Realdania

VIDEN VELFÆRD
DET NATIONALE FORSKNINGS- OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD

Boliger til unge i hjemløshed – muligheder og barrierer

En case-undersøgelse i tre kommuner

Lars Benjaminsen

Boliger til unge i hjemløshed – muligheder og barrierer – En case-undersøgelse i tre kommuner

© VIVE og forfatterne, 2019

e-ISBN: 978-87-7119-651-1

Arkivfoto: Ole Bo Jensen/VIVE

Projekt: 301174

Følgegruppe:
Vibe Klarup og Ilja Sabaj-Kjær, Hjem-til-alle-alliancen
Solveig Råberg Tingey, BL – Danmarks Almene Boliger
Kittie Carlson, Socialstyrelsen
Frank Bundgaard, tidligere Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
Curt Liliegreen, Boligøkonomisk Videnscenter
Mette Margrethe Elf, Realdania
Henrik Mahncke, Realdania

VIVE – Viden til Velfærd
Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd
Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K
www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

I denne rapport præsenteres resultaterne af en undersøgelse om boliger til unge i hjemløshed, baseret på erfaringerne i tre case-kommuner – Esbjerg, Odense og Aarhus – med at etablere boligløsninger og sociale indsatser til unge i hjemløshed.

Undersøgelsen blev igangsat i starten af 2019 og tog afsæt i den kraftige stigning i hjemløsheden blandt unge, der var sket over en længere årrække, idet kortlægningen af hjemløshed i 2017 viste en fordobling af hjemløsheden blandt unge siden 2009. På den baggrund har undersøgelsens formål været at bidrage med viden om, hvordan man lokalt kan arbejde med at etablere boliger til unge i hjemløshed og at afdække de muligheder og barrierer, kommunerne støder på i den forbindelse. Undersøgelsen er baseret på kvalitative interview med ledere og medarbejdere i de kommunale forvaltninger og på sociale tilbud for unge i hjemløshed i de tre kommuner samt interview med lokale nøglepersoner i de almene boligorganisationer og civilsamfundets organisationer. Desuden indgår der opgørelser om bestanden af boliger, der er relevante for målgruppen af unge i hjemløshed.

Kort før udgivelsen af denne rapport blev resultaterne af den seneste kortlægning i 2019 offentliggjort, og de viste, at der var sket et fald i hjemløsheden blandt unge, hvilket er første gang i den periode, kortlægningerne har været gennemført. Opgørelserne i denne rapport er blevet opdateret med resultaterne fra den seneste kortlægning. Disse resultater anvendes til at perspektivere fundene fra case-undersøgelsen i de tre kommuner, der blev gennemført i løbet af vinteren 2018/foråret 2019.

Vi retter en stor tak til de tre kommuner og de øvrige aktører, der har bidraget til undersøgelsen gennem kvalitative interview, samt ved øvrigt materiale, der er stillet til rådighed for undersøgelsen. Vi takker ledere og medarbejdere på de sociale tilbud, der har bidraget med deres oplevelser af de unges situation og af erfaringerne med forskellige boligløsninger. Vi retter også en tak til BL – Danmarks Almene Boliger – for at have bidraget med opgørelser af det generelle udbud af almene boliger i de tre kommuner.

Til undersøgelsen har været knyttet en følgegruppe, der takkes for gode og konstruktive kommentarer til rapporten. Jørgen Elm Larsen, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, har været referee på rapporten og takkes for kommentarer.

Undersøgelsen er gennemført af VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Realdania, der har finansieret undersøgelsen. Vi retter en stor tak til Realdania for at have igangsat undersøgelsen, og vi retter en særlig tak til projektchef Mette Margrethe Elf, Realdania, for god sparring om undersøgelsen undervejs.

Rapporten er udarbejdet af seniorforsker Lars Benjaminsen, der også har været projektleder for undersøgelsen.

Kræn Blume Jensen
Forsknings- og analysechef for VIVE Social
2019

Indhold

Sammenfatning 5

1 Indledning 18
- 1.1 Baggrund 18
- 1.2 Undersøgelsens fokus 20
- 1.3 Rapportens opbygning 21

2 Metode og data 23

3 Udvikling og målgruppeprofil 25
- 3.1 Udviklingen i hjemløshed blandt unge i de tre kommuner 25
- 3.2 Den skjulte hjemløshed blandt unge 27
- 3.3 De psykosociale støttebehov 28
- 3.4 Sammenfatning 30

4 Boliger og boligløsninger 31
- 4.1 Allokeringssystemer og boligtildeling 31
- 4.2 Variationer i praksis for boligtildeling i de tre kommuner 32
- 4.3 Erfaringerne med forskellige boligtyper 40
- 4.4 Specifikke udfordringer ved etablering af boligløsninger til unge i hjemløshed 42
- 4.5 Sammenfatning 44

5 Sociale indsatser og støttetilbud 47
- 5.1 Midlertidige botilbud 47
- 5.2 De sociale støttetilbud 49
- 5.3 Snitfladen mellem børn og unge-området og voksen-området 52
- 5.4 Sammenfatning 54

6 Boligudbud og byudvikling 55
- 6.1 Storbyer i vækst 55
- 6.2 Udbuddet af almene boliger 56
- 6.3 Tiltag for at øge udbuddet af små og billige boliger i kommunerne 61
- 6.4 Sammenfatning 63

Litteratur 64

Sammenfatning

I denne rapport præsenteres resultaterne af en undersøgelse af muligheder og barrierer for at etablere boligløsninger til unge i hjemløshed. Undersøgelsen har taget afsæt i, at der over en årrække skete en kraftig stigning i hjemløsheden blandt unge på landsplan. Således blev der ved kortlægningen af hjemløshed i uge 6, 2017, registreret 1.278 unge mellem 18 og 24 år, der befandt sig i en hjemløshedssituation, hvilket var en fordobling over en periode på 8 år, idet der ved kortlægningen i 2009 blev registreret 633 unge i hjemløshed i denne aldersgruppe. Den vedvarende stigning i hjemløsheden blandt unge gav anledning til et behov for mere viden om, hvordan man kan arbejde med at skabe boligløsninger og sociale indsatser, der kan hjælpe udsatte unge ud af hjemløshed, og ligeledes et behov for viden om, hvilke muligheder og udfordringer der er forbundet med at etablere sådanne tiltag lokalt i kommunerne.

I undersøgelsen afdækkes erfaringer og praksis med at etablere boligløsninger for unge ud fra en case-undersøgelse i tre kommuner – Esbjerg, Odense og Aarhus. De tre kommuner er udvalgt som case-kommuner, fordi de som tre af landets større byer udgør et velegnet udgangspunkt for at sammenligne erfaringer med at anvende forskellige tilgange og metoder i arbejdet med at skabe boligløsninger for de unge. I perioden fra 2009 til 2017 var der en forskellig udvikling i hjemløshed blandt unge i de tre kommuner, idet udviklingen i Aarhus og Esbjerg fulgte den landsdækkende trend med en stigning i hjemløshed blandt unge, mens Odense derimod var en af de få kommuner i landet, der havde et fald i hjemløsheden blandt unge (og i hjemløsheden som helhed) hen over denne periode. De tre kommuner udgør således 'strategiske' cases i forhold til at opnå en dybere forståelse af de mekanismer, der ligger bag udviklingen, og til at afdække de muligheder og udfordringer, som kommunerne har for at afhjælpe hjemløshed blandt unge.

Case-undersøgelsen er gennemført i løbet af vinteren 2018 og foråret 2019 og er baseret på kvalitative interview med nøgleaktører i de tre kommuner, herunder ledere og medarbejdere i de kommunale forvaltninger og på sociale tilbud henvendt til unge i hjemløshed. Desuden er nøglepersoner i boligorganisationer og civilsamfundsorganisationer i de tre kommuner også interviewet. Der er i alt interviewet 36 lokale nøglepersoner som led i undersøgelsen. Der inddrages også kvantitativt materiale indhentet fra både kommunerne og BL – Danmarks Almene Boliger i rapportens analyser. De kvantitative opgørelser benyttes til at belyse udbuddet af boliger, der er relevante for unge i hjemløshed, samt brugen af kommunal boliganvisning til målgruppen. Endelig inddrages også opgørelser fra de nationale kortlægninger af hjemløshed som en rammesætning om undersøgelsen.

På baggrund af case-undersøgelsen sammenlignes forskelle og ligheder mellem de tre kommuner i forhold til, hvilke tilgange, metoder og redskaber der anvendes til at skaffe boliger til unge i hjemløshed, ligesom der også ses på betydningen af kontekstmæssige og strukturelle forhold som boligsituationen i byerne som helhed. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at formålet med undersøgelsen ikke har været at foretage en evaluering af indsatsen på området i hver af kommunerne. Erfaringerne fra kommunerne har derimod til formål at bidrage til en generel viden og læring om, hvordan man kan skabe boligløsninger til unge i hjemløshed og erfaringerne hermed – også om de barrierer, som kommunerne oplever i forhold til at skabe løsninger for de unge. Derfor vil der i denne sammenfatning primært blive givet eksempler på tværs af kommunerne, fx omkring betydningen af allokeringssystemer til boliger, erfaringerne med forskellige boligtyper til forskellige dele af målgruppen og erfaringerne med udformningen af de tilhørende sociale støtteindsatser til de unge.

Undersøgelsen tager endvidere udgangspunkt i den eksisterende viden om boligløsninger til unge. Gennem de senere år er der generelt sket et paradigmeskifte i forståelsen af, hvordan man kan

arbejde med at hjælpe hjemløse unge (og hjemløse borgere generelt) ud af hjemløshed. Tidligere var tilgangen på hjemløseområdet i høj grad præget af en forestilling om, at borgeren først skulle blive 'boligparat', før der blev tilbudt en boligløsning, fx ved at borgeren skulle stabiliseres psykisk og have reduceret et misbrug, før borgeren blev vurderet boligparat (af systemet) og kunne tilbydes en boligløsning. Denne tilgang er imidlertid blevet udfordret af Housing First-tilgangen, der ser selve den ustabile boligsituation som en væsentlig forhindring for at kunne etablere et støtteforløb og skabe en recovery-proces for borgeren. Ifølge Housing First-tilgangen bør både en boligløsning og en intensiv social støtte sættes ind sideløbende allerede fra starten af et indsatsforløb.

Tidligere forskning viser imidlertid også, at der kan være mange barrierer og udfordringer forbundet med at etablere boligløsninger for unge i hjemløshed. Målgruppen af unge, der rammes af hjemløshed, er forskellig. Nogle af de unge har komplekse støttebehov knyttet til fx psykiske lidelser, misbrugsproblemer eller begge dele. Der kan imidlertid være stor forskel i graden af kompleksitet i støttebehovene. Det kan have betydning for, hvilke boligløsninger der er mest hensigtsmæssige for de unge, ligesom der også kan være forskel på de unges egne ønsker og behov, fx i forhold til ønsker om at bo i egen bolig eller i miljøer, hvor der bor andre unge. På den strukturelle side er det en kendsgerning, at boligmarkedet i mange af de større byer er presset, og for de unge på sociale ydelser er det en forudsætning, at boligen også har et huslejeniveau, som de kan betale.

Systematiske procedurer for allokering af boliger til unge i hjemløshed

Erfaringerne fra de tre casekommuner peger – ligesom resultaterne fra de nationale indsatsprogrammer på hjemløseområdet – på, at en boligplacering i egne boliger med social støtte fra fx et bostøtteteam er den mest velegnede boligløsning for langt de fleste af de unge i hjemløshed. Det kan fx være i en almen familiebolig (fx en 1-værelses lejlighed) eller i en almen ungdomsbolig. Udfordringen er imidlertid, at det er meget vanskeligt for de udsatte unge selv at skaffe sig en bolig, og at de derfor er afhængige af kommunens hjælp til dette. Case-undersøgelsen viser i den forbindelse, at en væsentlig forudsætning for at kunne skabe boligløsninger til unge i hjemløshed er, at der i en kommune er etableret systematiske procedurer for at allokere boliger til målgruppen.

I to af case-kommunerne – Odense og Aarhus – er der en centralt forankret boligtildeling, hvor kommunen indstiller de unge til enten almene familieboliger eller ungdomsboliger. Forudsætningen for, at kommunerne kan have et sådant allokeringssystem, findes i reglerne om kommunal boliganvisning i Lov om almene boliger (§ 59) i form af reglen om, at kommunerne har ret til at få stillet hver fjerde ledige almene familiebolig og almene ungdomsbolig til rådighed for kommunal boliganvisning. Det er den regel, der populært betegnes som 'fjerdedelsreglen'. Det er dog op til kommunerne at beslutte, om man vil anvende denne mulighed, og det er langt fra alle landets kommuner, der anvender muligheden for kommunal boliganvisning. Når en kommune benytter kommunal boliganvisning, medfølger der også økonomiske forpligtelser over for boligorganisationerne i form af et krav om, at kommunen dækker 'tomgangslejen' fra det øjeblik, hvor boligen stilles til rådighed for anvisning, indtil den lejes ud, samt at kommunen hæfter for eventuelle udgifter til istandsættelse, hvis boligen fraflyttes. For at en bolig kan benyttes til anvisning til en borger i akut bolignød, er det endvidere en forudsætning, at borgeren kan betale huslejen i boligen. En generel udfordring er i den forbindelse, at en del almene boliger er både for store og for dyre til, at eksempelvis borgere på kontanthjælp kan betale huslejen. Det gælder i særdeleshed i forhold til de unge i hjemløshed, hvoraf mange er på unge-ydelsen, der er væsentligt lavere end kontanthjælpen til borgere på 30 år og derover. Det betyder, at når fjerdedelsreglen benyttes, er det i praksis ikke alle boliger, der kan benyttes til anvisning, men kun dem med et tilstrækkeligt lavt huslejeniveau.

Eksemplerne fra Odense og Aarhus viser ikke blot, hvorledes en kommune med udgangspunkt i reglerne om kommunal boliganvisning kan opbygge et centralt allokeringssystem, men også at det er muligt yderligere at målrette brugen af reglerne, således at kommunen i højere grad får stillet de boliger til rådighed for anvisning, som der er behov for.

I Aarhus har man tidligere brugt 'fjerdedelsreglen' automatisk, dvs. at hver fjerde ledige almene bolig blev meldt ind fra boligorganisationerne til anvisning uanset størrelse og huslejeniveau. Det var imidlertid erfaringen, at en del af de boliger, der blev stillet til rådighed, enten var for store eller for dyre til at blive anvist til hjemløse borgere og til unge i hjemløshed i særdeleshed, og at der særligt var behov for flere små boliger til anvisning. For nogle år siden besluttede kommunen sammen med boligorganisationerne at udvide brugen af den kommunale boliganvisning, hvad angår mindre boliger med en lav husleje ved at få adgang til hver tredje af disse boliger, når de bliver ledige, samtidig med at den almindelige anvisning af hver fjerde af de større boliger (til fx familier med børn) blev bibeholdt. Samtidig blev det besluttet at øge anvisningsretten til almene ungdomsboliger til hver syvende af disse boliger, hvor der tidligere havde været en lokal aftale om at anvise hver tiende ledige ungdomsbolig. Ifølge Aarhus Kommune har disse ændringer betydet, at der nu er flere boliger til anvisning, og at flere af boligerne også kan benyttes til unge i hjemløshed givet deres lavere betalingsevne. I opgørelser, der er stillet til rådighed fra Aarhus Kommune for undersøgelsen, fremgår det, at der gennem de senere år, efter at disse ændringer er trådt i kraft, er sket en stigning i antallet af boliganvisninger. Der er dog stadig stort behov og stor efterspørgsel efter boliger til anvisning, og der meldes om ventetider på typisk mellem fire og otte måneder for unge i hjemløshed, som indstilles til en almen familiebolig eller ungdomsbolig. Ventetiden afhænger blandt andet af, hvor mange ledige boliger der bliver meldt ind til Den Sociale Boligtildeling i en given periode, og af individuelle hensyn, fx hvilken type bolig der konkret er behov for til den unge.

I Odense foregår der ligeledes en central allokering af boliger til unge i hjemløshed baseret på en fremgangsmåde, der er forankret i en langvarig samarbejdsaftale mellem kommunen og boligorganisationerne. Hver måned afholdes der et møde mellem kommunen og boligorganisationerne, hvor kommunen fremlægger sit behov for boliger til social tildeling, hvorefter boligorganisationerne udvælger boliger, der modsvarer dette behov, blandt de boliger, der er blevet ledige. Selvom proceduren ikke direkte følger 'fjerdedelsreglen', forudsætter hele aftalen grundlæggende den ret, som kommunen har til at få stillet hver fjerde bolig til rådighed til kommunal anvisning. Ifølge både kommunen og den boligorganisation i Odense, der har deltaget i undersøgelsen, indebærer ordningen, at der sker en målrettet og effektiv allokering af boliger til udsatte borgere med akut boligbehov, herunder også unge i hjemløshed. Samtidig spares der ifølge kommunen og boligorganisationen også udgifter til administration vedrørende boliger, der alligevel ikke ville kunne benyttes til anvisning på grund af et for højt huslejeniveau eller en forkert størrelse. Ifølge kommunen dækker ordningen generelt kommunens behov for anvisning af boliger til udsatte borgere, og der meldes om en forholdsvis kort ventetid på at skaffe boliger til udsatte unge på kun ca. to til tre måneder, fra en indstilling foretages, til den unge kan flytte ind i boligen.

I Esbjerg er der derimod ikke en central allokeringsprocedure for at skaffe boliger til unge i hjemløshed gennem den kommunale boliganvisning, og muligheden for kommunal boliganvisning er i en årrække kun blevet brugt i meget begrænset omfang i kommunen. I stedet er det op til de unge og deres støttepersoner (fx på de sociale tilbud) at sørge for, at de unge bliver skrevet op til en bolig på de almindelige ventelister til almene boliger, eller at de unge forsøger at finde en bolig på det private lejemarked. Ligesom i både Aarhus og Odense er det imidlertid erfaringen, at det kan være meget svært for de udsatte unge at få adgang til privat udlejning, da de ofte 'sorteres fra' af udlejerne på grund af deres udsathed. Der er dog i Esbjerg generelt et mindre pres på boligmarkedet end i de to øvrige byer, og selv med en opskrivning på de almindelige ventelister til en almen bolig kan det

ifølge interviewpersonerne som regel godt lade sig gøre at få en bolig på mindre end et halvt år, om end det er vanskeligere for unge på de lave unge-ydelser end for udsatte borgere i de ældre aldersgrupper. Det kan dog være en barriere, hvis den unge har gæld til boligorganisationerne fra tidligere lejemål. Selvom det ikke er lige så vanskeligt at skaffe en bolig i Esbjerg som i de største byer, er det generelt vurderingen blandt interviewpersonerne, at det er blevet vanskeligere at skaffe boliger til unge i hjemløshed og udsatte borgere gennem de senere år. Det har været medvirkende til, at der p.t. arbejdes på en ny praksis i forhold til brugen af reglerne om kommunal boliganvisning, blandt andet med inspiration fra Odense.

Erfaringer med forskellige boligtyper

Det er generelt erfaringen i alle tre kommuner, at en placering i egen bolig med social støtte er den mest hensigtsmæssige løsning for langt hovedparten af de unge i hjemløshed. De boligtyper, som de unge i hjemløshed typisk kan anvises til, er enten selvstændigt beliggende boliger – typisk almene familieboliger – i en almindelig opgang, eller ungdomsboliger og kollegieboliger. En generel erfaring, som fremhæves af mange interviewpersoner, er, at den mest hensigtsmæssige boligtype for den enkelte unge hænger særligt sammen med graden af kompleksiteten af den unges psykosociale problematikker.

Mange af de interviewede praktikere peger på, at for de mest udsatte unge i hjemløshed er den mest hensigtsmæssige løsning et tilbud om en selvstændig bolig i en almindelig opgang i form af en almen familiebolig (typisk en 1-værelses lejlighed) eller en selvstændigt beliggende almen ungdomsbolig, ligeledes i en almindelig opgang. Det er dog også disse boliger, der er størst knaphed på, og hvor der typisk kan være længst ventetid. Ved en boligplacering i en selvstændig bolig med social bostøtte (serviceloven, § 85) vil man ifølge bostøttemedarbejderne bedre kunne understøtte den unge i en proces med at komme til at fungere bedre i hverdagen og understøtte en recoveryproces. Der er dog også udfordringer og risici, som det er vigtigt at håndtere. Når de udsatte unge flytter ind i bolig i en almindelig opgang, er det særligt vigtigt med opmærksomhed på udfordringer med uhensigtsmæssig adfærd som støj og fester og på risikoen for utryghedsskabende adfærd enten fra den unge selv eller fra den unges gæster. Her spiller den sociale bostøtte en meget væsentlig rolle i forhold til at sætte ind, så snart der er meldinger om udfordringer. For at boligplaceringen skal kunne fungere, er det afgørende for boligselskaberne, at der er hurtig adgang til at kunne kontakte kommunen, hvis der er behov, og at kommunen hurtigt sætter ind med kontakt til den unge, hvis der opstår problemer. Det er også vigtigt, at der er fokus på risikoen for ensomhed. Bostøttemedarbejderne fremhæver i den sammenhæng vigtigheden af at understøtte den unge i at få skabt meningsfulde aktiviteter i hverdagen, og de prøver typisk at hjælpe den unge i gang med aktiviteter, der foregår 'ude i byen', fx ved brug af sociale aktivitetstilbud, væresteder og lignende. Det vil sige, at aktiviteterne således ikke i udgangspunktet er centreret omkring boligen.

Der er også en del af de unge i hjemløshed, der bliver anvist til ungdomsboliger og kollegieboliger. For de mest udsatte unge peger interviewpersonerne på, at der kan være udfordringer med en boligplacering i ungdomsboliger og kollegieboliger – navnlig dér, hvor de udsatte unge deler faciliteter, som fx gangkøkkener, med andre unge. Flere bostøttemedarbejdere beretter om eksempler på, at de udsatte unge, der er blevet placeret på et kollegie, har følt sig socialt ekskluderede af de meget ressourcestærke unge, hvoraf de fleste er universitetsstuderende. På kollegierne er der ofte et miljø med fokus på uddannelse og præstation, hvor de udsatte unge føler sig konfronteret med deres psykosociale udfordringer, der står i stærk kontrast til de ressourcestærke unge. Erfaringerne tyder på, at man ikke kan antage, at man ved at blande udsatte unge og ressourcestærke unge skaber et bomiljø, hvor de udsatte unge bliver inkluderet af de ressourcestærke unge, men at der er en risiko for, at de udsatte unge i stedet føler sig udenfor eller decideret udstødte af de stærke unge. En

boligplacering i en ungdomsbolig eller kollegiebolig vurderes derimod at fungere godt til de unge i hjemløshed, der har en lavere grad af kompleksitet i udsatheden. Det kan fx være unge med moderate psykiske lidelser, der samtidig ikke har betydelige misbrugsproblemer. For disse unge kan tilbuddet om en ungdomsbolig betyde, at de får mulighed for at bo i et bomiljø med andre unge.

I en af kommunerne er der endvidere erfaringer med et tilbud om bolig til unge i hjemløshed på et privat kollegium i byen, hvor der er reserveret et mindre antal boliger til udsatte unge, mens hovedparten af boligerne er henvendt til unge under uddannelse. Interviewpersoner, der er tæt på tilbuddet i hverdagen, vurderer, at der er tale om et meget vellykket tilbud. På dette kollegie har de unge helt selvstændige lejligheder med eget køkken, bad og egen indgang, således at boligerne i vid udstrækning fungerer på samme måde som selvstændige lejligheder i en almindelig opgang. Samtidig bidrager kommunen med social bostøtte til de unge. En bostøttemedarbejder, som er tilknyttet de udsatte unge, der har fået en bolig på kollegiet, fortæller, at de unge oplever det positivt, at de har fået mulighed for at bo på et kollegie ligesom andre unge. Den høje grad af selvstændighed i boligernes udformning er formentlig en medvirkende forklaring på, at denne boligplacering opleves at fungere godt, da de tidligere hjemløse unge således på den ene side har mulighed for at bo på et kollegie ligesom andre unge, men omvendt undgår at bo for tæt sammen med de andre unge, idet der ikke er delte faciliteter som fælleskøkkener.

I hver af de tre kommuner er der således erfaringer omkring brugen af forskellige boligtyper. Mens nogle erfaringer genfindes på tværs af de tre kommuner, er der også forskelle mellem kommunerne i deres fokus på og brug af forskellige boligtyper i indsatsen, ligesom der i nogle af kommunerne er erfaringer med brugen af specifikke boligtyper og indsatser.

I Aarhus er der ud over en boligplacering i almene boliger og ungdomsboliger også et fokus på at tænke i alternative løsninger og tilbud til de unge. Boligsituationen i byen er generelt presset for unge, og på trods af det omfattende centrale allokeringssystem gennem Den Sociale Boligtildeling oplever kommunen et behov for også at tænke i alternative løsninger, der kan supplere anvisningen til de almene boliger og ungdomsboliger. I den sammenhæng arbejdes der blandt andet med at etablere et boligtilbud, hvor man både har udsatte og ikke-udsatte unge, og på at trække inkluderende fællesskaber fra kreative ungdomsmiljøer i civilsamfundet i byen ind i tilbuddet. Set i lyset af udfordringerne ved at placere de udsatte unge i de blandede kollegiemiljøer er det interessant, om man ved at arbejde med en bredere forankring i en mere sammensat gruppe af ikke-udsatte unge og ved at inkludere ressourcer fra civilsamfundet i højere grad bliver i stand til at modvirke sådanne udfordringer.

I Odense er der derimod ikke et sådant fokus på at tænke i alternative spor til de almindelige boliger. Det skyldes ifølge kommunen, at det i vid udstrækning er muligt at skaffe de boliger, der er behov for gennem det stærke samarbejde mellem kommunen og boligorganisationerne om boligtildelingen. Interviewpersonerne i Odense vurderer generelt, at tilbuddet om egen bolig med social bostøtte er den stærkeste løsning til de unge, og at der derfor ikke er behov for at etablere særlige boligenheder og botilbud til unge i hjemløshed.

I Esbjerg har kommunen haft rigtig gode resultater i satspuljeprojektet 'Overgangsboliger med ICM-støtte til unge i hjemløshed', hvor de meget udsatte unge i hjemløshed fik tilbud om ophold i en almen bolig, som var tilvejebragt gennem en samarbejdsaftale med lokale boligorganisationer, og hvor reglerne om kommunal boliganvisning blev brugt til at dække forpligtelserne over for boligorganisationerne i forbindelse med udgifter til istandsættelse ved fraflytning. Samtidig blev reglerne om udslusningsboliger benyttet, og hvis den unge var i stand til at bo i boligen, blev den efter et halvt år permanentgjort med en almindelig lejekontrakt. Samtidig modtog de unge social bostøtte efter

Intensiv Case Management-metoden (ICM). Kombinationen af den hurtige stabilisering af boligsituationen og den intensive sociale støtte viste sig at give mulighed for at etablere en kontakt og opbygge en støtterelation til den unge, på trods af at målgruppen for indsatsen var de allermest udsatte blandt de unge i hjemløshed. Resultaterne var meget overbevisende, idet mere end 90 pct. af de unge var i stand til at fastholde boligen gennem observationsperioden og således fik etableret en permanent boligløsning ud fra denne indsats. På baggrund af de positive resultater besluttede kommunen efterfølgende at videreføre indsatsen efter satspuljemidlernes udløb.

Udfordringer ved eksisterende boligordninger

Undersøgelsen har gennem kommunernes erfaringer afdækket en række udfordringer og begrænsninger i forhold til eksisterende regler og bestemmelser på boligområdet. Det gælder særligt, hvordan der i nogle ordninger er regler og elementer, der medfører en risiko for at ekskludere de unge med de mest komplekse støttebehov eller unge, som ikke passer ind i afgrænsningerne af målgrupperne for disse ordninger.

En sådan begrænsning findes i reglerne om udslusningsboliger i Lov om almene boliger (§ 63). Bestemmelsen om udslusningsboliger giver mulighed for, at en almen bolig udlejes på betingede vilkår med en prøvetid på to år, hvorefter boligen overgår til permanent status for lejeren. I perioden på de to år er der mulighed for at give et huslejetilskud, således at huslejen nedbringes til samme niveau som egenbetalingen på § 110-boformer (hjemløseboformer efter serviceloven), ligesom lejeren garanteres en plads på en §§ 110- eller 107-boform, hvis det ikke lykkes at bo i egen bolig. Målgruppen for udslusningsboliger er imidlertid afgrænset til borgere, der har haft forudgående ophold på §§ 107- eller 110-boformer. Det betyder, at en stor del af gruppen af unge i hjemløshed ekskluderes fra at deltage i ordningen, da den største gruppe blandt unge i hjemløshed ikke er brugere af boformerne, men derimod er 'sofasovere', der overnatter midlertidigt hos venner og bekendte.

Der identificeres også en udfordring vedrørende afgrænsningen af målgruppen for startboligordningen, som ifølge vejledningen til startboliger er afgrænset til unge, der ikke er målgruppe for servicelovens indsatser. En stor del af de unge i hjemløshed er imidlertid netop målgruppe for servicelovens indsatser, herunder navnlig en stor gruppe af hjemløse unge, der er målgruppe for den sociale bostøtte efter servicelovens § 85. Det betyder, at målgruppen for startboligerne ud fra vejledningen i praksis indsnævres til unge med mindre komplekse støttebehov. Selvom der formentlig er rum for fortolkning omkring afgrænsningen af målgruppen for startboligerne, og at nogle boligorganisationer er åbne for en bredere fortolkning, indebærer vejledningens formuleringer, at boligorganisationer med henvisning til vejledningen for startboliger kan afvise, at unge med behov for § 85-bostøtte kan få adgang til en startbolig.

Endelig er der identificeret en udfordring knyttet til bestemmelserne om, at almene ungdomsboliger er afgrænset til enten unge under uddannelse eller unge med sociale problemer. For det første kan en kommune og en boligorganisation generelt aftale at begrænse målgruppen for ungdomsboliger til kun at omfatte unge under uddannelse, hvorved gruppen af udsatte unge, der ikke er under uddannelse, udelukkes fra at kunne få en ungdomsbolig. For det andet kan der også være barrierer, når ungdomsboligerne – som lovgivningen tilsiger – også anvendes til udsatte unge. Her opstår det paradoks, at hvis den udsatte unge gennemgår en recovery-proces, får det bedre og ikke længere vurderes til at have sociale problemer, men dog ikke påbegynder et uddannelsesforløb, mister den unge retten til at bo i boligen, fordi vedkommende ikke længere er socialt udsat. Også i tilfælde, hvor den unge fortsat er socialt udsat, kan der være en udfordring ved, at det typisk årligt skal dokumenteres, at den unge enten er under uddannelse eller fortsat har sociale problemer, der berettiger at

bo i en ungdomsbolig. Særligt for de unge, der har afsluttet et bostøtteforløb og således ikke længere har kontakt med en bostøttemedarbejder, kommer det nogle gange bag på den unge, at der skal foretages en sådan årlig dokumentation, og det indebærer en risiko for, at den unge mister boligen, hvis den fornødne dokumentation ikke indhentes og indsendes til boligorganisationen.

På trods af at flere af de eksisterende ordninger og regler i udgangspunktet er tiltænkt at bidrage til boligløsninger for udsatte unge, er der således grund til opmærksomhed på, at der kan være indbyggede bestemmelser, der uintenderet kan virke som eksklusionsmekanismer i forhold til de mest udsatte unge.

Den sociale støtte og de sociale tilbud

Ud fra Housing First-tilgangen er det afgørende, at den sociale støtte følger med, når den unge tilbydes en boligløsning. Den sociale støtte er således en kernekomponent i Housing First-tilgangen på lige fod med adgangen til en permanent bolig. Det er dermed en forudsætning for, at hjemløse borgere med komplekse støttebehov kan bo i egen bolig, at der er mulighed for en intensiv og fleksibel støtte ud fra specialiserede, evidensbaserede indsatsmetoder.

Alle de tre case-kommuner har som tidligere nævnt deltaget i et eller flere af de satspuljeprogrammer, hvor Housing First-tilgangen har været anvendt, og hvor bostøtteindsatsen har fulgt de evidensbaserede indsatsmetoder Assertive Community Treatment (ACT), Intensiv Case Management (ICM) eller Critical Time Intervention (CTI), der har været udviklet og afprøvet i regi af disse satspuljeprogrammer. Det var dog kun Aarhus og Esbjerg, der deltog i Ungeprojektet, hvor ICM- og CTI-metoderne blev afprøvet specifikt til målgruppen af unge i hjemløshed. Selvom Odense ikke har deltaget i de specifikke programmer henvendt til unge i hjemløshed, har kommunen i vid udstrækning på egen foranledning – og med udgangspunkt i erfaringerne fra Hjemløsestrategien – videreført en Housing First-baseret indsats både for unge og ældre målgrupper af borgere i hjemløshed, hvor der ligeledes har været fokus på samspillet mellem boligdelen og den sociale bostøtte.

Der er i den forbindelse eksempler i de tre kommuner på nye indsatser, som bygger videre på Housing First-indsatsen. Esbjerg deltog som nævnt i projektet med overgangsboliger med ICM-bostøtte, der var henvendt til de mest udsatte blandt de unge i hjemløshed, hvor det var erfaringen, at ICM-bostøtten er en meget velegnet indsats til unge i hjemløshed med komplekse støttebehov. I Aarhus er der fornylig etableret en ny bostøtteenhed, der særligt er henvendt til unge i hjemløshed, som tilbydes en bolig gennem Den Sociale Boligtildeling. I indsatsen indgår der medarbejdere fra både social- og beskæftigelsesområdet, idet der er fokus på at integrere den sociale og den beskæftigelsesrettede del, og på at indsatsen også bidrager til at bringe de unge tættere på uddannelse og beskæftigelse.

Selvom der således i alle tre kommuner er stor opmærksomhed på vigtigheden af den sociale støtte, når hjemløse unge tilbydes en bolig, er der imidlertid i alle tre kommuner samtidig en oplevelse af, at der er et generelt pres på bostøtten på den måde, at der er et stort antal unge med betydelige støttebehov, og at det kan være vanskeligt at imødekomme støttebehovene for alle unge i målgruppen. I den forbindelse skal man være opmærksom på, at evidensen for Housing First-tilgangen forudsætter, at indsatserne gennemføres med en høj fidelitet, herunder at støtten er tilstrækkeligt intensiv og fleksibel. Det betyder, at man i den daglige drift skal være særlig opmærksom på, at case-loaden (antal borgere pr. støttemedarbejder) ikke bliver for høj, hvorved intensiteten og fleksibiliteten i indsatsen let kan udfordres.

Ud over bestræbelserne på at etablere permanente boligtilbud er der i to af kommunerne også midlertidige botilbud, der særligt er målrettet unge i hjemløshed. Det er tilbud under servicelovens § 110. I Aarhus er der tre sådanne tilbud, mens der i Esbjerg er ét af disse tilbud. I begge kommuner er der tale om tilbud, som i vid udstrækning ligner helt almindelige boliger, idet hovedparten af pladserne har karakter af lejligheder med eget køkken og bad, mens de unge på et af disse tilbud deler køkken og bad to og to. Der er dog samtidig tale om midlertidige tilbud, hvorfra de unge på et tidspunkt skal videre i egen bolig eller andre relevante tilbud, og en forudsætning for, at de unge kan komme videre fra tilbuddene er netop, at der kan skaffes en permanent bolig til dem efterfølgende. I de tre kommuner er det kun i Odense, at der ikke eksisterer et § 110-tilbud særligt målrettet unge i hjemløshed. Det er vurderingen i Odense Kommune, at det forholdsvis lave antal unge i hjemløshed og den korte ventetid på at komme i bolig betyder, at der ikke er et væsentligt behov for et sådant tilbud i kommunen.

En anden erfaring, som fremhæves i en del af interviewene, er, at der generelt ikke er gode erfaringer med forskellige former for deleboliger, hvor udsatte unge bor sammen. Selvom man intuitivt kunne forestille sig, at de udsatte unge gennem sådanne tilbud ville få mulighed for at indgå i fællesskaber med andre udsatte unge, er det erfaringen i kommunerne, at det er uhensigtsmæssigt at sætte meget udsatte unge sammen i deleboliger, da der i stedet for peer-fællesskaber snarere er grobund for konflikter mellem de unge. Det kan også være svært at bryde med fx misbrugsproblemer og anden uhensigtsmæssig adfærd, hvis man bor tæt sammen med unge med samme adfærd. Det er en erfaring, der også genkendes fra andre undersøgelser på området, herunder satspuljeprogrammerne til unge i hjemløshed (Rambøll & VIVE, 2018; Benjaminsen, Vistisen & Christensen, 2019).

Overgangen mellem børn og unge-området og voksen-området

I alle tre kommuner påpeges en udfordring omkring overgangen mellem børn og unge-området og udsatte voksne-området, når de unge fylder 18 år. Det gælder særligt for de udsatte unge, der tidligere har været anbragte, hvilket er tilfældet for ca. 40 pct. af de unge i hjemløshed. Mange interviewpersoner beskriver, at der er udfordringer med at understøtte overgangen fra børn og unge-området til udsatte voksne-området i en kritisk periode i de unges liv, og at en del af de mest udsatte unge ikke gribes i denne overgang. Blandt andet beskriver nogle interviewpersoner en udfordring omkring, at nogle af de mest udsatte unge ikke tilbydes efterværn, da de ikke vurderes at have et tilstrækkeligt udviklingspotentiale, set i forhold til servicelovens bestemmelser om, at efterværnet sigter mod at gøre de unge selvhjulpne. Hvis der ikke vurderes at være et tilstrækkeligt udviklingspotentiale, tilbydes de unge ikke efterværn, men er i stedet henvist til at hente den fornødne hjælp i udsatte voksne-systemet. For nogle af de unge er det også nyt, at de selv kan vælge støtten fra, når de er fyldt 18 år, og nogle af dem trækker sig i en tid fra det sociale system. Nogle af de tidligere anbragte unge mister derfor kontakten til hjælpeapparatet for en tid, efter at de er fyldt 18 år, og mange af dem mister hurtigt fodfæstet i tilværelsen, og en del af dem kommer ud i en hjemløhedssituation. Det er også i den sammenhæng, at mange af de unge er sofasovere i en lang periode, indtil deres netværk efterhånden bliver slidt ned, og overnatningsmulighederne udtømmes, hvorefter de pludselig dukker op igen, når de søger hjælp fra et socialt tilbud.

Der er således et behov for generelt at styrke overgangen fra børn og unge-området til voksen-området for de udsatte unge, herunder ikke mindst for de unge, der forlader anbringelsessystemet. Et eksempel på en kommune, der har forsøgt at styrke denne overgang, finder vi i Odense. Kommunen har ved en omorganisering af kommunens afdelinger etableret en særlig ungeafdeling med en anden aldersafgrænsning, end det sædvanligvis er tilfældet, idet denne afdeling har ansvaret for den sociale og beskæftigelsesrettede indsats for alle borgere fra endt grundskoleforløb og op til det

fyldte 30. år. Et centralt formål med omorganiseringen har været at sikre en bedre overgang mellem børn og unge-området og voksen-området. Der arbejdes blandt andet på at starte tidligere med at forberede de unge, der kommer fra anbringelsessystemet, på, at de på et tidspunkt som unge voksne for langt de flestes vedkommende skal ud i egen bolig. I den forbindelse er en erfaring, at der i høj grad er en forskellig kultur på de to områder, idet der på børn og unge-området traditionelt har været en langt mere institutionel og omsorgsorienteret tilgang, mens der på voksen-området gennem længere tid har været større fokus på recovery og rehabilitering. Organisationsændringen i Odense med etableringen af ungeafdelingen (fra endt grundskole og op til 30 år) har i den forbindelse faciliteret et fokus på i højere grad at indtænke recovery og rehabilitering på ungeområdet og allerede tidligt at forberede de unge på at skulle mestre deres egen tilværelse i voksenlivet.

Udbuddet af små og billige boliger

Udfordringerne med at etablere boligløsninger til unge i hjemløshed må også ses i sammenhæng med det generelle udbud af boliger med et tilstrækkeligt lavt huslejeniveau, som målgruppen har mulighed for at betale. En opgørelse fra BL – Danmarks Almene Boliger, der er foretaget til undersøgelsen, viser i den forbindelse, at der i alle de tre kommuner er flere tusinde almene boliger med et huslejeniveau, der er under 3.500 kr. om måneden, hvilket vurderes som det maksimale huslejeniveau for udsatte unge på kontanthjælp (uddannelseshjælp). Opgørelsen viser dog også, at når der tages højde for indbyggertallet i kommunerne, er det i Esbjerg, der er relativt flest af de billige boliger, mens der forholdsmæssigt er færrest af disse boliger i Aarhus. Det understreger en særlig udfordring i landets største byer, hvor der er den største mangel på 'billige boliger'.

Det har ikke været muligt at foretage en tilsvarende opgørelse over tilgængeligheden af private lejeboliger med et lavt huslejeniveau. Som tidligere nævnt beskriver interviewpersonerne imidlertid, at det generelt er svært for de udsatte unge at komme i betragtning til private lejeboliger. Dels er huslejeniveauet ofte for højt (særligt i Aarhus), dels opleves det også, at de udsatte unge ofte sorteres fra af udlejerne på grund af deres udsathed. Der meldes også om, at når det lykkes de unge at skaffe en bolig eller et værelse gennem privat udlejning, er der ofte tale om mere usikre lejeforhold, hvor der en højere risiko for, at de unge mister boligen igen.

I de tre case-kommuner meldes der om et generelt behov for at etablere flere små og billige boliger. I den forbindelse kan der iagttages et skifte i kommunerne gennem de seneste år, hvor der er kommet et øget fokus på at etablere mindre boliger med et lavere huslejeniveau. I Aarhus er der vedtaget omfattende flerårige boligplaner, hvor etableringen af små boliger med et lavere huslejeniveau er indtænkt som en eksplicit og central del af planerne. Der er et omfattende samarbejde mellem kommunen og de almene boligorganisationer om at sikre, at der også etableres mindre lejligheder i forbindelse med nybyggeri, hvor der tidligere primært var et fokus på de større familieboliger. I Esbjerg er der ligeledes vedtaget omfattende planer om at etablere flere boliger i kommunen i de kommende år, herunder at etablere et stort antal nye ungdomsboliger, og i Odense er der strategisk fokus på at sikre, at der etableres almene boliger i forbindelse med omfattende nybyggerier af boliger i byen.

Kommunerne melder dog samtidig om forskellige udfordringer i forbindelse med at indtænke små og billige boliger i nybyggeriet. Først og fremmest er der en generel udfordring med hensyn til at holde byggeomkostningerne nede. Det er således dyrere pr. kvadratmeter at etablere mindre boliger, blandt andet på grund af udgifter til køkken og bad. Ifølge kommunerne kræver bestræbelserne på at etablere flere mindre boliger en god dialog med boligorganisationerne, der gennem en længere årrække særligt har haft fokus på at etablere store familieboliger med en høj boligstandard. Hvis

man ønsker at etablere mindre boliger med et lavere huslejeniveau kan det imidlertid være nødvendigt at gå på kompromis med gængse standarder ved nybyggeri. Et eksempel, der nævnes i en af kommunerne, handler om lysgennemstrømning, hvor det er et udbredt krav ved nybyggeri, at der skal være lysgennemstrømning på tværs af boligen, dvs. vinduer på begge sider. Dette kan imidlertid være udfordrende at imødekomme i små boliger på fx 35-40 m^2. Hvis man ønsker at etablere små og billige boliger til udsatte unge, kan det derfor være nødvendigt at fravige sådanne krav.

I en af kommunerne fremhæves det, at puljen, der for få år siden blev afsat til boliger til flygtninge, men også kunne benyttes til andre grupper, var et godt redskab til at etablere små boliger, da puljemidlerne betød, at kommunen kunne få dækket de udgifter til grundkapitalen, der ellers påhviler kommunen ved etablering af nye almene boliger. Det fremhæves også som positivt, at der for nylig er blevet vedtaget en differentiering af størrelsen af den kommunale grundkapital, således at den nu er mindre (8 pct.) for boliger under 90 m^2. Det øger generelt kommunernes incitament og mulighed for at støtte etableringen af mindre almene boliger. Endelig opleves de høje grundpriser i byerne også som en udfordring. Her fremhæves det, at ændringerne i planloven i form af, at der kan stilles krav til private bygherrer om en vis andel af almene boliger ved nybyggeri, er en hjælp til at tilskynde til, at boligformerne blandes i nye boligområder.

Den seneste udvikling i hjemløsheden blandt unge

Undersøgelsen har som nævnt taget afsæt i den kraftige stigning i hjemløsheden blandt unge i perioden fra 2009 til 2017 målt gennem de nationale kortlægninger af hjemløshed. I denne periode steg hjemløsheden blandt unge på landsplan fra 633 hjemløse unge mellem 18 og 24 år ved kortlægningen i 2009 til 1.278 hjemløse unge i denne aldersgruppe ved kortlægningen i 2017.[1]

Udviklingen var dog ret forskellig i de tre case-kommuner, der indgår i denne undersøgelse. I både Esbjerg og Aarhus steg hjemløsheden blandt unge kraftigt hen over denne periode, og ved kortlægningen i 2017 var antallet af hjemløse unge mellem 18 og 24 år i både Esbjerg og Aarhus forholdsmæssigt ca. fire gange så højt som i Odense, når der tages højde for forskelle i indbyggertallet og antallet af unge i kommunerne. I absolutte tal steg hjemløsheden blandt 18-24-årige i Aarhus fra 52 hjemløse unge ved kortlægningen i 2009 til 205 hjemløse unge i denne aldersgruppe ved kortlægningen i 2017, mens de tilsvarende tal i Esbjerg viste en stigning fra 8 til 52 hjemløse unge fra 2009 til 2017. I Odense skete der derimod et fald fra 31 hjemløse unge mellem 18 og 24 år i 2009 til 20 hjemløse unge i denne aldersgruppe i 2017.

Ved den seneste kortlægning i 2019 er der generelt sket et fald i antallet af hjemløse unge på landsplan, ligesom der også er sket fald i antallet af registrerede unge i hjemløshed i alle tre case-kommuner. Faldet har været mest markant i Aarhus, hvor antallet faldt fra 205 hjemløse unge i 2017 til 172 hjemløse unge i 2019. I Odense skete der et fald fra 20 hjemløse unge i 2017 til 9 hjemløse unge i 2019, mens der i Esbjerg blev registreret henholdsvis 52 og 45 unge i hjemløshed ved kortlægningerne i 2017 og 2019.

Den kvalitative interviewrunde i denne undersøgelse er som nævnt foretaget i løbet af vinteren og foråret 2019 – og således før resultaterne af den seneste kortlægning forelå. Tallene fra den seneste kortlægning kan dog sættes i relation til fundene i interviewundersøgelsen.

Det er en nærliggende forklaring, at 'knækket' i kurven for antallet af hjemløse unge i Aarhus, der er observeret ved den seneste kortlægning, hænger sammen med de seneste års tiltag for at øge

[1] Kortlægningerne af hjemløshed er baseret på en opgørelse for uge 6, og antallet af unge i hjemløshed opgjort ved kortlægningerne dækker således antallet i opgørelsesugen og ikke antallet på årsbasis.

antallet af almene boliger og ungdomsboliger, der er til rådighed for anvisning til udsatte unge i hjemløshed, samt de nye tiltag med hensyn til sociale støtteforanstaltninger. På trods af dette fald er der dog fortsat tale om et forholdsvis højt antal unge i hjemløshed i Aarhus, hvilket afspejler, at der fortsat (ved interviewrunden) blev meldt om et stort boligbehov og en betydelig ventetid på en bolig til unge i hjemløshed.

I Odense er antallet af unge i hjemløshed ved den seneste kortlægning på det hidtil laveste niveau i den periode, hvor kortlægningerne har været gennemført, og på et absolut set meget lavt niveau. Det afspejler formentlig det langvarige samarbejde mellem kommunen og de almene boligorganisationer om at fordele ledige boliger til unge (og øvrige borgere) i hjemløshed og den tilhørende sociale bostøtte. Indsatsen i Odense er således i høj grad baseret på Housing First-tilgangens bærende principper om adgang til permanente boligløsninger uanset tilstedeværelsen af komplekse støttebehov og med individuel social støtte tilknyttet.

I Esbjerg er der tale om et ret begrænset fald i antallet af hjemløse unge i absolutte tal, og der skal i den sammenhæng tages højde for den almindelige usikkerhed på opgørelserne. Ikke desto mindre er der også i Esbjerg tale om en opbremsning i den stigning i hjemløsheden blandt unge, der er observeret gennem de tidligere år. Mens fraværet af et centralt system for boligtildeling er en generel udfordring, har der også i Esbjerg været fokus på at styrke adgangen til permanente boligløsninger for unge i hjemløshed, hvor der som tidligere nævnt blev indgået en samarbejdsaftale mellem kommunen og de lokale boligorganisationer om at stille boliger til rådighed i forbindelse med projektet om overgangsboliger med tilknyttet ICM-støtte for de mest udsatte unge i hjemløshed.

Perspektivering og anbefalinger

Undersøgelsen har sat fokus på muligheder og barrierer for at etablere boligløsninger til unge i hjemløshed. De tre kommuners deltagelse i et eller flere af de Housing First-baserede indsatsprogrammer under satspuljen har givet et fælles referencepunkt for at sammenligne kommunerne i forhold til, hvordan de arbejder med Housing First-tilgangens kernekomponenter, dvs. en tidlig etablering af en permanent boligløsning og social støtte efter evidensbaserede indsatsmetoder. Hvis man havde inddraget case-kommuner i undersøgelsen, som ikke havde været en del af de Housing First-baserede indsatsprogrammer, kunne der være iagttaget andre forskelle og ligheder mellem kommunerne, og på den måde kan tilgangen og praksis i de tre kommuner ikke nødvendigvis generaliseres til alle landets kommuner. Derimod kan praksis i de tre kommuner bidrage med eksempler og erfaringer, der kan udgøre viden og inspiration for mange af landets øvrige kommuner.

Et væsentligt resultat af undersøgelsen er, at både den generelle tilgængelighed af boliger med et tilstrækkeligt lavt huslejeniveau og eksistensen af allokeringssystemer for målrettet at kunne tildele boliger er afgørende forudsætninger for at kunne tilbyde permanente boligløsninger til unge i hjemløshed. Når vi sammenligner de tre case-kommuner, er det i Esbjerg, der er relativt flest billige almene boliger, men hvor fraværet af et centralt allokeringssystem betyder, at der alligevel er udfordringer forbundet med at skaffe boligløsninger til unge i hjemløshed (og til hjemløse borgere generelt). I både Odense og Aarhus er der veludbyggede allokeringssystemer – med en lidt forskellig indbyrdes udformning – der sikrer, at der er et betydeligt antal boliger til rådighed til allokering til unge i hjemløshed. I Odense forekommer der at være en balance, hvor antallet af tilgængelige boliger i rimelig grad modsvarer efterspørgslen, mens der i Aarhus er så stort et behov, at der opstår en væsentligt længere ventetid på boliger end i Odense. Aarhus bærer således i høj grad præg af den pressede boligsituation i landets to største byer, idet boligsituationen i Aarhus formentlig i højere grad har lighed med boligsituationen i København. Det kan være med til at forklare, at hjemløsheden blandt unge i Odense fortsat er væsentligt lavere end i både Esbjerg og Aarhus, trods de nylige fald

i hjemløsheden ved den seneste kortlægning i 2019. Det spiller formentlig også ind, at der i Odense har været et stærkt fokus på at anvende Housing First-tilgangens princip om ikke at stille krav om forudgående boevne og parathed ved tildeling af boliger til udsatte unge i hjemløshed, hvilket betyder, at unge tilbydes en bolig med social bostøtte, selvom de har komplekse psykosociale problematikker.

En væsentlig anbefaling til kommuner, der ønsker at nedbringe hjemløsheden blandt unge, er at anvende lovgivningens eksisterende redskaber til at skaffe boliger til borgere med sociale problemer, og at sikre, at der etableres centrale allokeringssystemer i form af kommunal boligtildeling med udgangspunkt i reglerne om kommunal boliganvisning. Eksemplerne fra Odense og Aarhus viser, at ud over lovgivningens generelle regler om muligheden for anvisning af hver fjerde ledige almene bolig er det også muligt at indgå mere specifikke aftaler med boligorganisationerne, der sikrer et større antal boliger til anvisning, som har et tilstrækkeligt lavt huslejeniveau, således at de kan benyttes til unge i hjemløshed.

Samtidig med adgangen til en permanent boligløsning er også tilgængeligheden af social støtte helt afgørende, når den unge flytter i egen bolig. I alle tre kommuner bærer tilgangen til den sociale støtte præg af, at kommunerne har deltaget i et eller flere satspuljeprogrammer på hjemløseområdet, hvor arbejdet med specialiserede bostøttemetoder har været et centralt omdrejningspunkt. I kommunerne er der således meget gode erfaringer med brug af de specialiserede indsatsmetoder ICM og CTI til unge i hjemløshed. I alle kommunerne melder praktikerne dog også om, at der i den daglige drift er et pres på bostøtten, hvor der er et stort antal unge med støttebehov, og hvor det til tider kan være vanskeligt at holde den forholdsvis lave case-load (antal borgere pr. medarbejder), som foreskrives ud fra de specialiserede indsatsmetoder. Det er ikke særegent for de tre kommuner, der har deltaget i undersøgelsen, men et vilkår, der formentlig ville findes tilsvarende i de fleste af landets øvrige kommuner. Tilgængeligheden af en intensiv og fleksibel social støtte tilpasset borgerens behov er et helt centralt element i Housing First-tilgangen og en forudsætning for, at udsatte unge kan placeres i egen bolig, uden at der er en betydelig risiko for at miste boligen igen. Hvis der er udfordringer med at kunne give en tilstrækkelig intensiv støtte, kan det også give sig udslag i, at der opstår barrierer for at anvise bestemte grupper til egen bolig, som fx unge med misbrugsproblematikker.

Der kan således peges på et potentiale for en fortsat udbygning af den sociale støtte til hjemløse unge, der flytter i egen bolig, da den sociale støtte er en afgørende og helt nødvendig forudsætning for, at en boligplacering kan fungere. I de tre kommuner er der gode eksempler på, hvordan man kan arbejde med at udbygge den sociale støtte, som fx det nyetablerede bostøtteteam for unge i hjemløshed i Aarhus, og erfaringerne med brugen af ICM-bostøtte til hjemløse unge i Esbjerg, der flytter i egen bolig.

Samlet set understøtter undersøgelsens resultater væsentligheden af et fortsat fokus på at udvikle Housing First-tilgangen som det bærende element i indsatsen for unge i hjemløshed. Housing First-tilgangen forudsætter, at der etableres permanente boligløsninger til unge i hjemløshed, og at der gives en intensiv og fleksibel social støtte med udgangspunkt i den unges støttebehov. Det er samtidig vigtigt at have øje for, at der kan være brug for differentierede løsninger, hvor der kan være forskellige præferencer blandt de unge til, hvilken boligform de foretrækker.

Ud over det almene spor med adgangen til egen bolig med social bostøtte er der i kommunerne eksempler på særlige boligløsninger for udsatte unge. Der er gode erfaringer med at lade udsatte unge flytte ind i kollegieboliger, hvilket giver dem mulighed for at bo i boliger henvendt til unge på lige fod med ikke-udsatte unge. Det er dog også en erfaring, at tilbuddet om en kollegiebolig fungerer bedst, når der er tale om selvstændige kollegieboliger med egne faciliteter (køkken og bad), mens

der kan være udfordringer i form af uintenderede eksklusionsmekanismer, hvis der er delte faciliteter som fx gangkøkkener. Samtidig er det en forudsætning, at den sociale støtte indtænkes i modellen med mulighed for, at den unge modtager social bostøtte fra kommunen, hvis der er behov for det. Sådanne løsninger bidrager både til en differentieret tilbudsvifte til de unge og til generelt at øge antallet af boliger, der er til rådighed for unge i hjemløshed.

Endvidere er der i kommunerne varianter af et sådant tilbud om kollegieboliger til de unge, hvor tilbuddet i en af kommunerne er etableret i regi af et kollegie, der tilhører en almen boligorganisation, mens der i en anden af kommunerne er tale om et privat kollegium. Det understreger, at de skitserede løsninger ikke er reserveret til kommunernes og boligorganisationernes domæne, men at sådanne løsninger også kan etableres i regi af civilsamfundets organisationer som fx fonde og lignende. Der er generelt et potentiale for et samarbejde mellem civilsamfundets organisationer og kommunerne, hvor civilsamfundets organisationer kunne tænkes at træde ind i forhold til de fysiske rammer, mens samarbejdet med kommunen er centralt i forhold til at yde den fornødne sociale støtte til de unge.

1 Indledning

I denne rapport præsenteres resultaterne af en undersøgelse om boligløsninger til unge i hjemløshed. Undersøgelsen tager udgangspunkt i tre udvalgte case-kommuner – Esbjerg, Odense og Aarhus – og afdækker erfaringerne med at skabe boligløsninger til unge i hjemløshed i de tre kommuner. I undersøgelsen belyses, hvordan kommunerne arbejder med at etablere boligløsninger til de unge, både i form af brugen af redskaber og procedurer til at skabe adgang til ordinære boliger (typisk almene boliger) og boliger, der særligt er målrettet udsatte unge. Undersøgelsen afdækker også koblingen mellem boligdelen og den sociale støtte, herunder kommunernes erfaringer med brugen af forskellige sociale støttemetoder som dem, der har været udviklet i regi af Hjemløsestrategien og de efterfølgende satspuljeprogrammer på hjemløseområdet. Endelig belyser undersøgelsen også kommunernes generelle tiltag for at øge udbuddet af boliger, der kan være relevante for målgruppen af unge i hjemløshed, dvs. små og 'billige' boliger med et tilstrækkeligt lavt huslejeniveau set i forhold til de unges sociale ydelser.

1.1 Baggrund

Undersøgelsen blev igangsat hen over vinteren 2018/2019 og skal ses på baggrund af den kraftige stigning, der skete i hjemløsheden blandt unge i Danmark gennem en årrække, og som er blevet dokumenteret ved de landsdækkende kortlægninger af hjemløshed over perioden fra 2009 frem til 2017. De nationale kortlægninger af hjemløshed viste, at antallet af unge i hjemløshed blev fordoblet i denne periode. Ved kortlægningen af hjemløshed i uge 6, 2009, blev der registreret 633 unge mellem 18 og 24 år, som befandt sig i en hjemløshedssituation, mens tallet ved kortlægningen i 2017 var steget til 1.278 unge i denne aldersgruppe. Også i aldersgruppen mellem 25 og 29 år var der en kraftig stigning fra 490 personer, der blev registreret ved kortlægningen i 2009, til 1.014 personer i denne aldersgruppe ved kortlægningen i 2017 (Benjaminsen, 2017).

Kort før denne rapports offentliggørelse viste resultaterne af den seneste kortlægning fra 2019 imidlertid et brud med den stigende tendens, idet antallet af hjemløse 18-24-årige og 25-29-årige faldt for første gang hen over den periode, hvor kortlægningerne har været gennemført. For de 18-24-årige skete der et fald fra 1.278 hjemløse unge i denne aldersgruppe i 2017 til 1.023 ved kortlægningen i 2019, mens der for de 25-29-årige skete et fald fra 1.014 personer i 2017 til 905 personer i 2019.

Den kvalitative dataindsamling til denne undersøgelse er sket hen over vinteren og foråret 2019. Det billede, vi fik gennem interviewrunden i foråret 2019, falder imidlertid i høj grad i tråd med resultaterne af den seneste kortlægning i 2019. De kvantitative opgørelser i denne rapport, der blandt andet inddrager resultater fra kortlægningerne af hjemløshed, er derfor blevet opdateret med tal fra den nyeste kortlægning. Selvom de kvalitative interview til denne undersøgelse således er indsamlet før resultaterne af den seneste kortlægning i 2019 forelå, inddrages disse nye tal perspektiverende i rapportens analyser, der hvor det er relevant.

Rapportens fokus skal også ses på baggrund af de indsatser og tiltag, der generelt er sat i gang på hjemløseområdet – herunder på ungeområdet – gennem de senere år. Samtidig med at hjemløsheden blandt unge steg hen over perioden fra 2009 til 2017 – og i høj grad på baggrund af stigningerne, blev der både nationalt og lokalt i en række kommuner sat tiltag i gang med henblik på at udvikle boligmæssige og sociale indsatser for gruppen af unge i hjemløshed.

Allerede i Hjemløsestrategien, der forløb fra 2009 til 2013, var en af hovedmålsætningerne, at unge ikke skulle opholde sig på herberger og forsorgshjem, men i stedet 'vendes i døren' ved at tilbyde dem andre alternativer. Både Esbjerg, Odense og Aarhus Kommuner deltog i Hjemløsestrategien, der introducerede Housing First-tilgangen i Danmark, og dermed afspejlede det paradigmeskifte i forståelsen af indsatser på hjemløseområdet, der generelt skete i en række lande og i forskningslitteraturen i perioden (Tsemberis, 2010; Padgett, Henwood & Tsemberis, 2016).

Ifølge Housing First-tilgangen er det vigtigt allerede tidligt i et indsatsforløb at tilbyde borgeren en permanent boligløsning og samtidig give en social støtte, der er tilstrækkelig intensiv og fleksibel til at imødekomme borgerens støttebehov. Denne tilgang indebar et skifte i forhold til den hidtil fremtrædende tilgang om, at borgeren først skulle blive 'boligparat', før der kunne gives tilbud om en bolig. Med boligparathed menes, at borgeren først skal have demonstreret en tilstrækkelig boevne og stabilisering, fx i forhold til misbrug og psykisk helbred, før borgeren (af de fagprofessionelle) vurderes parat til at flytte i bolig. Ifølge Housing First-tilgangen udgør en ustabil boligsituation imidlertid i sig selv en væsentlig forhindring for at kunne etablere et stabilt støtteforløb. Den ustabilitet og usikkerhed, der knytter sig til ikke at have en permanent bolig, er således en afgørende barriere for at kunne understøtte et recovery-forløb for borgeren. Ifølge Housing First-tilgangen bør både en boligløsning og social støtte tilpasset borgerens støttebehov derfor allerede sættes ind sideløbende fra starten af et indsatsforløb.

Særligt kendetegnende for Housing First-tilgangen er, at den tilhørende sociale støtte bør gives som en intensiv og fleksibel støtte ud fra evidensbaserede, specialiserede indsatsmetoder som Assertive Community Treatment (ACT) eller Intensiv Case Management (ICM). ACT-metoden er baseret på et tværfagligt indsatsteam bestående af socialpædagoger, psykiater, misbrugsbehandler, sygeplejerske, socialrådgiver og en jobkonsulent, hvilket giver mulighed for at etablere en skræddersyet individuelt tilpasset indsats for borgeren. ICM-metoden rummer ikke den samme tværfaglighed som i et ACT-team, men er baseret på, at en case manager giver social og praktisk støtte i hverdagen og samtidig har en tovholderfunktion i forhold til borgerens brug af velfærdssystemets øvrige indsatser. I indsatserne i den danske hjemløsestrategi blev ACT-metoden kun afprøvet i et enkelt tilfælde, nemlig i hjemløseindsatsen i København, mens hovedparten af det danske program var baseret på ICM-metoden. Desuden blev den beslægtede metode Critical Time Intervention (CTI), der er en tidsafgrænset, faseopdelt indsats, ligeledes baseret på case management, også afprøvet i den danske hjemløseindsats, hvor den ligesom ACT- og ICM-metoderne viste sig at være velegnet til at understøtte borgere i hjemløshed i at flytte i egen bolig (Rambøll & SFI, 2013; Benjaminsen et al., 2017).

I lyset af erfaringerne fra Hjemløsestrategien blev Housing First-tilgangen og de specialiserede støttemetoder ICM og CTI efterfølgende afprøvet til unge i hjemløshed og unge i risiko for hjemløshed gennem Ungeprojektet, der var et indsatsprogram under Satspuljen, som forløb fra 2014 til 2017. Resultaterne fra Ungeprojektet viste generelt, at også for unge i hjemløshed var tilbuddet om en bolig og støtte efter de specialiserede indsatsmetoder en virksom vej til at hjælpe de unge ud af hjemløshed (Rambøll & VIVE, 2018).

I en mindre kreds på fire kommuner blev der også afprøvet en indsats med at etablere 'Midlertidige Overgangsboliger med ICM-bostøtte til unge i hjemløshed'. Dette projekt var særligt målrettet de mest udsatte blandt unge i hjemløshed, da erfaringen fra både Hjemløsestrategien og Ungeprojektet var, at det særligt for unge med de mest komplekse støttebehov ofte er vanskeligt overhovedet at skabe en kontakt og en støtterelation med de unge, så længe de befinder sig i en akut hjemløshedssituation, hvor de ofte opholder sig som 'sofasovere' rundt omkring hos venner og bekendte og dermed er i en meget ustabil situation. I projektet med overgangsboliger blev de unge hurtigt tilbudt

et ophold i en 'overgangsbolig', samtidig med at de blev tilbudt intensiv social støtte ud fra ICM-metoden, indtil det var muligt at tilbyde dem en permanent boligløsning, der typisk kunne være en 1-værelses lejlighed eller en almen ungdomsbolig. Resultaterne fra projektet viste, at to ud af tre af de unge, der deltog i projektet, efterfølgende kom i permanent bolig. Resultaterne viste dog også en variation mellem kommunerne, idet der var en højere succesrate i de to kommuner, der havde en systematisk tilgang til at skaffe permanente boliger til de unge – enten i form af en samarbejdsaftale med boligorganisationerne eller ved brug af kommunal boliganvisning, mens succesraten var lavere i de to kommuner, der ikke havde en systematisk tilgang til at skaffe permanente boliger.

Både Ungeprojektet og afprøvningen af midlertidige overgangsboliger viste endvidere, at mens indsatserne virkede godt for de unge, der fik dem, var der i mange af de deltagende kommuner betydelige barrierer for at skaffe boliger til indsatsen, og navnlig var der ofte store udfordringer med at skaffe boliger med en tilstrækkelig lav husleje til, at de unge på sociale ydelser kunne betale den. Samtidig var erfaringen også, at implementeringen af Housing First-tilgangen stiller store krav til organiseringen af indsatsen, både i forhold til at tilvejebringe boligerne og i forhold til at sikre, at den sociale støtte er tilstrækkelig intensiv og fleksibel. Ligeledes kræver en succesfuld implementering, at de fornødne samarbejdsrelationer etableres på tværs af de kommunale forvaltningsområder og med øvrige lokale aktører. Endelig kræver implementeringen en omstilling af tilgangen i det sociale arbejde med borgeren væk fra en parathedsorienteret tilgang, hvor der stilles krav om boevne på forhånd, før der etableres en permanent boligløsning til den recovery-orienterede tilgang, hvor stabiliseringen af boligsituationen og etableringen i en permanent bolig ses som en forudsætning for en recovery-proces og for at kunne udvikle en evne til at bo i egen bolig.

Samlet set viste resultaterne og erfaringerne fra disse udviklings- og afprøvningsprojekter, at det for at hjælpe hjemløse unge ud af hjemløshed er vigtigt, at de unge både tilbydes en boligløsning og samtidig også tilbydes den fornødne sociale og praktiske støtte i denne proces, for at de kan fastholde boligen og få hjælp til at håndtere deres øvrige sociale problematikker. Den sociale støtte skal samtidig være med til at understøtte, at den unge tilbydes mulighed for at indgå i meningsfulde aktiviteter i hverdagen, herunder også tilbud, der kan være med til at bringe den unge tættere på uddannelse og beskæftigelse.

1.2 Undersøgelsens fokus

Med udgangspunkt i de tre case-kommuner afdækker undersøgelsen erfaringerne med at etablere boligløsninger for unge i hjemløshed i disse kommuner. Det belyses, hvilke fremgangsmåder og metoder kommunerne benytter til at skabe boligløsninger for de unge. Der ses på kommunernes brug af forskellige redskaber i lovgivningen og på udformningen af de systemer og allokeringsmekanismer, der benyttes i kommunerne, herunder samarbejdet med boligorganisationerne i den forbindelse. Der ses også på brugen af forskellige boligtyper som de almene familieboliger, de almene ungdomsboliger og erfaringerne med de forskellige boligtyper set i forhold til kompleksiteten af de unges støttebehov. Det belyses også, hvilke erfaringer kommunerne har med at etablere mere specifikke boligløsninger til unge i hjemløshed, som fx blandede boligtilbud, hvor der bor både udsatte og ikke-udsatte unge.

Undersøgelsen afdækker også kommunernes erfaringer med udformningen af den sociale støtte til de unge, herunder hvilke indsatser og metoder der benyttes. I den sammenhæng skal der gøres opmærksom på, at de tre kommuner, der medvirker i undersøgelsen, alle har deltaget i et eller flere af de indsatsprogrammer under Satspuljen, som har gjort brug af Housing First-tilgangen. Det er tydeligt i alle tre kommuner, at tilgangen i det sociale arbejde med de unge er præget af denne tilgang med fokus på den sociale bostøtte og på de principper, som støtten bygger på. Hvis man

havde udvalgt kommuner, der ikke havde arbejdet med denne tilgang (hvilket de fleste større kommuner har), ville man muligvis have fået andre erfaringer og vinkler frem. Ved at de tre kommuner alle har erfaringer med at arbejde ud fra Housing First-tilgangen sikres en grad af sammenlignelighed mellem kommunerne, hvorved der i højere grad kan sættes fokus på ligheder og forskelle i tilgangen til at skaffe boliger og på de mere specifikke erfaringer, som kommunerne har gjort sig med, hvordan forskellige boligtyper og støtteformer fungerer til forskellige dele af målgruppen.

Endelig anlægges i rapporten sidste del et makroorienteret perspektiv på kommunernes tiltag med at øge udbuddet af boliger, der kan være relevante for målgruppen af unge i hjemløshed. Det gælder særligt kommunernes bestræbelser på at etablere små, billige boliger, som i høj grad er de boliger, der efterspørges i forhold til boligbehovet blandt unge i hjemløshed. I den forbindelse inddrages oplysninger fra BL – Danmarks Almene Boliger – om antallet af almene familieboliger og almene ungdomsboliger i de tre kommuner og på landsplan – og med en fordeling efter huslejeniveau, hvilket giver et indblik i størrelsen af den eksisterende boligmasse, der sættes i forhold til den viden, som undersøgelsen i øvrigt giver om boligbehov og boligtyper. Vi belyser således kommunernes tiltag for at øge udbuddet af boliger, der er relevante for målgruppen af unge i hjemløshed, de udfordringer og barrierer kommunerne støder på, og de tiltag og løsninger, som kommunerne anvender for at imødegå disse udfordringer.

Rapportens empiriske fokus i den kvalitative dataindsamling har således været at afdække de tiltag og indsatser, der eksisterer og er sat i gang i de tre kommuner, og at indhøste erfaringerne med de forskellige typer af tiltag. Formålet har i den forbindelse været af belyse erfaringerne med forskellige former for bolig- og støtteløsninger til unge i hjemløshed, og samtidig opnå en viden om de organisatoriske og 'systemiske' forudsætninger for disse tiltag – herunder eksempelvis betydningen af brugen af lovgivningsmæssige redskaber som kommunal boliganvisning. Samtidig inddrages opgørelser fra kortlægningerne af hjemløshed rammesættende i rapportens analyser med henblik på at opnå en dybere forståelse af samspillet mellem de generelle mønstre i udviklingen i ungdomshjemløsheden i de tre kommuner og de igangsatte tiltag og indsatser.

1.3 Rapportens opbygning

I rapportens kapitel 2 gennemgås det metodiske grundlag for rapporten. Dette grundlag består først og fremmest af kvalitative interview med ledere og medarbejdere i kommunerne samt interview med andre nøgleaktører, herunder repræsentanter fra boligorganisationerne og civilsamfundet.

I kapitel 3 tegnes et billede af hjemløsheden blandt unge generelt i de tre kommuner. Her inddrages tal fra de nationale kortlægninger af hjemløshed, der viser udviklingen i ungdomshjemløsheden gennem de senere år og dermed rammesætter udgangspunktet for rapportens øvrige dele.

I kapitel 4 sættes der fokus på boligløsninger og boligtyper. Det afdækkes, hvilke erfaringer kommunerne har med forskellige boligtyper, herunder til forskellige dele af målgruppen af unge i hjemløshed. Det afdækkes, hvilke tilgange og allokeringssystemer kommunerne helt konkret benytter til at skaffe boliger til de unge i hjemløshed. Der ses på brugen af kommunal boliganvisning og på andre typer af samarbejdsaftaler mellem kommunerne og boligorganisationerne.

I kapitel 5 sættes fokus på den sociale del af indsatsen. I første del af kapitlet afdækkes kommunernes brug af midlertidige boligtilbud til de unge, herunder særligt, hvilke typer af tilbud der findes i de tre kommuner. Flere af disse tilbud gør brug af ophold i boliger, der så vidt muligt ligner helt almindelige boliger, selvom der er er tale om midlertidige boliger. På den måde bidrager også erfaringerne

fra disse midlertidige opholdstilbud til en forståelse af, hvordan forskellige boligtyper fungerer for målgruppen.

I kapitel 6 ses der på bestræbelserne på at skaffe boliger til unge i et strukturelt og makroorienteret perspektiv. Der ses på bestanden af almene familieboliger og almene ungdomsboliger i de tre kommuner fordelt efter huslejeniveau og på kommunernes tiltag og erfaringer med at etablere flere små boliger med lav husleje, som er den boligtype, der primært efterspørges til de unge.

2 Metode og data

Undersøgelsens primære empiriske grundlag består af en kvalitativ case-undersøgelse i de tre deltagende kommuner – Esbjerg, Odense og Aarhus. Derudover er der indsamlet supplerende kvantitativt materiale om udbuddet af almene boliger i de tre kommuner og om antallet af anviste boliger i de to af kommunerne, Odense og Aarhus, der har et centralt boliganvisningssystem. Endelig inddrages der også opgørelser fra de nationale kortlægninger af hjemløshed til at rammesætte problematikken om unge i hjemløshed i de tre kommuner.

Ved case-besøg i de tre kommuner er der gennemført kvalitative interview med nøgleaktører, der fra forskellige vinkler kan belyse hjemløshedsproblematikken blandt unge – og med særligt fokus på tiltag og erfaringer omkring at tilvejebringe boligløsninger for de unge. Der er i alt gennemført 26 kvalitative interview i de tre kommuner, fordelt på 8 interview i Esbjerg, 10 interview i Odense og 8 interview i Aarhus. De fleste af interviewene var enkeltpersonsinterview, mens 9 af interviewene foregik med to eller tre personer. I alt er der interviewet 36 personer som led i undersøgelsen. To af interviewene er gennemført som telefoninterview.

Hovedparten af interviewene er foretaget med ledere og medarbejdere i de kommunale forvaltninger og i en række sociale tilbud henvendt til hjemløse unge. De interviewede ledere og medarbejdere i de kommunale forvaltninger er primært fra det sociale område, men der er også gennemført enkelte interview med medarbejdere fra andre forvaltningsområder (fx Teknik og miljø i en af kommunerne). Hvad angår de sociale tilbud er der interviewet ledere og medarbejdere på § 110-boformer og ledere og medarbejdere i sociale bostøttetilbud i de tre kommuner. Der er i alle tre kommuner også foretaget interview med repræsentanter for en større boligorganisation, ligesom der er foretaget interview med repræsentanter for sociale organisationer i civilsamfundet.

De enkelte interviewpersoner optræder anonymt i undersøgelsen, ligesom også navne på konkrete sociale tilbud er udeladt. I nogle tilfælde henvises til konkrete tiltag og tilbud i hver af de tre kommuner. Det gælder særligt beskrivelserne af indretningen af kommunernes systemer til at tildele boliger til de unge. I andre tilfælde fremlægges beskrivelserne uden henvisninger til den enkelte kommune. Det gælder særligt, hvor der er tale om erfaringer af forholdsvis generel karakter, fx omkring boligtyper og målgrupper, eller hvor der kan være anonymiseringshensyn til medarbejdere eller genkendeligheden af sociale tilbud, der tilsiger, at beskrivelserne ikke henføres til den enkelte kommune.

Ud over de kvalitative interview inddrager rapporten også kvantitative opgørelser. I kapitel 3 inddrages opgørelser fra de nationale kortlægninger af hjemløshed, der overordnet set tegner et billede af udviklingen i hjemløshed blandt unge i de tre kommuner og af de hjemløshedssituationer, som de unge befinder sig i.

I kapitel 4 inddrages opgørelser indhentet fra henholdsvis Odense og Aarhus Kommuner over antallet af almene boliger, der anvises årligt gennem den sociale boliganvisning. Opgørelserne er opdelt på aldersgrupper, hvor der ses på aldersgruppen op til 24 år, de 25-29-årige og borgere over 30 år. Når der ikke er en tilsvarende opgørelse fra Esbjerg, hænger det sammen med, at Esbjerg Kommune kun i begrænset grad anvender reglerne om kommunal boliganvisning til at skaffe boliger til udsatte unge og udsatte borgere generelt.

I kapitel 6 inddrages opgørelser fra BL – Danmarks Almene Boliger af bestanden af almene familieboliger og almene ungdomsboliger i de tre kommuner og på landsplan samt opgørelser af antallet af ledige boliger. Opgørelserne indeholder også oplysninger om huslejeniveauet i boligerne med en

opdeling, der afgrænser de huslejeniveauer, som unge på sociale ydelser typisk maksimalt er i stand til at betale.

Det skal særligt understreges, at det ikke har været formålet med undersøgelsen at foretage en egentlig evaluering af hver enkelt kommunes indsatser, og hvordan det lykkes at skabe boligløsninger og sociale tilbud til de unge. Erfaringerne og eksemplerne fra kommunerne bidrager derimod til at udlede en generel viden og læring om, hvordan man kan skabe boligløsninger og boliger til unge i hjemløshed og erfaringer med, hvordan forskellige boligtyper fungerer – og med, hvordan man kan kombinere boligløsninger og sociale støttetilbud. Samtidig vil det også fremgå af kapitel 3, der tegner det overordnede billede af udviklingen i ungdomshjemløsheden, at der er forskelle i udviklingen mellem kommunerne. I den sammenhæng bidrager de tre case-kommuner med hver deres lokale kontekst til en mere specifik forståelse af, hvordan forskellige faktorer, udfordringer og løsninger spiller sammen. Fordi der er en høj grad af kontekst omkring ungdomshjemløsheden i de tre kommuner, herunder størrelsen af kommunerne, og tilgængeligheden af boliger, er der ikke foretaget en anonymisering de tre kommuner som helhed i undersøgelsen, mens der er foretaget en generel anonymisering af navne på konkrete tilbud og af de enkelte interviewpersoner, der optræder i rapporten.

3 Udvikling og målgruppeprofil

I dette kapitel tegnes et billede af udviklingen i hjemløsheden blandt unge i de tre kommuner gennem de senere år. I kapitlet inddrages opgørelser fra de landsdækkende kortlægninger af hjemløshed, der gennemføres hvert andet år. Der ses på udviklingen i det samlede antal unge i hjemløshed, og på, hvordan de unge fordeler sig på forskellige hjemløshedssituationer i de tre kommuner. Der ses også på den helbredsmæssige profil af de unge i hjemløshed i form af omfanget af psykiske lidelser, fysiske lidelser og misbrugsproblemer i gruppen. Desuden inddrager kapitlet interviewpersonernes beskrivelser af målgruppen af unge i hjemløshed, og hvilken udvikling der opleves i målgruppen.

3.1 Udviklingen i hjemløshed blandt unge i de tre kommuner

I kortlægningerne af hjemløshed er gruppen af unge i hjemløshed generelt afgrænset til aldersgruppen af 18-24-årige, mens personer under 18 år i kortlægningen opgøres som børn (mindreårige). Gruppen af 15-17-årige vil også ofte blive betragtet som unge, ligesom også gruppen af 25-29-årige af og til medregnes til gruppen af unge. I det følgende er det primært gruppen af 18-24-årige, der tegnes en karakteristik af.

På landsplan skete der generelt en kraftig stigning i antallet af unge i hjemløshed i perioden fra 2009 frem til 2017. Samlet set skete der i denne periode en fordobling i antallet af hjemløse unge mellem 18 og 24 år – fra 633 unge i 2009 til 1.278 unge ved kortlægningen i 2017. Det svarer til en stigning på 102 pct. (Benjaminsen, 2017). Ved den seneste kortlægning i 2019 skete der imidlertid for første gang i den periode, kortlægningerne har været gennemført, et fald i antallet af hjemløse unge mellem 18 og 24 år fra de 1.278 hjemløse unge i 2017 til 1.023 hjemløse unge i denne aldersgruppe i 2019 (Benjaminsen, 2019).

I de tre case-kommuner, der indgår i indeværende undersøgelse – Esbjerg, Odense og Aarhus – har der imidlertid været en ret forskellig udvikling i hjemløsheden blandt unge hen over perioden. I Figur 3.1 er afbildet udviklingen i antallet af unge mellem 18 og 24 år, der er registreret i hver af de tre kommuner ved kortlægningerne af hjemløshed fra 2009 til 2019.[2]

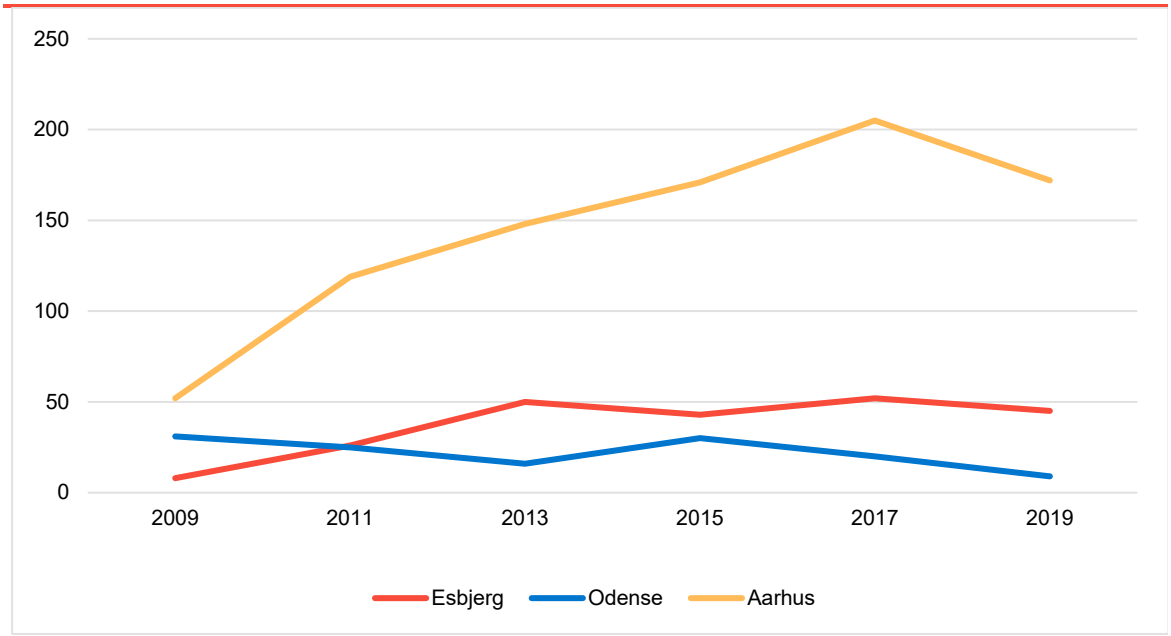
Ved kortlægningen i 2009 var antallet af registrerede 18-24-årige forholdsvist lavt i de tre kommuner med 8 unge i Esbjerg, 31 unge i Odense og 52 unge i Aarhus. I 2017 var antallet af unge i hjemløshed steget kraftigt i Esbjerg og Aarhus til henholdsvis 52 og 205 unge i hjemløshed i de to kommuner. I Odense var antallet af unge i hjemløshed med 20 personer derimod lavere ved kortlægningen i 2017 end i 2009. Ved den seneste kortlægning i 2019 skete der imidlertid et fald i hjemløsheden blandt unge i alle tre kommuner sammenlignet med kortlægningen i 2017. I Esbjerg blev således registreret 45 unge mellem 18 og 24 år i hjemløshed ved kortlægningen i 2019, mens der blev registreret 9 hjemløse unge i Odense og 172 hjemløse unge i Aarhus.

Når man sammenligner antallet af unge i hjemløshed i de tre kommuner, skal der generelt tages hensyn til forskellen i indbyggertallet i de tre kommuner og til antallet af unge i aldersgruppen i kommunen som helhed. I Tabel 3.1 er opgjort befolkningstallet i de tre kommuner hen over perioden og antallet af unge i aldersgruppen mellem 18 og 24 år i hver af kommunerne. Desuden er vist andelen af unge i hjemløshed opgjort i promille (antal unge i hjemløshed pr. 1.000 unge) af alle unge i aldersgruppen i hver af de tre kommuner. Når der tages højde for forskellen i indbyggertallet, ses det, at både niveauet og udviklingen i hjemløsheden blandt unge har været nogenlunde ensartet i

[2] Når kortlægningen fra 2009 anvendes som udgangspunkt, hænger det sammen med, at der ved kortlægningen i 2009 blev foretaget en mindre justering af kortlægningens definition og afgrænsning af hjemløshed i lyset af erfaringerne fra kortlægningen i 2007, og det er således tallene fra 2009 og frem, der er helt sammenlignelige.

Esbjerg og Aarhus hen over perioden opgjort pr. 1.000 unge i aldersgruppen. I Esbjerg blev der ved kortlægningen i 2009 registreret 0,8 unge i hjemløshed pr. 1.000 unge i aldersgruppen af 18-24-årige, mens tallet i 2017 var steget til 4,8, hvorefter det faldt lidt til 4,3 unge i hjemløshed pr. 1.000 unge i aldersgruppen i 2019. I Aarhus var den tilsvarende stigning fra 1,3 i 2009 til 4,0 i 2017 efterfulgt af et fald til 3,2 i 2019. På den måde har både niveau og udvikling i hjemløsheden blandt unge i vid udstrækning fulgtes ad i Esbjerg og Aarhus hen over perioden, når der tages højde forskellen i kommunernes størrelse. Derimod er niveauet af hjemløsheden blandt unge i Odense faldet lidt hen over perioden fra 1,5 unge i hjemløshed pr. 1.000 unge i aldersgruppen i 2009 til 0,7 i 2017 og til 0,3 pr. 1.000 unge i 2019. Dermed er andelen af unge i hjemløshed i Odense markant lavere i den sidste del af perioden end i de to øvrige kommuner.

Figur 3.1 Antal unge mellem 18 og 24 år registeret i kortlægningerne af hjemløshed uge 6, 2009-2019 i Esbjerg, Odense og Aarhus Kommuner



Kilde: Kortlægning af hjemløshed, 2009-2019

Tabel 3.1 Indbyggertal, antal unge i hjemløshed og andel hjemløse unge pr. 1.000 i aldersgruppen, særskilt for de tre kommuner Esbjerg, Odense og Aarhus i perioden 2009-2019

		2009	2011	2013	2015	2017	2019
Esbjerg	Indbyggertal i alt	114.595	115.184	115.051	115.446	115.905	115.652
	Indbyggertal, 18-24-årige	10.035	10.670	10.976	11.156	10.922	10.362
	Antal unge i hjemløshed	8	26	50	43	52	45
	Hjemløse pr. 1.000 18-24-årige	0,8	2,4	4,6	3,9	4,8	4,3
Odense	Indbyggertal i alt	187.929	190.245	193.370	197.480	200.563	204.182
	Indbyggertal, 18-24-årige	20.790	22.504	24.581	26.540	27.353	27.896
	Antal unge i hjemløshed	31	25	16	30	20	9
	Hjemløse pr. 1.000 18-24-årige	1,5	1,1	0,7	1,1	0,7	0,3
Aarhus	Indbyggertal i alt	302.618	310.956	319.094	326.246	335.684	345.332
	Indbyggertal, 18-24-årige	40.892	45.033	48.678	49.694	51.333	53.409
	Antal unge i hjemløshed	52	119	148	171	205	172
	Hjemløse pr. 1.000 18-24-årige	1,3	2,6	3,0	3,4	4,0	3,2

Kilde: Statistikbanken (www.dst.dk) og Kortlægning af hjemløshed 2009-2019.

Særligt i starten af perioden omkring de første kortlægninger kan det ikke udelukkes, at man på de sociale tilbud, der medvirker i kortlægningerne, blev bedre til at 'tælle', og at noget af stigningen kan forklares ved en sådan 'tælleeffekt'. Når man ser på forskellen i udviklingen mellem kommunerne, forekommer det dog usandsynligt, at en sådan 'tælleeffekt' særligt skulle have gjort sig gældende i to af kommunerne og ikke i den tredje. Tallene tyder derimod på, at der hen over perioden opstår en betydelig forskel i omfanget af hjemløsheden mellem de tre kommuner. Sådanne forskelle kan være forårsaget af mange forskellige faktorer, herunder både strukturelle forhold som udviklingen i den generelle boligsituation i byerne og 'systemiske' forskelle, fx i udformningen af boligallokeringssystemer eller udformningen af de sociale indsatser. Der kan også være mere individuelle forhold, der gør sig gældende, fx omkring udbredelsen af forskellige væsentlige risikofaktorer bag hjemløsheden, eksempelvis omfanget og karakteren af misbrugsproblemer i ungemiljøer i byerne.

I de kvalitative interview med medarbejdere og aktører i kommunerne er der generelt spurgt til oplevelsen af omfanget og udviklingen i hjemløsheden i de tre kommuner. Her skal det tages i betragtning, at den kvalitative interviewrunde er gennemført i løbet af vinteren og foråret 2019, og således før resultaterne af den seneste kortlægning i 2019 var tilgængelige.

I Odense Kommune var den gennemgående vurdering blandt interviewpersonerne, at det er lykkes at holde hjemløsheden blandt unge på et lavt niveau, og at det i vid udstrækning skyldes, at man fra kommunens side i et tæt samarbejde med boligorganisationerne sørger for så hurtigt som muligt at boligplacere de unge, der kommer ud i hjemløshed, og samtidig give dem social støtte fra kommunens bostøttemedarbejdere. I Esbjerg Kommune var der blandt interviewpersonerne overvejende en opfattelse af, at hjemløsheden blandt unge i byen er steget over en årrække, og at det særligt hænger sammen med, at det er blevet vanskeligere at skaffe boliger til udsatte unge i byen. I Aarhus var der derimod en større variation i oplevelsen af omfanget af hjemløsheden i byen. Mens nogle af interviewpersonerne i Aarhus gav udtryk for, at de kunne genkende udviklingen i den praksis, de møder, var der også nogle af interviewpersonerne, der ikke kunne genkende, at stigningen i hjemløsheden havde været så kraftig, som tallene (frem til kortlægningen i 2017) viste. For eksempel var der på nogle af de sociale tilbud en oplevelse af, at antallet af henvendelser fra unge i hjemløshed har været nogenlunde uændret i de senere år. Nogle af tilbuddene har dog kun eksisteret i en del af perioden, ligesom medarbejderne på et af tilbuddene påpegede, at der over perioden er kommet flere tilbud til på området, og at det derfor kan være, at de unge i hjemløshed i højere grad fordeler sig på forskellige tilbud, og at man derfor ikke i samme grad oplever stigningen på det enkelte tilbud. Den større variation i oplevelsen af udviklingen i Aarhus kan også skyldes, at hjemløsheden blandt unge i den mellemliggende periode fra 2017 til 2019 har været faldende igen, og at man ved interviewrunden i vinteren og foråret 2019 således var begyndt at opleve den seneste faldende tendens i hjemløsheden blandt unge i byen.

3.2 Den skjulte hjemløshed blandt unge

I forbindelse med oplevelsen af omfanget af hjemløsheden skal det endvidere tages i betragtning, at hjemløsheden blandt unge i højere grad end for de øvrige aldersgrupper er 'skjult' på den måde, at der blandt unge i hjemløshed er en forholdsvis høj andel – ca. halvdelen på landsplan – der er sofasovere, dvs. de opholder sig midlertidigt hos familie, venner og bekendte. I de midaldrende og ældre aldersgrupper er der derimod generelt en højere andel, som benytter tilbud som herberger og forsorgshjem (Benjaminsen, 2017). Dette mønster genkendes også, når vi ser på fordelingen på hjemløshedssituationer blandt de unge i hjemløshed i de tre kommuner, hvor opgørelsen i Tabel 3.2 er baseret på kortlægningen i 2017, der var afsættet for undersøgelsen og interviewene. Denne opgørelse viser, at der særligt i Aarhus Kommune var en høj andel på 57 pct. af de unge, som blev registreret som sofasovere i kortlægningsugen, mens denne andel var noget lavere i de to andre

kommuner med 33 pct. i Esbjerg og 45 pct. i Odense. I Esbjerg Kommune var den største gruppe blandt de unge således dem, der opholdt sig på en § 110-boform med 42 pct. af alle unge i hjemløshed.

Tabel 3.2 Unge i hjemløshed uge 6, 2017, fordelt på hjemløshedssituationer, særskilt for de tre kommuner Esbjerg, Odense og Aarhus samt på landsplan. Procent og antal

	Esbjerg	Odense	Aarhus	Hele landet
Gaden	2	0	6	7
Natvarmestue	0	0	2	2
§ 110-boform	42	40	19	25
Hotel	2	0	1	2
Familie/venner	33	45	57	50
Udslusning	10	0	2	3
Kriminalforsorgen	6	5	1	2
Hospital	2	0	2	2
Andet og uoplyst	4	10	11	8
I alt, procent	**100**	**100**	**100**	**100**
I alt, antal	**52**	**20**	**205**	**1.278**

Kilde: Kortlægning af hjemløshed, 2017.

Mønsteret af, at mange af de unge i hjemløshed er sofasovere, genkendes generelt af interviewpersonerne i undersøgelsen. Der er særligt en erfaring af, at mange af de unge overnatter rundt omkring hos venner og bekendte så længe, de kan, ligesom mange af de unge ikke ser sig selv som 'hjemløse'. Overnatningerne rundt i omgangskredsen tærer imidlertid på de unges sociale netværk, der i mange tilfælde i forvejen er skrøbeligt og flygtigt. Ofte er det først, når netværket er slidt ned, at en del af de unge henvender sig på de sociale tilbud, hvor der i to af byerne (Aarhus og Esbjerg) er særlige § 110-boformer (serviceloven) henvendt til unge i hjemløshed. Det forhold, at mange af de unge overnatter hos venner og bekendte så længe, de kan, betyder også, at det kan være vanskeligt for kommunerne at opspore og komme i kontakt med de unge, med mindre de fx har fortalt på jobcenteret, at de befinder sig i en hjemløshedssituation. Den skjulte hjemløshed og sene kontakt med det kommunale system for en dels vedkommende betyder også, at der går længere tid, før der kan etableres en løsning på grund af den ventetid, der typisk er på at skaffe en boligløsning til den unge.

3.3 De psykosociale støttebehov

Mange af de unge i hjemløshed har psykiske lidelser eller misbrugsproblematikker. Tabel 3.3 viser en opgørelse af andelen med psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer blandt de 18-24-årige i hjemløshed i hver af de tre kommuner og på landsplan. Ligesom opgørelsen i Tabel 3.2 er denne opgørelse baseret på oplysningerne fra kortlægningen i 2017.

Opgørelsen i Tabel 3.3 viser, at der var en vis forskel mellem de tre kommuner i andelen af de unge i hjemløshed med psykiske lidelser eller misbrugsproblemer. I Esbjerg var det 77 pct. og i Aarhus 67 pct. af de unge i hjemløshed, der sammenlagt havde enten psykiske lidelser, misbrugsproblemer eller begge dele ved kortlægningen i 2017. Det svarede i høj grad til andelen på landsplan, hvor det var 71 pct. af de unge i hjemløshed, der havde enten en psykisk lidelse, misbrugsproblemer eller begge. Denne andel var lavere i Odense med 47 pct. Der var en lidt højere andel med psykiske

lidelser blandt de unge i hjemløshed i Aarhus med 52 pct., mens den højeste andel med misbrugsproblemer blandt de unge i hjemløshed blev registreret i Esbjerg med 56 pct. Med undtagelse af Odense, hvor det således kun var ca. halvdelen af de unge i hjemløshed, der havde en psykisk lidelse eller misbrugsproblemer, viste tallene fra Esbjerg og Aarhus, at der generelt var en høj andel af de unge i hjemløshed med enten en psykisk lidelse og/eller misbrugsproblemer. I alle tre kommuner var der således også blandt unge i hjemløshed en gruppe med både en psykisk lidelse og misbrugsproblemer ('dobbeltdiagnose'). Den høje andel med psykiske lidelser og misbrugsproblemer understreger generelt, at størstedelen af de unge i hjemløshed har betydelige støttebehov, og særligt gruppen med en dobbeltproblematik mellem en psykisk lidelse og misbrugsproblemer har typisk meget komplekse støttebehov.

Tabel 3.3 Andel af 18-24-årige unge i hjemløshed uge 6, 2017, med psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer, særskilt for de tre kommuner Esbjerg, Odense og Aarhus samt på landsplan. Procent

	Esbjerg	Odense	Aarhus	Hele landet
Psykisk lidelse	48	29	52	51
Misbrugsproblem	56	47	31	41
Psykisk lidelse og/eller misbrugsproblem	77	47	67	71
Samtidig psykisk lidelse og misbrugsproblem	18	29	16	24

Kilde: Kortlægning af hjemløshed, 2017.

Billedet af, at langt de fleste af de unge i hjemløshed har komplekse problematikker og støttebehov, genfindes i de kvalitative interview, hvor interviewpersonerne beskriver, at mange af de unge har psykiske lidelser eller kan karakteriseres som psykisk skrøbelige. Det er unge, som kan have svært ved at håndtere hverdagen, og som ofte ikke mestrer basale færdigheder og kompetencer. Særligt når der også optræder misbrugsproblemer, er der ofte tale om unge, der lever kaotiske liv præget af mangel på struktur, hvor dag gøres til nat, ligesom misbruget ofte ledsages af følgekriminalitet. Det er samtidig unge med fragmenterede, flygtige og skrøbelige sociale netværk præget af sociale problemer, udsathed, misbrugsproblemer eller kontakter og relationer til unge i kriminelle miljøer. Omvendt understreger interviewpersonerne også spændvidden i de unges problemstillinger, der spænder fra unge med banderelationer til psykisk skrøbelige og sårbare unge præget af isolation. På den måde er der en variation i kompleksiteten af de unges problematikker fra en høj grad af kompleksitet, hvilket kendetegner mange af de unge, til en lavere grad af kompleksitet, og hvor den unge også har en del ressourcer. Det betyder, at mens nogle af de unge allerede er bærere af en tydelig og synlig udsathed, er der også en del af de unge, der på overfladen ligner helt almindelige unge, og som prøver at leve almindelige ungeliv, men under overfladen kæmper med fx angst, depression eller ensomhed. Interviewpersonerne oplever, at mange af de unge tidligt er faldet ud af skolesystemet, men der er også nogle af de unge, der fortsat har en tilknytning til skolesystemet og fx forsøger at holde fast i en ungdomsuddannelse på trods af psykiske problemer og hjemløshed.

Særligt i Aarhus beskrives også en problematik om tilflyttede unge, der kommer fra andre dele af Jylland, typisk fra mindre og mellemstore byer, som er flyttet til storbyen, men på et tidspunkt har mistet grebet om deres liv og mistet en bolig. Det er unge, som er blevet 'Aarhus-borgere', da de har haft adresse i byen, men ofte har et ret sporadisk netværk i byen, hvor familien typisk bor langt væk. Denne problematik beskrives ikke i samme grad i Esbjerg og Odense, hvor der formentlig er en lavere tilflytning af unge fra resten af landet.

Interviewpersonerne beskriver også, at der er en del tidligere anbragte unge blandt de unge i hjemløshed, om end flere interviewpersoner også problematiserer en stereotyp opfattelse af, at gruppen

af unge i hjemløshed primært består af unge med en anbringelseshistorik. Denne karakteristik af, at unge med anbringelseshistorik og unge fra udsatte familier er overrepræsenterede blandt de unge i hjemløshed, men dog langt fra udgør hele gruppen, understøttes af forskningen på området, der viser, at det er ca. 40 pct. af de unge i hjemløshed, der har haft en anbringelse i barndommen, og at yderligere ca. 15 pct. af de unge har haft øvrige foranstaltninger. Det betyder dog også, at ca. 45 pct. af de unge i hjemløshed hverken har haft en anbringelse eller har modtaget øvrige sociale foranstaltninger i barndommen (Benjaminsen & Enemark, 2017: 102).

Ligeledes beskriver flere interviewpersoner det som en stereotyp opfattelse af de unge i hjemløshed, at de næsten alle kommer fra udsatte familier. På den ene side oplever interviewpersonerne, at en del af de unge kommer fra socialt udsatte familier eller familier, hvor der på anden måde er sociale problemer, omsorgsvigt og mistrivsel, fx på grund af forældrenes psykiske lidelser eller alkoholproblemer. Omvendt beskriver interviewpersonerne, at det langt fra er alle de unge i hjemløshed, der kommer fra udsatte familier, men at der er hjemløse unge med vidt forskellige sociale baggrunde, hvor en del også kommer fra 'villavejen', men er kommet ud i en social marginalisering på grund af fx misbrugsproblemer eller en psykisk lidelse. I den sammenhæng viser forskningen, at det er ca. halvdelen af de unge i hjemløshed, der kommer fra familier, hvor forældrene har tegn på udsathed ved at være uden for arbejdsmarkedet, have psykiske lidelser, misbrugsproblemer e.l. Den anden halvdel af de unge i hjemløshed kommer derimod fra familier, hvor forældrene ikke har disse tegn på udsathed og således typisk er i beskæftigelse – og hverken er registreret med psykiske lidelser, misbrugsproblemer e.l. (Benjaminsen, 2016; Benjaminsen & Enemark, 2017: 103).

3.4 Sammenfatning

De tre kommuner repræsenterer en forskellig udvikling i hjemløsheden blandt unge hen over de år, hvor der har eksistereret nationale opgørelser af hjemløshedens omfang. Mens Aarhus og Esbjerg i perioden fra 2009 til 2017 fulgte den landsdækkende trend i retning af en stigning i ungdomshjemløsheden, var der derimod en faldende tendens i Odense hen over perioden. Sat i forhold til indbyggertallet ligger omfanget af hjemløsheden blandt unge på ca. samme niveau i Aarhus og Esbjerg, og dette niveau er ca. fire gange så højt som i Odense. Selvom der ved den seneste kortlægning i 2019 er observeret et fald i hjemløsheden blandt unge i både Esbjerg og Aarhus, er niveauet i begge disse kommuner fortsat væsentligt højere end i Odense.

En betydelig del af de hjemløse unge befinder sig i 'skjult hjemløshed', dvs. de opholder sig som sofasovere hos venner og bekendte, hvor de forsøger at undgå at måtte søge kontakt til fx herberger og forsorgshjem. Den ofte lange periode som sofasover er imidlertid med til at slide de unges netværk ned og betyder samtidig, at det ofte varer længe, før de får kontakt til kommunen og de sociale tilbud, og før en indsats dermed kan sættes i værk.

Mange af de unge i hjemløshed har enten psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer, og der er således ofte tale om unge med en høj kompleksitet i støttebehovene. Der er samtidig en spændvidde i målgruppen, fra unge der allerede er registreret med 'dobbeltdiagnose' med en samtidig psykisk lidelse og et misbrugsproblem, til unge der ikke har helt så komplekse problemer, men fx kæmper med angst, depression eller på anden måde har en psykisk skrøbelighed. Den høje andel med forskellige psykosociale problematikker betyder generelt, at indsatserne må samtænke boligdelen med den sociale støtte, da langt de fleste unge i større eller mindre grad har behov for social støtte, ikke mindst hvis de flytter i egen bolig.

4 Boliger og boligløsninger

I dette kapitel ser vi nærmere på kommunernes tiltag og erfaringer i forhold til at skaffe boliger til de unge i hjemløshed. Undersøgelsen viser, at der er både forskelle og ligheder mellem de tre kommuner i forhold til deres tilgang og praksis omkring boligløsningerne.

I alle de tre case-kommuner har Housing First-tilgangen i større eller mindre grad været med til at præge den nuværende tilgang og praksis. Både Esbjerg, Odense og Aarhus Kommuner deltog i Hjemløsestrategien, der forløb fra 2009 til 2013. Esbjerg og Aarhus deltog også i det opfølgende Implementerings- og forankringsprojekt (2014-2016) og i 'Ungeprojektet', som var et indsatsprogram særligt målrettet unge i hjemløshed, og som forløb fra 2014 til 2017. Desuden deltog Esbjerg Kommune også i projektet om midlertidige overgangsboliger til unge i hjemløshed, der forløb fra 2015 til 2017. Disse forskellige indsatsprogrammer har været igangsat i regi af Satspuljen, og Housing First har været den bærende tilgang i alle programmerne.

Selvom alle tre kommuner har deltaget i et eller flere af de Housing First-baserede programmer, er der også er forskelle på, hvordan kommunerne konkret har arbejdet med Housing First, og i hvilken grad tilgangen kan siges at være bredt implementeret i kommunen. Det gælder blandt andet, i hvilken grad kommunerne benytter sig af eksisterende redskaber i lovgivningen om den kommunale boliganvisning.

Det er i Odense, at vi finder den bredeste forankring og implementering af Housing First-tilgangen på den måde, at det tilstræbes, at borgere i hjemløshed så vidt muligt tilbydes egen permanent bolig med tilhørende social støtte, uden at der stilles forudgående krav om boligparathed, og hvor der samtidig er et centralt allokeringssystem til at sikre, at borgerne reelt modtager et tilbud om en bolig. I Esbjerg og Aarhus har Housing First-tilgangen også spillet en betydelig rolle for udviklingen af nye tilbud og indsatser, men der er i større grad udfordringer og barrierer for at kunne etablere en boligløsning til borgere i hjemløshed. I Esbjerg gælder det særligt fraværet af et centralt allokeringssystem til at sikre boliger til borgere i hjemløshed. I Aarhus er der ligesom i Odense et veludbygget centralt allokeringssystem, men storbyens pressede boligmarked slår i højere grad igennem i Aarhus i form af en generel knaphed på boliger til anvisning set i forhold til behov og efterspørgsel.

I dette kapitel ses der på de systemer og procedurer, som kommunerne benytter til at skaffe boliger til unge i hjemløshed. Der ses også på forskellige tiltag og erfaringer med at etablere boligløsninger, som mere specifikt er målrettet de unge i hjemløshed, og på erfaringerne med forskellige boligtyper og løsninger.

4.1 Allokeringssystemer og boligtildeling

En væsentlig forskel mellem de tre kommuner handler om udformningen og indretningen af de allokeringssystemer, som kommunerne benytter til at skaffe og tildele boliger til unge i hjemløshed (og til udsatte borgere generelt). Det gælder særligt brugen af den kommunale boliganvisning, som er et af lovgivningens centrale redskaber til at skaffe boliger til borgere med et akut boligbehov, og som samtidig har sociale problematikker. I følge almenboliglovens § 59, stk. 1 har kommuner generelt mulighed for at kræve, at de almene boligorganisationer stiller op til hver fjerde almene bolig, der bliver ledig, til rådighed for kommunen til at løse påtrængende boligsociale opgaver i kommunen. Det er den ordning, der populært ofte benævnes for 'fjerdedelsreglen'. Det vil sige, at kommunen efter nærmere kriterier, fastsat af den enkelte kommune, kan tildele boligen til borgere, som har et akut boligbehov og samtidig har sociale problemer i et omfang, som betyder, at borgeren ikke har

mulighed for at skaffe en bolig på almindelige vilkår, som fx en almen bolig gennem de almindelige ventelister eller en privat udlejningsbolig.

Med muligheden for at benytte kommunal anvisning følger også nogle økonomiske forpligtelser for kommunen, nemlig dels at dække huslejen til boligorganisationen, fra det øjeblik boligen stilles til rådighed for kommunal anvisning, og indtil den udlejes ('tomgangsleje'), dels at dække omkostningerne ved et eventuelt behov for istandsættelse ved fraflytning. Samtidig med at kommunen generelt kan kræve, at op til hver fjerde ledige almene bolig stilles til rådighed for kommunal anvisning (§ 59, stk. 1), er det også muligt for kommunen at benytte kommunal anvisning i forbindelse med aftaler med boligorganisationer om at stille ledige almene boliger til rådighed for kommunen (§ 59, stk. 2), hvorved samme forpligtelser i forbindelse med dækning af huslejeudgifter og udgifter til istandsættelse ved fraflytning gør sig gældende. Reglerne om kommunal boliganvisning giver således mulighed for, at kommunen kan tilvejebringe boliger til rådighed for anvisning til borgere med et akut boligbehov og sikrer samtidig boligorganisationerne mod de omkostninger, der kan være forbundet med, at boliger lejes ud til borgere med særlige sociale behov.

Selvom den kommunale boliganvisning giver kommunerne et væsentligt redskab til at skaffe boliger til borgere med særlige sociale problemer og akut boligbehov, er det dog ikke alle kommuner i landet, der benytter denne mulighed. Det er kommunalbestyrelsen, som generelt beslutter, om ordningen anvendes. Der kan være forskellige grunde til, at en kommune vælger ikke at benytte anvisningsreglerne. Det kan være, at en kommune ikke vurderer at have behov for at benytte reglerne, hvis borgere med særlige behov i vid udstrækning har mulighed for at skaffe en bolig gennem de almindelige ventelister. Når ordningen ikke anvendes i en del kommuner, kan det også skyldes, at man politisk set ikke ønsker at pålægge boligorganisationerne at stille boliger til rådighed for kommunal anvisning, eller det kan skyldes økonomiske grunde, dvs. at kommunen ikke ønsker at afholde udgifterne til dækning af tomgangsleje og istandsættelser i forbindelse med at benytte ordningen. Samtidig skal det tages i betragtning, at ordningen ikke særskilt er målrettet mod at skaffe boliger til hjemløse borgere, men kan benyttes til en bred vifte af målgrupper, fx børnefamilier i akut bolignød, borgere, der er blevet skilt, borgere med fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser osv., hvor det er op til den enkelte kommune at fastsætte de nærmere kriterier for, hvilke målgrupper der kan komme i betragtning til kommunal anvisning. I de kommuner, der benytter anvisningsreglerne, er der en tildelingsproces, hvor det vurderes, om borgerne er målgruppe for ordningen ud fra kommunens kriterier.

Et centralt element i Housing First-tilgangen er som tidligere nævnt, at man bør undgå at stille forudgående krav om 'boligparathed' for at få tilbudt en bolig, da et sådant krav først og fremmest udgør en barriere for, at hjemløse borgere kan komme ud af hjemløshed og i egen bolig. Ifølge Housing First-tilgangen opstår evnen til at bo således snarere ved at prøve at bo i en bolig ('learning by doing') med den fornødne sociale støtte ud fra den enkelte borgers støttebehov. Allerede under arbejdet med at udrulle Hjemløsestrategiens indsatser i en række kommuner var det en erfaring, at der i mange kommuner var en praksis for i større eller mindre krav at stille krav om boligparathed for at komme i betragtning til en kommunal anvisning. På boligsiden bestod en del af arbejdet med at implementere Housing First-tilgangen derfor i at arbejde med et mind-shift og en omstilling af denne praksis væk fra boligparatheds-tilgangen til en villighed til at anvise boliger til borgere i hjemløshed på trods af fx misbrugsproblemer eller svære psykiske lidelser.

4.2 Variationer i praksis for boligtildeling i de tre kommuner

Ser vi på de tre case-kommuner i undersøgelsen, viser det sig, at de har en forskellig tilgang og praksis vedrørende at skaffe boliger til unge i hjemløshed (og til hjemløse borgere generelt). Der er

særligt forskel på den måde, kommunerne benytter den kommunale boliganvisning på som et redskab til at skaffe boliger til unge i hjemløshed.

I Aarhus Kommune spiller den kommunale anvisning en væsentlig rolle i forhold til at skaffe boliger til unge i hjemløshed og til udsatte borgere generelt, hvor indstillingen til boliger sker gennem kommunens myndighedsafdeling (eller familieafdelingen for udsatte familier) og Den Sociale Boligtildeling, der er en centralt placeret enhed i kommunens socialforvaltning.

I Odense spiller den kommunale anvisning ligeledes en helt central rolle i forhold til at skaffe boliger til målgruppen. I Odense foregår boligtildelingen dog på en anden måde end i Aarhus. I Odense er der over en mangeårig periode udviklet et tæt samarbejde mellem kommunen og byens boligorganisationer om at stille boliger til rådighed for udsatte borgere (ligeledes med brug anvisningsreglernes forpligtelser), men hvor fordelingen af boliger sker gennem månedlige møder mellem kommune og byens boligorganisationer.

I Esbjerg har der derimod generelt ikke været praksis for at benytte kommunal anvisning til at skaffe boliger til udsatte borgere, og kun for nylig er man begyndt at benytte ordningen – og stadig i et ret begrænset omfang. Der har været gode erfaringer med at benytte anvisningsreglerne i projektet om overgangsboliger til unge i hjemløshed, og interviewpersonerne i kommunen fortæller, at man i stigende grad har kig på at bruge muligheden for kommunal boliganvisning i et større omfang. Esbjerg Kommune har endvidere et antal kommunale boliger, dvs. boliger, som kommunen selv ejer og har fuld anvisning til og generelt anvendes til borgere med et akut boligbehov.

Variationen i allokeringssystemerne og måden, man tildeler boliger på, er af central betydning for at forstå måden, man arbejder med at hjælpe hjemløse unge ud af hjemløsheden på – og i forhold til nærmere at belyse, hvordan de tre kommuner har arbejdet med indoptage elementer af Housing First-tilgangen i forhold til indsatsen for unge i hjemløshed. Vi vil derfor i det følgende se nærmere på disse systemer og praksisser i hver af de tre kommuner.

4.2.1 Kommunal boliganvisning i Aarhus

I Aarhus spiller den kommunale boliganvisning en helt central rolle i forhold til at skaffe boliger til unge i hjemløshed. Den kommunale boliganvisning foregår gennem Den Sociale Boligtildeling, der foretager kommunal anvisning til de to væsentligste boligformer for de unge, nemlig enten en almen familiebolig eller en almen ungdomsbolig.

I forbindelse med den kommunale boliganvisning benyttede Aarhus Kommune for blot få år siden anvisningsreglernes 'fjerdedelsregel' på traditionel vis, dvs. man fik hver fjerde bolig stillet til rådighed uanset størrelse og pris. Desuden var der en aftale med boligorganisationerne om, at kommunen fik stillet hver tiende ungdomsbolig til rådighed til kommunal anvisning. En udfordring var dog, at en betydelig del af de boliger, der blev stillet til rådighed gennem fjerdedelsreglen, var både for store og for dyre, dvs. huslejen var for høj for enlige på sociale ydelser. For nogle år siden blev der i stedet indgået en aftale mellem kommunen og boligorganisationerne om at øge andelen af boliger, der stilles til rådighed for kommunal anvisning, til hver tredje af de mindre boliger (1-værelses lejligheder), samtidig med at anvisningsretten til hver fjerde af de større boliger (der fx benyttes til familier med børn) blev bibeholdt. Samtidig blev det besluttet at øge andelen af de almene ungdomsboliger, der var til rådighed for kommunal anvisning, til hver syvende ledig bolig. Ifølge kommunen har disse ændringer betydet en stigning i antallet af mindre boliger, der er til rådighed for anvisning gennem Den Sociale Boligtildeling. For de mindre almene familieboliger betød ændringen, at fra at der tidligere var ca. 100 boliger til rådighed for anvisning, har der efter ændringen typisk været 120-130 boliger tilgængelige til anvisning om året. Det er boliger henvendt til alle aldersgrupper og således

ikke specifikt til hjemløse og udsatte unge. For ungdomsboligerne er antallet af boliger til anvisning steget fra ca. 90 til ca. 200 om året, hvilket skyldes en kombination af, at andelen til anvisning blev øget fra hver tiende til hver syvende bolig, samtidig med at der hen over de seneste år også er blevet nyopført en del ungdomsboliger og kollegier, der er omfattet af ordningen.

Boligtildelingen i Aarhus tager i praksis udgangspunkt i en boligansøgning, der for udsatte enlige voksne (18 år og derover) udarbejdes i kommunens myndighedsafdeling, mens boligansøgninger for voksne med børn foretages i kommunens familieafdeling. Boligansøgningen udarbejdes af sagsbehandleren sammen med borgeren. Da de unge i hjemløshed sjældent har børn, foretages ansøgningerne for denne gruppe således overvejende i myndighedsafdelingen. Kommunens myndighedsafdeling foretager først og fremmest en vurdering af, om udsatte enlige voksne er målgruppe for kommunal anvisning. I givet fald udarbejdes en boligansøgning, som sendes videre til Den Sociale Boligtildeling, hvor den egentlige boligindstilling foregår. Tidligere var Den Sociale Boligtildeling placeret under driftsområdet 'Voksen handicap' i socialforvaltningen, men for få år siden blev afdelingen etableret som en tværgående enhed, under den nyetablerede afdeling 'By Bolig Bygninger', som er en enhed under fællesstaben for økonomi. Ifølge interviewpersonerne i den kommunale forvaltning har det givet en god organisering i forhold til arbejdet med at skaffe boliger til borgere i hjemløshed, at der er etableret en sådan tværgående afdeling på tværs af driftsområder, da boligtildelingen således tidligere lå under et andet driftsområde, nemlig handicapområdet.

Når man i myndighedsafdelingen vurderer, om en ung er i målgruppe for en boliganvisning, handler det først og fremmest om, hvorvidt den unge har sociale problemer i et omfang, der berettiger en boliganvisning. Der er fx unge, som henvender sig til kommunen om at få en bolig, hvis de skal flytte fra kæresten, uden at de i øvrigt har væsentlige sociale problemer. Disse unge er generelt ikke målgruppe for en kommunal anvisning. De unge, der vurderes i målgruppe for anvisningen, er derimod netop udsatte unge, som kan have forskellige psykosociale problemstillinger og sociale problemer på flere forskellige livsområder – det kan være psykiske lidelser, misbrugsproblemer, kriminalitetsproblemer eller andre sociale problemer. I forbindelse med at indstille til en tildeling af bolig skeles der dog ifølge interviewpersonerne også til, hvorvidt de unge vurderes at være i stand til at komme ud i egen bolig. Der kan være forhold, der tilsiger, at den unge ikke vurderes i stand til at komme ud i egen bolig, hvor navnlig omfattende misbrugsproblemer og/eller alvorlige kriminalitetsproblemer kan betyde, at det vurderes ikke at være hensigtsmæssigt at boligplacere den unge. Interviewpersonerne understreger dog, at der er tale om en konkret og individuel vurdering, hvor også tidligere historik omkring boligplacering kan spille ind. Der er også et hensyn til, hvilken social støtte det er muligt at give den unge, og hvilken social støtte den unge ønsker at tage imod. Dels kan der være unge med så komplekse støttebehov, at en boligplacering ville kræve en mere intensiv støtte, end hvad der almindeligvis er muligt at tilbyde i den kommunale bostøtte, dels kan der være unge med meget komplekse problematikker, som ikke er i stand til eller ikke i tilstrækkelig grad ønsker at samarbejde med den sociale støtteindsats, hvor det derfor vurderes ikke at være hensigtsmæssigt at foretage en boligplacering.

Hvis den unge vurderes at være i målgruppe og samtidig egnet til at bo i egen bolig, foretages en boligindstilling, der sendes videre til Den Sociale Boligtildeling, som foretager den konkrete vurdering og tildeling af en bolig. Ved indstilling og tildeling af en bolig til en ung foretages der også en vurdering af, hvilken boligtype der er mest hensigtsmæssig – i form af en almen ungdomsbolig eller en almen familiebolig. Der kan være forskellige hensyn og vurderinger på spil i forhold til, hvilken af de to boligtyper der anvises til, ligesom der også er forskellige erfaringer omkring brugen af de forskellige boligtyper til forskellige dele af målgruppen af unge i hjemløshed. Navnlig når der er tale om unge med en høj grad af kompleksitet i støttebehovene, er en boligplacering i kollegie- og ungdomsboliger ofte ikke en hensigtsmæssig boligplacering, og for disse unge er det erfaringen, at en

boligplacering i en selvstændig bolig i en almindelig opgang er mest hensigtsmæssig, det vil typisk sige en 1-værelses almen familiebolig. Samtidig har kommunen valgt, at også almene ungdomsboliger, der benyttes til anvisning, skal være boliger uden delte faciliteter, dvs. der er tale om ungdomsboliger med eget køkken og bad. Det betyder, at kollegieværelser med fælleskøkkener ikke benyttes til anvisning på grund af en erfaring om, at det er vanskeligt for de udsatte unge at bo på kollegiegange med fælles faciliteter.

Interviewpersonerne understreger dog også, at det kan være helt individuelt, hvilken boligtype der fungerer bedst, ligesom de unge selv kan have særlige ønsker til, hvilken boligform de helst vil bo i. Ved anvisningen af en bolig tages der så vidt muligt specifikke individuelle hensyn. Ud over boligtypen kan det fx også være i forhold til placering af boligen i opgangen eller bygningen, eller til hvilke områder af byen boligen placeres i. Det kan fx være væsentligt i forhold til uddannelsessteder for de unge, der er i gang med et skoleforløb for at undgå, at den unge får for langt til uddannelsesstedet, ligesom der også kan være hensyn om at undgå bestemte boligområder afhængig af den unges historik og forløb.

I Tabel 4.1 er antallet af boliganvisninger i Aarhus Kommune i perioden fra 2011 og frem til 2018 opgjort. Opgørelsen omfatter alle aldersgrupper og opdelt på aldersgruppen op til 24 år (hvor der er enkelte anvisninger til unge under 18 år), 24-29 år og aldersgruppen på 30 år og derover. Opgørelsen er baseret på antallet af 'formidlede anvisninger' og inkluderer således også de tilfælde, hvor borgeren efterfølgende har takket nej til en bolig (fx fordi borgeren i mellemtiden selv har fundet en anden løsning eller ikke ønskede den bolig, der blev anvist til).

Tabel 4.1 Antallet af boliganvisninger i Aarhus Kommune i perioden 2011-2018, særskilt for aldersgrupper

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
-24 år	9	42	91	108	199	212	301	317
25-29 år	218	204	173	169	232	262	245	197
30 år og over	640	670	575	615	797	638	572	489
I alt	**867**	**916**	**839**	**892**	**1.228**	**1.112**	**1.118**	**1.003**

Kilde: Opgørelse fra Aarhus Kommune.

Det ses af opgørelsen, hvordan der hen over perioden er sket en kraftig stigning i antallet af boliger, der anvises til unge. Fra at det var ualmindeligt at anvise boliger til helt unge mellem 18 og 24 år, udgjorde denne aldersgruppe i 2018 tæt ved en tredjedel af det samlede antal anvisninger i kommunen. Denne udvikling kan på den ene side ses som et symptom på den stigende hjemløshed blandt unge i kommunen hen over perioden, men samtidig afspejler udviklingen også en ændring af praksis i retning af, at der er kommet et markant øget fokus på behovet for at hjælpe unge ud af hjemløshed ved at anvise dem til en bolig. Ifølge kommunen var et væsentligt omdrejningspunkt for det øgede antal boliganvisninger til unge kommunens deltagelse i Unge Hjemløse-projektet under Satspuljen, hvor det blev prioriteret at anvise boliger til unge, der blev boligplaceret som led i indsatsen, samtidig med at de unge fik social bostøtte efter CTI- eller ICM-metoden. Desuden kan det anføres, at stigningen i antallet af anvisninger omkring 2015-2016 blandt andet skyldes, at der i denne periode blev foretaget et stort antal anvisninger af boliger til nytilkomne flygtninge.

Selvom der i Aarhus Kommune igennem de seneste år således er sket en kraftig stigning i antallet af boliger, der anvises til unge, melder interviewpersonerne i både forvaltningen og på de sociale tilbud om fortsat stor efterspørgsel og behov for boliger. Ventetiden på en bolig for de unge vurderes typisk til at være på mellem 4 og 8 måneder. Ventetiden kan variere lidt over tid og afhænger helt

konkret af, hvor mange boliger der bliver ledige ved fraflytning og kommer ind til Den Sociale Boligtildeling. Samtidig kan der være individuelle forhold, som påvirker ventetiden for den enkelte unge. Ventetiden betyder, at en del af de unge i mellemtiden må opholde sig på de midlertidige boformer for unge i hjemløshed, der i løbet af de senere år er etableret i kommunen, og som beskrives nærmere i kapitel 5. For de unge, der ikke har ophold på tilbuddene, betyder ventetiden ifølge interviewpersonerne højst sandsynligt, at de vedbliver at være sofasovere i den mellemliggende periode.

Samtidig med anvisningen til almene boliger og ungdomsboliger fremhæver interviewpersonerne i Aarhus, at der også arbejdes strategisk med at udvikle og etablere særlige boligløsninger målrettet hjemløse og udsatte unge. Ifølge ledere og medarbejdere er der behov for at tænke i flere spor, således at man har fokus på at øge antallet af almene boliger og ungdomsboliger generelt og samtidig har fokus på at etablere særskilte boligtilbud til udsatte unge, som øger antallet af boliger, der er til rådighed – og samtidig giver et tilbud til unge, som har behov for andre løsninger. Der er blandt andet igangværende planer om at etablere et 'modelprojekt', som kombinerer boliger til udsatte unge med boliger til ikke-udsatte unge og på samme tid indtænker et civilsamfundsperspektiv med henblik på at styrke inklusionen i sociale fællesskaber for de unge. Tiltaget er på interviewtidspunktet stadig på tegnebrættet, men tager udgangspunkt i muligheden for at benytte ledige faciliteter på et nedlagt patienthotel på et af byens tidligere hospitaler (i forbindelse med samlingen af hospitalsafdelingerne på Skejby Sygehus) og derved skabe en boligenhed med boliger til både udsatte og ikke-udsatte unge. Samtidig er det planen at kombinere tilbuddet med en flytning af det såkaldte ungdomskulturhus, der har til huse i midlertidige lokaler et andet sted i byen. Ungdomskulturhuset er et spirende, brugerstyret sted, som benyttes af mange forskellige grupper af unge og generelt er kendt for at have skabt et inkluderende og kreativt miljø forankret i civilsamfundet, idet aktiviteterne på stedet genereres af de unge selv. Tanken er, at man ved at kombinere placeringen af det nye ungdomskulturhus med en boligenhed for unge kan rekruttere grupper af mere ressourcestærke unge som den ene halvdel af en beboergruppe, mens den anden halvdel af boligerne er tiltænkt unge i hjemløshed, som derved får mulighed for at indgå i bredere fællesskaber i miljøet omkring ungdomskulturhuset. Hvis det lykkes at etablere stedet, og modellen fungerer, er det tanken, at den kan anvendes som model for flere lignende projekter i byen, ligesom det også kunne være en model, der kunne anvendes i andre byer.

4.2.2 Samarbejde mellem kommune og boligorganisationer om boligtildeling i Odense

Odense har som tidligere nævnt nedbragt hjemløsheden betydeligt gennem de senere år, herunder også hjemløsheden blandt unge. Ifølge interviewpersonerne i Odense skyldes det forholdsvis lave niveau af hjemløshed i byen i høj grad et målrettet og omfattende samarbejde mellem kommunen, boligorganisationerne og civilsamfundets organisationer.

På boligsiden er kernen i indsatsen et strategisk samarbejde mellem kommunen og boligorganisationerne om at skaffe boliger til hjemløse og udsatte borgere. Dette samarbejde og måden, som boligerne tilvejebringes på, går ca. 20 år tilbage, og da kommunen i forbindelse med igangsættelsen af Hjemløsestrategien fra 2009 og frem begyndte arbejdet med at implementere Housing First-tilgangen, passede denne tilgang i høj grad sammen med det allerede igangværende samarbejde om at skaffe boliger til udsatte borgere. En kernekomponent i Housing First-tilgangen er, at borgeren tidligt i et indsatsforløb tilbydes en permanent bolig og samtidig tilbydes den fornødne sociale støtte. Det allerede veletablerede samarbejde om at skaffe boliger til udsatte borgere i Odense var ifølge interviewpersonerne i høj grad med til at muliggøre, at Housing First-tilgangen på hjemløseområdet kunne implementeres i praksis.

Den fremgangsmåde, der benyttes til at skaffe boliger i Odense, følger ikke den traditionelle brug af 'fjerdedelsreglen' i bestemmelserne om kommunal anvisning, men bygger alligevel fuldt ud på disse

reglers eksistens. I stedet for at kommunen automatisk får hver fjerde ledige bolig uanset størrelse og husleje stillet til rådighed af boligorganisationerne til kommunal anvisning, har kommunen og boligorganisationerne sammen aftalt, at man én gang om måneden afholder et møde mellem kommunen og kommunens boligorganisationer, hvor kommunen melder ind, hvor mange boliger der er behov for til anvisning til hjemløse og udsatte borgere. Boligforeningerne har forpligtet sig til at stille disse boliger til rådighed udvalgt blandt de ledige boliger, der samtidig har et huslejeniveau, som borgeren i målgruppen kan betale. Ifølge interviewpersonerne i både kommunen og en af byens store boligorganisationer betyder ordningen, at man målrettet får tilvejebragt netop de boliger, der er behov for. Der bliver anvendt en fordelingsnøgle mellem byens boligorganisationer i forhold til, hvor mange boliger de hver især skal stille til rådighed gennem ordningen om året, og i løbet af året er der således en fleksibilitet i forhold til, at egnede boliger med et passende huslejeniveau kan allokeres til indsatsen, efterhånden som de bliver ledige i hver enkelt boligorganisation.

I Tabel 4.2 er opgjort antallet af boliganvisninger i Odense Kommune. Opgørelsen dækker perioden fra 2016 til 2018. Ligesom for Aarhus er opgørelsen opdelt på aldersgruppen op til 24 år (hvor der er enkelte anvisninger til unge under 18 år), 24-29 år og aldersgruppen på 30 år og derover. Modsat tallene for Aarhus viser tallene for Odense antallet af faktisk gennemførte anvisninger, hvor de boliger, som borgeren efterfølgende har takket nej til, er fraregnet i opgørelsen.

Tabel 4.2 Antallet af gennemførte boliganvisninger i Odense Kommune i perioden 2016-2018, særskilt for aldersgrupper

	2016	2017	2018
-24 år	53	44	41
25-29 år	26	28	14
30 år og derover	98	82	73
I alt	**177**	**154**	**128**

Kilde: Opgørelse fra Odense Kommune.

Det ses af opgørelsen, at en forholdsvis stor andel af de gennemførte anvisninger i kommunen vedrører unge. Således er det næsten en tredjedel af de gennemførte anvisninger hen over de tre år, der vedrører unge under 24 år. Ifølge Odense Kommune skyldes faldet i antallet af anvisninger, der kan konstateres hen over perioden, først og fremmest at behovet for anvisninger er faldet, i og med at antallet af borgere i hjemløshed i kommunen generelt er nedbragt, og at der samtidig er et stort fokus på at forebygge hjemløshed, snarere end at der er tale om en begyndende mangel på boliger til anvisning.

Ifølge kommunen bidrager ordningen i det store hele til at skaffe det antal boliger til anvisning, der er behov for. Samtidig udgør ordningen for boligorganisationerne et alternativ til blot at skulle melde boligerne ind gennem en traditionel brug af fjerdedelsreglen, hvorved en del boliger formentlig ikke ville blive brugt, fordi de er for store og/eller har en for høj husleje. Samlet set viser kommunens opgørelser, at der ikke er behov for at anvende hver fjerde ledige bolig, men at ca. 14-15 pct. af de ledige boliger bliver omfattet af ordningen. Ifølge interviewpersonerne i både kommunen og den boligorganisation, der har medvirket i undersøgelsen, betyder ordningen samtidig, at der spares omkostninger til administration, idet der kun er behov for administration omkring de boliger, der faktisk anvendes, og der således ikke er behov for administration omkring de boliger, der ikke ville kunne benyttes med en generel brug af fjerdedelsreglen på grund af boligens størrelse eller huslejeniveau. Kommunen beskriver i øvrigt, at fremgangsmåden betyder, at man fra kommunens side benytter boliganvisningen helt målrettet, mens der for år tilbage, før ordningen blev indført, var en tendens til, at man benyttede de boliger, der kom ind til anvisning (og som lå inden for det passende

huslejeniveau), hvorved man til tider anviste boliger til borgere, som strengt taget ikke helt var målgruppe for en kommunal anvisning. På grund af de tilhørende garantiforpligtelser er den målrettede brug af ordningen også meget omkostningseffektiv for kommunen, som opgør de samlede udgifter til at afholde garantiforpligtelserne til ca. 1 mio. kr. om året, hvilket ifølge forvaltningen er en forholdsvis lav udgift for en kommune af Odenses størrelse. Beløbet skal ses i forhold til, at alene én plads på et herberg koster ca. 400.000 kr. om året ud fra den gennemsnitlige takst.

En helt central forudsætning for, at placeringen i egen bolig fungerer, er, at den sociale støtte følger med. Her har indsatserne under Hjemløsestrategien bidraget til et samtidigt fokus på brugen af social bostøtte, der netop giver den kombination, der gør det muligt at få borgere i hjemløshed tilbage i bolig, og som sikrer, at langt de fleste efter kommunens opgørelse formår at fastholde boligen.

Den tætte sammenhæng mellem boligplaceringen og den sociale støtte understreges også af interviewpersonerne fra den boligorganisation, der har medvirket i undersøgelsen. Boligorganisationen fremhæver vigtigheden af, at kommunen står klar med den sociale støtte, så snart der opstår udfordringer omkring de borgere, som placeres i egen bolig. Det er ikke mindst vigtigt af hensyn til naboerne i den omkringliggende opgang, at der hurtigt sættes ind fra bostøttemedarbejderne, når der er behov. Samtidig fremhæver boligorganisationen vigtigheden af hurtigt at kunne komme i kontakt med de kommunale medarbejdere, og at der er klarhed omkring, hvilken indgang i kommunen der skal benyttes. Alle disse forudsætninger er ifølge boligorganisationen opfyldt og en væsentlig forklaring på, at ordningen generelt opleves at fungere godt, og at der er stor opbakning til den blandt kommunens boligorganisationer. Både kommunen og boligorganisationen fremhæver endvidere, at det – ud over samarbejdet mellem kommunen og boligorganisationerne – også spiller ind, at der er et tæt samarbejde med civilsamfundets organisationer og tilbud på udsatte-området. Det bekræftes af interview med to civilsamfundsorganisationer i byen, der ligeledes beskriver et meget tæt samarbejde mellem alle aktører på udsatte-området i byen – både offentlige og private tilbud.

Tildelingen af boliger til hjemløse og udsatte borgere gennem det tætte samarbejde mellem kommune og boligorganisationer er generelt henvendt til borgere i alle aldersgrupper. Ordningen benyttes ifølge kommunen i lige så høj grad til at skaffe boliger til unge i hjemløshed som til de øvrige aldersgrupper. En central erfaring i kommunen har i den sammenhæng været, at Housing First-tilgangen med dens fokus på både at tilvejebringe en permanent boligløsning og give den fornødne sociale støtte virker ligeså godt til de unge i hjemløshed som til de øvrige aldersgrupper. Det har imidlertid krævet en omstillingsproces og et mind-shift væk fra en forestilling om, at særligt de unge har brug for en anden tilgang, og at de udsatte unge ikke kan bo på egen hånd. Tværtimod er det kommunens generelle erfaring, at tilgangen som helhed i høj grad kan være med til at understøtte en recovery-proces for de udsatte unge. Det betyder dog ikke, at der ikke er udfordringer. Mange af de udsatte unge har ingen tidligere erfaringer med at bo og skal nærmest lære alt fra bunden. Særligt de unge, som kommer fra anbringelsesområdet, har ofte været gennem en længerevarende institutionalisering fra den tidlige ungdom og nogle gange helt fra barndommen, og for disse unge er der behov for et særligt målrettet socialpædagogisk fokus på at opøve deres evne til at håndtere hverdagens udfordringer i egen bolig og i det unge voksenliv generelt, og her spiller bostøtten en helt central rolle i at udvikle disse færdigheder.

Ligesom i Aarhus benyttes både almene familieboliger og ungdomsboliger/studieboliger til at boligplacere de unge, og der meldes om helt tilsvarende erfaringer som i Aarhus med, at ungdomsboligerne er mest velegnede til den del af målgruppen, der ikke har de mest komplekse støttebehov. For de unge med omfattende støttebehov er det derimod erfaringen, at en boligplacering i egen selvstændig bolig ofte er mest hensigtsmæssig og fungerer bedst.

De interviewede medarbejdere i afdelingen, der står for boligplaceringen, vurderer generelt, at ventetiden på at få en bolig gennem ordningen for de unge i målgruppen er forholdsvis kort – typisk i størrelsesordenen 2-3 måneder. Ventetiden kan helt konkret variere med antallet af boliger, der bliver ledige, hvor det er et generelt vilkår, at det kun er boliger med en særligt lav husleje, der kan benyttes til de udsatte unge.

Interviewpersonerne i Odense fremhæver, at man ud fra Housing First-tilgangen i videst muligt omfang lægger vægt på at undgå at tænke i 'boligparathed' for den unge. Det betyder eksempelvis, at også unge med betydelige misbrugsproblemer boligplaceres gennem ordningen. Kun i tilfælde af et meget kaotisk misbrug, og særligt i kombination med alvorlige kriminalitetsproblemer, kan det – undtagelsesvist – være nødvendigt at fravige princippet. Hvis det på trods af den sociale støtte viser sig, at boligplaceringen ikke fungerer, kan den unge risikere at blive sat ud af boligen i henhold til den almindelige husorden, der gælder for alle beboerne i en opgang. Det er erfaringen fra medarbejderne, at det sker forholdsvist sjældent, men når det sker, kan det – som en af interviewpersonerne udtrykker det – være en nødvendig erfaring på livets vej for den unge, og måske sætter denne erfaring sine spor, næste gang den unge kommer i egen bolig.

4.2.3 Bolig gennem de almindelige ventelister i Esbjerg

Esbjerg har ligesom Odense og Aarhus deltaget i Hjemløsestrategien, og kommunen indgik ligesom Aarhus i det efterfølgende Implementerings- og forankringsprojekt. På ungeområdet var Esbjerg en af de ti kommuner, der indgik i Unge-projektet, ligesom kommunen for nylig har deltaget i afprøvningen af midlertidige overgangsboliger til unge i hjemløshed. På tværs af disse projekter har der generelt været god erfaring i kommunen omkring brugen af Housing First-tilgangen – også på ungeområdet. I satspuljeprojektet om overgangsboliger indgik Esbjerg Kommune en samarbejdsaftale med flere boligorganisationer om at stille almene boliger til rådighed for indsatsen. I den forbindelse blev anvisningsreglerne anvendt, når boligen overgik fra at være en overgangsbolig til en bolig med permanent status. Kommunens erfaring fra projektet var, at den hurtige adgang til en almindelig bolig i kombination med ICM-bostøtten var meget velegnet til at skabe en kontakt og støtterelation til de meget udsatte unge, der deltog i indsatsen, og resultaterne viste, at en meget høj andel af de unge, der deltog, formåede at fastholde boligen efterfølgende. På den baggrund valgte kommunen efterfølgende at forankre og videreføre indsatsen for egne driftsmidler.

Modsat Aarhus og Odense har der i Esbjerg Kommune over en lang årrække ikke været praksis for at benytte reglerne om kommunal boliganvisning til at skaffe boliger til unge i hjemløshed og til hjemløse borgere generelt. Der eksisterer en generel aftale mellem Esbjerg Kommune og de almene boligorganisationer om, at op til hver fjerde ledige bolig kan stilles til rådighed for kommunal anvisning, hvis der er behov for det, men muligheden har i praksis kun været anvendt i meget begrænset omfang. Der arbejdes dog i øjeblikket med at udvikle nye retningslinjer og arbejdsgange, så man i højere grad kan bruge anvisningsreglerne mere aktivt på socialområdet ud fra en Housing First-tilgang. Det skyldes blandt andet en erfaring om, at det er blevet vanskeligere at skaffe boliger til hjemløse og udsatte borgere i Esbjerg, end det tidligere har været. Ved ikke at have benyttet den kommunale anvisning har praksis på området i Esbjerg i en årrække været på linje med en række andre mellemstore byer som fx Vejle, Horsens, Slagelse og Silkeborg, hvor den kommunale boliganvisning generelt ikke benyttes eller kun benyttes i ret begrænset omfang i forhold til at skaffe boliger til borgere i hjemløshed.

Eftersom den kommunale anvisning endnu kun sjældent benyttes, er den primære vej til en bolig for unge i hjemløshed i Esbjerg en opskrivning gennem de almindelige ventelister til almene boliger eller gennem det private boligmarked. Ifølge interviewpersonerne er ventetiden på en almen bolig gennem de almindelige ventelister dog væsentligt lavere end i landets største byer. Eksempelvis

beskriver flere interviewpersoner, at ventetiden på en bolig typisk vil være omkring et halvt år og i nogle tilfælde også kortere. Interviewpersoner melder dog om en oplevelse af, at det er blevet vanskeligere at skaffe boliger, og at det særligt gælder for de udsatte unge på de lave ydelser. Ligesom i mange andre kommuner skyldes en tiltagende mangel på mindre og billige boliger blandt andet renoveringer i den almene boligmasse, hvilket primært finansieres gennem huslejestigninger, ligesom der også i en del tilfælde er sammenlagt boliger, hvorved små boliger er blevet nedlagt. Det er disse erfaringer af, at der er stigende udfordringer med at skaffe boliger til udsatte borgere, som blandt andet ligger til grund for arbejdet med at etablere en ny praksis.

4.3 Erfaringerne med forskellige boligtyper

I alle tre kommuner er der generelt gode erfaringer med at boligplacere de hjemløse unge i egne boliger med tilknyttet social støtte gennem bostøttemetoder som CTI eller ICM. Mens den sociale del af indsatsen vil blive belyst nærmere i kapitel 5, ses der i dette afsnit nærmere på erfaringerne med brugen af forskellige boligtyper til unge i hjemløshed. Det gælder brugen af almene familieboliger sammenholdt med ungdomsboliger og kollegieboliger, ligesom det også gælder boligløsninger, der mere specifikt er rettet mod udsatte unge, som fx opgangsfællesskaber og deleboliger.

I Odense og Aarhus benyttes den centrale boligtildeling til at placere unge i hjemløshed i forskellige typer af boliger. Selvom interviewpersoner i begge kommuner understreger, at det kan være individuelt, hvad der fungerer bedst for den enkelte unge, er der i begge kommuner en erfaring om, at det som regel fungerer bedst for unge med forholdsvis komplekse problematikker at komme ud i en selvstændig bolig i en almindelig opgang med tilknyttet social bostøtte.

Det er samtidig erfaringen, at en placering i ungdomsboliger og kollegieboliger kan give udfordringer for de unge med komplekse støttebehov. Det gælder særligt i de boligenheder, hvor der deles faciliteter som fælles køkkener. Når der kan være udfordringer med at placere de unge med komplekse støttebehov i ungdoms- og kollegieboliger, skyldes det, at unge med komplekse problematikker kan have vanskeligt ved at håndtere den sociale omgang omkring de delte faciliteter, ligesom flere interviewpersoner beretter om erfaringer med, at de udsatte unge let føler sig anderledes og udenfor, når de placeres i et miljø med meget ressourcestærke unge, fx universitetsstuderende. Flere af bostøttemedarbejdere har erfaringer med, at de udsatte unge bliver konfronteret med deres egne vanskeligheder i mødet med de mere velfungerende unge. For eksempel oplever de udsatte unge ifølge bostøttemedarbejderne, at samtalerne mellem unge i kollegiemiljøerne ofte handler om præstationer, fx i forbindelse med eksamener o.l., som de udsatte unge ikke kan være en del af. I en af kommunerne beskriver en bostøttemedarbejder, hvorledes vedkommende i et konkret støtteforløb har erfaret, at en udsat ung, der blev placeret i en kollegiebolig for første gang, følte sig decideret udstødt af andre unge på kollegiet, hvor der primært boede unge universitetsstuderende. Erfaringerne viser således, at man skal være varsom med at forestille sig, at der i den slags blandede miljøer af henholdsvis udsatte og ressourcestærke unge automatisk sker en social inklusion ved, at de ressourcestærke unge påtager sig et ansvar for at inkludere de udsatte unge. Tværtimod kan der i disse miljøer opstå eksklusionsmekanismer, hvor de udsatte unge føler sig malplacerede blandt de andre unge.

Interviewpersonerne understreger dog, at der er en spændvidde i målgruppen, og for unge med lidt mindre komplekse problematikker kan det godt fungere med en boligplacering i ungdoms- og kollegieboliger. For disse unge fortæller bostøttemedarbejderne, at det kan være en positiv erfaring for de unge, at de får mulighed for at bo i ungdomsboligmiljøer på lige fod med andre unge. I både Odense og Aarhus afspejles disse erfaringer omkring de forskellige dele af målgruppen i praksis i

boligtildelingen, hvor man tilstræber, at det primært er den lidt 'lettere' del af målgruppen, der placeres i ungdoms- og kollegieboliger, mens man forsørger at skaffe almene familieboliger (typisk en 1-værelses lejlighed) i en almindelig opgang til de unge, hvor man vurderer, at det vil være for svært at indgå i et bomiljø med andre unge. Det kan dog også være selvstændigt beliggende almene ungdomsboliger, der er placeret i en opgang med almene familieboliger. Flere interviewpersoner peger dog også på, at det generelt er denne form for boliger, der er størst knaphed på, ligesom det kan være en udfordring, hvis der er i myndigheds- og visitationsleddet skeles til boevne og boligparathed, hvor unge med de mest komplekse problemer risikerer at blive sorteret fra.

Når de unge placeres i selvstændige boliger, er der andre udfordringer og dilemmaer, som det er vigtigt at håndtere. Det gælder først og fremmest hensynet til naboerne i forhold til støj, fester og besøgende. I den sammenhæng fremhæver interviewpersonerne vigtigheden af den sociale bostøtte, der netop skal give den unge den støtte, der skal til, for at kunne opretholde hverdagen i egen bolig og skride ind, når der opstår problemer, er konflikter eller uhensigtsmæssig adfærd. Der er også en risiko for ensomhed, når den unge flytter i egen bolig, og her fremhæver bostøttemedarbejderne vigtigheden af, at der er fokus på igangsættelse af sociale aktiviteter i hverdagen for den unge, hvor det er væsentligt at understøtte de unge i at komme i gang med at bruge tilbud 'ude i byen'.

Mange af interviewpersonerne fremhæver endvidere, at det ikke er nogen god idé at sætte de udsatte unge sammen i fx bofællesskaber eller deleboliger, da det er vanskeligt for udsatte unge at bo tæt sammen med andre unge med ligeså komplekse støttebehov. Eksempelvis beskriver en leder på en midlertidig boform for hjemløse unge i en af kommunerne, hvor de unge bor i selvstændige lejligheder i en opgang, hvordan det på tilbuddet tilstræbes *ikke* at skabe fælles aktiviteter og fællesskab blandt de unge i opgangen, da det generelt ikke er hensigtsmæssigt for de udsatte unge i opgangen at skabe netværk med hinanden. Tværtimod arbejdes der i stedet med at understøtte, at de udsatte unge i opgangen deltager i aktiviteter 'ud af huset', og at netværksskabelsen for de unge således primært sker andre steder end dér, hvor de bor.

Som tidligere beskrevet finder vi også tiltag i kommunerne om at etablere blandede boligmiljøer, der blander udsatte unge med andre unge. Det gælder fx planerne i Aarhus om at etablere en blandet boenhed med både udsatte unge og mere ressourcestærke unge sammentænkt med de fællesskabsrettede aktiviteter i ungdomskulturhuset. Erfaringerne fra boligplaceringen i kollegiemiljøerne viser, at man i den sammenhæng skal være særlig opmærksom på, hvilket socialt miljø der skabes i de blandede miljøer, og ikke mindst hvordan man kan modvirke, at der opstår uintenderede eksklusionsmekanismer for de udsatte unge. Tiltaget i Aarhus er interessant ved, at der med den skitserede sammenhæng med de fællesskabsrettede aktiviteter i ungdomskulturhuset er indtænkt et fællesskabsrettet element.

Et andet eksempel finder vi i en af byerne, hvor der på et privat kollegie er etableret et tilbud om boliger til unge i hjemløshed.[3] På dette kollegie er der tale om selvstændige lejligheder med egen indgang udefra og med eget køkken og bad, og hvor der således ikke er gangkøkkener eller øvrige delte faciliteter. På den måde adskiller dette kollegiebyggeri sig ikke fra andre selvstændige lejligheder, og erfaringerne med placering af udsatte unge på dette kollegie er, at boligplaceringen i dette tilfælde fungerer godt, og at man netop undgår de potentielle udfordringer, i og med at de unge har helt deres egen selvstændige lejlighed med egen indgang. Den sociale bostøtte til de unge, der har fået bolig på kollegiet, varetages kommunen, og det tætte samarbejde mellem kollegie og kommune om at tilvejebringe en samlet løsning for de unge tillægges stor betydning for tilbuddets succes. Der er en oplevelse af, at det har en værdi for de udsatte unge, at de med dette tilbud får mulighed for

[3] Af hensyn til anonymiteten af tilbuddet nævnes ikke, hvilken af de tre kommuner kollegiet er beliggende i.

at bo på samme måde som andre unge, samtidig med at boligformen er så tilpas selvstændig, at der omvendt ikke opstår uintenderede eksklusionsmekanismer. Der lægges i den sammenhæng også vægt på, at de aktiviteter, de unge deltager i, foregår 'ud af huset' ude i byen, og de sociale aktiviteter og sammenhænge, de unge indgår i, er således ikke primært centreret omkring kollegiet.

4.4 Specifikke udfordringer ved etablering af boligløsninger til unge i hjemløshed

Samtidig med overvejelserne om fordele og ulemper ved de forskellige boligtyper beskriver interviewpersonerne en række specifikke barrierer og udfordringer i forbindelse med at etablere boligløsninger til de unge. Det gælder særligt forhold omkring udformningen af konkrete love og regler på området, der betyder, at ordningerne i nogle tilfælde ikke kan benyttes til dele af målgruppen af unge i hjemløshed.

4.4.1 Regler om udslusningsboliger afgrænset til en for snæver målgruppe

En sådan begrænsning beskrives vedrørende almenboliglovens mulighed for at etablere udslusningsboliger. Ifølge almenboliglovens § 63 kan en almen boligorganisation "indgå aftale med kommunalbestyrelsen om at stille ledige almene familieboliger til rådighed for kommunalbestyrelsen med henblik på udlejning som udslusningsboliger" (stk. 1). En udslusningsbolig er en bolig, som udlejes til personer, der opholder sig i midlertidige boformer efter lov om social service §§ 107 eller 110 (stk. 2). Boligen udlejes på særlige vilkår om både huslejeniveau og mulighed for opsigelse. Ud fra bestemmelserne kan der med tilskud fra kommunen sættes en reduceret husleje, der svarer til niveauet for egenbetaling på en § 110-boform. Det betyder, at borgeren kan tilbydes en bolig som udslusningsbolig med en husleje, som er lavere end den almindeligt fastsatte husleje for boligen. Særligt for unge kan det være afgørende for, om en ung kan betale huslejen. Ordningen indebærer også, at almenboliglovens sædvanlige bestemmelser om en permanent lejekontrakt ikke gælder, idet lejemålet inden for en periode på op til to år kan opsiges, såfremt lejeren får stillet en bolig til rådighed i en boform omfattet af serviceloven. Det betyder i praksis, at hvis boligplaceringen ikke fungerer, og borgeren må flytte tilbage i en §§ 110- eller 107-boform, opsiges lejemålet igen. Ifølge flere af interviewpersonerne er ordningen generelt velegnet til udsatte unge, der har haft ophold på en § 110- (eller 107-) boform. I Aarhus benyttes ordningen blandt andet til nogle af de unge, der boligplaceres efter et ophold på en af kommunens § 110-boformer til unge. Ligeledes er der i Esbjerg god erfaring med at anvende ordningen i forbindelse med den tidligere nævnte indsats med ophold i en overgangsbolig til meget udsatte unge.

Flere interviewpersoner nævner imidlertid, at det er en væsentlig begrænsning ved ordningen, at den er afgrænset til unge, der har haft ophold på en § 110- eller 107-boform. Netop mange af de unge i hjemløshed er sofasovere, og det er således flertallet af de unge i hjemløshed, der ikke benytter boformerne. Derved kan ordningen ikke benyttes til disse unge, med mindre de forud får ophold på en § 110-boform, hvilket imidlertid er paradoksalt, i og med at man netop forsøger at undgå et ophold på en § 110-boform for de unge. Ifølge interviewpersonerne bærer bestemmelsen præg af at være udformet, før Housing First-tilgangen slog igennem, hvor man nu arbejder ud fra at placere de unge i egen bolig tidligt og ideelt set helt undgå forudgående ophold på en § 110-boform. En interviewperson peger i den forbindelse på, at det kunne være hensigtsmæssigt, hvis afgrænsningen af målgruppen for ordningen om udslusningsboliger også blev udvidet til at omfatte borgere i målgruppen for individuel social støtte efter servicelovens § 85. På ungeområdet ville det betyde, at en langt større del af de hjemløse unge kunne omfattes af ordningen. I et nyligt frikommuneforsøg, som en af kommunerne er omfattet af, er der givet mulighed for en sådan bredere brug af ordningen,

og denne kommune påpeger, at de første erfaringer med ændringen er positive, da det giver mulighed for at boligplacere flere af de hjemløse unge gennem reglerne om udslusningsboliger.

En anden begrænsning ved brugen af ordningen om udslusningsboliger er, at huslejenedsættelsen er tidsbegrænset til to år. Hensigten med tidsafgrænsningen er, at boligen på et tidspunkt skal overgå til almindelige vilkår, herunder både en permanent lejekontrakt og den faktiske husleje for boligen. Imidlertid er der derved en indbygget risiko for, at det – når perioden udløber, og huslejen stiger – kan blive vanskeligere for den unge at betale huslejen, særligt hvis vedkommende fortsat er på den lave unge-ydelse. Ifølge interviewpersonerne betyder tidsafgrænsningen, at udslusningsboligerne primært kun kan anvendes til unge, hvor der vurderes at være et forandringspotentiale i sigte, dvs. en vurdering af, at den unge inden for en forholdsvis kort tidshorisont forventes at komme i uddannelse eller beskæftigelse. Det betyder imidlertid, at ordningen er vanskeligere at anvende til de mest udsatte unge, da der for disse vurderes at være en lavere chance for, at de kommer i uddannelse eller beskæftigelse, hvorved risikoen er højere for, at de ikke kan betale huslejen, når perioden med nedsat husleje udløber. Det er således kun boliger med en meget lav husleje, der kan anvendes i ordningen, hvis ordningen også skal kunne anvendes til unge, som i overvejende grad kan forventes fortsat at være på de lave ydelser to år senere.

4.4.2 Begrænsninger i afgrænsningen af målgruppen for almene ungdomsboliger

En anden begrænsning gælder brugen af almene ungdomsboliger til gruppen af udsatte unge. Ifølge almenboligloven kan almene ungdomsboliger generelt benyttes til to forskellige målgrupper, nemlig dels unge under uddannelse, dels unge med særlige sociale problemer. Der er således ikke i udgangspunktet noget krav i lovgivningen om, at almene ungdomsboliger udelukkende er forbeholdt unge under uddannelse, da boligerne også kan anvendes til gruppen af udsatte unge. I en af kommunerne peger en interviewperson imidlertid på, at der opstår udfordringer, når de udsatte unge i de efterfølgende år bliver mødt med et krav om at kunne dokumentere stadig at have sociale problemer for at være berettiget til at blive boende i den almene ungdomsbolig. Særligt i de tilfælde, hvor det sociale støtteforløb på et senere tidpunkt er blevet afsluttet, og den unge ikke længere modtager regelmæssig støtte, er der en risiko for, at de unge ikke kan dokumentere stadig at være udsatte, eller de unge ikke er opmærksomme på implikationerne af ikke at indsende den fornødne dokumentation, hvorved de kan blive opsagt fra boligen. Ifølge interviewpersonerne kan problematikken ofte klares ved, at der fremskaffes dokumentation fra kommunen om, at den unge stadig er i målgruppe for at bo i en almen ungdomsbolig. Ifølge interviewpersonen er disse regler imidlertid uhensigtsmæssige set i forhold til, at den sociale indsats netop har til formål at fremme en recoveryproces og afhjælpe udsatheden for den unge. Hvis den unge får det bedre, men ikke lykkes med at komme i uddannelse, risikerer den unge således paradoksalt nok at miste boligen igen. Ifølge interviewpersonerne ville det være en mere hensigtsmæssig udformning af bestemmelsen, at den unge skulle tilhøre målgruppen, dvs. have særlige sociale problemer på indflytningstidspunktet, snarere end at der skal ske en årlig dokumentation af udsatheden.

4.4.3 Begrænsninger i afgrænsningen af målgruppen for startboliger

Der fremføres også begrænsninger i afgrænsningen af målgrupperne for startboliger. Startboligerne er en særlig form for almene ungdomsboliger, der er målrettet unge mellem 18 og 24 år, som har behov for en bolig med tilhørende støtte i form af en social vicevært. I bestemmelserne om startboligerne er der generelt præciseret en række afgrænsninger af målgruppen for ordningen. Blandt andet er det ifølge vejledningen ikke ”muligt at etablere startboliger med henblik på unge, der har

behov for en mere intensiv voksenstøtte, idet kommunen forudsættes fuldt ud at løfte opgaver vedrørende denne gruppe efter serviceloven".[4]

Udfordringen er imidlertid, at en ret stor del af de unge i hjemløshed netop har komplekse støttebehov, og at de er målgruppe for § 85-støtte eller andre indsatser efter serviceloven, hvorved hovedparten af målgruppen af unge i hjemløshed ifølge interviewpersonerne derved ud fra vejledningen om startboliger er ekskluderet fra at benytte ordningen. Ifølge interviewpersonerne er der eksempler på, at boligforeninger med henvisning til vejledningen om startboliger afviser, at unge med § 85-bostøtte kan bo i startboliger. Interviewpersonerne fremhæver dog, at startboligordningen i stedet kan give et tilbud til den lettere del af målgruppen af unge med boligbehov, og at der derved alt andet lige kan blive flere boliger tilgængelige gennem det øvrige anvisningssystem til den del af målgruppen, der har en større kompleksitet i støttebehovene.

Der er dog også eksempler på, at der er et spillerum for fortolkning af vejledningens bestemmelser. I en af kommunerne er der i samarbejde med en boligorganisation etableret startboliger til unge i et kollegiebyggeri.[5] Her har man ikke på forhånd ekskluderet unge, der modtager § 85-bostøtte fra at kunne få en startbolig, og nogle af de unge, der bor i startboligerne, er modtagere af § 85-bostøtte efter serviceloven. Der er etableret et velfungerende samarbejde mellem ejendomsfunktionærerne, en social vicevært på stedet og de kommunale § 85-bostøttemedarbejdere, som er tilknyttet nogle af de unge, og ifølge boligorganisationen, der har startboligerne, er det en velfungerende konstruktion, der betyder, at det er muligt at inkludere de unge i boligerne. Der var dog også på stedet en erfaring af, at man i starten af forløbet havde fået visiteret nogle unge med for komplekse støttebehov – og særligt nogle unge med betydelige misbrugsproblemer – til startboligerne, og det viste sig at være nødvendigt at sætte disse unge ud af boligerne igen, da det ikke fungerede på kollegiet, at der var unge med meget omfattende problemer. Det illustrerer udfordringen med at rumme de unge med de mest komplekse støttebehov i ungdoms- og kollegieboligerne, og risikoen for, at denne gruppe udgør en restgruppe, der ikke er noget tilbud til.

4.5 Sammenfatning

Afdækningen af tilgangen til at skaffe boliger til unge i hjemløshed viser, at der er en del variation mellem de tre case-kommuner. I både Aarhus og Odense foregår der en central allokering af almene familieboliger og ungdomsboliger til unge i hjemløshed med brug af bestemmelserne om kommunal anvisning.

I Aarhus har man i en årrække anvendt reglerne om kommunal boliganvisning til at skaffe boliger til udsatte borgere, herunder særligt bestemmelsen om at stille hver fjerde ledige almene bolig til rådighed for kommunal anvisning. For nogle år siden besluttede kommunen sammen med boligforeningerne at målrette ordningen ved særligt at få stillet hver tredje af de små, billige boliger til rådighed for anvisningen, da det i højere grad var disse boliger, der var brug for. Samtidig blev det besluttet at gå fra at få stillet hver tiende til nu hver syvende almene ungdomsbolig til rådighed. Disse ændringer har ifølge kommunen givet et større antal boliger til rådighed for kommunal anvisning end tidligere og har i nogen grad været med til at afhjælpe et stort pres på anvisningen. Af opgørelser stillet til rådighed af Aarhus Kommune fremgår det, at der gennem de senere år er sket en kraftig stigning i antallet af boliger, der allokeres til unge gennem den kommunale boligtildeling. Der meldes dog stadig om en del ventetid, og det er ifølge interviewpersonerne ikke usædvanligt, at unge, der bliver indstillet til kommunal anvisning, må vente i over et halvt år, før en bolig bliver ledig, om end

[4] https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=143295.
[5] Der er tale om et andet eksempel end det kollegie, der blev omtalt i afsnit 4.3. Af hensyn til anonymiteten nævnes det ikke, hvilken af de tre byer kollegiet er beliggende i.

det i nogle tilfælde også går hurtigere. Der er generelt størst knaphed på de almene familieboliger, mens der er en lidt større tilgængelighed af almene ungdomsboliger. Det er også erfaringen, at unge med mere komplekse støttebehov i højere grad har behov for anvisning til en selvstændig bolig, men det er også denne type af boliger, der er størst knaphed på. For at øge den samlede mængde af boliger, der er til rådighed for unge i hjemløshed, har Aarhus Kommune endvidere tiltag i støbeskeen, hvor man forsøger at etablere blandede bomiljøer henvendt til både udsatte og ikke-udsatte unge, og hvor ressourcer i ungemiljøer i civilsamfundet tænkes ind i modellen i forhold til at inkludere de socialt udsatte unge i fællesskaber med andre unge.

I Odense benytter kommunen ligeledes anvisning til både almene ungdomsboliger og familieboliger til de udsatte unge. Særligt for Odense er, at boliger til udsatte borgere (både unge og ældre) tilvejebringes gennem et tæt, formaliseret samarbejde mellem kommunen og boligorganisationerne, hvor der på et månedligt møde fra kommunens side leveres en liste til boligorganisationerne med boligbehovet, og hvor boligorganisationerne målrettet udvælger boliger blandt de ledige boliger, der opfylder kravene til størrelse og husleje. Fremgangsmåden i Odense adskiller sig fra den traditionelle brug af 'fjerdedelsreglen' i den kommunale anvisning ved, at der ikke anvendes en tilfældig udvælgelse af hver fjerde ledige bolig, men derimod en målrettet udvælgelse af de boliger, der er behov for. Ifølge både kommunen og den boligorganisation, der har deltaget i interviewundersøgelsen, indebærer ordningen, at der målrettet skaffes de boliger, der er behov for til udsatte borgere, samtidig med at omkostninger til unødig administration undgås ved, at boliger, der alligevel ikke er relevante for målgruppen, ikke bringes i spil.

Der er i Odense tilsvarende erfaringer som i Aarhus om, hvilke boligtyper der egner sig bedst til bestemte dele af målgruppen, herunder at jo mere komplekse støttebehov, de unge har, jo vigtigere er det at der er tale om en selvstændig bolig i en almindelig opgang, mens boliger i ungdoms- og kollegieboliger egner sig bedst til den del af målgruppen, der ikke har de mest komplekse støttebehov. Mens der i Aarhus arbejdes med at etablere særlige boligenheder med en blanding af udsatte og ikke-udsatte unge, meldes der i Odense ikke om tilsvarende bestræbelser. Det skyldes formentlig, at det i Odense i høj grad er muligt at dække boligefterspørgslen til målgruppen med det generelle allokeringssystem, samtidig med at man i Odense oplever, at netop placeringen i selvstændige boliger ud fra Housing First-tilgangen giver et godt udgangspunkt for at arbejde med den unges videre recovery-proces og sociale inklusion.

I Esbjerg er der derimod ikke et tilsvarende centralt boligallokeringssystem, og boligsøgningen foregår i stedet primært gennem opskrivning på de almindelige ventelister i de almene boligorganisationer. Det skal i den forbindelse tages i betragtning, at presset på ventelisterne generelt er mindre i Esbjerg, end det er tilfældet i Aarhus og Odense, og at det typisk er muligt at få en bolig gennem de almindelige ventelister i løbet af et halvt års tid. Der meldes dog i Esbjerg om stigende udfordringer med at skaffe boliger til udsatte borgere, hvilket har givet anledning til, at kommunen i øjeblikket arbejder med at etablere en ny praksis omkring at gøre brug af reglerne om kommunal anvisning til at skaffe boliger til borgere i hjemløshed.

Ud over erfaringerne med de forskellige måder at allokere boliger til udsatte unge melder interviewpersonerne også om en række udfordringer og begrænsninger i forhold til eksisterende ordninger og regler på området. Her er der særligt et fokus på, hvordan forskellige elementer i nogle ordninger indebærer en risiko for at ekskludere de unge med de mest komplekse støttebehov eller unge, som ikke passer ind i afgrænsningerne af målgrupperne for disse ordninger. Det gælder ordningen om udslusningsboliger, der er afgrænset til unge med forudgående ophold på §§ 110- eller 107-boformer, hvorved en stor del af gruppen af unge sofasovere ekskluderes fra at deltage i ordningen. Der rejses også en problematik omkring, at vejledningen for startboligordningen afgrænser målgruppen

til at gælde unge med mindre komplekse støttebehov, end hvad der kendetegner en betydelig del af de unge i hjemløshed.

De forskellige barrierer og begrænsninger betyder, at de mest udsatte unge ofte er henvist til anvisning til en almen familiebolig. Det er også den boligform, interviewpersonerne generelt vurderer, er mest hensigtsmæssig til denne målgruppe, men det er samtidig den boligtype, der opleves at være den største knaphed på, ikke mindst da de unges økonomiske situation betyder, at det kun er små almene familieboliger med en ret lav husleje, som kan benyttes til anvisning til målgruppen. Samtidig kræver en målrettet anvisning af almene familieboliger til de mest udsatte unge, at der gøres op med krav om forudgående boligparathed, og at der er en villighed til at tilbyde de mest udsatte unge en permanent boligløsning med den fornødne sociale støtte. Det er erfaringen fra Odense, hvor man er kommet længst med denne omstilling, at når man anvender denne fremgangsmåde – dvs. følger Housing First-tilgangen – kan langt de fleste af de udsatte unge komme ud af hjemløsheden igen. Det kræver ud over en tildeling af en bolig også, at den fornødne sociale støtte er til rådighed i tilstrækkeligt omfang, når den unge tilbydes en boligløsning.

5 Sociale indsatser og støttetilbud

I dette kapitel belyses de sociale tilbud og støtteindsatser til unge i hjemløshed. Mens hovedfokus i undersøgelsen er på boligdelen, hænger boligløsningerne og de forskellige boligtyper, der kan bringes i spil, uløseligt sammen med de sociale indsatser til de unge, som for de flestes vedkommende har komplekse støttebehov.

De tre kommuner, der indgår i undersøgelsen, har ligesom de fleste andre større kommuner i landet deltaget i et eller flere af de satspuljeprogrammer på hjemløseområdet, der siden Hjemløsestrategien (2009-2013) har haft Housing First-tilgangen som et centralt omdrejningspunkt. På den baggrund er tilgangen på hjemløseområdet i de tre kommuner i betydelig grad præget af det skifte i forståelsen og tilgangen i den boligmæssige og sociale indsats, som Housing First-tilgangen indebærer. Det betyder, at der er kommet større fokus på at etablere boligløsninger til borgere i hjemløshed og på den tilhørende sociale støtte, der er de to centrale kernekomponenter i Housing First-tilgangen.

I dette kapitel belyser vi erfaringerne fra de tre kommuner i forhold til de sociale indsatser for de unge. Det primære fokus i kapitlet er på erfaringerne med de sociale støtteindsatser, der ud fra Housing First-tilgangen skal følge med, når hjemløse unge med sociale støttebehov flytter i bolig. I kommunerne er der endvidere også forskellige midlertidige tilbud til unge, mens de befinder sig i den akutte hjemløshedssituation. I to af kommunerne er der således §-110-boformer, der udelukkende er målrettet unge. Da de sociale indsatser på området bør betragtes i deres helhed, starter kapitlet med at give et kort overblik over de midlertidige tilbud for derefter at gå mere i dybden med den sociale støtte til de unge, når de kommer videre i en bolig.

I kapitlet vil der ikke blive nævnt navne på konkrete tilbud, ligesom der i nogle tilfælde vil blive foretaget en beskrivelse på tværs af de tre kommuner. Det gælder i tilfælde, hvor eksempler fra de enkelte kommuner fører os for tæt på konkrete tilbud, hvor de unge opholder sig, ligesom der også er taget hensyn til anonymiseringen af de medarbejdere, der har deltaget i interviewene.

5.1 Midlertidige botilbud

Ifølge servicelovens § 110 skal kommunen ”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”. Det er de tilbud, som ofte benævnes herberger og forsorgshjem, og ud fra serviceloven generelt betegnes som § 110-boformer.

Ud over disse midlertidige boformer til borgere i hjemløshed finder vi i serviceloven også bestemmelser om § 107- og § 108-boformer, som er henholdsvis midlertidige og længerevarende botilbud til borgere med betydelig nedsat (og for § 108-boformernes vedkommende varigt nedsat) fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Disse to typer af botilbud dækker over en vifte af forskellige botilbud til mange forskellige målgrupper, både udsatte borgere med psykiske lidelser og/eller misbrugsproblemer, ligesom også botilbud til borgere med kognitive funktionsnedsættelser hører under disse paragraffer. I denne undersøgelse vil vi generelt ikke se på de egentlige botilbud til unge med forskellige former for funktionsnedsættelser eller støttebehov, selvom der også kan være unge i hjemløshed, der er målgruppe for sådanne tilbud. Det kan være unge med svære psykiske lidelser, som har behov for døgndækkede, længerevarende socialpsykiatriske botilbud.

Denne problematik falder dog uden for undersøgelsens hovedfokus omkring at belyse tilgængeligheden af boliger og erfaringerne med forskellige boligløsninger for unge i hjemløshed.

I det følgende skitseres strukturen i de tre kommuner, hvad angår den førstnævnte type af boformer, nemlig de midlertidige § 110-boformer. På hjemløseområdet har der gennem en længere årrække været fokus på, at det ikke er hensigtsmæssigt, at hjemløse unge opholder sig på herberger og forsorgshjem (§ 110-boformer for hjemløse), da der på disse tilbud er en brugergruppe med omfattende sociale problemer, herunder svære misbrugsproblemer. For en udsat ung kan det være et hårdt miljø at opholde sig på en § 110-boform henvendt til hjemløse borgere i alle aldersgrupper. I Hjemløsestrategien var det et af de fire overordnede mål, at "Ingen unge bør opholde sig på forsorgshjem, men tilbydes andre løsninger" (Rambøll & SFI, 2013: 2). Der var i Hjemløsestrategiens indsatser et fokus på, at i det omfang, det er nødvendigt, at unge opholder sig på en § 110-boform, bør der være tale om skærmede pladser særligt målrettet unge, og i regi af Hjemløsestrategien blev der også sat midler af til at oprette flere af sådanne skærmede tilbud rundt i landet.

I to af de tre case-kommuner i undersøgelsen, nemlig Aarhus og Esbjerg, er der ud over § 110-boformer henvendt til gruppen af hjemløse borgere som helhed også § 110-boformer, som særskilt er målrettet unge i hjemløshed. I Aarhus blev der med afsæt i Hjemløsestrategien etableret flere sådanne § 110-tilbud, som udelukkende var henvendt til unge i hjemløshed. I dag er der tre enheder med § 110-pladser til unge i kommunen. På de to af tilbuddene er aldersafgrænsningen fra 18 til 29 år, mens det tredje tilbud er henvendt til unge mellem 18 og 24 år. I alt er der plads til 40 unge på de tre tilbud. På to af tilbuddene tilbydes unge ophold i en 1-værelses lejlighed med eget køkken og bad, mens de unge på det tredje tilbud har hver deres værelse, men deler bad to og to. Et af tilbuddene har personaledækning hele døgnet alle ugens dage, mens de to af tilbuddene har personale tilknyttet i dagtimerne på hverdage. De to af tilbuddene er placeret i en almindelig boligopgang i byen, mens det tredje tilbud er placeret i en separat bygning i et bynært forstadsområde. På de to førstnævnte tilbud er der ikke tilknyttet fællesrum til boligerne, mens der på det tredje tilbud er et fællesrum, som de unge kan benytte.

I Esbjerg er der én § 110-boform, der særligt er målrettet unge i hjemløshed. Aldersafgrænsningen er 18 til 29 år, og de unge tilbydes en midlertidig bolig med eget køkken og bad i en lille rækkehuslignende bebyggelse. Der er personale på tilbuddet i dag- og aftentimerne på hverdage og i dagtimerne i weekenden.

De midlertidige § 110-boformer målrettet unge i hjemløshed i både Aarhus og Esbjerg er generelt kendetegnet ved, at der er tale om placering i boliger, der på trods af deres midlertidighed i høj grad ligner helt almindelige boliger, og hvor de unge således blot på det ene af tilbuddene i Aarhus deler faciliteter to og to. På alle tilbuddene er der således et fokus på, at de unge så vidt muligt skal videre i egen bolig efter et ophold på tilbuddene, om end der også kan være unge, der har brug et egentligt botilbud efter servicelovens §§ 107 eller 108. Netop på grund af, at boligstandarden på de midlertidige boformer i både Aarhus og Esbjerg er høj – da boligerne ligner helt almindelige boliger – gør personalet meget ud af at oplyse de unge om, at der er tale om midlertidige tilbud, hvor de ikke kan blive boende, men at de på et tidspunkt skal videre i egen bolig. Samtidig fortæller medarbejderne, at det også er vigtigt at få de unge videre, da der hele tiden er nye unge, der har brug for en plads, således at tilbuddene ikke 'sander til'.

På alle tilbuddene indgår der tilbud om 'efterforsorg', når de unge kommer ud i egen bolig, dvs. den sociale støtte følger med den unge ud i boligen – som regel i en periode på op til et år. Hvis den unge derefter fortsat har sociale støttebehov, vil der typisk ske en visitation til almindelig bostøtte efter servicelovens § 85.

I både Aarhus og Esbjerg fremhæver interviewpersonerne vigtigheden af, at man har de midlertidige opholdstilbud til de unge i hjemløshed, ikke mindst i lyset af det forholdsvis høje niveau af hjemløshed blandt unge i de to kommuner. I Aarhus oplever et af tilbuddene regelmæssigt at måtte afvise unge, der søger ophold på tilbuddet, fordi alle pladser som oftest er optaget. Også på de andre tilbud vil der typisk være tale om, at unge, der henvender sig – eller bliver henvist af andre aktører – må vente i en periode, indtil der bliver en ledig plads.

Modsat Aarhus og Esbjerg er der i Odense ikke en egentlig § 110-boform, der er målrettet hjemløse unge, og de unge, der har brug for en akut plads på en § 110-boform, må således benytte en af de to § 110-boformer i byen, der er henvendt til alle aldersgrupper. Interviewpersonerne melder dog om, at der på grund af det relativt lave omfang af hjemløshed i byen generelt ikke opleves at være behov for en særskilt boform til unge i hjemløshed. Det skal i den forbindelse nævnes, at kommunen har et mindre antal pladser i et § 110-lignende tilbud, som benyttes til unge, der befinder sig i en akut hjemløshedssituation, indtil det lykkes at skaffe en bolig til dem. I den sammenhæng fremhæver interviewpersonerne også, at den forholdsvis korte ventetid på at få tildelt en bolig betyder, at behovet for ophold på § 110-pladser for unge generelt er ret lavt. I den sammenhæng kan det fremhæves, at der ved kortlægningen af hjemløshed i 2017 kun blev registreret 8 unge mellem 18 og 24 år med ophold på § 110-pladser i Odense, mens de tilsvarende tal til sammenligning var 22 unge i denne aldersgruppe i Esbjerg og 39 i Aarhus.

På den måde afhænger behovet for midlertidige boformer til unge i hjemløshed i høj grad af både det generelle omfang af hjemløsheden i en kommune, og af i hvor høj grad det er muligt at etablere længerevarende og permanente løsninger til de unge efter et ophold på en boform eller helt at undgå et sådant ophold til at starte med ved, at der sker en hurtig boligplacering.

5.2 De sociale støttetilbud

I alle tre kommuner er det sociale arbejde med at støtte de unge, når de kommer ud i en bolig, præget af de senere års arbejde med Housing First-tilgangen, hvor vigtigheden af at give en intensiv og fleksibel social støtte til hjemløse borgere, der flytter i egen bolig, spiller en helt central rolle. Samtidig indebærer den sociale støtteindsats indsatsmæssige og organisatoriske snitflader til andre dele af den kommunale indsats som fx beskæftigelsesområdet og misbrugsbehandlingen, ligesom der også er et vigtigt samarbejde med ikke-kommunale indsatser som den regionale behandlingspsykiatri og civilsamfundets tilbud.

Den sociale støtte er en af de centrale kernekomponenter i Housing First-tilgangen sammen med etableringen af en permanent boligløsning tidligt i indsatsforløbet. Ifølge Housing First-tilgangen skal den sociale støtte tage udgangspunkt i borgerens støttebehov og være både intensiv og fleksibel, i det omfang der er behov for det. I den amerikanske udformning af Housing First-tilgangen i dens udgangspunkt udgør de to specialiserede indsatsmetoder Assertive Community Treatment (ACT) og Intensive Case Management (ICM) grundstammen i den sociale støtteindsats, der gives sammen med tilbuddet om en permanent boligløsning. ACT-metoden er den mest intensive af de to metoder og består af en tværfaglig indsats baseret på et støtteteam med både socialpædagoger, psykiater, misbrugsbehandler, sygeplejerske, socialrådgiver og jobkonsulent. Denne metode er særligt henvendt til borgere, der har så komplekse støttebehov, at de har vanskeligt ved overhovedet at benytte det øvrige velfærdssystems behandlingstilbud og sociale indsatser. ICM-metoden gør derimod ikke brug af et tværfagligt indsatsteam, men er en case management-baseret indsats, hvor en case manager giver borgeren social og praktisk støtte i hverdagen og samtidig har en tovholderfunktion i forhold til at skabe kontakt med og understøtte borgerens brug af velfærdsystemets øvrige indsatser og tilbud som fx psykiatrisk behandling eller misbrugsbehandling. ICM-metoden er derfor primært

henvendt til borgere, der ikke har helt så komplekse støttebehov som målgruppen for ACT-indsatsen, men i højere grad er stand til at bruge indsatser i det øvrige velfærdssystem, hvis netop de får en håndholdt støtte til at bygge bro til disse tilbud. I den danske indsats på hjemløseområdet har ACT-metoden ikke fundet nogen væsentlig anvendelse, hvor der p.t. kun fungerer et ACT-team i København og ACT-lignende indsatser i enkelte andre byer. Derimod har ICM-metoden vundet indpas i en del kommuner gennem Hjemløsestrategien og det efterfølgende Implementerings- og forankringsprojekt.

I de danske programmer på hjemløseområdet har også metoden Critical Time Intervention (CTI) fundet anvendelse i en del kommuner. Denne metode var i udgangspunktet ikke en del af Housing First-indsatsen i USA, men er en anden evidensbaseret indsatsmetode, der har udbredt anvendelse på hjemløseområdet i USA, hvor den eksempelvis er ranket i kategorien "Top Tier" i "Coalition for Evidence-based Policy" ranking-system[6], da den er testet effektiv gennem adskillige randomiserede forsøgsstudier. CTI-metoden minder på mange måder om ICM-metoden, idet den er en case management-baseret metode med et tilsvarende fokus på at give social og praktisk støtte i hverdagen og på den brobyggende funktion i forhold til øvrige sociale og behandlingsmæssige indsatser. Modsat ICM-metoden er den dog afgrænset til et 9-måneders indsatsforløb fordelt på tre faser af hver 3 måneders varighed, hvor der i løbet af disse faser arbejdes systematisk på at etablere en bærende støttestruktur rundt om borgeren forankret i det øvrige velfærdsystem, civilsamfundet og lokalsamfundet.

På unge-området har både ICM- og CTI-metoden været afprøvet i Unge-projektet, der var et satspuljeprogram i 10 kommuner, hvor både Aarhus og Esbjerg Kommuner deltog, og hvor begge kommuner afprøvede begge metoder på målgruppen af unge i hjemløshed, når de unge blev boligplaceret. Endvidere deltog Esbjerg Kommune som tidligere nævnt i afprøvningen af midlertidige overgangsboliger til hjemløse unge, hvor ICM-metoden blev afprøvet som støttemetode til udsatte unge i forbindelse med, at de unge fik ophold i en almindelig bolig som overgangsbolig, indtil boligløsningen blev gjort permanent. Evalueringerne af både Unge-projektet og Overgangsboligerne viste generelt, at både ICM- og CTI-metoden er meget velegnede støttemetoder til at give unge i hjemløshed en intensiv og fleksibel støtte i forbindelse med en boligplacering i egen bolig. Mens Aarhus og Esbjerg Kommuner har deltaget i satspuljeprogrammer særligt målrettet afprøvningen af disse metoder for hjemløse unge, har Odense Kommune ikke deltaget i de programmer, der særligt var målrettet unge. Odense Kommune afprøvede begge bostøttemetoderne i regi af Hjemløsestrategien, og erfaringerne fra brugen af metoderne har generelt indgået i kommunens videre arbejde med at implementere Housing First-tilgangen på hjemløseområdet – både på unge- og voksen-området.

På den måde bygger den sociale støtteindsats, når de unge bliver boligplaceret, i høj grad videre på de erfaringer, som kommunerne har gjort sig med brugen af de specialiserede bostøttemetoder. I kommunerne beskrives det dog også, at der efter udløbet af satspuljeprogrammerne er nogle indsatser, der er videreført, mens andre ikke er, fx fordi det ikke er lykkes at skaffe finansiering til en videreførelse, ligesom der er tilfælde af, at indsatserne er videreført i tillempet form, fx med en lidt højere case-load, som indebærer en mindre grad af fleksibilitet i den daglige indsats. Der er dog også eksempler på en direkte videreførelse af indsatser fra satspuljeprogrammerne. For eksempel har Esbjerg Kommune for nylig vedtaget at videreføre indsatsen med ICM-bostøtte i overgangsboliger med udgangspunkt i de gode resultater fra denne indsats.

I kommunerne er der også eksempler på etablering af nye indsatser, som i høj grad bygger videre på principperne i bostøttemetoderne. I Aarhus blev der for godt et års tiden siden etableret en bostøtteenhed med tre medarbejdere, der særligt har til opgave at give bostøtte i eget hjem til hjemløse

6 https://evidencebasedprograms.org/programs/critical-time-intervention/

unge i forbindelse med boligplacering. Særligt for denne enhed er, at der indgår to bostøttemedarbejdere fra socialområdet og en medarbejder fra beskæftigelsesområdet. Hensigten er at skabe en kobling mellem den sociale og den beskæftigelsesorienterede indsats ved, at medarbejderen fra beskæftigelsesområdet særligt har til formål at arbejde med at få sat uddannelses- eller beskæftigelsesorienterede aktiviteter i gang for de unge. Formålet er både generelt at arbejde med at bringe de unge tættere på uddannelse og beskæftigelse og samtidig i det hele taget at sikre, at indsatsen også rummer et aktivitetsrettet element, så de unge får skabt et indhold i deres hverdag. Eksemplet fra Aarhus med samarbejdet mellem social- og beskæftigelsesområdet viser, hvordan der er behov for samarbejde mellem forskellige sektorer og indsatsområder i indsatsen for de unge, og giver et eksempel på, hvordan en sådan indsats kan udformes.

Mange af de unge i målgruppen har psykiske lidelser og problematikker, ligesom en del af de unge også har misbrugsproblemer, hvor navnlig hashmisbrug er en væsentlig problematik for en del af dem. Det betyder, at der også er behov for samarbejde med den regionale behandlingspsykiatri og med den kommunale misbrugsbehandling. I forhold til samarbejdet med psykiatrien fremhæver flere af interviewpersonerne, at der i en del tilfælde opleves en betydelig forskel i tilgangen til arbejdet med de unge. Nogle af interviewpersonerne giver udtryk for, at Housing First-tilgangens fokus på at støtte den unge i egen bolig i hverdagen til tider kolliderer med en mere behandlingsfokuseret og institutionaliseret tilgang i dele af det psykiatriske behandlingssystem på ungeområdet, og hvor det i kommunerne i nogle tilfælde opleves, at der fra behandlingssystemet er et pres på at placere de unge i egentlige botilbud snarere end i egen bolig med støtte. Flere af de kommunale interviewpersoner problematiserer i den forbindelse, at man derved kan komme til at videreføre den institutionalisering, som en del af de unge allerede har med sig, hvilket særligt gælder for dem, der har en historik i anbringelsessystemet. I den sammenhæng fremhæver flere interviewpersoner vigtigheden af, at man med den sociale indsats understøtter, at de unge kan etablere et selvstændigt voksenliv uden fortsat ophold i institutionslignende former som fx på §§ 107- eller 108-botilbud. En udfordring, der dog også rejses i nogle af interviewene, er, at hvis unge med komplekse problematikker skal kunne bo i egen bolig i stedet for på fx et § 107-botilbud, er det som oftest nødvendigt med en ret intensiv og fleksibel social støtte i eget hjem, og det er langt fra altid muligt at tilbyde i den eksisterende bostøtteindsats i kommunerne.

I forhold til de unge, der ligger i grænseområdet mellem ophold i egen bolig og ophold på et botilbud, peger særligt flere bostøttemedarbejdere på, at hvis det skal lykkes at få disse unge til at fungere i egen bolig, er det vigtigt, at den sociale støtte er tilstrækkelig intensiv og fleksibel, som det fx kendetegner ICM- og ACT-metoden. I den sammenhæng er der i interviewmaterialet bostøttemedarbejdere, som oplever, at et generelt pres på kapaciteten i den almindelige § 85-bostøtte til tider sætter ambitionerne om at støtte de unge i egen bolig under pres. Det viser sig ifølge bostøttemedarbejderne, når case-loaden (antallet af borgere pr. støttemedarbejder) til tider overstiger de normer, der gælder for brugen af ICM- og CTI-metoderne, hvor vejledninger og manualer for disse indsatser foreskriver, at case-loaden ikke bør overstige 8 borgere pr. medarbejder for ICM-metoden og 10 borgere pr. medarbejder for CTI-metoden. Mens nogle af de interviewede bostøttemedarbejdere melder om en aktuel case-load, der følger disse anbefalinger, er der også nogle af bostøttemedarbejderne, som melder om en aktuel case-load på ca. 13-14 borgere, hvilket nedsætter den intensitet og fleksibilitet, man kan yde i støtten over for den enkelte borger. Det kan betyde, at det kan være vanskeligt at imødekomme støttebehovene hos de unge i målgruppen, som har de mest komplekse støttebehov.

Udfordringer med i praksis at imødekomme støttebehovene for de unge med de mest komplekse problematikker og støttebehov kan virke tilbage på praksis omkring boligtildeling og kan i nogle tilfælde være med til at fastholde en visitationspraksis fokuseret på boligparathed og boevne, hvor

de unge med de mest komplekse problematikker vurderes til ikke at kunne bo i egen bolig og derfor eventuelt ikke indstilles til bolig. I visitationsleddet vil der imidlertid typisk være fokus på, hvordan den unges individuelle problematikker som fx misbrugsproblemer står i vejen for at kunne boligindstilles, snarere end at der reflekteres over, at det er de manglende støttemuligheder – og særligt fraværet af muligheden for en intensiv social støtte, der forhindrer, at disse unge kan indstilles til egen bolig.

5.3 Snitfladen mellem børn og unge-området og voksen-området

En væsentlig problematik i indsatsen for udsatte unge handler om overgangen fra børn og unge-området til udsatte-voksne-området, når de unge fylder 18 år. I kommunerne beskrives generelt en række udfordringer med at skabe sammenhæng i indsatsen for de unge i denne overgang. Det er en problematik, der særligt gælder for den del af de unge, der i barndommen og i de tidlige ungdomsår har været anbragt.

Som beskrevet i kapitel 3 er det dog langt fra alle de unge i hjemløshed, der har en tidligere anbringelseshistorik. En opgørelse i undersøgelsen 'Veje ind og ud af hjemløshed' viste, at blandt alle de 18-24-årige unge, der i 2015 blev registreret med ophold på en § 110-boform og/eller i kortlægningen af hjemløshed i uge 6, 2015, var det 37 pct., der tidligere havde været anbragt uden for hjemmet, mens yderligere 16 pct. har modtaget øvrige sociale foranstaltninger fra kommunen i barndommen. Sammenlagt var det således 53 pct. af de unge i hjemløshed, der enten havde været anbragt eller i øvrigt havde modtaget foranstaltninger i barndommen, mens det således var 47 pct. af de unge i hjemløshed, der hverken havde været anbragt eller havde modtaget foranstaltninger (Benjaminsen & Enemark, 2017: 102).

En fremtrædende problematik gælder ifølge flere interviewpersoner etableringen af efterværn for de unge, der kommer fra anbringelsesområdet. Efterværn er et tilbud om støtte til unge i alderen 18-22 år, der har været anbragt uden for hjemmet, umiddelbart før den unge fylder 18 år (eller som i øvrigt har haft en kontaktperson frem til det 18. år). I følge servicelovens § 76 skal kommunen "tilbyde denne gruppe hjælp, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til den unges behov for støtte, og hvis den unge er indforstået hermed. Hjælpen skal bidrage til en god overgang til en selvstændig tilværelse og herunder have fokus på at understøtte den unges uddannelse og beskæftigelse samt øvrige relevante forhold, f.eks. anskaffelse af selvstændig bolig".[7]

Flere af interviewpersonerne beskriver imidlertid en erfaring af, at formålet med efterværnet om at understøtte den unges uddannelse og beskæftigelse i nogle tilfælde vendes om til et visitationskriterie, hvor unge, der ikke vurderes at være i stand til at opnå at komme i uddannelse eller beskæftigelse ved det 23. år, vurderes ikke at være målgruppe for efterværnsindsatsen. Det gælder typisk de mest udsatte unge blandt de tidligere anbragte, og det er særligt i denne gruppe, at vi finder en del af de unge, der senere kommer ud i hjemløshed i det tidlige voksenliv.

Denne gruppe blandt de tidligere anbragte, som vurderes ikke at være målgruppe for efterværnsindsatsen, er også identificeret i tidligere forskning på anbringelsesområdet. Således beskriver Karmsteen, De Montgomery & Pejtersen (2016: 19) en gruppe, der "vurderes for ressourcesvage til at kunne få udbytte af efterværn", og beskriver med henvisning til tidligere forskning (Jakobsen, Hammen & Steen, 2010) denne gruppe som særligt bestående af "unge med fysiske handicap og svære psykiatriske diagnoser, og de tilbydes i stedet støtte under servicelovens tilbud til voksne".

[7] https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=202239

Ifølge interviewpersonerne er det imidlertid svært at gribe disse tidligere anbragte unge med komplekse støttebehov i voksensystemet, når de fylder 18 år. Det kan skyldes, at de har lang erfaring fra barndommen og den tidlige ungdom med at have modtaget sociale indsatser og således kan være "systemtrætte", som flere interviewpersoner udtrykker det. Samtidig har disse unge også været vant til, at der – så længe de var under 18 år – var et krav om at modtage forskellige indsatser. Fra de unge fylder 18 år er det imidlertid frivilligt at modtage en social indsats, og der er blandt interviewpersonerne en erfaring om, at en del af disse unge til at starte med fravælger den sociale støtte, som de tilbydes fra udsatte-voksne-systemet. Imidlertid sker det ofte, at den unge vender tilbage og efterspørger hjælp efter en periode, men på det tidspunkt kan den sociale situation være blevet væsentligt forværret. Det er ofte på det tidspunkt, at de unge dukker op som sofasovere, efter at have overnattet hos venner og bekendte i en længere periode, men hvor netværket begynder at være slidt ned og overnatningsmulighederne udtømte.

Ifølge interviewpersonerne ville det være mere hensigtsmæssigt, hvis der allerede fra før, disse unge fyldte 18 år, havde været større fokus på at skabe sammenhæng i overgangen fra børn og unge-området til voksen-området. En af interviewpersonerne beskriver i den sammenhæng en erfaring af, at de unge først kommer og beder om hjælp, når de slet ikke kan se en vej ud af deres situation, og at de har svært ved at bede om hjælp på et tidligere tidspunkt. Hun påpeger vigtigheden af et styrket fokus på at sikre, at de unge har en god basis fra starten af, fx at de lærer færdigheder, som gør, at de kan komme ordentligt i gang og lære at varetage deres egne helt basale behov. Hun efterlyser i den forbindelse *"… et ordentligt efterværn tilpasset den enkelte unge – så de kan holde det ud og ikke føler sig omklamret – og så de har tillid til, at vi er der, når de har brug for det",* som hun udtrykker det. En anden interviewperson peger på, at de unge, som kommer fra en anbringelse, ofte har været igennem en omfattende institutionalisering. Som vedkommende udtrykker det: *"Når der har manglet noget, har de været vant til at kunne skrive det på en seddel, og derefter dukker det op i køleskabet dagen efter".* Eksemplet rører ved en central udfordring, nemlig at der i anbringelsessystemet er en anden og mere institutionaliseret tilgang til de unge, på samme måde som det også tidligere blev beskrevet om dele af det psykiatriske behandlingssystem. For de udsatte unge bidrager denne institutionalisering i barndommen og den tidlige ungdom til at forstærke behovet for at tillære sig helt basale færdigheder i forbindelse med at skulle håndtere hverdagen på egen hånd som unge voksne.

I Odense Kommune blev der for nogle år siden foretaget en større omorganisering af indsatsen med henblik på at styrke overgangen fra børn og unge-området til voksen-området. Ved denne organisationsændring blev der etableret en unge-enhed, som har ansvaret for indsatsen for borgerne fra afsluttet grundskoleforløb, og frem til de fylder 30 år. Tidligere lå aldersgrænsen mellem ansvarsområderne for kommunens afdelinger ved det 18. år, ligesom det er tilfældet i langt de fleste af landets kommuner. I undersøgelsen har der både deltaget interviewpersoner, der kommer fra det tidligere voksenområde, og interviewpersoner, der er overgået fra børn og unge-området til den nye enhed. Interviewpersonerne fortæller, at man i afdelingen generelt har været igennem en omstillingsproces – et mind-shift – fra en tilgang, der tidligere i højere grad bar præg af en mere "institutionaliseret" og "omsorgsorienteret" tilgang til nu i væsentligt højere grad at have fokus på, hvordan indsatsen kan understøtte, at de udsatte unge bliver i stand til i højere grad at kunne klare sig selv i voksenlivet, herunder også at kunne bo i egen bolig med støtte frem for at bo på et botilbud som voksne. Interviewpersonerne fortæller i den forbindelse, at erfaringerne fra omstillingen og mindshiftet væk fra en "boligparatheds-tilgang" på voksenområdet til Housing First-tilgangens borgercentrede og recovery-orienterede fokus var med til at understøtte dette "næste" mind-shift i omstillingen af tilgangen i unge-enheden, efter den blev etableret.

5.4 Sammenfatning

Dette kapitel har belyst den sociale del af indsatsen for de unge i hjemløshed. Vi har belyst både de akutte indsatser i form af de midlertidige § 110-boformer målrettet unge i hjemløshed, ligesom vi har set på udformningen af de sociale støtteindsatser, når de unge kommer videre fra de midlertidige tilbud og ud i egen bolig.

I Aarhus Kommune er der gennem de senere år opbygget en specialiseret indsatsstruktur, hvor der nu eksisterer tre § 110-boformer, som udelukkende er målrettet hjemløse unge, mens der i Esbjerg Kommune eksisterer ét sådant tilbud. I begge kommuner er der tale om indsatser, hvor de unge tilbydes ophold i rammer, som i vid udstrækning ligner helt almindelige boliger, idet hovedparten af pladserne har karakter af lejligheder med eget køkken og bad, mens de unge kun på ét af disse tilbud deler køkken og bad to og to. Der er dog tale om midlertidige tilbud, hvorfra de unge på et tidspunkt skal videre i egen bolig eller andre relevante tilbud.

Af de tre kommuner er det kun i Odense, at der ikke eksisterer et § 110-tilbud særligt målrettet udsatte unge. Det er dog kommunens vurdering, at der med det forholdsvis lave antal unge i hjemløshed og den korte ventetid på at komme i bolig ikke er noget væsentligt behov for et sådant tilbud i kommunen.

I alle tre kommuner bærer den sociale indsats på området præg af, at kommunerne har deltaget i et eller flere af de satspuljeprogrammer, hvor Housing First-tilgangen har været anvendt. Det betyder, at der er fokus på den sociale støtte, når de unge kommer i bolig, ligesom indsatsen enten følger eller læner sig op ad de evidensbaserede indsatsmetoder, ICM og CTI, der har været udviklet og afprøvet i satspuljeprogrammerne. I alle tre kommuner beskrives dog også et generelt pres på bostøtten på den måde, at der er et stort antal borgere – unge såvel som ældre – med støttebehov. Det betyder, at man i den daglige drift skal være opmærksom på risikoen for, at case-loaden bliver for høj, hvorved intensiteten og fleksibiliteten i indsatsen let kan udfordres, og hvor det ikke er muligt at give en støtte, der er tilstrækkeligt intensiv til, at unge med komplekse støttebehov kan bo i egen bolig. Det kan igen spille tilbage på visitationsprocesser og boligtildeling og være med til at fastholde en praksis præget af krav om boligparathed for at blive anvist til en bolig.

Der er i kommunerne eksempler på nye indsatser, der bygger videre på Housing First-tilgangen. Det gælder eksempelvis en nyligt etableret bostøtteenhed for unge i Aarhus, der har medarbejdere fra både social- og beskæftigelsesområdet. Derved understeges det, at samtidig med den sociale støtte er det også vigtigt at have fokus på den aktivitetsrettede del, så de unge har mulighed for at få et meningsfyldt indhold i hverdagen, ligesom indsatsen også har til formål at støtte de unge i at komme tættere på uddannelse og beskæftigelse.

Snitfladen og overgangsproblematikken mellem børn og unge-området og udsatte-voksne-området beskrives som en stor udfordring, særligt for unge med en anbringelseshistorik. De interviewede medarbejdere i kommunerne efterlyser i den forbindelse generelt et større fokus på at skabe bedre sammenhæng i overgangen og på bedre at forberede de unge på overgangen fra børn og unge-området til voksen-området. I Odense har man ved en omorganisering af kommunens afdelinger etableret en unge-afdeling, der opererer med en anden aldersafgrænsning, end det sædvanligvis er tilfældet, idet denne afdeling har ansvaret for den sociale og beskæftigelsesrettede indsats for alle borgere fra endt grundskoleforløb og op til 30 år. Et fokus er i den forbindelse at skabe en bedre sammenhæng i overgangen fra børn og unge-området til voksen-området. Omlægningen har også været med til at sætte fokus på forskelle i tilgangen og fagligheden på de to områder, hvor der har været en afsmitning fra det recovery-orienterede fokus på udsatte-voksne-området i forhold til den mere institutionelt orienterede tilgang, der traditionelt har været fremherskende på børn og unge-området.

6 Boligudbud og byudvikling

I dette kapitel belyses problematikken om at skaffe boliger til unge i hjemløshed ud fra en makroorienteret synsvinkel med fokus på det generelle udbud af boliger, som er egnede til målgruppen af unge i hjemløshed. Som vi har set i de foregående kapitler, er det en boligplacering af de unge i almindelige boliger med social støtte, som er den boligform, der generelt vurderes at være den mest hensigtsmæssige for langt hovedparten af de unge i hjemløshed.

Dette kapitel belyser forhold omkring boligudbud og tilgængeligheden af boliger, som er relevante for målgruppen, ikke mindst når det gælder forhold som størrelse og huslejeniveau, der er væsentlige parametre for at skaffe boliger til de unge, hvoraf næsten alle er på sociale ydelser på det tidspunkt, hvor boligtildelingen foregår.

På baggrund af en opgørelse fra BL – Danmarks Almene Boliger belyses udbuddet af almene boliger (både almene familieboliger og almene ungdomsboliger) med lavt huslejeniveau i de tre kommuner. Vi ser i den forbindelse også på kommunernes bestræbelser på at etablere nye almene boliger og på den særlige udfordring med at etablere små boliger med en tilstrækkeligt lav husleje til, at den kan betales af unge på sociale ydelser. Endelig inddrages også kommunernes overvejelser omkring byudvikling og inklusion i forbindelse med etableringen af nye boliger.

6.1 Storbyer i vækst

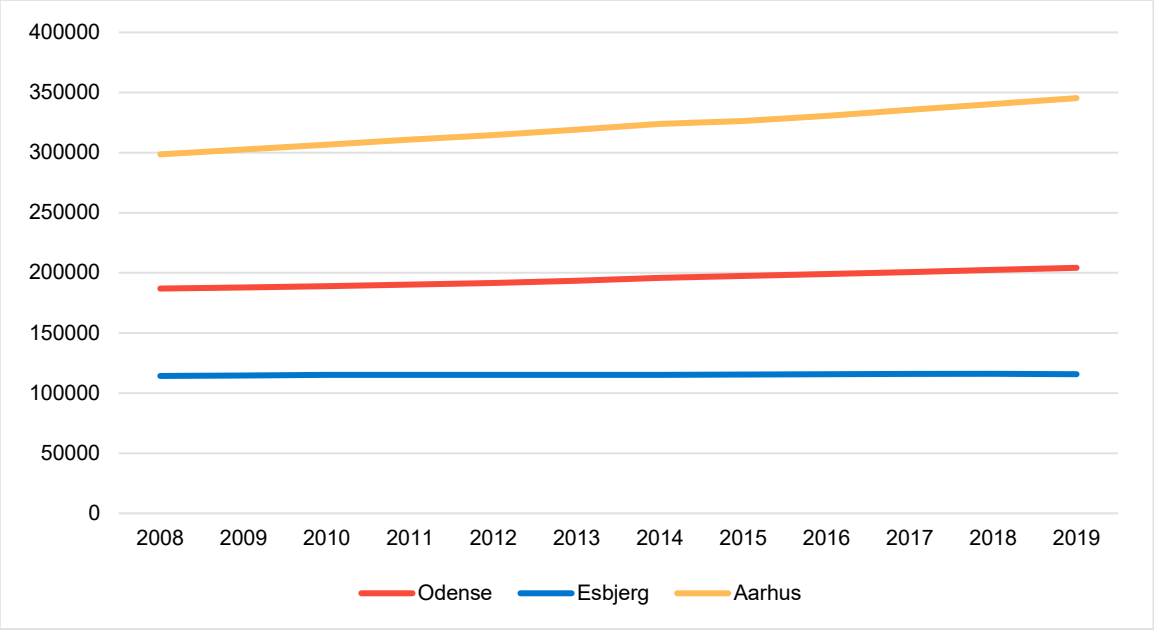
De tre case-kommuner er generelt udvalgt, fordi de repræsenterer tre af landets større byer, og konteksten for at skaffe boliger til udsatte unge (og udsatte borgere generelt) er i høj grad præget af den generelle boligsituation i de tre byer. Figur 6.1 viser udviklingen i indbyggertallet i de tre kommuner i perioden fra 2008 til 2019.

Særligt i Aarhus Kommune er der sket en betydelig stigning i befolkningstallet hen over perioden fra 298.538 indbyggere pr. 1. januar 2008 til 345.332 indbyggere pr. 1. januar 2019, svarende til en samlet stigning på knap 16 pct. I gennemsnit er befolkningstallet i Aarhus Kommune således steget med over 4.000 personer om året i perioden.

I Odense Kommune har der også været en anselig befolkningstilvækst, idet befolkningstallet er steget fra 186.932 indbyggere i 2008 til 204.182 indbyggere i 2019. Det svarer til en samlet stigning på 9 pct. eller i gennemsnit ca. 1.500 nye borgere om året.

Som undtagelsen blandt de tre kommuner har befolkningstallet i Esbjerg Kommune derimod været stort set konstant gennem hele perioden fra et befolkningstal på 114.244 indbyggere i 2008 til 115.652 indbyggere i 2019 eller en samlet vækst på kun ca. 1 pct. eller godt 100 personer om året. En forskel mellem Esbjerg og de to øvrige kommuner er endvidere, at Esbjerg er en 'sammenlagt' kommune, idet den nuværende Esbjerg Kommune opstod ved en sammenlægning af Esbjerg, Ribe og Bramming Kommuner. Det afspejler, at Esbjerg indeholder et væsentligt større landområde med mindre byer uden for selve byen, end det er tilfældet i Odense og Aarhus. I selve byen Esbjerg bor der således ca. 72.000 indbyggere. På den måde udgør de tre byer også byer af en forskellig størrelse, og det er tydeligt, at Aarhus som landets næststørste by har haft langt den højeste befolkningstilvækst af de tre byer. Det afspejler sig også i interviewpersonernes vurdering af, at den stigende hjemløshed i kommunen over en længere årrække – både blandt de unge og i de øvrige aldersgrupper – blandt andet skal ses i sammenhæng med byens kraftige befolkningstilvækst, der generelt har sat boligmarkedet i byen under pres.

Figur 6.1 Indbyggertal i Esbjerg, Odense og Aarhus Kommuner pr. 1 januar i perioden 2008 til 2019



Kilde: Danmarks Statistik: www.statistikbanken.dk.

6.2 Udbuddet af almene boliger

Som beskrevet i kapitel 4 foregår boligplaceringen af de hjemløse unge i overvejende grad i almene boliger. Derimod spiller det private lejeboligmarked ifølge interviewpersonerne kun en marginal rolle i forhold til at skaffe boliger til de unge i hjemløshed, som skal videre ud fra de sociale tilbud. Ifølge interviewpersonerne skyldes det en kombination af, at boligerne på det private lejemarked ofte er for dyre, og at de udsatte unge bliver 'sorteret fra' af udlejerne i den ofte hårde konkurrence om de private lejeboliger, der har en tilstrækkelig lav husleje, hvor studerende eller borgere i beskæftigelse ses som mere attraktive lejere.

Bestanden af almene boliger består både af almene familieboliger og almene ungdomsboliger. De almene familieboliger udlejes med en permanent lejekontrakt efter almenlejeloven, mens de almene ungdomsboliger er forbeholdt unge under uddannelse eller med særlige sociale problemer. Som beskrevet i kapitel 4 benytter kommunerne i vid udstrækning både almene familieboliger (typisk små 1-værelses lejligheder) og almene ungdomsboliger til anvisning til unge i hjemløshed.

Samtidig spiller huslejeniveauet en central rolle. De unge i hjemløshed er i næsten alle tilfælde på sociale ydelser, og langt de fleste modtager den relativt lave uddannelseshjælp, der pr. 1. januar 2019 andrager 7.362 kr. pr. måned før skat inkl. aktivitetstillæg for de unge, der ikke umiddelbart er i stand til at gå i gang med en uddannelse.[8] Kun for unge med psykiatriske diagnoser inden for et afgrænset spektrum af de mest alvorlige lidelser gælder en højere sats, svarende til kontanthjælpen for personer på 30 år og derover. De unge er som regel også berettigede til boligstøtte (boligydelse), som udgør et tilskud til huslejen, men som generelt er et forholdsvis beskedent beløb, der for de unge sjældent udgør mere end 500-800 kr. om måneden afhængig af boligens størrelse og huslejeniveau. Endelig er der mulighed for at modtage huslejestøtte efter § 34 i Lov om en aktiv socialpolitik i form af særlig støtte til høje boligudgifter, forudsat at der ikke kan skaffes en rimelig, billigere

[8] https://bm.dk/ydelser-satser/satser-for-2019/uddannelseshjaelp/

bolig i kommunen. Ifølge interviewpersonerne betyder niveauet af ydelserne for hovedparten af målgruppen og de eksisterende tilskudsmuligheder, at de boliger, der realistisk set kan benyttes til målgruppen, har et huslejeniveau på ca. 3.500 kr. om måneden eller derunder.

Til brug for undersøgelsen har BL – Danmarks Almene Boliger udtrukket en opgørelse over antallet af almene boliger fordelt efter huslejeniveau for de tre kommuner samt på landsplan (jf. Tabel 6.1). Opgørelsen er opdelt på almene familieboliger, almene ungdomsboliger samt enkeltværelser.

Tabel 6.1 Antal almene familieboliger, ungdomsboliger og enkeltværelser fordelt efter huslejeniveau pr. måned, særskilt for Esbjerg, Odense og Aarhus Kommuner samt for hele landet

Boligtyper og huslejeniveau	Esbjerg	Odense	Aarhus	Hele landet
Almene familieboliger				
< 2.500 kr./måned	542	855	517	6.995
2.500-3.500 kr./måned	2.084	2.688	3.293	35.377
3.500-4.500 kr./måned	4.271	7.471	6.344	99.908
> 4.500 kr./måned	6.865	11.525	28.679	350.867
I alt	**13.762**	**22.539**	**38.833**	**493.147**
Almene ungdomsboliger				
< 2.500 kr./måned	661	753	1.523	11.471
2.500-3.500 kr./måned	315	1.250	2.411	12.427
3.500-4.500 kr./måned	58	580	1.899	9.394
> 4.500 kr./måned	0	89	553	1.516
I alt	**1.034**	**2.672**	**6.386**	**34.808**
Enkeltværelser				
< 2.500 kr./måned	0	0	164	556
2.500-3.500 kr./måned	0	0	507	570
3.500-4.500 kr./måned	0	0	0	110
> 4.500 kr./måned	0	0	1	7
I alt	**0**	**0**	**672**	**1.243**

Kilde: BL – Danmarks Almene Boliger og www.danmarkbolig.dk, opgørelse pr. 18. marts 2019.

Opgørelserne viser, at hvad angår antallet af almene familieboliger med en lav husleje, er der en skævhed mellem de tre kommuner, når man tager forskellen i befolkningstallet i betragtning. Ser vi på antallet af almene familieboliger med en husleje på under 3.500 kr. pr. måned, er der antalsmæssigt tæt ved ligeså mange af disse 'billige' almene familieboliger i både Esbjerg (2.626 boliger) og Odense (3.543 boliger) som i Aarhus (3.810 boliger), til trods for at befolkningstallet i Aarhus er væsentligt større end i de to øvrige kommuner. Derimod følger antallet af almene ungdomsboliger med en husleje på under 3.500 kr. pr. måned i langt højere grad befolkningstallet i kommunerne med 976 ungdomsboliger i Esbjerg, 2.003 ungdomsboliger i Odense og 3.934 ungdomsboliger i Aarhus med et huslejeniveau på højest 3.500 kr. om måneden. Endvidere er der i Aarhus et forholdsvis stort antal enkeltværelser med en lav husleje, mens der ikke er opgjort nogen boliger i denne kategori i de to øvrige kommuner.

Når antallet af almene familieboliger med lav husleje set i forhold befolkningstallet er lavere i Aarhus, skyldes det formentlig en form for 'storby-effekt'. Et tilsvarende mønster ville formentlig kunne iagttages i København. Det kan hænge sammen med højere omkostninger på en række parametre i de største byer, fx højere byggeomkostninger, renoveringsomkostninger, grundpriser og lønninger. Der er dog ikke indhentet oplysninger, som kan belyse disse forhold yderligere. Tallene indikerer, at

udfordringen med tilgængeligheden af billige almene boliger formentlig er relativt større i landets største byer, mens der til sammenligning er en forholdsvis højere andel af almene boliger med et lavt huslejeniveau i de mindre og mellemstore byer – og selv i større byer som Esbjerg og Odense.

Det er imidlertid ikke blot bestanden af boliger med et lavt huslejeniveau, der er væsentligt, men også hvorvidt boligerne bliver ledige. I Tabel 6.2 er opgjort, hvor stor en del af henholdsvis de almene familieboliger og de almene ungdomsboliger der blev genudlejet efter en fraflytning i løbet af et år i hver af de tre kommuner. Antallet af genudlejninger er således et mål for, hvor mange boliger i hver kategori, der blev ledige i løbet af året og derefter lejet ud til en ny beboer. Opgørelsen er foretaget for kalenderåret 2018, og der er derfor en lille afvigelse i forhold til det samlede antal boliger opgjort i Tabel 6.1, der er opgjort i marts 2019. Da opgørelsen i Tabel 6.2 endvidere er baseret på andre datakilder end Tabel 6.1, afviger også inddelingen i huslejekategorier mellem de to opgørelser.

Tabel 6.2 Antal almene familieboliger og ungdomsboliger i alt og antal genudlejninger fordelt efter huslejeniveau pr. måned, særskilt for Esbjerg, Odense og Aarhus Kommuner

Boligtyper og huslejeniveau	Esbjerg		Odense		Aarhus	
	Antal boliger i alt	Antal genudlejninger	Antal boliger i alt	Antal genudlejninger	Antal boliger i alt	Antal genudlejninger
Almene familieboliger						
< 3.000 kr./måned	1.457	182	1.833	319	1.653	285
3.000-3.500 kr./måned	1.209	146	1.733	205	2.088	261
> 3.500 kr./måned	10.959	1.506	18.237	2.075	35.106	4.132
I alt	**13.625**	**1.834**	**21.803**	**2.599**	**38.847**	**4.678**
Almene ungdomsboliger						
< 3.000 kr./måned	755	432	1.357	560	2.722	1.430
3.000-3.500 kr./måned	178	126	677	242	1.288	547
> 3.500 kr./måned	78	42	618	256	2.375	1.031
I alt	**1.011**	**600**	**2.652**	**1.058**	**6.385**	**3.008**

Kilde: BL – Danmarks Almene Boliger baseret på Landsbyggefondens huslejeregister.

Som det ses af Tabel 6.2, er der generelt et ret højt antal genudlejninger årligt i de almene ungdomsboliger, hvilket afspejler en høj udskiftning i ungdomsboligerne, fx på grund af unge, der færdiggør en uddannelse og flytter videre. Derimod er der et væsentligt lavere antal genudlejninger i de almene familieboliger, hvilket afspejler, at de fleste bor i de almene familieboliger i en del år, før de flytter videre. Opgørelsen i Tabel 6.2 viser således, at særligt antallet af almene familieboliger med et lavt huslejeniveau, der kan betales af unge på sociale ydelser, og som reelt bliver ledige i løbet af et år, er forholdsvist lavt, mens der derimod er et væsentligt højere antal ungdomsboliger med et lavt huslejeniveau, der bliver ledige i løbet af et år. I forhold til udfordringerne med at skaffe et tilstrækkeligt antal boliger til unge i hjemløshed peger opgørelsen i Tabel 6.2 således på vigtigheden af, at også de almene ungdomsboliger indgår blandt de boliger, der kan anvises til. I forhold til at skaffe boliger til udsatte unge i hjemløshed er det således en udfordring, såfremt der lokalt indgås aftaler om, at almene ungdomsboliger er forbeholdt unge under uddannelse og ikke anvendes til unge med sociale problemer, som almenboligloven ellers generelt giver mulighed for.

Selvom en del af de almene boliger og ungdomsboliger bliver ledige i løbet af et år, udlejes de som regel i løbet af kort tid – og i langt de fleste tilfælde gennem ventelister eller ved kommunal anvisning. I Tabel 6.3 er antallet af ledige boliger i de forskellige kategorier opgjort for en bestemt skæringsdato medio marts 2019. Opgørelsen viser således antallet af boliger, der er opgjort som ledige på en bestemt dag.

Opgørelsen i Tabel 6.3 viser, at der på et givent tidspunkt er meget få ledige boliger i de forskellige kategorier i kommunerne. Når antallet af ledige boliger er særligt lavt i Odense, kan det blandt andet skyldes den systematiske fordeling af mange af de billige boliger, så snart de bliver ledige, til den sociale boliganvisning i kommunen.

Tabel 6.3 Antal ledige almene familieboliger, ungdomsboliger og enkeltværelser fordelt efter huslejeniveau pr. måned, særskilt for Esbjerg, Odense og Aarhus Kommuner samt for hele landet

Boligtyper og huslejeniveau	Esbjerg	Odense	Aarhus	Hele landet
Ledige almene familieboliger				
< 2.500 kr./måned	1	0	9	29
2.500-3.500 kr./måned	2	0	38	78
3.500-4.500 kr./måned	3	19	8	147
> 4.500 kr./måned	5	9	99	540
I alt	**11**	**28**	**154**	**794**
Ledige almene ungdomsboliger				
< 2.500 kr./måned	5	0	30	83
2.500-3.500 kr./måned	0	0	6	49
3.500-4.500 kr./måned	0	0	1	27
> 4.500 kr./måned	0	0	0	6
I alt	**5**	**0**	**37**	**165**
Ledige enkeltværelser				
< 2.500 kr./måned	0	0	1	5
2.500-3.500 kr./måned	0	0	7	7
3.500-4.500 kr./måned	0	0	0	0
> 4.500 kr./måned	0	0	0	0
I alt	**0**	**0**	**8**	**12**

Kilde: BL – Danmarks Almene Boliger og www.danmarkbolig.dk, opgørelse pr. 18. marts 2019.

Selvom antallet af ledige almene boliger med en billig husleje således generelt er lavt, viser opgørelserne generelt, at boligerne 'findes', hvilket understreger muligheden for, at de gennem de forskellige allokeringsordninger (der primært anvendes i Aarhus og Odense) også kan bringes i spil til målgruppen af unge i hjemløshed. Derved understreges en væsentlig pointe, nemlig at muligheden for at skaffe boliger, som udsatte unge på sociale ydelser kan betale, ikke blot afhænger af, om boligerne findes i et tilstrækkeligt omfang, men også af, om der er systematiske tildelingsprocedurer, der sikrer, at et fornødent antal boliger med dette huslejeniveau allokeres til målgruppen. Ikke mindst brugen af den kommunale boliganvisning fremstår som et væsentligt redskab til at sikre, at dette sker. I den forbindelse skal det understeges, at også fordelingsmekanismen, der anvendes i Odense, implicit bygger på eksistensen af 'fjerdedelsreglen' i almenboliglovens regler om kommunal anvisning, og at fremgangsmåden, der anvendes i Odense, blot er udtryk for, at kommunen sammen med boligorganisationerne er blevet enige om en mere strategisk og effektiv fordeling af de ledige boliger end 'automatisk' brug af reglen til anvisning af hver fjerde ledige almene bolig uanset størrelse og huslejeniveau. Tilsvarende har eksemplet fra Aarhus vist, hvordan antallet af boliger, der er tilgængelige til anvisning, er øget ved at indgå mere specifikke aftaler med boligforeningerne om en højere anvisningsandel af de mindre boliger.

Ud over antallet af boliger med en lav husleje er der også yderligere forhold omkring udlejningen af boligerne, der kan have betydning for tilgængeligheden af dem for unge i hjemløshed og for udsatte

og hjemløse borgere generelt. Det gælder blandt andet brugen af reglerne om fleksibel udlejning ifølge § 60 i Lov om almene boliger. Ifølge reglen om fleksibel udlejning kan kommunen og en almen boligorganisation aftale, at udlejning skal ske efter særlige kriterier, der besluttes lokalt. Det kan fx være at give fortrinsret til personer med beskæftigelse i kommunen, herunder pendlere fra andre kommuner, der ønsker at flytte til kommunen, eller til studerende. Ifølge vejledningen til reglerne om fleksibel udlejning bygger de fleksible udlejningsregler "på ideerne om, at de svage boligområders situation kan forbedres ved at tiltrække mere ressourcestærke boligsøgende til området ved at give disse en fortrinsret til ledige boliger forud for ventelisten".[9] For borgere på sociale ydelser betyder reglerne om fleksibel udlejning primært, at personer på venteliste, som opfylder de fleksible kriterier, får fortrinsret til en ledig bolig, selvom de har en lavere placering på ventelisten.

Ud over reglerne om fleksibel udlejning eksisterer også mulighed for 'kombineret udlejning' efter § 51b i Lov om almene boliger. Reglerne om kombineret udlejning indebærer, at kommunen kan beslutte, at almene boligorganisationer i udsatte boligområder skal afvise at udleje boliger til borgere uden for arbejdsmarkedet, som har modtaget sociale ydelser i seks sammenhængende måneder. Kommunen er ifølge reglerne til gengæld forpligtet til at anvise den boligsøgende borger en anden passende bolig i kommunen, hvis borgeren er skrevet på venteliste på det tidspunkt, hvor kommunen beslutter at anvende reglerne. Muligheden for brug af kombineret udlejning er begrænset til "boligområder bestående af fysisk sammenhængende almene boligafdelinger med mindst 1.000 beboere, hvor mindst 40 pct. af beboerne mellem 18-64 år er uden for arbejdsmarkedet. Hvis området har mindst 5.000 beboere, er det tilstrækkeligt, at mindst 30 pct. af beboerne er uden for arbejdsmarkedet".[10] Ifølge lovgivningens bestemmelser offentliggør transport-, bygnings- og boligministeren hvert år den 1. december en liste over de almene boligområder, hvor reglerne om kombineret udlejning kan anvendes.

I alle tre kommuner er der boligafdelinger, som er omfattet af lokale aftaleregler om fleksibel udlejning. I Aarhus er en betydelig del af de almene boligafdelinger i kommunen omfattet af regler om fleksibel udlejning. Her skal det dog tages i betragtning, at boliger omfattet af den kommunale boliganvisning gennem § 59 ikke er omfattet af fleksibel udlejning. I nogle af kommunens største og mest udsatte almene boligområder benyttes også reglerne om kombineret udlejning, hvilket betyder, at der ikke udlejes boliger til kontanthjælpsmodtagere i disse boligafdelinger, heller ikke gennem den kommunale anvisning. I den sammenhæng er der et reelt dilemma mellem hensynet til at styrke beboersammensætningen i nogle af kommunens mest udsatte boligområder set i forhold til behovet for at skaffe boliger til udsatte borgere.

I Esbjerg fremgår det af en nylig boligaftale mellem kommunen og de almene boligorganisationer, at 25 pct. af de almene boliger, der bliver ledige i kommunen, er omfattet af fleksibel udlejning, hvor der i den lokale aftale er givet fortrinsret til tilflyttere fra andre kommuner, der ønsker at flytte til Esbjerg Kommune og er i beskæftigelse, samt til nyuddannede i op til et år efter endt uddannelse. En interviewperson vurderer dog, at reglerne om fleksibel udlejning kun i meget begrænset grad reducerer boligmulighederne for borgere på sociale ydelser i kommunen. Det skyldes blandt andet, at det for en stor del af borgere i beskæftigelse i kommunen er muligt at erhverve sig en ejerbolig, da huspriserne i Esbjerg generelt er væsentligt lavere end i landets største byer. Det mindsker generelt efterspørgselspresset på de almene boliger. Som nævnt foregår boligsøgningen for hjemløse borgere i Esbjerg Kommune primært gennem de almindelige ventelister, og ventetiden på at få en bolig gennem de almindelige ventelister er typisk under et halvt år. I dette tilfælde er det huslejeniveauet (samt eventuel individuel historik med gæld til boligorganisationerne), der er den primære

9 https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=20894
10 https://www.trafikstyrelsen.dk/DA/Bolig/Bolig/Almene-boliger/Kombineret-udlejning.aspx

faktor i forhold til, om en ledig bolig er tilgængelig for borgere på sociale ydelser, der står på venteliste.

6.3 Tiltag for at øge udbuddet af små og billige boliger i kommunerne

I alle tre kommuner er der gennem de senere år kommet et større fokus på behovet for at etablere mindre og billige boliger, mens der tidligere har været mere fokus på at etablere større familieboliger. Arbejdet med at øge boligudbuddet involverer et tæt samarbejde mellem kommunerne og de almene boligorganisationer, hvor der særligt er fokus på at diversificere nybyggeriet, så der både etableres store og små boliger og er fokus på at undgå, at huslejeniveauet bliver for højt. I forbindelse med byggeriet af nye boliger er der også kommet øget fokus på sammenhængen med den generelle byudvikling, herunder at sikre, at der etableres blandede boligområder (fx i forhold til ejerformer) og på behovet for at etablere boliger i de centrale dele af byområderne ('fortætning').

I Aarhus blev der i 2015 vedtaget en omfattende boligplan, hvor der over en fireårig periode fra 2016 til 2019 skulle etableres 400 almene familieboliger om året, dvs. 1.600 boliger i alt hen over perioden. Der blev også vedtaget en politik om, at en fjerdedel af nybyggeriet af boliger i kommunen skulle være almene boliger, og at der skulle være blandede ejerformer i nye boligområder, så man undgik at etablere nye boligområder med en ensidig boligsammensætning. Boligplanen blev vedtaget på et tidspunkt, hvor der var stor flygtningetilstrømning, og der var opmærksomhed på, at der var et særligt behov for små og billige boliger for at imødekomme udfordringen med at boligplacere de flygtninge, som kommunen modtog. Da der i 2016 blev afsat midler af regeringen til at etablere boliger til flygtninge (der også kunne anvendes til andre grupper), blev det i Aarhus besluttet at søge om etablering af sådanne boliger. Det blev besluttet at indtænke disse boliger i den generelle boligplan ved, at ca. 20 pct. af de nye almene boliger skulle være 'små boliger' etableret under denne pulje. I puljemidlerne var der indbygget et særligt incitament for at etablere disse boliger, i og med at den grundkapital, som kommunerne skulle dække, var lavere end ved etableringen af nye almene boliger generelt, hvor den kommunale grundkapital på det tidspunkt var på 10 pct. Der var et generelt krav i puljen om, at de nye boliger måtte være maksimalt 55 m^2. I den sammenhæng blev det i kommunen besluttet, at en del af de nye små boliger skulle være 1-værelses lejligheder på ca. 35-40 m^2, og at disse boliger primært skulle etableres i bynære områder. En anden del af boligerne skulle være 2-værelses lejligheder på 55 m^2 etableret lidt længere væk fra bymidten. Det blev aftalt, at kommunen skulle have 100 pct. anvisningsret til de små boliger, der blev etableret under denne ordning, hvoraf de fleste boliger stadig er i projektering eller under opførelse. Efterhånden som flygtningestrømmen er taget af, er det forventningen, at mange af disse boliger i stedet kan benyttes til at boligplacere udsatte borgere, herunder unge i hjemløshed, efterhånden som boligerne bliver færdige.

Ud over den generelle boligplan med de 400 nye almene boliger om året var der sideløbende også afsat midler til opførelse af nye ungdomsboliger med ca. 200-220 nye ungdomsboliger om året. Disse boliger er også stadig under opførelse, og der er således mange nye ungdomsboliger på vej i Aarhus. Kommunen fremhæver, at selvom de nye boliger i nogle tilfælde vil have en husleje, der er for høj for udsatte unge på sociale ydelser, bidrager de mange boliger generelt til at øge boligudbuddet henvendt til unge, således at andre boliger, fx de lidt ældre boliger, i højere grad kan benyttes til anvisning af unge med et socialt behov.

Boligplanen i Aarhus og de nye 'små boliger' er generelt udtryk for et øget fokus på at etablere flere billige boliger i kommunen og på at diversificere boligmassen og nybyggeriet. Dette fokus er videreført i en ny boligplan, som dækker årene 2019-2022, og hvor det er planen fortsat at etablere 400 nye almene boliger om året med en blanding af større og mindre boliger. Interviewpersonerne i

Aarhus Kommune fremhæver i den sammenhæng, at den nye planlov og muligheden for at stille krav om, at op til 20 pct. af de nye boliger i et boligområde er almene boliger, er et væsentligt redskab til at realisere denne strategi, da kommunen ellers ville være begrænset til kun at benytte egne grunde til at etablere boligerne (og hvor prissætningen over for boligorganisationerne generelt sker ud fra en klausulering om, at grunden skal benyttes til almene boliger), da grundpriserne i byen generelt er for høje til at få økonomien i almene boliger til at hænge sammen. Den nye planlov bidrager ifølge kommunen til, at der kan ske en diversificering af boligtyperne og ejerformerne i nye boligområder, og at boligpolitikken og byudviklingen kan samtænkes i en samlet strategi.

Ligesom i Aarhus er der i Esbjerg og Odense et øget fokus på at øge boligudbuddet. I Odense er der ligesom i Aarhus i de senere år sket en kraftig stigning i nybyggeriet af boliger i byen, og der er en bestræbelse på at sikre, at der også bygges nye almene lejeboliger, herunder i de centrale dele af byen. I Esbjerg er der for nylig etableret en ambitiøs boligplan, der rummer nogle af de samme elementer som i Aarhus, herunder særligt et mål om en øget fortætning af boliger i den centrale del af byen. Endvidere rummer boligplanen i Esbjerg en stor satsning på at etablere flere ungdomsboliger, idet der ifølge kommunen er planlagt at etablere ca. 700 nye ungdomsboliger i byen.

Kommunerne melder dog også om væsentlige udfordringer med at etablere små og billige boliger. En af de væsentligste udfordringer er de høje omkostninger ved nybyggeri, hvilket generelt forstærkes af de økonomiske konjunkturer. Højkonjunkturen i disse år betyder således generelt, at det er dyrere at bygge, hvilket udgør en generel udfordring i forbindelse med huslejeniveauet i nybyggeri.

Bestræbelserne på at nedbringe omkostningerne ved byggeriet og dermed huslejeniveauet involverer en tæt dialog med boligorganisationerne om, hvordan omkostningerne kan holdes nede og balanceres i forhold til at undgå, at hensynet til huslejeniveauet går ud over kvaliteten af boligerne. En interviewperson fortæller, at fokus i høj grad er på udformningen og strukturen af boligerne, mens bestræbelserne på at reducere omkostningerne typisk ikke indebærer en væsentligt lavere kvalitet af fx badeværelser og køkkener. Et eksempel er, at der ved opførelse af nye almene boliger sædvanligvis vil være et arkitektonisk krav om lysgennemstrømning i boligen, dvs. at der er vinduer på begge sider af en bolig, så lyset kan 'strømme igennem'. Det er imidlertid ikke altid muligt at bygge mindre lejligheder med lysgennemstrømning, uden at byggeriets omkostninger vil være alt for høje. For at sikre en tilstrækkelig lav husleje må man derfor typisk fravige et sådant krav. Som den kommunale interviewperson udtrykker det: *"Ham, der står ude på gaden, vil hellere have en bolig med vinduer i én side end slet ikke nogen bolig".*

Hensynet til at opnå et lavere huslejeniveau handler i høj grad også om selve størrelsen af boligen, hvor der er generelt har været en praksis i kommunerne for primært at etablere større boliger, primært større familieboliger, og hvad angår mindre boliger (ud over ungdomsboliger) har det været usædvanligt at bygge boliger på under ca. 50 m^2. Eksemplet fra Aarhus viser, at man nu går længere ned i størrelse. En interviewperson fremhæver i den forbindelse, at når man tager boligbehovet blandt unge i betragtning, kan en bolig på fx 30-35 m^2 være en fin løsning, men at det generelt har krævet en ændring af praksis i den almene boligsektor at etablere boliger af denne størrelse. En udfordring ved at etablere mindre boliger er dog, at rammebeløbet (loftet over anlægsomkostningerne pr. kvadratmeter) er det samme for alle almene boliger uanset størrelse. De mindre boliger er imidlertid lidt dyrere at bygge pr. kvadratmeter end de større boliger, da alle boligerne skal have køkken og bad. Omvendt ville et højere rammebeløb også direkte afspejle sig i en højere husleje, da alle omkostningerne ved boligbyggeriet generelt skal dækkes gennem den husleje, der sættes.

I forbindelse med finansieringen af boligerne fremhæver en interviewperson i en teknisk forvaltning, at det er positivt, at der fra 2018 er vedtaget nye regler, som differentierer procentsatsen for den

kommunale grundkapital efter størrelsen af boligerne, således at kravet til den kommunale grundkapital er sænket til 8 pct. for små boliger. Ændringen afspejles dog ikke i huslejeniveauet, der afhænger af de samlede omkostninger ved opførelsen, men betyder, at den udgift, som kommunerne har i forbindelse med opførelsen af de nye boliger, bliver mindre. Det giver kommunerne øget incitament til og bedre muligheder for at sætte gang i opførelsen af mindre boliger sammen med boligorganisationerne.

6.4 Sammenfatning

Dette kapitel har belyst den strukturelle side af problematikken med at skaffe boliger til udsatte unge i form af det generelle udbud af boliger med et huslejeniveau, der kan betales af unge på sociale ydelser, og kommunernes bestræbelser på at øge udbuddet af sådanne boliger.

Ifølge kommunerne er udbuddet af små almene familieboliger og almene ungdomsboliger helt afgørende for at imødekomme boligbehovet blandt unge i hjemløshed, da det er disse boliger, som kommunerne kan anvende i tildelingen af boliger til målgruppen. Derimod melder kommunerne generelt om, at det private lejeboligmarked kun spiller en meget begrænset rolle i forhold til at skaffe boliger til de udsatte unge, dels fordi huslejeniveauet i de private boliger ofte er for højt, dels fordi de udsatte unge ikke kommer i betragtning til ledige lejemål.

Tal fra BL – Danmarks Almene Boliger, der er indhentet til brug for undersøgelsen, viser i den sammenhæng, at der i alle tre byer er flere tusinde almene familieboliger og ungdomsboliger med et huslejeniveau under 3.500 kr. pr. måned, som ca. udgør maksimumbeløbet for, hvad de udsatte unge på sociale ydelser kan betale i husleje. Opgørelserne viser dog også, at der på et givent tidspunkt er ret få af disse boliger, der er ledige. Endvidere viser opgørelserne også en skævhed imellem kommunerne, hvor der særligt i Aarhus er relativt færre af de billige boliger sammenlignet med de to andre kommuner, når indbyggertallet i kommunerne tages i betragtning. Det samsvarer i høj grad med, at det er i Aarhus, at der er de største udfordringer med at skaffe tilstrækkeligt med boliger til målgruppen – til trods for den kommunale allokering, der sker gennem Den Sociale Boligtildeling. På den måde spiller strukturelle forhold omkring udbud og boligtilgængelighed i høj grad også ind på boligsituationen og boligmulighederne for de unge i hjemløshed. Det er i Esbjerg, at der forholdsmæssigt (sat i forhold til indbyggertallet) er flest boliger med et huslejeniveau på under 3.500 kr. pr. måned, men her kan fraværet af et samlet kommunalt allokeringssystem være med til at forklare, at der alligevel meldes om udfordringer med at skaffe boliger til unge i hjemløshed og til udsatte borgere generelt.

Undersøgelsen har også set nærmere på kommunernes bestræbelser på at etablere flere boliger til målgruppen. Der meldes i kommunerne generelt om et behov for flere små og billige boliger, og der kan generelt iagttages et skifte i kommunerne i de senere år, hvor der er kommet et øget fokus på også at etablere flere mindre boliger. For eksempel er der i Aarhus vedtaget omfattende flerårige boligplaner, hvor etableringen af små boliger med et lavere huslejeniveau er tænkt ind som en eksplicit del af strategien. Ligeledes er der i både Odense og Esbjerg et strategisk fokus på at etablere flere almene boliger. I den forbindelse er det i Esbjerg vedtaget at etablere et stort antal nye ungdomsboliger.

Samlet set tyder undersøgelsens afdækning af boligudbud og allokeringsmekanismer på, at både det samlede udbud af boliger i forhold til størrelse og huslejeniveau, og om der er etableret kommunale allokeringsmekaniser, som sørger for at tildele boliger til målgruppen, har stor betydning for mulighederne for at skaffe boliger til unge i hjemløshed.

Litteratur

Benjaminsen, L. (2016): The Variation in Family Background amongst young homeless shelter users in Denmark. *Journal of Youth Studies, 19*(1), 55-73.

Benjaminsen, L., T.M. Dyrby, M.H. Enemark, M.T. Thomsen, H.S. Dalum & U.L. Vinther (2017): *Housing First i Danmark. Evaluering af Implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd & Rambøll.

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

Benjaminsen, L. & M.H. Enemark (2017): *Veje ind og ud af hjemløshed*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Benjaminsen, L., L. Vistisen & R.A. Christensen (2019): *Afprøvning af overgangsboliger med ICM-bostøtte til unge i hjemløshed. Afsluttende rapport.* København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd & Rambøll.

Benjaminsen, L. (2019): *Hjemløshed i Danmark, 2019. National kortlægning*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

Jakobsen, T.B., I. Hammen & L. Steen (2010): *Efterværn – Støtte til tidligere anbragte unge. Midtvejsevaluering af forsøg med efterværn under handlingsprogrammet "Lige muligheder".* København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Karmsteen, K., C.J. De Montgomery & J.H. Pejtersen (2016): *Anbragte unges overgang til voksenlivet II. Kvantitativ evaluering af to efterværnsinitiativer under efterværnspakken*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

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

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

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

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

VIDEN VELFÆRD

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD