge henholdsvis ved indflytningen i overgangsboligen og ved udflytningen fra overgangsboligen. Særligt i tiden omkring indflytningen i overgangsboligen er der en hyppig kontakt mellem bostøttemedarbejderen og den unge i langt de fleste af forløbene, idet der for langt hovedparten af de unge har været kontakt mindst én gang om ugen (84 %). For halvdelen af de vedkommende var der en kontakt et par gange om ugen, og for en lille gruppe af de unge var der tale om daglig kontakt.

Det ses også af opgørelsen, at ved udflytningen fra overgangsboligen var der tale om en lidt lavere kontakthyppe end i starten af forløbet, da der i tiden omkring udflytningen var kontakt mere end

en gang om ugen for cirka hver fjerde unge, mens der for cirka halvdelen af de vedkommende var kontakt cirka en gang om ugen eller cirka hver 14. dag. Det er udtryk for, at intensiteten af støttebehovet falder hen over forløbet for en del af de unge, efterhånden som de får etableret en hverdag i boligen.

Tabel 5.1 Hyppighed i kontakten mellem bostøttemedarbejderen og den unge ved indflytning i og ved udflytning fra overgangsboligen. Procent.

	Ved indflytning i overgangsboligen	Ved udflytning fra overgangsboligen
Dagligt	6	2
Ca. et par gange om ugen	50	21
Ca. en gang om ugen	28	31
Ca. hver 14. dag	10	25
Ca. en gang om måneden eller sjældnere	5	18
Ved ikke	1	5
I alt	100 (82)	100 (68)

Kilde: Individindberetningen, første og anden måling.

De komplekse støttebehov betyder, at de unge typisk har behov for støtte på forskellige livsområder. ICM-bostøtten indebærer derfor mange forskellige former for aktiviteter og støtte, som det fremgår af tabel 5.2.

Tabel 5.2 Indholdet i bostøtteindsatsen ved indflytningen i overgangsboligen og ved udflytningen fra overgangsboligen. Procent.

Hvilken type aktiviteter/støtte har du foretaget med den unge den seneste måned?	Ved indflytning i overgangsboligen	Ved udflytning fra overgangsboligen
Støttende samtaler/social støtte	83	84
Støtte i forbindelse med indflytning i midlertidige overgangsboliger (boligetablering)	77	-
Praktisk støtte i hverdagen (fx indkøb)	44	50
Økonomisk rådgivning/hjælp (fx om kommunale ydelser, betaling af husleje e.l.)	77	81
Kontakt med jobcenter	57	69
Fulgt med den unge til møder/aftaler ift. den unges fysiske helbred	12	18
Fulgt med den unge til møder/aftaler ift. den unges psykiske helbred	28	31
Fulgt med den unge til møder/aftaler vedr. misbrugsbehandling	13	19
Skabt kontakt til andre støttetilbud	32	32
Fulgt med den unge til møder med andre støttetilbud	28	27
I alt	100 (82)	100 (68)

Note: Det har været muligt at angive mere end ét svar, og derfor summer de enkelte procenttal ikke til 100.

Kilde: Individindberetningen, første og anden måling.

Ud over støtte i forbindelse med selve indflytningen i overgangsboligen er der for langt de fleste af forløbene tale om støttende samtaler og social støtte, praktisk støtte i hverdagen og hjælp til at håndtere den unges økonomi. Bostøttemedarbejderne har også en væsentlig funktion i forhold til brobygning mellem den unge og det øvrige velfærds- og behandlingssystem, hvor bostøttemedarbejderen faciliterer og understøtter den unges kontakt fx ved at følge med den unge til møder og aftaler på jobcentret, i psykiatrien eller i misbrugsbehandling.

I de kvalitative interview med projektledere, bostøttemedarbejdere og forvaltningsledere er der generelt bred enighed om, at ICM-metoden er en meget velegnet indsats til målgruppen af unge i hjemløshed med komplekse støttebehov. Medarbejderne fremhæver, at de unges støttebehov ofte er mangeartede, og at behovene kan skifte både i intensitet og indhold nærmest fra uge til uge. Det er ifølge medarbejderne netop kombinationen af en høj intensitet og fleksibilitet i ICM-metoden, der giver mulighed for at imødekomme disse støttebehov. Flere af medarbejderne påpeger også, at fleksibiliteten typisk ikke ville være ligeså høj i den almindelige § 85-bostøtte, hvor der som regel er et visiteret timetal og ofte også er en specifikation af, hvilke opgaver medarbejderen må hjælpe borgeren med. Det understreger vigtigheden af at benytte en specialiseret bostøttemetode som ICM-metoden, når der er tale om udsatte unge med komplekse støttebehov.

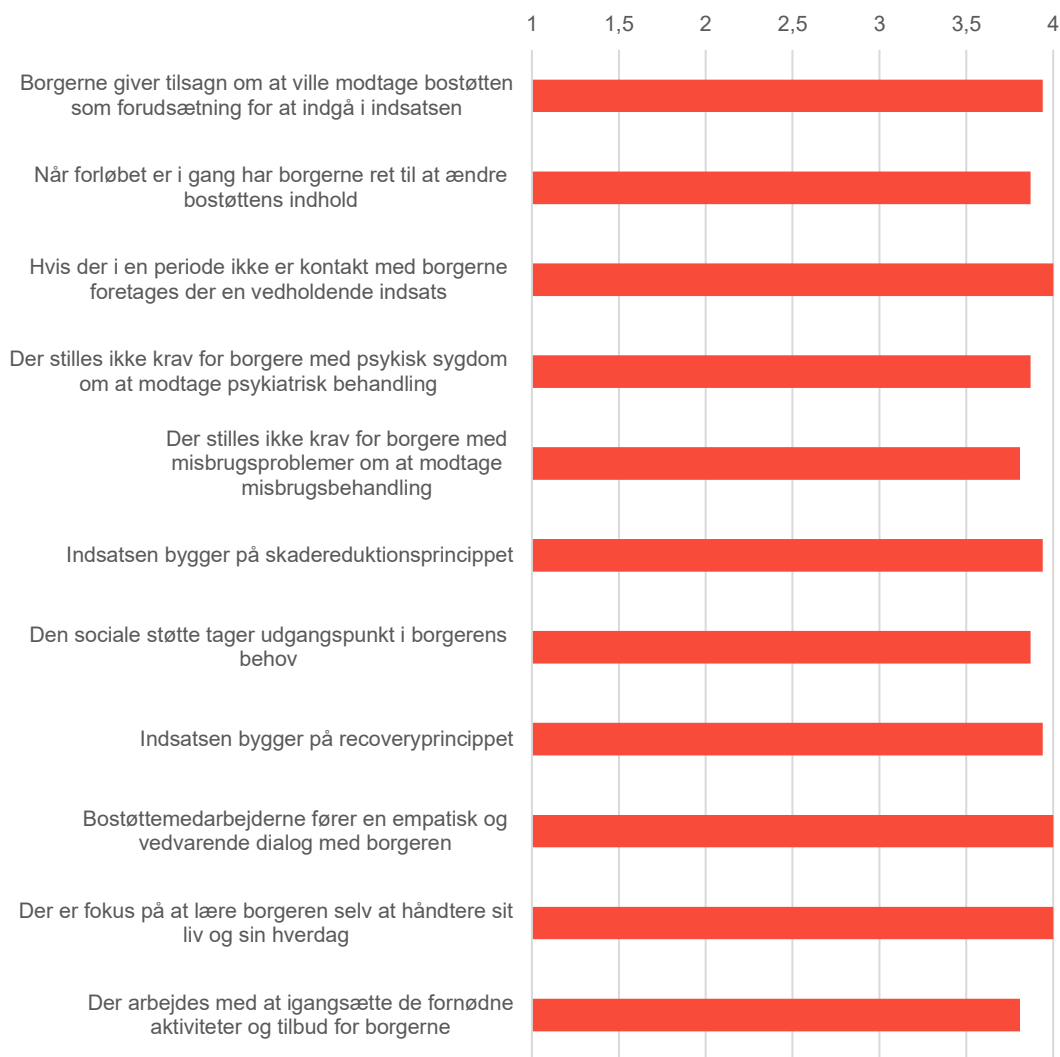
For de fidelitetsmål, der vedrører udformningen og gennemførelsen af ICM-bostøtten ses det af figurerne 5.5-5.7 på de næste sider, at der generelt er en høj fidelitet på disse mål. Der er dog en lidt lavere fidelitet (figur 5.6), hvad angår, om ICM-bostøtten gives, så længe borgeren vurderes at have behov for denne støtte (herunder efter opholdet i overgangsboligen).

Som beskrevet i kapitel 3 er der en variation mellem kommunerne i forhold til, hvor længe ICM-bostøtten gives efter opholdet i overgangsboligen. I den forbindelse dækker de centrale puljemidler til projektet en bostøtteindsats svarende til et seks måneders forløb for hver indsatsborger, svarende til den periode, de unge opholder sig i overgangsboligen. I en af kommunerne – nemlig den kommune hvor den unge fra starten af indsatsen får ophold i den bolig, der senere permanentgøres – er varigheden af ICM-bostøtten sat til seks måneder. I en anden af kommunerne er bostøtten tilrettelagt således, at den kan fortsætte fem måneder efter udflytningen fra overgangsboligen, og i de to sidste kommuner er ICM-støtten som udgangspunkt tidsbegrænset, det vil sige, at bostøtten gives, så længe det vurderes, at den unge har behov for denne form for støtte.

Det er en generel erfaring med afprøvningen af modellen, at en del af de unge har brug for ICM-bostøtten i en længere periode ud over opholdet i overgangsboligen. Det er dog varierende, i hvilken grad kommunerne har haft mulighed for at supplere bostøtten ud over den periode, der er dækket af puljemidlerne. Det har været en medvirkende faktor til at skabe variationen i varigheden af ICM-bostøtten mellem kommunerne. I særligt en af kommunerne opleves det at være vanskeligt at få normeringen i bostøtten til at slå til i forhold til at give den ekstra støtte ud over de første seks måneder. I det omfang bostøtten fortsættes efter overgangen til den permanente bolig, betyder det, at der skabes et opadgående pres på caseload for bostøttemedarbejderne, efterhånden som nye unge kommer til i overgangsboligerne. I nogle tilfælde skaber det et pres på at afslutte bostøtteforløbene hurtigere, end hvad der afspejler borgerens behov.

Det er endvidere en erfaring fra afprøvningen af modellen, at varigheden af støttebehovene ikke blot hænger sammen med den unges individuelle støttebehov, men også med, hvordan den efterfølgende permanente boligløsning etableres. I de kommuner, hvor der efter opholdet i overgangsboligen sker et skifte i form af en flytning til en anden bolig, er det erfaringen, at der opstår et intensiveret støttebehov i perioden omkring udflytningen fra overgangsboligen til den permanente bolig. I disse tre kommuner udtrykker bostøttemedarbejderne, at det var at foretrække, hvis skiftet fra overgangsboligen til den permanente bolig helt kunne undgås. Dette skifte udgør således et brud i kontinuiteten af forløbet, og skaber tilsyneladende et forøget støttebehov i perioden omkring udflytningen.

