

Til
Socialstyrelsen

Dokumenttype
Midtvejsevaluering

Dato
Maj 2017

AFPRØVNING AF MIDLERTIDIGE OVER- GANGSBOLIGER MED ICM-BOSTØTTE TIL UNGE HJEMLØSE

Midtvejsevaluering



AFPRØVNING AF MIDLERTIDIGE OVERGANGSBOLIGER MED ICM-BOSTØTTE TIL UNGE HJEMLØSE MIDTVEJSEVALUERING

INDHOLD

1.	INDLEDNING	1
1.1	Baggrund	2
1.2	Helhedsorienteret indsats mod hjemløshed blandt unge	3
1.3	Model for overgangsboliger til de mest udsatte unge i hjemløshed	3
1.4	Fokus i midtvejsevalueringen	4
1.5	Datagrundlaget	5
1.6	Læsevejledning	6
2.	MODELLEN	7
2.1	Den generiske model	7
2.2	Kommunernes etablering af boligerne	9
2.3	Kommunernes forankring af den sociale støtte	11
2.4	Samarbejde og organisering	12
3.	MÅLGRUPPEN	14
3.1	Målgruppeprofil	15
3.2	Grænserne for modellens målgruppe – foreløbige erfaringer	17
4.	INDSATSEN	19
4.1	Enkel og hurtig adgang til bolig for de unge	19
4.2	ICM-bostøtte	22
4.3	Udredning og handleplan for den videre støtte	25
4.4	Etablering af permanent boligløsning	27
5.	SAMMENFATNING OG OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER	30

BILAG

Bilag 1: Øvrige tabeller

ISBN 87-89227-68-9

1. INDLEDNING

Formålet med projektet *Afprøvning af midlertidige overgangsboliger med ICM-bostøtte til unge hjemløse* (herefter model for overgangsboliger) er at afprøve en ny model for indsatsen til de mest udsatte, hjemløse unge. De midlertidige overgangsboliger skal være et alternativ til traditionelle § 110-boformer, så de unge ikke skal opholde sig på herberg eller forsorgshjem, hvor miljøet ofte er hårdt og vanskeligt for unge hjemløse at opholde sig i. I stedet kan de unge få ophold i den midlertidige overgangsbolig med tilknyttet ICM-bostøtte (Individual Case Management) i op til seks måneder, mens der arbejdes på dels at finde en permanent bolig, dels at udrede de unges støttebehov. Gennem modellen får kommunerne mulighed for at give en tidlig og målrettet indsats, der kan støtte de mest udsatte hjemløse unge i at komme ud af hjemløshed og på sigt opnå samme muligheder for et liv med bolig, uddannelse og beskæftigelse som andre unge.

Målgruppen for midlertidige overgangsboliger er unge i alderen 18-24 år med betydelige sociale problemer og betydeligt behov for social støtte for at kunne komme ud af hjemløshed. De unge i målgruppen er derfor de mest udsatte blandt unge i hjemløshed, som kommunerne har vanskeligt ved at etablere og fastholde kontakt til.

Projektet skal bidrage med viden om modellen som et konkret redskab til kommunernes indsats til de mest udsatte hjemløse unge. Modellen udvikles og afprøves i fire kommuner: Esbjerg, København, Horsens og Randers. Det er målet, at mellem 100-120 unge i projektperioden får midlertidigt ophold i en overgangsbolig med ICM-bostøtte og efterfølgende flytter i egen, permanent bolig. De fire kommuner har forpligtet sig til i projektperioden at tilvejebringe de boliger, der anvendes som overgangsboliger i projektet, og de permanente boliger, som de unge flytter ind i efter opholdet i overgangsboligen. Projektets konkrete målsætninger er beskrevet i Boks 1-1.

Boks 1-1: Projektets målsætninger

Målene for projektet er, at:

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

For de enkelte unge, der får ophold i en overgangsbolig, er målene, at:

- De unge har fået en mere stabil situation og en relation til ICM-bostøttemedarbejderen.
- De unge er udredt og i samarbejde med de professionelle har 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 gennem en målrettet social bostøtte (ICM) har opnået basale sociale kompetencer til at kunne bo selv og fastholde egen bolig.
- De unge gennem målrettet social støtte har 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 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.

På organisatorisk niveau er målene, at:

- Indsatsen er forankret i kommunens øvrige indsatser og tilbud til målgruppen af unge hjemløse borgere.
- 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 unge hjemløse borgere, 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 hjemløse borgere.

Projektet løber fra januar 2016 til juni 2018, med en pilotfase fra januar til august 2016 og en afprøvningsfase i resten af projektperioden fra august 2016 til juni 2018. Denne rapport udgør en midtvejsevaluering af udviklings- og afprøvningsprojektets model for overgangsboliger. Ifølge tidsplanen og modelbeskrivelsen skulle kommunerne på nuværende tidspunkt være i gang med at starte den 3. runde af forløb, hvor unge flytter ind i overgangsboligerne. Der er imidlertid færre unge i projektet end forventet, hvilket bl.a. skyldes, at nogle af kommunerne har oplevet udfordringer med at etablere en permanent boligløsning for de unge i overgangsboligerne. De konkrete implementeringsudfordringer, som ligger til grund for det lavere antal forløb i projektet indtil nu, uddybes nærmere i kapitel 4.

1.1 Baggrund

Hjemløsestrategiens indsatser er baseret på Housing First-tilgangen, der betoner vigtigheden af tidligt i et indsatsforløb at få skabt en stabilisering af boligsituationen. Den ustabile boligsituation i sig selv er en væsentlig barriere for, at borgeren kan få hjælp til andre sociale og helbredsrelaterede problemer, og at en recovery-proces kan finde sted¹. Housing First-tilgangen lægger også vægt på, at der samtidig med stabiliseringen af boligsituationen gives en intensiv og fleksibel social støtte, der er tilpasset den hjemløse borgers ofte komplekse støttebehov. Housing First-tilgangen gør således op med den tidligere fremherskende tilgang til hjemløshed med fokus på boligparathed, der lagde vægt på, at den hjemløse borger først skulle være parat til at bo i egen bolig, før der blev tilbudt en bolig.

I Hjemløsestrategien (2009-2013) var det et særligt politisk og socialfagligt mål, at unge hjemløse skulle have mulighed for at undgå ophold på de traditionelle hjemløseboformer (§ 110-boformerne, dvs. herberg og forsorgshjem), da der her typisk er et miljø, hvor en stor del af beboerne har svære psykosociale problemer, herunder misbrugsproblemer. Dette miljø kan være vanskeligt at være i for udsatte unge og kan være med til at fastholde de unge i en ustabil livssituation. Under Hjemløsestrategien var der flere projekter, der særligt havde fokus på de hjemløse unge, 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 hjemløse unge. 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 viser dog også, at der er en række særlige udfordringer forbundet med hjemløshed blandt unge. For hjemløse unge 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 tale om en overgang fra børne-/ungeindsatsen til udsatte voksenområdet og/eller beskæftigelsesområdet. Mange 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 hjemløse unge 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.

Derudover viser de nationale hjemløsetællinger, at der er sket en kraftig stigning i antallet af hjemløse unge fra 2009 og frem, hvilket viser behovet for et særskilt fokus på unge i hjemløshed. Ved hjemløsetællingen i uge 6, 2009, blev der registreret 633 hjemløse unge mellem 18 og 24 år, mens der ved tællingen i uge 6, 2015 blev registreret 1.172 hjemløse unge i denne aldersgruppe. Hjemløsetællingen viser også, at halvdelen af de hjemløse unge opholder sig midlertidigt hos familie og venner, hvilket er en højere andel end i de øvrige aldersgrupper.²

¹ Rambøll og SFI (2017) *Housing First i Danmark – Evaluering af Implementerings- og Forankringsprojektet i 24 kommuner*, s. 10.

² Benjaminsen og Christensen (2015) *Hjemløshed i Danmark 2015. National kortlægning*. København: SFI, rapport 15:35.

1.2 Helhedsorienteret indsats mod hjemløshed blandt unge

Behovet for en særlig indsats målrettet de unge i hjemløshed var baggrunden for, at projekt *Helhedsorienteret indsats mod hjemløshed blandt unge* (herefter Unge Hjemløseprojektet) blev igangsat. Unge Hjemløseprojektet, der foregår i perioden 2014-2017, har til formål at styrke indsatsen for de hjemløse unge ved at integrere og kombinere Housing First-tilgangen med samarbejdsmodellen "*Vejen til Uddannelse og Beskæftigelse*"³, som del af efterværnspakken.

Et centralt element i Unge Hjemløseprojektet er Samarbejdsmodellen, hvor myndighedssagsbehandlere varetager rollen som tætte koordinører for indsatsen og det tværfaglige samarbejde med 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 Unge Hjemløseprojektet er det således den samlede indsats, som afprøves, dvs. Housing First-tilgangen, Samarbejdsmodellen og bostøttemetoderne CTI⁴ og ICM.

Samarbejdsmodellen

Samarbejdsmodellen er central i Unge Hjemløseprojektet, men kan også anvendes i model for overgangsboliger, hvis de unge ønsker at indgå i et forløb med et tværfagligt team og en myndighedskordinator.

1.3 Model for overgangsboliger til de mest udsatte unge i hjemløshed

Kort efter Unge Hjemløseprojektet blev igangsat, viste det sig, at der blandt de hjemløse unge er en særlig gruppe af de mest udsatte hjemløse unge, 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, typisk med massive misbrugsproblemer, og som ofte overnatter 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 viser erfaringerne, at det er særligt vanskeligt at skaffe boliger til de unge hjemløse på baggrund af blandt andet mangel på billige boliger i kombination med de unges lavere betalingsevne. Ventetiden på en permanent billig bolig er væsentligt forlænget i langt de fleste kommuner, hvilket gør det vanskeligt at igangsætte et bostøtteforløb for hjemløse unge⁵.

De fire kommuner, der indgår i model for overgangsboliger, deltager alle også i Unge Hjemløseprojektet.

Model for overgangsboliger skal derfor ses i tilknytning til Unge Hjemløseprojektet, som har til formål at styrke indsatsen over for hjemløse unge ved at tilbyde en sammenhængende, koordineret indsats med tilhørende bostøtte. Overgangsboligerne er et tilbud, henvendt til de mest udsatte af de hjemløse unge, som har brug for hurtigt at blive hjulpet ud af den akutte hjemløshed med det formål at undgå, at de i lang tid opholder sig i akut hjemløshed.

I modellen for overgangsboliger tilbydes hjemløse unge ophold i en midlertidig overgangsbolig med tilknyttet ICM-bostøtte (Individual 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 i perioden. Samtidigt skaber 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

³ <https://socialstyrelsen.dk/>

⁴ Critical Time Intervention (CTI) er en case manager-funktion på samme måde som ICM-bostøtten, men CTI er tidsbegrænset til ni måneder.

⁵ Rambøll og SFI (2017) *Housing First i Danmark – Evaluering af Implementerings- og Forankringsprojektet i 24 kommuner*, s. 14-16.

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 har behov for at modtage støtte fra.

Table 1-1: Initiativer på hjemløshedsområdet forud for model for overgangsboliger

Initiativ	Centrale fund
<p>Hjemløsestrategien <i>Formålet er at afprøve Housing First-tilgangen og de evidensbaserede bostøttemetoder ICM og CTI i en dansk kontekst.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Housing First-tilgangen er en velegnet metode til at hjælpe hjemløse i bolig. • Der er behov for en særskilt indsats til hjemløse unge. • Der er behov for at tilpasse bostøttemetoderne ICM og CTI til hjemløse unge. • Akutboliger kan være et godt arbejdsredskab til at styrke indsatsen over for de mest udsatte hjemløse unge for at undgå ophold på herberg.
<p>Hjemløsetællingerne <i>Formålet er at estimere antallet af mennesker i hjemløshed i Danmark.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Der er generelt sket en kraftig stigning i antallet af unge hjemløse siden 2009. • 51 pct. af de unge hjemløse overnatter midlertidigt hos familie og venner (sofasovere). • 74 pct. af de hjemløse unge mellem 18 og 24 år er mænd, mens 26 pct. er kvinder. • 47 pct. af de hjemløse unge har en psykisk sygdom, og 61 pct. har en misbrugsproblematik. 23 pct. af de unge hjemløse har hverken en misbrugsproblematik eller en psykisk sygdom.
<p>Unge Hjemløseprojektet <i>Formålet er at afprøve Housing First-tilgangen og en helhedsorienteret social indsats til unge i hjemløshed eller risiko for hjemløshed.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Det er vanskeligt at etablere og vedligeholde kontakt til de mest udsatte hjemløse unge. • Det er vanskeligt at skabe rammerne for, at de mest udsatte hjemløse unge kan blive ordentligt udredt og få den rette sociale støtte. • Der er behov for en særskilt indsats til de mest udsatte hjemløse unge. Indsatsen skal sikre hurtig stabilisering af de unges boligsituation og massiv social støtte.

1.4 Fokus i midtvejsevalueringen

Afprøvningen af modellen går fra januar 2016 til juni 2018, og kommunerne er således stadig i gang med at implementere og afprøve modellen. Midtvejsevalueringen har derfor primært fokus på kommunernes erfaring med etableringen af modellen (dvs. de unges veje ind i overgangsboligerne og opholdet i overgangsboligerne), mens der i mindre grad er erfaringer med, at de unge etableres i permanent bolig. Midtvejsevalueringen kan derfor heller ikke belyse de mere langsigtede resultater for de unge, fx hvor mange af de unge der fastholder den permanente bolig, om de styrker deres ressourcer og funktionsniveau på længere sigt og kommer nærmere mulighederne for uddannelse og beskæftigelse.

Midtvejsevalueringen fokuserer på kommunernes første erfaringer med implementering af modellen og belyser med udgangspunkt heri følgende evalueringsspørgsmål:

Boks 1-2: Midtvejsevalueringens hovedspørgsmål

Virker modellen for midlertidige overgangsboliger med ICM-bostøtte til unge hjemløse efter hensigten?

- Er det den rigtige målgruppe af unge, der kommer i overgangsboliger?
- Har de unge en enkel og hurtig adgang til at komme i overgangsboligen?
- Giver opholdet i overgangsboligerne mulighed for at etablere kontakt og relation til de unge?
- Er det muligt under opholdet i overgangsboligen at foretage en udredning af deres støttebehov og påbegynde handleplansarbejdet?
- Bliver der etableret en permanent boligløsning og bygget bro til andre aktører og indsatser, som de unge har behov for at modtage støtte fra?

Projektets slutevaluering gennemføres i 3. kvartal 2018, hvor projektets samlede resultater belyses i forhold til de opstillede målsætninger i boks 1-1. Ved projektets afslutning vil der være tilstrækkelig viden og erfaring fra kommunernes afprøvning til at vurdere modellen i forhold til de opstillede målsætninger.

1.5 Datagrundlaget

I dette afsnit beskriver vi datagrundlaget for midtvejsevalueringen af model for overgangsboliger. Midtvejsevalueringen bygger på data fra:

- Individindberetning
- Fidelitetsmålinger
- Telefoninterviews med projektledere
- Kvalitative interviews fra casebesøg.

Individindberetningen foretages løbende af bostøttemedarbejderne og fidelitetsdata indberettes af projektlederne hvert halve år. De kvalitative interviews er gennemført på casebesøg i de fire kommuner forud for midtvejsevalueringen, og der er gennemført telefoninterviews med projektlederne hvert kvartal.

Individdata

Formålet med individdokumentationen er at dokumentere de unges forløb i 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. ICM-bostøttemedarbejderne besvarer spørgsmålene for de unge i indsatsen:

- A. Ved indflytning i midlertidig overgangsbolig
- B. Ved overgangen til permanent bolig (eller anden boligsituation efter overgangsboligen)
- C. Seks måneder efter overgangen fra den midlertidige overgangsbolig.

Der gennemføres desuden en kort opfølgende måling på den unges boligsituation og sociale støtte 12 måneder efter overgangen fra overgangsbolig til permanent bolig.

I midtvejsevalueringen indgår de to første målinger, dvs. målingen ved indflytning i overgangsboligen (33 unge) og målingen ved overgang til permanent bolig/anden boligsituation (18 unge). Der er ikke et tilstrækkeligt antal unge, som har indgået i model for overgangsboliger længe nok til, at vi i midtvejsevalueringen kan rapportere på opfølgningsmålingerne 6 måneder og 12 måneder efter overgangen. Dette vil indgå i slutevalueringen.

Fidelitetsdata – Hvor loyalt har kommunerne implementeret indsatsen?

Fidelitetsdata giver et billede af, hvor loyalt kommunerne arbejder med model for overgangsboliger. Hvert halve år gennemfører projektlederne en fidelitetsmåling, hvor de vurderer, hvor loyalt der arbejdes med modellen ud fra en række parametre. Projektlederne kan udfylde skemaet sammen med bostøttemedarbejderne eller på baggrund af en drøftelse med dem om implementeringen af modellen. Fidelitetsmålingen består af fem moduler:

1. Et modul, der beskriver fideliteten vedrørende opholdet i overgangsboligen
2. Et modul, der beskriver fideliteten omkring 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.

I midtvejsevalueringen fremhæver vi blot de mest centrale resultater fra fidelitetsmålingen, der illustrerer implementeringsudfordringer, som har betydning for erfaringer og resultater i projektet indtil nu. Slutevalueringen vil indeholde en mere uddybet gennemgang af projektledernes vurdering af fidelitet i projektet.

Telefoninterviews med projektledere

Ud over fidelitetsmålingsredskabet foretages der hvert kvartal tematiserede kvalitative interviews med projektlederne i de fire kommuner. Disse interviews foregår som telefoninterviews. De kvalitative interviews har til formål løbende at følge implementeringen af indsatsen og fideliteten kvalitativt, herunder at få en uddybende forståelse af, hvad der er fremmende eller hæmmende faktorer for implementeringen og for fideliteten af indsatsen i den enkelte kommune.

Casebesøg og interviews

Der er gennemført casebesøg i de fire kommuner forud for midtvejsevalueringen. Her har vi interviewet projektledere og nøglepersoner i kommunerne samt nogle af de unge, som har indgået i model for overgangsboliger. Der er gennemført interviews med i alt 20 nøglepersoner og ni unge. Ud over projektlederne er der gennemført interviews med projektejere/forvaltningsledere, bostøttemedarbejdere, 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 samarbejdskonstellationer, der har været indgået mellem forvaltninger og øvrige aktører.

1.6 Læsevejledning

Midtvejsevalueringen indeholder foruden indledningen følgende kapitler:

Kapitel 2 Modellen: Beskriver den generiske model for overgangsboliger, som afprøves, og hvordan denne model konkret er forankret i de fire kommuner. Belyser endvidere de foreløbige erfaringer med at forankre modellen lokalt, herunder de organisatoriske drivkræfter og barrierer for implementering af modellen.

Kapitel 3 Målgruppen: Indeholder en karakteristik af de unge, som indgår i afprøvningen af model for overgangsboliger. I kapitlet belyser vi de foreløbige erfaringer med at opspore den rigtige målgruppe af unge for modellen, og hvilke grupper af unge der har behov for en mere intensiv indsats, end den der tilbydes i modellen.

Kapitel 4 Indsatsen: Kapitlet belyser indsatsen i overgangsboligerne og beskriver kommunernes arbejde med hvert af kerneelementerne i indsatsen, dvs. enkel og hurtig vej ind i overgangsboligen, ICM-bostøtten, udredning og handleplansarbejdet og tentative erfaringer med at etablere en permanent boligløsning med den rette støtte.

Kapitel 5 Sammenfatning og opmærksomhedspunkter: Opsummerer de væsentligste konklusioner fra midtvejsevalueringen og peger på fremadrettede opmærksomhedspunkter for den videre afprøvning af model for overgangsboliger.

2. MODELLEN

Modellen for midlertidige overgangsboliger med ICM-bostøtte til de mest udsatte hjemløse unge skal give mulighed for allerede tidligt i forløbet at skabe en stabilisering af boligsituationen i rammer, der så vidt muligt ligner en almindelig bolig. Derved skabes bedre forudsætninger for at opbygge en kontakt og en relation, der giver mulighed for at 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.

I dette kapitel beskriver vi den generiske model, dvs. den overordnede modelbeskrivelse for overgangsboliger, og hvordan modellen er organisatorisk forankret lokalt i kommunerne, der afprøver modellen.

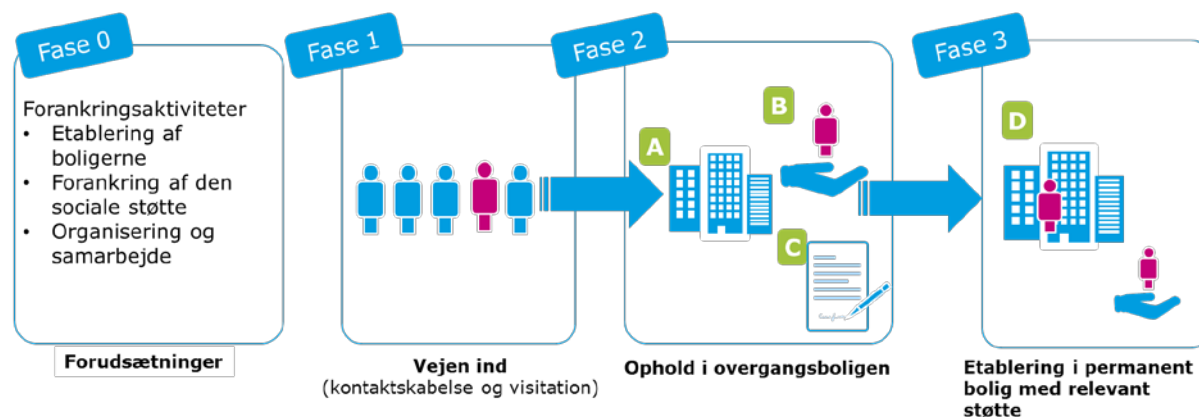
2.1 Den generiske model

Modellen og indsatsen til de unge består af 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. De fire kerneelementer er:

- A** Overgangsbolig som en enkel og hurtig adgang til bolig for de unge.
- B** ICM-bostøtte til stabilisering af situation, udvikling af ressourcer samt afklaring i forhold til sociale problematikker, uddannelse og beskæftigelse.
- C** En udredning samt en handleplan for den videre støtte, herunder i forhold til bolig, uddannelse, beskæftigelse samt øvrige behov.
- D** Hjælp til etablering af efterfølgende permanent boligløsning med den rette støtte, herunder fortsættelse af støtte til udvikling af ressourcer.

Herunder ses modellen for midlertidige overgangsboliger med ICM-støtte. Figuren viser faserne i modellen (0-3) og kerneelementerne i modellen (A, B, C og D).

Figur 2-1: Model for midlertidige overgangsboliger med ICM-bostøtte



De unge kan anvises til overgangsboliger med dags varsel med mulighed for ophold i op til seks måneder. Overgangsboligerne udgør således et afsæt for en kontakt- og tillidsskabende indsats som grundlag for 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. Målsætningerne nås derfor gennem et velfungerende organisatorisk samarbejde om over-

gangsboligerne, herunder samarbejde med myndighedssagsbehandler og ICM-bostøtte-medarbejder.

Det er en integreret del af modellen, at opholdet i overgangsboligen højst varer seks måneder, hvorefter kommunen er forpligtet til at tilbyde de unge en permanent boligløsning. 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 eller på herberg. Det vil sige, at det undgås, at de unge befinder sig i akut hjemløshed i perioden, indtil en permanent bolig bliver tilgængelig.

Med opholdet i overgangsboligen sker der en så tidlig stabilisering af boligsituationen som muligt, hvorved man kommer tæt på Housing First-modellens grundprincipper om at flytte i en permanent bolig med intensiv støtte i starten af et indsatsforløb. Det er det tidlige tilbud om overgangsboligen, der giver mulighed for at udrede den unges problematikker og at kunne arbejde med den unges sociale problemer i et recovery-perspektiv⁶. Med afsæt i opholdet i overgangsboligen skabes der mulighed for, at der kan arbejdes med at etablere en kontakt og relation til de unge samt igangsætte et socialt støtteforløb i form af ICM-bostøtten.

Tidsbegrænsningen betyder også, at der skal arbejdes målrettet med 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. Dette indebærer, at den kommunale boliganvisning må knyttes tæt til projektet, således at der gennem anvisningen kan skaffes et tilstrækkeligt antal boliger til de unge og inden for tidsrammen på de seks måneder.

Selvom der efter opholdet i overgangsboligen sker en overgang til en permanent bolig, er modellen ikke tiltænkt at være en udslnings- eller transitionsmodel. En udslningsmodel er således en model, hvor der lægges vægt på, at den unge først skal befinde sig i en form for træningslejlighed inden udflytning i permanent bolig. At der sker en overgang fra overgangsboligen til den permanente bolig spiller imidlertid ikke i sig selv en central rolle i udformningen af modellen for overgangsboligerne. Der er således snarere end optræning tale om, at det med opholdet i overgangsboligen er muligt at 'fremrykke' boligløsningen og hurtigt få stabiliseret boligsituationen for den unge. Dette skal ses i en kontekst, hvor der uden denne mulighed ville være betydelig ventetid forbundet med at flytte i bolig.

Kommunerne har gennem afprøvningsprojektet hver især forpligtet sig til at etablere 5-6 overgangsboliger. Når en ung er fraflyttet overgangsboligen, kan en ny hjemløs ung flytte ind i overgangsboligen. Da opholdet i overgangsboligen er af højst et halvt års varighed, og projektet strækker sig over ca. tre år, er det muligt at starte ca. 5-6 forløb i hver overgangsbolig i projektperioden. Således kan ca. 25-30 unge modtage indsatsen i hver af de fire kommuner, forudsat at det lykkes at få de unge i overgangsboligerne videre i permanent bolig. Den præcise længde af opholdet i overgangsbolig kan dog variere afhængigt af, om der er ventetid på boliger, der betyder, at der kan gå længere end et halvt år, før den permanente bolig er tilgængelig, og den unges ophold i overgangsboligen således bliver længere.

⁶ Housing First-tilgangen bygger på recovery-perspektivet, som indebærer en forståelse af, at borgeren kan "komme sig", selv efter massive sociale problemer. Se evt. Rambøll og SFI (2013): *Hjemløsestrategien – Afsluttende rapport: Sammenfatning*.

2.2 Kommunernes etablering af boligerne

Et kerneelement i indsatsen er boligdelen, der består af overgangsboligerne og de efterfølgende permanente boliger. Kommunerne har her 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 (Almenboliglovens §59, se boks 2.5) og samarbejdet mellem kommunen og boligforeningerne generelt. Det betyder, at der er forskelle i modellerne, bl.a. i forhold til overgangsboligernes karakter og i forhold til hvordan de efterfølgende permanente boliger tilvejebringes.

Boks 2-1: Overgangsboliger etableret i samarbejde med en NGO

I en kommune er der indgået samarbejde med en NGO, der driver et af byens herberger om at tilvejebringe de boliger, der benyttes som overgangsboliger. Der er stillet fem boliger til rådighed som overgangsboliger. De fem boliger udgør derfor § 110-pladser i selvstændige boliger, som er 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.

De permanente boliger til de unge efter opholdet i overgangsboligen skaffes i kommunen gennem den kommunale boliganvisning, hvor der er indgået aftale om, at boliganvisningen skal stille boliger til rådighed for indsatsen.

Boks 2-2: Overgangsboliger etableret i samarbejde med en boligforening

I en 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 hjemløse unge. Nogle af disse boliger benyttes som overgangsboliger i indeværende projekt, mens de resterende boliger bruges som akutboliger i kommunens øvrige indsats over for hjemløse unge. Det er en § 110-boform i kommunen, der har lejekontrakten på akutboligerne. 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. Der skaffes både boliger gennem de almene boligorganisationer og gennem privat udlejning. Kommunen anmoder de almene boligselskaber om lejligheder til de unge (efter anvisningsreglerne), men benytter ikke almenboliglovens generelle mulighed for at få stillet op til hver fjerde ledige almene bolig til rådighed for kommunal anvisning.

Boks 2-3: Overgangsboliger etableret som opgangsfællesskab

I en kommune adskiller boligmodellen for overgangsboliger sig fra de øvrige kommuner ved, at overgangsboligerne ligger samlet i én opgang i byens centrum. 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.

Der er blevet indgået en formel aftale med de 4 relevante boligorganisationer, om på skift at finde egne boliger til projektets unge. Ligeledes er der indgået en aftale om anvisning efter Almenboliglovens regler om kommunal anvisning, men kommunen benytter ikke almenboliglovens generelle mulighed for at få stillet op til hver fjerde ledige almene bolig til rådighed for kommunal anvisning. Det har vist sig, at det i praksis er meget svært at skaffe boligerne, da der er meget få ledige små billige boliger.

Boks 2-4: Overgangsboliger etableret som permanent bolig fra start gennem aftale med boligforeninger

I en kommune har det været muligt at etablere en anden konstruktion i forhold til indsatsens boligdel, 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 otte 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 regler om udslusningsboliger (se boks 2.6). Efter de seks måneder overgår boligens status til almindelige permanente vilkår, og kommunen anvender i den forbindelse anvisningsreglerne 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.

Boks 2-5: Almenboliglovens § 59 om kommunal boliganvisning

§ 59. Den almene boligorganisation skal efter kommunalbestyrelsens bestemmelse stille indtil hver fjerde ledige almene familiebolig til rådighed for kommunalbestyrelsen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver i kommunen. Anvisning sker på baggrund af en vurdering af den boligsøgendes behov og beboersammensætningen i den afdeling, den boligsøgende anvises til eller bor i på anvisningstidspunktet. Kommunen betaler lejen (boligafgiften) fra det tidspunkt, fra hvilket den ledige bolig er til rådighed for kommunalbestyrelsen, og indtil udlejning sker. Kommunen garanterer endvidere for boligtagerens opfyldelse af kontraktmæssige forpligtelser over for boligorganisationen til at istandsætte boligen ved fraflytning. Ændrer kommunen en beslutning om at råde over en bolig, som ikke er udlejet, skal lejen (boligafgiften) dog ikke betales ud over det tidspunkt, hvorfra en opsigelse ville have haft virkning.

Stk. 2. Boligorganisationen kan indgå aftale med kommunalbestyrelsen om at stille ledige familieboliger til rådighed for kommunalbestyrelsen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver i kommunen. Anvisning sker på baggrund af en vurdering af den boligsøgendes behov og beboersammensætningen i den afdeling, den boligsøgende anvises til eller bor i på anvisningstidspunktet. Reglerne i stk. 1 om kommunens betaling af leje og garanti for opfyldelse af boligtagerens forpligtelse til at istandsætte boligen ved fraflytning finder tilsvarende anvendelse ved anvisninger, der sker efter aftale i henhold til 1. pkt., samt ved anvisninger, som i øvrigt foretages af kommunalbestyrelsen.

Boks 2-6: Almenboliglovens § 63 om udslusningsboliger

§ 63. Den almene boligorganisation kan indgå aftale med kommunalbestyrelsen om at stille ledige almene familieboliger til rådighed for kommunalbestyrelsen med henblik på udlejning som udslusningsboliger, jf. stk. 2.

Stk. 2. En udslusningsbolig er en bolig, som udlejes til personer, der opholder sig i midlertidige boformer efter lov om social service §§ 107 eller 110, og som udlejes på de vilkår, der fremgår af § 4, stk. 3, i lov om leje af almene boliger.

Stk. 3. Kommunen betaler lejen (boligafgiften) fra det tidspunkt, fra hvilket den ledige bolig er til rådighed for kommunalbestyrelsen, og indtil udlejning sker. Kommunen garanterer endvidere for boligtagerens opfyldelse af kontraktmæssige forpligtelser over for boligorganisationen til at istandsætte boligen ved fraflytning. Opsiger udlejer lejekontrakten efter kommunalbestyrelsens anmodning, jf. § 4, stk. 3, 2. pkt., i lov om leje af almene boliger, betaler kommunen huslejen i perioden fra lejerens fraflytning, til genudlejning sker, dog ikke ud over det tidspunkt hvorfra en opsigelse ville have haft virkning efter § 88 i lov om leje af almene boliger. Ændrer kommunalbestyrelsen beslutning om at råde over en bolig, som ikke er udlejet, skal lejen (boligafgiften) ikke betales ud over det tidspunkt, hvorfra en opsigelse ville have haft virkning.

2.3 Kommunernes forankring af den sociale støtte

Det andet kerneelement i modellen er ICM-bostøtten.⁷ 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. ICM-bostøtte kan gives efter servicelovens § 85, eller efter servicelovens § 110 (se boks 2-7). I de fire kommuner, som afprøver modellen er ICM-bostøtten forankret i servicelovens § 110.

Opholdet i overgangsboligen og ICM-støtten skal ses i en tæt sammenhæng, hvor den tætte 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.

Boks 2-7: Serviceloven § 85 og § 110

§ 85. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

§ 110. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp.

ICM-bostøtte

Med ICM-bostøtte er der mulighed for en høj intensitet af støtten – med en maksimal case load på otte borgere pr. ICM-medarbejder. Det defineres ikke på forhånd, hvad borgerne må modtage hjælp til. Det betyder, at der kan gives en fleksibel støtte, der hurtigt kan skrues op og ned i intensitet, afhængigt af borgerens behov, ligesom bostøttemedarbejderen kan støtte borgeren i det, som borgeren oplever at have mest behov for hjælp til.

Ligesom der er variation mellem kommunerne i forhold til boligdelen, er der også variation i udformningen og organiseringen af ICM-bostøtten. En væsentlig forskel gælder **varigheden** af ICM-bostøtten. I to af kommunerne 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 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 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. Der gives således ICM-støtte til de første seks måneder af de unges ophold i boligen. Derefter er der mulighed for, at den unge overgår til § 85-bostøtte, hvis der er behov, eller at den unge tilkøbes støtte fra et korps af frivillige, der er tilknyttet indsatsen.

Det fremgår derfor af projektlederens fidelitetsmålinger, at projekterne i nogle af kommunerne er mindre metodelojale, når det kommer til, at ICM-støtten gives så længe, borgeren vurderes at have behov for støtte (jf. tabel 5-4 i bilag 1). En mulig forklaring herpå er, at der 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 egen permanent bolig. En foreløbig erfaring fra de tre af de fire kommuner, hvor der sker en overgang til en anden bolig er, at der også er brug for ICM-støtte omkring denne overgang, og i en tid bagefter, for at støtte den unge med at komme på plads i den permanente bolig. Der er dog endnu flyttet forholdsvis få unge ud i de permanente boliger, ligesom de endnu ikke har boet der så længe. Det vil således

⁷ ICM-metoden er generelt beskrevet i manual for ICM-metoden: <https://socialstyrelsen.dk/filer/voksne/hjemloshed/intensive-case-management-icm-manual-september-2015.pdf>.

være et fokuspunkt ved den endelige evaluering, hvor længe der er behov for at fortsætte ICM-støtten.

Der er også forskel mellem kommunerne på, hvor bostøttemedarbejderne er **forankret**. I to af kommunerne er bostøttemedarbejderne forankret i en kommunal enhed. I en anden kommune er bostøttemedarbejderne forankret på en § 110-boform drevet af en NGO, mens bostøttemedarbejderne i den sidste kommune er forankret på en kommunal boform, der særligt har hjemløse unge som målgruppe. Der er ikke observeret nogen væsentlige forskelle på bostøttens udformning og udførelse, afhængigt af hvor bostøtten er forankret. Det er formentlig udtryk for, at der fra alle projektledernes side (i alle de fire kommuner) har været et tæt fokus på at følge ICM-metoden og Housing First-tilgangens generelle principper om fleksibilitet og et borgercentreret fokus i støtten.

2.4 Samarbejde og organisering

Ud over udformningen af boligdelen og ICM-støtten handler en væsentlig del af modellens implementering 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 hhv. job- og ydelsescentre om bevilling af indskudslån og om at forebygge og undgå sanktioner i de sociale ydelser, hvis den unge ikke overholder en aftale med jobcentret. Her er der gode eksempler i kommunerne på velfungerende samarbejdsaftaler, hvor der er aftalte procedurer for kontakten mellem socialområdet og jobcentre/ydelsescentre om de borgere, der får tilbudt en overgangsbolig.

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 eventuelle uenigheder hurtigt kan afklares på ledelsesplan. Det er også erfaringen, at det er vigtigt, 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 særbehandle de hjemløse unge. Det er fx erfaringen, 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 boligtilbudet 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. Erfaringen viser, at det er vigtigt 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 desuden, at der også er god økonomi for kommunen i at sikre en smidig procedure omkring indskudslåne, da alternativet kan være et herbergophold med en udgift på fx 30.000 kr. om måneden.

Samarbejdsaftalerne gælder også procedurer i forhold til at håndtere forestående sanktioner i kontanthjælpen, 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 huslejen, 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 også blandt de fire kommuner eksempler på, at det ikke er lykkedes at indgå de fornødne samarbejdsaftaler, blandt andet fordi der fra beskæftigelsessystemet ikke har været den fornødne lydhørhed og vilje til at særbehandle de hjemløse unge. Fraværet af sådanne samarbejdsaftaler og procedurer betyder, at det til tider giver vanskeligheder i forhold til 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 el.lign. I en af kommunerne, hvor der ikke er indgået sådanne samarbejdsaftaler, fordi det ikke har været muligt, er det i flere tilfælde sket, at et boligtilbud er gået tabt, enten pga. at indskudslån ikke er bevilget, eller at sagsbehandlingen har taget for lang tid.

En anden væsentlig samarbejdsflade er mellem kommunen og boligforeningerne. Her er der 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).

3. MÅLGRUPPEN

I dette kapitel beskriver vi de unge, som har indgået i model for overgangsboliger på nuværende tidspunkt. Formålet med kapitlet er at belyse, om de unge, der indgår i kommunernes afprøvning af model for overgangsboliger, tilhører den målgruppe af unge, som modellen er tiltænkt. Målgruppen for modellen er beskrevet i boksen nedenfor.

Boks 3-1: Målgruppebeskrivelse

Målgruppen for midlertidige overgangsboliger er unge i alderen 18-24 år med betydelige sociale problemer og betydeligt behov for social støtte for at kunne komme ud af hjemløshed. De unge i målgruppen er derfor blandt de mest udsatte blandt unge i hjemløshed, som kommunerne har vanskeligt ved at etablere og fastholde kontakt til.

Desuden er det formålet med afprøvningen at opnå viden om grænserne for modellen, herunder om der fx er nogle grupper af unge i hjemløshed, som modellen i mindre grad egner sig til. I kapitlet belyser vi derfor også kommunernes foreløbige erfaringer med modellens anvendelighed i forhold til forskellige målgrupper af unge.

Der er på nuværende tidspunkt 33 unge, som er startet i et forløb i model for overgangsboliger. Heraf har 18 unge gennemgået overgangen fra overgangsbolig til permanent bolig eller anden boligsituation. Målgruppeprofilen i kapitlet her baserer sig på data om de 33 unge, som er opstartet i forløbet, og som der findes en opstartsmåling for. Beskrivelsen af de unge baserer sig endvidere på interviews med ICM-bostøttemedarbejdere og projektledere i de fire kommuner.





For at kunne give et billede af, om de unge i overgangsboligerne kan siges at høre til den mest udsatte gruppe af unge hjemløse, sammenligner vi de unge i overgangsboligerne med de hjemløse unge i Unge Hjemløseprojektet⁸.

⁸ I Unge Hjemløseprojektet er der to målgrupper: 1) Målgruppen af unge, som er hjemløse og 2) målgruppen af unge, som er i risiko for hjemløshed. Vi sammenligner her kun med gruppen af unge i hjemløshed, dvs. vi ser kun på de unge, som ikke har egen bolig, når forløbet i Unge Hjemløseprojektet påbegyndes. Her er der tale om 214 unge. Vi sammenligner med tallene fra midtvejsevalueringssrapporten *En styrket sammenhængende og helhedsorienteret indsats mod hjemløshed blandt unge, med særligt fokus på forebyggelse og tidlig indsats – Ungeprojektet, SFI og Rambøll, 2016*: <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/midtvejsevaluering-af-projekt-unge-hjemlose-2014-2017-en-styrket-sammenhaengende-og-helhedsorienteret-indsats-mod-hjemloshed-blandt-unge-med-saerligt-fokus-pa-forebyggelse-og-tidlig-indsats-ungeprojektet>.

3.1 Målgruppeprofil

Figuren nedenfor viser en målgruppeprofil for de unge i overgangsboligerne sammenlignet med de unge i Unge Hjemløseprojektet. Målgruppen beskrives nærmere nedenfor og datagrundlaget for figuren er uddybet i Bilag 1: Øvrige tabeller.

Figur 3-1: Målgruppeprofil – sammenligning mellem unge i overgangsboliger og unge i Unge Hjemløseprojektet

	Model for overgangsboliger	Unge Hjemløseprojektet
 Problemer med at varetage økonomi Problemer med at varetage dagligdagsfunktioner	51 %	36 %
	63 %	54 %
 Kønsfordeling (kvinder) Gennemsnitsalder	42 %	38 %
	22 år	21 år
 Psykiatrisk diagnose Psykiske problemer Hashmisbrug dagligt	19 %	40 %
	87 %	89 %
	41 %	11 %
 Problemer med at benytte behandlingssystem Svagt socialt netværk	30 %	14 %
	42 %	36 %

Kilde: Model for overgangsboliger, indviddokumentation ved første måling (n=33), Unge Hjemløseprojektet, indviddokumentation for unge uden bolig ved første måling (n=214).

Målgruppeprofilen i figuren viser, at de unge i overgangsboligerne i højere grad end de øvrige unge hjemløse har **vanskeligheder** ved at varetage deres egen **økonomi** og varetage øvrige **dagligdagsfunktioner** (fx vaske op, gøre rent, købe ind osv.). Bostøttemedarbejderne fortæller, at de unges vanskelighed ved at varetage deres økonomi fx kommer til udtryk ved, at mange af de unge har gæld og mangler penge sidst på måneden. For flere af de unge mænd indebærer det småkriminalitet, det kan fx være at stjæle en knallert og sælge den videre. For flere af de unge kvinder indebærer det gråzoneprostitution, hvor seksuelle ydelser byttes for fx husly, tøj eller middage, og for enkelte af de unge kvinder indebærer det direkte prostitution for at tjene penge sidst på måneden.

Figuren viser, at der er en lidt større andel **kvinder** i overgangsboligerne end i den gruppe af hjemløse unge, som indgår i Unge Hjemløseprojektet. Det er vigtigt at være opmærksom på, at det blot er en forskel på fire procentpoint, og antallet af unge i model for overgangsboliger er relativt lille. Der er derfor en usikkerhed forbundet med denne forskel, som betyder, at forskellen kan udligne sig frem mod slutevalueringen, når flere unge har indgået i model for overgangsboliger. Flere af projektlederne fortæller dog, at de med overgangsboligerne oplever at have opsporet unge kvinder, som de ellers ikke ville se på de traditionelle § 110-boformer. Dette kan være et udtryk for, at de udsatte hjemløse unge kvinder i mindre grad end de unge mænd benytter sig af etablerede tilbud, fx at de ikke opsøger herbergerne (§ 110-boformerne), og at de netop har brug for andre typer tilbud for at føle sig trygge. Dette modsvarer erfaringerne fra Hjemløsestrategien, som viste, at en del hjemløse kvinder, og særligt unge kvinder, forsøger at undgå ophold på boformerne, hvor der typisk er en høj andel mandlige beboere og et miljø med mange rus-middelpolitikker.

I forhold til de unges psykiske helbred og misbrugsproblematikker viser målgruppeprofilen, at de unge i overgangsboligerne har mere komplekse støttebehov. De unge i overgangsboligerne vurderes i samme grad som de unge i Unge Hjemløseprojektet at have psykiske lidelser, men de har i langt lavere grad fået diagnosticeret psykiatriske problemstillinger. Bostøttemedarbejderne fortæller, at dette er et udtryk for, at de unge i overgangsboligerne ikke tidligere er blevet **psykiatrisk udredt**. Denne forklaring understøttes af, at de unge i overgangsboligerne i højere grad vurderes til at have vanskeligheder ved at benytte det etablerede behandlingssystem (fx psykiatri og misbrugsbehandling) end de øvrige unge hjemløse. Dette tegner et billede af unge i hjemløshed, som i mindre grad har haft en tæt tilknytning til det etablerede behandlings- og støtte-system.

De unge i overgangsboligerne har mere **massive misbrugsproblematikker** end de unge i Unge Hjemløseprojektet. Figuren ovenfor viser, at det er 41 pct. af de unge i overgangsboligerne, der har misbrug af hash, hvor de dagligt optræder påvirket, hvilket gør sig gældende for 11 pct. af de unge i Unge Hjemløseprojektet. Samme billede tegner sig, når vi ser på de unges misbrugsproblematik i forhold til stoffer, hvor 16 pct. af de unge i overgangsboligerne optræder påvirkede dagligt, når indsatsen igangsættes, hvilket gør sig gældende for 3 pct. af de unge i Unge Hjemløseprojektet (jf. Tabel 5-4 i Bilag 1). Bostøttemedarbejderne i overgangsboligerne fremhæver dog i de kvalitative interview, at når de lærer de unge at kende, gør det sig gældende, at stort set alle de unge har et misbrug.

De unge i overgangsboligerne er i gennemsnit en smule **ældre** end de unge i ungeprojektet, idet gennemsnitsalderen er 22 år for de unge i overgangsboligerne og 21 år for de unge i ungeprojektet. En forklaring på dette kan være, at målgruppen for overgangsboligerne er unge, der i nogen tid ikke har haft den fornødne kontakt med andre støtte- og behandlingsindsatser og først kommer i kontakt med det kommunale støttesystem efter nogen tid.

Denne forklaring understøttes af, at hovedparten af de unge i overgangsboligerne ikke er udredt, når de flytter ind i overgangsboligerne. Som det fremgår af tabellen nedenfor, har størstedelen af de unge (24 ud af 33) ikke fået foretaget en udredning ved den første måling, dvs. ved indflytning i overgangsboligen. Af disse unge er det blot tre ud af 24, der er i gang med at få foretaget en udredning, når de flytter ind i overgangsboligen (se Tabel 5-12 i Bilag 1). Det er altså 20 ud af 33 (svarende til ca. 60 pct.) af de unge i overgangsboligerne, som hverken har en udredning eller er i gang med en udredning, når de flytter ind i overgangsboligen.

Tabel 3-1: Status på udredning ved indflytning i overgangsboligen

Har den unge fået foretaget en udredning?	Ved indflytning i overgangsboligen	
	Antal	Pct.
Har fået foretaget en udredning	8	25
Ikke fået foretaget en udredning	24	72
Ved ikke	1	3
I alt	33	100

Kilde: Overgangsboliger, individindberetning, første måling.

Målgruppeprofilen peger på, at de unge i overgangsboligerne har et mere komplekst støttebehov end de unge i Unge Hjemløseprojektet, og tabellerne ovenfor viser, at de unges støttebehov ikke er udredt, når de starter forløbet og flytter ind i overgangsboligerne. Samtidig er det næsten en fjerdedel af de unge (8 ud af 33), som ikke har en handleplan, når de flytter ind i overgangsboligerne (jf. tabel 3-2 nedenfor). Det er netop et kerneelement i modellen, at der i overgangsboligen er fokus på at påbegynde udrednings- og handleplansarbejdet for de unge hjemløse med betydelige sociale problemer, som kommunerne ellers har vanskeligt ved at etablere og fastholde kontakt til, og resultater indikerer derfor, at kommunerne opsporer de unge, som er i målgruppen for modellen.

Tabel 3-2: Status på handleplan ved indflytning i overgangsboligen

Har den unge på nuværende tidspunkt en § 141-handleplan eller er blevet tilbudt en?	Ved indflytning i overgangsboligen	
	Antal	Pct.
Ja, en § 141-handleplan er under udarbejdelse	8	24
Ja, den unge har en fælles koordinerende plan med et helhedsorienteret sigte, enten i form af en § 141-handleplan eller som et mål- og aftaleskema	13	39
Nej, den unge har ikke en § 141-handleplan, men er blevet tilbudt en handleplan inden for de seneste tre måneder og har ikke modtaget tilbuddet	5	15
Nej, den unge har ikke en § 141 handleplan og er ikke blevet tilbudt en handleplan inden for de seneste tre måneder	3	9
Ved ikke	1	3
I alt	33	100

Kilde: Overgangsboliger individindberetning første måling.

3.2 Grænserne for modellens målgruppe – foreløbige erfaringer

Erfaringerne fra Hjemløsestrategien viser, at Housing First-tilgangen virker for hovedparten af de borgere, der får en boligløsning med den rette sociale støtte, idet ca. ni ud af 10 borgere formår at fastholde boligen. Der er dog også en mindre andel borgere i hjemløshed, som på trods af intensiv bostøtte ikke formår at fastholde boligen og har brug for et andet tilbud, fx et botilbud⁹.

Det er et kerneelement i model 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 model 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 model for overgangsboliger. Det gælder særligt for hjemløse 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, fordi der fx kan være bekymring for overdosis hos massivt misbrugende unge, og der fx er behov for specialiseret faglig viden til at håndtere unge med psykotiske symptomer. Nogle projektledere fortæller, at det også gælder hjemløse unge med massive kriminalitetsproblemer fx med tilhørende bandeproblematikker. 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.

I slutevalueringen følger vi nærmere op på, hvad der kendetegner de unge, som profiterer af modellen, og hvilke problematikker blandt unge hjemløse der kræver andre tilbud end model for overgangsboliger.

⁹ Rambøll og SFI (2013): *Hjemløsestrategien – Afsluttende rapport: Sammenfatning.*

Boks 3-2: Servicelovens § 141 om handleplan for indsatsen

§ 141. Når der ydes hjælp til personer under folkepensionsalderen, jf. § 1 a i lov om social pension, efter afsnit V, skal kommunalbestyrelsen som led i indsatsen skønne, om det er hensigtsmæssigt at tilbyde at udarbejde en handleplan for indsatsen, jf. dog stk. 2 og 6. Ved denne vurdering skal der tages hensyn til borgerens ønske om en handleplan samt karakteren og omfanget af indsatsen.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde at udarbejde en handleplan, når hjælpen ydes til

- 1) personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller
- 2) personer med alvorlige sociale problemer, der ikke eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder.

Stk. 3. Handleplanen skal angive

- 1) formålet med indsatsen,
- 2) hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet,
- 3) den forventede varighed af indsatsen og
- 4) andre særlige forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler m.v.

Stk. 4. Handleplanen bør udarbejdes ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

Stk. 5. Når en handleplan indebærer, at en person visiteres til et socialt døgntilbud efter §§ 107-110 eller til et behandlingstilbud for stofmisbrugere efter § 101, skal relevante dele af handleplanen udleveres til tilbuddet.

Stk. 6. Kommunalbestyrelsens forpligtelser efter stk. 1-5 gælder ikke for personer, der tilbydes anonym, ambulans behandling af stofmisbrug efter § 101 a.

4. INDSATSEN

I dette kapitel beskriver vi de foreløbige resultater og erfaringer på baggrund af kommunernes hidtidige afprøvning af model for overgangsboliger. Kapitlet gennemgår de indledende erfaringer med at arbejde med de fire kernelementer i modellen og er struktureret herefter:

- A. Enkel og hurtig adgang til bolig for de unge
- B. ICM-bostøtte
- C. Udredning og handleplan for den videre støtte
- D. Etablering af permanent boligløsning.

4.1 Enkel og hurtig adgang til bolig for de unge

Det første kerneelement i indsatsen er, at den unge hurtigt skal kunne tilbydes ophold i en overgangsbolig for at stabilisere boligsituationen for den unge. I og med, at indsatsen er henvendt til de mest udsatte hjemløse unge, er det vigtigt, at der ikke stilles krav om en omfattende forudgående udredning og visitationsprocedure, da en længerevarende proces ville kunne stå i vejen for hurtigt at kunne stabilisere boligsituationen. 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 hjemløse unge, som tilbydes et ophold i overgangsboligerne. Projektlederne betoner således, at det nøje tilstræbes, at overgangsboligerne tilbydes de unge med størst grad af kompleksitet i deres problemer, og som har vanskeligst ved at benytte og profitere af øvrige indsatser.

Projektlederne fortæller, at der foretages en umiddelbar vurdering af omfanget af den unges sociale og helbredsmaessige problemer (fx i forhold til psykisk sygdom og misbrug), samtidig med, at der ses på, om den unge er tilknyttet andre indsatser og er kendt i systemet. 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. Projektlederne betoner således, at det nøje tilstræbes, at overgangsboligerne tilbydes de unge med største grad af kompleksitet i deres problemer, og som har vanskeligst ved at benytte og profitere af øvrige indsatser.

Det afspejler sig også ved, at mange af de unge, der er blevet tilbudt ophold i overgangsboligerne, netop ikke kommer fra § 110-boformer, men ofte er dukket op andre steder, fx på ydelses-, job- og rusmiddelcentrene, 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 gjort andre enheder og aktører i kommunen opmærksomme på projektet, og på hvad der er indsatsens målgruppe. I en af kommunerne anvendes der et meldesystem, hvor enheder og aktører i kommunen, hvis de identificerer en borger i målgruppen, kan henvende sig direkte til en bestemt e-mailboks om borgere uden bolig. Flere unge er blevet henvist til indsatsen via denne indgang.

Den hurtige visitation uden en forudgående udredning betyder dog, at den, der visiterer, ikke altid kan være sikker på, at den unge tilhører målgruppen, fordi udredningen netop først laves i overgangsboligerne. Der er enkelte eksempler på, at projektlederen og bostøttemedarbejderne i løbet af den unges ophold i overgangsboligen har fundet ud af, at der skulle et mere intensivt tilbud til i form af en placering på et socialpsykiatrisk botilbud med fast personaledekning. Her vurderes det dog, at tilbuddet om en overgangsbolig i høj grad var det, som gjorde, at der overhovedet blev etableret en kontakt til den unge, og at vedkommende efterfølgende fik et passende botilbud.

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 hjemløshedsperioden før opholdet i boligen har været vanskelig, med skiftende ophold hos fx venner og bekendte, og flere fortæller også om en barndom med institutionsophold. Ifølge de interviewede unge har opholdet i overgangsboligen givet dem en umiddelbar stabilisering af deres situation.

Boks 4-1: En ung om 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.”

Opholdet i overgangsboligen beskrives af flere af de unge også som en kontrast til den forudgående periode, der ofte har været kaotisk med ophold på gaden, på herberg eller som sofasover med skiftende ophold hos venner og bekendte. Nogle få af de unge har tidligere opholdt sig på en § 110-boform. Her beskriver de, hvordan det var vanskeligt som ung at opholde sig i et miljø præget af misbrug.

Der er som tidligere nævnt en variation mellem kommunerne i forhold til, hvilke typer af boliger der benyttes som overgangsboliger. I to af kommunerne benyttes udelukkende selvstændigt beliggende boliger i form af almene boliger, der er stillet til rådighed for indsatsen. 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). 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 medbeboer har været misbrugende.

En anden variation gælder der, hvor overgangsboligen er etableret på § 110-vilkår. I citatet i boks 4.2 fortæller en af de unge, at selvom det i sig selv opleves som positivt at være kommet i en bolig, er midlertidigheden og ventetiden stadig udfordrende. Det er således den permanente bolig, der opleves som det egentlige mål i forhold til boligen. En ung fortæller her, at midlertidigheden i overgangsboligen kan føles vanskelig. For den unge opleves det særligt stigmatiserende, at der står 'herberg' på døren til den midlertidige overgangsbolig.

Boks 4-2: En ung om opholdet i overgangsboligen

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."*

Mens de unge helt gennemgående er meget tilfredse med at være kommet i bolig, viser interviewene således samtidig, at netop for de mest udsatte unge med særligt komplekse problemer, har også selve boligformen en betydning. Pga. de komplekse problemer kan det være særligt svært for disse unge at dele en bolig/faciliteter med en anden ung med komplekse problemer. Fx udtrykker en ung, der er diagnosticeret med social angst, at denne psykiatriske problemstilling gør det særligt vanskeligt at bo sammen med en anden. Den egne, selvstændige bolig fremstår her som den stærkeste af de to boligmodeller, der er gjort erfaringer med som overgangsbolig i indsatsen.

Interviewene understreger også, hvordan det er ønsket om en egen permanent bolig, der står centralt for de unge. Overgangsboligen skal således 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 fx som sofasover. Interviewene med både medarbejderne og de unge viser således, at opholdet i overgangsboligerne i høj grad bliver en ramme om at kunne påbegynde et socialt arbejde med den unge gennem ICM-bostøtten og ved, at der påbegyndes et udredningsarbejde og lægges en handleplan for den videre indsats.

4.2 ICM-bostøtte

Et helt centralt kerneelement i modellen er bostøtten, der gives efter ICM-metoden (Intensive Case Management). Det er netop kombinationen af opholdet i overgangsboligen og den tilkoblede ICM-støtte, der giver mulighed for at skabe udgangspunkt for en stabilisering i den unges livssituation, og at påbegynde et socialt arbejde med den unge. Da målgruppen netop er hjemløse unge med særligt komplekse problemer, opfanger indsatsen unge, som kommunerne og de eksisterende tilbud ofte ikke får fat på, blandt andet da de ofte ikke benytter § 110-boformerne. Ved at nå de unge, når fx de kommer i kontakt med et jobcenter eller ydelsescenter, kan man få sat en indsats i gang tidligere, og derved gøre indsatsarbejdet mere målrettet. Det betyder imidlertid også, at de unge har brug for en basal og intensiv støtte.

ICM-bostøtten er kendetegnet ved at være både intensiv og fleksibel. Der er en lav case load, det vil sige relativt få unge tilknyttet den enkelte ICM-medarbejder. Ligeledes indebærer ICM-bostøtten et variabelt timetal, der kan tilpasses den enkelte unges behov undervejs i forløbet. Tilgængeligheden af den intensive støtte betyder, at det er muligt at få skabt en kontakt med den unge og etableret en relation samt at give den unge en hjælp, der er tilstrækkeligt omfattende set i forhold til kompleksiteten af de unges støttebehov. Tabel 4-1 viser, at der er en hyppig kontakt mellem den unge og bostøttemedarbejderen i starten af forløbet. I hovedparten af forløbene (61 pct.) har bostøttemedarbejderen i starten af forløbet besøgt eller lavet aktiviteter med den unge ca. et par gange om ugen.

Tabel 4-1: Hyppighed i kontakten mellem bostøttemedarbejder og ung

Hvor ofte har du i gennemsnit besøgt den unge eller lavet aktiviteter med den unge den seneste måned? (Med besøg forstås både helt korte og lange besøg hos den unge)	Ved indflytning i overgangsboligen	
	Antal	Pct.
Dagligt	3	9
Ca. et par gange om ugen	20	61
Ca. en gang om ugen	6	18
Ca. hver 14. dag	1	3
Ca. en gang om måneden eller sjældnere	3	9
Ved ikke	0	0
I alt	33	100

Kilde: Overgangsboliger, individindberetning, første måling.

Indholdet i ICM-bostøtten indebærer forskellige former for aktiviteter og støtte, som det fremgår af tabel 4-2. Ud over støtte i forbindelse med selve indflytningen i overgangsboligen er der for hovedparten af forløbene tale om støttende samtaler, praktisk støtte i hverdagen, økonomisk rådgivning og kontakt med forskellige instanser, herunder navnlig med jobcenteret.

Tabel 4-2: Indholdet i støtten

Hvilken type aktiviteter/støtte har du foretaget med den unge den seneste måned? (Sæt gerne flere krydser)	Ved indflytning i overgangsboligen	
	Antal	Pct.
Støttende samtaler/social støtte	25	76
Støtte i forbindelse med indflytning i midlertidige overgangsboliger (boligetabling)	25	76
Praktisk støtte i hverdagen (fx indkøb)	18	55
Økonomisk rådgivning/hjælp (fx om kommunale ydelser, betaling af husleje e.l.)	24	73
Kontakt med jobcenter	20	61
Fulgt med den unge til møder/aftaler ift. den unges fysiske helbred	5	15
Fulgt med den unge til møder/aftaler ift. den unges psykiske helbred	11	33
Fulgt med den unge til møder/aftaler vedr. misbrugsbehandling	5	15
Skabt kontakt til andre støttetilbud	10	30
Fulgt med den unge til møder med andre støttetilbud	9	27
Andet:	1	3

Kilde: Overgangsboliger, individindberetning, første måling, n=33.

Note: De angivne procentsatser i tabellen summerer ikke til 100 pct., da respondenterne har haft mulighed for at angive mere end én svarkategori.

Der er blandt de interviewede medarbejdere (forvaltningsledere, projektledere og bostøttemedarbejdere) generelt en bred enighed om, at ICM-bostøttemetoden er meget velegnet til målgruppen af hjemløse unge med komplekse støttebehov. Interviewpersonerne vurderer, at modellen netop virker godt, fordi de unge får den intensive ICM-bostøtte samtidig med, at deres boligsituation stabiliseres gennem opholdet i boligen.

Som beskrevet i kapitel 2, er der en variation mellem kommunerne ift., hvor længe ICM-bostøtten kan fortsætte efter opholdet i overgangsboligen. Puljemidlerne dækker ICM-bostøtten i de seks måneder, den unge opholder sig i overgangsboligen. Det er imidlertid en erfaring med afprøvningen af modellen, at der for flere af de unge også er brug for ICM-bostøtte efter overgangen til egen permanent bolig og ikke mindst i overgangsfasen, hvor den unge skal flytte fra overgangsboligen til den permanente bolig.

At der er behov for at give bostøtte i længere tid end seks måneder, er også umiddelbart forventeligt ud fra, at målgruppen er hjemløse unge med komplekse problemer. Flere af kommunerne har derfor forsøgt at tilrettelægge støtten således, at der også gives ICM-støtte efter indflytningen i egen bolig. Det er dog varierende, i hvilken grad kommunerne har haft mulighed for at egne midler at supplere bostøtten ud over den periode, der er dækket af puljemidlerne. Det har været med til at skabe variationen i varigheden af ICM-bostøtten mellem kommunerne. I nogle tilfælde 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, bostøttemedarbejderne fortsætter støtten efter overgangen til den permanente bolig, betyder det, at der skabes et opadgående pres på case loaden 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.

De unges oplevelse af ICM-bostøtten

I interviewene fortæller de unge, at bostøttemedarbejderne har været en stor hjælp i forløbet. Ifølge de unge gælder det både den sociale støtte, de får fra bostøttemedarbejderne og hjælp til praktiske og administrative forhold. I interviewene med de unge er det således 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 generelt vurderer indsatsen positivt. Samtidig viser interviewene med de unge, at ICM-bostøttemedarbejderne i høj grad

tager udgangspunkt i den unges behov. Det er 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 til¹⁰.

Boks 4-2: To unges oplevelse af ICM-bostøtten

"Det var skidegodt. 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] 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."

"...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."

Note: § 34 refererer til Lov om aktiv socialpolitik: § 34 Personer, der opfylder betingelserne i § 11 [dvs. modtager integrationsydelse, uddannelseshjælp eller kontanthjælp], og som har høje boligudgifter eller stor forsørgerbryde, kan særskilt eller i forbindelse med udbetaling af hjælp efter §§ 22-25 [integrationsydelse, uddannelseshjælp, kontanthjælp] få en særlig støtte.

¹⁰ https://socialstyrelsen.dk/filer/voksne/hjemloshed/intensive_case_management_icm_manual_marts_2015.pdf

4.3 Udredning og handleplan for den videre støtte

Det er et kerneelement i modellen, at der påbegyndes udrednings- og handleplansarbejde for den videre støtte, mens den unge opholder sig i overgangsboligen. I den sammenhæng er det vigtigt at holde sig for øje, at overgangsboligen er et alternativ til forsorgshjem og herberg for de unge med de allermost komplekse støttebehov. Det er derfor ikke forventningen til modellen, at den unge bliver færdigudredt i løbet af opholdet i overgangsboligen, men derimod at der etableres et samarbejde med den unge og myndighedssagsbehandleren, så den unges støttebehov og behov for yderligere udredning bliver afklaret, samtidig med at der lægges en plan for dette¹¹.

Blandt de unge, som er flyttet ud af overgangsboligen, er andelen, som har fået foretaget en udredning, steget fra 33 pct. ved indflytning til 83 pct. ved udflytning, som det fremgår af tabel 4-3.

Tabel 4-3: Status på udredning ved udflytning fra overgangsbolig

Har den unge fået foretaget en udredning?	Ved indflytning i overgangsboligen		Ved udflytning fra overgangsboligen	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Ja	6	33	15	83
Nej	11	61	3	17
Ved ikke	0	3	0	0
Ikke svaret	1	6	0	0
I alt	18	100	18	100

Kilde: Overgangsboliger, individindberetning, første måling og måling ved udflytning fra overgangsboligen.

Projektlederne og bostøttemedarbejderne fortæller, at det udredningsarbejde, som er realistisk at nå, mens den unge opholder sig i overgangsboligen, er at få viden om den unges funktionsniveau og støttebehov i forhold til dagligdagsfunktioner og 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, fx via borger.dk. Det er desuden bostøttemedarbejdernes erfaring, at de i løbet af opholdet i overgangsboligen får viden om de unges fysiske og psykiske problematikker, som har været vanskelige umiddelbart at identificere, typisk fordi det har været overskygget af de unges misbrugsproblematikker. Det er også muligt at påbegynde psykiatrisk udredning, hvis den unge kan motiveres til det. Bostøttemedarbejderne oplever dog, at de unges misbrugsproblematikker ofte står i vejen for at kunne påbegynde en psykiatrisk udredning, fordi det psykiatriske system ikke påbegynder udredning, så længe der er et massivt misbrug. Dette fremgår også af projektledernes vurdering i fidelitetsmålingerne af samarbejdet med andre aktører, at samarbejdet med behandlingspsykiatrien i mindre grad fungerer end samarbejdet med andre samarbejdspartnere (se tabel 5-15 i Bilag 1).

Tabel 4-4 viser status for handleplansarbejdet med de unge ved hhv. indflytning og udflytning. Her fremgår det, at andelen af de unge, som har en § 141-handleplan, eller en tilsvarende koordinerende plan med et helhedsorienteret sigte, stiger fra 28 pct. ved indflytning til 89 pct. ved udflytning. Projektlederne fortæller, at der typisk bliver udarbejdet en plan for de unge inden for 4-6 uger, hvor de unge opholder sig i overgangsboligerne. Tabellen viser også, at de unge, der ikke har en handleplan ved udflytning, er blevet tilbudt en handleplan i perioden, hvor de har opholdt sig i overgangsboligen.

Resultaterne viser, at modellen for overgangsboliger i høj grad etablerer en ramme for og faciliterer, at der bliver udarbejdet handleplaner for indsatsen. Samtidig er der dog også nogle af de interviewede medarbejdere, der peger på, at det ikke er udredningen eller handleplanen, der er

¹¹ Socialstyrelsen: Midlertidige overgangsboliger med tilknyttet ICM-støtte til hjemløse borgere: Overordnet modelbeskrivelse, december (2015).

den primære nøgle til at skabe forandringer for den unge, men at det først og fremmest er ICM-støtten, der er det helt primære redskab i indsatsen. En projektleder peger her på vigtigheden af at have en ubureaukratisk tilgang til og adgang til støtten. Det har derfor været en fordel, at der er fokus på først at etablere en boligløsning og at igangsætte ICM-forløbet, fordi en god kontakt og relation til den unge er indgangen til efterfølgende at arbejde med udredning og handleplan.

Table 4-4: Status på handleplan ved udflytning fra overgangsbolig

Har den unge en § 141-handleplan på nuværende tidspunkt eller er blevet tilbudt en handleplan?	Ved indflytning i overgangsboligen		Ved udflytning fra overgangsboligen	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Ja, en § 141-handleplan er under udarbejdelse	8	44	0	0
Ja, den unge har en fælles koordinerende plan med et helhedsorienteret sigte, enten i form af en § 140-handleplan, en § 141-handleplan eller som et mål- og aftaleskema	5	28	16	89
Nej, den unge har ikke en § 141-handleplan, men er blevet tilbudt en handleplan inden for de seneste tre måneder og har ikke modtaget tilbuddet	1	6	2	11
Nej, den unge har ikke en § 141-handleplan og er ikke blevet tilbudt en handleplan inden for de seneste tre måneder	2	11	0	0
Ved ikke	1	6	0	0
Ikke svaret	1	6	0	0
I alt	18	100	18	100

Kilde: Overgangsboliger, individindberetning, første måling og måling ved udflytning fra overgangsboligen.

4.4 Etablering af permanent boligløsning

Der er indtil nu sparsomme erfaringer med den sidste fase i model for overgangsboliger, hvor der etableres en permanent boligløsning for den unge sammen med den rette støtte. De foreløbige erfaringer viser, at der er en betydelig variation mellem kommunerne i forhold til, i hvilken grad det er lykkedes at skaffe de permanente boliger til indsatsen. I to af kommunerne er dette i høj grad lykkedes, mens det i de to andre kommuner har været væsentligt sværere. Særligt i den ene kommune er det kun i begrænset grad lykkedes at skaffe permanente boliger, og kun én ung er indtil videre flyttet ud af overgangsboligen og i permanent bolig. Dette afspejler sig også i fidelitetsmålingerne, hvor projektledernes vurdering af metodelojaliteten er lav på parameteret *Opholdet i overgangsboligen varer højst et halvt år* (se tabel 5-13 i Bilag 1). Det er derfor erfaringerne indtil nu, at der er en væsentlig risiko for, at de unge har ophold i overgangsboligerne og venter på en permanent bolig i længere tid end de tiltænkte seks måneder.

Det er meningen, at de unge bliver boende i overgangsboligen, selvom der går længere tid end seks måneder, før de kan flytte i en permanent bolig. Som det fremgår af tabel 4-5 gælder det således for hovedparten (15 ud af 18) af de unge, som ikke længere bor i overgangsboligerne, at de bor i egen permanent bolig. De to unge, som befinder sig i en hjemløshedssituation, er hhv. på krisecenter og i fængsel.

Tabel 4-5: De unges boligsituation efter udflytning fra overgangsboligen

Hvad er den unges boligsituation efter udflytning fra den midlertidige overgangsbolig?	Antal	Pct.
Den unge bor i en almen bolig/familiebolig	9	53
Den unge bor i en almen ungdomsbolig	3	18
Den unge bor i en startbolig ¹²	1	6
Den unge bor i en lejlighed i privat udlejning (herunder også privat ungdomsbolig)	1	6
Den unge bor i anden egen bolig, angiv hvilken	1	6
Den unge har ikke egen bolig, og opholder sig i en anden hjemløshedssituation, skriv hvilken:	2	12
I alt	17	100

Kilde: Overgangsboliger, individindberetning, måling ved udflytning fra overgangsboligen.

Note: Ikke svaret = 1. Under andre boligsituationer er angivet, at den unge er indlagt på psykiatrisk institution. Under andre hjemløshedssituationer er angivet, hhv. at den unge er indskrevet på § 109-krisecenter og at den unge er i fængsel.

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. I den anden af disse to kommuner, er det lykkedes at skaffe de permanente boliger gennem et systematisk brug af den kommunale boliganvisning (§ 59, stk. 1).

I de to kommuner, hvor det har været væsentligt vanskeligere at skaffe de permanente boliger, benyttes 'fjerdedelsreglen' (kommunal anvisning af op til hver fjerde ledige almene bolig efter almenboliglovens § 59, stk. 1) generelt ikke i kommunen (se boks 2.5). I disse to kommuner anmodes de almene boligorganisationer således udelukkende om boliger til indsatsen efter § 59, stk. 2, det vil sige, at kommunen hæfter for udgifterne ved en anvisning, fx i form af udgifter til istandsættelse ved fraflytning. Det har imidlertid vist sig, at dette ikke er tilstrækkeligt til at skaffe det fornødne antal boliger til indsatsen i de to kommuner.

Projektlederen i den ene af de to 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

¹² Startboliger er boliger målrettet udsatte unge i aldersgruppen 18-24 år med forskellige udfordringer, som har behov for en bolig med tilhørende bostøtte. Kilde: *Startboligordningen – evalueringsrapport*. <https://www.trm.dk/da/publikationer/2016/startboligordningen>.

at skaffe permanente boliger til de unge efter opholdet i overgangsboligerne. I den anden af de to kommuner opleves det, at det er meget vanskeligt at skaffe boliger gennem det private boligmarked, da det er let at leje de private boliger ud til andre målgrupper.

En væsentlig parameter i forhold til, om det er lykkedes at skaffe de permanente boliger, er således, om det enten er lykkedes at lave en samarbejdsaftale med boligselskaberne om at stille boliger til rådighed, eller om reglerne om kommunal anvisning (§ 59, stk. 1) anvendes. Når en kommune ikke anvender muligheden for at få stillet op til hver fjerde ledige almene bolig til rådighed for kommunal anvisning, er det generelt en politisk beslutning i den enkelte kommune. I alle kommunerne meldes der om, at det er en generel udfordring, at der er forholdsvis få små, billige boliger, der egner sig til målgruppen, og som unge kan betale på kontanthjælp. I flere af kommunerne nævnes det også som en generel problematik, at renoveringer og sammenlægninger af boliger generelt medvirker til at reducere antallet af små, billige almene boliger. På den måde er der også betydelige strukturelle omstændigheder, der har indvirkning på, om det har været muligt at skaffe det fornødne antal boliger til indsatsen.

Erfaringen fra flere af kommunerne er, at det har stor betydning for boligselskaberne, hvilken social støtte der følger med, når borgere med komplekst støttebehov skal tildeles en bolig. For boligselskaberne er tilgængeligheden til bostøtten således en forudsætning for, at de vil tildele en permanent bolig til de unge i overgangsboligerne. I den kommune, hvor overgangsboligen bliver til den unges permanente bolig efter seks måneder, er der gode erfaringer med modellen indtil nu. Her oplever man, at de unge bevarer boligen, når den overgår til at blive en permanent bolig og er i stand til at klare sig med støtte fra en frivillig indsats og med den kontakt til det øvrige støttesystem, som er blevet etableret, mens boligen var en overgangsbolig. Tabel 4-6 nedenfor viser, hvordan indholdet i ICM-bostøtteindsatsen udvikler sig fra indflytning i overgangsboligen til udflytning fra overgangsboligen.

Tabel 4-6: Indholdet i ICM-bostøtten ved indflytning i og udflytning fra overgangsboligen

Hvilken type støtte har du foretaget med den unge de den seneste måned?	Ved indflytning i overgangsboligen		Ved udflytning fra overgangsboligen	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Støttende samtaler/social støtte	14	78	16	89
Støtte i forbindelse med indflytning i midlertidige overgangsboliger (boligetablering)	12	67	-	-
Praktisk støtte i hverdagen (fx indkøb)	10	56	9	50
Økonomisk rådgivning/hjælp (fx om kommunale ydelser, betaling af husleje e.l.)	11	61	13	72
Kontakt med jobcenter	9	50	12	67
Fulgt med den unge til møder/aftaler ift. den unges fysiske helbred	1	6	4	22
Fulgt med den unge til møder/aftaler ift. den unges psykiske helbred	3	17	6	33
Fulgt med den unge til møder/aftaler vedr. misbrugsbehandling	1	6	4	22
Skabt kontakt til andre støttetilbud	4	22	9	50
Fulgt med den unge til møder med andre støttetilbud	4	22	5	28
Andet	1	6	2	11

Kilde: Overgangsboliger, individindberetning, første måling og måling ved udflytning fra overgangsboligen, n = 18.

Note: De angivne procentsatser i tabellen summerer ikke til 100 pct., da respondenterne har haft mulighed for at angive mere end én svarkategori.

Sammenligning mellem indflytning og udflytning viser, at den sociale støtte til den unge i højere grad indebærer støttende samtaler ved udflytning end ved indflytning. Dette indikerer, at der

stadig er behov for ICM-bostøtten ved overgangen fra overgangsbolig til permanent bolig. Samtidig viser tabellen, at ICM-bostøttemedarbejderne i højere grad følger med den unge til møder og aftaler ved andre aktører og skaber kontakt til andre støttetilbud, når den unge flytter ud af overgangsboligen. Dette tyder på, at ICM-bostøttemedarbejderne følger modellen, hvor der i overgangsboligen skabes en relation og kontakt til den unge og påbegyndes kontakt til det øvrige støttesystem.

De unges oplevelse af etablering i permanent bolig

De få interviewede unge, der allerede er flyttet i den permanente bolig, giver generelt udtryk for en stor tilfredshed med at have fået egen bolig og med den hjælp, de har fået i forbindelse med at skaffe boligen og flytte ind. En af de unge fortæller:

Boks 4-3: En ung om indflytning i den permanente bolig

"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."

I slutevalueringen vil der være grundlag for at beskrive de unges forløb fra overgangsbolig til permanent bolig nærmere, samt hvad der sker på længere sigt, når de unge er flyttet videre fra de midlertidige overgangsboliger.

5. SAMMENFATNING OG OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER

Dette kapitel opsamler de centrale hovedspørgsmål for midtvejsevalueringen og fremhæver nogle opmærksomhedspunkter på baggrund af de centrale fund, som vurderes at være relevante for kommunerne at holde sig for øje i deres fremadrettede arbejde i projektet.

Særligt udsatte unge hjemløse kommer i overgangsboliger

Midtvejsevalueringen viser, at de hjemløse unge, som modtager tilbuddet om at komme i en overgangsbolig, er unge, som har et komplekst problembillede. De er ustabile, har svært ved at håndtere dagligdagsfunktioner, mange har et stort hashmisbrug og har begrænset kontakt med det etablerede støttesystem. Det betyder, at man for hovedparten af de unge ikke kan forvente, at indsatsen med overgangsboligen og ICM-støtte bringer dem i uddannelse eller beskæftigelse inden for projektets tidsramme, men i stedet at de tager de nødvendige små skridt på vejen.

Der er enkelte unge, som indgår i målgruppen, hvor det viser sig, at deres støttebehov er endnu større end først antaget, og hvor deres problematikker i højere grad ligger inden for psykiatriens behandlingsområde. Derfor er det væsentligt, at kommunerne fortsat arbejder med løbende at vurdere, hvorvidt den enkelte unge, som får tilbudt en overgangsbolig med ICM-støtte, også får tilstrækkelig med hjælp, eller om der skal igangsættes et endnu mere intensivt støtteforløb, som et socialpsykiatrisk botilbud. En central pointe ved Housing First-tilgangen er netop, at man ikke på forhånd kan vide, hvilke unge der kan profitere af et bostøtteforløb, og hvilke der har brug for mere støtte, og derfor er det vigtigt, at kommunerne løbende arbejder med at afklare og udrede de unges støttebehov.

Det har været en udfordring for nogle af kommunerne at igangsætte det forventede antal forløb, og der indgår på nuværende tidspunkt færre unge i projektet end forventet. Dette hænger i en vis grad sammen med vanskeligheder med at skaffe permanente boliger, som uddybes nærmere nedenfor. Der er behov for at kommunerne prioriterer, at flere unge indgår i et forløb i overgangsboligerne. Dette er særligt af hensyn til de unge i målgruppen for indsatsen, men også for at kunne samle tilstrækkelige erfaringer med afprøvningen af modellen frem mod slutevalueringen.

Boks 5-1: Fremadrettede opmærksomhedspunkter: Målgruppen

- Kommunerne skal fortsat sikre sig, at de hjemløse unge, som tilbydes en overgangsbolig med ICM-støtte, er særligt udsatte unge.
- Kommunerne skal fortsat drøfte og afklare, hvorvidt de unge får tilstrækkelig hjælp med et ICM-bostøtteforløb, eller om deres problematikker og samlede problembillede betyder, at de i højere grad bør tilbydes et endnu mere intensivt støtteforløb.
- Kommunerne skal have fokus på at igangsætte det forventede antal borgerforløb i hver kommune.

Enkel og hurtig adgang til overgangsboligen

Midtvejsevalueringen viser, at kommunerne har organiseret forankringen af overgangsboligerne på forskellig vis. Fælles for kommunerne er, at de hurtigt og enkelt tilbyder de udsatte unge hjemløse ophold i en overgangsbolig. Det betyder, at der ikke stilles krav om en omfattende forudgående udredning og visitationsprocedure, da en længerevarende proces vil kunne stå i vejen for hurtigt at kunne stabilisere boligsituationen. Overgangsboligerne er derved en god måde hurtigt at stabilisere de unges boligsituation, mens der arbejdes på at finde en permanent boligløsning.

I interviewene med de unge og med nøglepersonerne er der tegn på, at selve midlertidigheden i overgangsboligen kan være en udfordring. De unge er tilfredse med at få tilbudt en bolig, men det er ønsket om en egen permanent bolig, der står centralt for de unge. For nogle af de unge giver det en usikkerhed, at opholdet i overgangsboligen er midlertidigt, og flere af de interviewe-

de nøglepersoner giver udtryk for, at hvis det var muligt at skaffe den permanente bolig fra starten af, ville det være den bedste løsning.

Boks 5-2: Fremadrettede opmærksomhedspunkter: Enkel og hurtig adgang til overgangsboligen

- Kommunerne skal fortsat sikre, at der ikke er en lang visitation og udredning forud for opholdet i overgangsboligen.
- Bostøttemedarbejderne skal være opmærksomme på, at midlertidigheden ved overgangsboligen kan være vanskelig for den unge.
- Slutevalueringen kan belyse, hvordan bostøttemedarbejderne arbejder med midlertidigheden i overgangsboligen med de enkelte unge. Videns- og erfaringsgrundlaget er på nuværende tidspunkt for spinkelt til, at der kan konkluderes på dette.

ICM-bostøtte er væsentligt for stabilisering af de unge

Midtvejsevalueringen viser, at det er centralt, at de unge modtager ICM-bostøtte under opholdet i overgangsboligen. Det er netop kombinationen af opholdet i overgangsboligen og den tilkoblede ICM-støtte, der giver mulighed for at skabe udgangspunkt for en stabilisering i den unges livssituation og at påbegynde et socialt arbejde med den unge. Midtvejsevalueringen viser også, at det med ICM-støtten er muligt at få skabt en kontakt med den unge og etableret en relation samt at give den unge en hjælp, der er tilstrækkeligt omfattende set i forhold til kompleksiteten af de unges støttebehov.

Alle kommuner tilbyder ICM-støtte under opholdet i overgangsboligen. Men kommunerne har på forskellig vis organiseret varigheden af ICM-støtten ved overgangen til den permanente bolig, hvor ICM-støtten automatisk fortsætter i nogle kommuner eller i andre kommuner overgår til en anden støtte.

Boks 5-3: Fremadrettede opmærksomhedspunkter: ICM-støtten

- ICM-støtten er væsentlig for at sikre, at de unge bibeholder overgangsboligen, og at der skabes en kontakt og relation til den unge.
- Slutevalueringen kan belyse, hvilken betydning det har, at kommunerne på forskelligvis har organiseret ICM-støtten og særligt varigheden af ICM-støtten ved udflytningen i den permanente bolig.

Fokus på udredning og handleplan under opholdet i overgangsboligen

Midtvejsevalueringen viser, at der under opholdet i overgangsboligen er mulighed for og fokus på at få udredt de unges støttebehov. Langt størstedelen af de unge bliver udredt og får udarbejdet en § 141-handleplan under opholdet i overgangsboligen. Midtvejsevalueringen viser derved, at overgangsboligerne med ICM-støtten udgør et afsæt for en kontakt- og tillidsskabende indsats som grundlag for 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.

Bostøttemedarbejderne fremhæver, at flere af de unge har psykiske vanskeligheder, som betyder, at de burde blive psykiatrisk udredt. Dog står de unges misbrugsproblematikker ofte i vejen for en psykiatrisk udredning idet psykiatrien ofte ikke kan eller vil gennemføre en psykiatrisk udredning, så længe den unge har et omfattende aktivt misbrug.

Boks 5-4: Fremadrettede opmærksomhedspunkter: Udredning og handleplan

- Kommunerne skal fortsat have fokus på at udrede de unge under opholdet i overgangsboligen.
- Kommunerne skal fortsat have fokus på at udarbejde en § 141-handleplan for de unge under opholdet i overgangsboligen.
- Slutevalueringen kan belyse, hvordan kommunerne arbejder med at få igangsat en psykiatrisk udredning af de unge, der har behov for det.

Fokus på en god overgang og etablering af permanente boligløsninger

Midtvejsevalueringen viser, at kommunernes forankring af overgangsboligerne varierer. I tre af kommunerne skifter de unge bolig, i overgangen fra den midlertidige overgangsbolig til den permanente bolig. Til gengæld fortsætter ICM-bostøtten i den permanente bolig i disse kommuner. I en af kommunerne flytter den unge ind i den bolig, som efter 6 måneder overgår fra at være en midlertidig overgangsbolig til at være en permanent bolig. Til gengæld afsluttes ICM-bostøtten, og der sker således en overgang i den sociale støtte, når boligen overgår til at blive en permanent bolig. Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at konkludere, hvilke variationer der fungerer bedst over for de unge, da erfaringsgrundlaget er for spinkelt. Dette vil blive belyst i slutevalueringen i stedet.

Efter opholdet i den midlertidige overgangsbolig skal de unge have hjælp til etablering af en permanent boligløsning med den rette støtte, herunder fortsættelse af støtte til udvikling af ressourcer. Erfaringsgrundlaget for kommunerne om denne del af modellen er stadig sparsomt på nuværende tidspunkt. Midtvejsevalueringen belyser de foreløbige erfaringer, hvor der er en betydelig variation mellem kommunerne i forhold til, i hvilken grad det er lykkedes at skaffe de permanente boliger til indsatsen. Udfordringerne med at skaffe permanente boliger til indsatsen er ifølge interviewene med projektlederne den væsentligste grund til, at der ikke helt er påbegyndt så mange forløb, som det var planlagt, da det har været vanskeligt at skabe tilstrækkeligt flow af de unge fra overgangsboligerne til de permanente boliger.

I alle kommunerne meldes der om, at det er en generel udfordring, at der er forholdsvis få små, billige boliger, der egner sig til målgruppen, og som unge kan betale på kontanthjælp. Det er dog lykkedes bedre i nogle kommuner end andre at tilvejebringe permanente boliger, hvilket 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. Resultaterne fra midtvejsevalueringen indikerer, at etablering af permanente boligløsninger til indsatsen kræver specifikke samarbejdsaftaler mellem kommune og boligforeninger, samt at kommunen benytter den kommunale boliganvisning (§59, stk 1. i almenboligloven).

Boks 5-5: Fremadrettede opmærksomhedspunkter: Overgang til permanent bolig

- Kommunerne skal have et styrket fokus på at tilvejebringe permanente boliger, så de unge kan rykke fra den midlertidige bolig til den permanente bolig.
- Kommunerne skal fortsat have fokus på at sikre samarbejdsaftaler med boligforeninger i kommunen om tilvejebringelsen af permanente boliger og med boliganvisningen og ydelsescentre, bl.a. om hurtig sagsbehandling ved boligtilbud til de unge eller sikring af indskudslån til de unge.
- Kommunerne kan i stigende grad anvende anvisningsretten (§ 59 i almenboligloven) for at få tilvejebragt billige boliger til de unge, ligesom kommunerne kan anvende de almene ungdomsboliger, til trods for at de unge ikke er under uddannelse.
- Der er en risiko for, at de unge bliver boende for længe i den midlertidige overgangsbolig, hvis der ikke tilvejebringes permanente boligløsninger. Dette er både problematisk for den enkelte unge, der har behov for at etablere sig i et permanent hjem, og problematisk, fordi det spærrer for, at de næste hjemløse unge kan få ophold i den midlertidige overgangsbolig.
- I slutevalueringen vil der være grundlag for at beskrive de unges forløb fra overgangsbolig til permanent bolig nærmere, samt hvad der sker på længere sigt, når de unge er flyttet videre fra de midlertidige overgangsboliger.
- Slutevalueringen kan bidrage med viden om, hvilke fordele og ulemper der er ved de forskellige variationer i kommunernes forankring af overgangen fra midlertidig overgangsbolig til permanent bolig.

BILAG 1: ØVRIGE TABELLER

Målgruppeprofil

Tabel 5-1: Kønsfordeling

Køn	Overgangs- boliger		Unge Hjemløse- projekt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Kvinde	15	42	82	38
Mand	21	58	132	62
I alt	36	100	214	100

Kilde: Overgangsboliger individindberetning oprettede borgere i Rambøll Results med cpr.nr; Unge Hjemløseprojektet individindberetning for unge uden bolig første måling.

Note: Der er oprettet 36 unge i dokumentationssystemet i model for overgangsboliger, men det er ikke alle, der endnu er gennemført 1. måling på. De unge oprettes med cpr.nr. og alle unge kan derfor indgå i køn- og aldersfordelingen.

Tabel 5-2: Alder (år)

Alder pba. fødselsår	Overgangs- boliger	Unge Hjemløse- projektet
Min.-Maks.	18-25	17-25
Gennemsnit	22	21

Kilde: Overgangsboliger oprettede borgere i Rambøll Results med cpr.nr (n=36); Unge Hjemløseprojektet individindberetning for unge uden bolig første måling (n= 231)

Note 1: Der er oprettet 36 unge i dokumentationssystemet i model for overgangsboliger, men det er ikke alle, der endnu er gennemført 1. måling på. De unge oprettes med cpr.nr. og alle unge kan derfor indgå i køn- og aldersfordelingen. De unges alder i overgangsboligerne er beregnet pba. fødselsdato. Det er de unges alder i indskrivningsåret (2016) som fremgår i tabellen.

Note 2: Datagrundlaget for aldersgennemsnittet for de unge i Unge Hjemløseprojektet er trukket efter midtvejsevalueringssrapportens udarbejdelse, hvorfor antallet af unge i beregningen af aldersgennemsnittet for de hjemløse unge i Unge Hjemløseprojektet er lidt højere her end i de øvrige tabeller, som baserer sig på midtvejsevalueringssrapporten "En styrket sammenhængende og helhedsorienteret indsats mod hjemløshed blandt unge med fokus på forebyggelse og tidlig indsats - Ungeprojektet".

Tabel 5-3: Har den unge efter din vurdering et hashmisbrug?

	Overgangs- boliger		Unge Hjemløse- projekt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Nej, intet hashmisbrug	9	28	117	55
Ja, men optræder ikke påvirket med mig	7	22	-	-
Ja, optræder af og til påvirket	1	3	35	16
Ja, optræder ofte påvirket, men ikke dagligt	0	0	11	5
Ja, optræder dagligt påvirket	13	41	23	11
Ved ikke	2	6	28	13
I alt	32	100	214	100

Kilde: Overgangsboliger individindberetning første måling (n=33, ikke svaret = 1); Unge Hjemløseprojektet individindberetning for unge uden bolig første måling.

Note: Andelen med dagligt hashmisbrug i Figur 3-1 Målgruppeprofil er baseret på kategorien "Ja, optræder dagligt påvirket".

Tabel 5-4: Har den unge efter din vurdering et stofmisbrug?

	Overgangs- boliger		Unge Hjemløse- projekt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Nej, intet stofmisbrug	16	50	162	76
Ja, men optræder ikke påvirket med mig	5	16	-	-
Ja, optræder af og til påvirket	1	3	17	8
Ja, optræder ofte påvirket, men ikke dagligt	1	3	5	2
Ja, optræder dagligt påvirket	5	16	6	3
Ved ikke	4	13	24	11
I alt	32	100	214	100

Kilde: Overgangsboliger individindberetning første måling (n=33, ikke svaret = 1); Unge Hjemløseprojektet individindberetning for unge uden bolig første måling.

Tabel 5-5: Har den unge efter din vurdering et alkoholmisbrug?

	Overgangs- boliger		Unge Hjemløse- projekt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Nej, intet alkoholmisbrug	27	84	184	86
Ja, men optræder ikke påvirket med mig	2	6	-	-
Ja, optræder af og til påvirket	0	0	4	2
Ja, optræder ofte påvirket, men ikke dagligt	0	0	1	1
Ja, optræder dagligt påvirket	1	3	3	1
Ved ikke	2	6	22	10
I alt	32	100	214	100

Kilde: Overgangsboliger individindberetning første måling (n=33, ikke svaret = 1); Unge Hjemløseprojektet individindberetning for unge uden bolig første måling.

Tabel 5-6: Har den unge en psykiatrisk diagnose?

	Overgangs- boliger		Unge Hjemløse- projekt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Ja	6	19	86	40
Nej	20	63	90	42
Den unge har en formodet diagnose. Der vurderes at være behov for udredning	4	13	-	-
Ved ikke	2	6	38	18
I alt	32	100	214	100

Kilde: Overgangsboliger individindberetning første måling (n=33, ikke svaret =1); Unge Hjemløseprojektet individindberetning for unge uden bolig første måling.

Note: Andelen med psykiatrisk diagnose i Figur 3-1 Målgruppeprofil er baseret på kategorien "Ja".

Tabel 5-7: Har den unge efter din vurdering psykiske problemer, der begrænser hans/hendes dagligdag? (fx tristhed, ængstelse, udadreageren, problemer med hukommelse og koncentration, tilbagetrækning og/ eller problemer med virkelighedsopfattelsen)

	Overgangs- boliger		Unge Hjemløse- projekt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Den unge har ingen psykiske problemer	1	3	10	5
Den unge har enkelte mindre psykiske problemer	9	27	69	32
Den unge har psykiske problemer der giver betydelige begrænsninger i hverdagen	13	39	96	45
Den unge har psykiske problemer der giver store begrænsninger i hverdagen	7	21	26	12
Ved ikke	3	9	13	6
I alt	33	100	214	100

Kilde: Overgangsboliger individindberetning første måling; Unge Hjemløseprojektet individindberetning for unge uden bolig første måling.

Note: Andelen med psykiske problemer i Figur 3-1 Målgruppeprofil er baseret kategorierne "Den unge har enkelte mindre psykiske problemer", "Den unge har psykiske problemer der giver betydelige begrænsninger i hverdagen" og "Den unge har psykiske problemer der giver store begrænsninger i hverdagen". Disse kategorier er valgt, for at sikre sammenlignelighed med resultaterne i midtvejsevalueringsrapporten for Unge Hjemløseprojektet.

Tabel 5-8: Har den unge efter din vurdering vanskeligt ved at håndtere sin økonomi (fx at betale husleje, el, varme e.l.)?

	Overgangs- boliger		Unge Hjemløse- projekt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Den unge håndterer sin økonomi tilfredsstillende	1	3	29	14
Den unge håndterer i rimelig grad sin økonomi, men har episoder med manglende overblik	13	39	67	31
Den unge har betydelige problemer med at håndtere sin økonomi	12	36	57	27
Den unge har meget vanskeligt ved at håndtere sin økonomi, hvor der ikke er overblik eller et ønske om støtte til overblik	5	15	21	10
Ved ikke	2	6	40	19
I alt	33	100	214	100

Kilde: Overgangsboliger individindberetning første måling; Unge Hjemløseprojektet individindberetning for unge uden bolig første måling.

Note: Andelen med vanskeligheder ved at varetage sin økonomi i Figur 3-1 Målgruppeprofil er baseret kategorierne "Den unge har betydelige problemer med at håndtere sin økonomi" og "Den unge har meget vanskeligt ved at håndtere sin økonomi". Disse kategorier er valgt, for at sikre sammenlignelighed med resultaterne i midtvejsevalueringsrapporten for Unge Hjemløseprojektet.

Tabel 5-9: Har den unge efter din vurdering vanskeligt ved at varetage dagligdagsfunktioner i forhold til at klare sig i egen bolig, som at vaske op, gøre rent, handle ind e.l.?

	Overgangs- boliger		Unge Hjemløse- projekt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Den unge varetager alle dagligdags funktioner	5	14	56	26
Den unge varetager de fleste funktioner selv, men skal have hjælp til enkelte ting	13	36	72	34
Den unge har vanskeligt ved at varetage dagligdags funktioner	7	19	37	17
Den unge har massive vanskeligheder ved at varetage dagligdags funktioner	4	8	6	3
Ved ikke	4	11	43	20
I alt	33	100	214	100

Kilde: Overgangsboliger individindberetning første måling; Unge Hjemløseprojektet individindberetning for unge uden bolig første måling.

Note: Andelen med vanskeligheder ved at varetage dagligdagsfunktioner i Figur 3-1 Målgruppeprofil er baseret kategorierne "Den unge varetager de fleste funktioner selv, men skal have hjælp til enkelte ting", "Den unge har vanskeligt ved at varetage dagligdagsfunktioner" og "Den unge har massive vanskeligheder ved at varetage dagligdagsfunktioner". Disse kategorier er valgt, for at sikre sammenlignelighed med resultaterne i midtvejsevalueringsrapporten for Unge Hjemløseprojektet.

Tabel 5-10: Har den unge efter din vurdering problemer med manglende/svagt socialt netværk?

	Overgangs- boliger		Unge Hjemløse- projekt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Den unge har et godt og ressourcefuldt netværk	3	9	12	6
Den unge har et netværk, men har perioder, hvor den unge trækker sig fra sit netværk, og/eller at den unges netværk viser tegn på udfordringer (fx pga. misbrug, psykiske problemer mv.)	11	33	109	51
Den unge har svag kontakt med familie og venner og/eller at den unges netværk har betydelige udfordringer (fx pga. misbrug, psykiske problemer mv.)	12	36	75	35
Den unge er isoleret, uden kontakt til familie og venner og/eller at den unges netværk har massive udfordringer (fx pga. misbrug, psykiske problemer mv.)	2	6	3	1
Ved ikke	5	16	15	7
I alt	33	100	214	100

Kilde: Overgangsboliger individindberetning første måling; Unge Hjemløseprojektet individindberetning for unge uden bolig første måling.

Note: Andelen med svagt socialt netværk i Figur 3-1 Målgruppeprofil er baseret på kategorierne "Den unge har svag kontakt med familie og venner og/eller den unges netværk har betydelige udfordringer" og "Den unge er isoleret, uden kontakt til familie og venner og/eller den unges netværk har massive udfordringer". Disse kategorier er valgt, for at sikre sammenlignelighed med resultaterne i midtvejsevalueringsrapporten for Unge Hjemløseprojektet.

Tabel 5-11: Kan den unge efter din vurdering benytte det eksisterende behandlingssystem (fx psykiatri og misbrugsbehandling)?

	Overgangs- boliger		Unge Hjemløse- projekt	
	Antal	Pct.	Antal	Pct.
Den unge kan i vid grad benytte det eksisterende behandlingssystem	10	30	49	23
Den unge kan i nogen grad benytte det eksisterende behandlingssystem	9	27	97	45
Den unge kan i begrænset grad benytte det eksisterende behandlingssystem	7	21	20	9
Den unge har meget vanskeligt ved at benytte det eksisterende behandlingssystem	3	9	11	5
Ved ikke	4	12	37	17
I alt	33	100	214	100

Kilde: Overgangsboliger individindberetning første måling; Unge Hjemløseprojektet individindberetning for unge uden bolig første måling.

Note: Andelen med vanskeligheder ved at benytte eksisterende behandlingssystem i Figur 3-1 Målgruppeprofil er baseret på kategorierne "Den unge kan i begrænset grad benytte det eksisterende behandlingssystem" og "Den unge har meget vanskeligt ved at benytte det eksisterende behandlingssystem". Disse kategorier er valgt, for at sikre sammenlignelighed med resultaterne i midtvejsevalueringsrapporten for Unge Hjemløseprojektet.

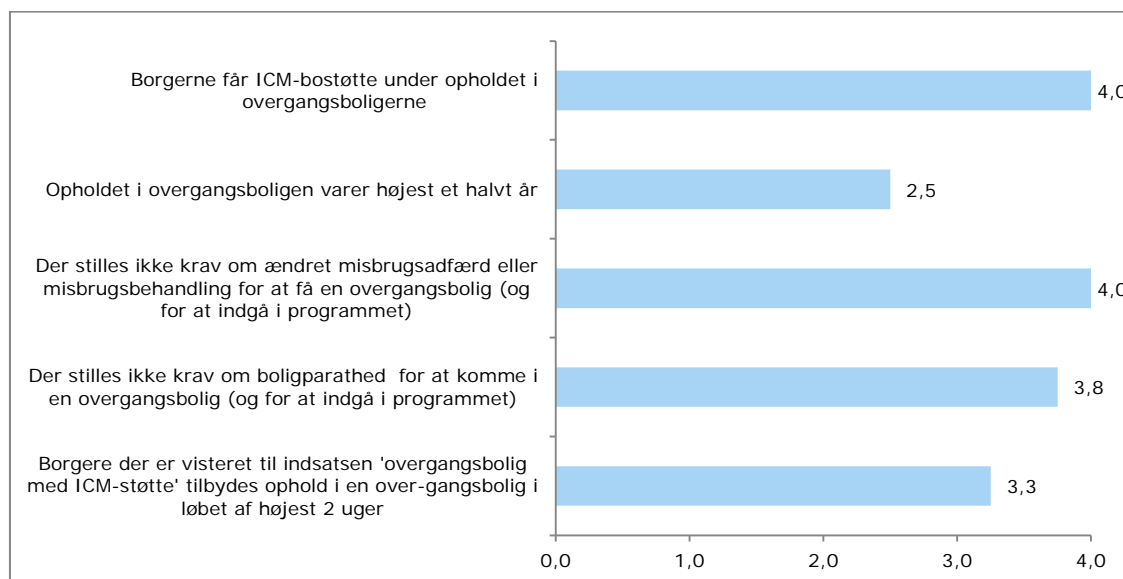
Tabel 5-12: Er den unge i gang med at få foretaget en udredning (kun unge, som ikke har en udredning)

Er den unge i gang med at få foretaget en udredning	Ved indflytning i overgangsboligen	
	Antal	Pct.
Er i gang med at få foretaget en udredning	3	17
Er ikke i gang med at få foretaget en udredning	20	77
Ved ikke	1	7
I alt	24	100

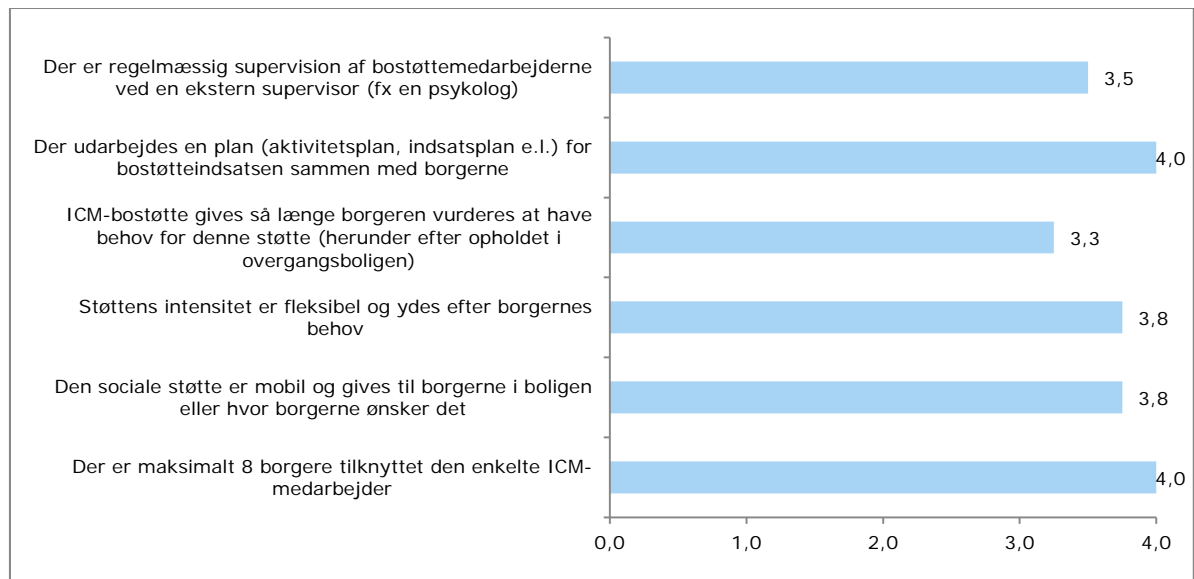
Kilde: Overgangsboliger individindberetning første måling for unge, som ikke har fået foretaget en udredning

Note: Tabellen viser kun de unge, som ikke har fået foretaget en udredning

Fidelitetsmålinger

Tabel 5-13: Tildeling og ophold i overgangsboligerne

Tabel 5-14: ICM-bostøtten



Tabel 5-15: Organisering og samarbejde om indsatsen