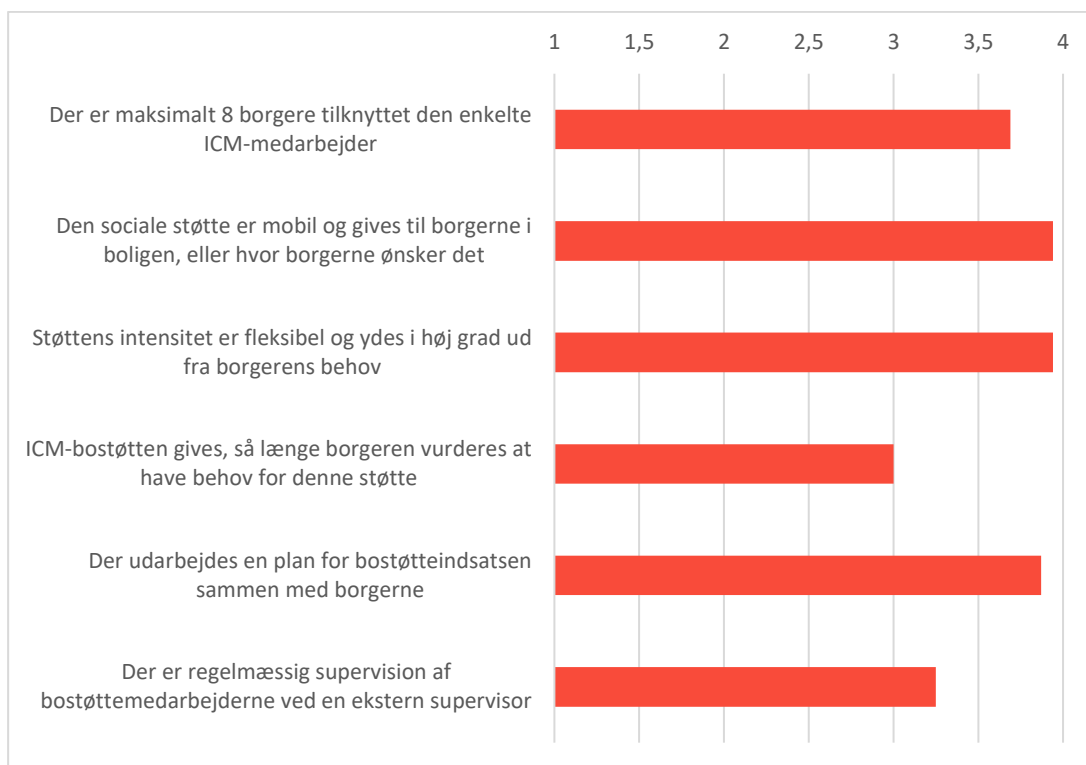
Figur 5.5 Fidelitetsmål for ICM-bostøtten. Værdigrundlag og principper.



Note: Fidelitetsskalaen går fra værdien 1 (lav fidelitet) til værdien 4 (høj fidelitet).

Kilde: Fidelitetsmålingen.

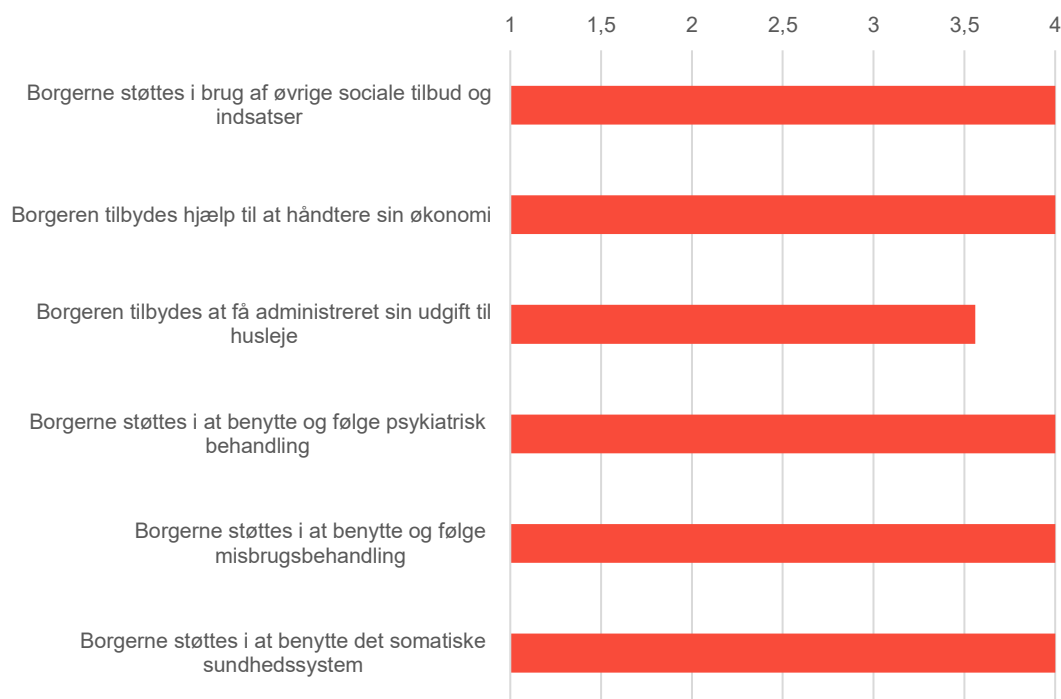
Figur 5.6 Fidelitetsmål for ICM-bostøtten. Bostøttens udformning og organisering.



Note: Fidelitetsskalaen går fra værdien 1 (lav fidelitet) til værdien 4 (høj fidelitet).

Kilde: Fidelitetsmålingen.

Figur 5.7 Fidelitetsmål for ICM-bostøtten. Støtte til daglige funktioner og brug af øvrige indsatser.



Note: Fidelitetsskalaen går fra værdien 1 (lav fidelitet) til værdien 4 (høj fidelitet).

Kilde: Fidelitetsmålingen.

I den kommune, hvor det er den samme bolig, der efterfølgende permanentgøres, er det derimod erfaringen, at det i langt de fleste tilfælde er tilstrækkeligt med den intensive ICM-støtte i den oprindeligt tiltænkte seks måneders periode. I de tilfælde, hvor den unge har brug for fortsat støtte, er der i den sidstnævnte kommune mulighed for, at den unge overgår til almindelig § 85-støtte, eller der er mulighed for, at den unge tilkobles støtte fra et korps af frivillige støttepersoner, der er tilknyttet indsatsen.

5.2.1 Den unges oplevelse af ICM-bostøtten

I de kvalitative interview fortæller de unge generelt, hvordan bostøttemedarbejderne har været en stor hjælp i forløbet. Det gælder ifølge de unge både den psykosociale støtte, de får fra bostøttemedarbejderne, ligesom det også gælder hjælp til praktiske og administrative forhold i hverdagen. I interviewene med de unge er det tydeligt, at de unge tillægger ICM-bostøtten en stor betydning i forhold til at håndtere hverdagen, og at støtten fra ICM-bostøttemedarbejderen har været afgørende for, at de unge langt overvejende vurderer indsatsen positivt. En af de unge, som blev interviewet i forbindelse med projektets midtvejsevaluering, beskrev oplevelsen af den hjælp, vedkommende havde fået fra ICM-bostøtten:

Det var skide godt. Havde jeg brug for hjælp, så hjalp han jo, så godt han kunne. Jamen, han hjalp jo sådan set med alt, hvad han kunne inden for kommunen, så det var både med at få praktik og søge boligstøtte, da jeg flyttede i en ny lejlighed og § 34 og sådan noget, han fik hjulpet mig med. Også hvis der lige pludselig kom noget akut ind ad døren, der skulle tages hånd om med det samme, så var han også klar til at hjælpe. Og for det meste så gav det positive resultater. [...] Han [ICM-medarbejderen, red.] hjalp mig også rigtig meget psykisk. Han har hjulpet mig meget med at finde psykologer og sådan noget, som har været rigtig, rigtig gode, som jeg kunne få hjælp af gratis, så det har også været et stort plus. Fordi uden det ved jeg sgu ikke, hvor jeg havde været henne i dag.

I citatet er det tydeligt, hvordan den unge har oplevet, at bostøttemedarbejderen har bidraget med en vigtig psykosocial støtte i hverdagen, og samtidig hvordan bostøttemedarbejderen har hjulpet med at understøtte den unges brug af det øvrige hjælpesystem, fx ved at støtte den unge i forbindelse med et forløb hos en psykolog. En anden af de unge, som vi ligeledes interviewede ved projektets midtvejsevaluering, beskrev en oplevelse af, hvordan bostøttemedarbejderne har været gode til at møde den unge dér, hvor den unge selv var, og tage tingene i den unges tempo:

Hvis jeg siger til folk i projektet, at nu går det for hurtigt, så siger de også bare "okay, vi venter lige lidt". [...] De tager virkelig hensyn og passer godt på en. Og også med, at jeg fik lejligheden og sådan noget. Jeg kunne godt mærke, de gerne ville have, det gik ret hurtigt, men så snart de kunne mærke "okay, der er lige lidt bøvl med det her", så satte de også tempoet ned. Så de er høflige, de tager sig god tid, og de lytter! Det er sgu sjældent, man oplever det med systemet, eller nogen systemer for den sags skyld. Nej, jeg har sgu ikke en finger at sætte på det. De har gjort, at på en måned havde jeg et sted at bo.

Den unges oplevelse i citatet oven for er helt i overensstemmelse med metodebeskrivelsen for ICM-metoden, der fremhæver vigtigheden af en borgercentreret tilgang, der tager udgangspunkt i, hvor den unge er i sit liv, og hvad den unge selv oplever at have behov for hjælp til.

Oplevelsen af, at bostøttemedarbejderne har givet en rigtig god hjælp og støtte gennem forløbet, er en meget gennemgående oplevelse blandt de unge, vi har interviewet. En af de unge, vi har talt

med i den seneste interviewrunde, opsummerer samlet set, hvordan vedkommende har oplevet opholdet i overgangsboligen og den støtte og hjælp, der er fulgt med:

Interviewer: *Hvad har det betydet for dig at bo her?*

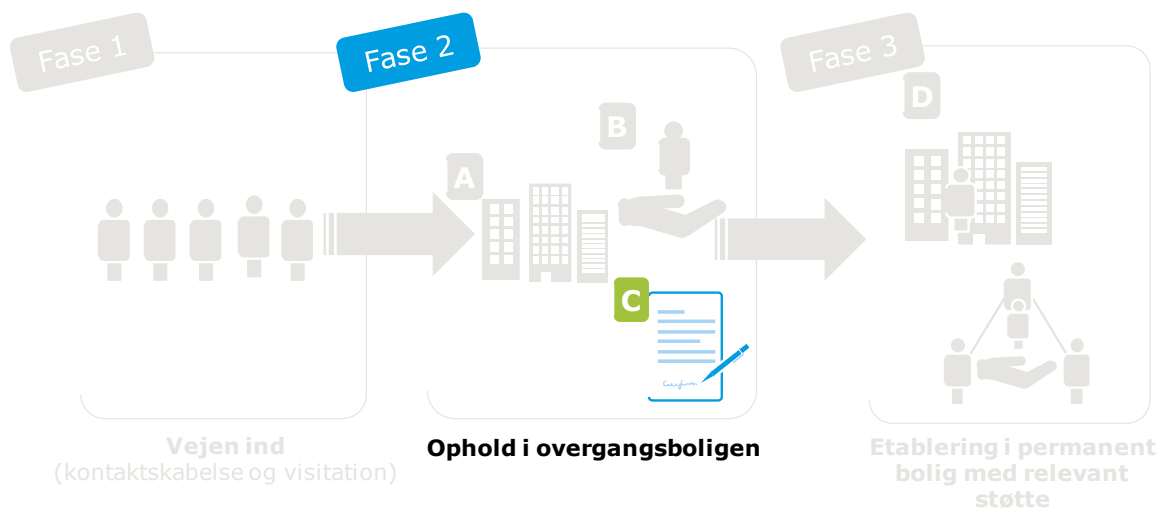
Ung: *Det har betydet alting, det har givet mig noget stabilitet, og det har givet mig en mulighed for at lære mig selv at kende. At tage den hjælp jeg har behov for. Komme til min psykolog og gå styr på mit fysiske helbred, som jeg ikke havde mulighed for før. Så der kom lige pludselig en masse fokus på mig, som jeg ikke har haft, som jeg ikke har haft lagt en masse vægt på i mine unge år med alkohol og stoffer. Så det har været det helt rigtige tidspunkt, at jeg har fundet det tilbud her.*

På den måde skal både ICM-bostøtten og selve opholdet i overgangsboligen ses i tæt sammenhæng med hinanden, da det netop er samspelet mellem stabiliseringen af boligsituationen og den specialiserede sociale støtte, der giver mulighed for at hjælpe den unge til at begynde sin recovery-proces.

5.3 Udredning og handleplan for den videre støtte

Det tredje kerneelement i modellen (C) er, at der i løbet af opholdet i overgangsboligen påbegyndes et udrednings- og handleplansarbejde for den videre støtte, herunder udarbejdelse af handleplan efter serviceloven (§ 141).

Figur 5.8 Udredning og handleplansarbejde under opholdet i overgangsboligen



I den sammenhæng er det vigtigt at tage i betragtning, at opholdet i overgangsboligen er et alternativ til et ophold på herberg, til at den unge overnatter midlertidigt hos venner og bekendte eller overnatter på gaden, og at det er formålet med indsatsen hurtigt at kunne tilbyde den unge et ophold i en almindelig bolig i form af overgangsboligen. Det betyder også, at der i modellen er lagt vægt på, at der netop ikke kræves en forudgående udredning og visitation før opholdet i overgangsboligen, da det ville betyde, at der ville gå væsentligt længere tid, før opholdet ville kunne påbegyndes. Tværtimod er det hensigten, at den unge skal kunne tilbydes ophold i overgangsboligen meget hurtigt –

typisk i løbet af få dage. I den ene af kommunerne udtrykker projektlederen det sådan, at opholdet skal kunne tilbydes med "dags varsel".

For de unge med komplekse støttebehov kan det generelt være en udfordring at skabe rum til at kunne foretage en udredning af den unges problematikker og støttebehov, og det er derfor også et centralt formål med opholdet i overgangsboligen at skabe muligheden for, at et sådant udredningsarbejde kan påbegyndes. Samtidig er det ikke forventningen til modellen, at den unge bliver færdigudredt i løbet af opholdet i overgangsboligen, men derimod at der etableres en kontakt og et samarbejde mellem den unge og myndighedssagsbehandleren, således at den unges støttebehov og behov for yderligere udredning bliver afklaret, og der kan lægges en plan for det videre forløb.

I tabel 5.3 er opgjort, om den unge har fået foretaget en udredning henholdsvis ved indflytningen i overgangsboligen og ved udflytningen fra overgangsboligen. Denne opgørelse er afgrænset til de 68 unge, der har en måling ved begge disse tidspunkter. Opgørelsen viser, at ved indflytningen i overgangsboligen har ¼-del (26 %) af de unge fået foretaget en udredning. Her kan der være tale om en udredning, der er foretaget et stykke tid før opholdet i overgangsboligen, og en nærmere opgørelse viser, at der kan være tale om forskellige typer af udredninger – typisk enten psykiatriske udredninger foretaget i behandlingspsykiatrien eller en udredning efter Voksenudredningsmetoden (VUM) foretaget i kommunalt regi. I enkelte tilfælde er der tale om udredninger foretaget på en § 110-boform, hvor den unge tidligere har haft et ophold.

Tabel 5.3 Status på udredning ved indflytning i overgangsboligen og ved udflytning fra overgangsboligen. Procent.

Har den unge fået foretaget en udredning?	Ved indflytning i overgangsboligen	Ved udflytning fra overgangsboligen
Ja	26	57
Nej	68	43
Ved ikke	6	0
I alt	100 (68)	100 (68)

Kilde: Individindberetningen, første og anden måling.

Ved udflytningen fra overgangsboligen er andelen af unge, der har fået foretaget en udredning steget til 57 %. En yderligere opgørelse (ikke afbildet) viser, at derudover er 7 % ved at få foretaget en udredning ved udflytningen fra overgangsboligen. Modellen støtter således i høj grad op om, at der påbegyndes et udredningsforløb sammen med den unge. Der er dog også en andel på godt en tredjedel af de unge, der endnu ikke har fået foretaget eller påbegyndt en udredning ved udflytningen fra overgangsboligen. Det hænger ifølge medarbejderne sammen med, at den unge endnu ikke er stabil nok til at påbegynde et udredningsforløb. Ifølge projektlederne og bostøttemedarbejderne er det udredningsarbejde, som det er realistisk at nå, mens den unge opholder sig i overgangsboligen, at få viden om den unges funktionsniveau og støttebehov i forhold til at kunne varetage dagligdags funktioner og til at håndtere økonomi. Det kan fx være deres behov for støtte til kontakt til jobcentret, om de unge har gæld, hvordan de håndterer post, og i hvilken grad de er i stand til at have kontakt med offentlige instanser og andre tilbud i velfærdssystemet.

En del af de unge har psykiske lidelser og psykiske problemer, som betyder, at der også er behov for en psykiatrisk udredning. Mens det i nogle af forløbene har været muligt at påbegynde psykiatrisk udredning, påpeger medarbejderne, at der også ofte er udfordringer omkring at påbegynde og gennemføre en psykiatrisk udredning. For det første er der her tale om en mere omfattende udredning, og der kan være udfordringer omkring den enkelte unges motivation til at gennemføre et udredningsforløb. Samtidig oplever medarbejderne også, at de unges misbrugsproblematikker ofte står i

vejen for at kunne påbegynde en psykiatrisk udredning, fordi det psykiatriske system ikke påbegynder en udredning, så længe der er et massivt misbrug.

Opholdet i overgangsboligen udgør også et udgangspunkt for at påbegynde et handleplansarbejde med den unge. I tabel 5.4 er opgjort, om den unge har en handleplan eller en tilsvarende koordinerende plan med et helhedsorienteret sigte (fx et mål- og aftaleskema) ved henholdsvis indflytningen i overgangsboligen og ved udflytningen fra overgangsboligen. Opgørelsen viser, at ved indflytningen i overgangsboligen er der allerede 29 % af de unge, der har en handleplan, mens en handleplan er under udarbejdelse for yderligere 37 %. Det er udtryk for, at der typisk igangsættes et forløb med at udarbejde en handleplan ret tidligt i forløbet, hvis den unge ønsker det, fx umiddelbart efter den første kontakt med kommunen. Ved udflytningen fra overgangsboligen er andelen med en handleplan eller en tilsvarende koordinerende plan steget til 66 %, mens yderligere 12 % har en handleplan under udarbejdelse. Der er en lille gruppe af de unge (7 %), der er blevet tilbudt en handleplan, men ikke har ønsket at få udarbejdet en handleplan. Endelig er der 13 % af de unge, der ikke har en handleplan, og som heller ikke er blevet tilbudt en handleplan. Ifølge projektlederne skyldes det typisk, at den unge stadig er for ustabil og har det for dårligt til, at det er muligt sammen med den unge at tage hul på arbejdet med at lave en handleplan, og at det således endnu ikke har været hensigtsmæssigt at tilbyde den unge at gå i gang med at få udarbejdet en handleplan.

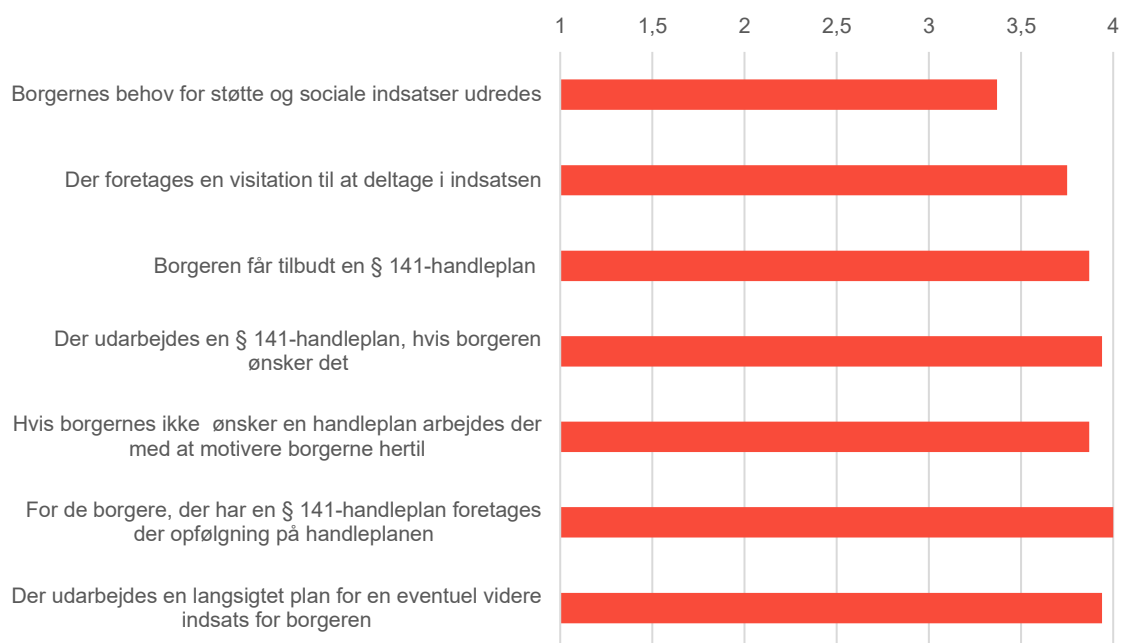
Tabel 5.4 Status på handleplan ved indflytning i og udflytning fra overgangsboligen. Procent.

Har den unge en handleplan eller en tilsvarende koordinerende plan på nuværende tidspunkt eller er blevet tilbudt en handleplan	Ved indflytning i overgangsboligen	Ved udflytning fra overgangsboligen
Ja, den unge har en fælles koordinerende plan med et helhedsorienteret sigte, enten i form af en handleplan eller som et mål- og aftaleskema	29	66
Ja, en handleplan er under udarbejdelse	37	12
Nej, den unge har ikke en handleplan, men er blevet tilbudt en handleplan inden for de seneste tre måneder og har ikke taget imod tilbuddet	12	7
Nej, den unge har ikke en handleplan og er ikke blevet tilbudt en handleplan inden for de seneste tre måneder	19	13
Ved ikke	3	2
I alt	100 (68)	100 (68)

Kilde: Individindberetningen, første og anden måling.

I figur 5.9 er opgjort fideliteten for de fidelitetsmål, der vedrører udrednings- og handleplansarbejdet. Det ses, at der generelt er en høj fidelitet på disse mål. Dog er fideliteten lidt lavere på det første af målene, nemlig hvorvidt borgerens behov for støtte og sociale indsatser udredes. Det afspejler, at det for nogle af borgerne har været en udfordring at udrede borgerens støttebehov pga. kompleksiteten i borgerens situation og den fortsatte ustabilitet i borgernes psykosociale tilstand, også efter at borgeren har fået ophold i overgangsboligen.

Figur 5.9 Fidelitetsmål for udrednings- og handleplansarbejdet



Note: Fidelitetsskalaen går fra værdien 1 (lav fidelitet) til værdien 4 (høj fidelitet).

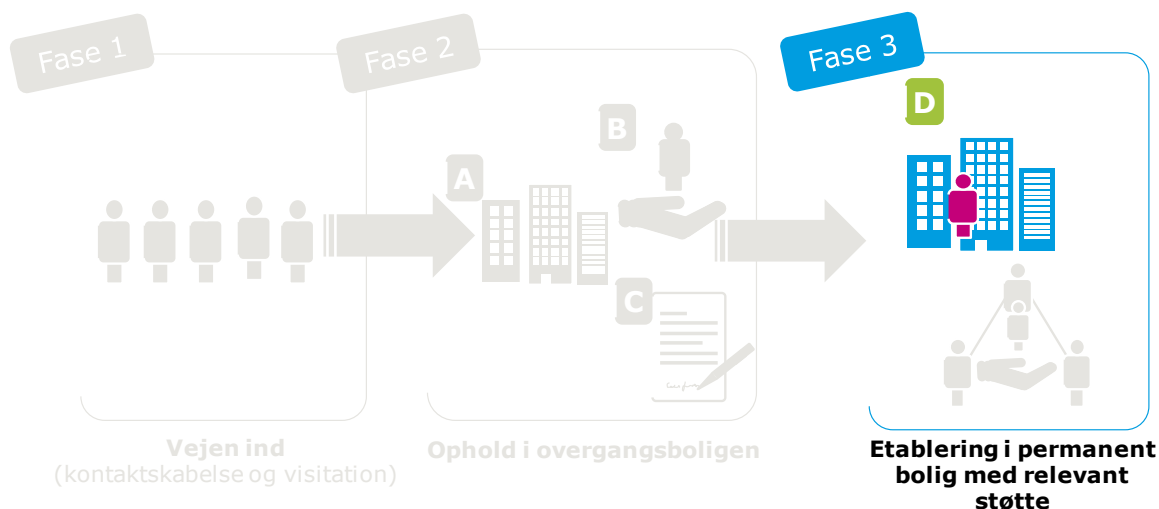
Kilde: Fidelitetsmålingen.

Resultaterne af afprøvningen viser således, at modellen for overgangsboliger i høj grad etablerer en ramme for og faciliterer, at der bliver udarbejdet handleplaner for indsatsen. Samtidig peger flere af de interviewede medarbejdere på, at det ikke er udredningen eller handleplanen, der er den primære nøgle til at skabe forandringer for den unge, men at det først og fremmest er ICM-støtten i kombinationen med stabiliseringen af boligsituationen, der er det helt primære redskab i indsatsen. En projektleder beskriver i den forbindelse, at det er vigtigt at have en ubureaukratisk tilgang til og adgang til indsatsen, således at en udredning og handleplan ikke udgør en forudsætning for at opnå adgang til indsatsen. På den måde er fokus i indsatsen på først at etablere en boligløsning og at igangsætte ICM-forløbet, og derigennem skabe en god kontakt og relation til den unge, hvilket skaber en indgang til at kunne arbejde med udredning og handleplan, der efterfølgende kan understøtte sammenhængen og helheden i indsatsen for den unge.

5.4 Etablering af den permanente boligløsning

Det fjerde kerneelement i modellen (D) er, at der etableres en permanent boligløsning for den unge efter opholdet i overgangsboligen.

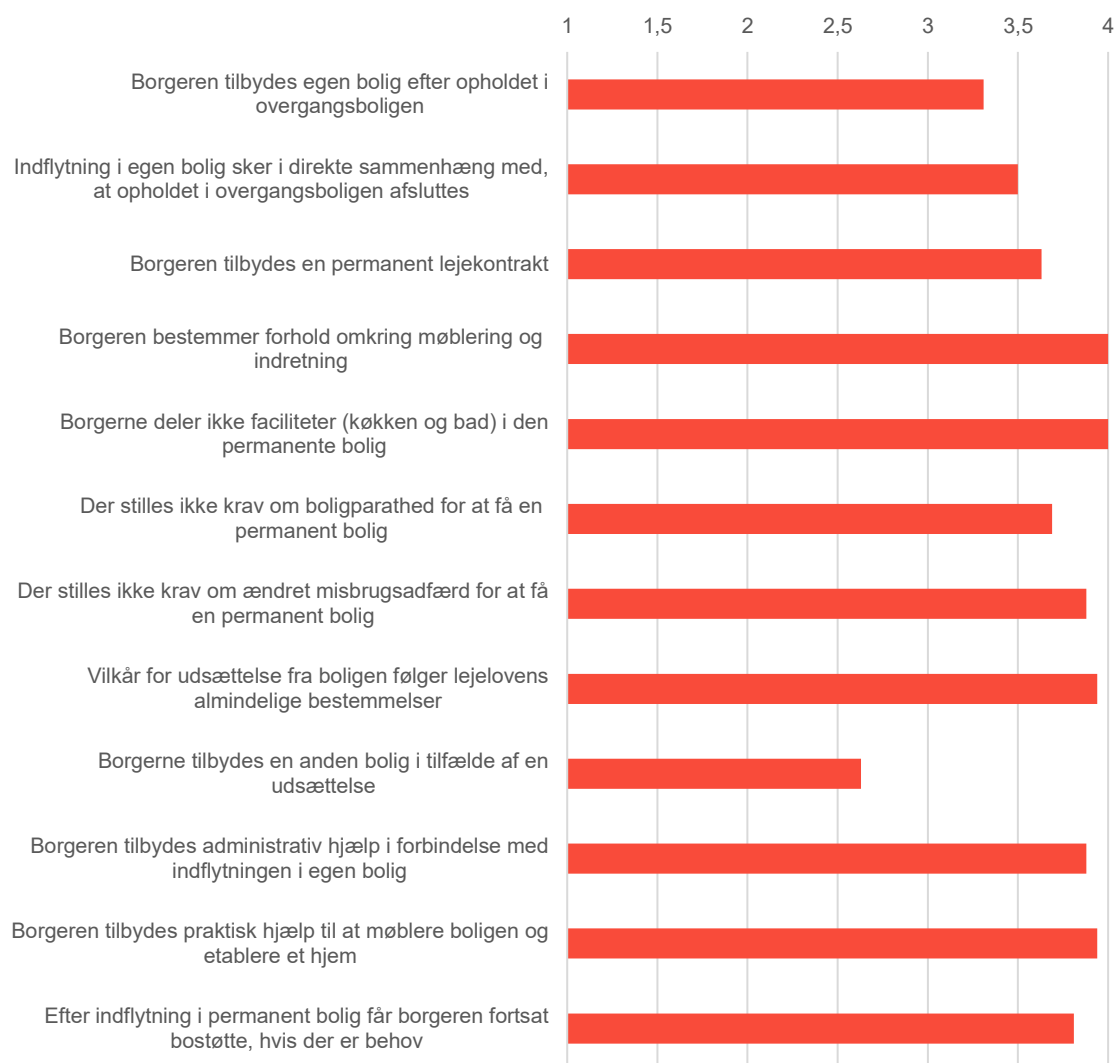
Figur 5.10 Etablering i permanent bolig



Etableringen af den permanente boligløsning for den unge, og dermed at den unge hjælpes ud af hjemløsheden, er et af de helt centrale resultater, som vi måler modellens samlede succes ud fra. Den kvantitative opgørelse af resultaterne i relation hertil belyser vi i det efterfølgende kapitel 6, der opgør indsatsens resultater for borgerne. I dette afsnit beskriver vi som optakt til analysens resultater erfaringerne med at etablere den permanente boligløsning for de unge efter opholdet i overgangsboligen.

I figur 5.11 er opgjort fideliteten for de fidelitetsmål, der knytter sig til etableringen af den permanente boligløsning efter opholdet i overgangsboligen. Figuren viser, at der er en lidt lavere fidelitet på det første og mest overordnede spørgsmål om, hvorvidt borgeren tilbydes egen bolig efter opholdet i overgangsboligerne. Det afspejler, at der i flere af kommunerne har været udfordringer med at skaffe de permanente boliger til de unge efter opholdet i overgangsboligen. Derimod er der en højere fidelitet, hvad angår en række øvrige forhold omkring den permanente boligløsning, fx at der ikke stilles krav om boligparathed for at få tilbudt en permanent bolig, og at vilkårene for den permanente bolig generelt følger lejelovens bestemmelser, fx at der tilbydes en permanent lejekontrakt og at vilkår for udsættelse af borgerne fra boligen følger lejelovens almindelige bestemmelser, og således er de samme for de unge som for de øvrige beboere. En lavere fidelitet ses dog også på spørgsmålet om, hvorvidt de unge tilbydes en anden bolig i tilfælde af en udsættelse, hvilket generelt ikke nødvendigvis er tilfældet, hvorved implementeringen af modellen på dette punkt adskiller sig fra et af Housing First-tilgangens grundprincipper.

Figur 5.11 Fidelitet vedrørende etableringen af den permanente boligløsning



Note: Fidelitetsskalaen går fra værdien 1 (lav fidelitet) til værdien 4 (høj fidelitet).

Kilde: Fidelitetsmålingen.

Som det fremgår tidligere i rapporten, har der været en betydelig variation mellem kommunerne i forhold til, i hvilken grad det er lykkedes at skaffe de permanente boliger til indsatsen. I de to af kommunerne er det i høj grad lykkedes, mens det i de to andre kommuner har været væsentligt sværere.

I den ene af de to kommuner, hvor det er lykkedes at skaffe permanente boliger, er det sket gennem en generel samarbejdsaftale med flere boligforeninger i byen om at skaffe boliger til indsatsen. Det er den kommune, hvor det er den samme bolig, der fungerer som overgangsbolig, som senere permanentgøres.

I den anden af de to kommuner, hvor det er lykkedes at skaffe de permanente boliger, er det sket gennem en systematisk brug af den kommunale boliganvisning (§ 59, stk. 1). Projektlederen beskriver, at det skyldes en skarp prioritering i den kommunale boliganvisning af at skaffe boliger til projektet på trods af en omfattende knaphed på boliger til anvisning i denne kommune. På trods af prioriteringen kan der dog stadig være en betydelig ventetid på, at der kommer en ledig bolig, der

samtidig har et huslejeniveau, der er tilstrækkeligt lav til, at den unge kan betale boligen. Det tager således ofte mellem et halvt og et helt år at skaffe en bolig til den unge. Det betyder samtidig, at det er vigtigt, at den unge boligindstilles så tidligt som muligt for at minimere ventetiden og dermed undgå unødigt at forlænge opholdet i overgangsboligen.

I de to kommuner, hvor det har været væsentligt vanskeligere at skaffe de permanente boliger, er det kendetegnende, at disse to kommuner ikke på samme måde som den førnævnte kommune systematisk benytter almenboliglovens mulighed for at anvise op til hver fjerde ledige almene bolig ('fjerdedelsreglen'). I den ene af de to kommuner, fortæller projektlederen dog, at der i den sidste del af projektperioden er begyndt at ske en ændring af praksis, og det er oplevelsen i denne kommune, at der til sidst i projektperioden er begyndt at komme flere boliger til indsatsen gennem denne nye praksis for at benytte boliganvisning.

I den sidste af kommunerne benyttes generelt ikke muligheden for at få stillet hver fjerde ledig bolig til rådighed for anvisning, men i denne kommune er der i løbet af projektperioden åbnet op for, at kommunen kan benytte anvisningsreglerne til at anmode de almene boligorganisationer om boliger til indsatsen efter almenboliglovens § 59, stk. 2. Det vil sige, at kommunen hæfter for udgifterne ved en anvisning i form af udgifterne til istandsættelse ved fraflytning (samt 'tomgangslejen'). Det er dog erfaringen, at det fortsat ikke er tilstrækkeligt til at skaffe det fornødne antal boliger til indsatsen i de to kommuner.

Projektlederne i den ene af de to sidstnævnte kommuner fortæller, at det i nogle tilfælde er lykkedes at skaffe lejligheder til de unge på det private boligmarked, hvor der er en forholdsvis stor boligmasse af private lejeboliger med en relativt lav husleje i byen. Det opleves dog som en fortsat udfordring, blandt andet pga. en oplevelse af, at de udsatte unge ofte 'frasorteres' af de private udlejere. Samme erfaring har man i den anden af de to kommuner, der har haft de største udfordringer med at skaffe boliger, hvor man ligeledes har forsøgt at opfordre de unge til at søge boliger på det private lejemarked.

I forhold til at skaffe boliger gennem de almene boligorganisationer er det endvidere erfaringen fra flere af kommunerne, at det har stor betydning for boligselskaberne, hvilken social støtte der følger med, når borgere med komplekse støttebehov skal tildeles en bolig. I den forbindelse har vi i interviewrunderne også talt med repræsentanter for de boligselskaber, som kommunerne samarbejder med i forhold til indsatsen. For boligselskaberne er tilgængeligheden af bostøtten en afgørende forudsætning for, at de vil tildele en permanent bolig til de unge i overgangsboligerne. I to af kommunerne beskriver de interviewede repræsentanter for boligforeningerne, hvorledes det er oplevelsen at den intensive bostøtte, der har været tilgængelig i forbindelse med indsatsen, har gjort, at det langt overvejende har fungeret godt at boligplacere de unge. I den tredje af kommunerne peger repræsentanten for boligorganisationerne dog på, at der tidligere har været en erfaring af, at der ofte er blevet placeret udsatte borgere i egen bolig uden den tilstrækkelige støtte fra kommunens side, og at denne erfaring er vanskelig at overvinde blot gennem et enkelt projekt. Det understreger, hvordan boligselskabernes medvirken og velvilje over for at udleje boliger til udsatte borgere generelt i høj grad må ses i sammenhæng med kvaliteten af den sociale støtteindsats, som kommunerne tilbyder.

5.4.1 De unges oplevelse af etableringen i den permanente bolig

Mens hovedparten af de unge, vi har interviewet, fortsat opholder sig i overgangsboligerne, giver de unge, som allerede er flyttet i den permanente bolig, generelt udtryk for en stor tilfredshed med at have fået egen bolig og ligeledes med den støtte og hjælp, de har fået i forbindelse med at skaffe boligen og at flytte ind. Særligt følelsen af at have fået sin egen bolig, og at boligen er permanent,

fremhæves af de unge. En af de unge vi interviewede ved midtvejsevalueringen beskrev denne oplevelse:

Altså jeg er så glad for det. Det er småt – men det er mit! Det er mit helt eget, der er ikke nogen, der kan smide mig ud. Hvis der er nogen, jeg bliver træt af, kan jeg sige: ”Og døren var der!” Badeværelset er skønt, jeg har mit eget badekar! Så jeg er virkelig optimistisk, det vil jeg sige. Også bare at projektet hjælper med så mange ting. [...] De har hjulpet med det hele. De har for det første fundet lejligheden og betalt første måneds husleje, og der var ikke noget indskud. Og de har hjulpet med at finde møbler og køkkenting. Og min kontaktperson, case manager hedder det jo, hun er så skøn. Hjælper mig med at køre steder hen, og de har hjulpet mig med at hente min husleje, ændre min adresse, alt virkelig. Det har været let for mig at skulle flytte, det har det virkelig.

De unge, der fortsat er i overgangsboligerne beskriver langt overvejende, at de ser frem til at få deres egen bolig. En ung, der står foran at skulle flytte videre fra overgangsboligen til den permanente bolig, beskriver tanker og forventninger om dette, som hun generelt føler sig ganske tryk ved:

Det er mest i forhold til overgangen fra den her bolig og over til den nye, alle de der ting, der skal planlægges og sættes på plads og sådan noget. Men egentlig er jeg meget tryk ved det også, også fordi jeg har haft rigtig mange at snakke med det om, og mange som har hjulpet mig med at blive forberedt på at komme videre. Så egentlig så er jeg meget tryk ved det.

I de kommuner, hvor det har været vanskeligt at skaffe boliger til indsatsen, er det dog først og fremmest oplevelsen af denne barriere ved overhovedet at skaffe en permanent bolig, der præger interviewene. En af de interviewede unge i overgangsboligerne i en af disse kommuner har på interviewtidspunktet boet i overgangsboligen i over et år, det vil sige væsentligt længere end tiltænkt. Den unge beskriver i den forbindelse frustrationerne over ikke at kunne få en permanent bolig, og fortæller om erfaringen med selv at måtte forsøge at søge boliger på det private lejemarked:

Jeg har søgt og søgt, og så sent som i forgårs var jeg ude at kigge på det. Men hver gang jeg er ude at se på en lejlighed, når jeg så kommer dertil, at jeg forklarer, at jeg lige skal have en kopi af lejekontrakten, for jeg skal ned på kommunen, så lukker de simpelthen i, og så siger de, jamen, de har simpelthen flere andre, der har skrevet ind, og de kan tage over i morgen, og nogle gange så har jeg også oplevet, at fordi jeg har prøvet i forbindelse med projektet her, har jeg sagt, jeg er i det her projekt, og derfor søger jeg bolig, og har håbet, at det måske giver noget ekstra, men det skal man ikke bruge, så bakker de helt ud, for de siger, at det har de prøvet med sådan nogle unge mennesker, de ødelægger deres lejlighed, og de betaler ikke deres husleje, og så står man der, jamen jeg vil gerne betale min, og der er jo orden, men det....Altså så der kommer en masse lejligheder en gang imellem, men man skal være hurtig, for der er mindst 50 mennesker, der skriver på sådan en lejlighed, og fordi at vi som unge mennesker kommer fra sådan et projekt her og ikke kan spare sammen til et indskud, men får det fra kommunen, så bliver vi valgt fra. [...] Så jeg har været ud at se tonsvis af lejligheder alene, og jeg har prøvet at tage min mentor med, fordi jeg tænker, at så kan hun sige, at hende der, hun har styr på det hele... men der er bare ikke noget... det er op ad bakke.

Den samme unge beskriver også erfaringerne med at forsøge at skaffe en bolig gennem de almindelige ventelister i de almene boligorganisationer i kommunen, men hvordan der er lang ventetid, og at de lejligheder, der er ledige, er alt for dyre:

Jeg har også snakket med [boligforening, red.], og har været medlem i to år, men der er stadigvæk lange udsigter til, at der er noget, der bliver tilbudt, og som de siger, de kan ikke gå ind og gøre noget ekstra. Og alt det, de bygger, det ligger jo fra 8.000 (kroner) og op, og der er ikke lige nogen, der flytter fra deres billige lejligheder, det har de ikke oplevet i mange år.

Som nævnt er der en systematisk forskel mellem de fire kommuner i andelen af de unge, der er kommet i bolig afhængigt af, hvorvidt der i kommunen har været en systematisk løsning på at skaffe de permanente boliger til de unge efter opholdet i overgangsboligen, hvilket vi beskriver nærmere i det følgende kapitel om indsatsens resultater.

5.5 Organisering og samarbejde

Ud over boligdelen, ICM-støtten og arbejdet med at igangsætte udrednings- og handleplansarbejdet har en væsentlig del af modellens implementering også handlet om at indgå samarbejdsaftaler og etablere procedurer i forhold til indsatsen. Det gælder både mellem enheder inden for den kommunale forvaltning og mellem kommunen og eksterne samarbejdspartnere, herunder ikke mindst boligorganisationerne.

I figur 5.12 er afbildet fideliteten for de fidelitetsmål, der beskriver forhold omkring organisering, ledelse og samarbejde. Det ses af figuren, at der generelt er en forholdsvis høj vurdering af fideliteten på disse mål, fx i forhold til at der er en klar ledelsesmæssig forankring og prioritering af indsatsen.

Der er gode eksempler i flere af kommunerne på velfungerende samarbejdsaftaler mellem socialområdet og beskæftigelsesområdet, hvor der er aftalte procedurer for kontakten mellem socialområdet og jobcentre/ydelsescentre om de borgere, der får tilbudt en overgangsbolig. Det gælder fx aftaler mellem socialområdet og ydelsescentrene om bevilling af indskudslån og samarbejde med jobcentrene om at forebygge og undgå sanktioner i de sociale ydelser, hvis den unge ikke overholder en aftale med jobcentret.

Det er erfaringen fra kommuner med et velfungerende samarbejde, at det er vigtigt:

- at samarbejdsaftalerne er forankret på ledelsesplan, således at den enkelte medarbejder har den fornødne opbakning og mandat til at træffe beslutninger, og at eventuelle uenigheder hurtigt kan afklares på ledelsesplan.
- at de involverede medarbejdere i job- og ydelsescentre har den fornødne viden om principperne i Housing First-tilgangen, så der er en bedre forståelse af, hvorfor det fx kan være nødvendigt at hastebehandle sagerne og derved prioritere de unge i hjemløshed.
- at det er nødvendigt hurtigt at afklare, om der kan ydes indskudslån, når der er en bolig ledig for at undgå, at den unge mister boligtilbuddet igen. Særligt hvis den unge har gæld fra tidligere indskudslån eller har gæld til en boligforening, er det nødvendigt med en hurtig stillingtagen til, om kommunen på trods heraf kan og vil bevilge et nyt indskudslån.
- at udvise smidighed i disse sager og i højere grad bevilge de fornødne ydelser for at sikre sammenhæng i indsatsen for den unge. I en af kommunerne, hvor der er indgået en samarbejdsaftale om hurtig sagsbehandling i sådanne sager, fortæller en projektleder, at der også er god økonomi for kommunen i at sikre en smidig procedure omkring indskudslåne, da alternativet kan være et herbergophold med en betydelig udgift for kommunen.

Figur 5.12 Fidelitetsmål vedrørende organisering og samarbejde



Note: Fidelitetskalaen går fra værdien 1 (lav fidelitet) til værdien 4 (høj fidelitet).

Kilde: Fidelitetsmålingen.

Samarbejdsaftalerne gælder også procedurer i forhold til at håndtere forestående sanktioner i kon-tanthjælpen, hvis fx den unge er udeblevet fra en aftale og for at afværge sådanne sanktioner, hvis det er muligt. Ifølge projektlederne kan sanktioner hurtigt betyde, at den unge ikke kan betale hus-lejen, og at der således er en risiko for en udsættelse fra boligen. Samarbejdsaftalen kan fx her gå ud på, at der ved en henvendelse fra fx den unges bostøttemedarbejder til jobcentret hurtigt gribes ind, og sanktionen afværges, hvis der er hjemmel for det i lovgivningen.

Der er dog blandt de fire kommuner også eksempler på, at det ikke er lykkedes at indgå de for-nødne samarbejdsaftaler mellem socialområdet og beskæftigelsesområdet, hvilket ifølge projektle-derne skyldes, at der fra beskæftigelsessystemet i nogle tilfælde ikke har været den fornødne lyd-hørhed og vilje til at 'særbehandle' de unge i hjemløshed. Fraværet af sådanne samarbejdsaftaler og procedurer betyder ifølge de interviewede medarbejdere, at der til tider er vanskelighed med at etablere løsninger eller at etablere løsningerne hurtigt nok. Det kan fx betyde, at det ikke lykkes at indgå en aftale med en udlejer, fordi der ikke hurtigt nok gives tilsagn om indskudslån. I en af kom-munerne, hvor det ikke har været muligt at indgå sådanne samarbejdsaftaler, er det i flere tilfælde sket, at et boligtilbud er gået tabt, enten pga. at indskudslån ikke er bevilget, eller at sagsbehandl-ingen har taget for lang tid.

En anden væsentlig samarbejdsflade er mellem kommunen og boligforeningerne. Her er der som tidligere nævnt gode eksempler på, hvordan der er indgået samarbejdsaftaler om at stille boliger til rådighed for indsatsen, mens der omvendt også er tilfælde, hvor det ikke er lykkedes at indgå aftaler

med boligforeningerne. Sådanne aftaler mellem kommunen og boligforeningerne er typisk indgået efter et forudgående samarbejde, hvor fx en forvaltningschef har engageret sig i kontakten med boligforeningerne. For boligforeningerne handler deltagelsen i aftalerne i høj grad om et socialt engagement i at hjælpe de mest udsatte unge. I forbindelse med denne slags aftaler er det vigtigt, at boligforeningerne oplever, at der er den fornødne hjælp og støtte knyttet til, at de unge flytter i bolig. Den intensive ICM-støtte har været afgørende for, at boligforeningerne oplever, at forskellige problemer netop har kunnet håndteres, hvor kommunen hurtigt har reageret, når der har været behov for det. Boligforeningerne fremhæver, at det er vigtigt, at der er en helt konkret tilgængelighed til bostøttemedarbejderne, dvs. at de skal være til at få fat i, når der er behov for det. Endelig er det en forudsætning for sådanne aftaler, at kommunerne er villige til at bruge anvisningsreglernes bestemmelser om, at kommunen dækker omkostningerne ved fraflytning, hvis der opstår skader på boligen eller er behov for (omfattende) istandsættelse (§ 59, stk. 2 i almenboligloven).

6 Resultater af indsatsen for den unge

I dette kapitel afdækker vi resultaterne af indsatsen for de unge, der har deltaget i projektet. Vi ser på, om indsatsen fører til, at den unge kommer ud af hjemløshed ved, at der etableres en permanent boligløsning efter opholdet i overgangsboligen med den tilhørende ICM-støtte. Vi ser også på udviklingen i de unges livssituation på en række øvrige parametre, så som deres psykiske helbred, misbrugsproblemer og deres evne til at varetage dagligdags funktioner.

Analysen af resultaterne baseres på målingerne af den unges boligsituation og øvrige indikatorer for den unges sociale og helbredsmæssige forhold efter opholdet i overgangsboligen. For boligsituationen ser vi både på tidspunktet ved udflytningen fra overgangsboligen og seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen, mens vi for de øvrige indikatorer ser på fordelingen på disse indikatorer på de forskellige måletidspunkter undervejs i forløbet.

6.1 Langt størstedelen af de unge er flyttet i permanent bolig efter udflytning fra overgangsboligen

Et centralt formål med indsatsen er, at der gennem indsatsen skabes mulighed for at etablere en langvarig stabilisering af den unges boligsituation ved, at der etableres en permanent boligløsning for den unge efter opholdet i overgangsboligen. I dette afsnit ser vi på resultaterne af indsatsen i form af den unges boligsituation efter opholdet i overgangsboligen, det vil sige, om det lykkes at skabe en permanent boligløsning for den unge, og derved hjælpe den unge ud af hjemløsheden.

I de følgende to opgørelser ses de unges boligsituation henholdsvis lige efter udflytningen fra overgangsboligen (tabel 6.1) og seks måneder efter opholdet i overgangsboligen (tabel 6.2).

Tabel 6.1 Boligsituation ved udflytning fra overgangsbolig. Procent.

	I bolig	Hjemløs	Andet	Ved ikke	I alt, procent og antal
Kommune 1	90	10	0	0	100 (21)
Kommune 2	76	6	12	6	100 (17)
Kommune 3	77	15	8	0	100 (13)
Kommune 4	64	24	6	6	100 (17)
I alt	78	13	6	6	100 (68)

Note: Andet-kategorien dækker blandt andet over besvarelser som, at borgeren er i fængsel eller på krisecenter.

Kilde: Individindberetningen, anden måling.

Det ses, at der ved udflytningen fra overgangsboligen er 78 % af de unge, der er blevet etableret i en bolig, mens der er 13 % af de unge, der er registreret som værende i en hjemløshedssituation, når vi ser på de fire kommuner under ét. Det er således en ret høj andel af de unge, der er kommet videre i bolig efter opholdet i overgangsboligen, ikke mindst når kompleksiteten af de unges psykosociale problemer tages i betragtning.

Der er dog en vis variation mellem kommunerne, hvor den højeste andel i bolig (90 %) findes i 'kommune 1', som er den kommune, hvor de unge allerede fra starten af forløbet har fået ophold i den bolig, der senere bliver deres permanente bolig. Den laveste andel i bolig finder vi derimod i kommune 4, hvor det er 64 % af de unge, som er i bolig efter udflytningen fra overgangsboligen,

mens der er 24 %, der på dette tidspunkt befinder sig i en hjemløshedssituation. Der er på måletidspunktet lige efter udflytningen fra overgangsboligen 6 % af de unge, der befinder sig i situationen 'andet', hvilket fx dækker over et ophold på krisecenter eller et fængselsophold. Endelig er der 6 % af de unge, hvor bostøttemedarbejderen ikke har kendskab til den unges boligsituation, og hvor der reelt er tale om, at bostøttemedarbejderen ikke længere har en kontakt med den unge. For enkelte af disse unge er oplyst, at den unge er flyttet til en anden landsdel, eller er flyttet sammen med en kæreste, men der kan også være nogle af disse unge, der reelt befinder sig i en hjemløshedssituation.

6.1.1 Boligsituation seks måneder efter udflytning fra overgangsboligen

I tabel 6.2 er den unges boligsituation opgjort ved måletidspunkt 3, seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen, hvor der er foretaget en måling på 51 unge. Når antallet af unge, som er målt ved måletidspunkt 3, er lavere end ved måletidspunkt 2 (68 unge), skyldes det to forhold. Dels betyder det 'rullende' optag, at det endnu ikke er alle unge, der er nået frem til denne del af forløbet ved afslutningen af dataindsamlingen i september 2018. Dels er der nogle af de unge, som bostøttemedarbejderne ikke har kunnet fastholde kontakten med frem til det tredje måletidspunkt seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen. Selvom der i denne gruppe også er unge, der fx er flyttet væk fra kommunen, eller på anden vis selv har afsluttet kontakten, må vi også antage, at der i denne gruppe også vil være unge, der igen befinder sig i en hjemløshedssituation.

Ser vi på de 51 unge, som der er foretaget en måling på seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen, er det cirka to ud af tre (76 %), der er i bolig på dette tidspunkt, når vi ser på de fire kommuner under ét. Der er 18 %, der befinder sig i en hjemløshedssituation, mens 2 % er registreret i kategorien 'andet' og 4 % i kategorien 'ved ikke'. Selvom der således er omkring en femtedel af de unge, der atter befinder sig i en hjemløshedssituation, er det således tre fjerdedele af de 51 unge, der fortsat er i bolig seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen. Det er en forholdsvis høj andel, når kompleksiteten af de unges psykosociale problemer tages i betragtning.

Tabel 6.2 Boligsituation seks måneder efter udflytning fra overgangsbolig.

	I bolig	Hjemløs	Andet	Ved ikke	I alt, procent og antal
Kommune 1	95	5	0	0	100 (19)
Kommune 2	67	22	0	11	100 (9)
Kommune 3	75	17	0	8	100 (12)
Kommune 4	55	36	9	0	100 (11)
I alt	76	18	2	4	100 (51)

Kilde: Individindberetningen, tredje måling

Selvom der samlet set er en forholdsvis høj andel af de unge, der er i bolig seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen, ses det også af tabel 6.2, at der er en forholdsvis stor variation mellem kommunerne i andelen, der er i bolig. I kommune 1 er det 95 %, der er i bolig ud af de i alt 19 unge, der i denne kommune er foretaget en måling på ved måletidspunkt 3. Den laveste andel i bolig findes derimod i kommune 4 med 55 % (6 ud af 11 unge), der er i bolig, efterfulgt af kommune 2, hvor 67 % (6 ud af 9) unge er i bolig seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen.

I forbindelse med opgørelsen skal det dog tages i betragtning, at der er en lille gruppe af de unge, der ved afslutningen af dataindsamlingsperioden fortsat befinder sig i overgangsboligen, selvom det er forholdsvis lang tid siden de flyttede ind. Det er særligt tilfældet i de to af kommunerne (Kommune

2 og 4), hvor det har været vanskeligst at skaffe de permanente boliger til de unge efter opholdet i overgangsboligen. Det er også med til at forklare, at det er i disse to kommuner, at der er den største forskel på det antal unge, som er opstartet i indsatsen, og det antal unge, som der er foretaget målinger for henholdsvis ved udflytningen af overgangsboligen og seks måneder efter udflytningen (jf. tabel 2.1 i kapitel 2. Der er endvidere også enkelte unge, som er stoppet i indsatsen, og som bostøttemedarbejderen har mistet kontakten med, og som det ikke har været muligt at foretage de planlagte opfølgende målinger for. På grund af det løbende indtag i indsatsen og den varierende længde af opholdet af overgangsboligen, er det vanskeligt at foretage en eksakt opgørelse af andelen, der er kommet i egen bolig, som samtidig tager højde for, at nogle af de unge har opholdt sig længe i overgangsboligerne uden at være flyttet ud. Ved afslutningen af dataindsamlingsperioden er det i alt syv unge, som der ikke er foretaget den tredje måling for, selvom det er mere end halvandet år siden, de startede op i indsatsen. Hvis disse unge medregnes som unge, som det ikke er lykkedes at skaffe en permanent bolig til, er det således cirka to ud af tre af de unge, der har deltaget i indsatsen, der er kommet i egen permanent bolig, mens den resterende tredjedel ikke er kommet i egen permanent bolig. Det er imidlertid også klart, at denne andel ikke umiddelbart kan tages til udtryk for, hvor stor en andel af udsatte unge med komplekse støttebehov, der kan hjælpes ud af hjemløshed gennem modellen, da variationen mellem kommunerne viser, at "succesraten" i hver enkelt kommune i høj grad hænger sammen med, om det er lykkedes at tilvejebringe de efterfølgende permanente boliger eller ej.

Den kvalitative undersøgelsesdel bidrager med en nærmere viden om, hvilke faktorer der er med til at forklare variationen mellem kommunerne i andelen, der er kommet i bolig, efter de er flyttet ud af overgangsboligen. Den høje andel, som er i bolig i kommune 1, skyldes først og fremmest, at når først den unge er kommet i den bolig, som i starten af forløbet udgør 'overgangsboligen', skal der i denne kommune ikke findes en anden bolig til den unge efterfølgende, da det er den samme bolig, der efterfølgende overgår til at blive en permanent bolig for den unge. I denne kommune er der således egentlig ikke tale om, at den unge er flyttet ud af overgangsboligen, men blot at boligen er overgået fra status af overgangsbolig til en permanent bolig. Det er dermed i denne kommune, at indsatsen er tættest på den "rene" Housing First-model, hvor den unge flytter i en permanent bolig allerede i starten af indsatsforløbet. Den meget høje andel af de unge i denne kommune, som fortsat er i bolig seks måneder efter permanentgørelsen af boligen, understreger, at Housing First-tilgangen med den tidlige stabilisering af boligsituationen kombineret med en intensiv social støtte, er en meget virksom indsats til at bringe selv unge med ret komplekse støttebehov ud af hjemløshed.

I kommune 3 er der også en forholdsvis høj andel (75 %), som er i bolig seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen. I denne kommune er der tale om en egentlig overgang fra én bolig til en anden, da den unge skal flytte ud fra overgangsboligen og til en anden bolig, som udgør den permanente bolig. I denne kommune har der været høj prioritering af at skaffe en permanent bolig til de unge gennem den kommunale boliganvisning, og det er således lykkedes for tre fjerdedele af de unge at komme i en permanent bolig gennem indsatsen.

I kommune 2 og 4 finder vi en lavere andel på henholdsvis 67 % og 55 % af de unge, som er i bolig seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen end i de to øvrige kommuner. Særligt i kommune 4 er det kun lidt mere end halvdelen af de unge, der er i bolig seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen. I begge disse kommuner beskrives det i de kvalitative interview, at det har været svært at skaffe boliger til de unge efter opholdet i overgangsboligen. En væsentlig faktor er, at disse to kommuner, som beskrevet i kapitel 5, generelt ikke benytter almenboliglovens mulighed for, at kommunen kan anvende op til hver fjerde ledige almene bolig til kommunal boliganvisning, hvilket betyder, at man i disse to kommuner primært har måttet forsøge at skaffe boliger til de unge

gennem opskrivning på de almindelige ventelister til almene boliger eller gennem det private boligmarked.

Særligt i den ene kommune opleves der en presset boligsituation med en høj boligefterspørgsel i kommunen generelt, ligesom der i begge kommuner meldes om, at det er svært for de udsatte unge at finde boliger på det private lejemarked, både pga. de unges lave betalingsevne, men også fordi de udsatte unge ofte 'vælges fra' af de private udlejere. Det beskrives dog også, at der i disse to kommuner er sket en vis ændring af praksis omkring brugen af anvisningsreglerne i løbet af projektperioden. I den ene af de to kommuner fortæller projektlederen, at man i den sidste del af projektperioden er begyndt at benytte anvisningsreglerne til at skaffe boliger til de unge, og det opleves, at det efter, at der er åbnet op for at benytte den kommunale boliganvisning, i lidt højere grad nu er muligt at skaffe boliger til de unge.

6.1.2 Boligtper efter udflytning fra overgangsboligen

For nærmere at belyse brugen af de forskellige boligtyper er i tabel 6.3 opgjort, hvilken type af bolig den unge bor i seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen. I tabellen er der sondret mellem tre kategorier: 1) almen bolig, almen ungdomsbolig og startbolig, 2) privat bolig (fx privat lejebolig eller værelse) og 3) anden bolig, som fx kan være et botilbud eller en alternativ (skæv) bolig. I tabellen er også inkluderet kategorierne 'hjemløs' og 'andet/ved ikke', ligesom tabellen er opgjort som antal personer i stedet for procent for derved samtidig at give et overblik over, hvor mange unge der er repræsenteret i de forskellige kategorier af boligsituationer.

Det ses af opgørelsen i tabel 6.3, at det i særlig grad er almene boliger, der er anvendt som permanent boligløsning til de unge. Samtidig ses, at særligt i kommune 1 og 3, hvor det er lykket at boligplacere flest unge, er boligplaceringen langt overvejende sket i de almene boliger, da kun én ung i kommune 1 og ingen unge i kommune 3 bor i en privat lejebolig. I kommune 2 og 4, hvor det ikke i samme grad har været muligt systematisk at placere de unge i en almen bolig som permanent bolig, er det samtidig kun i mindre grad lykkes at finde en permanent bolig i en privat lejebolig, hvilket er lykket for to unge i hver af disse to kommuner. Resultaterne understreger således, at der i høj grad er barrierer for at finde boliger til de udsatte unge i hjemløshed på det private lejeboligmarked, og at en succesfuld boligplacering for de unge i høj grad afhænger af, at der skaffes adgang til en almen bolig.

Tabel 6.3 Boligsituation og fordeling på boligtyper måneder efter udflytning fra overgangsbolig. Antal personer.

	Almen bolig, almen ungdomsbolig eller startbolig	Privat lejebolig e.l.	Anden bolig, fx botilbud	Hjemløs	Andet/Ved ikke	I alt, antal personer
Kommune 1	15	1	2	1	0	19
Kommune 2	4	2	0	2	1	9
Kommune 3	9	0	0	2	1	12
Kommune 4	4	2	0	4	1	11
I alt	32	5	2	9	3	51

Kilde: Individindberetningen, tredje måling.

Når man således ser på resultaterne af indsatsen i forhold til at hjælpe de unge ud af hjemløsheden og i en permanent bolig, tyder resultaterne på, at hvis det lykkes at håndtere de strukturelle udfordringer med at skaffe en permanent bolig til de unge, er indsatsmodellen i høj grad virksom, og

kombinationen af en boligløsning og ICM-støtte muliggør, at selv unge med komplekse støttebehov kan komme i egen bolig. Hvis det derimod ikke lykkes at overvinde den strukturelle udfordring med at skaffe boliger, indfries modellens potentiale for at kunne hjælpe de unge ud af hjemløshed derimod ikke i samme grad.

6.2 Styrket livssituation hos deltagerne

I dette afsnit ser vi på udviklingen i den unges livssituation på en række andre områder ud over boligsituationen, nemlig hvad angår den unges psykiske helbred, misbrugsproblemer, daglig funktionsevne, evne til at håndtere sin økonomi og i karakteren af det sociale netværk. Her ser vi fortsat på de 51 unge, som har en måling både ved opstarten af forløbet og seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen. Vi ser i de følgende tabeller på udviklingen i svarfordelingen på de forskellige indikatorer blandt de 51 unge i alt, det vil sige for de fire kommuner som helhed, da der i hver enkelt kommune ofte kun er ganske få unge i de enkelte svarkategorier.

6.2.1 Øget kendskab til de unges sociale problemer

I tabel 6.4 er opgjort fordelingerne på de variabler, der beskriver de unges psykiske helbred, og om de unge har et hashmisbrug eller et misbrug af hårde stoffer. Fordelingen på disse indikatorer er opgjort ved henholdsvis indflytningen i overgangsboligen, ved udflytningen fra overgangsboligen og ved målingen seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen. Vi har ikke foretaget denne opgørelse i forhold til, om den unge har et alkoholmisbrug, da det kun ret få af de unge, der vurderes at have et alkoholmisbrug.

Ved indflytningen i overgangsboligen er det i alt 55 % af de unge, der vurderes at have psykiske problemer, der giver enten betydelige eller store begrænsninger i hverdagen (tabel 6.4). Ved udflytningen fra overgangsboligen gælder det 51 % af de unge, og seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen er denne andel på 48 %. Selvom der således sker et lille fald i andelen af unge med psykiske problemer af dette omfang, er det fortsat cirka halvdelen af de unge, der ved den sidste af de tre målinger vurderes at have betydelige eller store psykiske problemer. På tilsvarende vis er andelen med et hashmisbrug nogenlunde uændret med 35 % ved indflytningen i overgangsboligen, 43 % ved udflytningen fra overgangsboligen og 39 % seks måneder efter udflytningen. For andelen, der vurderes at have et misbrug af hårde stoffer, er der sket en stigning fra 16 % ved indflytningen i overgangsboligen til 25 % seks måneder efter udflytningen.

Tabel 6.4 Andelen med psykiske problemer og misbrugsproblemer målt ved indflytning i og udflytning fra overgangsboligen og seks måneder efter udflytningen. Antal.

	Ved indflytning i overgangsboligen	Ved udflytning fra overgangsboligen	Seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen
<i>Psykiske problemer</i>			
Ingen psykiske problemer	4	4	6
Enkelte mindre psykiske problemer	33	43	43
Psykiske problemer der giver betydelige begrænsninger i hverdagen	37	33	26
Psykiske problemer, der giver store begrænsninger i hverdagen	18	18	22
Ved ikke	8	2	4
Total, procent og (N)	100 (51)	100 (51)	100 (51)
<i>Hashmisbrug</i>			
Nej	20	39	41
Ja	35	43	39
Ved ikke	45	18	20
Total, procent og (N)	100 (51)	100 (51)	100 (51)
<i>Misbrug af hårde stoffer</i>			
Nej	35	51	53
Ja	16	29	25
Ved ikke	49	20	22
Total, procent og (N)	100 (51)	100 (51)	100 (51)

Kilde: Individindberetningen, første, anden og tredje måling

I de kvalitative interview fortæller bostøttemedarbejderne, at der undervejs i forløbet opnås et øget kendskab til den unges situation og til de unges problemer. Ved indflytningen i overgangsboligen har bostøttemedarbejderne svaret 'ved ikke' for næsten halvdelen af de unge på spørgsmålene om, hvorvidt den unge har et misbrug af hash eller hårde stoffer. Muligheden for hurtigt at tilbyde den unge et ophold i en overgangsbolig uden en langvarig forudgående udrednings- og visitationsproces betyder, at medarbejderne ikke nødvendigvis har et kendskab til omfanget og karakteren af den unges problemer i starten af forløbet. Det er netop opholdet i overgangsboligen, der skaber rammerne og forudsætningerne for at begynde at arbejde med at afdække problematikkerne sammen med den unge. Stigningen i andelen, der vurderes at have et misbrug af hash eller hårde stoffer må derfor primært tillægges, at bostøttemedarbejderen undervejs i forløbet har opnået et bedre kendskab den unges misbrugsproblemer. Særligt for misbrugsproblemerne er der ofte tale om, at den unge først efterhånden åbner op for omfanget og karakteren af misbruget, ligesom den unge i starten af forløbet ofte har en lav grad af problemerkendelse, og måske ikke ser et forbrug af fx hash eller kokain som et problematisk misbrug.

Det øgede kendskab til den unges problemer undervejs i forløb betyder også, at det ikke er muligt at foretage en analyse af den unges progression på baggrund af disse indikatorer, da der for en betydelig andel af de unge først opnås et tilstrækkeligt kendskab til de unges problemer undervejs i forløbet. Sammenholdes den første måling med den sidste kan forandringen i fx de psykiske problemer eller misbrugsproblemerne således ikke tillægges som en egentlig forbedring eller forværring, da det øgede kendskab – særligt frem til den anden måling – betyder, at den første måling ikke kan benyttes som udgangspunkt for at måle udviklingen.

Anvendes derimod den anden måling som udgangspunkt, er der tale om en ret kort tidsperiode, hvis der ses på udviklingen frem til den tredje måling. De aggregerede fordelinger i tabellerne viser i den sammenhæng, at der for de fleste indikatorers vedkommende kun kan registreres forholdsvis små forandringer frem til det tredje målepunkt.

6.2.2 Styrket hverdagsmestring og øget netværk

I tabel 6.5 er opgjort flere øvrige indikatorer på den unges udfordringer og problematikker. Det gælder bostøttemedarbejdernes vurdering af, om den unge kan varetage dagligdags funktioner, om den unge kan håndtere sin økonomi samt vurderingen af den unges sociale netværk. Opgørelsen viser, at ved indflytningen i overgangsboligen er det kun 18 % af de unge, der vurderes at kunne varetage alle dagligdags funktioner. Seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen er denne andel derimod på 45 %. Sammenholdt med, at 'ved ikke'-andelen ved det første målepunkt kun er 10 %, er denne forskel fra den første til den tredje måling så stor, at der formentlig er sket en reel forbedring i evnen til at varetage dagligdags funktioner for en betydelig del af de unge. I den forbindelse er det bostøttemedarbejdernes oplevelse, at selvom der ofte er et massivt behov for social støtte, når de unge flytter i egen bolig, begynder de efterhånden at kunne klare flere og flere gøremål i dagligdagen selv, og den sociale støtte har netop i høj grad fokus på at understøtte, at den unge efterhånden selv bliver i stand til at kunne håndtere de gøremål i hverdagen, der knytter sig til at bo i egen bolig.

Opgørelsen tyder også på, at flere af de unge efterhånden er blevet i stand til at håndtere deres økonomi, idet andelen, der håndterer sin økonomi tilfredsstillende, er steget fra 6 % ved indflytningen i overgangsboligen til 26 % seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen. Derimod er der også flere, der vurderes til at have meget vanskeligt ved at håndtere sin økonomi, da denne andel er steget fra 8 % til 20 %. I de kvalitative interview fortæller bostøttemedarbejderne, at det både kan hænge sammen med, at de senere i forløbet har en bedre indsigt i omfanget af de unges udfordringer, men det hænger for nogle af de unges vedkommende også sammen med, at når den unge er kommet i egen bolig, har mange af de unge et lavt rådighedsbeløb, som gør, at det er svært at få pengene til at række, hvilket alt andet lige også forstærker udfordringen med at kunne håndtere sin økonomi. På den måde opstår de unges udfordringer med at håndtere deres økonomi i et samspil mellem deres faktiske økonomiske situation med et meget begrænset økonomisk råderum og de psykosociale udfordringer, de unge i øvrigt har med sig, og som også gør det svært for en del af dem at håndtere og overskue deres økonomi.

Tabel 6.5 Den unges evne til at varetage dagligdags funktioner og til at håndtere sin økonomi, samt karakteren af den unges sociale netværk, opgjort ved indflytning i og udflytning fra overgangsboligen, og seks måneder efter udflytning fra overgangsboligen.

	Ved indflytning i overgangsboligen	Ved udflytning fra overgangsboligen	Seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen
<i>Varetage dagligdags funktioner</i>			
Varetager alle dagligdags funktioner	18	22	45
Varetager de fleste funktioner selv, men skal have hjælp til enkelte ting	47	51	24
Vanskeligt ved at varetage dagligdags funktioner	20	16	10
Massive vanskeligheder ved at varetage dagligdags funktioner	6	8	12
Ved ikke	10	4	10
Total, procent og (N)	100 (51)	100 (51)	100 (51)
<i>Håndtere sin økonomi</i>			
Håndterer sin økonomi tilfredsstillende	6	16	26
Håndterer i rimelig grad sin økonomi, men har episoder med manglende overblik	43	47	28
Betydelige problemer med at håndtere sin økonomi	35	24	20
Meget vanskeligt ved at håndtere sin økonomi	8	12	20
Ved ikke	8	2	8
Total, procent og (N)	100 (51)	100 (51)	100 (51)
<i>Socialt netværk</i>			
Godt og ressourcefuldt netværk	8	14	12
Har et netværk men trækker sig i perioder fra det	37	49	47
Har svagt netværk og/eller et netværk med betydelige udfordringer	37	31	31
Er isoleret og/eller har et netværk med massive udfordringer	4	4	6
Ved ikke	14	2	4
Total, procent og (N)	100 (51)	100 (51)	100 (51)

Anm.: På grund af afrunding summerer de enkelte procentandele ikke i alle tilfælde til 100.

Kilde: Individindberetningen, første, anden og tredje måling.

Tabel 6.5 viser også bostøttemedarbejdernes vurdering af de unges sociale netværk. Her ses det, at mange af de unge har betydelige udfordringer omkring deres sociale netværk, og at denne andel er nogenlunde uforandret hen over indsatsperioden. Selvom det er få blandt de unge, der vurderes at have et godt og ressourcefuldt netværk, er det dog også få, der vurderes til at være helt socialt isolerede. De fleste af de unge har i et eller andet omfang et socialt netværk, men ofte er det et netværk, der også er præget af sociale problemer, herunder ofte misbrugsproblemer. Bostøttemedarbejderne fortæller i den forbindelse, at der i indsatsen er stort fokus på at støtte de unge i at håndtere 'negative sociale relationer', ligesom der også er fokus på at understøtte de unge i at opbygge deres netværk, fx i forhold til kontakten med familie eller andre personer i den unges liv.

6.2.3 Øget evne til at benytte det eksisterende behandlingssystem

I tabel 6.6 er den unges evne til at benytte det eksisterende behandlingssystem opgjort. Det er et mål for, i hvor høj grad den unge fx er i stand til at følge psykiatrisk behandling, misbrugsbehandling eller i øvrigt benytte det lokale velfærdssystem. Ligesom for de unges evne til at varetage dagligdags funktioner, ser vi også på denne indikator en forholdsvis stor ændring fra målingen ved indflytningen i overgangsboligen, hvor det er 29 %, der vurderes i vid udstrækning at kunne benytte det eksisterende behandlingssystem, mens denne andel er steget til 55 % seks måneder efter udflytningen fra

overgangsboligen. Det er tegn på, at den stabilisering af den unges situation, der sker gennem opholdet i overgangsboligen sammen med ICM-støtten, bidrager til, at den unge bedre bliver i stand til at benytte tilbuddene i det øvrige velfærdssystem.

Table 6.6 Den unges evne til at benytte det eksisterende behandlingssystem, opgjort ved indflytning i og udflytning fra overgangsboligen og seks måneder efter udflytning fra overgangsboligen. Procent.

	Ved indflytning i overgangsboligen	Ved udflytning fra overgangsboligen	Seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen
<i>Benytte det eksisterende behandlingssystem</i>			
Kan i vid udstrækning benytte det eksisterende behandlingssystem	29	41	55
Kan i nogen grad benytte det eksisterende behandlingssystem	37	33	24
Kan i begrænset grad benytte det eksisterende behandlingssystem	16	18	8
Har meget vanskeligt ved at benytte det eksisterende behandlingssystem	6	6	8
Ved ikke	12	2	6
Total, procent og (N)	100 (51)	100 (51)	100 (51)

Anm.: På grund af afrunding summerer de enkelte procentandele ikke i alle tilfælde til 100.

Kilde: Individindberetningen, første, anden og tredje måling.

I de kvalitative interview fortæller projektlederne og bostøttemedarbejderne om, at der i ICM-indsatsen er et betydeligt fokus på den brobyggende funktion til tilbuddene i det øvrige behandlings- og velfærdssystem og på at opøve den unges mulighed for at benytte disse tilbud, fx at komme til behandlingssamtaler o.l. Bostøttemedarbejderne forklarer, hvordan de i det socialpædagogiske arbejde lægger vægt på, at den unge gradvist selv skal blive i stand til at benytte tilbuddene, fx ved at bostøttemedarbejderen i starten følger med den unge til samtaler, men at ansvaret efterhånden lægges over til den unge selv, fx ved at den unge selv skal tage med bussen hen til behandlingsstedet, og hvor bostøttemedarbejderen måske til sidst blot påminder den unge om en forestående samtale på en sms. Det understreger, hvordan der i ICM-bostøtten i høj grad er fokus på at understøtte den unge til at blive mere selvhjulpne.

6.2.4 Opsamling på de unges udvikling

Selvom der således tilsyneladende er sket en forbedring på nogle af parametrene og særligt dem, der handler om den unges evne til at håndtere dagligdags funktioner og at benytte det eksisterende behandlingssystem, er der ved målingen seks måneder efter udflytningen fra overgangsboligen en betydelig del af de unge, der fortsat kæmper med psykiske problemer, misbrugsproblemer eller øvrige sociale problemer. Givet målgruppen for indsatsen – gruppen af udsatte unge med komplekse støttebehov – er det ikke overraskende. Det er i den forbindelse væsentligt at reflektere over, hvilke forandringer i den unges psykosociale situation, der kan forventes som et resultat af indsatsen. For unge med svære psykosociale problemer kan man således ikke forvente, at den unge helt ophører med et misbrug, eller at symptomerne ved en psykisk sygdom næsten helt forsvinder. Snarere kan resultaterne fortolkes således, at på trods af disse alvorlige psykosociale problemer, er det lykkedes for hovedparten af de unge, der har deltaget i indsatsen, at komme ud af hjemløshed og i bolig, og stabiliseringen af boligsituationen giver sammen med den sociale støtte mulighed for, at den unge kan begynde at komme sig og gradvis få forbedret sin livssituation.

7 Indsatsens omkostninger

I dette kapitel vurderer vi kommunernes omkostninger forbundet med opstarten og driften af indsatsen. Omkostningerne er beregnet ved først at tage et gennemsnit af hver af de deltagende kommuners indberetninger over tid og herefter beregne et samlet gennemsnit på tværs kommunerne. Som følge af udfordringer i datavalideringen jf. kapitel 2 er omkostningerne kun beregnet for tre af de fire deltagende kommunerne.

I tabel 7.1 nedenfor ses dels de samlede gennemsnitlige udgifter pr. forløb, dels de gennemsnitlige udgifter pr. forløb opgjort på tre omkostningskategorier:

- Uddannelse
- Borgerrettede aktiviteter
- Vedligeholdelse og drift af boligen.

Alle priser angivet i 2018-priser og lønudgifterne er tillagt en overhead på 20 %.

Tabel 7.1 Gennemsnitlige omkostninger pr. forløb. Kroner.

	Uddannelse	Borgerrettede aktiviteter	Vedligeholdelse og drift af bolig	Samlede omkostninger pr. forløb
Baseret på regnskabstal	-	60.304	75.611	135.915
Baseret på tidsforbrug	366 kr.	56.269	75.611	132.246
Gennemsnitlige omkostninger	366 kr.	58.287	75.611	134.081

Note: Beløbene er i 2018-priser og lønudgifter er inkl. 20 % overhead
Omkostninger vedr. uddannelse er baseret på tal fra to kommuner
Omkostninger vedr. borgerrettet drift er baseret på tal fra tre kommuner
Omkostninger vedr. vedligeholdelse og drift af bolig er baseret på tal fra to kommuner

Kilde: Omkostningsdata

Som det fremgår af tabellen, er de samlede gennemsnitlige omkostninger pr. deltager opgjort til kr. 134.081. Hertil skal der endvidere beregnes omkostninger til anskaffelse og etablering af overgangsboligerne samt transportomkostninger i form af benzin i forbindelse med besøg hos borgeren. Disse omkostninger har dog ikke været mulige at inddrage i denne beregning, hvilket dels skyldes, at tre af de fire kommunerne i forbindelse med dette projekt ikke har haft omkostninger hertil⁵, og dels, at det for den fjerde kommunes indberetning ikke har været muligt at validere denne udgiftspost.

Tabellen viser, at de to tilgange til estimering af omkostningerne i forbindelse med den borgerrettede drift giver forholdsvis ens resultater med en forskel på omtrent 4.000 kr. I tilgangen baseret på regnskabstal er der ikke beregnet udgifter til uddannelse, hvilket skyldes, at tiden brugt på oplæring i metoden er medregnet som en del af den borgerrettede drift. Udgifter til vedligeholdelse og drift er det samme uanset estimationstilgangen, da disse omkostninger ikke afhænger af ICM-medarbejderens tidsforbrug.

Uanset hvilken tilgang der er anvendt til estimeringen af omkostningerne, ses det, at posten vedligeholdelse og drift af overgangsboligerne udgør over halvdelen af de samlede omkostninger pr. forløb. Dette kan både forklares af, at der generelt er høje udgifter forbundet med genetablering og indretning af hver af de midlertidige overgangsboliger, når en deltager flytter ud, og en ny deltager

⁵ I en af kommunerne har man allerede haft indrettede overgangsboliger til rådighed, mens udgifterne til boligerne i de to andre kommuner er blevet dækket af frivillige organisationer.

flytter ind, men også at de to kommuner, hvorfra tallene stammer, begge har oplevet hærværk og brand i deres overgangsboliger, hvilket har medført betydelige stigninger i omkostningerne.

Omkostningskategorien borgerrettede aktiviteter dækker over den tid, ICM-medarbejderen bruger på henholdsvis besøg hos borgeren og transporten forbundet hermed, kontakt i form af sms, e-mail eller opkald til borgeren samt koordinations- og samarbejds møder. Som nævnt ovenfor ses der variationer i omkostningerne til de borgerrettede aktiviteter. Disse ses både kommunerne imellem uanset estimationstilgang, og når der i hver enkelt kommune zoomes ind på variationen i omkostningerne estimeret ved hjælp af henholdsvis regnskabstal og tidsforbrug.

Tablet 7.2 Variation i omkostningerne til de borgerrettede aktiviteter pr. forløb. Kroner.

	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Gennemsnitlige omkostninger
Baseret på regnskabstal	53.369	74.202	53.342	60.304
Baseret på tidsforbrug	76.677	38.092	54.038	56.269
Gennemsnitlige omkostninger	65.023	56.147	53.735	58.287

Kilde: Omkostningsdata

I tabel 7.2 er opgjort de gennemsnitlige omkostninger baseret på henholdsvis regnskabstal og måling af tidsforbrug i de tre kommuner, der af hensyn til anonymiseringen i denne opgørelse er benævnt kommune A, B og C. Af tabel 7.2 ses det, at den regnskabsbaserede pris for ICM varierer mellem kr. 53.342 og kr. 74.202 pr. forløb, mens prisen baseret på tidsforbrug varierer mellem kr. 38.092 og kr. 76.677 pr. forløb mellem kommunerne. Denne variation er i vid udstrækning forventelig, idet man i kommunerne afprøver metoderne på forskellige måder og benytter metoderne over for forskellige målgrupper.

Forskellene udmønter sig konkret i en forskellig intensitet i forløbene, i ICM-medarbejderens uddannelsesmæssige baggrund, indsatsens varighed samt i forhold til, hvor ofte borgeren besøges, og hvor længe hvert besøg hos borgeren varer. Disse valg kan netop være udtryk for målgruppeforskelle. I en kommune har man eksempelvis valgt, at et ICM-forløb har en varighed på maksimalt seks måneder. Dette betyder, at flere borgere kan nå at modtage indsatsen i løbet af projektperioden, hvormed den regnskabsbaserede pris pr. forløb falder. I de to andre kommuner har man ikke valgt at lægge et loft på varigheden af indsatsen, hvilket har givet en gennemsnitlig forløbslængde på henholdsvis ti og ni måneder. Forskellen i de regnskabsbaserede omkostninger mellem disse to kommuner skal derfor særligt findes i, at man i den ene kommune har valgt, at ICM-medarbejderen kun skal varetage seks borgere ad gangen, mens denne i den anden kommune skal varetage otte borgere ad gangen.

Ses der på variationen mellem kommunerne i omkostningerne, der er baseret på tidsforbruget, kan disse dels forklares med varigheden af forløbet. Herudover kan forskellene blandt andet forklares ud fra, hvor meget tid ICM-medarbejderen forgæves bruger på at få kontakt til eller besøge borgeren, samt hvor stort et geografisk område overgangsboligerne er fordelt over. Som det fremgår af tabel 7.2 er de tidsbaserede omkostninger pr. forløb højst i kommune A, hvor der generelt er en forholdsvis høj forløbsvarighed, pga. udfordringer med at skaffe de permanente boliger til indsatsen. Der er i denne kommune også blevet brugt mere tid på kontakt til borgeren og på koordinations- og samarbejdsopgaver sammenlignet med de to andre kommuner. I kommune C har ICM-medarbejderen brugt forholdsvis meget tid på transport, fordi overgangsboligerne har været fordelt over hele kommunen, mens overgangsboligerne i kommune B har været placeret i samme bygning, ligesom

ICM-medarbejderen fysisk har haft arbejdsplads i samme bygning. Dette har dermed betydet, at der har været brugt meget få ressourcer på transport eller forgæves besøg i denne kommune.

Sidst men ikke mindst ses det, at der er store forskelle mellem regnskabsbaserede omkostninger og omkostningerne beregnet på baggrund af det indberettede tidsforbrug i kommune A og B. Da det ikke har været muligt at få disse variationer valideret af kommunerne, har vi vurderet, at der ikke kan gives en fyldestgørende forklaring herpå.

Litteratur

Benjaminsen, L (2017): *Hjemløshed i Danmark 2017. National kortlægning*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Padgett, D., B. Henwood & S. Tsemberis (2016): *Housing First. Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives*. New York City: Oxford University Press.

Rambøll & SFI (2013): *Hjemløsestrategien. Afsluttende rapport*. København: Rambøll & SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Rambøll & VIVE (2018): *En helhedsorienteret og tidlig indsats mod hjemløshed blandt unge og unge i risiko for hjemløshed – Evalueringsrapport*. København: Rambøll og VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Tsemberis, S. (2010): *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*. Minneapolis, MN: Hazelden Press.

**VIDEN I
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD