



INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER

HJEMLØSE  
BORGERES  
RETTIGHEDER I  
KOMMUNERNE





HJEMLØSE  
BORGERES  
RETTIGHEDER I  
KOMMUNERNE



## HJEMLØSE BORGERES RETTIGHEDER I KOMMUNERNE

Forfattere: Emil Kiørboe og Mandana Zarrehparvar

Redaktion: Anette Faye Jacobsen

Forskningsassistent: Ina Slot Gregersen Facius

ISBN: 978-87-93605-12-1

E-ISBN: 978-87-93605-11-4

Layout: Hedda Bank Grafisk Design

Tryk: Toptryk Grafisk Aps

Forsidefoto: Hedda Bank

© 2017 Institut for Menneskerettigheder  
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8 K  
1403 København K  
Telefon 3269 8888  
[www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk)

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikke-kommercielle formål med tydelig angivelse af kilde.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Læs mere om tilgængelighed på [www.menneskeret.dk/tilgaengelighed](http://www.menneskeret.dk/tilgaengelighed)

# INDHOLD

<b>KAPITEL 1 – RESUMÉ</b>	<b>6</b>
<b>KAPITEL 2 – ENGLISH SUMMARY</b>	<b>11</b>
<b>KAPITEL 3 – OM UNDERSØGELSEN</b>	<b>17</b>
3.1 Baggrund	17
3.2 Undersøgelsens formål, fokus og afgrænsning	18
3.3 Undersøgelsens metode og fremgangsmåde	20
3.3.1 Datagrundlag	21
3.3.2 Fremgangsmåde	22
<b>KAPITEL 4 – HJEMLØSHED I DANMARK</b>	<b>25</b>
4.1 Definition af hjemløshed	25
4.2 Kortlægning af hjemløshed	26
4.3 Den nationale hjemløsestrategi	30
<b>KAPITEL 5 – DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE</b>	<b>34</b>
5.1 Retten til bolig, social sikkerhed og forsørgelse	34
5.2 Sociale og økonomiske menneskerettigheder	37
5.3 Menneskerettigheder og hjemløshed	39
5.4 Kommuner og menneskerettigheder	42
<b>KAPITEL 6 – KOMMUNERNES ORGANISERING</b>	<b>46</b>
6.1 Kommunernes organisering og tværgående samarbejde	47
6.2 Øget specialisering	49
<b>KAPITEL 7 – SOCIALE HANDLEPLANER</b>	<b>51</b>
7.1 Indledning	51
7.2 Den lovgivningsmæssige ramme	55
7.2.1 Sociale handleplaner for hjemløse	55
7.2.2. Krav om planer for indsatsen	59
7.2.3 Hvilken kommune skal udarbejde handleplanen?	60

7.2.4 Dialogprincippet	62
7.2.5 Helhedsprincippet	63
7.3 Sociale handleplaner som garant for en helhedsorienteret indsats	65
7.3.1 Kendskab og holdninger til Sociale handleplaner i kommunerne	66
7.3.2 Hjemløses syn på handleplaner	71
7.3.3 Handleplan som styringsredskab og ansvaret for en koordineret indsats	76
7.3.4 Implementering af handleplansredskabet som led i hjemløsestrategien	84
7.3.5 Handleplan afhænger af kontakt	87
7.3.6 Hvordan udarbejdes sociale handleplaner?	95
7.3.7 "En handleplan er ikke bedre end dens indhold"	96
7.4 Konklusioner og anbefalinger	98
7.4.1 Én samlet plan for indsatsen og en koordinerende sagsbehandler	99
7.4.2 Udvikling af handleplansmetode	101
7.4.3 Handlekommuneansvaret	102
<b>KAPITEL 8 – HERBERGER OG DEN ØVRIGE KOMMUNALE INDSATS</b>	<b>103</b>
8.1 Indledning	103
8.2 Den lovgivningsmæssige ramme	104
8.2.1 Adgang til herberg	104
8.2.2 Ydelser under opholdet	110
8.2.3 Kommunetilknytning under opholdet	112
8.2.4 Øvrige botilbud og kommunal boliganvisning	114
8.3 Kommunernes forsyningsforpligtelse og antallet af herbergspladser	116
8.3.1 Udvikling i antal hjemløse og antal herbergspladser	116
8.3.2 Ophold på herberg i andre kommuner	123
8.3.3 Selvmøderprincippet og afvisning fra herberger	127
8.3.4 Længere opholdstider på herbergerne	131
8.3.5 Andre områder, der påvirker behovet for herbergspladser	137

8.4 Herbergerne og samspillet med den øvrige kommunale indsats	138
8.4.1 Herbergernes opgave	139
8.4.2 Samarbejde mellem kommuner og herberger	143
8.5 Konklusioner og anbefalinger	149
8.5.1 Mangel på herbergspladser	149
8.5.2 Herbergernes rolle i den samlede kommunale indsats	152
<b>KAPITEL 9 – SAMARBEJDE MELLEML FLERE KOMMUNER</b>	<b>154</b>
9.1 Indledning	154
9.2 Den lovgivningsmæssige ramme	155
9.2.1 Opholdskommunen skal yde hjælp	155
9.2.2 Tidligere opholdskommune skal yde hjælp efter serviceloven	157
9.2.3 Uenighed mellem flere kommuner	160
9.2.4 Socialrettens sagsbehandlingsregler	162
9.2.5 CPR-lovens regler om folkeregistrering	165
9.3 Samarbejde og uenighed mellem flere kommuner	167
9.3.1 Samarbejde og delegation	167
9.3.2 Identificering af opholds- og handlekommune	170
9.3.3 Betydningen af kommunal uenighed for hjemløse	172
9.3.4 Dokumentation for ophold i kommunen	176
9.3.5 Kompliceret og indviklet regelsæt	178
9.3.6 Folkeregistreringens betydning i praksis	181
9.4 Konklusioner og anbefalinger	182
9.4.1 Retssikkerhedslovens regler om opholds-, handle- og betalingskommune	182
9.4.2 Kontrol med hjemløses ophold i kommunen	183
<b>BILAG</b>	<b>185</b>
<b>NOTER</b>	<b>187</b>

# KAPITEL 1

## RESUMÉ

Institut for Menneskerettigheder har undersøgt mulige barrierer for, at hjemløse modtager den hjælp, som de efter dansk sociallovgivning har krav på.

At have et sted at bo er ofte en forudsætning for at kunne leve en tryk og værdig tilværelse. I menneskeretten forpligter retten til bolig Danmark til at arbejde for at sikre alle en passende bolig, og derfor er hjemløshed i sig selv en menneskeretlig problemstilling.

Selv om Danmark har et veludviklet velfærdssamfund, er der stadig et større antal mennesker, der lever som hjemløse, og over de senere år er der sket en markant stigning. Siden 2009 er antallet af hjemløse steget med 33 procent, mens antallet af unge hjemløse er fordoblet.

I vores undersøgelse har vi valgt at se nærmere på tre forhold:

### 1) Sociale handleplaner

Kommunerne er forpligtet til at tilbyde en social handleplan til den enkelte hjemløse, der skal sikre sammenhæng og kontinuitet i den samlede indsats. Andre undersøgelser har vist, at kun knap en tredjedel af hjemløse personer har en sådan handleplan. Handleplanen anses for at være det væsentligste styringsredskab til at sikre en sammentænkt, koordineret og helhedsorienteret indsats fra forskellige kommunale forvaltninger, regionale tilbud og statslige myndigheder.



I vores undersøgelse har vi set nærmere på, hvilke barrierer der kan være i forhold til at få udarbejdet handleplaner og på, hvilke erfaringer kommunerne, de hjemløse og andre aktører har med handleplanerne.

Undersøgelsen viser, at der er mange grunde til at sociale handleplaner ikke udarbejdes i det omfang det er tiltænkt i lovgivningen. Undersøgelsen konkluderer, at de sociale handleplaner er afgørende for, at den komplekse og til tider fragmenterede lovgivning og struktur i kommunerne ikke fører til en usammenhængende og fragmenteret indsats for den hjemløse borger.

Undersøgelsen viser, at det kan være vanskeligt for både kommuner og i særdeleshed de hjemløse at orientere sig i de mange planer på social- og beskæftigelsesområdet. Undersøgelsen konkluderer, at der er behov for en klar ansvarsplacering af koordinationsansvaret for indsatsen hos én eller få sagsbehandlere, der kan fungere som den hjemløse borgers primære kontaktperson i kommunen. Undersøgelsen konkluderer også, at der i kommunerne er forskellige opfattelser af, hvad en handleplan er og hvad den skal bruges til, samt at der er behov for udvikling af metoder til at arbejde med handleplaner som et styringsredskab for den samlede indsats.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at

- regeringen tager initiativ til, at antallet af planer på social- og beskæftigelsesområdet nedbringes og så vidt muligt samles i én samlet tværgående plan.
- kommunerne tildeler borgere med alvorlige sociale problemer, der ikke har eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig, en koordinerende sagsbehandler, der fungerer som borgerens primære kontaktperson i kommunen, og som har ansvar for udarbejdelse af handleplan og koordination med øvrige forvaltninger og aktører.

- Socialstyrelsen – med henblik på at styrke kommunernes arbejde med sociale handleplaner – udarbejder en metode samt metodehåndbog eller lignende baseret på lovgivningens forudsætning om, at den sociale handleplan skal fungere som det koordinerende og centrale styringsredskab i indsatsen på tværs af forskellig lovgivning og forvaltninger.
- Socialstyrelsen reviderer sin metodehåndbog om Voksenudredningsmetoden, så den i håndbogen beskrevne handleplan ikke betegnes som en social handleplan efter servicelovens § 141, men alene som en plan, der vil kunne indgå i den samlede § 141-handleplan.
- kommunerne bruger muligheden i retssikkerhedsloven til at uddelegere udarbejdelsen af sociale handleplaner til den aktuelle opholdskommune for at sikre adgang til en hurtig og helhedsorienteret indsats i forhold til de komplekse og sammensatte problemer, hjemløse borgere ofte har.

## 2) Herberger og den øvrige kommunale indsats

Herbergerne spiller en central rolle i hjemløseindsatsen. Herberger er midlertidige botilbud, hvor hjemløse – uden forudgående kommunal visitation – kan henvende sig og få et værelse og basal støtte og omsorg. Herbergerne kan siges at udgøre det nederste sociale sikkerhedsnet for hjemløse. Antallet af herbergspladser er ikke fulgt med stigningen i antallet af hjemløse. Vi har derfor i undersøgelsen set nærmere på, om der er et tilstrækkeligt antal herbergspladser, ligesom vi har set på herbergernes rolle i den samlede indsats, herunder på samarbejdet mellem herberger og kommunerne.

Undersøgelsen konkluderer, at der er mangel på egentlige herbergspladser, men at der er geografiske forskelle på, hvor stort presset på herbergerne er. Undersøgelsen konkluderer også, at manglen på en tydelig ansvarsplacering

for at sikre et tilstrækkeligt antal herbergspladser betyder, at det bliver overladt til den hjemløse selv at forsøge at skaffe sig en herbergsplads.

Undersøgelsen viser endvidere, at der er stor forskel på den indsats, der ydes på de enkelte herberger, og på samarbejdet mellem herberger og kommuner.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at

- Børne- og Socialministeriet – med henblik på at opfylde hjemløses ret til en herbergsplads – tager initiativ til at sikre en tydelig ansvarsplacering for at tilvejebringe det tilstrækkelige antal herbergspladser.
- Børne- og Socialministeriet i samarbejde med kommunerne identificerer de geografiske områder med størst behov for flere herbergspladser med henblik på, at hjemløse kan tilbydes en herbergsplads tæt på det sted de kommer fra.
- Børne- og Socialministeriet tager initiativ til en digitaliseret oversigt over herbergspladser i hele landet, der kan opdateres, når en herbergsplads besættes eller bliver ledig, således at der findes et opdateret og centralt register over de til enhver tid ledige herbergspladser.
- Børne- og Socialministeriet undersøger, om der er behov for en retlig tydeliggørelse af kravene til herbergernes tilbud samt til samarbejdet mellem herberger og kommuner.
- Socialstyrelsen styrker sin indsats i forhold til samarbejdet mellem herberger og kommuner.

### 3) Samarbejde mellem flere kommuner

Hjemløse bevæger sig som alle andre på tværs af kommunegrænserne. Det kan rejse spørgsmål om, hvilken kommune der skal yde den hjemløse hjælp. Reglerne, der regulerer dette, skal sikre, at den hjemløse altid har én eller flere kommuner, der skal yde hjælp, men det kan godt være en anden

kommune end den kommune, som den hjemløse opholder sig i. Det kan betyde, at det er en kommune i den anden ende af landet, der skal tilbyde en række ydelser til den hjemløse, ligesom der skal samarbejdes mellem flere kommuner om indsatsen.

Vi har i undersøgelsen set nærmere på erfaringerne med indsatsen, når den hjemløse bevæger sig på tværs af kommunegrænser, og på samarbejdet mellem kommunerne, når flere kommuner skal yde den hjemløse hjælp.

Undersøgelsen viser, at de komplicerede regler om, hvilken kommune der skal yde den hjemløse hjælp, kan have negative konsekvenser for, at hjemløse modtager den hjælp og støtte, de har behov for og krav på. Undersøgelsen viser også, at det volder vanskeligheder at yde den tilstrækkelige hjælp til hjemløse, der ikke opholder sig i den kommune, der skal yde hjælpen.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at

- Børne- og Socialministeriet undersøger mulighederne for at forenkle retssikkerhedslovens regler om opholds-, handle- og betalingskommune med henblik på, at hjemløse, der bevæger sig på tværs af kommunerne, får den hjælp og støtte, de har behov for og krav på.
- Børne- og Socialministeriet undersøger, i hvilket omfang der stilles krav til hjemløse om at dokumentere deres ophold i kommunen.
- Børne- og Socialministeriet i Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område indsætter en samlet gennemgang af retssikkerhedslovens anvendelse i forbindelse med kontrol med hjemløses ophold i kommunerne og dokumentationskrav til hjemløse.

# KAPITEL 2

## ENGLISH SUMMARY

The Danish Institute for Human Rights has conducted a study on possible barriers for homeless people's access to social services that they have a right to, in accordance to Danish legislation.

The right to housing obligates Denmark to take initiatives to secure adequate housing for all. Therefore, homelessness is a human right issue. To have a place to live is often a prerequisite for a safe and dignified life.

Despite the fact that Denmark is a well-developed welfare society, there is a growing number of people living in homelessness. In the course of the recent years, the number of homeless people has increased significantly. Since 2009, the number of homeless people has increased by 33 percent and the number of homeless youth has doubled.

In our study, we have chosen to focus on the following issues:

### 1) Social action plans

The municipalities are responsible for offering social action plans to a homeless person. Social action plans ensure cohesiveness and continuity for the overall efforts to support a homeless person. Studies show that only one third of the homeless people have such an action plan. The action plan is considered to be the most essential management instrument. The plan will ensure that different municipal administrative units, regional and national

authorities efforts are well thought through, coordinated and holistic. This study looks closer at factors that could be possible barriers for compiling social action plans, and the municipality, the homeless people and other stakeholders' experiences with such action plans.

There are many reasons for not realising social action plans as intended by legislation. The study concludes that the social action plans are crucial in ensuring the complex and at times fragmented legislation and structures in municipalities do not result in incohesive and fragmented support initiatives for the homeless citizens.

The study shows that it can be difficult for municipalities and in particular, for homeless people themselves to familiarise themselves amidst the numerous action plans available on the social and employment area. The study concludes that, in order to have a clear appointment of responsibility for coordination of initiatives, only one or few caseworkers should be involved and they should be the primary contact points for the homeless person. The study also concludes that, municipalities have different perceptions of what a social action plan actually is and what it should be used for and that there is a need to develop methodologies in order to apply the action plans as a management instrument to secure a unified effort.

The Danish Institute for Human Rights recommends that:

- The Government takes initiative to reduce the number of different action plans found in legislation regarding social and employment, to one cross sectional action plan.
- The municipalities appoint one caseworker with the responsibility to coordinate initiatives for vulnerable citizens, and who will be the primary contact person in the municipality with responsibility to compile the social

action plan, and who ensures that the action plan is applied across the different legislations and administrations.

- The National Board of Social Services – in order to strengthen the municipalities application of social action plans – develop a method and a methodological manual, based on the premises laid by legislation, to ensure social action plans as a coordinating and central management instrument for initiatives across different legislations and administrations.
- The National Board of Social Services revises its methodology manual regarding “Voksenudredningsmetoden” so that the manual's described action plan, no longer is understood as a social action plan in accordance with Act on Social Services section 141, but that the action plan is included in an overall section 141 social action plan.
- The municipalities apply the admissible provisions in the Act on Legal Protection and Administration in Social Matters to delegate the duty to compile social action plans to resident municipalities, in order to ensure implementation of a rapid and holistic effort in relation to the complex and compounded issues the homeless have.

## 2) Shelters and the municipal efforts

Shelters play a main role in efforts to support the homeless people. Shelters are temporary housing where the homeless people– without a prior consent from the municipality – can get a room, basic support and care. Shelters constitute the lowermost level of social security for homeless people. The study has therefore, looked closer at whether the shelters have enough capacity. The study has also looked at what role shelters have in the overall effort made to support the homeless people, including looking at the relationship and cooperation between the shelters and the municipalities. The study concludes that the shelters do not have the necessary capacity. There are though, geographical differences, as to where in the country

shelters experience a lack of capacity. The study also concludes that, due to lack of clear appointment of responsibility, to ensure sufficient shelter capacity, the homeless people are left to their own avail when trying to find an available shelter. Furthermore, the study shows that there are significant differences between the shelters as to the level of services provided as well as differences in the extent of cooperation between shelters and municipalities.

The Danish Institute for Human Rights recommends that:

- The Ministry for Children and Social Affairs – in order to fulfill the homeless persons right to a shelter – takes initiative to ensure clear appointment of responsibility in providing the necessary shelter capacity.
- The Ministry for Children and Social Affairs in cooperation with the municipalities, identify the geographical pressure points, in order to provide shelters closer to where the homeless person belongs.
- The Ministry for Children and Social Affairs takes initiative to establish a digital platform, to identify where in the country there are available shelter capacity. In doing so, there will, at all times exist an updated and central register of all available shelter capacity.
- The Ministry for Children and Social Affairs investigates the need for a legal clarification of requirements made to the service shelters provide and to the cooperation between the shelters and municipalities.
- The National Board of Social Services strengthen its efforts in regards to enhance the cooperation between the shelters and municipalities.

### **3) Cooperation between municipalities**

Homeless people move, as all others, across municipal boundaries. This raises the question: which municipality must provide homeless people with



services. The legal provisions that regulate the question at hand, stipulate that the homeless must always be ensured that, municipalities provide the needed services, even if it is another municipality than the one the homeless resides in. This means that a municipality on the other side of the country might have the obligation to provide a range of services to a homeless person. Likewise, there is an obligation to cooperate between municipalities in providing the necessary support.

Our study has looked closer at the experiences with services provided, when a homeless person moves cross municipal boundaries, and looked into the cooperation between the municipalities in providing help to homeless people.

The study shows that the complex legislation regarding municipalities' obligations to provide services have negative consequences for homeless people who move across municipal boundaries. Furthermore, the study shows that some municipalities have imposed continuous documentation on homeless people before providing services, as proof for their residence in the municipality.

The Institute for Human Rights recommends that:

- The Ministry for Children and Social Affairs – with a view to ensure homeless people moving across municipal boundaries have access to their rights to services – investigate the possibilities to simplify provisions in the Act on Legal Protection and Administration in Social Matters regarding, residence, acting and paying municipalities.
- The Ministry for Children and Social Affairs (Børne- og Socialministeriet) investigate to which extent the municipalities impose homeless people documentation of their residence.

- The Ministry for Children and Social Affairs incorporate an overall review and application of the Act on Legal Protection and Administration in Social Matters provisions regarding control of homeless people in its Guidelines on Legal Protection and Administration in Social Matters.

# KAPITEL 3

## OM UNDERSØGELSEN

### 3.1 BAGGRUND

Denne undersøgelse er udarbejdet som led i Institut for Menneskerettigheders arbejde med at kortlægge, hvordan menneskerettighederne i praksis gennemføres på de områder, der administreres af kommunerne.

En stor del af den menneskeretlige beskyttelse gennemføres i praksis af kommunerne. Det gælder særligt for de økonomiske og sociale menneskerettigheder. Selv om dansk sociallovgivning sjældent henviser direkte til økonomiske og sociale menneskerettigheder, så implementerer sociallovgivningen mange af disse rettigheder. Det gælder fx retten til en passende bolig, retten til arbejde, til en passende levestandard og til social sikkerhed, der er omfattet af en række menneskerettighedskonventioner.

Hjemløshed er først og fremmest en alvorlig menneskeretlig problemstilling for de mennesker, det rammer, men kan også ses som en indikator på strukturelle problemer på boligmarkedet og i den sociale indsats.

Selv om Danmark har et veludviklet velfærdssamfund, er der stadig et større antal mennesker, der lever som hjemløse. Over de senere år er der sket en markant stigning heri. I løbet af den uge i 2017, hvor VIVE senest kortlagde antallet af hjemløse i Danmark, var i alt 6.635 mennesker hjemløse.<sup>1</sup>

### 3.2 UNDERSØGELSENS FORMÅL, FOKUS OG AFGRÆNSNING

Med denne undersøgelse vil vi se nærmere på hjemløse borgeres adgang til at modtage hjælp efter dansk sociallovgivning. Vi har fokus på, hvilke barrierer der kan være for, at hjemløse rent faktisk modtager den hjælp, de har krav på. Hjemløse har – afhængig af den enkeltes situation – krav på en række sociale ydelser, både forsørgelsesydelser, beskæftigelsesrettede ydelser og service- og sundhedsydelser, herunder psykiatrisk behandling, ophold på herberger og forsorgshjem samt stof- og alkoholbehandling.

Hjemløshed er et komplekst problem, der ikke alene vedrører mangel på en bolig, men ofte er forbundet med sociale problemer, fattigdom og psykisk sygdom. Hjemløshed kan derfor ikke løses eller afhjælpes alene ved at stille en bolig til rådighed for alle, men forudsætter en bredere indsats. Hjemløshed er således et selvstændigt (bolig)socialt problem, men kan også være et symptom på eller et resultat af øvrige sociale problemer.

De forskellige sociale ydelser, fra pengeydelser som kontanthjælp og førtidspension til naturalieydelser som væresteder, boliganvisning, hjælpemidler til personer med handicap, boformer, misbrugsbehandling og socialpædagogisk støtte, implementerer på forskellig vis de sociale og økonomiske rettigheder for hjemløse personer med en mangfoldighed af forskellige problemer. Da de mange forskellige ydelser samlet er med til at implementere de sociale og økonomiske rettigheder, kan man ikke direkte koble én bestemt ydelse til en bestemt rettighed. Det er ikke formålet med undersøgelsen at gennemgå de mange forskellige ydelser og kommunernes sagsbehandling i forhold hertil, for herved at undersøge opfyldelsen af de sociale og økonomiske menneskerettigheder. Det er heller ikke undersøgelsens hensigt at undersøge kommunernes indsats i forhold til den nationale hjemløsestrategi, herunder bostøttemetoder eller tilgange som

Housing First, se nærmere herom i kapitel 4.3. I stedet har vi valgt at fokusere på de strukturelle rammer for indsatsen i kommunerne.

I vores undersøgelse har vi valgt at se nærmere på tre forhold:

### 1) Sociale handleplaner

Kommunerne er forpligtede til at tilbyde en social handleplan til den enkelte hjemløse, der skal sikre sammenhæng og kontinuitet i den samlede indsats. VIVE's rapport "Hjemløshed i Danmark 2017" viser, at kun knap en tredjedel af de hjemløse har en sådan handleplan.<sup>2</sup> Handleplanen anses for at være det væsentligste styringsredskab til at sikre en sammentænkt, koordineret og helhedsorienteret indsats fra forskellige kommunale forvaltninger, regionale tilbud og statslige myndigheder.

I undersøgelsen vil vi se nærmere på, hvilke barrierer der kan være i forhold til at få udarbejdet handleplaner, og på kommunernes, de hjemløses og andre aktørers erfaringer med handleplanerne.

### 2) Herberger og den øvrige kommunale indsats

Herbergerne spiller en central rolle i hjemløseindsatsen. Herberger er midlertidige botilbud, hvor hjemløse og funktionelt hjemløse – uden forudgående kommunal visitation – kan henvende sig og få et værelse og basal støtte og omsorg. Herbergerne kan siges at udgøre det nederste sociale sikkerhedsnet for hjemløse. Antallet af herbergspladser er ikke fulgt med stigningen i antallet af hjemløse.

I undersøgelsen vil vi se nærmere på, om der er et tilstrækkeligt antal herbergspladser og på herbergernes rolle i den samlede indsats, herunder på samarbejdet mellem herberger og kommunerne.

### 3) Samarbejde mellem flere kommuner

Hjemløse bevæger sig som alle andre på tværs af kommunegrænserne. Det kan rejse spørgsmål om, hvilken kommune der skal yde den hjemløse hjælp. Reglerne, der regulerer dette, skal sikre, at den hjemløse altid har én eller flere kommuner, der skal yde hjælp, men det kan godt være en anden kommune end den kommune, som den hjemløse opholder sig i. Det kan betyde, at det er en kommune i den anden ende af landet, der skal tilbyde en række ydelser til den hjemløse, ligesom der skal samarbejdes mellem flere kommuner om indsatsen.

I undersøgelsen vil vi se nærmere på erfaringerne med indsatsen, når den hjemløse bevæger sig på tværs af kommunegrænser, og på samarbejdet mellem kommunerne, når flere kommuner skal yde den hjemløse hjælp.

### 3.3 UNDERSØGELSENS METODE OG FREMGANGSMÅDE

Udgangspunktet for undersøgelsen er menneskeretligt. Det vil sige, at undersøgelsens formål og valget af problemstillinger er tilrettelagt med henblik på at undersøge, om og hvordan hjemløses menneskerettigheder i praksis gennemføres i kommunerne. Det betyder også, at vi i analysen af det indsamlede materiale har anvendt en menneskeretlig baseret tilgang. Vi har taget afsæt i de menneskeretlige standarder, som Danmark har påtaget sig, og analyserer, hvordan de standarder er gennemført på nationalt niveau (lovgivning, politikker mv.). Udgangspunktet for analysen er derved at undersøge, om praksis, dvs. selve implementeringen af de nationale bestemmelser og indsatsen på et givet område, giver borgeren adgang til at få opfyldt sine rettigheder.

Rapporten bygger dels på den tilgængelige viden om hjemløshed og om kommunernes indsats, herunder instituttets tidligere arbejde på

området, dels på kvalitative interviews med myndigheder, Kommunernes Landsforening, bosteder, civilsamfundsorganisationer og hjemløse borgere. Interviewenes formål er at undersøge de forskellige aktørers erfaringer på de tre udvalgte områder og derigennem belyse udfordringer i forhold til opfyldelsen af sociale og økonomiske menneskerettigheder for hjemløse borgere.

### 3.3.1 DATAGRUNDLAG

For at belyse de tre problemstillinger bedst muligt har instituttet valgt at interviewe aktører i den kommunale hjemløseindsats, repræsentanter for organisationer, der arbejder på hjemløseområdet, samt hjemløse borgere. Vi har desuden interviewet en repræsentant for Socialstyrelsen, som varetager udviklings-, rådgivnings- og implementeringsopgaver på hele det sociale serviceområde og som blandt andet understøtter kommunerne i deres indsats på hjemløseområdet.

Kommunerne har det primære ansvar for at yde støtte til hjemløse borgere blandt andet ved udarbejdelse af sociale handleplaner, at sikre et tilstrækkeligt antal herbergpladser og ved tildeling af sociale ydelser. Kommunerne har desuden anvisningsret til den almene boligsektor med henblik på at kunne løse kommunernes boligsociale problemer. Vi har interviewet fire kommuner – to store og to mindre kommuner, hvoraf to kommuner er storbykommuner og to er provinskommuner.

For at få et indblik i den overordnede kommunale politik på hjemløseområdet har vi interviewet en repræsentant fra Kommunernes Landsforening.

Herbergerne spiller som nævnt en central rolle i hjemløseindsatsen, og omkring 40 procent af de hjemløse opholder sig på herberger og natcaféer.

Instituttet har interviewet to bosteder, et beliggende i Region Midtjylland og et i Region Hovedstaden. Her har vi talt med forstanderne for herbergerne.

Vi har interviewet en repræsentant fra SAND – De Hjemløses Landsorganisation samt to jurister fra Gadejuristen. Gadejuristen yder udgående retshjælp og andre former for støtte til og for udsatte mennesker. Begge organisationer arbejder tillige med fortalervirksomhed for hjemløse og andre udsatte borgeres interesser og rettigheder.

Rapportens valgte problemstillinger belyses også fra brugernes synspunkter og erfaringer, og vi har gennemført to fokusgruppeinterviews med i alt seks hjemløse borgere. Kontakten til borgerne blev formidlet gennem en tidligere ansat på instituttet, som også arbejdede på herberget Roskildehjemmet og gennem SAND – De Hjemløses Landsorganisation.

Der er ikke interviewet så mange hjemløse personer og repræsentanter for kommuner, at der kan gives et repræsentativt billede af de problemstillinger, vi undersøger. Det er heller ikke muligt på baggrund af denne undersøgelse nærmere at beskrive, hvordan alle landets 98 kommuner i praksis arbejder med indsatsen for hjemløse. Vi har i stedet sammensat et bredt udvalg af forskellige informanter, der kan belyse de valgte problemstillinger fra forskellige vinkler. Hertil inddrages tillige viden fra andre undersøgelser, der allerede findes på området.

### **3.3.2 FREMGANGSMÅDE**

Interviewpersonerne blev kontaktet i perioden juli – november 2016. Interviewpersonerne fra myndighederne er blevet valgt af myndighederne selv efter at være blevet kontaktet med information om undersøgelsens tema og formål. Tre af de kommunale respondenter havde lederstillinger



i kommunens socialforvaltning, mens den fjerde kommune valgte to medarbejdere fra kommunens gadeteam som respondenter.

Interviewene er gennemført i perioden august – december 2016 og er enten gennemført på interviewpersonernes arbejdspladser, på instituttet eller via Skype/telefon. Fokusgruppeinterviewene med de hjemløse borgere er foretaget på herberget Roskildehjemmet og i de hjemløses landsorganisation SANDs lokaler.

I forbindelse med både de individuelle interviews og fokusgruppeinterviews er der anvendt en semistruktureret interviewguide.<sup>3</sup> En semistruktureret interviewguide er valgt for at sikre, at de relevante spørgsmål bliver berørt, men at der samtidig er en tilstrækkelig åbenhed, der kan muliggøre, at interviewpersonen kan fremkomme med sine synspunkter og erfaringer. Der er undervejs tilføjet enkelte spørgsmål til interviewguiden på baggrund af temaer taget op af øvrige respondenter. Alle interviews er indledt med en bredere præsentation af undersøgelsen og dens formål samt en præsentation af de tre udvalgte områder for undersøgelsen.

Fokusgruppeinterviews er valgt som interviewmetode i forhold til de hjemløse borgere, dels af hensyn til at få flere hjemløse personers erfaringer med i datagrundlaget, dels fordi metoden kan gøre det lettere for deltagerne at udveksle erfaringer, når der er andre til stede, der har samme problematikker.

Alle interviewene er transskriberet, bortset fra ét, da interviewet ikke blev optaget. De transskriberede interviews er fremsendt til respondenterne med markering af de citater, der er medtaget i denne rapport. Citaterne i denne rapport stammer, medmindre andet er angivet, fra det transskriberede

materiale. Citaterne er renskrevet af instituttet med henblik på at øge læsbarheden. Respondenterne har ikke forud fået forelagt citaterne i den sammenhæng, de er bragt i denne rapport, og har dermed ikke godkendt den sammenhæng, vi har valgt at bringe citaterne i.

# KAPITEL 4

## HJEMLØSHED I DANMARK

### 4.1 DEFINITION AF HJEMLØSHED

Der findes ikke en "hjæmøselov" eller lignende i Danmark og dermed heller ikke en retlig definition af hjemløshed. VIVE (sammenlagt SFI og KORA) har siden 2007 hvert andet år fortaget en hjemløsetælling i uge 6 og har taget udgangspunkt i en definition af hjemløshed baseret på boligsituationen – altså fraværet af en fast bolig. VIVE benytter sig af følgende definition:

"Som hjemløse regnes personer, som ikke disponerer over egen (ejet eller lejet) bolig eller værelse, men som er henvist til midlertidige boalternativer, eller som bor midlertidigt og uden kontrakt hos slægtninge, venner eller bekendte. Som hjemløse regnes også personer uden et opholdssted den kommende nat."<sup>4</sup>

Den samme definition blev anvendt i Hjemløsestrategien, se nedenfor kapitel 4.3. Det er en bred definition, som muligvis også kan omfatte personer, som i den brede offentlighed næppe betragtes som egentlig hjemløse, eksempelvis unge, der midlertidigt må bo hos venner og familie, mens de leder efter en lejlighed. VIVE har derfor forsøgt at afgrænse definitionen ved at undtage en række persongrupper, der ikke regnes som hjemløse. Det er personer, der bor i fremlejet bolig, eller som bor varigt hos familie eller venner, personer, der bor i længerevarende botilbud, studerende, der søger tilflytning til en anden by ved studiestart, unge, der ønsker at flytte hjemmefra, personer, der midlertidigt er uden bolig på grund af brand

eller lignende, og personer, der opholder sig på krisecenter på grund af vold i familien. Hjemløse uden fast ophold i Danmark indgår i tællingen, men opgøres særskilt, da der ikke for denne gruppe kan kontrolleres for dobbelttællinger via CPR-numre, ligesom denne gruppe har begrænset kontakt med særligt offentlige tilbud og derfor ikke bliver registreret her.<sup>5</sup>

Hjemløse-definitionen dækker over blandt andet gadesovere, brugere af natvarmestuer og herberger, personer, der overnatter hos familie og venner, og personer, der står foran en udskrivning fra hospital eller løsladelse fra fængsel uden en boligløsning.<sup>6</sup> Omfattet er tillige personer, der på grund af boligmangel overnatter på hotel, vandrehjem, kolonihavehus, campingvogn eller lignende.

Serviceovens § 110, der vedrører herberger, definerer herbergernes målgruppe som personer, der ud over mangel på bolig tillige har sociale problemer. Boligløshed alene giver ikke adgang til ophold på et herberg. Til gengæld omfattes også såkaldt funktionelt hjemløse, dvs. personer, som har en bolig, men som af en eller anden grund ikke kan opholde sig der, og som tillige har sociale problemer, se også uddybende kapitel 8.2.

Instituttet har ikke til brug for denne undersøgelse fundet anledning til at anvende en forud fastsat definition af hjemløshed. Instituttet har imidlertid i valget af temaer for undersøgelsen, ved udvælgelsen af respondenter og under interviews, fokuseret på, at hjemløshed ikke alene vedrører fravær af en bolig, men er tæt knyttet til sociale problemer, psykisk sygdom og misbrug.

#### **4.2 KORTLÆGNING AF HJEMLØSHED**

VIVE har siden 2007 kortlagt antallet af hjemløse i Danmark hvert andet år. Seneste opgørelse er fra 2017 og opgør antallet af hjemløse til 6.635

personer. Opgørelsen er et øjebliksbillede af antallet af hjemløse personer i den uge, optællingen foretages (uge 6). Antallet af hjemløse er steget fra 4.998 personer i 2009, 5.290 i 2011, 5.820 i 2013, 6.138 i 2015 til 6.635 hjemløse i 2017. Det svarer til en stigning på 33 procent fra 2009 til 2017.<sup>7</sup> SFI skønnede i kortlægningen fra 2015, at omkring 15.000 personer blev ramt af hjemløshed i løbet af 2015.<sup>8</sup>

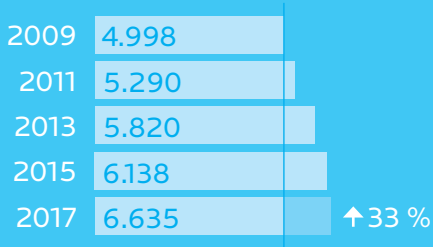
I samme periode er der sket en stigning i antallet af "gadesovere", som i 2017 udgjorde cirka 10 procent af de hjemløse personer. Omkring 38 procent af de hjemløse opholder sig på herberger, forsorgshjem eller overnatter på natvarmestuer, mens omkring 33 procent opholder sig midlertidigt hos familie eller venner.<sup>9</sup>

Ved kortlægningen fra 2015 var det 52 procent af de hjemløse, der havde været hjemløse i mindre end ét år, mens det i 2017 er steget til 55 procent. Omkring en fjerdedel har været hjemløse i mere end to år. Der er sket en stigning i andelen af hjemløse, der har været hjemløse i mere end ét år.<sup>10</sup>

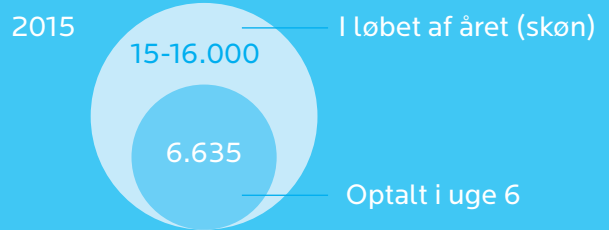
Antallet af unge hjemløse er steget med 102 procent siden 2009, mens antallet af hjemløse mellem 25 og 29 år er steget med 107 procent siden 2009.<sup>11</sup>

Kortlægningen viser, at hovedparten af hjemløse personer er mænd med etnisk dansk baggrund. 82 procent har dansk nationalitet, herunder 7 procentpoint med grønlandsk baggrund. 13 procent af de hjemløse personer er indvandrere og 8 procent er efterkommere af indvandrere.<sup>12</sup> Hovedparten af de hjemløse er mænd. Sammenlignet med kortlægning fra 2015 er andelen af hjemløse kvinder dog steget fra 22 procent i 2015 til 25 procent i 2017. Andelen af hjemløse kvinder der har daglig omsorg for børn er også steget fra 11 procent i 2015 til 18 procent i 2017.<sup>13</sup>

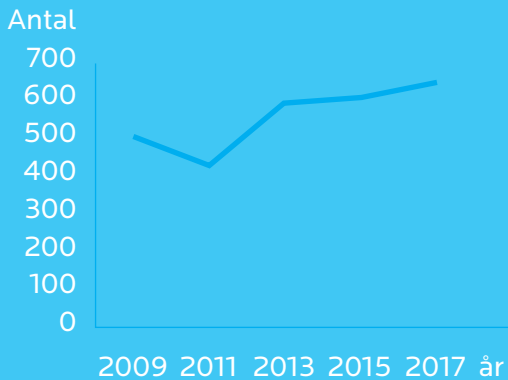
### FLERE HJEMLØSE



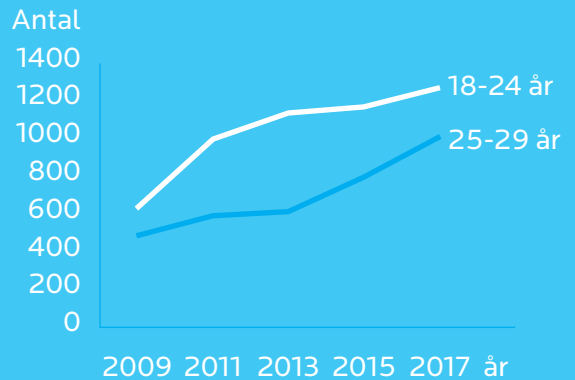
### RAMT AF HJEMLØSHED



### FLERE GADESOVERERE

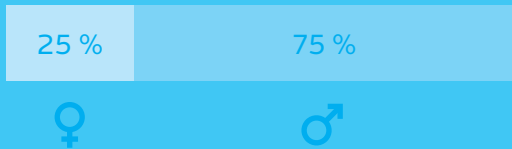


### UNGE HJEMLØSE



## KØNSFORDELING

2017 Procent

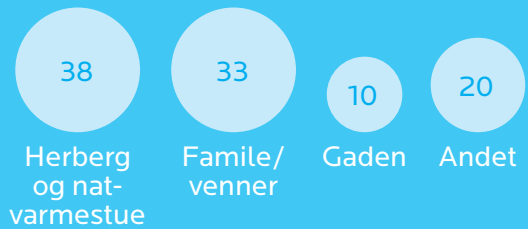


## ANDELEN AF HJEMLØSE KVINDER DER HAR DAGLIG OMSORG FOR BØRN



## TYPER AF HJEMLØSHED

2017 Procent



## HJEMLØSE MED ANDRE ALVORLIGE PROBLEMER



Tallene er hentet fra SFI, 'Hjemløshed i Danmark 2015 – National kortlægning', 15:35, 2015, VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning' og VIVE, 'Veje ind og ud af hjemløshed – En undersøgelse af hjemløshedens forløb og dynamik'.

Langt de fleste hjemløse er på overførselsindkomst som kontanthjælp og førtidspension. Mange har også somatiske og/eller psykiske sygdomme, og dødelighed blandt hjemløse er markant højere end resten af befolkningen.<sup>14</sup> Kortlægningen viser også, at 61 procent af de hjemløse har et misbrug af alkohol eller narkotika, og at 53 procent lider af psykisk sygdom. Omkring 32 procent af de hjemløse borgere har både psykisk sygdom og misbrug. Samlet set har 82 procent af de hjemløse mænd og 79 procent af de hjemløse kvinder enten en psykisk sygdom, misbrugsproblem eller begge dele.<sup>15</sup>

Hjemløse befinder sig hovedsageligt i de tre største danske byer, København, Aarhus og Odense. Halvdelen af det samlede antal hjemløse er hjemmehørende i hovedstadsområdet.<sup>16</sup>

### 4.3 DEN NATIONALE HJEMLØSESTRATEGI

I 2008 iværksatte satspuljepartierne 'Hjemløsestrategien' som en stor strategisk satsning for at reducere hjemløsheden i Danmark. Strategien indebar i første omgang, at otte udvalgte kommuner blandt andet skulle etablere boliger til hjemløse samt afprøve tre bostøttemetoder til at få udsatte borgere ud af hjemløshed. Yderligere ni kommuner blev en del af strategien med henblik på at afprøve to ud af de tre bostøttemetoder. Der blev afsat omkring 500 mio. kr. til Hjemløsestrategien fra 2009 til 2013.

Efterfølgende har satspuljepartierne i 2015 afsat knap 10 mio. kr. til, at yderligere 26 kommuner i samarbejde med Socialstyrelsen kan implementere metoderne fra Hjemløsestrategien.<sup>17</sup> Satspuljepartierne har endvidere med satspuljeaftalen for 2016 afsat 31,6 mio. kr. til at udvide hjemløsereseholdet under Socialstyrelsen, der støtter kommuner og herberger med at implementere metoderne fra Hjemløsestrategien.<sup>18</sup>



Selv om Hjemløsestrategien som program blev afsluttet i 2013, og hverken metoder eller principper fra strategien er lovfæstet, forfølges strategien fortsat via satspuljeprojekter og i kommunerne. Skiftende regeringer har tillige haft udbredelse af metoderne fra Hjemløsestrategien som et væsentligt element i den politiske prioritering for at reducere hjemløshed.<sup>19</sup> Regeringen har således i sit regeringsgrundlag tilkendegivet, at den vil fremlægge et forslag til en handlingsplan for bekæmpelse af hjemløshed, der bygger videre på erfaringerne fra Hjemløsestrategien.<sup>20</sup>

Hjemløsestrategien havde to formål. Dels at afprøve metoder i arbejdet med hjemløse borgere og dels at nedbringe antallet af hjemløse i Danmark. Strategien indebar fire overordnede målsætninger:

- At ingen borgere ufrivilligt skal overnatte på gaden
- At unge hjemløse skal tilbydes alternativer til herberg
- At reducere længerevarende ophold på herberger
- At sikre boligløsning ved løsladelse fra fængsler og udskrivning fra hospitaler eller behandlingstilbud.<sup>21</sup>

Strategien er overordnet baseret på en "Housing First"-tilgang, der indebærer, at der tidligt i forløbet skal sikres en permanent boligløsning med bostøtte til den hjemløse. Dette er en ændring af den tidligere anvendte tilgang ved den kommunale boliganvisning, hvor den hjemløse først blev tilbudt en bolig, når denne gennem forskellige sociale eller behandlingsmæssige tiltag blev skønnet "boligparat".<sup>22</sup> Hjemløsestrategien implementerer denne tilgang med fokus på at afprøve og udvikle tre evidensbaserede bostøttemetoder

med henblik på at bringe borgeren ud af hjemløshed og fastholde boligen. De tre bostøttemetoder er henvendt til forskellige målgrupper blandt de hjemløse. Der er tillige som led i strategien etableret såkaldte skæve boliger, nye pladser i både midlertidige og længerevarende boformer (§§ 107 og 108 boformer) samt flere herbergspladser.<sup>23</sup>

Erfaringerne fra Hjemløsestrategien viser, at en højere andel af de hjemløse end hidtil antaget kan bo i almindelige boliger, forudsat at de modtager intensiv bostøtte. Trods Hjemløsestrategien steg hjemløsheden med 7 procent i de deltagende kommuner. Hjemløsheden steg imidlertid i samme periode med samlet 41 procent i landets øvrige kommuner.<sup>24</sup>

Selv om tiltagene i Hjemløsestrategien evalueres som effektfulde, har en række strukturelle forhold været medvirkende til, at den overordnede målsætning med strategien om reduceret hjemløshed ikke blev opnået. 8 af de 17 kommuner havde endvidere opstillet en række konkrete målsætninger om færre gadesovere, færre unge på herberger, kortere ophold på herberger og færre personer, der løslades fra fængsler til hjemløshed. Ingen af disse målsætninger blev opnået. Der peges i den forbindelse særligt på, at der er stor mangel på boliger, som modsvarer de hjemløses betalingsevne. Dette fremhæves særligt i forhold til unge, hvor hjemløsheden er steget markant. Endelig peges der på den økonomiske krise, der har medført flere arbejdsløse og flere generelle kommunale sparerunder, uden at effekten af den økonomiske krise dog har været undersøgt nærmere.<sup>25</sup>

VIVE's kortlægning af hjemløshed i Danmark viser, at det er 29 procent af de hjemløse mænd og 34 procent af de hjemløse kvinder, der modtager støtte fra en bostøttemedarbejder eller en støttekontaktperson og 28 procent af de hjemløse der er skrevet op til en bolig.<sup>26</sup>

Hjemløsestrategiens hovedelementer er netop at sikre en permanent bolig tidligt i forløbet kombineret med intensiv bostøtte. Meget tyder derfor på, at hjemløsestrategiens hovedelementer og metoder kun i et vist omfang er implementeret i kommunerne.

SFI og Rambøll har evalueret Socialstyrelsens evaluerings- og forankringsprojekt af Hjemløsestrategien i kommunerne over en toårig periode fra 2014 til 2016. Af evalueringsrapporten fremgår, at der i de 24 projektkommuner i alt blev påbegyndt 363 indsatsforløb. Når det sammenholdes med antallet af hjemløse og antallet af brugere af landets herberger, er det kun en lille del af de hjemløse, der modtager en indsats baseret på Hjemløsestrategiens metoder som Housing First og evidensbaserede bostøttemetoder. Til sammenligning var i alt 6.236 borgere indskrevet på et herberg i løbet af 2015.<sup>27</sup>

# KAPITEL 5

## DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Hjemløse er beskyttet af de samme menneskerettigheder som alle andre. Retten til bolig, som er omfattet af en række menneskerettigheds-konventioner, forpligter staterne til at arbejde for at sikre alle en passende bolig, og derfor er hjemløshed også i sig selv en menneskeretlig problemstilling. At have et sted at bo er ofte en forudsætning for at kunne leve en tryk og værdig tilværelse.

Hjemløse må i mange henseender betragtes som en særlig udsat og marginaliseret gruppe, både i forhold til retten til bolig samt andre økonomiske og sociale rettigheder og også i forhold til visse borgerlige og politiske rettigheder.

### 5.1 RETTEN TIL BOLIG, SOCIAL SIKKERHED OG FORSØRGELSE

FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder angiver blandt andet, at enhver har ret til en sådan levestandard, som er tilstrækkelig for hans og hans families sundhed og velvære, herunder til føde, klæder, bolig, lægehjælp og nødvendige sociale goder.<sup>28</sup> Verdenserklæringen er ikke juridisk bindende.

Retten til bolig, til en passende levestandard og til social sikkerhed er også omfattet af internationale konventioner, som er juridisk bindende, dels på globalt niveau under FN, dels på regionalt niveau under Europarådet og EU.<sup>29</sup>

Af FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR) fremgår, at enhver har ret til en passende levestandard, som er tilstrækkelig for hans og hans familie, herunder til føde, klæder, bolig og til den fortsatte forbedring af levevilkår.<sup>30</sup> Af konventionen fremgår også, at enhver har ret til social tryghed, herunder socialforsikring.<sup>31</sup>

En række andre FN-konventioner indeholder også bestemmelser, der i forskelligt omfang beskytter retten til bolig, til en passende levestandard og social sikkerhed: FN's konvention om flygtninges retsstilling (Flygtningekonventionen), FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (Racediskriminationskonventionen), FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (Kvindekonventionen), FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen) og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handikapkonventionen).<sup>32</sup>

Den Europæiske Socialpagt fra 1961 indeholder retten til social, juridisk og økonomisk beskyttelse af familielivet ved hjælp af blandt andet sociale og familieydelse og tilvejebringelse af boliger for familier.<sup>33</sup> Socialpagten indeholder også retten til social sikkerhed og til at drage nytte af sociale velfærdsforanstaltninger.<sup>34</sup> I den Reviderede Europæiske Socialpagt fra 1996, som Danmark dog ikke har tilsluttet sig, findes en særskilt bestemmelse om retten til bolig.<sup>35</sup>

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder i artikel 8 en beskyttelse af retten til respekt for privat- og familieliv, hjem og korrespondance. Bestemmelsen beskytter først og fremmest mod indgreb i allerede etablerede hjem. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis kan bestemmelsen også

indeholde positive forpligtelser for staten, men EMD har udtalt, at artikel 8 ikke forpligter staterne til at stille en bolig til rådighed for personer, der på grund af pengemangel ikke er i stand til at opretholde eller anskaffe sig en bolig.<sup>36</sup> Tillægsprotokol 1, artikel 1, indeholder en beskyttelse af ejendomsretten, der efter EMD praksis i et vist omfang beskytter berettigede forventninger på at modtage sociale ydelser.<sup>37</sup>

EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder indeholder også en bestemmelse om retten til privat- og familieliv svarende til EMRK og indeholder derudover en bestemmelse om ret til boligstøtte.<sup>38</sup> Det fremgår af EU-chartret, at retten til social bistand og boligstøtte anerkendes og respekteres, og at denne rettighed skal sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler, med henblik på at bekæmpe social udstødelse og fattigdom.<sup>39</sup>

Der udarbejdes løbende en række ikke-juridisk bindende fortolkningsbidrag, vejledninger og anbefalinger fra komitéer, der overvåger staternes implementering af konventionerne. Der er overvågningskomitéer knyttet til størstedelen af FN-konventionerne, ligesom FN's Menneskerettighedsråd har antaget en såkaldt Specialrapportør til at overvåge staternes implementering af retten til bolig og en Specialrapportør for ekstrem fattigdom og menneskerettigheder, der flere gange har haft fokus på hjemløshed. Rapportørerne afrapporterer årligt til rådet og udarbejder tematiske rapporter.<sup>40</sup> Den Europæiske Socialkomité (Socialkomitéen) overvåger implementeringen af Den Europæiske Socialpagt.

Enkeltpersoner eller grupper, som mener, at deres rettigheder er krænket, kan på nærmere bestemte betingelser klage til FN's konventionskomitéer. Danmark har dog ikke tiltrådt den protokol, der giver klageadgang til FN's

Komité for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR-komitéen), så det er ikke muligt at indbringe en individuel klage til FN-systemet for krænkelse af en borgers rettigheder efter ØSKR i Danmark.

Borgere kan på nærmere bestemte vilkår indbringe sager om krænkelse af EMRK for konventionens kontrolorgan, EMD. I modsætning til FN's traktatkomitéer træffer EMD juridisk bindende afgørelser i de enkelte sager.<sup>41</sup>

## 5.2 SOCIALE OG ØKONOMISKE MENNESKERETTIGHEDER

Retten til bolig, til en passende levestandard og social sikkerhed hører til den kategori af menneskerettigheder, der betegnes som økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.<sup>42</sup> Disse rettigheder er ofte formuleret anderledes end borgerlige og politiske rettigheder. De er typisk ikke formuleret som en individuel rettighed, men som en "mål og middel-rettighed": Beskyttelsen af en specifik rettighed angives som mål, og statens forpligtelse til at tage alle passende skridt med henblik på at sikre denne rettighed angives som middel.<sup>43</sup> Af ØSKR fremgår eksempelvis, at staterne anerkender retten til blandt andet bolig, og at staterne vil træffe passende foranstaltninger til at sikre virkeliggørelsen af denne rettighed.<sup>44</sup>

Økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder må i vidt omfang søges opnået gradvist og fremadskridende via blandt andet politiske og lovgivningsmæssige tiltag. Det fremgår eksempelvis af ØSKR, at staterne er forpligtet til "i videst mulig udstrækning og ved alle egnede midler, herunder især lovgivningsforanstaltninger, at træffe forholdsregler med henblik på den fremadskridende fulde virkeliggørelse af de i denne konvention vedtagne rettigheder".<sup>45</sup>

ØSKR-komitéen har i en generel kommentar om fortolkningen af ØSKR udtalt, at medlemsstaternes forpligtelse til at sikre den fremadskridende

fulde virkeliggørelse af rettighederne både indebærer en handleforpligtelse og en resultatforpligtelse.<sup>46</sup> Handleforpligtelsen fremgår af artikel 2(1), som forpligter staterne til at "træffe forholdsregler" og "at tage skridt" til at sikre den fulde virkeliggørelse af rettighederne, mens resultatforpligtelsen – "den fulde virkeliggørelse" – forudsætter, at indsatsen rent faktisk har effekt. Komitéen har udtalt, at staterne forventes at handle hurtigt og effektivt, men at handleforpligtelsen også må ses i lyset af statens tilgængelige ressourcer. Staten er forpligtet til at anvende det maksimale af de tilgængelige ressourcer på at virkeliggøre konventionens rettigheder.<sup>47</sup> Da staternes fulde virkeliggørelse af ØSKR må ske "fremadskridende", kræver det tungtvejende grunde at sænke beskyttelsesniveauet bevidst.<sup>48</sup>

ØSKR-komitéen anser rettighederne for at indeholde en kernebeskyttelse, som angiver et minimumsniveau for den menneskeretlige beskyttelse. Dette minimumsniveau er staterne forpligtet til at sikre allerede ved konventionens ikrafttræden, og minimumsniveauet er således ikke en målsætning, der skal opnås gradvist.<sup>49</sup> Derudover er medlemsstaterne forpligtet til at sikre, at der ikke sker diskrimination af bestemte befolkningsgrupper i forhold til beskyttelsen af rettighederne.<sup>50</sup>

Den Europæiske Socialkomité har anlagt en tilsvarende forståelse, når opfyldelsen af en rettighed efter Den Europæiske Socialpagt er særlig kompleks eller omkostningsfuld for staten. Medlemsstaterne er forpligtet til at iværksætte foranstaltninger, der muliggør opfyldelsen af socialpagtens formål inden for en rimelig tid, med målbar fremgang, men også med en vis grad af hensyntagen til statens tilgængelige ressourcer. Socialkomitéen har i den forbindelse understreget, at staten må være særlig opmærksom på udsatte gruppers rettigheder.<sup>51</sup>



Rettighederne i EMRK beskrives almindeligvis som borgerlige og politiske rettigheder. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis må rettighederne fortolkes således, at de yder en praktisk og effektiv beskyttelse. Det betyder blandt andet, at rettighederne også kan omfatte positive forpligtelser for staten til at sørge for visse socioøkonomiske forhold, når dette er nødvendigt for at sikre en praktisk og effektiv beskyttelse af EMRK's rettigheder.<sup>52</sup> EMD overlader dog generelt staterne en bred skønsmargin i sådanne tilfælde.

Menneskeretten indeholder sjældent handlingsanvisende krav til, hvordan staten skal implementere rettighederne, og staten nyder en stor grad af valgfrihed i forhold til at vælge, hvordan man vil sikre menneskerettighederne.

Selv om dansk sociallovgivning sjældent henviser direkte til økonomiske og sociale menneskerettigheder, så gennemfører sociallovgivningen i praksis mange af disse rettigheder. De forskellige sociale ydelser, fra pengeydelser som kontanthjælp og førtidspension til naturalieydelser som væresteder, boliganvisning, hjælpemidler til personer med handicap, boformer, misbrugsbehandling og socialpædagogisk støtte, implementerer på forskellig vis de sociale og økonomiske rettigheder for hjemløse personer med en mangfoldighed af forskellige problemer. Da de mange forskellige ydelser samlet er med til at implementere de sociale og økonomiske rettigheder, kan man ikke direkte koble én bestemt ydelse til en bestemt rettighed.

### 5.3 MENNESKERETTIGHEDER OG HJEMLØSHED

Hjemløse må som nævnt betragtes som en særlig udsat og marginaliseret gruppe, både i forhold til retten til bolig og andre økonomiske og sociale rettigheder.<sup>53</sup>

Staternes forpligtelse til at tage skridt til den fulde virkeliggørelse af retten til bolig for alle mennesker og derfor også at træffe foranstaltninger med henblik på at undgå hjemløshed omfattes af ØSKR. ØSKR-komiteén understreger, at hjemløshed ikke alene er et problem i udviklingslande med store ressourcemæssige begrænsninger, men at der også er betydelige problemer med hjemløshed i nogle af verdens mest økonomisk udviklede lande.<sup>54</sup>

Retten til bolig forpligter staterne til at arbejde for at sikre alle en passende bolig, og derfor er hjemløshed i sig selv en menneskeretlig problemstilling. At have et sted at bo er ofte en forudsætning for at kunne leve en tryk og værdig tilværelse.

På baggrund af en formålsfortolkning af konventionen og forpligtelsen til at anvende det maksimale af statens tilgængelige ressourcer er det som nævnt ØSKR-komiteéns opfattelse, at ØSKR implicit indeholder en "minimumskerneforpligtelse" for hver enkelt rettighed, som alle stater stort set uafhængigt af tilgængelige ressourcer skal opfylde, og som kræver umiddelbar handling.<sup>55</sup> Blandt sådanne tiltag i relation til retten til bolig nævner komitéén, at alle stater skal have en national boligstrategi, der skal afspejle en bred inddragelse og deltagelse af alle berørte, herunder hjemløse.<sup>56</sup> Komiteén fremhæver ligeledes, at betydelig mangel på boliger eller anden husly (shelter) ikke kan anses for at være i overensstemmelse med konventionens forpligtelser.<sup>57</sup>

Ved ØSKR-komiteéns gennemgang i 2011 af Danmarks gennemførelse af ØSKR udtrykte komitéén bekymring over den vedvarende forekomst af hjemløshed i Danmark, særligt blandt udlændinge. Komiteén anbefalede blandt andet, at Danmark træffer alle hensigtsmæssige foranstaltninger for

at forbedre både udbuddet og kvaliteten af "modtageinstitutioner", blandt andet krisecentre, døgninstitutioner og sociale rehabiliteringscentre, samt udformer passende politikker og programmer for at fremme den sociale reintegration af hjemløse.

Der findes en række ikke-juridisk bindende fortolkningsbidrag fra blandt andet FN's Menneskerettighedsråds Specialrapportør for retten til en passende bolig, der i sin årsrapport fra 2005 til FN's Menneskerettighedsråd satte fokus på hjemløshed og hjemløses ret til bolig. Heri anbefales blandt andet at adressere strukturelle problemstillinger som fattigdom, diskrimination og begrænsninger i adgangen til sociale boliger (almene boliger).

Specialrapportøren har i 2015 afleveret en tematisk rapport om hjemløshed til FN's Menneskerettighedsråd.<sup>58</sup> I rapporten argumenterer rapportøren for at anvende en tredimensionel menneskeretlig tilgang til hjemløshed. Den første dimension fokuserer på manglen på et hjem, hvorved både forstås de fysiske rammer, en bolig giver, men tillige at boligen er et sikkert sted at danne familie eller andre sociale relationer og deltage i samfundslivet. Den anden dimension fokuserer på den sociale eksklusion, som manglen på et hjem medfører, hvor hjemløse er en socialgruppe, som kan blive udsat for diskrimination og stigmatisering. Den tredje dimension handler om at anerkende hjemløse som rettighedsbærere, der kæmper for overlevelse og værdighed. Denne dimension medfører, at hjemløse anerkendes for deres unikke kendskab til det system, der forhindrer dem i at få opfyldt deres rettigheder, og at de anerkendes som den centrale aktør for at skabe forandringer. Rapportøren fremhæver, at den menneskeretlige tilgang til hjemløshed afviser 'moraliske' forklaringer på hjemløshed som personlige fejl og svigt, der skal imødegås med velgørelse, og i stedet fokuserer på

mønstre af ulighed og uretfærdighed, der forhindrer hjemløse i at være lige medlemmer af samfundet.<sup>59</sup>

FN's bæredygtige udviklingsmål inkluderer et mål om at bygge inkluderende, robuste og bæredygtige byer og bosættelser samt en delmålsætning om at sikre alle mennesker passende, sikker og betalelig (affordable) bolig inden 2030 og dermed afskaffe hjemløshed.<sup>60</sup>

Af Grundlovens § 75, stk. 2, fremgår, at den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp fra det offentlige.

Højesteret har, blandt andet i en dom fra 2012, fastslået, at bestemmelsen om offentlig hjælp i Grundlovens § 75, stk. 2, indebærer, at der er en grænse for, hvor lave offentlige ydelser må være. Således skal et "eksistensminimum" sikres, og man kan ved domstolene få efterprøvet, om det minimum er opfyldt. Højesteret har i samme dom fastslået, at grundlovens krav om et eksistensminimum også gælder for udlændinge. Den nedre grænse for et eksistensminimum fandtes dog i den konkrete sag at ligge under de ydelser, sagen vedrørte, og det står fortsat ikke klart, hvor domstolene vil trække grænsen.<sup>61</sup>

#### **5.4 KOMMUNER OG MENNESKERETTIGHEDER**

Alle offentlige myndigheder, herunder kommuner og regioner, er forpligtet til at efterleve Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

Når en stat tiltræder en menneskerettighedskonvention, forpligter staten sig til at efterleve de krav, som konventionen indeholder. Som udgangspunkt er det alene staten, der påtager sig disse forpligtelser, og dermed også kun staten, som er ansvarlig for opfyldelsen af forpligtelserne – ikke private.

Statens forpligtelser gælder som udgangspunkt der, hvor staten udøver jurisdiktion, det vil først og fremmest sige inden for statens territorium. Staten kan krænke sine forpligtelser, når handlinger eller undladelser kan henregnes til offentlige myndigheder. Staten er i folke- og menneskeretlig forstand også ansvarlig for handlinger eller undladelser, som foretages af lokale myndigheder, også i tilfælde, hvor de lokale myndigheder har en større eller mindre grad af selvbestemmelse, hvad enten dette er fastsat i forfatninger eller almindelig lovgivning. I folkeretten taler man om statens enhed.<sup>62</sup>

Kommunerne er offentlige myndigheder med en vis grad af selvbestemmelse. Uanset om kommunerne varetager lovdefinerede opgaver eller handler på eget initiativ inden for reglerne om kommunalt selvstyre, vil eventuelle handlinger eller undladelser, der medfører krænkelser af borgernes menneskerettigheder, betyde, at den danske stat har krænket sine internationale forpligtelser.

Konventioner, som Danmark har indgået, opfyldes i praksis ved, at regeringen og Folketinget gennemfører konventionsforpligtelserne på en af følgende tre måder: ved inkorporering, ved omskrivning eller ved konstatering af normharmonie. Inkorporering betyder, at man gør hele konventionen til dansk lov, omskrivning betyder, at man ændrer de dele af dansk lovgivning, det kræver for at bringe dansk ret i overensstemmelse med konventionen, mens normharmonie betyder, at man konstaterer, at konventionens krav godt kan opfyldes inden for dansk ret uden at foretage ændringer heri.

Det er sjældent, at menneskerettighedskonventionerne inkorporeres i dansk ret. Det er kun sket en enkelt gang med inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) i 1992. Anvendelse af inkorporeringsmetoden betyder, at den folkeretlige forpligtelse fuldt og helt

optages i den nationale retsanvendelse, således at de nationale myndigheder skal lægge konventionen til grund.<sup>63</sup> Inkorporering har særlig betydning, hvis der er konflikt mellem dansk ret og konventionen, fordi konventionen da som dansk lov kan lægges til grund. Det samme er tilfældet, hvis der mangler en hjemmel i dansk ret til at opfylde en given forpligtelse, fordi konventionen, som en del af dansk lovgivning, selvstændigt kan udgøre hjemmelsgrundlaget.

Folketingets Ombudsmand har i sin praksis gjort opmærksom på forvaltningsmyndighedernes pligt til på egen hånd at være opmærksom på relevante bestemmelser i EMRK i forbindelse med deres virksomhed. I den konkrete sag mente et socialt nævn i en klagesag ikke at være forpligtet til at inddrage konventionen, fordi nævnet måtte kunne gå ud fra, at en lov vedtaget af Folketinget var i overensstemmelse med gældende love og regler. Ombudsmanden udtalte, at forvaltningen af egen drift skal inddrage menneskeretlige forpligtelser ved retsanvendelsen i konkrete sager, og at det sociale nævn ved afgørelsen af konkrete sager skulle inddrage konventionens bestemmelser, hvis det var relevant for sagen. Dette gælder for alle typer af sager.<sup>64</sup>

Det mest almindelige er, at man ved tiltrædelsen af konventioner konstaterer, at der foreligger normharmonie. Dermed konstaterer man, at dansk ret allerede er i overensstemmelse med konventionen eller i øvrigt indeholder tilstrækkelig mulighed for, at myndighederne i deres praksis kan opfylde konventionen.<sup>65</sup>

Det betyder, at myndighederne i deres praksis skal fortolke dansk lovgivning på en måde, så man undgår, at Danmark krænker sine internationale forpligtelser. Kommuner skal således i myndighedsudøvelsen inddrage

menneskerettighederne, når det er relevant for sagen med henblik på at undgå, at Danmark krænker sine internationale forpligtelser.

Det menneskeretlige aspekt er kun sparsomt omtalt og behandlet i den forvaltningsretlige teori. Menneskerettighederne synes ikke for alvor at være slået igennem som en del af det forvaltningsretlige paradigme i dansk ret, og der findes ikke nogen videre udfoldet behandling af menneskeretlige problemstillinger i de værker, som ellers beskæftiger sig med den retlige ramme for kommunale myndigheders virksomhed. Det er i den forvaltningsretlige teori indtil videre kun i forbindelse med myndigheders udøvelse af skøn, at menneskerettigheder overhovedet omtales. Det synes at være grundopfattelsen i de forvaltningsretlige værker, at menneskerettigheder bør inddrages i forbindelse med skønnet, men muligvis ikke i andre forbindelser, og der er således en vis usikkerhed om omfanget og rækkevidden af den menneskeretlige beskyttelse i denne kontekst.<sup>66 67</sup>

# KAPITEL 6

## KOMMUNERNES ORGANISERING

Denne undersøgelse handler om hjemløse borgeres rettigheder i kommunerne og vi har som nævnt valgt at fokusere på de strukturelle rammer for indsatsen.

Et tilbagevendende tema som undersøgelsens respondenter har beskrevet, er de enkelte kommuners interne organisering, den øgede specialisering i kommunerne og det svære samarbejde på tværs af kommunernes forvaltninger. Hjemløse borgeres komplekse og sammensatte problematikker kræver ofte medvirken fra flere kommunale forvaltninger samtidig, hvilket kræver samarbejde om den samlede indsats.

Problemstillingen fremhæves af respondenterne i forhold til alle undersøgelsens tre områder, der behandles i kapitel 7, 8 og 9. Vi har derfor i dette kapitel valgt at give en samlet introduktion til nogle af de problemstillinger og dilemmaer, der kan være knyttet til spørgsmålet om kommunernes interne organisering og samarbejde på tværs af forvaltningerne. Det er ikke denne undersøgelses formål at afdække og analysere kommunernes interne samarbejde i dybden, men da respondenterne løbende refererer til disse problemstillinger gives i dette kapitel en kort beskrivelse af de vanskeligheder, der kan være ved det tværgående samarbejde.



## 6.1 KOMMUNERNES ORGANISERING OG TVÆRGÅENDE SAMARBEJDE

Medmindre andet følger af lov, er det kommunerne selv der afgør, hvordan de vil organisere sig. En ekspertgruppe, der i 2013 blev nedsat til at udrede den aktive beskæftigelsesindsats, har i forhold til beskæftigelsesindsatsen blandt andet set nærmere på barrierer og udfordringer for at kunne levere en tværgående indsats i den kommunale styring og organisering. Som en del af ekspertgruppens udredning har revisions- og rådgivningsvirksomheden, Deloitte, kortlagt og analyseret en række af disse barrierer på beskæftigelsesområdet.<sup>68</sup> Rapporten slår indledningsvist fast, at velfærdsydelser i vidt omfang leveres "på tværs af flere myndigheder, der ofte har hver deres lovkompleks, arbejdsgange, norm- og proceskrav, it-understøttelse, faglighed, kultur og ansvar."<sup>69</sup>

Kommunernes valg af organisationsmodel er ifølge ekspertgruppens udredning afhængig af både interne og eksterne parametre. Interne parametre er eksempelvis budgetstyring og politiske prioriteringer mv., mens eksterne parametre er krav fra lovgivning m.v., som skal implementeres i kommunerne.<sup>70</sup> Mens de eksterne parametre er de samme for alle kommuner fører de interne forhold til, at de enkelte kommuner organiserer sig forskelligt.

Det kan derfor ikke generelt beskrives, hvordan landets 98 kommuner har organiseret indsatsen på det sociale område. Typisk er indsatsen opdelt i en socialforvaltning, en sundhedsforvaltning og en beskæftigelsesforvaltning, men ser man på kommunernes organisationsdiagrammer vil man finde, at organiseringen ofte er mere fag- eller målgruppespecifik. Eksempler på forvaltninger kan være handicap- og psykiatri, sundhed- og ældre, sundhed og omsorg, sundhed og velfærd, børn- og unge eller børn- og familie, familie og forebyggelse, arbejdsmarked og integration samt beskæftigelse og udsatte voksne. Afhængigt af kommunens størrelse og organisering i øvrigt

kan disse forvaltningsgrene både være overordnede forvaltninger med en direktør, der refererer til kommunaldirektøren og borgmesteren eller centre eller afdelinger under en overordnet forvaltning, ligesom der kan være et betydeligt antal underafdelinger. I interview til denne undersøgelse fortæller respondenterne fra Socialstyrelsen generelt om forskellen på kommunerne på det sociale område: "Det er jo vældig individuelt ude i kommunerne, om det er en lille [eller stor] kommune, taler vi XX Kommune [meget stor kommune] eller taler vi YY Kommune [meget lille kommune]. Der er stor forskel. Der er stor forskel på, hvor mange mennesker, der er involveret, hvor mange afdelinger, hvor mange forvaltningsdele."<sup>71</sup>

Det er ikke en ny problemstilling, at det kan være vanskeligt at sikre et tværgående samarbejde der giver den enkelte borger en helhedsorienteret indsats. Kommunerne har derfor gennem mange år arbejdet på at udvikle og afprøve modeller for bedre samarbejde på tværs af forvaltninger mv.<sup>72</sup> I Kommunernes Landsforenings (KL) nyeste socialpolitisk udspil, 'Fælles om fremtidens socialpolitik' fremgår også, at KL vil styrke det tværgående samarbejde om ydelser og indsats.<sup>73</sup> Af udspillet fremgår, at KL sammen med 27 kommuner arbejder på at skabe bedre sammenhæng i den samlede indsats på tværs af beskæftigelses-, social- og sundhedsområdet. Videre fremgår det, at familier eller borgere i nogle tilfælde kan have op til 10-15 kontaktpunkter i kommunen, og at det skaber et stort behov for koordination på tværs af kommunens afdelinger. Erfaringerne fra projektet er blandt andet, at der er mange forhindringer for en koordineret indsats, og at der er mange eksempler på ukoordinerede indsatser, der er svære at overskue for borgeren og modstridende mål for indsatsen.<sup>74</sup> I interview til denne undersøgelse fortæller respondenterne fra KL: "Vi arbejder jo konstant på at gøre det nemmere for borgeren at finde rundt i det kommunale system, som jo kan være komplekst."<sup>75</sup>

Andre respondenter i nærværende undersøgelse peger også på, at de forskellige forvaltninger arbejder ud fra forskellige lovgivningsmæssige rammer og har forskellige perspektiver på borgerne. En respondent fra en kommunes socialforvaltning siger om samarbejdet på tværs: "Nogle af udfordringerne handler jo også om samarbejde på tværs. Det kan være med jobcentre, det kan være med alle mulige andre. Og vi har jo forskellige perspektiver på borgeren."<sup>76</sup>

## 6.2 ØGET SPECIALISERING

Som nævnt er kommunernes organisering blandt andet styret af de krav der stilles i lovgivning m.v. Eksempelvis forudsætter lovgivningen, at alle kommuner har jobcentre og borgerservicecentre, ligesom lovgivningen i vidt omfang fastlægger de opgaver og indsatser der er forankret der. På andre områder har kommunen større organiseringsfrihed.

Social- og beskæftigelseslovgivningen er omfattende lovkomplekser, som stiller store krav til den enkelte kommune og de enkelte sagsbehandlere. Kommunerne har derfor på en lange række områder specialiseret indsatsen for at kunne imødekomme de krav, som lovgivningen stiller til sagsbehandlingen. For at sikre en ensartet, effektiv og korrekt sagsbehandling i forhold til tildelingen af de enkelte ydelser og indsatser kan det være en fordel at have medarbejdere, der er specialiseret i behandlingen af sager om en specifik ydelse eller ydelser til en specifik målgruppe. Over for hensynet til specialiseringen i sagsbehandlingen kan stå hensynet til en helhedsorienteret sagsbehandling og en – for borgeren – overskuelig adgang til at modtage hjælp og støtte.

Det er fra flere sider blevet påpeget, at specialiseringen kan skabe en fragmenteret indsats eller såkaldt "silo-tænkning", hvor hver forvaltning

arbejder ud fra egne rammer, men ikke – i samarbejde med de øvrige forvaltninger – får skabt en sammenhængende indsats.<sup>77</sup> Ankestyrelsen finder, at det generelle tværfaglige samarbejde i kommunerne er udfordret af, at forvaltningernes arbejde tager afsæt i forskellige lovgivninger, som har forskelligt sigte med indsatsen.<sup>78</sup> Dermed fremhæves, at problemerne med det tværgående samarbejde i lige så høj grad handler om en manglende sammenhæng i lovgivningen, som om kommunernes interne organisering og specialisering.

Undersøgelsens respondenter beskriver også, at den stigende specialisering i kommunerne kan give udfordringer for den sammenhængende indsats til borgerne, men kommunerespondenterne fremhæver, at man er meget bevidst om det i kommunerne og forsøger, at indrette indsatsen derefter. En kommunerespondent siger: "I erkendelse af, at vores kommunale system bliver mere og mere fragmenteret, efterhånden som alting specialiseres, så gør vi meget ud af at forsøge at være meget imødekommende over for borgere, som ikke nødvendigvis lige har behov for et eller andet de kan definere på forhånd."<sup>79</sup>

Specialiseringstendensen bliver – når det får negative konsekvenser for borgerne – beskrevet som en fragmenteret indsats, eller som 'silotænkning'. Det er dog vigtigt at huske på, at specialiseringen også handler om at sikre, at sagsbehandlere har et godt kendskab til den type sager de behandler. Specialiseringen kan således også ses som et udtryk for, at man i kommunerne forsøger at sikre, at sagsbehandlere har et godt kendskab til lovgivning og praksis og til det fagområde, de arbejder indenfor, og specialiseringen kan dermed også være med til at sikre borgernes retssikkerhed på det sociale område.

# KAPITEL 7

## SOCIALE HANDLEPLANER

### 7.1 INDLEDNING

Hjemløshed er som nævnt et komplekst problem, der ikke alene vedrører mangel på en bolig, men som ofte også er forbundet med andre sociale problemer, misbrug og psykisk sygdom. Hjemløshed kan derfor ikke nødvendigvis løses eller afhjælpes alene ved at stille en bolig til rådighed, men forudsætter ofte en bredere indsats.

Social-, sundheds- og beskæftigelseslovgivningen indeholder en bred vifte af ydelser, der kan være relevante for hjemløse. Det kan eksempelvis være stofmisbrugs- eller alkoholbehandling, støttekontaktperson, botilbud, hjælpemidler, aktivering eller anden beskæftigelsesindsats, psykiatrisk behandling mv.

Hjemløse borgeres komplekse og sammensatte problemer kræver koordinering og implementering af indsatserne, som ofte indebærer medvirken fra flere myndigheder; kommunale forvaltninger, det regionale sundhedsvæsen og statslige myndigheder som eksempelvis kriminalforsorgen.

Kommunerne er opdelt i forvaltninger, der varetager kommunens opgaver inden for den enkelte forvaltnings område. Kommunerne har i vidt omfang frihed til at organisere sig, som de vil. For at sikre en ensartet, effektiv og korrekt sagsbehandling er der tendens til øget specialisering i kommunerne, se herom ovenfor kapitel 6. Det betyder dog samtidig, at det kan være

vanskeligt at arbejde på tværs af forvaltninger, afdelinger og kontorer og sikre en helhedsorienteret sagsbehandling.

Reglerne om, hvilken kommune der skal yde hjælp til den enkelte hjemløse, kan også betyde, at én kommune har ansvaret for at yde hjælp efter serviceloven, mens en anden kommune har forpligtelsen til at yde hjælp efter den øvrige sociallovgivning, se mere herom nedenfor i kapitel 7.2.3 samt 9.2.2. Dermed kan der også være behov for at koordinere indsatsen mellem flere kommuner.

De specifikke ydelser kan i praksis også tilbydes af private organisationer som led i en generel aftale med kommunen (driftsoverenskomst). Disse organisationer kan i tillæg til de lovbestemte ydelser, der leveres efter aftale med kommunen, også tilbyde andre former for service, der ikke leveres på et lovbestemt grundlag. Det kan eksempelvis være privat drevne herberger med kommunal driftsoverenskomst i forhold til botilbudsdelene, der ud over selve botilbuddet kan have særlige sundhedsydelser tilknyttet, særlige støtte- eller rådgivningsordninger eller beskæftigelsesprojekter.

Endelig kan der være en række vigtige ydelser, der alene ydes af private på ulovbestemt grundlag, eksempelvis gældsrådgivning, der ydes af private, men som understøttes af særlige puljemidler. Indsatsen, der ydes af private aktører, hvad enten indsatsen sker på vegne af kommunen eller ej, skal ligeledes koordineres med den øvrige indsats.

Socialretten stiller krav om, at kommunerne skal yde en helhedsorienteret sagsbehandling, se mere herom nedenfor i kapitel 7.2.5. Det betyder, at kommunen ikke blot snævert skal behandle ansøgnings-sager, hvor borgeren på forhånd har defineret sit problem, og hvilken ydelse der søges

om, men at kommunen skal behandle enhver ansøgning om hjælp efter alle de muligheder, der findes i sociallovgivningen. Det er også et krav, at sagsbehandlingen skal indrettes på en måde, så borgeren kan medvirke ved behandlingen af sin sag.

Serviceovens § 141 stiller krav om, at kommunerne skal tilbyde en handleplan til personer med alvorlige sociale problemer, der ikke har eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder. Det betyder, at alle hjemløse og funktionelt hjemløse som udgangspunkt skal have tilbudt en social handleplan.

Formålet med en social handleplan er at klargøre målet med indsatsen og sikre en sammenhængende og helhedsorienteret indsats. Ydermere er sociale handleplaner med til at tydeliggøre forpligtelserne for alle involverede personer, instanser og forvaltningsgrene.

Sociale handleplaner skal også medvirke til at styrke den enkeltes indflydelse på sagsbehandlingen og styrker borgens retssikkerhed, fordi sociale handleplaner i et vist omfang kan siges at være et redskab, der konkretiserer retssikkerhedslovens grundlæggende sagsbehandlingsregler og specificerer de enkelte instansers forpligtelser i den konkrete sag.

Den sociale handleplan skal samle øvrige planer for de enkelte indsatsområder og er derfor det centrale styringsredskab for indsatsen over for den enkelte hjemløse borger.

VIVE's rapport 'Hjemløshed i Danmark 2017' viser dog, at kun omkring 30 procent af de hjemløse har en social handleplan.<sup>80</sup> Undersøgelsen viser,

at der færrest blandt de hjemløse, der har været hjemløse i mindre end tre måneder, der har en handleplan (23 procent), men at der herefter ikke er sammenhæng mellem antallet af handleplaner og varigheden af hjemløsheden. Således er det alene 33 procent af de hjemløse, som har været hjemløse i mere end to år, der har en handleplan.<sup>81</sup>

I Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse borgere fra 2017 svarer 62 procent af kommunerne, at de typisk tilbyder en handleplan, når den hjemløse har tilknytning til et herberg eller et krisecenter. Kun 37 procent af kommunerne svarer, at de typisk tilbyder en handleplan både til hjemløse med ophold på herberg eller krisecenter og til hjemløse, som ikke opholder sig på disse.<sup>82</sup>

Rigsrevisionen har i 2013 gennemført en undersøgelse af myndighedernes samlede indsats over for hjemløse og undersøgte i den forbindelse 49 hjemløses sager i 5 kommuner. Kun 15 af de 49 var blevet tilbudt en social handleplan, og kun 5 havde fået udarbejdet en handleplan.<sup>83</sup>

SFI har i en undersøgelse fra 2015 af livet på hjemløseboformerne spurgt 185 hjemløse, om de havde en handleplan. 23 procent af de hjemløse svarede, at de havde en handleplan, mens 36 procent svarede, at de ikke havde en handleplan og ikke var blevet tilbudt én. 39 procent af de adspurgte hjemløse vidste ikke, hvad en handleplan var, mens 2 procent svarede, at de havde fået tilbudt en handleplan, men ikke havde taget imod tilbuddet.<sup>84</sup>

Dette kapitel undersøger det nærmere indhold af kommunernes forpligtelser i forbindelse med udarbejdelse af handleplaner samt eventuelle barrierer for udarbejdelse af sociale handleplaner for hjemløse borgere.



## 7.2 DEN LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMME

### 7.2.1 SOCIALE HANDLEPLANER FOR HJEMLØSE

Siden ikrafttræden 1. januar 1998, har serviceloven haft en bestemmelse om udarbejdelse af en plan for indsatsen over for personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller personer med alvorlige sociale problemer. Før kommunalreformen fremgik det af bestemmelsen, at kommunalbestyrelsen eller amtskommunen havde pligt til at udarbejde handleplaner, jf. den dagældende servicelovs § 111.<sup>85</sup> Denne bestemmelse videreførte vejledende regler om handleplaner for blandt andet stofmisbrugs- og hjemløseområdet. Af den dagældende vejledning på området fremgik, at arbejdet med handleplaner af den grund var mere eller mindre indarbejdede rutiner.<sup>86</sup>

I dag er det servicelovens § 141, der regulerer anvendelsen af sociale handleplaner. Bestemmelsen er opdelt på den måde, at stk. 1 angiver, at kommunen, når der ydes en række særlige ydelser, skal skønne, om det er hensigtsmæssigt at udarbejde en handleplan for indsatsen. Bestemmelsens stk. 2 angiver målgruppen for obligatorisk tilbud om handleplaner, dvs. hvem kommunen er forpligtet til at tilbyde en social handleplan.

I henhold til serviceloven § 141, stk. 2, nr. 2, er kommunerne forpligtede til at tilbyde sociale handleplaner til personer med alvorlige sociale problemer, der ikke har eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder.

Bestemmelsen har særlig fokus på det forhold, at den pågældende ikke har en bolig eller kun kan opholde sig i sin egen bolig med betydelig

støtte. Hjemløse, herunder funktionelt hjemløse, er dermed omfattet af personkredsen, som kommunerne som udgangspunkt er forpligtede til at tilbyde en social handleplan.

Af Vejledning nr. 12 af 15. februar 2011 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven) fremgår da også, at hjemløse omfattes af persongruppen, for hvem det som udgangspunkt er obligatorisk at tilbyde handleplan, jf. pkt. 124. Det fremgår, at "[p]å hjemløseområdet er udarbejdelse af handleplaner og koordinering af indsatserne særligt relevant, da der er tale om en mobil gruppe med ustabile boligforhold. Gruppens sammensatte problemer nødvendiggør ofte medvirken fra andre myndigheder og forvaltningsgrene, behandlingssystemet, kriminalforsorgen mv. for at kunne tilvejebringe de rette tilbud."<sup>87</sup>

Af servicelovens § 141, stk. 3, fremgår, at handleplanen skal angive følgende:

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

Af vejledningen fremgår blandt andet, at "[e]n sådan koordineret indsats er specielt vigtigt, når også andre forvaltningsgrene, som fx psykiatriske sygehusafdelinger og distriktpsychiatrien, eller andre myndigheder, som fx

kriminalforsorgen, kommer ind i billedet. Det er derfor i den forberedende fase vigtigt at få kortlagt, hvilke myndigheder der dels allerede er inddraget i forhold til borgeren, og hvilke det vil være relevant at inddrage.”

Af vejledningen fremgår det endvidere, at baggrunden for kravet om at udarbejde en handleplan er at klargøre målet med indsatsen, at sikre en sammenhængende og helhedsorienteret indsats og at tydeliggøre forpligtelsen for alle involverede personer, instanser og forvaltningsgrene.

Af servicelovens § 141, stk. 4, fremgår, at handleplanen bør udarbejdes ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne. Ifølge vejledningen skal udarbejdelsen af handleplaner bidrage til at styrke borgerens indflydelse på sagsbehandlingen.<sup>88</sup> Videre fremgår det, at "[e]n handleplan danner rammen for en samarbejdsproces med borgeren, hvor mål for indsatsen kan afstemmes med borgerens ønsker og forudsætninger for nærmere at kunne fastlægge de konkrete tilbud. For at skræddersy en helhedsorienteret indsats til den enkelte må der, hvor der ud over kommunalbestyrelsens egne tilbud, er behov for medvirken fra andre myndigheder, ske en koordinering med disse.”

Det fremgår videre af vejledningen, at øvrige planer eller handleplaner, som opholdsplaner på botilbud eller særlige jobplaner på jobcentre mv. ikke kan erstatte en handleplan efter servicelovens § 141, men vil kunne indgå som delelementer i handleplanen.<sup>89</sup>

Af servicelovens § 141, stk. 5, fremgår, at de relevante dele af handleplanen skal udleveres til bo- og behandlingstilbud, når der som led i planen visiteres til sådanne tilbud.

Ud over ovenstående om formålet med sociale handleplaner og den ikke-udtømmende opstilling af, hvad handleplanen skal angive, er der ikke nogen lovgivningsmæssige krav til selve udformningen af handleplanerne. Kommunerne fastlægger derfor selv formen samt rammerne for udarbejdelsen og anvendelsen af handleplanerne, men er forpligtede til at indhente alle relevante oplysninger, der kan føre til en helhedsorienteret plan.<sup>90</sup>

Krav om en helhedsorienteret sagsbehandling og om inddragelse af borgeren findes i øvrigt i de almindelige sagsbehandlingsregler på det sociale område, jf. nedenfor kapitel 7.2.4 og 7.2.5.

Dermed skal den sociale handleplan – for målgruppen af de obligatoriske handleplaner – både ses som det centrale styringsredskab og det konkrete værktøj, der skal sikre opfyldelsen af kommunernes almindelige forpligtelser til at foretage en helhedsorienteret og sammenhængende sagsbehandling og indsats mv., og som en udvidet forpligtelse til at koordinere indsatsen på tværs af kommunens forvaltninger og med øvrige myndigheder.

Det fremgår samtidig af vejledningen, at handleplanen skaber et grundlag for en systematisk evaluering af indsatsen og et udgangspunkt for kvalitetssikring af indsatserne.<sup>91</sup> Af servicelovens § 148, stk. 2, fremgår, at kommunen med ansvar efter serviceloven løbende skal følge de enkelte sager for at sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål, herunder at kommunen skal være opmærksom på, om der er behov for at yde andre former for hjælp, og at opfølgningen skal ske ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

Tidligere synes retssikkerhedsmæssige hensyn tillige at have været et af de bærende hensyn for forpligtelsen til at udarbejde sociale handleplaner.

Af den tidligere vejledning til serviceloven (1998) fremgik således, at kravet om udarbejdelse af handleplaner var et bidrag til at øge retssikkerheden for borgerne ved at tydeliggøre, hvilke forpligtelser de enkelte myndigheder har, samt styrke sagsbehandlingen ved, at myndighederne skal beskrive indholdet af den tildelte ydelse. Det fremgik, at en sådan specifikation i tilfælde af en efterfølgende klagesag kunne skabe et bedre grundlag for ankemyndighedernes prøvelse af, om kommunen eller amtskommunen levede op til de krav, der var angivet i planen.<sup>92</sup> Den gældende vejledning vægter ikke på samme måde de retssikkerhedsmæssige hensyn ved udarbejdelsen af handleplaner, men fokuserer mere på, at handleplanerne danner grundlag for en systematisk evaluering og kvalitetssikring af indsatsen samt styrker borgerens indflydelse på sagsbehandlingen.

### 7.2.2. KRAV OM PLANER FOR INDSATSEN

Socialretten indeholder ud over servicelovens § 141 om sociale handleplaner også en række andre bestemmelser om, hvornår kommunerne skal udarbejde planer for den individuelle indsats for en borger.

De øvrige planer, udredninger mv., der udarbejdes i forbindelse med botilbud, stofmisbrugsbehandling, beskæftigelsesindsats mv., skal inddrages som delelementer i den samlede § 141-handleplan og kan ikke erstatte denne.<sup>93</sup>

Af retssikkerhedslovens §§ 6 og 7 fremgår, at kommunen, hvis det vurderes, at en borger vil have behov for at få hjælp i længere tid, tidligt i forløbet skal tilstræbe at tilrettelægge hjælpen ud fra en samlet vurdering af borgerens situation og behov på længere sigt. Dette kaldes en førstegangsvurdering, og den skal foretages senest otte uger efter borgerens første henvendelse om løbende hjælp.<sup>94</sup>

Der findes også krav om udarbejdelse af planer, der knytter sig til specifikke ydelser. Eksempelvis findes der i beskæftigelsesindsatslovens kapitel 7 krav til udarbejdelse af planer for kontaktførelse i forhold til beskæftigelsesindsatsen (jobplan), i servicelovens § 12 a findes regler om handleplaner til voksne udsat for æresrelaterede konflikter, i servicelovens § 54 findes regler om udarbejdelse af plan for støtten til forældre for anbragte børn, og servicelovens § 68 indeholder regler om handleplan for efterværn til tidligere anbragte unge.

Selv om det ikke direkte fremgår af lovbestemmelserne, forudsættes det endvidere, at der udarbejdes planer for specifikke ydelser, eksempelvis en opholdsplan for ophold på herberg eller forsorgshjem efter serviceloven § 110, en behandlingsplan for stofmisbrugsbehandling efter servicelovens § 101, en behandlings-/opholdsplan for midlertidigt ophold på § 107-boform (døgnbehandlingssteder mv.). Af Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven) fremgår eksempelvis, at der ved indskrivning på herberg sædvanlig vis skal udarbejdes en opholdsplan, der skal koordineres med og indgå i kommunens sociale handleplan efter servicelovens § 141 og med jobplanen efter beskæftigelsesindsatsloven.<sup>95</sup>

### **7.2.3 HVILKEN KOMMUNE SKAL UDARBEJDE HANDLEPLANEN?**

Retssikkerhedslovens §§ 9-9 b regulerer, hvilken kommune, der skal yde en borger hjælp og støtte efter sociallovgivningen.

Af retssikkerhedslovens § 9, stk. 1, fremgår, at det er en borgers opholdskommune, der som udgangspunkt skal yde hjælp efter sociallovgivningen og dermed er handlekommune. Opholdskommunen er den kommune,

hvor borgeren har sin bopæl eller sædvanligvis opholder sig, jf. § 9, stk. 2. Den sociale handleplan skal dermed som hovedregel udarbejdes af den hjemløses opholdskommune.

Når en hjemløs borger tager ophold i et botilbud efter servicelovens § 110 (forsorgshjem/herberg) eller øvrige botilbud i en anden kommune, bevarer den oprindelige kommune imidlertid handlekommuneansvaret i forhold til serviceloven, jf. retssikkerhedslovens § 9, stk. 7. Handlekommuneansvaret i forhold til hjælp efter den øvrige sociallovgivning følger de almindelige regler, og den kommune, hvor herberget er beliggende, vil derfor ofte efter en kortere periode være handlekommune i forhold til de øvrige ydelser.

Da handleplansforpligtelsen findes i serviceloven, bevarer den oprindelige kommune ansvaret for at udarbejde en social handleplan for borgere, der opholder sig på herberger i andre kommuner. Det samme gælder for andre ydelser i serviceloven, eksempelvis stofmisbrugsbehandling (§ 101), støttekontaktperson (§ 99), døgnbehandlingstilbud (§ 107) og længerevarende botilbud (§ 108).

Ydelser efter anden lovgivning følger hovedreglen om, at opholdskommunen er handlekommune. Det drejer sig blandt andet om forsørgelsesydelser som kontanthjælp mv. og enkeltydelser, beskæftigelsesindsats som eksempelvis ressourceforløb, aktivering, revalidering og fleksjob samt boligstøtte mv.

Den oprindelige kommune skal således udarbejde den sociale handleplan for hjemløse, der opholder sig på herberger i andre kommuner. Det betyder, at indsatsen ofte vil skulle koordineres mellem de to kommuner, og at handleplans- og dermed koordinationsansvaret ligger i den oprindelige kommune.

Se kapitel 9 for en nærmere gennemgang af reglerne om, hvilken kommune der er opholds- og handlekommune, og øvrige problemstillinger, der knytter sig hertil.

#### 7.2.4 DIALOGPRINCIPPET

Af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven) § 1, nr. 1 fremgår, at formålet med loven blandt andet er, at sikre borgernes rettigheder og indflydelse, når kommunerne behandler sociale sager.

Retssikkerhedslovens § 4 stiller krav om, at borgeren i sociale sager skal kunne medvirke ved behandlingen af sin sag, og at kommunen skal indrette sagsbehandlingen på en måde, så borgeren har mulighed for at medvirke.

Dialogprincippet i § 4 er en udvidelse af de almindelige forvaltningsretlige regler om partshøring, partsrepræsentation og partsaktindsigt. Kommunens forpligtelser i sociale sager er efter retssikkerhedsloven betydeligt bredere end inden for den almindelige forvaltningsret, om end forpligtelsen også er mindre konkretiseret.<sup>96</sup>

Dialogprincippet medfører, at sagsbehandlingen skal udtrykke respekt for borgerens opfattelse af sin egen situation, og at kommunen er forpligtet til at lytte til borgerens ønsker. De faglige og juridiske overvejelser, kommunen gør sig, skal derfor fremlægges for borgeren, så denne ud fra sin egen opfattelse af sin situation kan argumentere for de rette løsninger.<sup>97</sup> Kommunens beslutningsproces skal være åben og gennemskelig for borgeren. Dialogprincippet forudsætter en god personlig relation mellem borger og myndigheder, hvilket indebærer, at borgeren bør have én eller få sagsbehandlere, og at kommunikationen i en vis udstrækning skal



have personlig karakter. Det betyder også, at der i tilfælde af mistillid mellem borger og sagsbehandler, inden for rimelighedens grænser, bør gives mulighed for skift af sagsbehandler. Borgeren skal forholdsvis ubesværet kunne få sin sagsbehandler i tale, og forvaltningens arbejde skal indrettes, så borgeren kan deltage aktivt. Sagsbehandleren bør have en vis beslutningskompetence, så man kan forhandle eller mægle sig frem til resultater, som borgeren kan tilslutte sig.<sup>98</sup>

Dialogprincippet gælder generelt i sociale sager og dermed også i forhold til tilbud om og ved udarbejdelse af sociale handleplaner. Dialogprincippet stiller dermed visse krav til, hvordan kommunerne skal arbejde med de sociale handleplaner, ligesom de sociale handleplaner kan ses som det konkrete værktøj, der skal sikre opfyldelsen af selv samme princip. Af Vejledning nr. 12 af 15. februar 2011 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), der blandt andet uddyber kommunernes forpligtelse til at udarbejde sociale handleplaner, fremgår således, at den sociale handleplan danner rammen om en samarbejdsproces med borgeren, hvor mål kan afstemmes med borgerens ønsker og forudsætninger for nærmere at kunne fastlægge de konkrete tilbud.<sup>99</sup>

### **7.2 5 HELHEDSPRINCIPPET**

Af retssikkerhedslovens § 1, nr. 3 fremgår, at formålet med loven blandt andet er at fremhæve, at de sociale myndigheder har pligt til at tilrettelægge en tidlig helhedsorienteret hjælp.

Retssikkerhedslovens § 5 stiller krav om, at kommunen behandler enhver ansøgning om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning. Kommunen skal også være opmærksom

på, om der kan søges hjælp efter anden lovgivning eller hos andre myndigheder.

Der er tale om en særdeles bred forpligtelse til at sikre, at kommunen ikke blot yder hjælp efter en enkelt bestemmelse eller en enkelt ansøgning, men at kommunen undersøger den pågældendes problemer og i bredeste forstand leder efter løsninger, både i socialretten og kommunens øvrige tilbud, samt efter anden lovgivning og hos andre myndigheder.

Bestemmelsen suppleres blandt andet af reglerne om udarbejdelse af planer for indsatsen, herunder servicelovens § 141 om sociale handleplaner.<sup>100</sup>

Helhedsprincippet indebærer en udvidet vejledningsforpligtelse i sociale sager, der også omfatter personer, der ikke formelt har søgt om hjælp.<sup>101</sup> En hjemløs borger, der via selvmøderprincippet optages på et herberg, vil således – uanset at denne ikke selv har henvendt sig direkte til kommunens socialforvaltning – skulle kontaktes med henblik på en afklaring af, om vedkommende har behov for anden hjælp og støtte end det midlertidige botilbud.

Helhedsprincippet gælder generelt i sociale sager og dermed også i forhold til tilbud om og under udarbejdelsen af sociale handleplaner. Den udvidede vejledningsforpligtelse, der også omfatter borgere, der ikke selv direkte har ansøgt om en specifik ydelse, kombineret med forpligtelsen til at tilbyde sociale handleplaner efter servicelovens § 141, giver kommunen en vis initiativpligt, når de har kendskab til borgere, der er omfattet af målgruppen for obligatoriske tilbud om handleplaner.

De sociale handleplaner kan endvidere ses som det konkrete værktøj, der i komplekse sager skal sikre opfyldelsen af helhedsprincippet i den konkrete sagsbehandling.

### 7.3 SOCIALE HANDLEPLANER SOM GARANT FOR EN HELHEDSORIENTERET INDSATS

Formålet med en social handleplan er som nævnt at klargøre målet med indsatsen og sikre en sammenhængende og helhedsorienteret indsats. Ydermere er sociale handleplaner med til at tydeliggøre forpligtelsen for alle involverede personer, instanser og forvaltningsgrene.

Som ovenfor nævnt er der ikke nogen lovgivningsmæssige krav til selve udformningen af handleplanerne. Kommunerne fastlægger derfor i vidt omfang selv formen og tilrettelægger, hvordan de vil arbejde med handleplanerne.

Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse borgere viser, at kommunerne har meget forskellig praksis for arbejdet med handleplaner.<sup>102</sup>

Respondenterne i denne undersøgelse peger enten direkte eller indirekte på det samme. Blandt andet fremhæver Socialstyrelsen, at kommunerne er meget forskellige både størrelsesmæssigt og geografisk, og at der allerede af den grund er stor forskel på, hvordan man arbejder. I undersøgelsen har vi interviewet repræsentanter fra fire forskellige kommuner, og interviewene viser, at der heller ikke i disse kommuner er en ensartet tilgang. Disse interviews synes også at illustrere, at der er forskellige opfattelser af, hvad en handleplan er og skal bruges til, samt om handleplanen som redskab til koordinering af indsatsen er et godt redskab.

Det er ikke muligt på baggrund af denne undersøgelse nærmere at beskrive, hvordan landets 98 kommuner i praksis arbejder med handleplaner. Respondenterne i undersøgelsen giver imidlertid en række eksempler på deres erfaringer med handleplansredskabet, ligesom de peger på en række

barrierer for udarbejdelsen af handleplaner og årsager til, hvorfor disse ikke udarbejdes i det omfang, lovgivningen forudsætter.

De fleste respondenter synes at være enige om, at der er plads til forbedringer i kommunernes arbejde med handleplaner. Årsagerne til, at handleplanerne kun udarbejdes i så begrænset omfang, synes at være forskellige, afhængig af hvem man spørger.

### **7.3.1 KENDSKAB OG HOLDNINGER TIL SOCIALE HANDLEPLANER I KOMMUNERNE**

Det viser sig ved flere af de interviews, som instituttet har foretaget, at ikke alle de ansvarlige nøglepersoner i kommunerne mener, at § 141-handleplaner er et godt redskab til at skabe en sammenhængende indsats for den enkelte hjemløse.

Det viser sig imidlertid også ved flere af disse interviews, at der er en del uklarhed om, hvad en handleplan skal bruges til, hvilken rolle handleplanen er tiltænkt, hvilke forpligtelser der ligger i servicelovens handleplansbestemmelse, og hvad en handleplan skal indeholde.

En kommunerespondent, der ikke synes, handleplanen er et brugbart redskab, fremhæver eksempelvis, at "(...) lige præcis for hjemløse synes jeg måske ikke, handleplanerne er noget specielt godt redskab. Fordi deres liv er mere komplekst, rodet kunne man også sige, varieret, jeg ved ikke, hvad jeg skal kalde det, og handleplanen er en skabelon. (...) [E]n skabelon virker jo kun i den udstrækning, der også er et fornuftigt indhold i den. Og det fornuftige indhold, det står ikke altid i en skabelon. (...) [A]ltså en handleplan er ikke en mirakelkur. Det er langt vigtigere, at man får en god kontakt med borgeren og får givet den rigtige råd og vejledning og får lyttet til, hvad

borgeren gerne vil. Og så er det praktisk at have et sted at skrive det ned, og det kan man i en handleplan.”<sup>103</sup>

Flere af kommunerespondenterne synes primært at betragte handleplanen som en skabelon, der skal udfyldes, altså en mere administrativ opgave, hvor indsatsen nedfældes eller dokumenteres, end et egentligt styringsredskab for indsatsen.

Når handleplanen mere betragtes som en skabelon eller et dokumentationsredskab, bliver den manglende udarbejdelse af handleplaner primært set som manglende opfyldelse af et dokumentationskrav, der derimod ikke siger noget om, hvorvidt kommunen leverer en helhedsorienteret og sammenhængende indsats for den enkelte hjemløse. ”Ved du hvad, jeg har det lidt sådan med handleplaner, at man får svar, som man spørger. Altså fordi når man spørger om handleplaner i henhold til § 141, så tænker man sædvanligvis på en skabelon, der hedder § 141-handleplan, og får vi nu lavet den. (...) Det betyder ikke nødvendigvis, at de ikke får råd og vejledning. Men hvis rådgiverne bliver spurgt, om de udarbejder en handleplan, så siger de kun ja, hvis der er en formel skriftlig handleplan.”<sup>104</sup>

Kommunen benytter sig imidlertid af sociale handleplaner i forbindelse med visitation til visse ydelser, hvor sagsbehandleren i socialforvaltningen og borgeren har en tæt kontakt. ”[D]et vil også være sådan, at hvis en rådgiver har kontakt med en hjemløs borger, som har behov for at komme til at bo i et bofællesskab (...) eller boform, § 107, eller har behov for bostøtte, § 85, så er der sådan en mere kontinuerlig kontakt, og så laver man også en handleplan, inden man visiterer til det. Men for alle de andre borgeres vedkommende der er det helt væsentlige, om de får den råd og vejledning, de har brug for, for at komme videre.”<sup>105</sup> Det kunne tyde på, at handleplanen også bliver brugt

som et redskab, der anvendes i forbindelse med visitation til de ydelser, som socialforvaltningen visiterer til, mens man i andre tilfælde henviser til kommunens øvrige tilbud uden at udarbejde en handleplan. Servicelovens § 85 anvendes blandt andet til at visitere til de bostøttemetoder, der er en del af Hjemløsestrategien.

En myndighedsrespondent mener, at der er forskel på, hvordan handleplanerne bruges i praksis, og hvilken rolle handleplanerne er tiltænkt. "Men igen altså sagt lidt forsigtigt så tror jeg ikke, at handleplanerne har den styringskraft, som de oprindeligt var blevet tiltænkt i vores felt. Og jeg tror også, at det vil også på en eller anden måde være svært at opnå."<sup>106</sup>

En anden kommunerespondent refererede til voksendredningsundersøgelser og herbergernes opholdsplaner. Kommunen har et opsøgende team, men det er kommunens handicap- og psykiatريفorvaltning, der har myndighedsansvaret. Det opsøgende team udarbejder ikke handleplaner, men etablerer kontakten til de øvrige forvaltninger, der anvender voksendredningsmetoden i forbindelse med tildeling af ydelser. Det opsøgende team synes ikke at have hørt om § 141-handleplaner uafhængigt af en voksendredning. "Men det er faktisk sådan, så når man nu er på forsorgshjem fx, så plejer de at lave det, man kalder en form for handleplan det pågældende sted, som man så tager en snak med den kommune, hvor borgeren hører til. Fordi vi formoder jo, at den borger, der er på forsorgshjem, jo kommer tilbage igen til kommunen. Og man kan jo kun følge op på det i det øjeblik, at borgeren kommer tilbage, eller hvis man ved, at nu er der måske en lejlighed, der venter, og hvis der er en lejlighed, der venter, så er det jo så handicap og psykiatri, der skal følge videre op på handleplanen og lave det, de kalder for en voksendredningsundersøgelse. Det er sådan et specielt instrument, der så munder ud i det, man kalder for en handleplan, hvor der er nogle målsætninger. Jeg tror, det er 3. Vi har sådan et

skema. Så der er jo en handleplan. Altså rent automatisk der får de borgere, der er en del af handicap og psykiatri, en handleplan.”<sup>107</sup>

Det daværende Social- og Integrationsministriet og Kommunernes Landsforening har udarbejdet en metode til sagsbehandling og udredning på handicap- og udsatte vokseområdet som kaldes ”Voksenudredningsmetoden”.<sup>108</sup>

Socialstyrelsen har i samarbejde med det daværende Social- og Integrationsministriet og Kommunernes Landsforening udarbejdet en metodehåndbog til voksenudredningsmetoden.<sup>109</sup>

Heraf fremgår, at metoden har fokus på at understøtte en systematisk udredning af borgerens behov og på at tilrettelægge en effektiv sagsbehandling med henblik på at skabe grundlaget for en sammenhængende og helhedsorienteret indsats med borgeren i centrum. Udover udredning omfatter metoden også en række redskaber, som skal understøtte sagsbehandleren i de øvrige dele af sagsbehandlingen, fx handleplanen, indstillingen, afgørelsen, bestillingen af ydelsen og opfølgning.<sup>110</sup>

Voksenudredningsmetoden bygger på enkeltsags-princippet, der er defineret som en ”myndighedssag, der samler alle sagsinformationer, som ligger til grund for én afgørelse. En sag er således knyttet op på en afgørelse. Når der tales om en persons samlede sager (enkeltsager), kaldes dette for ’samlesag’. Dette for at kunne skelne den enkelte ansøgning/afgørelse fra samlingen af ansøgninger/afgørelser i relation til en borger.”<sup>111</sup>

Metoden er bygget op om faserne i sagsbehandlingen på handicap- og udsatte vokseområdet, som sagsåbning, sagsoplysning, sagsvurdering, afgørelse, bestilling af indsats og sagsopfølgning.<sup>112</sup>

Voksenudredningsmetoden fokuserer i forhold til handleplanen særligt på at opstille formål og målsætninger med indsatsen. I det eksempel der fremgår af metodehåndbogen ses, at dette primært vedrører formål og målsætninger for den konkrete ydelse der foretages visitation til, mens øvrige indsatser fra andre instanser kan noteres i et felt om "andre særlige forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler m.v.", ligesom en eventuelt koordinerende sagsbehandler med samlet ansvar for indsatsen kan noteres.<sup>113</sup>

Idet metoden er bygget op om enkeltsagsprincippet, synes metoden at understøtte en praksis, hvor den sociale handleplan primært bliver et visitationsværktøj ved tildelingen af enkelte ydelser snarere end det centrale styringsredskab for den samlede indsats.

En tredje kommunerespondent peger på, at handleplanerne er utilstrækkelige, fordi de anses som et samarbejdsinstrument mellem myndighed og borger, men ikke som et anvendeligt redskab til at samarbejde på tværs i kommunen. Ifølge respondenterne er hjemløses situation for kompleks, og der er for mange forvaltninger og myndigheder med forskellige tilgange inde over til, at en § 141-handleplan giver et godt grundlag for samarbejde på tværs.<sup>114</sup>

"Fordi den er ikke tværgående. Det her, det er servicelov. (...) [D]er er jo beskæftigelse, der er sygehuslov, der er, jamen vi har jo alle sammen et eller andet, vi banker borgeren i hovedet med. (...) Men hvordan får vi det koblet sammen, så det giver mening og et flow i borgerens liv, så man ikke bare skal møde op til nogle krav, som man alligevel ikke kan leve op til, og hvem er det, der følger borgeren undervejs og understøtter? Altså, ja, der er mange detaljer i det, mere end den der [handleplan]. Jeg har set mange



141-handleplaner. Altså hvis det kun bliver papir, og det ikke bliver opfølgning og metode og redskaber, så er vi lige vidt efter min opfattelse.”<sup>115</sup>

Da man i denne kommune ikke ser handleplanen som et godt redskab for tværgående samarbejde, har kommunen i stedet besluttet at udvikle et fælles værktøj, en såkaldt 'borgerplan', som alle forvaltninger i kommunen skal være fortrolige med. Den fælles borgerplan skal koordinere de forskellige lovgivningsmæssige krav og tilgange til borgeren, der stilles fra de forskellige forvaltninger i kommunen.<sup>116</sup> Tilsvarende eksempler på, at der anvendes andre former for planer, der på mange måder minder om sociale handleplaner, kendes også fra andre kommuner. I Rambøll og SFI's evaluering af et implementeringsprojekt af Hjemløsestrategien nævnes to kommuner, der i stedet for sociale handleplaner anvender henholdsvis 'strategi- og aktivitetsplaner' og 'indsatsplaner', fordi man ikke anser handleplanen for et godt redskab.<sup>117</sup>

### 7.3.2 HJEMLØSES SYN PÅ HANDLEPLANER

Der kan være en række grunde til, at sociale handleplaner ikke bliver udarbejdet. Vi har ovenfor set nærmere på kommunale medarbejders holdninger og kendskab til de sociale handleplaner. Andre årsager kan bunde i forhold hos de hjemløse borgere. Der kan både være tale om, at de hjemløse ikke ved, hvad en handleplan er, eller af forskellige årsager ikke ønsker en handleplan.

Kommunerne er forpligtede til at tilbyde hjemløse borgere med alvorlige sociale problemer en social handleplan, men det er op til borgeren, om denne vil tage imod dette tilbud. Af Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse borgere fremgår, at 37 procent af kommunerne svarer, at de oplever udfordringer med at

motivere hjemløse til at få udarbejdet § 141-handleplaner. Omvendt svarer 63 procent af kommunerne dog, at de ikke oplever problemer med dette.<sup>118</sup>

SFI har i en undersøgelse af livet på hjemløseboformerne spurgt 185 hjemløse, om de havde en handleplan. 23 procent af de hjemløse svarede, at de havde en handleplan, mens 36 procent svarede, at de ikke havde en handleplan og ikke var blevet tilbudt én. 39 procent af de adspurgte hjemløse vidste ikke, hvad en handleplan var, mens 2 procent svarede, at de havde fået tilbudt en handleplan, men ikke havde taget imod tilbuddet.<sup>119</sup> SFI påpeger, at der godt kan være respondenter, der ikke ved, hvad en handleplan er, der dog alligevel har en handleplan, men at det store antal, der ikke ved, hvad en handleplan er, under alle omstændigheder tyder på, at handleplanen ikke spiller en særlig aktiv rolle i indsatsen.<sup>120</sup>

Flere af respondenterne i denne undersøgelse fremhæver også, at mange hjemløse ikke kender til de sociale handleplaner. En respondent udtrykker det således: "[D]er er jo masser [af hjemløse], der aldrig har hørt om det og ikke ved, hvad en handleplan er."<sup>121</sup> Som det fremgår nedenfor i kapitel 7.3.3, kan de mange forskellige planer for indsatsen på henholdsvis social- og beskæftigelsesområdet også gøre det vanskeligt for de hjemløse at overskue, om de har fået tilbudt en social handleplan efter serviceloven.

Flere respondenter fra både kommuner og interesseorganisationer peger også på, at de hjemløses manglende kendskab til § 141-handleplanerne er en medvirkende årsag til, at handleplanerne ikke udarbejdes i det omfang, det er tiltænkt i lovgivningen. Nogle respondenter fremhæver de hjemløses manglende viden om, hvad en handleplan er som en årsag til, at nogle takker nej til en handleplan eller ikke selv efterspørger handleplaner hos deres kommune. Nogle respondenter peger på en del hjemløses mistillid

til kommunerne og på psykisk sygdom og misbrug som årsager til, at nogle hjemløse ikke kan overskue at få udarbejdet en handleplan, mens andre respondenter peger på, at kommunernes formidling til de hjemløse og kommunernes måde at arbejde med handleplansredskabet som årsager til, at hjemløse ikke får udarbejdet handleplaner.

En myndighedsrespondent mener, at der kan være mange årsager til, at hjemløse takker nej til en handleplan, og at det blandt andet kan være, at de hjemløse er systemtrætte eller "resistente" over for sagsbehandleren.<sup>122</sup> Flere respondenter peger på, at en del hjemløses manglende tillid til kommunerne spiller ind, og at et tilbud om en handleplan kan opleves som – eller reelt kan medføre – flere krav til den hjemløse borger. Dermed kan tilbuddet om en handleplan opleves som mindre attraktivt. Det er en problemstilling, som Socialstyrelsen i sit arbejde med kommunerne er bevidst om. "Så det er jo også et langt træk i forhold til at gøre borgerne trygge i det her med, at det er faktisk okay at have den handleplan. (...) Der er faktisk nogle borgere, der er bange for det her."<sup>123</sup>

Tre af de seks hjemløse respondenter i denne undersøgelse fortalte, at de ikke havde handleplaner. De kom fra tre forskellige kommuner og boede alle på samme herberg. De kendte ikke til handleplaner som begreb eller redskab og var ikke blevet tilbudt en handleplan af deres respektive kommuner. De havde boet henholdsvis 14 dage, 4 måneder og omkring 1 år på herberget på tidspunktet for interviewet. De oplevede alle stor usikkerhed om fremtiden og frustration over at stå meget alene. De havde kun sporadisk kontakt til hjemkommunerne. De angav alle tre, at de havde behov for en samlet plan, og at de meget gerne ville have en sådan plan. "Så kommer man bare ingen vegne, og så er det så der, man har brug for, at der ligesom er en, der siger: Prøv at høre her, det kan godt være, du er hjemløs, men vi skal sgu nok få dig

på rette køl igen. Nu vil vi lige hjælpe dig på rette vej. Det kunne være rart. At der var nogen, der kontaktede en, og ligesom siger: Nu vil vi gerne være med til at hjælpe dig.”<sup>124</sup> De tre øvrige hjemløse respondenter angav alle at have en handleplan. Den ene respondent var dog meget utilfreds med denne og følte ikke, at han havde været involveret ret meget i udarbejdelsen af planen.<sup>125</sup> Der syntes i øvrigt at være en del forvirring blandt de hjemløse respondenter om de mange forskellige planer for indsatsen på henholdsvis social- og beskæftigelsesområdet, se nærmere kapitel 7.3.3.

En respondent fra Gadejuristen mener, at spørgsmålet om, hvorvidt de hjemløse siger nej til en handleplan, også handler om, hvordan handleplanerne bruges i kommunerne, og hvordan det formidles til de hjemløse. ”Og brugerne gider jo heller ikke, siger de [kommunerne] så. Altså de gider ikke engang have den. Nej. Men har du husket at forklare, hvad en handleplan er og hvad den kan bruges til? (...) En ting er at handleplanen er et styringsredskab, men det er jo også et retssikkerhedsværktøj. Altså det er jo nogle krav, du har til din kommune, de er nedfældet her. Men det var bare slet ikke sådan, brugerne tænkte om det. De tænkte om det som noget forfærdeligt og noget med, hvad de selv alt sammen skulle vurdere og gøre – hvad kan du gøre for din kommune (...) som kontrol og krav. (...) Og det var først, når de var færdige med at tale, jeg sagde: Jamen det er jo lige omvendt. Det er dig, der får styr på din kommune. Det er din kontakt med din kommune. Sådan havde de aldrig tænkt over det. Aldrig. Så spørgsmålet er også, hvordan det her overhovedet er formidlet, hvordan vejleder kommunerne svært udsatte mennesker om handleplanen?”<sup>126</sup>

Respondenten peger således både på spørgsmålet om, hvordan handleplanen bruges i kommunerne, og på, hvordan tilbuddet om handleplan formidles. Hvis en handleplan fokuserer på, hvad den hjemløse selv skal gøre for at løse sine sociale problemer og bringe sig ud af hjemløshed, er

den måske mindre attraktiv, end hvis den fokuserer på, hvilke myndigheder der har ansvaret for de forskellige dele af indsatsen. I Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse gengives fra et interview med en kommunal sagsbehandler, hvordan de hjemløse kan opleve handleplanen, hvis den tager udgangspunkt i, hvad den hjemløse selv skal skabe af forandringer i sit liv, snarere end at være en plan over myndighedsindsatsen: "For nogle borgere så har de oplevet igennem et langt liv, at de har haft 10.000 målsætninger, og de har ikke levet op til en eneste en af dem. Og nu får de så tre nye mål, som de heller ikke kan leve op til."<sup>127</sup>

I alle indsatser arbejdes der med et formål, konkrete mål for indsatsen og eventuelt delmål. Det er dog vigtigt, at målsætningerne er realistiske og ikke primært fokuserer på hvad den hjemløse selv skal ændre for at forbedre sin situation. Det er jo netop det forhold, at den hjemløse har en række alvorlige sociale problemer som vedkommende ikke selv kan løse der gør den hjemløse berettiget til hjælp og støtte. I Socialstyrelsens metodehåndbog om Voksenudredningsmetoden beskrives arbejdet med indsatsformål og indsatsmål i metoden og i forhold til udarbejdelsen af den sociale handleplan. Som et eksempel på et indsatsformål nævnes: "Formålet med indsatsen er, at Morten kan varetage de praktiske opgaver i hjemmet med henblik på at han kan flytte i egen bolig." Som indsatsmål, der skal opnås for at realisere dette formål gives tre eksempler: "1. At du selv kan varetage rengøring og tøjvask 2. At du lærer at planlægge indkøb og lave mad 3. at du selv kan varetage din økonomi". Som ovenfor nævnt er metoden bygget op om enkeltsagsprincippet, og synes derfor at understøtte en praksis, hvor den sociale handleplan og opstilling af formål og målsætninger primært bliver et visitationsværktøj ved tildelingen af enkelte ydelser snarere end det centrale styringsredskab for den samlede indsats. Sådanne formål og indsatsmål kan være gode konkrete målsætninger i forhold til den enkelte

ydelse, eksempelvis socialpædagogisk støtte, men bør nok ikke bruges som inspiration til en § 141-handleplan.

Flere myndighedsrespondenter peger på, at de hjemløses situation med blandt andet misbrug og psykiske lidelser kan være en årsag til, at de hjemløse ikke kan overskue at få lavet en handleplan.<sup>128</sup> En kommunerespondent fortæller, at "(...) der er en del af dem, som jo gerne vil tale med en rådgiver og gerne have råd og vejledning, men det der med at sætte sig ned og udfylde en skabelon [handleplan], det er ikke nødvendigvis det, der står først for."<sup>129</sup>

Respondenten synes at pege på, at det for hjemløse borgere kan opleves som krævende at skulle medvirke ved udarbejdelsen af en handleplan, og at det kan være endnu en årsag til, at nogle hjemløse takker nej til en handleplan. Omvendt fremhæver en anden respondent netop kompleksiteten af de hjemløses problemer som den vigtigste årsag til at få udarbejdet handleplaner: "[D]et her, det er skide komplekst, så derfor skal vi have et værktøj, hvor vi ligesom kan holde hinanden i ørerne og måle os selv på indsatsen."<sup>130</sup>

### **7.3.3 HANDLEPLAN SOM STYRINGSREDSKAB OG ANSVARET FOR EN KOORDINERET INDSATS**

SFI's undersøgelse om 'Livet på hjemløseboformer – Brugerundersøgelse på § 110-boformer' og vores interviews tyder på, at der er en betydelig kløft mellem intentionerne med den sociale handleplan, som de formuleret i loven og vejledningen, og den praksis, som opleves af mange hjemløse.

Flere af de interviewede kommuner synes at indtage en mere formidlende eller henvisende rolle, hvor man via råd og vejledning sætter borgeren i kontakt med de øvrige kommunale forvaltninger og tilbud, uden dog at

have en egentlig koordinerende funktion, mens andre forsøger at samle det koordinerende ansvar i socialforvaltningen. To af de interviewede kommuner havde særlige opsøgende teams, der skal skabe og formidle kontakt mellem de hjemløse og kommunens forvaltninger. Uanset tilgangen synes det ikke nødvendigvis at ske ved brug af handleplansredskabet.

Som et eksempel på det første siger en kommunerespondent: "Altså så er der jo heller ikke flere [at koordinere imellem]. Altså dybest set kan man sige, hvis vi får kontakt med en borger, der bor på forsorgshjem, så handler det først og fremmest om, at vi formidler kontakten, i og med vi er det samme center, der visiterer til bostøtte, eller vi formidler kontakten til vores alkoholbehandling eller stofmisbrugsbehandling, og så kan vi formidle kontakten til beskæftigelsesforvaltningen. Vores rådgivere, de sidder også i rehabiliteringsteams i beskæftigelsesforvaltningen, så de har en meget tæt kontakt til de rådgivere, der sidder derovre. Så jo, de koordinerer, men det står ikke nødvendigvis i en handleplan."<sup>131</sup>

Adspurgt om der ikke er behov for at koordinere indsatsen mellem myndighedsafdelingen i socialforvaltningen og eksempelvis misbrugsbehandlingen, svarer respondenterne:

"Altså jeg vil så sige, at vi visiterer jo ikke til vores misbrugsbehandling. De optager selv. De beslutter selv, hvem de vil yde misbrugsbehandling til. Det, vi gør, det er, at vi yder borgeren råd og vejledning og kan sætte dem i forbindelse med misbrugsbehandling. Fuldstændig på lige fod med alkoholbehandling, som jo er efter sundhedsloven. Så det vil sige, at forsorgshjemmet kan jo udmærket sætte sig i forbindelse med deres misbrugscenter, der hvor de nu er, uanset hvordan det er organiseret, som så taler med vores misbrugsbehandling om det."<sup>132</sup>

Gadejuristen, som ofte repræsenterer hjemløse og støtter dem i kontakten til myndighederne, kritiserer, at ansvaret for at koordinere indsatserne ofte ikke er placeret et bestemt sted i kommunerne, og at kommunerne derved overlader ansvaret for kontakten med mange forskellige forvaltninger og sagsbehandlere til den hjemløse. Gadejuristen mener, at det er en af årsagerne til, at handleplanerne ikke bliver udarbejdet. "Man kan have kontakt med simpelthen så mange forskellige aktører. Og så er det sådan, alle har jo sådan set lov at tænke, at nogle andre måske har hånd om det. På stofbehandlingscentret eller herberget, eller hvad fanden ved jeg. Men der er ikke nogen, der taget fat, der er ikke nogen, der har ejerskab, og der er ikke nogen, der tager ansvar for, at lortet [handleplanen] bliver lavet."<sup>133</sup> Gadejuristen mener, at der bør være én koordinerende sagsbehandler, som borgeren primært forholder sig til, og som koordinerer med de øvrige forvaltninger og sagsbehandlere. "Altså én dør ind er jo fantastisk, altså som tankegang i forhold til den her målgruppe. Det er blevet sagt mange gange, men du skal ramme 12 døre, altså før du er sådan nogenlunde i mål. Og det har de [hjemløse borgere] jo slet ikke ressourcer til."<sup>134</sup> "Altså så skal opgaven selvfølgelig være placeret. (...) Der er én, der skal være tovholder. Der er én, der skal have ansvaret for, at tingene sker."<sup>135</sup>

Af Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes brug af sociale handleplaner i indsatsen til hjemløse svarer kommunerne, at det typisk er borgerens "normalvis tilknyttede sagsbehandler", der har ansvaret for at udarbejde handleplanen. Det angiver 71 procent af kommunerne. 18 procent af kommunerne angiver, at det er samme medarbejder, der også har funktion af at være koordinerende sagsbehandler, mens det i 6 procent af kommunerne er sagsbehandlere i et særligt handleplansteam, der har ansvaret.<sup>136</sup> Ankestyrelsen konkluderer på den baggrund, at det typisk er borgerens sagsbehandler i socialforvaltningen, der har ansvaret



for at udarbejde handleplanen. Når man ser på de enkelte kommuners organisering, synes socialforvaltningen imidlertid ikke nødvendigvis at være en samlet organisatorisk størrelse. Ofte er de enkelte forvaltninger opdelt efter de målgrupper, de servicerer, som eksempelvis handicap, psykiatri, ældre og udsatte voksne og/eller i myndigheds- og driftsafdelinger. Få kommuner synes at have en egentlig samlet socialforvaltning, jf. også ovenfor kapitel 6 om kommunernes organisering.

Flere respondenter – både fra myndighedssiden og blandt de hjemløse – fremhæver imidlertid jobcentret som den primære indgang til kommunen for borgere med sociale problemer.

En myndighedsrespondent siger: "Teoretisk set har borgeren jo én indgang til kommunen. Det er nemlig jobcentret for den her type borgere, og så skal de jo så have nogle andre ydelser, og det er der så nogle andre, der sørger for."<sup>137</sup> Adspurgt om det kan skabe tvivl om, hvem i kommunen der har ansvaret for udarbejdelse af handleplanen, svarer respondenteren: "Det tror jeg ikke. Der er jo ingen tvivl om, at det er socialafdelingen, der skal lave den sociale handleplan, så det er der jo ikke nogen tvivl om, og det er de jo udmærket klar over derude."<sup>138</sup>

Flere hjemløse respondenter fremhæver jobcentret og den plan, der laves her, som den primære handleplan. Der er dog næppe tale om en social handleplan efter servicelovens § 141, men de hjemløse respondenter har muligvis ikke haft kontakt til kommunens socialforvaltning eller har muligvis ikke fået tilbudt en social handleplan. En hjemløs respondent siger: "(...) Altså en handleplan er ikke på misbrugscentret, det er igen, som jeg siger, det er din jobvejleder, der laver den handleplan. Den sagsbehandler, du snakker med, og det er jo ikke din ydelsessagsbehandler, men igen din jobkonsulent

inden for det offentlige, det er hende og kun hende, der kan rende rundt og slukke for din kontanthjælp, ja sørge for, at din handleplan bliver fulgt op på. Der er kun det eneste menneske.”<sup>139</sup>

De lovpligtige samtaler på jobcentret fylder formentlig en del for de hjemløse respondenter, der modtager kontant- eller uddannelseshjælp mv., fordi udeblivelse medfører sanktioner, altså at forsørgelsesydelsen stoppes og udbetales med et mindre beløb svarende til de dage, der går, før modtageren igen henvender sig på jobcentret. Den hjemløse respondent forklarer det på denne måde: ”Nogle gange er det halvdelen, nogle gange er det en tredjedel, og andre gange er det det hele. Det handler nogle gange også om, om man har fået lavet en handleplan først på måneden eller de sidste to dage. Så bliver du trukket for to dage eller for 14 dage. Et eller andet helt ude i skoven. Jeg har prøvet det mange gange.”<sup>140</sup>

En kommunerespondent peger på, at det komplekse sociale system og de mange forskellige planer kan gøre det vanskeligt for de hjemløse at overskue systemet. ”Altså ét er 141[-handleplanen], så er der så en pædagogisk plan, en opholdsplan, eller hvad det hedder, altså hvordan udfolder vi de mål, der er. Det er jo den anden del. Der er rigtig mange planer. Jeg kan godt forstå, at borgerne ikke kan finde ud af, hvad der er hvad.”<sup>141</sup>

Deloitte har i foråret 2017 udarbejdet en analyse af mulighederne for sammentænkning af planer på beskæftigelsesområdet for Finansministeriet.<sup>142</sup> I rapporten undersøges otte forskellige planer for indsatsen på social- og beskæftigelsesområdet, herunder den sociale handleplan. Baseret på kommunernes estimater vurderes det i rapporten, at der på landsplan er mellem 80.000 og 110.000 planer med et overlap, forstået som at der for borgeren eller en familie er udarbejdet to eller flere af de undersøgte planer. Det estimeres endvidere, at der er omkring 28.000

planer, hvor borgeren har tre eller flere planer samtidig.<sup>143</sup> Analysen kan imidlertid ikke sige noget om, hvorvidt der er et indholdsmæssigt overlap mellem planerne.

Den samme hjemløse respondent, der oplever planen på jobcentret som den primære plan, udtrykker frustration over, at der ikke bliver fulgt op på planen i jobcentret, og oplever de lovpligtige jobsamtaler som belastende. "(...) De [planerne udarbejdet på jobcentret] bliver simpelthen ikke brugt. Socialrådgiverne mener ikke, at de har tid til at opfølge på de her sjove stykker papir, som de nu engang selv beder os om at svare på. Værst af alt er et eller andet sted, at vi alle sammen sidder med en god bagage omme på ryggen, som vi ikke gider at snakke med alle om, men vi får en ny sagsbehandler, hver tredje gang vi kommer derop. Så skal vi starte forfra. (...) Prøv nu at læse på, hvad der står på din computer, før du hiver mig ind til en samtale. Så jeg ikke skal sidde og krænge mig selv ud en gang til (...)." <sup>144</sup>

De hjemløse kan have svært ved at overskue det kommunale system og henvender sig derfor muligvis ikke til den rette forvaltning. Dette hænger formentlig også sammen med den øgede specialisering i kommunerne. En respondent, der repræsenterer hjemløse borgere, beskriver det sådan: "(...) Sagsbehandlerne får kastet én, højst to paragraffer efter sig, og så skal de håndtere det over for at have en meget bred vejledningsforpligtelse, og klienter, som har et hav af komplekse problemer. Så systemet er bygget op, som om det er enkle eller simple problemer, folk kommer med. Den enkelte sagsbehandler sidder typisk med meget få paragraffer. Måske højst én. 'Nej, det er ikke mig, og her gør vi så kun det.' Og får ikke [hen-]vist videre." <sup>145</sup>

En tilsvarende frustration over den opdeltede indsats opleves også i kommunerne. En kommunerespondent beskriver det eksempelvis således: "(...) Hvad er det for nogle rammebetingelser – de her forskellige perspektiver

vi kigger på borgeren med? (...) Dem har vi jo heller ikke styr på på tværs. Vi har jo forskellige forventninger til hinanden. 'Sig mig, hvorfor fanden er borgeren hjemløs? Hvorfor er der ikke nogen, der hjælper?' kan vi stå og sige, fordi der er nogle andre i vores kommune, der skal ind, før vi kommer ind."<sup>146</sup>

En hjemløs borger, der for første gang har fået en § 141-handleplan fra socialforvaltningen, men som også tidligere har haft mange planer fra jobcentret, mener, at handleplanen har haft stor betydning for hende. "(...) Det er ret grotesk efter 11 år [som hjemløs], vil jeg mene, at det er første gang, den direkte bliver overholdt og brugt." Hun siger, at forskellen denne gang er, at hun har fået en socialrådgiver, der virkelig brænder for sit arbejde, tager initiativ og følger op. "Jeg har selv haft indflydelse og har næsten alligevel heller ikke haft, fordi hun er så stædig, at normalt havde det været [opfølgning] hver tredje måned, den her hedder [opfølgning] hver fjerde uge for mig, fordi hun faktisk rigtig gerne vil. Og det er der, jeg siger, det er faktisk første gang, jeg føler, at der faktisk sker noget." Hun fortæller videre om sit samarbejde med socialrådgiveren fra socialforvaltningen: "Om hun skal bruge en halv time mere, når hun har fri, det er hun sådan set lidt ligeglad med. Hun kan også finde på at ringe til mig. Da jeg fik mit afslag første gang på min bolig, ringede hun faktisk i sin fritid og sagde, det var hun ked af, men sådan var det, så måtte vi jo bare kæmpe kampen." Hun fortæller, at hun nu har fået en skæv bolig, skal have ordnet tænder og samtidig også får hjælp fra en organisation, der repræsenterer hjemløse, til de opgaver, der går ud over de primære kommunale opgaver. "Jeg skal have lavet mine tænder, og jeg skal have en bolig, og jeg skal stå op om morgenen og få min hverdag til at fungere i andre former end bare druk, så ja, den [handleplanen] fungerer."

To af de interviewede kommuner har særlige gadeplans- eller hjemløseteams, der kan hjælpe den hjemløse borger med at få kontakt til

de rette sagsbehandlere eller kommunale forvaltninger. Den ene kommune har placeret handleplansansvaret i denne afdeling, mens den anden kommunes gadeplansteam formidler kontakt til den forvaltning, der har handleplansansvaret. Respondenterne fra det interviewede gadeplansteam beskriver også, at en del af deres opgave er at hjælpe med at få forskellige kommunale forvaltninger til at tale sammen om den enkelte borgers sag og situation.<sup>147</sup> En respondent, der arbejder i et opsøgende team, beskriver det således: "Fordi det er jo ikke kun mellem borgerne, vi bygger broer. Det er lige så meget imellem de forskellige sektorer, vi bygger broerne. Og gør opmærksom på, at det er tilladt for min afdeling at ringe over til din afdeling. Altså, men det er jo helt, det er jo helt nyt."

En anden kommunal opsøgende medarbejder siger om det svære samarbejde internt i kommunen: " (...) Så en borger kan sagtens både få hjælp fra handicap og psykiatri og få pleje [fra en anden forvaltning], og så er det vigtigt for os at sige, at de to skal kunne kommunikere sammen. Og det er det, som har været svært, fordi det er bare to forskellige systemer. Og vi arbejder i to forskellige systemer, vi dokumenterer i to forskellige systemer."

I Deloittes analyse af mulighederne for sammentænkning af planer beskrives det, at der i praksis typisk ikke koordineres på tværs af de kommunale forvaltninger i forbindelse med handleplanen. Ifølge analysen koordineres der alene i enkelte tilfælde.<sup>148</sup>

Der synes således at være stor forskel på, hvordan kommunerne arbejder med, at indsatsen bliver koordineret mellem de forskellige kommunale forvaltninger. Nogle kommuner synes at indtage en formidlende og henvisende rolle og koordinerer sagerne på ad hoc-basis, andre kommuner har koordinerende sagsbehandlere, mens andre kommuner har etableret

særlige gadeplans- eller hjemløseteams, der skal hjælpe og støtte borgeren i kontakten med de øvrige forvaltninger. Uanset synes handleplanen kun i en enkelt af de interviewede kommuner at være det redskab, der bruges til at koordinere indsatsen.

De fleste respondenter mener ikke, at der internt i kommunen er tvivl om, hvor handleplansansvaret er placeret. Omvendt synes de mange planer fra forskellige forvaltninger og opholdsplaner fra herberger at gøre det uklart for i hvert fald de hjemløse, hvem der har det overordnede ansvar for at koordinere indsatsen.

#### **7.3.4 IMPLEMENTERING AF HANDLEPLANSREDSKABET SOM LED I HJEMLØSESTRATEGIEN**

Socialstyrelsen arbejder med en lang række kommuner i forhold til at implementere principper og metoder fra Hjemløsestrategien. Det handler om på et tidligt (eller tidligere) tidspunkt at få de hjemløse i egen bolig og så sætte ind med den rette støtte – samlet kaldes indsatsen Housing First. I dette arbejde måler Socialstyrelsen på samarbejdskommunernes indsats på en lang række parametre, blandt andet på hvem og hvor mange der får udarbejdet en social handleplan. Selv om det alene er en begrænset gruppe af det samlede antal hjemløse, der modtager indsatser baseret på metoderne fra Hjemløsestrategien, er det et område, hvor der systematisk har været arbejdet med at indarbejde handleplaner, ligesom erfaringerne er blevet overvåget og evalueret. Overordnet er det omkring to tredjedele af de hjemløse, som modtager indsatser efter Hjemløsestrategiens metoder, der har en handleplan, og dermed langt flere end hjemløse generelt.<sup>149</sup> Det er derfor værd at se nærmere på implementeringen af handleplansredskabet som led i implementeringen og forankringen af Hjemløsestrategien.

Ifølge Socialstyrelsen er det ledelsesmæssige fokus i kommunerne vigtigt for at sikre implementeringen af de sociale handleplaner i det daglige arbejde. Politisk fokus på kommunalt niveau kan være afgørende for det ledelsesmæssige fokus i forvaltningen. "(...) Hvis vi går lidt tilbage til den første Hjemløsestrategi, så kan man sige, så blev der lavet politiske aftaler. Det vil sige, ude i kommunerne var der et politisk blik på, at det her, det vil vi gerne. Og det gjorde en forskel, og det er klart, at efterfølgende, altså hvor vi ligesom prøvede at implementere det, der lavede vi jo samarbejdsaftaler med kommunerne i forhold til at sige, skal vi prøve at holde det her ledelsesmæssige fokus på det, så vi sikrer, at forandringerne sker."

Ifølge Socialstyrelsen tager en sådan holdningsændring dog tid. Det indebærer nye arbejdsmetoder – og udfasning af gamle: "Det er hele forandringen, det er forandringsprocessen, vi understøtter med, fordi skal vi have det til at blive til daglig drift, så bliver vi nødt til at sætte rigtig meget fokus på, hvad skal I holde op med at gøre, når I skal gøre tingene på denne her måde. Så hvor er det, hvis den her proces skal køre, hvor er det så, I skal aflære noget for at indlære noget nyt? Og det er svære processer. Vi ved alt om, at vi har det trygt og godt i det, vi kender, og det, vi kan, så når vi lige pludselig skal til at gøre noget andet, så tager det tid."<sup>150</sup>

En herbergsrespondent mener også, at kommunerne er nødt til at tænke anderledes, hvis det skal lykkes at få implementeret anvendelsen af de sociale handleplaner mere generelt på hjemløseområdet: "[K]ommunerne har jo ikke fået flere penge til at lave handleplaner for eller noget. Det er jo et mind-shift. Det handler simpelthen om, at kommunerne skal ind og tænke anderledes, og at de også for de her borgere skal kigge på, at hvis man skal have dem flyttet fra A til B, så bliver kommunen også nødt til at bruge de ressourcer, der skal til, og ikke mindst tænke over, at der skal være ressourcer

hos sagsbehandlerne til at lave de her handleplaner, for det tager jo noget tid.”<sup>151</sup>

Af Rambøll og SFI's evaluering af implementeringen af hjemløsestrategien i 24 kommuner fremgår, at de fleste af projektkommunerne oplyser, at der for borgere, der modtager Housing First-indsatser, i langt de fleste tilfælde foretages en udredning efter voksenuddredningsmodellen på borgeren, der visiteres til indsatsen.<sup>152</sup>

Socialstyrelsen oplever en sammenhæng mellem, hvilken af Hjemløsestrategiens tre bostøttemetoder borgeren tilbydes, og hvor ofte der er udarbejdet en social handleplan. Jo mere intensiv en ydelse borgeren visiteres til, jo mere sandsynligt er det, at der er udarbejdet en handleplan. I de tilfælde, hvor borgeren får de mest intensive bostøttetilbud (Assertive Community Treatment: ACT) som følge af meget komplekse problemstillinger, har næsten alle en handleplan. Det er omkring 7 ud af 10, der har en handleplan, når de tilbydes den lidt mindre intensive case-manager-indsats (Individual Case Management ICM), mens det er færre, der har handleplaner (5 ud af 10), når de tilbydes den mere kortvarige CTI-indsats (Critical Time Intervention), som er en tidsafgrænset indsats med intensiv støtte i en kortere periode, som aftrappes.<sup>153</sup>

Selv om en langt større andel af de hjemløse, der modtager Housing First-indsatser, har handleplaner i forhold til hjemløse generelt, er der også en stor forskel på, hvilken rolle handleplanen spiller i kommunernes Housing First-indsats.<sup>154</sup> I en del af de 24 projektkommuner spillede handleplanen en afgørende rolle for indsatsen, mens den i andre kommuner havde begrænset fokus. Ligesom vi har set eksempler på i denne undersøgelse, var der også projektkommuner, der udviklede andre planer, der på mange måder minder



om en social handleplan, fordi man ikke syntes, at handleplanen var et tilstrækkeligt brugbart redskab.<sup>155</sup>

Den systematiske indsats for at implementere Hjemløsestrategien og det store fokus på handleplaner i den forbindelse synes at have betydelig effekt i forhold til, hvor stor en andel af de hjemløse, der tilbydes at få udarbejdet en handleplan. Der er samtidig som led i projektet arbejdet med at indgå aftaler på tværs af kommunernes forvaltninger samt med andre myndigheder, boligorganisationer og botilbud.<sup>156</sup> Dog synes voksenuddredningsmetoden at være et udbredt redskab i denne indsats. I forhold til sociale handleplaner rummer metodens udgangspunkt i enkeltsagsprincippet som nævnt en række vanskeligheder i forhold til netop at gøre handleplanen til et styringsredskab for en koordineret og helhedsorienteret indsats.

### **7.3.5 HANDLEPLAN AFHÆNGER AF KONTAKT**

De fleste respondenter peger på, at kontakten mellem kommunen og den hjemløse borger er afgørende for, om det lykkes at få udarbejdet en social handleplan.

De hjemløses situation, og hvor vedkommende opholder sig, har betydning for, om og hvordan kommunen kan få og opretholde kontakten med den hjemløse borger. Der synes at være tre overordnede situationer, de hjemløse kan stå i, og som i et vist omfang er afgørende for kontakten mellem kommunen og den hjemløse. Der er gruppen af hjemløse, som opholder sig på et herberg i den samme kommune, som de i øvrigt er tilknyttet, der er gruppen af hjemløse, som opholder sig på et herberg i en anden kommune, og så er der gruppen af hjemløse, der ikke opholder sig på et herberg. Den sidste gruppe kan blandt andet være gadesovere eller hjemløse, der skiftende sover hos forskellige venner eller familie (såkaldte sofasurfere

mv.), ligesom de kan være funktionelt hjemløse, der har en bolig, som de af forskellige årsager ikke kan opholde sig i.

Ifølge Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse angiver 62 procent af kommunerne, at de typisk tilbyder en handleplan, når borgeren har tilknytning til et forsorgshjem, mens 37 procent af kommunerne angiver, at de også tilbyder en handleplan til hjemløseborgere, som ikke opholder sig på et forsorgshjem.<sup>157</sup>

En del kommuner synes således at have et begrænset fokus på også at få udarbejdet handleplaner til de hjemløse, der ikke opholder sig på et herberg. Denne gruppe kan dog også være sværere at identificere og få kontakt med, da deres opholdssted kan være ukendt, og da de ikke nødvendigvis får kontakt med socialforvaltningen med handleplansansvaret, selv om de modtager andre sociale ydelser, som eksempelvis kontanthjælp.

En kommunerespondent beskriver vanskelighederne med at skabe kontakt mellem de hjemløse uden for herbergerne og forklarer, at der er brug for særlige ordninger: "Og hvordan er det, vi får fat i dem? Altså så har vi jo de her støttekontaktpersonsordninger (...) Og de er jo i virkeligheden dem, der ser og møder dem [de hjemløse uden for herbergerne] i vores kommune, og som skal være den her brobygger til, at vi får fat i dem og kan begynde at arbejde med nogle planer for livet. Men ellers så ser vi dem jo ikke. De kommer jo ikke. De hader os i virkeligheden. Fordi de oplever ikke, det er i hvert fald nogle af de borgerinterviews, vi har lavet i den forbindelse, men de oplever ikke, at de bliver taget seriøst. De oplever ikke, hvis de ikke har en bopælsadresse, at de overhovedet kan komme i kontakt med systemerne. De har dårlige erfaringer med systemerne. Og derfor er det noget andet, vi skal, tænker jeg, end bare køre den der, som vi altid har gjort, eller den lette måde.

Fordi det rykker ikke. Så jeg tror da, at det kunne godt være, man skulle give den et ordentligt hak [med handleplansarbejdet]. Altså også med noget tilgang, noget metode.”<sup>158</sup> En anden kommunerespondent, der arbejder i kommunens gadeplansteam, forklarer, at de opsøger målgruppen på blandt andet kommunens væresteder, men også på campingpladser og andre steder, og forsøger at bygge bro til myndighedsafdelingen.<sup>159</sup>

Respondenterne peger generelt på, at jo tættere kontakt der er mellem kommune og borger, jo større er sandsynligheden for at få tilbudt og få udarbejdet en handleplan. ”Så er der jo spørgsmålet, om de [kommunerne] formår at holde kontakten med de her borgere. Det er måske mere der, problemet kan være.”<sup>160</sup> Også en anden kommunerespondent fremhæver kontakt og relation som afgørende for, at det lykkes at få udarbejdet handleplan: ”Vi har tænkt, at det har med relationen at gøre. Altså det har noget med, om man når at kende dem i lidt længere tid. Altså det kan jeg jo se, når vi får lavet handleplaner i forbindelse med en social indsats.”<sup>161</sup>

Kommunerne får besked fra herbergerne om, at en af deres borgere er blevet indskrevet på herberget. Herbergerne er forpligtet til at underrette kommunen senest tre dage efter indskrivning om, at en af kommunens borgere er indskrevet.<sup>162</sup>

Herbergsrespondenterne angiver, at der er stor forskel på, hvordan de enkelte kommuner reagerer, når de modtager besked om, at en af kommunens hjemløse borgere er blevet indskrevet på herberget. Nogle kommuner har fremskudte sagsbehandlere, der sidder en eller flere gange ugentligt på kommunens herberger eller rejser rundt i landet for at mødes med kommunens borgere, der er indskrevet på herberger andre steder i landet. Andre tager kontakt med deres borgere via telefon,<sup>163</sup> mens der igen er

andre kommuner, der næsten ingen reaktion er fra. En herbergsrespondent udtrykker det således: "Der er meget meget stor variation. Der er alt fra næsten ingen reaktion til de kommuner, der kommer rejsende med en sagsbehandler."<sup>164</sup>

SFI har i en undersøgelse fra 2015 af livet på hjemløseboformerne spurgt 185 hjemløse, om de har kontakt til en eller flere sagsbehandlere fra kommunens socialforvaltning eller jobcenter.<sup>165</sup> 63 procent af de hjemløse svarede, at de havde kontakt til en eller flere sagsbehandlere fra kommunens socialforvaltning eller jobcenter, mens 35 procent svarede, at de ikke havde kontakt. Dette kan tillige afspejles i, at 30 procent af de adspurgte hjemløse svarede, at de havde en dårlig eller meget dårlig relation til den eller de kommunale sagsbehandlere. 62 procent svarede dog omvendt, at de havde en god eller meget god relation til den eller de kommunale sagsbehandlere.<sup>166</sup>

SFI's tal skal dog også ses i den sammenhæng, at kontanthjælpsmodtagere mindst hver tredje måned skal være i kontakt med jobcentret, og at udeblivelse fra jobsamtale eller manglende kontakt med jobcentret medfører sanktioner, jf. også ovenfor. Ankestyrelsens årlige statistik over brugere af herberger viser, at 44 procent af herbergsbrugerne er kontanthjælpsmodtagere.<sup>167</sup> Da SFI har spurgt til kontakten med sagsbehandlere fra både jobcenter og socialforvaltning, kan der ikke siges noget om, hvor mange af de hjemløse på herbergerne der har kontakt til socialforvaltningerne, som typisk har ansvaret for udarbejdelse af den sociale handleplan.

Både kommune- og herbergsrespondenter skelner mellem herbergsbeboere, der bor på herberg i den kommune, der har handleplansansvaret,

og herbergsbeboere fra andre kommuner. De sidstnævnte synes det i særlig grad vanskeligt for kommunerne at få etableret og fastholdt kontakt til.

Nogle kommuner har primært fremskudte sagsbehandlere på egne herberger. En herbergsrespondent forklarer: "Og vi har jo simpelthen nu fremskudte sagsbehandlere fra X kommune boende her, havde jeg nær sagt, så to dage om ugen eller andet kommer de jo her og kan være med, næsten fra starten af beboeren flytter ind, og rådgive om de kommunale tilbud og tilbyde at lave en handleplan, så det bliver gjort med det samme, ikke."

En kommunerespondent forklarer, at det dog ikke nødvendigvis fører til udarbejdelsen af flere handleplaner: "(...) Vi har jo flere unge-forsorgstilbud, og der har vi gjort forsøg med, at vi har rådgivere siddende dernede nogle faste dage om ugen, og det bliver det faktisk ikke meget bedre af. Altså vi kunne sagtens komme til at hjælpe med at indstille til bolig og drøfte, om der var behov for bostøtte osv., men det øgede ikke antallet af handleplaner."

De interviewede fra myndighedssiden synes, at dét, at deres borgere opholder sig i en anden kommune end deres egen, vanskeliggør indsatsen. Når en borger opholder sig i anden kommune "(...) kan det være svært at få kontakt til borgeren. Kontakten mellem sagsbehandleren og borgeren kan jo besværliggøre at få skabt en relation, så man kan få lavet en handleplan."<sup>168</sup>

Kontakten kan også være påvirket af de hjemløses høje grad af mobilitet. Flere kommunerespondenter forklarer, at der er en gruppe hjemløse, der ofte skifter herberg og opholder sig kortvarigt hvert sted. Det kan gøre det svært for kommunen at følge med i, hvor borgeren befinder sig, og få udarbejdet en handleplan sammen med borgeren. Kommunerne oplever, at borgeren kan være flyttet, inden de når at etablere kontakt. "Men problemet er jo ofte, at så

er de videre. (...) Ellers så tager vi jo af sted. Altså så tager vores rådgivere jo til et møde, hvis personen er der og ikke har flyttet sig.”<sup>169</sup>

En kommunerespondent fra en kommune, der har herberg i egen kommune, beskriver det således: ”Hvis vi tager de borgere, der er ude på de eksterne forsorgshjem, så er hovedreglen, at vi slet ikke kan nå at kontakte dem, før de er videre til det næste forsorgshjem eller videre i noget andet. Det er simpelthen for vanskeligt altså. (...) Vi har gjort det, at vi har forsøgt, lige så snart vi får besked, om en borger er på et andet forsorgshjem [uden for kommunen]. Og det er jo enten, hvis de skriver til os, eller når de sender regningen. Så trækker vi en liste over borgerne og finder ud af, hvem er det så, der opholder sig på et givet forsorgshjem i en længere periode. Og dem kan vi så nå at få kontakt med.”<sup>170</sup>

At der opnås kontakt med kommunens hjemløse borgere på herberger i andre kommuner, er dog ikke ensbetydende med, at der bliver udarbejdet en social handleplan. Den kommunale respondent fortsætter: ”Men der snakker vi jo ofte med dem i telefonen, og det er ikke nødvendigvis en handleplan, der er det første, vi spørger om. Vi spørger mere om, hvad det er, de har brug for, og hvor de gerne vil bo henne, og hvis de gerne vil til [egen kommune], så forsøger vi at hjælpe dem til en bolig i [egen kommune]. Det er lidt noget andet, når vi snakker om dem, der er her i kommunen.”<sup>171</sup>

En anden kommunerespondent fortæller, at man i kommunen internt har en praksis med at skulle udarbejde en handleplan til hjemløse, der opholder sig på et herberg inden for tre måneder. ”(...) Vores praksis er, at når vi kommer i kontakt med en hjemløs, og det gør vi jo typisk ved, at der er en kontakt fra et forsorgshjem, så har vi en praksis, at vi inden tre måneder sådan set skal have udarbejdet en handleplan sammen med borgeren. (...) Så de får selvfølgelig

tilbuddet. (...) Og så bliver der udarbejdet en 141-handleplan sammen med borgeren. Så det er sådan en fast praksis. Der hvor udfordringen er, det er jo dem, de borgere, som vi er handlekommune for, fordi altså hele udfordringen, det er jo alle forsorgshjems-hopperne. Shopperne. Vi kalder dem hoppere. Fordi de går jo fra det ene forsorgshjem til det andet.”

Afhængig af kommunens øvrige indsats i løbet af de tre måneder kan det synes længe at vente tre måneder, fra man bliver indskrevet på et herberg, til der lægges en plan for det videre forløb.

En af de hjemløse respondenter med mange ophold på forskellige herberger forklarer, hvorfor hun ofte skifter herberg: ”Jeg plejer kun at være på et herberg tre-fire måneder, så får jeg ligesom nok, fordi for meget druk, for meget ballade, for mange stoffer. Alt for mange fristelser for mig. Så vælger jeg at pakke mine ting for at passe på mig.”<sup>172</sup>

Det følger som nævnt af retssikkerhedslovens regler, at det er den oprindelige opholdskommune, der fortsat har handleplansansvaret for borgere, der tager ophold på et herberg i en anden kommune. Da kontakten mellem den hjemløse og kommunen bliver anset for afgørende for at få udarbejdet sociale handleplaner, er en del af respondenterne kritiske over for denne ordning.

Respondenten fra SAND giver et tænkt eksempel: ”Og det vil sige, han bor så på herberget i København, men han skal til Aalborg og have lavet en handleplan. Det er jo smart. Eller til Esbjerg og have lavet en handleplan.”<sup>173</sup>

Efter retssikkerhedsloven kan kommunerne, hvis de ønsker det, aftale at uddelegere en del af opgaverne til en anden kommune. Det kunne

eksempelvis være at udarbejde en social handleplan. Baggrunden for de nuværende regler er imidlertid at sikre, at opgaven med at afdække og beslutte, hvilke tilbud en borger skal tilbydes, foretages af den kommune, der skal betale for indsatsen.

Derfor sker det ifølge respondenterne fra SAND sjældent. "Det er meget sjældent. Jamen de [kommunerne] vil have kompetencen, for det koster mange penge at lave en handleplan. Og det vil sige, at de holder fast i, at den skal laves i X kommune, og det vel vidende også, at de hjemløse, de kommer sgu aldrig til X kommune. Og derfor kommer der ikke nogen handleplan."<sup>174</sup>

En respondent fra Gadejuristen beskriver, at den manglende plan også kan have indflydelse på de ydelser, den pågældende modtager i den kommune, hvor den hjemløse opholder sig på herberg. "Altså en ting er, at man får sit forsørgelsesgrundlag på plads [i opholdskommunen], alt det andet følger ikke med. Så det kan også godt være, du får substitutionsbehandling ude på det kommunale behandlingscenter, så du kan hente din metadon osv., men der er ingen, der tager fat i noget med behandlingsplan eller handleplan eller noget som helst. Altså det er nogle andres. Det er simpelthen nogle andres opgaver. Så de får virkelig en stedmoderlig behandling."<sup>175</sup>

De hjemløse respondenter oplever på den anden side frustration over at stå meget alene, og at det er svært at få kontakt til hjemkommunerne. En hjemløs respondent, der opholder sig på et herberg i en anden kommune, beskriver kontakten til hjemkommunen således: "Altså jeg føler hele tiden, jeg bliver tabt, og jeg synes, jeg kæmper en kamp for at blive hørt hele tiden. Men der er ikke rigtig nogen, der hører efter."<sup>176</sup> En anden hjemløserespondent oplever også kontakten til hjemkommunen som svær: "Jeg fik at vide af min kommune, eller min børnesagsbehandler, for jeg har to børn, at de var i gang



med at finde ud af en hel masse, og jeg har bare intet hørt fra dem. Hverken den ene eller den anden eller tredje. Fordi de sagde, de ville hjælpe med sådan, ligesom til at jeg kunne se børnene og sådan noget. Så alt det der har jeg selv måttet finde ud af. At finde et sted, hvor jeg kunne være med dem, så jeg stadig kunne se dem, og altså der mangler man lidt støtte.”<sup>177</sup>

### 7.3.6 HVORDAN UDARBEJDES SOCIALE HANDLEPLANER?

Tilbud om en social handleplan sker ifølge Ankestyrelsens undersøgelse hovedsagelig ved et fysisk møde med borgeren, der kan foregå på kommunen eller på herberget, hvor den hjemløse opholder sig. 96 procent af kommunerne angiver, at de som oftest tilbyder borgeren at få udarbejdet en handleplan ved et fysisk møde med borgeren. Ud over den fysiske kontakt tilbyder kommunerne også borgerne at få udarbejdet en handleplan ved en telefonisk samtale (24 procent af kommunerne), via digital post (11 procent af kommunerne), via fysisk post (5 procent af kommunerne) eller på anden vis (5 procent af kommunerne).<sup>178</sup>

Respondenterne fra SAND og Gadejuristen mener, at kommunerne skal arbejde anderledes i forhold til at få udarbejdet handleplaner. Respondenten fra SAND siger: "(...) Hvis man laver den der handleplan, så foregår det oppe på socialforvaltningen. Og det er efter min mening også en fejl, fordi det er mennesker, der er alt for langt væk fra dem. Altså jeg vil mene, det skulle være som i gamle dage, at det var socialrådgivere, der kom og var på boformen, som havde en daglig kontakt og viden om, hvem de havde med at gøre, og hive fat i dem og hjælpe dem. Nu er det sådan en fjern medarbejder, man skal have en tid på et eller andet center, der ligger et andet sted."

En respondent fra Gadejuristen mener også, at kommunens måde at arbejde på med fastlagte møder for at udarbejde handleplaner passer dårligt i forhold

til de hjemløses situation. "Altså det kunne være når som helst og hvor som helst. Sådan tænker de [kommunerne] heller ikke om det. Der skal være sat en time af og så fuld fokus, og så skal vi være færdige. Og det tror jeg slet ikke på. Så utrænede som vores klienter er i at beskrive, hvad de egentlig godt kunne tænke sig, der er ikke nogen af dem, der kan holde ud at fokusere på sig selv og skulle sidde over for en forventning om at formulere sine behov og ønsker og interesser i en hel time. Det kommer ikke til at ske. Så man skal arbejde meget sjovere med det."<sup>179</sup>

### 7.3.7 "EN HANDLEPLAN ER IKKE BEDRE END DENS INDHOLD"

Som nævnt indeholder servicelovens § 141 ikke en nærmere regulering af, hvordan en social handleplan skal udformes, og heller ikke hvilke ydelser og myndighedsopgaver der skal beskrives i handleplanen.

Flere respondenter mener, at der har været for meget fokus på antallet af handleplaner, mens der har manglet fokus på handleplanernes indhold. Det store fokus på antallet af handleplaner risikerer at føre til udarbejdelse af dårlige handleplaner. En herbergsrespondent udtrykker det på denne måde: "Der er sikkert rigtig, rigtig mange gode handleplaner, det er jeg egentlig ikke så meget i tvivl om. Men man snakker enormt meget om, hvor mange handleplaner bliver der lavet, ikke. Men man har ikke spurgt og kigget på indholdet af dem. (...) Jeg kan huske, at X kommune, som var med i hjemløsestrategien, fik rigtig røde ører, da der overhovedet ikke var krydset af på én eneste handleplan med alle de borgere. Og så sad man jo oppe i kommunen og diskuterede det her, og så satte man tre sagsbehandlere (...) til at gå ud og lave handleplaner for borgerne. Der skulle simpelthen bare produceres nogle handleplaner, ikke. Det er jo, fordi man blev nødt til at have nogle, man skulle have nogle krydser, ikke. Og der var bare bagefter nogle medarbejdere, der reagerede, fordi nogle af de handleplaner var intet værd, men de fik jo det kryds, ikke."<sup>180</sup>

Respondenten fra Socialstyrelsen forklarer, at de i deres samarbejde med kommunerne også har fokus på kvaliteten af handleplanerne. "Det er jo super godt, når borgerne får den tilbudt, og det, vi så er inde og samarbejde med kommunerne om, det er, hvor meget kvalitet der så er i den. Altså så der er flere ting. Det er jo ikke bare et stykke papir. Nu kan du få din handleplan, her står det. Men også at snakke med kommunerne om, hvordan bliver den så brugt, så den også giver mening for borgeren."<sup>181</sup>

Både respondenter fra kommunerne og respondenter, der repræsenterer hjemløse, har fokus på handleplanernes indhold og kvalitet. En kommune-respondent efterlyser endvidere, at der kommer fokus på metoder og tilgang i handleplansarbejdet. "(...) Hvis vi ikke går ind og arbejder og følger op og understøtter på tværs, så giver den ingen mening efter min opfattelse. Så bliver det jo bare et dokument, vi nu har, fordi det lyder sgu meget godt. Så har vi gjort et eller andet. Men det er jo i virkeligheden at få det til at lykkes."<sup>182</sup>

Respondenterne fra SAND og Gadejuristen er enige om, at handleplansredskabet kunne være et rigtig godt redskab, men at en kvalificeret handleplan er forpligtende for kommunen, og at det kan udgøre en forhindring, for at de bliver lavet.

Respondenten fra SAND siger: "Som udgangspunkt er en kvalificeret handleplan rigtig god. (...) Så hvis man kan få lavet en handleplan, hvor der står nogle konkrete ting: Du skal i behandling, du skal have et arbejde, du skal have dig en eller anden uddannelse, (...) og så skal du have egen bolig. Og så skal du have hjælp på den og den og den måde. Altså alle de der ting skal stå i sådan en handleplan, ikke. Og det tror jeg, er en af grundene til, at kommunerne ikke gør det. Fordi det er alt for forpligtende på en eller anden måde. Hvis man virkelig laver en fornuftig handleplan, som en dygtig

socialrådgiver sætter sig ned og laver, så vil det koste en formue at leve op til det. Og i princippet så er det jo et løfte og en aftale, man laver med kommunen. Det tror jeg, er en af grundene til, at der ikke kommer så meget ud af det. Så bare det, at der er en handleplan, er ikke nok.”<sup>183</sup>

En respondent fra Gadejuristen formulerer det sådan: ”Og så er det helt klart også: Det er pisse forpligtende. Altså når der først ligger en handleplan, så er det jo forpligtende. Det er jo en fest. Altså når der endelig ligger noget, der ligner noget, som så ikke er opdateret. Det er i høj grad også anvendeligt i en klagesag til Ankestyrelsen. Så det er jo, hvis det er rigtigt anvendt, så er det jo først og fremmes et retssikkerhedsværktøj. Så det kunne jo også ligge i det. At det er forpligtende for det offentlige, for kommunerne, og det har de ikke lyst til.”

#### **7.4 KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER**

Formålet med en social handleplan er som nævnt at klargøre målet med indsatsen og sikre en sammenhængende og helhedsorienteret indsats. Ydermere er sociale handleplaner med til at tydeliggøre forpligtelsen for alle involverede personer, instanser og forvaltningsgrene.

Ud fra en række undersøgelser fra blandt andet SFI, Ankestyrelsen og Rigsrevisionen står det klart, at kommunerne ikke udarbejder handleplaner for hjemløse i det omfang loven foreskriver.

Der er mange forskellige årsager til, at handleplanerne ikke bliver udarbejdet i tilstrækkeligt omfang.

### 7.4.1 ÉN SAMLET PLAN FOR INDSATSEN OG EN KOORDINERENDE SAGSBEHANDLER

En væsentlig årsag til, at handleplanerne ikke i tilstrækkeligt omfang udarbejdes, er tæt forbundet med det problem, handleplanerne er tiltænkt at løse. Handleplanen skal sikre en sammenhængende indsats, selv om både lovgivning og kommunernes struktur på social- og beskæftigelsesområdet kan være kompleks og til tider fragmenteret. Men netop på grund af den komplekse og til tider fragmenterede lovgivning og struktur i kommunerne, er det vanskeligt at sikre samarbejde om at få udarbejdet en sammenhængende handleplan.

De enkelte love og forvaltninger opererer med egne begreber, formål, metoder, planer, kontroltiltag og ydelser. Handleplanerne skal modvirke, at den samlede indsats for den enkelte hjemløse på den baggrund bliver fragmenteret, men forudsætter netop at det svære samarbejde fungerer på tværs af kommunens forvaltninger. Dertil skal der også samarbejdes og koordineres med øvrige myndigheder og private aktører, der opererer inden for andre lovgivningsmæssige og faglige rammer.

De sociale handleplaner er lovgivningsmæssigt forankret i serviceloven, og ansvaret for udarbejdelsen er typisk – internt i kommunens organisering – placeret i kommunens socialforvaltning. De øvrige forvaltninger og aktører opererer med egne planer for indsatsen og synes ikke at anse den sociale handleplan, som det styrende arbejdsredskab i den indsats, disse aktører selv skal levere. Dermed risikerer den sociale handleplan blot at blive én ud af mange planer, snarere end det centrale styringsredskab for den samlede indsats.

Undersøgelsen viser, at det kan være ganske vanskeligt for både kommuner og i særdeleshed de hjemløse at orientere sig i de mange planer, og at det kan være belastende for de hjemløse at skulle bidrage med de samme oplysninger til flere forskellige planer. Andre undersøgelser viser, at der er et betydeligt overlap mellem de mange planer, der udarbejdes for indsatserne. En enkelt kommune i denne undersøgelse har, i erkendelse af problemerne med at få udarbejdet sociale handleplaner, iværksat et projekt med én fælles plan for borgeren, som alle forvaltninger er bekendt med og som anvender fælles begreber på tværs af forvaltningerne. I et rettighedsperspektiv kan en sådan løsning imidlertid være problematisk, hvis den erstatter den lovpligtige handleplan med en – for kommunen – frivillig plan.

Tilbuddet om – og udarbejdelsen af – handleplanen forudsætter, at kommunen tager initiativet til og ansvaret for at koordinere indsatsen mellem de forskellige forvaltninger og sagsbehandlere, andre myndigheder og private aktører. Hvis handleplans- og dermed koordinationsansvaret forsvinder mellem flere forvaltninger eller sagsbehandlere bliver det overladt til den hjemløse at holde styr på indsatsen fra de forskellige aktører og dermed i et vist omfang selv at koordinere indsatsen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen tager initiativ til, at antallet af planer på social- og beskæftigelsesområdet nedbringes og så vidt muligt samles i én samlet tværgående plan.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at kommunerne tildeler borgere med alvorlige sociale problemer, der ikke har eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig, en koordinerende sagsbehandler, der fungerer som borgerens primære kontaktperson i kommunen, og som har ansvar for udarbejdelse af handleplan og koordination med øvrige forvaltninger og aktører.

### 7.4.2 UDVIKLING AF HANDLEPLANSMETODE

Både denne og tidligere undersøgelser viser, at kommunerne har meget forskellig praksis for arbejdet med handleplaner. Denne undersøgelse viser også, at der i kommunerne er forskellige opfattelser af, hvad en handleplan er og skal bruges til, samt om handleplanen som redskab til koordinering af indsatsen er et godt redskab.

Der er en betydelig forskel på formålet med – og de krav der stilles til – de sociale handleplaner i lovgivningen og på den måde, Socialstyrelsen i sin metodehåndbog om voksenundretningsmetoden anvender de sociale handleplaner. Det skyldes først og fremmest, at voksenundretningsmetoden bygger på enkeltsagsprincippet, mens handleplanen skal være styringsredskabet, der sikrer en sammenhængende, koordineret og helhedsorienteret indsats trods mange enkeltsager ved mange forskellige instanser.

Anvendes handleplanen efter enkeltsagsprincippet bliver handleplanen et visitationsredskab i forhold til tildelingen af enkelte ydelser eller et dokumentationsredskab i forhold til enkelte ydelser, snarere end den bliver det centrale styringsredskab, der skal samle indsatsen på tværs af lovgivning og forvaltninger, som det er tiltænkt i lovgivningen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Socialstyrelsen – med henblik på at styrke kommunernes arbejde med sociale handleplaner – udarbejder en metode samt metodehåndbog eller lignende baseret på lovgivningens forudsætning om, at den sociale handleplan skal fungere som det koordinerende og centrale styringsredskab i indsatsen på tværs af forskellig lovgivning og forvaltninger.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Socialstyrelsen reviderer sin metodehåndbog om Voksenundretningsmetoden, så den i håndbogen

beskrevne handleplan ikke betegnes som en social handleplan efter servicelovens § 141, men alene som en plan, der vil kunne indgå i den samlede § 141-handleplan.

### 7.4.3 HANDLEKOMMUNEANSVARET

Handleplansansvaret i serviceloven bevares i den oprindelige opholdskommune, når hjemløse tager ophold på herberger eller øvrige boformer i andre kommuner. Indsatsen skal her typisk koordineres med den anden kommune, som vil have ansvar for at yde hjælp efter al anden lovgivning end serviceloven. De problemer, der er med at få tilbudt og udarbejdet handleplaner, synes særligt at gøre sig gældende, når de hjemløse opholder sig i andre kommuner end handleplanskommunen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at kommunerne bruger muligheden i retssikkerhedsloven til at uddelegere udarbejdelsen af sociale handleplaner til den aktuelle opholdskommune for at sikre adgang til en hurtig og helhedsorienteret indsats i forhold til de komplekse og sammensatte problemer, hjemløse borgere ofte har.

Se endvidere anbefaling i kapitel 9.4.1.



# KAPITEL 8

## HERBERGER OG DEN ØVRIGE KOMMUNALE INDSATS

### 8.1 INDLEDNING

Herberger er midlertidige botilbud, som først og fremmest skal sikre hjemløse "tag over hovedet", en seng at sove i og basale omsorgsydelser. Her kan hjemløse og funktionelt hjemløse alle årets dage og ofte hele døgnet henvende sig og få ly fra vind og vejr uden forudgående kommunal visitation. Herbergerne kan derfor på mange måder siges at udgøre det nederste sociale sikkerhedsnet for hjemløse.

Herbergerne spiller en central rolle i hjemløseindsatsen. Det skyldes både, at herbergerne sikrer en umiddelbar og ofte akut midlertidig løsning, så de hjemløse ikke behøver overnatte på gaden, og ved at yde hjælp og støtte til at komme ud af hjemløshed i samarbejde med kommunerne og øvrige aktører.

Herberger bruges her som en samlebetegnelse for botilbud efter servicelovens § 110, der spænder over vidt forskellige botilbud fra simple overnatningstilbud, hvor man hver aften kan søge en soveplads i en sovesal (natvarmestuer), til specialiserede tilbud, hvor beboerne har eget værelse, og tilbuddet også inkluderer sundheds- og socialfaglige ydelser, beskæftigelsesaktiviteter mv. Botilbud efter servicelovens § 110 kaldes også for forsorgshjem, pensionater, natcaféer, optagelseshjem mv. Tidligere har der været skelnet mellem forsorgshjem som et midlertidigt, men dog lidt længerevarende tilbud, ofte med beskæftigelsesaktiviteter tilknyttet, og herberger som et tilbud, man blot overnattede en eller flere nætter i,

men uden øvrige ydelser. Denne opdeling er dog langt fra konsekvent, og benævnelsen af de enkelte tilbud synes i høj grad at være historisk betinget, ligesom der synes at være geografiske forskelle i anvendelsen af begreberne. I denne undersøgelse anvendes begrebet herberger som en samlet betegnelse for § 110-tilbuddene. Der skelnes dog enkelte steder i forhold til natcaféer eller natvarmestuer, da de er af så midlertidig karakter, at de adskiller sig væsentligt fra de øvrige tilbud.

Alle, der opfylder målgruppebeskrivelsen i servicelovens § 110, har krav på en herbergsplads. Hjemløsheden er siden 2009 steget med mere end 1.600 personer. Fra 2009 til 2015 er der sket en mindre stigning i antallet af herbergspladser på 58 pladser. Da alle herbergspladser i landet indgår i alle kommuners forsyning, er det vanskeligt at opgøre, om der findes et tilstrækkeligt antal herbergspladser, og at placere ansvaret for eventuelt manglende herbergspladser på en enkelt kommune.

Dette kapitel behandler både spørgsmålet om, hvorvidt der er et tilstrækkeligt antal herbergspladser og problemstillinger knyttet til den kommunale forsyningsforpligtelse, og undersøger herbergernes rolle i den samlede kommunale indsats. Undersøgelsens fokus er at identificere og afklare eventuelle strukturelle problemstillinger, der kan vanskeliggøre, at hjemløse modtager den hjælp og støtte, de har behov for og ret til.

## **8.2 DEN LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMME**

### **8.2.1 ADGANG TIL HERBERG**

Serviceloven forpligter kommunerne til at tilbyde hjemløse ophold i midlertidige boformer. De midlertidige boformer er døgntilbud og kaldes også samlet for § 110-tilbud, fordi forpligtelsen findes i servicelovens § 110.

Målgruppen for tilbuddet er defineret som 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, jf. servicelovens § 110, stk. 1.

Af Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven) fremgår det, at målgruppen spænder fra personer, der står helt uden tag over hovedet (hjemløse), til personer, der har en bolig, de ikke kan fungere i, og som eventuelt kan være i risiko for at miste boligen, hvis der ikke sættes ind med relevant hjælp (funktionelt hjemløse).<sup>184</sup>

Herbergernes målgruppe er altså personer, der ud over boligsociale problemer eller mangel på bolig, tillige har andre sociale problemer, og som har brug for botilbuddet samt anden hjælp og støtte. Boligløshed alene giver ikke adgang til ophold på et herberg. Til gengæld omfattes altså også funktionelt hjemløse, der har en bolig, men som af forskellige årsager ikke kan opholde sig der, og som tillige har sociale problemer.

Herbergsbestemmelsen findes i servicelovens afsnit 5 om tilbud til voksne. Målgruppen er således personer over 18 år. Imidlertid fremgår det af vejledningen, at unge under 24 år som udgangspunkt ikke bør opholde sig på et herberg, men gives andre tilbud, idet unge, der opholder sig på herberg, risikerer at blive fanget i en længerevarende marginaliserings- og udstøelsesproces.<sup>185</sup> Unge under 24 år kan imidlertid ikke afvises, såfremt der ikke kan henvises til et andet tilbud.

Som det fremgår af vejledningen, relaterer hjemløshed sig ofte til og falder sammen med en lang række alvorlige problemer som

alkohol- og stofmisbrug, psykisk sygdom, vold, kriminalitet, ringe arbejdsmarkedstilknytning, manglende socialt netværk mv. Det stiller store krav til herbergerne at kunne rumme målgruppen, ligesom det ifølge vejledningen kræver stor variation i sammensætningen af ydelserne med mulighed for individuelt tilpassede tilbud.<sup>186</sup>

Det følger af vejledningen, at herbergerne som udgangspunkt ikke er berettiget til at afvise nogen på grund af pladsmangel, medmindre der kan tilbydes anden passende hjælp, herunder i et andet § 110-tilbud. Det følger videre, at der altid bør kunne henvises til et § 110-tilbud, der personalemæssigt er rustet til at håndtere de akutte og krævende problemer, som målgruppen ofte har.<sup>187</sup> Herbergerne kan betegnes som "lavtærskelstilbud", der samlet skal kunne rumme hele målgruppen, uanset graden af de sociale problemer.

Hvis en person tilhører målgruppen, er kommunen forpligtet til at tilbyde ophold i et § 110-tilbud, jf. servicelovens § 101, stk. 1. Bestemmelsen kan derfor siges at indeholde et individuelt retskrav på ophold i et herberg for målgruppen. Optagelse i et herberg kan ske både ved henvisning fra offentlige myndigheder eller andre herberger og ved direkte personlig henvendelse efter det såkaldte selvmøderprincip, jf. servicelovens § 110, stk. 2. Under alle omstændigheder er det lederen af botilbuddet, der træffer afgørelse om optagelse, jf. servicelovens § 110, stk. 3. Kompetencen til at træffe afgørelse om optagelse er således i servicelovens § 110, stk. 3, ved lov delegeret fra kommunen til herbergslederen.

Det følger af servicelovens § 4, stk. 1, at kommunen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter serviceloven. Af § 4, stk. 2, følger, at kommunen kan opfylde sit forsyningsansvar ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud.

Den kommunale forsyningsforpligtelse efter § 4 indebærer, at der skal være det tilstrækkelige antal pladser, og at der som udgangspunkt ikke kan oprettes ventelister. En borger, der tilhører målgruppen, kan derfor som udgangspunkt ikke nægtes en herbergsplads eller henvises til at stå på venteliste, idet kommunen ikke kan udsætte efterlevelsen af servicelovens § 110 af eksempelvis økonomiske grunde.<sup>188</sup>

Adgang til ophold på et herberg er således en del af kommunens forpligtelser over for den enkelte hjemløse, uanset om herbergsydelsen i praksis leveres af kommunen selv eller en anden kommune på et kommunalt drevet herberg, af regionen på vegne af kommunerne eller af private organisationer med kommunal eller regional driftsoverenskomst.

Alle § 110-tilbud er landsdækkende, og alle kan uanset kommunetilhørsforhold søge optagelse i det enkelte tilbud.<sup>189</sup> Dermed er alle godkendte § 110-tilbud samlet med til at opfylde alle kommuners forsyningsforpligtelse. De enkelte § 110-tilbud fastsætter en takst på baggrund af servicelovens § 174 og reglerne i en tilhørende bekendtgørelse.<sup>190</sup> Når en borger optages i tilbuddet, betaler den kommune, som har pligt til at yde hjælp efter serviceloven, denne takst for borgerens ophold i tilbuddet, se mere om borgerens kommunetilknytning under opholdet nedenfor i kapitel 8.2.3.

De godkendte § 110-tilbud er optaget på Tilbudsportalen,<sup>191</sup> og de fleste herberger drives af private selvejende institutioner med aftale eller driftsoverenskomst med den stedlige kommune eller region. Der findes dog også både kommunalt- og regionsdrevne herberger, ligesom der findes rent private tilbud, der ikke er omfattet af serviceloven.

De privatdrevne herberger med kommunal eller regional driftsoverenskomst leverer på kommunens vegne den faktiske serviceydelse i form af §

110-tilbuddet, og tilbuddet skal derfor leve op til servicelovens krav. Hertil kan der være fastsat øvrige krav til herberget i overenskomsten, hvor kommunen eller regionen kan stille forskellige krav til serviceniveau og øvrige ydelser. Aftalen eller driftsoverenskomsten kan også samtidig vedrøre øvrige servicelovsydelser, som tilbuddet leverer på vegne af kommunen, eksempelvis midlertidige botilbud med et behandlingsformål efter servicelovens § 107, længerevarende botilbud efter § 108, personlig hjælp eller socialpædagogisk støtte efter §§ 83 og 85 eller værested i dagtimerne efter § 104. Se mere nedenfor i kapitel 8.2.2 om ydelser under opholdet.

Som nævnt er det lederen af botilbuddet, der træffer afgørelse om optagelse, jf. § 110, stk. 3. Selvmøderprincippet ændrer som udgangspunkt ikke på kommunernes forpligtelse til at kunne anvise et herbergstilbud. Selvmøderprincippet kan således ikke medføre, at kommunen blot kan overlade det til den hjemløse selv at forsøge at finde en herbergsplads. Ved henvendelse til herberg, hvor der principielt ikke må afvises på grund af pladsmangel, må viderehenvielse i tilfælde af pladsmangel som udgangspunkt ske efter forudgående kontakt til et herberg med plads til den hjemløse.

Tilbud efter servicelovens § 110 er principielt subsidiære i forhold til andre støttemuligheder eller hjælpemidler. Det fremgår af vejledningen, at andre hjælpemidler skal være udtømt forud for et egentligt ophold i en boform. Det fremgår ligeledes, at lederen ved optagelsen bør være opmærksom på, om der er behov for behandlingsmæssig støtte eller mere omfattende hjælp, eksempelvis bo- og/eller behandlingstilbud til alkohol- eller stofafhængige eller personer med særlige adfærdsmæssige problemer, alternative plejehjem mv. Ifølge vejledningen skal der i sådanne tilfælde henvises til tilbud tilrettelagt for disse målgrupper.<sup>192</sup>

Herbergslederen kan imidlertid ikke visitere til disse tilbud. Det er kun kommunen, der kan det. Der kan derfor næppe ske afvisning fra et herberg for en person, der tilhører målgruppen med den begrundelse, at vedkommende efter herbergslederens opfattelse måtte have brug for eksempelvis døgnbehandling for stof- eller alkoholafhængighed, idet herbergslederen ikke kan visitere til øvrige tilbud efter service- eller sundhedsloven, ligesom herbergslederen ikke kan foretage den udredning eller sagsoplysning, som ligger til grund for en sådan visitation.

Af vejledningen fremgår, at den hjemløse i forbindelse med indskrivningen skal orienteres om rettigheder og pligter, og samtykke i vilkårene. Det fremgår videre, at beboere, der trods gentagne påmindelser fortsat tilsidesætter henstilling og bestemmelser for opholdet, kan henvises til et andet § 110-tilbud og i ekstreme situationer, eksempelvis vold, bortvises.<sup>193</sup>

Det har været omdiskuteret, i hvilket omfang de enkelte herberger yderligere kan indskrænke målgruppen for det enkelte tilbud, eksempelvis ved at stille krav om stof- eller alkoholafholdenhed som betingelse for opholdet.<sup>194</sup> Socialministeren har tilkendegivet, at § 110-målgruppen er en målgruppe med differentierede behov, og at der derfor kan være forskel på, hvor restriktive husreglerne på det konkrete opholdssted er. Ministeren henviser til, at borgeren skal orienteres om de rettigheder og pligter, der gælder for opholdet ved indskrivningen, og til at beboere, der trods gentagne påmindelser fortsat tilsidesætter henstillinger og bestemmelser for opholdet, kan henvises til anden § 110-boform, hvor reglerne for opholdet passer bedre til deres behov.<sup>195</sup> Der findes endvidere enkelte tilbud, hvor målgruppen er afgrænset til enten kvinder eller mænd, ligesom der findes tilbud målrettet unge med en aldersbegrænsning for målgruppen.

### 8.2.2 YDELSER UNDER OPHOLDET

Serviceovens § 110 regulerer som udgangspunkt alene bodelen af herbergs-tilbuddet. Herbergerne tilbyder imidlertid en lang række ydelser, der varierer i indhold og omfang, og som kan være rettet mod forskellige målgrupper.<sup>196</sup> Bestemmelsen regulerer dog også nogle særlige sygeafdelinger målrettet alkoholafhængige, mens de øvrige ydelser enten skal dækkes gennem serviceovens øvrige bestemmelser eller ydes af herberget på ulovbestemt grundlag.<sup>197</sup>

Når herbergerne optager en hjemløs i botilbuddet, er de forpligtet til senest tre hverdage efter optagelsen at give besked til den kommune, der har pligt til at yde hjælp efter serviceoven, jf. serviceovens § 110, stk. 4. Det samme er tilfældet, når en borger udskrives, jf. § 110, stk. 5. Såfremt der er tale om en planlagt udskrivning, bør der gives meddelelse i god tid før udskrivningen. Meddelelsen til kommunen skal som minimum indeholde personens navn og cpr- nummer eller for udlændinge øvrige oplysninger med henblik på identifikation samt dato og begrundelse for henholdsvis optagelsen eller udskrivningen, jf. § 110, stk. 6.

Herbergernes pligt til at underrette den kommune, der har pligt til at yde hjælp efter serviceoven, blev indført ved lov i 2015 og skal blandt andet sikre, at kommunerne på et tidligt tidspunkt ved, at en borger bliver indskrevet eller udskrevet, så kommunen har mulighed for hurtigt at iværksætte den øvrige indsats.<sup>198</sup>

Det følger af vejledningen, at der sædvanligvis skal udarbejdes en opholdsplan for opholdet på herberget. Denne udarbejdes af herberget og indeholder typisk en række mål for, hvad der skal ske i løbet af opholdet, der udarbejdes i dialog med borgeren, samt hvilken støtte boformen kan



tilbyde for at nå målene.<sup>199</sup> Opholdsplanen skal koordineres og indgå i kommunens sociale handleplan efter servicelovens § 141 samt øvrige planer, så der kan skræddersyes en sammenhængende indsats, der også omfatter beskæftigelse, boligforhold, økonomi mv.<sup>200</sup> Herberget har ansvar for at udarbejde opholdsplanen, mens det er den kommune, der har ansvar for hjælp efter serviceloven, der har ansvar for den samlede sociale handleplan og koordinationen af den samlede indsats, se mere herom nedenfor i kapitel 8.2.3 og kapitel 9.

Herbergerne yder typisk rådgivning og vejledning og støtter borgeren i kontakten med kommunen og øvrige samarbejdspartnere. Selv om det som udgangspunkt alene er bo-delen af tilbuddet, der er reguleret af § 110, må sådanne ydelser anses for omfattet af herbergernes forpligtelser som led i udarbejdelsen af en plan for opholdet. Dette gælder dog næppe på natcaféer og natvarmestuer, hvor opholdet er af meget midlertidig karakter, og hvor indskrivning sker for hver enkelt nat, og hvor det i øvrigt oftest er muligt at være anonym. Øvrige ydelser, der leveres på herbergerne, forudsættes som nævnt dækket via servicelovens øvrige bestemmelser eller på ulovbestemt grundlag.

Under opholdet er beboerne omfattet af beskæftigelseslovgivningens almindelige regler, hvis de modtager kontanthjælp eller lignende. En del herberger har forskellige beskæftigelses- og aktiveringstilbud, der efter aftale med kommunen kan ydes efter servicelovens § 103, stk. 2, om særligt tilrettelagte beskæftigelsesforløb for personer med særlige problemer.<sup>201</sup> Disse tilbud vil tillige efter aftale med jobcentrene kunne gives som tilbud efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats.<sup>202</sup>

De hjemløse betaler som udgangspunkt for kost og logi under opholdet, jf. servicelovens § 163, stk. 2. Funktionelt hjemløse, som bevarer egen bolig

under opholdet, betaler som udgangspunkt ikke for opholdet. De nærmere regler er fastsat i bekendtgørelse udstedt med hjemmel i servicelovens § 163.<sup>203</sup> For personer uden et forsørgelsesgrundlag opkræves der ikke betaling for opholdet, ligesom der kan udbetales lommepenge, indtil der foreligger et forsørgelsesgrundlag.<sup>204</sup>

### 8.2.3 KOMMUNETILKNYTNING UNDER OPHOLDET

Af retssikkerhedsloven fremgår, at det er en borgers opholdskommune, der som udgangspunkt skal yde hjælp efter sociallovgivningen, jf. retssikkerhedslovens § 9, stk. 1.<sup>205</sup> Opholdskommunen er den kommune, hvor personen har sin bopæl eller sædvanligvis opholder sig, jf. § 9, stk. 2. Se nærmere herom kapitel 9.2.

Det fremgår dog af retssikkerhedslovens § 9, stk. 7, at den oprindelige opholdskommune fortsat har pligt til at yde hjælp efter serviceloven, når en offentlig myndighed har medvirket til, at personen i en anden kommune har fået ophold i blandt andet boformer efter servicelovens § 110.

Det fremgår af vejledningen, at herbergslederens beslutning om at indskrive en person i et § 110-tilbud ligestilles med, at borgeren har fået ophold i tilbuddet efter en offentlig myndigheds medvirken, og derfor er det den oprindelige opholdskommune, der fortsat er handle- og betalingskommune i forhold til servicelovsydelser for en borger, der er optaget i et § 110-tilbud i en anden kommune.<sup>206</sup> Øvrige ydelser skal ydes af den kommune, der er opholdskommune efter retssikkerhedslovens § 9, stk. 1, hvilket – afhængigt af den hjemløses forhold i øvrigt – ofte efter en periode vil være den kommune, hvor herberget ligger. Retssikkerhedsloven indeholder endvidere regler om refusion kommunerne imellem, således at det i en del tilfælde også vil være den oprindelige kommune, der betaler for øvrige ydelser. Disse regler har

dog ikke betydning for den hjemløse, da det er opholdskommunen, som har handleforpligtelsen og dermed træffer afgørelse i sager på socialområdet.

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 9, stk. 8, at den oprindelige kommune bevarer handleansvaret efter serviceloven, så længe personen har ophold i det pågældende botilbud eller et tilsvarende botilbud. Det fremgår dog videre, at pligten til at yde hjælp i anledning af en persons ophold i en boform efter § 110 består, indtil den pågældende har erhvervet ny opholdskommune. Det betyder, at en hjemløs borger, som har klaret sig selv et stykke tid forud for indskrivning på et herberg, fortsat vil være tilknyttet den tidligere kommune, medmindre den pågældende i mellemtiden har erhvervet ny opholdskommune efter § 9, stk. 1.

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 9, stk. 11, at den oprindelige opholdskommune dog efter aftale med nuværende opholdskommune kan bemyndige denne til helt eller delvis at varetage udøvelsen af sine opgaver i forhold til serviceloven.

Samlet betyder reglerne, at hjemløse borgere, der bevæger sig på tværs af kommunegrænser og bliver indskrevet i et § 110-tilbud i en anden kommune end den oprindelige, i forhold til servicelovsydelser fortsat skal have hjælp af den oprindelige kommune. Det kan fx være hjælpemidler, øvrige botilbud, socialpædagogisk støtte eller stofmisbrugsbehandling. Hjælp efter den øvrige social- og beskæftigelseslovgivning følger imidlertid hovedreglen om, at opholdskommunen skal yde hjælp. Mange hjemløse på herberger modtager derfor hjælp fra to forskellige kommuner samtidig.

Retssikkerhedslovens § 9, stk. 7, blev indført i 2010 og havde til hovedformål at sikre sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar

(handle- og betalingskommune) i forhold til serviceloven, således at det er den kommune, der skal betale for servicelovsydelser, der også træffer afgørelse om, hvilken/hvilke ydelser den pågældende har ret til.<sup>207</sup>

Se i øvrigt kapitel 9 for en nærmere gennemgang af retssikkerhedslovens regler om borgernes opholds- og handlekommune på det sociale område.

### 8.2.4 ØVRIGE BOTILBUD OG KOMMUNAL BOLIGANVISNING

Serviceloven indeholder en bestemmelse om midlertidigt husly til husvilde i § 80. Heraf følger, at kommunen skal anvise midlertidig husly mod betaling, hvis en enlig eller en familie er boligløs (husvild).

Målgruppen for midlertidigt husly er borgere, der akut har mistet deres bolig og står helt uden tag over hovedet, og omfatter eksempelvis borgere, hvis bolig er brændt, eller som er blevet sat ud af deres bolig.<sup>208</sup> Bestemmelsen kan alene anvendes til kortvarige løsninger og omfatter den efter omstændighederne bedst egnede midlertidige indkvartering, eksempelvis lejlighed, vandrehjem, hotel, pensionat eller lignende. Betalingen må ikke overstige den almindelige lejeværdi og fastsættes under hensyn til det almindelige niveau for leje- eller ejerboliger i lokalområdet. For enlige omfattet af § 80 kan der som absolut nødløsning i en kortere periode henvises til et § 110-tilbud, selv om denne ikke tilhører målgruppen for § 110-tilbud.<sup>209</sup>

Kommunen har i øvrigt mulighed for at visitere til en række forskellige botilbud og boliger for personer med nedsat funktionsevne eller særlige sociale problemer efter både serviceloven og almenboligloven.

Kommunen har generelt ret til at råde over hver fjerde ledige almene bolig til løsning af kommunens boligsociale problemer, jf. almenboliglovens § 59, stk. 1.<sup>210</sup> Den kommunale boliganvisning sker på baggrund af en vurdering af

den boligsøgendes behov ud fra kriterier fastsat af kommunalbestyrelsen. Det er den enkelte kommunes beslutning, om denne ønsker at udnytte anvisningsretten helt eller delvist. Der er således ikke fastsat kriterier i lovgivningen, der giver den enkelte borger ret til at få anvist en bolig via den kommunale boliganvisning, og den boligsøgende borger kan ikke klage over et afslag på at få anvist en bolig.<sup>211</sup>

Efter almenboliglovens § 105 kan kommunen endvidere visitere til særlige ældre- eller handicapboliger og efter almenboliglovens § 149 a til skæve boliger. Skæve boliger er målrettet borgere, der ikke er i stand til at bo i en almindelig bolig forening. Det er små selvstændige boliger med eget bad, toilet og køkken, hvor der ofte er tilknyttet en social vicevært som hjælper beboerne i dagligdagen.<sup>212</sup>

For personer med nedsat funktionsevne eller særlige sociale problemer, der samtidig har et behandlingsbehov, findes der tillige midlertidige botilbud med særlige behandlingsydelser tilknyttet i servicelovens § 107 (døgnbehandlingstilbud). § 107-boformer er midlertidige, og målgruppen for tilbuddet er derfor borgere, der i en periode har behov for omfattende hjælp og behandling, og hvor formålet med opholdet er at gøre borgeren i stand til at klare sig i eget hjem, eventuelt med støtte. Servicelovens § 107 anvendes eksempelvis også til at visitere til døgnbehandling for stofmisbrug.

For personer med betydelig og varig nedsat funktionsevne eller særlige sociale problemer og et permanent behov for omfattende hjælp kan der visiteres til længerevarende botilbud efter servicelovens § 108.<sup>213</sup>

For personer, der opholder sig på § 107- eller § 110-boformer, fx hjemløse eller personer med psykisk sygdom, der har behov for udslusning fra boformen til det almindelige lejeboligmarked, kan kommunen anvise adgang til en udslusningsbolig, jf. almenboliglovens § 63, almenlejelovens § 4, stk.

3, og servicelovens § 163 a. Det forudsætter, at kommunen har indgået aftale med en almen boligorganisation om at stille udslusningsboliger til rådighed. Ligesom det er tilfældet med øvrig kommunal boliganvisning, er der ikke tale om en ret for den enkelte til at få anvist en udslusningsbolig, se ovenfor.

Det følger blandt andet af vejledningen til serviceloven, at borgere, der får anvist udslusningsbolig, bevarer den nødvendige sociale støtte fra den sociale boform, således at der tages hånd om den pågældende i udslusningsfasen.<sup>214</sup> Den sociale støtte fra § 107- eller § 110-boformen kan formentlig ydes både som efterforsorg (en særlig ordning med statsrefusion indført med en ændring af bostøttestyrelsen i 1995) og som pleje eller praktisk hjælp efter servicelovens § 83 eller bostøttetilbud efter § 85.<sup>215</sup>

### **8.3 KOMMUNERNES FORSYNINGSFORPLIGTELSE OG ANTALLET AF HERBERGSPLADSER**

Alle, der tilhører målgruppen i servicelovens § 110, har ret til en herbergsplads. Som nævnt spiller herbergerne en central rolle i hjemløseindsatsen både ved at sikre hjemløse "tag over hovedet" og basale omsorgsydelser og ved at yde hjælp og støtte til at komme ud af hjemløshed i samarbejde med kommunerne og øvrige aktører. Det er derfor afgørende for hjemløses adgang til den hjælp og støtte, de har behov for og ret til, at kommunerne sikrer et tilstrækkeligt antal herbergspladser.

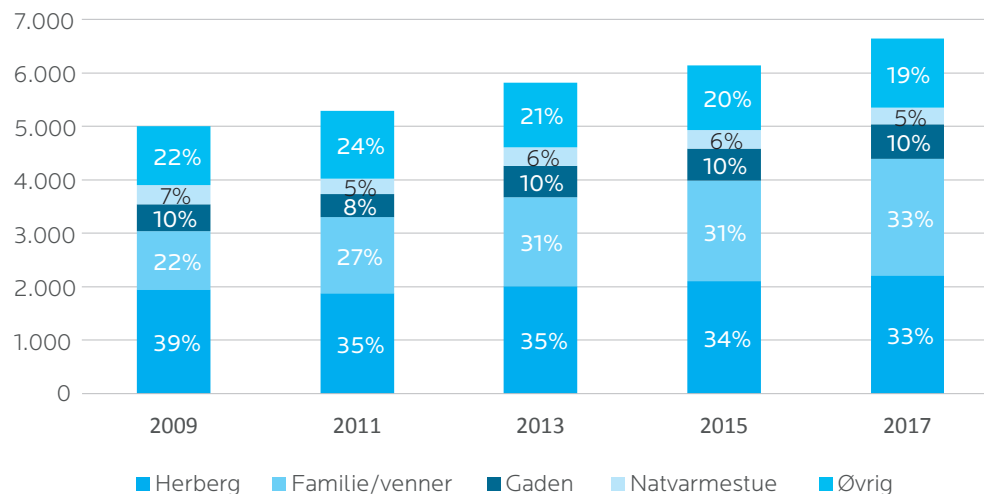
#### **8.3.1 UDVIKLING I ANTAL HJEMLØSE OG ANTAL HERBERGSPLADSER**

Som tidligere nævnt har SFI/VIVE siden 2007 kortlagt antallet af hjemløse i Danmark hvert andet år. Seneste opgørelse er fra 2017 og opgør antallet af hjemløse til 6.635 personer. Opgørelsen er et øjebliksbillede af antallet af hjemløse personer i den uge, optællingen foretages (uge 6). Antallet af hjemløse er steget fra 4.998 personer i 2009 til 6.635 hjemløse i 2017. Det er en samlet stigning på 33 procent og en stigning på 8 procent alene fra 2015 til 2017.<sup>216</sup>

I samme periode er der sket en stigning i antallet af "gadesovere", som i 2017 udgjorde cirka 10 procent af de hjemløse personer. Denne gruppe kan ifølge VIVE variere på grund af eksempelvis vejrforhold i tælleugen.<sup>217</sup> Hjemløsetællingen foregår i februar måned, og antallet af hjemløse gadesovere må antages at være højere om sommeren. Omkring 2.217 (33 procent) af de optalte hjemløse opholdt sig på herberger, 305 (5 procent) overnattede på natvarmestuer, hvilket er et mindre fald fra 2009. 33 procent af de hjemløse havde opholdt sig midlertidigt hos familie eller venner uden lejekontrakt, såkaldte "sofasovere". Denne gruppe tegner sig for den største stigning fra 1.086 i 2009 til 2.177 i 2017.<sup>218</sup>

### FIGUR 1

ANTAL HJEMLØSE FORDELT PÅ HJEMLØSHEDSSITUATION, 2009-2017



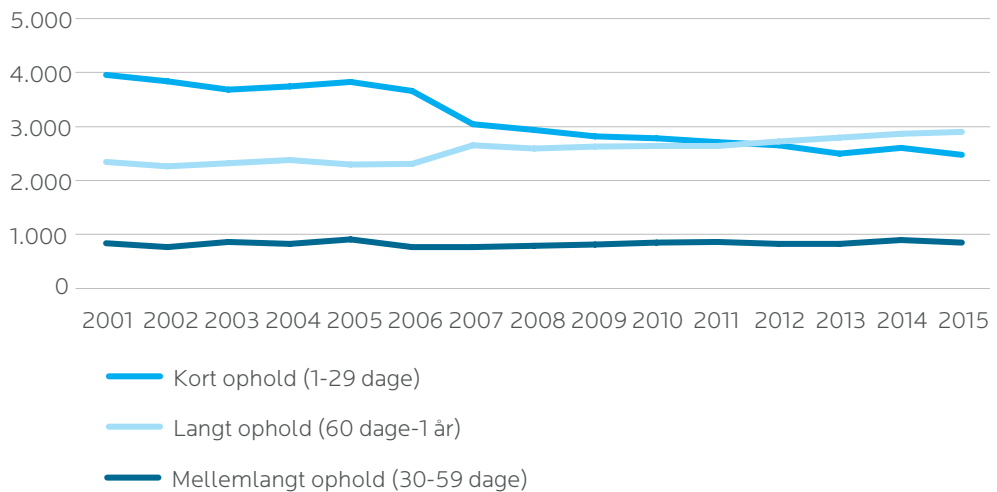
Figur 1 baseret på tal fra VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017. National kortlægning', september 2017, tabel 4.2, s. 29.<sup>219</sup>

Ankestyrelsen opgør årligt antallet af brugere af § 110-boformerne samt giver en række statistiske oplysninger om brugerne, opholdstider på herbergerne mv. Seneste opgørelse er fra 2015 og viser, at der i alt var 2.159 herbergspladser fordelt på 72 godkendte § 110-tilbud.<sup>220</sup>

Fra 2001 til 2015 har antallet af herbergspladser ligget nogenlunde stabilt på mellem 2.100 og 2.200 pladser (højest i 2002 med 2.252 pladser og lavest i 2003 med 2.053 pladser).

**FIGUR 2**

ANTAL BRUGERE PÅ § 110-BOTILBUD OPDELT PÅ VARIGHED AF DERES OPHOLD, 2001-2015



Figur 2 baseret på tal fra Ankestyrelsen, Data og statistik, Bofomsstatistikken, tabel BOF4.

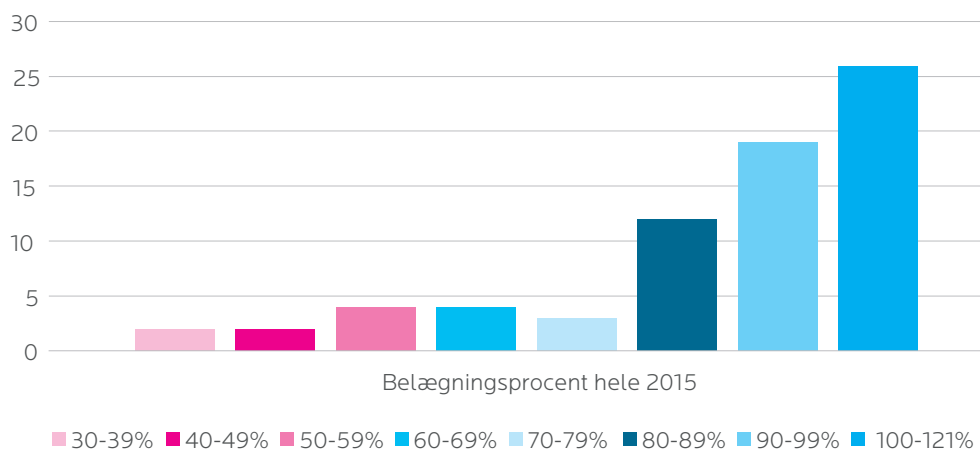


Det årlige antal af brugere af § 110-tilbuddene er faldet fra 7.138 brugere i 2001 til 6.232 brugere i 2015. Som det fremgår af tabel 2, har der især været en nedgang i antal brugere med en kortere opholdstid (1 dag og 2-29 dage), mens antallet af brugere med længere opholdstid (60-119 dage og 120 dage – 1 år) er steget. Samlet er antallet af brugere med de lange opholdstider steget fra 2.341 i 2001 til 2.906 i 2015.<sup>221</sup>

Af Ankestyrelsens årlige statistik over 110-boformerne findes tillige beregnede belægningsprocenter for de enkelte § 110-botilbud.

### FIGUR 3

#### ANTAL § 110-BOTILBUD OPDELT PÅ BELÆGNINGSPROCENT, 2015

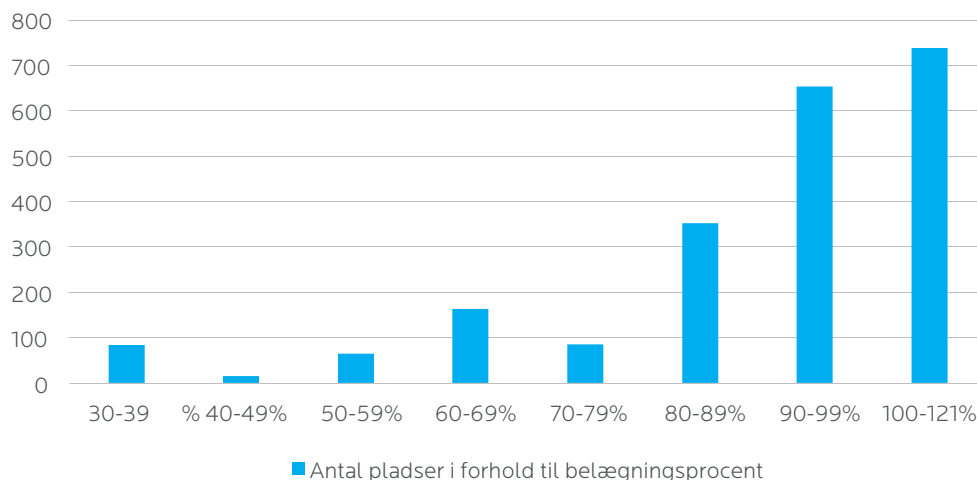


Figur 3 baseret på tal fra Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker, Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik 2015', bilag 5, s. 33-35.

Heraf fremgår, at belægningsprocenten for hele året på 26 af de 72 herberger oversteg 100 procent. For Egmontgården med den højeste belægningsprocent var den årlige belægning på 121 procent. For yderligere 19 herberger lå belægningsprocenten på mellem 90-99 procent, og for 12 herberger var belægningsprocenten på 80-89 procent. Næsten 80 procent af herbergerne havde dermed i 2015 en belægningsprocent på mere end 80 procent. De resterende 15 herberger ligger med en belægningsprocent på mellem 35 og 79 procent. Tre af herbergerne med en belægningsprocent på henholdsvis 35, 43 og 61 procent ophørte i 2015.<sup>222</sup>

En herbergsrespondent fremhæver, at en belægningsprocent under 100 procent ikke nødvendigvis betyder, at der er ledige pladser. "Vi har ikke nogen ekstra værelser, altså vi har de værelser, vi har. Så når én flytter ud, så går der næsten altid en-to dage – vi bliver nødt til at rengøre værelset og gøre det klar. (...) Så sker der jo nogle gange noget, hvor folk smutter, men der går nogle dage, før man rent faktisk finder ud af det, eller [nogen] bliver anholdt (...). Der kan være noget tomgang ind imellem. Og det gør simpelthen, at vi i perioder har værelser, som er ledige. Så vi kan simpelthen ikke (...) ramme 100 procent. (...) Det kan man gøre nogle steder, hvor man har fire ekstra værelser, og det vil sige, at i perioder så har man overbelægning (...)." <sup>223</sup>

Som det fremgår af tabel 3, findes der ledige pladser på en række af herbergerne. Ved at sammenholde belægningsprocenterne på de enkelte herberger med det enkelte herbergs samlede antal pladser kan man skabe et billede af, hvor mange pladser herbergerne med ledig kapacitet råder over. Som det fremgår af tabel 4, findes langt størstedelen af herbergspladserne på herberger med overbelægning eller med en høj belægningsprocent.

**FIGUR 4****ANTAL PLADSER I FORHOLD TIL BELÆGNINGSPROCENT, 2015**

Figur 4 baseret på tal fra Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker, Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik 2015', bilag 5, s. 33-35.

Antallet af afvisninger på grund af pladsmangel registreres ikke. Det kan muligvis skyldes, at det som udgangspunkt ikke er tilladt at afvise på grund af pladsmangel, medmindre der kan tilbydes anden passende hjælp, herunder i et andet § 110-tilbud, jf. ovenfor kapitel 8.2.1. Det er dermed ikke muligt at opgøre, hvor mange hjemløse der går forgæves, når de søger indskrivning på et § 110-tilbud. En herbergsrespondent fortæller dog, at Ankestyrelsen er i gang med et forsøg, hvor der på en række herberger registreres afvisninger. Respondenten fortæller, at man på herberget den første halvanden måned af forsøret registrerede omkring 800 afvisninger. Kun halvdelen blev registreret med CPR-nummer, og derfor kan der være gengangere iblandt.<sup>224</sup>

Rigsrevisionen har i 2013 undersøgt indsatsen over for hjemløse, herunder spørgsmålet om, hvorvidt der er et tilstrækkeligt antal herbergspladser til hjemløse.

Rigsrevisionen fremhæver, at der er et misforhold mellem stigningen i antallet af hjemløse og antallet af herbergspladser. Det påpeges dog også, at det ikke kan forventes, at der skal være en en til en-sammenhæng mellem antallet af hjemløse og antallet af herbergspladser. Kommunerne, der indgik i Rigsrevisionens undersøgelse, oplyste, at det er vanskeligt at estimere behovet for pladser, men at kommunerne foretager en vurdering af behovet på baggrund af blandt andet dialog med herbergerne i forhold til belægningsprocenter og opgørelser fra SFI over antallet af hjemløse i kommunen.<sup>225</sup> Statsrevisorerne konkluderede på baggrund af Rigsrevisionens beretning, at der er for få herbergspladser, og at mange hjemløse derfor er henvist til anden overnatning, fx hos familie og venner, på gaden, på natvarmestuer og i campingvogne.<sup>226</sup>

Rigsrevisionen har i 2016 fulgt op på beretningen i et notat til Statsrevisorerne om opfølgning på indsatsen over for hjemløse. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Socialministeriet ikke har taget initiativ til at afdække forholdet mellem antallet af herbergspladser og antallet af hjemløse. Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge udviklingen i Socialministeriets initiativer for at vurdere og sikre, at kommunerne etablerer det nødvendige antal herbergspladser.<sup>227</sup> Socialministeriet har med afsæt i Rigsrevisionens beretning om statens og kommunernes indsats over for hjemløse borgere bestilt tre undersøgelser på hjemløseområdet fra Ankestyrelsen.<sup>228</sup> Den første undersøgelse vedrørte sociale handleplaner og udkom i marts 2017, mens den anden undersøgelse, der endnu ikke er offentliggjort, omhandler den indsats, hjemløse borgere modtager, mens de opholder sig på herberger.<sup>229</sup>

Stigningen i antallet af hjemløse modsvarer som nævnt ikke af en tilsvarende stigning i antallet af herbergspladser, hvilket i sig selv kan tyde på, at der ikke er et tilstrækkeligt antal herbergspladser. Omvendt ses den største stigning i antallet af hjemløse fordelt på hjemløsesituation at være "sofasovere", der muligvis ikke – uanset antallet af herbergspladser – ville opsøge herbergerne. Selvom det samlede antal af herbergsbrugere siden 2001 er faldet, så er opholdstiderne på herbergerne steget, særligt de lange opholdstider på mere end 120 dage, hvilket betyder færre ledige pladser. Samtidig har langt størstedelen af herbergerne belægningsprocenter på over 80 procent og en stor del på mere end 90 procent, hvilket tillige tyder på pladsmangel. Endelig fremgår det, at størstedelen af det samlede antal herbergspladser ligger på herberger med overbelægning eller en høj belægningsprocent.

Størstedelen af respondenterne i denne undersøgelse mener, at der er mangel på herbergspladser, og understreger, at det kan være meget svært at få plads på et herberg.

Flere respondenter peger dog på, at der kan være geografiske forskelle i presset på herbergerne, ligesom presset på herbergerne også skifter med årstiderne. Endelig peges der på mange forskellige årsager til presset på herbergerne.

I de følgende afsnit behandles flere problemstillinger knyttet til eventuel pladsmangel og mulige årsager hertil.

### **8.3.2 OPHOLD PÅ HERBERG I ANDRE KOMMUNER**

Det er langt fra alle kommuner, der har deres eget herberg. Da alle § 110-tilbud som nævnt er landsdækkende, er alle godkendte § 110-tilbud samlet med til at opfylde alle kommuners forsyningsforpligtelse.

Det betyder på den ene side, at den hjemløse ikke har krav på en herbergsplads i egen kommune eller landsdel og på den anden side, at alle hjemløse uanset kommunetilhørsforhold kan søge optagelse i det enkelte tilbud.<sup>230</sup> Teoretisk set kan man sige, at der ikke er pladsmangel, hvis der er en ledig herbergsplads i Nordjylland, selv om den hjemløse med krav på en herbergsplads befinder sig i hovedstaden eller omvendt.

Af Ankestyrelsens årlige botilbudsstatistik fremgår, at herbergerne i de enkelte kommuner i stort omfang bliver benyttet af hjemløse, der er folkeregistreret i andre kommuner. Ifølge Ankestyrelsen skyldes det blandt andet, at der ikke er herberger i alle kommuner, og at nogle af de hjemløse rejser rundt i landet eller ofte flytter midlertidigt.<sup>231</sup> Flere respondenter i undersøgelsen peger imidlertid også på, at de hjemløse er nødt til at bevæge sig til andre dele af landet i forsøget på at finde en ledig herbergsplads.

Omkring 45 procent af alle ophold på herbergerne kan knyttes til hjemløse, der er folkeregistreret i en anden kommune, end den kommune herberget ligger i. 55 procent af opholdene kan dermed knyttes til hjemløse, der er folkeregistreret i herbergskommunen.<sup>232</sup>

Det fremgår videre af Ankestyrelsens botilbudsstatistik, at 30 procent af opholdene kan knyttes til hjemløse fra samme region, som herberget ligger i, mens 16 procent af herbergsopholdene kan knyttes til hjemløse, der ikke er folkeregistreret i en kommune fra samme region, som herberget ligger i.<sup>233</sup>

De fleste hjemløse opholder sig dermed på herberger i egen kommune eller i en anden kommune inden for samme region som de er folkeregistreret i.

I hovedstaden og storbykommunerne er antallet af hjemløse folkeregistreret i beliggenhedskommunen dog væsentligt højere end i de øvrige kommuner med henholdsvis 74 og 79 procent "egne borgere".<sup>234</sup>

Flere respondenter mener, at det særligt er i hovedstadsområdet, det kan være meget vanskeligt at få en herbergsplads, og at der her er mangel på herbergspladser. Disse respondenter peger også på, at det særligt er, når det bliver koldt om vinteren, at presset på herbergerne stiger.<sup>235</sup>

Københavns Kommunes socialforvaltning har i efteråret 2016 over for kommunens socialudvalg redegjort for kapacitet og belægning på kommunens overnatningstilbud til hjemløse.<sup>236</sup> Heraf fremgår, at belægningsprocenten på de københavnske herberger fra september til november 2016 svinger mellem 90 og 97 procent, og at belægningen på herbergerne ligger stabilt på dette niveau hele året. Af redegørelsen fremgår dog ligeledes, at der på de københavnske natcaféer ikke er fuld belægning. Kommunen har 120 pladser og i vintermånederne 140 pladser, mens antallet af brugere af natcaféerne svinger på mellem cirka 80 og 120 med flest brugere i vintermånederne, hvor der rådes over flere pladser.<sup>237</sup> Københavns Kommune mener derfor ikke, at der er mangel på § 110-tilbud i Hovedstaden.<sup>238</sup> Respondenternes udsagn og de høje belægningsprocenter på herbergerne kunne tyde på, at der i hovedstaden er mangel på egentlige herbergspladser med eget værelse og en medfølgende social indsats, men at der er tilstrækkeligt med pladser på natcaféerne til, at alle hjemløse kan sikres "tag over hovedet" og helt basale omsorgsydelser.

En respondent fra SAND mener, at der er mangel på egentlige herbergspladser, og at natcaféerne bruges som compensation herfor, hvilket respondenteren er stærkt kritisk over for: "Altså det er med lus og lopper, man ligger ved siden af hinanden på gulvet på madrasser, men det er dog

reguleret, i og med det falder under en § 110-institution." Respondenten mener, at der mangler akutpladser på de egentlige herberger, hvor man får sit eget værelser, "[o]g man med det samme får kontakt med en medarbejder, der vil snakke med én, og man har et ophold under nogle menneskeværdige forhold. At man ikke skal ligge sammen med hunde og folk, der er syge og hoster, og ikke kan sove, og man får stjålet sin tegnebog. (...) Det der med at ligge i sådan nogle sovesale, det er noget, der hører 30'erne til."<sup>239</sup>

Ifølge en herbergsrespondent fra hovedstadsområdet henvises der både til natvarmestuerne og til alle andre herberger, når der ikke er plads på herberget. "(...) Hvis der er nogle, der kommer her, og som ikke har lyst til at bruge natvarmestuer, så henviser vi jo til alle de andre herberger og forsorghjem. Men problemstillingen er jo, i hvert fald i Storkøbenhavn her, at lige for øjeblikket er alt fyldt op, ikke."<sup>240</sup>

De hjemløse respondenter har generelt en oplevelse af, at det er meget vanskeligt at finde en egentlig herbergsplads – også uden for hovedstadsområdet. De fortæller, at uanset hvor meget der bliver ringet rundt, "så er der bare ingen pladser".<sup>241</sup> En kommunerespondent fra en sjællandsk landkommune har samme oplevelse. Respondenten er en del af et gadeplansteam, der blandt andet kan hjælpe hjemløse med at finde en herbergsplads. Ifølge respondenteren er "det fandeme svært at finde en plads, det kan jeg godt sige jer. (...) Det er meget svært, og man ved, det skal være på bestemte tidspunkter, man skal ringe, hvor der er nogle på vej ud, hvor man måske er heldig at få en plads og sådan noget. Der er bare ikke nok pladser. Det er sgu sørgeligt at sige."<sup>242</sup>

Flere respondenter peger også på, at der opstår en række praktiske vanskeligheder, jo længere væk man søger efter herbergspladser. En respondent beskriver, at "(...) jeg har hørt rigtig mange, der er blevet henvist



til et sted, hvor de ikke har en jordisk chance for at nå frem til. Og de [henvisende herberger] vil heller ikke give dem hjælpen til det. Og det er jo også noget med billetter og arrangere det og få dem ind, og står du rigtig dårligt og virkelig er omfattet som en del af målgruppen, så er det sgu svært at komme et andet sted hen. Også selv om det bare er [fra København] til Saksenhøj på Lolland. Der er også langt ned. Altså komme med tog osv.”<sup>243</sup>

En respondent fra en sjællandsk kommune fortæller, "(...) der er selvfølgelig også nogle steder ovre i Jylland, men det kræver så også en rejse til Jylland".<sup>244</sup>

Flere af de hjemløse respondenter peger på, at det ikke altid er hensigtsmæssigt at tage på herberg i den anden ende af landet. Eksempelvis fortæller en hjemløs respondent: "(...) Jeg har to børn, jeg skal tage hensyn til. Det kan ikke nytte noget, at jeg bliver ved med at ryge landet rundt, fordi jeg ikke kan få min økonomi til at hænge sammen. Så ser de jo aldrig deres mor.”<sup>245</sup>

### 8.3.3 SELVMØDERPRINCIPPET OG AFVISNING FRA HERBERGER

Selvmøderprincippet betyder som nævnt, at den hjemløse selv kan henvende sig til et herberg hvor som helst i landet og få plads uden forudgående kommunal visitation. I serviceloven fremgår selvmøderprincippet i servicelovens § 110, stk. 2.

Princippet anses for at være afgørende for, at hjemløse kan få hurtig og akut hjælp, også uden for kommunernes åbningstid og uden at skulle afvente en afgørelse fra kommunen. En afgørelse om indskrivning på et § 110-tilbud er som nævnt en forvaltningsretlig afgørelse, men afgørelseskompetencen er bare ved lov uddelegeret til herbergslederen, jf. servicelovens § 110, stk.

3. I det omfang der er ledige pladser giver selvmøderprincippet også en stor grad af valgfrihed for den hjemløse i forhold til de mange forskellige herbergstilbud.

Af Ankestyrelsens botilbudsstatistik fremgår, at 58 procent af indskrivningerne på herbergerne i 2015 var borgere, der henvendte sig på eget initiativ.<sup>246</sup> Størstedelen af indskrivningerne på landets herberger foregår således via selvmøderprincippet.

De øvrige indskrivninger skete på baggrund af henvisning fra andre botilbud, kommuner, Kriminalforsorgen, sygehuse eller andet. 8 procent af indskrivningerne skete efter henvisning fra et andet § 110-tilbud og 10 procent på baggrund af henvisning fra kommunen (dog yderligere 4 procent efter henvisning fra misbrugscenter, der typisk drives af kommunerne). De resterende cirka 14 procent skete efter henvisning fra kriminalforsorgen, sygehuse, politi, andre botilbudsformer eller private hjælpeorganisationer, mens 6 procent er uoplyst. Selv om indskrivningen er sket på baggrund af henvisning fra andre, er det stadig herbergslederen, der træffer afgørelse om indskrivning.

Selvmøderprincippet har ifølge en herbergsrespondent flere fordele, blandt andet at man kan "(...) lave en afgørelse på stedet. Det vil sige, at man kan optage med det samme. Det er jo rigtig vigtigt, når man er hjemløs, at man ikke først skal godkendes et eller andet sted. Og den anden ting er også, at der er rigtig mange af de her borgere, som er hjemløse, som har en problematisk kontakt til deres kommune."<sup>247</sup> Dermed er selvmøderprincippet også med til, at hjemløse kan få ophold på et herberg uden forudgående kontakt til kommunen, der måske kunne afholde nogen fra at søge indskrivning.

Selv om det efter serviceloven er kommunen, der er forpligtet til at sikre borgerne en herbergsplads, kan selvmøderprincippet i praksis medføre, at det bliver den hjemløse selv, der må forsøge at finde en plads. Flere af de hjemløse respondenter fortæller, at de havde fået besked fra kommunen om, at de selv måtte forsøge at finde en herbergsplads. "Hvis man så snakker med kommunen om det fx: 'Jeg er hjemløs, jeg kan ikke være her mere, hvad gør jeg?' 'Jamen så må du prøve at høre ...' Altså de siger ikke andet end: 'Jamen så må du ringe rundt i Danmark og finde et sted, hvor du kan være.' Så det er én selv, man sådan skal, der er de [kommunen] ikke så meget med."<sup>248</sup>

En anden hjemløs respondent havde følgende oplevelse: "Altså jeg var på psykiatrisk et par dage, inden jeg kom ned der til XX [herberg]. Og de var ved at udskrive mig til gaden. Det var rent held og skær, ja, at jeg fik den plads nede på XX, fordi ellers så havde de udskrevet mig, og så havde jeg stået der."<sup>249</sup> Den hjemløse havde både kontakt med en socialrådgiver på hospitalet og kommunen. Ifølge borgeren var beskeden fra kommunen, at hun bare måtte prøve at ringe rundt og håbe på at finde en plads. Socialrådgiveren på hospitalet havde også forsøgt at ringe rundt, men det var ikke lykkedes dem at finde en plads. "Jamen hun [socialrådgiveren på hospitalet] kunne jo ikke gøre mere. Altså hun havde jo prøvet at ringe rundt til alle, og jeg havde selv ringet rundt til alle, og jeg lå hver dag og ringede, både hertil og til XX og til YY og alle sådan nogle ting." "Men jeg var mere overrasket over det der, at de siger: Jamen vi udskrives dig i dag. Jamen hvor fanden vil I have, jeg skal tage hen altså? De vidste, jeg ikke havde noget sted at tage hen. Altså jeg havde ikke fået plads på nogen af de hjem, jeg havde ringet til, og alligevel så siger de ... er der bare sådan en kold læge: Du skal udskrives i dag, du kan jo ikke bare blive her. Nej, men jeg kan da også bare lægge mig ud på bænken og sove altså."<sup>250</sup>

Respondenterne fra de organisationer, der repræsenterer hjemløse, har generelt samme opfattelse. De mener, at kommunerne sjældent er garanter for at finde en herbergsplads til de hjemløse. Dog oplever de, at de kommuner, der har særlige hjemløse- eller gadeplansteams, ofte spiller en aktiv rolle i at hjælpe de hjemløse med at finde plads.<sup>251</sup> Af citatet fra en kommunal gadeplansmedarbejder ovenfor fremgår ligeledes, at de hjælper hjemløse med at ringe rundt, men at det er meget vanskeligt at få plads.

Da herbergerne som udgangspunkt ikke har lov til at afvise nogen på grund af pladsmangel, men i stedet skal kunne henvise til et herberg med plads, spiller herbergerne også en central rolle i forhold til at hjælpe med at finde en ledig herbergsplads. En herbergsrespondent beskriver forløbet, fra man på et herberg får en henvendelse, til at borgeren bliver henvist videre, således: "(...) Der er én, der ringer: Goddag, jeg vil høre, om I har en plads? Det har vi desværre ikke. Og så ryger røret på. Altså, og der er også nogle, der ringer: Jamen okay, hvad kan I så pege på? Jamen prøv [X herberg i Y kommune], eller prøv [XX herberg i YY kommune], eller prøv noget andet. Okay, vi prøver, men har du numrene? Ja, det har jeg. Fint, og så får de numrene, og så snakker vi lidt om det. Hvis der står en her ved døren om natten, og vi er udsolgt, så giver vi vedkommende en taxabon til XXX herberg, som har nogle natpladser."<sup>252</sup>

En anden respondent er leder for et herberg, der har tilknyttet en natvarmestue, og som derfor kan henvise hertil, når der kommer en hjemløs, som de ikke har plads til. Natcaféerne kan dermed både fungere som akutpladser fra dag til dag, men kan også ende med at indgå i den egentlige forsyning af herbergspladser i tilfælde af mangel på pladser.

Som ovenfor nævnt fortæller en herbergsrespondent, at man på halvanden måned havde haft omkring 800 afvisninger på grund af pladsmangel. Afhængig af, hvor mange henvendelser det enkelte herberg får dagligt, vil det være en meget stor opgave, hvis herberget for hver enkelt henvendelse skulle påtage sig at ringe rundt til landets øvrige herberger for at kunne give en konkret henvisning til et herberg, der har plads til den hjemløse. Afhængigt af, om den hjemløse henvender sig personligt eller telefonisk – muligvis fra den anden ende af landet – vil det også være en stor opgave for herbergerne, hvis de skal yde praktisk hjælp, så den hjemløse rent faktisk kan komme frem til et herberg et andet sted i landet.

Som det fremgår, sker størstedelen af indskrivningerne på baggrund af selvmøderprincippet, mens indskrivning på baggrund af henvisning fra et andet herberg eller en kommune sker ved omkring 2 ud af 10 indskrivninger. De fleste respondenter i undersøgelsen oplever, at det i første omgang er de hjemløse selv, der skal forsøge at finde en herbergsplads. Meget tyder således på, at selvmøderprincippet også har den konsekvens, at det i praksis ikke bliver kommunens eller herbergernes forpligtelse at finde et herberg, der kan opfylde kommunens forsyningsforpligtelse, men at det bliver den hjemløses eget ansvar at forsøge at skaffe sig en herbergsplads.

#### **8.3.4 LÆNGERE OPHOLDSTIDER PÅ HERBERGERNE**

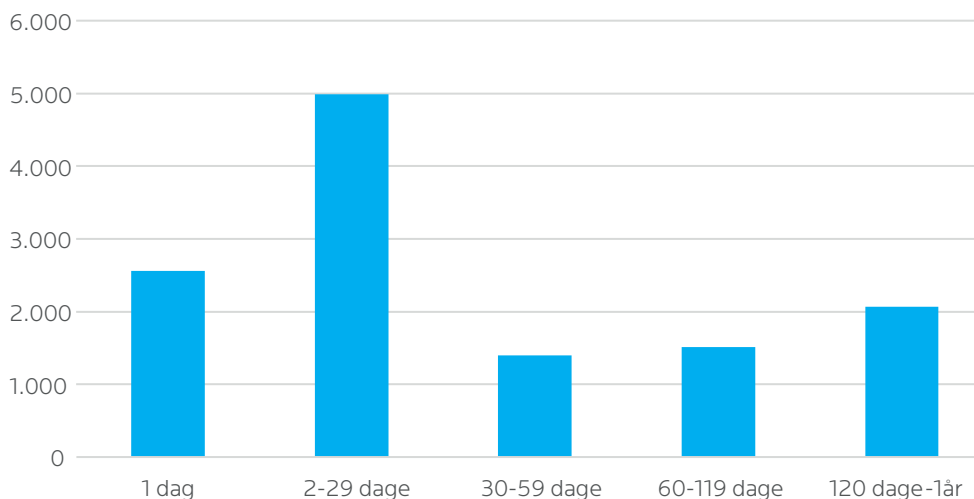
§ 110-botilbud er midlertidige opholdssteder og er ikke tænkt som steder, hvor hjemløse skal være i længere tid.

Som ovenfor nævnt er der fra 2001 til 2015 sket en stigning i længden af opholdstiderne på herbergerne, se tabel 2 ovenfor. Af Ankestyrelsens boformsstatistik fremgår, at der i 2015 var i alt 12.516 indskrivninger på herbergerne fordelt på 6.236 personer. Ankestyrelsen opgør opholdenes

varighed for de enkelte indskrivninger. Heraf fremgår, at 20 procent af indskrivningerne blot varede et enkelt døgn, mens 16 procent af indskrivningerne varede mellem 2 og 5 døgn. Yderligere 24 procent af indskrivningerne vedrørte ophold på mellem 6 og 30 døgn, 23 procent mellem 31 og 119 døgn, men 14 procent af opholdene varede mellem 120 og 364 døgn og 4 procent hele året.<sup>253</sup>

### FIGUR 5

#### ANTAL INDSKRIVNINGER PÅ § 110-BOTILBUD OPDELT PÅ VARIGHED, 2015



Figur 5 baseret på tal Ankestyrelsen, Data og statistik, Bofomsstatistikken, tabel BOF3.

En del af de hjemløse på herbergerne er gengangere. Ankestyrelsen har siden 2011 fulgt udviklingen i, hvor mange herbergsbrugere, der blev

indskrevet igen de efterfølgende år. Heraf fremgår, at antallet af gengangere har været stigende i alle de efterfølgende år fra 2011 til 2015.<sup>254</sup> Personer, hvis ophold strækker sig over flere år, medregnes som gengangere.

Nedbringelsen af opholdstiderne på herbergerne var en af målsætningerne med Hjemløsestrategien fra 2008 til 2013 og har været et af den tidligere regerings sociale 2020-mål og er også en af den nuværende regerings målsætninger på det sociale område.

Som det fremgår ovenfor, er det imidlertid ikke lykkedes at nedbringe opholdstiderne på herbergerne. På baggrund af Rigsrevisionens beretning om indsatsen for hjemløse fra 2013 fandt Statsrevisorerne, at kommunernes indsats for at nedbringe opholdstiderne på herbergerne var utilstrækkelig, ligesom de kritiserede, at Socialministeriet ikke havde undersøgt, hvorfor opholdstiderne på herbergerne var stigende.<sup>255</sup> I opfølgningen på beretningen fra 2016 udtaler Rigsrevisionen, at det ikke er tilfredsstillende, at Socialministeriet fortsat ikke har taget initiativ til at afdække årsagerne til, at opholdstiderne på herbergerne stiger.<sup>256</sup>

De længere opholdstider betyder et øget pres på herbergerne og kræver et øget antal herbergspladser, hvis kommunerne skal opfylde deres forsyningsforpligtelse over for det samme antal hjemløse. Når hjemløsheden samtidig er stigende, skaber det et øget pres på herbergerne og gør det vanskeligere for den enkelte hjemløse at finde en herbergsplads.

Flere respondenter i undersøgelsen mener, at det nuværende antal herbergspladser formentlig ville være nok, hvis det lykkedes at få beboerne videre. En herbergsrespondent siger: "Vi har nok det nødvendige antal døgnpladser – pladserne er bare fyldt op med mennesker, som ikke

har brug for døgnpladserne, og som egentlig skal videre.”<sup>257</sup> En anden herbergsrespondent siger samstemmende: ”Vi har det antal pladser, der er brug for. Til gengæld tror jeg også, at hvis vi åbnede flere pladser, så ville vi blive fyldt op.”<sup>258</sup>

Når herbergsbeboerne ikke kommer videre i enten egen bolig eller et andet egnet tilbud, opstår der ifølge flere respondenter et ”flowproblem” på herbergerne, og flere fremhæver, at herbergerne ”sander til”, fordi beboerne ikke kommer videre.<sup>259</sup>

Der kan være mange årsager til, at opholdstiderne er stigende. Alle respondenter fremhæver mangel på billige lejeboliger som en væsentlig årsag til flowproblemet, men der peges også på andre problemstillinger. Årsager, der relaterer sig til herbergernes og kommunernes samarbejde og til kommunernes indsats for herbergsbeboerne, behandles nedenfor i kapitel 8.4.

Alle respondenter i undersøgelsen mener, at det generelt er vanskeligt at finde billige boliger til de hjemløse. Der peges dog på, at der er væsentlige geografiske forskelle, og at problemet er særligt stort i hovedstadsområdet og i storbykommunerne, mens der er steder i provinsen, hvor der ikke er mangel på billige lejeboliger. Rambøll og SFI's evaluering af implementeringen af hjemløsestrategien i 24 projektkommuner<sup>260</sup> påpeger dog, at også mellemstore kommuner efterhånden melder om betydelige vanskeligheder med at skaffe det fornødne antal billige boliger til indsatsen på hjemløseområdet.<sup>261</sup>

Kommunernes Landsforening mener, at man fra kommunernes side længe har forsøgt at råbe de nationale politikere op og gjort opmærksom på, at



manglen på billige bolig er særligt stor i storbyer som København. "(...) Boligministeriet har svaret, at på landsplan er der masser af billige boliger. Og det er også korrekt. På landsplan. Hele Vestjylland og Lolland og helt op i Nordjylland osv. er der masser af tomme billige boliger, men det hjælper jo ikke ret meget, når 70 procent af de hjemløse er her i hovedstadsområdet."<sup>262</sup>

Rigsrevisionens undersøgelse af indsatsen over for hjemløse fra 2013 indeholder også en undersøgelse af udviklingen i antallet af billige boliger, som personer på de laveste overførselsindkomster har mulighed for at betale. Undersøgelsen viste et markant fald i antallet af billige boliger.<sup>263</sup> Dette skyldes blandt andet huslejestigninger i almenboligsektoren, delvist som følge af renoveringer/moderniseringer, samt at nybyggede boliger ofte har høje huslejer som følge af høje byggeomkostninger. De kommuner, der deltog i Rigsrevisionens undersøgelse, oplyste endvidere, at de på grund af for høj husleje måtte undlade at anvise en række af de boliger, som kommunerne fik stillet til rådighed af boligselskaberne. Københavns Kommune oplyste således, at kommunen i 2013 fik 1.376 boliger til anvisning, men måtte undlade at anvise de 842, da huslejen var for høj.<sup>264</sup> Også evalueringen af den nationale hjemløsestrategi fremhævede mangel på billige boliger som en del af årsagen til, at målsætningerne i strategien ikke blev opfyldt.<sup>265</sup>

Flere af de hjemløse respondenter bekræfter, at det kan være vanskeligt at komme videre fra herbergerne på grund af mangel på billige boliger. En hjemløs respondent forklarer: "(...) Jeg [er] skrevet op til Boligselskabet Sjælland og har så fået tilbud tre gange, hvor jeg har sagt nej, på grund af prisen var for høj. Sidste var på 10.000, og når man er på kontanthjælp, så har man altså bare ikke råd til sådan dyr en. Og jeg synes, jeg har lidt svært ved at komme videre herfra."<sup>266</sup>

Herbergsrespondenterne oplever manglen på billige boliger som en væsentlig årsag til pladsmanglen på herbergerne. En herbergsrespondent fortæller, at "selv om beboerne på botilbuddene er klar til at flytte i egen bolig, er der ingen bolig til dem, og de bliver hængende. Det tager plads for andre – det er en skrue uden ende. Halvdelen af vores beboere ville kunne sendes i egen bolig med den rette støtte med det samme, men boligerne mangler."<sup>267</sup>

Respondenten fra Kommunernes Landsforening mener, at kommunerne gør alt, hvad de kan for at få fat i de billige boliger i samarbejde med boligforeningerne, men at der er flere borgere, der har brug for billige boliger, end der er boliger til.<sup>268</sup> En kommunerespondent peger på, at bolig manglen tvinger kommunerne til at tænke nyt. "Vi skal have noget andet at tilbyde. (...) [D]en måde, vi i hvert fald har udviklet vores tilbudsvifte i kommunen, det har jo været – som i alle mulige andre kommuner – det her med at kunne bygge efter almenboligloven, men det giver bare sådan afsindige udfordringer."<sup>269</sup>

Manglende boliger er dog ikke den eneste grund til, at borgere bliver boende på herbergerne længere end nødvendigt. Det handler også om, at målgruppen har komplekse problemstillinger, og at der mangler andre tilbud til en del af herbergsbeboerne. "Udfordringen er i virkeligheden, at vi selv medvirker til at sande vores eget forsorgshjem til. Det er jo, fordi der ikke er noget andet, altså virkelig, til borgergruppen. Altså boligerne er én udfordring, de billigere boliger, men det er også måden, vi bruger forsorgshjemet på. Og det tænker jeg, er, fordi de er sindssygt dygtige til den her målgruppe."<sup>270</sup> Kommunerespondenten peger på, at det er nødvendigt, at kommunerne tænker nyt for at undgå, at herbergerne bliver sandet til. "[V]i kan ikke bruge dem [herbergerne] på den måde. Så det er vi i gang med, men det betyder jo også, at vi skal have noget andet at tilbyde. Og det kan være,

udfordringen netop i forhold til, at de [hjemløse] har en kompleksitet, der gør, at der skal etableres noget andet. Og det 'andet' er meget, meget svært, også i vores rammeaftale og samarbejde at få etableret, fordi det handler om, altså de er jo psykisk dårlige og har misbrug og hele paletten. Så det er faktisk noget, vi skal have strikket sammen på en helt anden måde.”<sup>271</sup>

En interesseorganisation på hjemløseområdet peger på, at der også kan være økonomiske grunde til, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad benytter andre tilbud til herbergsbeboere med komplekse problemer. Ifølge respondenterne kan personer, som burde være på § 107- eller § 108-boformer [midlertidige døgnbehandlingstilbud eller længerevarende botilbud], ende med at blive på herbergerne, fordi der er 50 procent statsrefusion for udgifterne til ophold på § 110-boformer, mens kommunerne skal betale den fulde regning for de øvrige botilbud.<sup>272</sup>

Ifølge Rigsrevisionen var statens og kommunernes samlede udgifter til ophold på herberger i 2013 på 786 mio. kr.<sup>273</sup>

### 8.3.5 ANDRE OMRÅDER, DER PÅVIRKER BEHOVET FOR HERBERGSPLADSER

Flere respondenter i undersøgelsen peger på, at også national politik på en række andre områder spiller ind på mulighederne for at finde en billig bolig til de hjemløse. De peger særligt på sammenhængen mellem udviklingen i boligpriserne kombineret med reformer af de sociale ydelser, der for visse grupper har ført til nedsatte ydelser.

De senere år er en række af forsørgelsesydelseerne blevet reformeret. Førtidspensionsreformen havde blandt andet til formål, at færre personer under 40 år skulle have førtidspension, som er en højere ydelse end de øvrige forsørgelsesydelser. Kontanthjælpsreformen medførte nedsatte ydelser for en del mennesker under 30 år, mens integrationsydelsen,

kontanthjælpsloftet og rådighedskravet (250-timersreglen) også har medført lavere forsørgelsesydelse for visse grupper.

Samtidig har der over en længere årrække været taget en række initiativer rettet mod at forbedre leveforholdene i udsatte boligområder og undgå ghettodannelse. Det har blandt andet ført til ændringer i reglerne om den kommunale boliganvisning med henblik på at ændre beboersammensætningen i de udsatte boligområder. Strategien har fokuseret på at undgå, at ressourcetsvage borgere flytter ind i disse områder, således at kommunerne som udgangspunkt ikke kan boliganvise flygtninge, personer på sociale ydelser eller personer, som er dømt for kriminalitet mv. til disse områder, mens kommunerne og boligorganisationerne i et vist omfang har fået mulighed for at prioritere ressourcestærke lejere i disse områder.<sup>274</sup>

Det er imidlertid uklart, hvilken betydning politiske tiltag og udviklingen på andre områder har for hjemløseområdet, herunder udviklingen i opholdstider på herberger og muligheden for at implementere Housing First-princippet i hjemløseindsatsen. Socialforsker Lars Benjaminsen, SFI/VIVE, efterlyser mere viden om konsekvensen af de forskellige politikker på hjemløseområdet. "Der er behov for en bedre viden om uintenderede konsekvenser af forskellige politikker og tiltag, fx hvorvidt manglen på boliger til social udsatte grupper forstærkes af brugen af fleksibel udlejning og lignede sorteringsmekanismer, og hvad fraværet af en regional boligpolitik betyder for bolig manglen i hovedstadsområdet."<sup>275</sup>

#### **8.4 HERBERGERNE OG SAMSPILLET MED DEN ØVRIGE KOMMUNALE INDSATS**

Ophold på et herberg er som ovenfor nævnt en meget central ydelse til hjemløse, fordi opholdet sikrer en umiddelbar og ofte akut midlertidig løsning, men også fordi herberget kan sikre stabile rammer for den sociale indsats.

Den sociale indsats, der leveres på herbergerne, og samspillet med den øvrige kommunale indsats er af stor betydning for hjemløses adgang til den hjælp og støtte, de har behov for og ret til.

#### 8.4.1 HERBERGERNES OPGAVE

Som det fremgår ovenfor, er herbergernes indsats ud over selve botilbuddet kun i begrænset omfang retligt reguleret, jf. kapitel 8.2.2.

Herbergernes ejerforhold, organisering og traditioner er forskellige. Som en herbergsrespondent udtrykker det, så er "det en meget bred vifte af institutioner, så det er svært at sige noget generelt om dem".<sup>276</sup>

Der er både kommunale institutioner, regionale og selvejende institutioner, som har aftaler med kommuner, ligesom der er enkelte private botilbud, som opererer helt selvstændigt uden en kommunal aftale.<sup>277</sup> En respondent fra SAND, der har arbejdet med hjemløseområdet siden 1970'erne siger: "Det er historisk betinget, rigtig meget. Forsorgshjemmene var jo i gamle dage under amtskommunerne. Og før det, der var det amtskommunerne, der overtog fattiggårdene, tvangsarbejdsanstalterne. Og de lå som regel i det regi, der så blev til amtets regi, da amterne blev oprettet for mange år siden. Og det vil sige, for hvert amt har der været ét [herberg]. (...) Det var store institutioner med masser af personale. Ikke særligt kvalificeret personale, det var nærmest sådan fængselspersonale. (...) Og så var der så de private organisationer, som Kirkens Korshær, Frelsens Hær, Missionen blandt hjemløse, Arbejdet Adler, KFUM og K. Alle de der private kirkelige organisationer stort set. (...) Så de lavede nogle beskyttede pensionater, kaldte man det. Som ikke havde ret meget med det andet at gøre. Der måtte man så ikke drikke, men man gav dem så en hånd, og der var også meget kristelighed med i det. (...) Det betød så, at de fra starten var helt private, (...) og det vil sige, de havde en

meget, meget minimal normering. Kirkens Korshær tog sig som regel af herbergerne, som var en model, hvor man sagde: Folk skal ikke gå på gaden og fryse ihjel. Så vi tager dem ind, og det var diakon-elever og ufaglærte, der kørte herbergerne. Og så var der så herbergerne i København, Aarhus, Odense og Aalborg. Men da man fik bistandsloven, der i '76, så blev det lige pludselig en 110-boform, eller det hed så §§ 96 eller 94 dengang, det er den samme paragraf. (...) Så der har altid været en kæmpe forskel i forhold til antallet af ansatte og det, man laver [på herbergerne].”

Forskelligheden i herbergerne fremhæves af de fleste respondenter. En herbergsrespondent fortæller: ”Det foregår ikke ens alle steder. Nogen har rigtig meget fokus på at arbejde med borgeren, for at vedkommende kommer videre fra herberget. Men der er også herberger, der stadig har tradition for, at man kom ind ad døren der, og så boede man der i årevis, og man lavede landbrug, og man arbejdede og alt muligt andet.”<sup>278</sup>

Forskelligheden mellem herbergerne bliver også fremhævet af en kommunerespondent, som fortæller: ”Jamen fx hvis man nu har en lidt yngre [hjemløs]. (...) A-herberg, de har sgu været hurtige til at få dem [unge hjemløse] videre. Og B-herberg er altså heller ikke helt tabt bag en vogn, men når vi så tænker yngre [hjemløse] og uddannelse og sådan noget, så er det altså nok ikke den vej, vi skal gå. Så skal man helst have dem den anden vej. Hvis man ligesom skal have, at der bliver gjort noget for dem. Jeg ved sgu ikke, hvor meget de gør oppe i C-herberg oppe i D-by. De gør, hvad de kan, men de mest progressive, det er altså, desto tættere vi kommer på byen, synes jeg. Og desto tættere man kommer på Jylland, desto bedre pleje får de. Altså omsorg. Der er mange omsorgslignende tilbudovre i Jylland, som er skide hamrende gode. (...) Men det kommer også an på, hvad er det for noget personale, der er. Altså det er sgu meget med forskelle.”<sup>279</sup>

Som nævnt er de ydelser, et herberg tilbyder, ikke nødvendigvis omfattet af lovgivningsmæssige forpligtelser for kommunen eller herberget, men er noget, herbergerne selv tilrettelægger internt. "Når en borger flytter ind, så laver vi jo en plan sammen med borgeren. Hvad er det, du skal have hjælp til, hvad er dine ønsker, mens du er her? Og der kigger vi jo på en plan, som kan gå på, jamen det er rigtig, rigtig vigtigt, at jeg kommer op hver morgen, eller jeg skal til at have vasket mit tøj, eller jeg skal have noget at spise, for jeg har ikke fået noget at spise i lang tid. Det kan være, jeg ønsker at komme til at se min søn igen eller have styr på min økonomi eller ... Altså der kan være mange forskellige ting, som kontaktpersonen her arbejder sammen med borgeren om. Det laver vi en opholdsplan på. Og så kan man sige, alt det, jeg nævner her, er der jo ikke nogen kommunale forpligtelser i. Det er jo ikke noget, kommunen skal gøre, det er jo noget, vi laver internt her."<sup>280</sup>

En kommunerespondent fremhæver også andre forventninger til, hvilke opgaver herbergerne skal udføre. "(...) [D]e har selvfølgelig også en aktiv rolle i at forsøge at hjælpe borgeren ud af herberget. Altså det gør vores herberg jo. De støtter borgeren i at gå til kommunen. Altså søge om boligsikring, få styr på sine papirer. Altså alt det der, der er fuldstændig kaos i. Det hjælper de med. Og det er jo også en del af det, de skal, mens de har det der ophold. Det er at forsøge at få styr på det, så man kan komme videre."<sup>281</sup>

SFI har i en undersøgelse fra 2015 af livet på hjemløseboformerne spurgt 185 hjemløse om deres kontakt og relation til personalet på herbergerne, og om de får den hjælp og støtte, de har behov for.<sup>282</sup> Størstedelen af respondenterne havde en kontaktperson på botilbuddet (81 procent).<sup>283</sup> Langt de fleste af respondenterne i SFI's undersøgelse havde en god relation til deres kontaktperson og var generelt tilfredse med den hjælp, de fik.<sup>284</sup>

Størstedelen oplevede, at personalet havde tid til at tale med dem, når de havde brug for det. Dog oplevede næsten en tredjedel af de unge mellem 18 og 29 år ikke, at personalet havde tid til dem.<sup>285</sup> Størstedelen havde tillid til, at personalet kunne hjælpe dem med deres problemer (69 procent). Dog var det alene halvdelen af de unge, der havde tillid til dette.<sup>286</sup> Adspurgt om beboerne fik tilstrækkelig hjælp til at tage med til møder med kommunen eller tage kontakt til kommune, misbrugscenter og skabe overblik over økonomi, svarede omkring halvdelen på de enkelte spørgsmål, at de ikke havde behov for hjælp hertil. 10-13 procent oplevede ikke at få hjælp eller utilstrækkelig hjælp, mens 25-32 procent oplevede at få den hjælp, der var brug for. I alle tilfælde var det gruppen af 18-29-årige, der i mindst omfang oplevede at få tilstrækkelig hjælp.<sup>287</sup>

I forhold til spørgsmålet, om SFI's respondenter oplevede at få hjælp fra herbergspersonalet til at søge bolig, var det kun 24 procent, der ikke mente at have behov for hjælp, mens 20 procent oplevede slet ikke at få hjælp eller utilstrækkelig hjælp. Også på dette område var det de unge, der i mindst omfang oplevede at få den hjælp, de havde brug for. 38 procent af de mellem 18- til 29-årige oplevede ikke at få hjælp eller utilstrækkelig hjælp. Samlet var det knap halvdelen af respondenterne, der oplevede at få den hjælp, der var brug for (10 procent svarede 'Ved ikke').<sup>288</sup>

En hjemløs respondent med flere tidligere herbergsophold fortæller: "Jamen det her er det første forsorgshjem, som jeg har været på, hvor personalet ikke vil have noget som helst med noget at gøre. Det er simpelthen kun vores kommuner, der skal have noget med det at gøre. Og når man så snakker med kommunen om det, så siger de, jamen det burde jo være personalet på forsorgshjemmet her, der kunne svare på det spørgsmål. Hvor jeg så siger: Jamen de vil ikke have noget med det at gøre, og de siger, det er jeres



arbejde. Hvor de ligesom siger: Det vil vi ikke have noget med at gøre, så får vi ingen problemer ud af det.”<sup>289</sup>

En anden hjemløs respondent fortæller, at der er forskel på, hvilken hjælp man kan få fra kontaktperson til kontaktperson. "(...) Jeg hørte fra mange af de andre beboere, at deres kontaktpersoner ofte godt kan ringe til ens sagsbehandler og så ligesom sige: Skal vi ikke lave et møde, eller prøv at høre: Hun har det sådan og sådan. Men så er der så også nogle af personalet, der siger: Jamen hvis nu hun boede i en lejlighed for sig selv, hvem skulle så ringe for hende, så jeg vil ikke ringe til hendes sagsbehandler fx. Så det kan godt være sådan lidt. Det kommer an på, hvem man har og sådan noget.”<sup>290</sup>

Socialstyrelsens respondent peger på, at når herbergerne er så forskellige, er det nødvendigt at understøtte, hvordan herbergerne kan styrke samarbejdet med myndighederne, "(...) som noget nyt, så går vi også ind og samarbejder med § 110-tilbuddene i forhold til at få tilrettelagt deres arbejde på en måde, så de får et større og et bedre samspil med myndighederne ude i kommunerne, men også at den udvikling, de er inde i i øjeblikket – det kan vi jo mærke i forhold til det samarbejde, vi har med dem – at de bliver meget mere rehabiliterende i deres tænkning, de bliver meget mere udviklingsorienterede i stedet for den omsorgstilgang, som måske tidligere har kendetegnet området.”<sup>291</sup>

#### **8.4.2 SAMARBEJDE MELLEM KOMMUNER OG HERBERGER**

Når en borger bliver indskrevet på et herberg, er en af de første opgaver på herberget at identificere den eller de kommuner, der har pligt til at yde borgeren hjælp. Det handler først og fremmest om at identificere den kommune, som har handlepligt i forhold til serviceloven, og som også skal betale for opholdet. Kommunen skal underrettes inden tre dage, jf. servicelovens § 110, stk. 4.

Herbergernes pligt til at underrette kommunen skal blandt andet sikre, at kommunen har mulighed for hurtigt at iværksætte den øvrige indsats.<sup>292</sup> Ifølge en respondent fra Socialstyrelsen, "så er der boformer, der vil give udtryk for, at vi har en udfordring med X kommune, som ikke nødvendigvis stiller op, eller som tager lang tid at få kontakt med osv. Og der er kommuner, der siger, jamen vi får ikke de udredninger, vi skal, fra boformerne. Der kan være forskellige typer af problemstillinger. Og det er jo selvfølgelig det, vi samarbejder med henholdsvis kommunerne og boformerne om. Hvordan kan de tilrettelægge samarbejdet og vores opgave er at understøtte den forandringsproces. Men det er først, når nu kommunen ved, her er en af vores borgere, at de jo sådan set skal reagere på det og så sige: Okay, vi vil gerne snakke med den borger, hvad er fremtidsperspektivet for den her borger? Så det er jo en connection, der skal funke."<sup>293</sup> Kommunerespondenterne i denne undersøgelse synes umiddelbart, at det fungerer rimelig tilfredsstillende med at få besked fra herbergerne.

En herbergsrespondent fortæller, at det i langt de fleste tilfælde også er uproblematisk at finde frem til den hjemløses serviceløvs-handlekommune. "I, skal vi sige, 95 procent af tilfældene, så er det helt uproblematisk. Der kommer borgeren fra en kommune af og har et sygesikringsbevis fra kommunen. Men der er 5 procent, eller et eller andet, som tror de hører til en bestemt kommune, men i den kommune, hvor de tror, de hører til, er de aldrig blevet registreret. Så er det er en kæmpe eftersøgning, man laver for at finde ud af, hvem der skal betale. Og det er, fordi kommunerne kæmper indbyrdes om, hvem der skal betale regningen i sidste ende, ikke. Så det kan man sige, er et stort problem, der er dér, men man kan sige, herude på vores sted er det ikke os, der bruger tid på det. Altså hvis borgeren kommer og siger, at han kommer fra X kommune, så ringer vi til X kommune, og så siger vi, at nu har vi en borger boende, og så finder X kommune kort tid efter ud af: 'Jamen vi

har ikke noget med ham at gøre, vi kender ham ikke.' Og så kan man jo slå op i folkeregisteret, og så begynder man at kigge på, hvornår har den borger sidst fået kontanthjælp eller fået anden hjælp, et eller andet. Og så laves der på et tidspunkt en afgørelse, hvad for en kommune som er ens handlekommune i forhold til det. Det er jo sådan noget juristeri, kan man sige, ikke."<sup>294</sup>

Herbergsrespondenterne angiver, at der er stor forskel på, hvordan de enkelte kommuner reagerer, når de modtager besked om, at en af kommunens borgere er blevet indskrevet på herberget. Nogle kommuner har fremskudte sagsbehandlere, der sidder en eller flere gange ugentligt på kommunens herberg(er) eller rejser rundt for at mødes med kommunens borgere, der er indskrevet på herberger andre steder i landet. Andre tager kontakt med deres borgere via telefon,<sup>295</sup> mens der igen er andre kommuner, der er mindre aktive i at opsøge kommunens borgere. En herbergsrespondent udtrykker det således: "Der er meget, meget stor variation. Der er alt fra næsten ingen reaktion til de kommuner, der kommer rejsende med en sagsbehandler. (...) Men vi har fandeme borgere boende i årevis, hvor vi må konstatere, at der er en kommune, der ikke sådan har den store interesse i at få skredet ind på forskellige ledder og kanter."<sup>296</sup>

Nogle kommuner synes at have en særlig strategi med hurtigt at opsøge deres hjemløse borgere på herbergerne i andre kommuner. En herbergsrespondent fra et herberg i hovedstadsområdet forklarer forskellen på kommunernes reaktion således: "Det er helt, helt tydeligt, at X kommune, for den sags skyld også Y kommune, jeg kan også nævne Zovre fra Jylland – kommuner, som man bare kan mærke, at de har lavet initiativer, hvor de har lavet om på deres sagsbehandler teams og bruger meget de her fremskudte sagsbehandlere (...). Vi får gudhjælpemig fremskudte sagsbehandlere heltovre fra Midtjylland, som har en borger boende her. Så tager de på rundtur, så

tager de og besøger de borgere, de har boende på Mændenes Hjem og andre steder, og laver handleplaner og møder (...). Og det har to formål. Altså det er jo at overholde det, de skal, men det handler også om at få dem tilbage igen, så de ikke har den udgift, ikke.”<sup>297</sup>

Som ovenfor nævnt bruges der betydelige midler på herbergsopholdene. Ifølge Rigsrevisionen var statens og kommunernes samlede udgifter til ophold på herberger i 2013 på 786 mio. kr.<sup>298</sup> Staten yder 50 procent statsrefusion til kommunerne for udgifter til ophold på herberger. Der kan derfor være betydelige økonomiske incitamenter for kommunerne i at forkorte opholdstiden på herbergerne og finde permanente boligløsninger for de hjemløse i almindelige lejeboliger.

Respondenten fra Socialstyrelsen fortæller, at man også i arbejdet med kommunerne fremhæver de økonomiske incitamenter ved en hurtig og aktiv indsats for hjemløse på herbergerne. "(...) Ved I egentlig, hvor mange kroner og ører I bruger på det her område? Der er selvfølgelig nogle, der bliver lidt overraskede over, er tallet i virkeligheden så stort? (...) Altså det er jo sådan, at det er hjemkommunen, der skal betale for servicelovens indsatser. Så det er selvfølgelig også hjemkommunen, der betaler for opholdet på boformen. Så der er det jo vigtigt, at der er en connection tilbage til hjemkommunen, så man [herbergerne] kan sige, nu har vi X borger her fra jeres kommune, I skal vide, at han er her. Og så er det jo myndigheden hos hjemkommunen, der skal tage en snak med borgeren om, hvad er egentlig din udfordring og hvilke støtte har du brug for?"<sup>299</sup>

Flere respondenter peger på, at herbergerne har den daglige kontakt med borgerne, og selv om de primære forpligtelser ligger hos kommunen, er det afgørende, at herbergerne støtter beboerne i kontakten med kommunen, så

kommunen har tilstrækkelige oplysninger til at tilrettelægge indsatsen for den enkelte hjemløse.

En kommunerespondent siger fx om herbergernes rolle ved udskrivningen: "Jeg synes da, vi har oplevet udfordringer med, når folk ligesom skal videre fra forsorgshjemmene, og har måske været på længere ophold til både afrusning og genoptræning, og hvad det skulle være. Så kommer de hjem igen, og så er det jo det her med, hvordan gør vi, at den her borger ikke kommer hjem og bare falder i nøjagtigt det samme? (...) Men der har vi jo så også haft kontakten med forsorgshjemmene og fx sagt, at det kan være, der skal de lige være lidt mere påtrængende, i forhold til hvad oplever de dér, og når de nu udskriver den her borger til eget hjem igen eller sender den her borger hjem igen, hvad er deres oplevelse af, hvorvidt borgeren kan klare sig? Altså den kontakt har vi jo også haft."<sup>300</sup>

Gadejuristen mener, at der mange steder sker for lidt under herbergsopholdene, og at samarbejdet mellem herbergerne og kommunerne ikke fungerer særlig godt. Organisationen understreger, at de oftest bliver involveret, når tingene ikke fungerer, og deres oplevelser derfor ikke nødvendigvis er repræsentative for den samlede indsats. "Altså min erfaring er, at det er få steder, der kan finde ud af det [samarbejdet mellem herberget og kommunen]. Og så er det, fordi de har det fokus på herberget, at det kommer til at ske. X herberg fx – det koster også 80.000 om måneden. De [herberget] har nogle andre personaleressourcer, og de har også en ambition om, at der skal ske noget. Så forpligtelsen til at lave en opholdshandleplan, den tager de dødalvorligt. Og meget tidligt får de hjemkommunen, altså sagsbehandlere osv. med indover. Jeg vil næsten sige, at alle andre steder sejler det. Altså de [herbergerne] sander til. Der sker ikke noget. Der laves ikke engang opholdsplaner."<sup>301</sup> Adspurgt om ansvarsfordelingen mellem

herbergerne og kommunen svarer respondenterne: "Jamen jeg synes bare på mange måder, at det ville være logisk, at i hvert fald initiativpligten ligger der, hvor folk er [på herberget]. Det er dér, man kender dem, det er dér, man burde, i hvert fald sådan gradvist, blive bekendt med behov, ønsker og interesser. Og det er også dér, man kan vurdere, at nu er et skidegodt tidspunkt [at sætte ind]. (...) Hvad skal en eller anden kommune i Jylland vide om, hvad en hjemløs gerne vil i Hillerødgade [herberg i København] og hvornår? Men jeg mener da også, Ankestyrelsens årlige rapporter bekræfter, at folk, særligt de mest udfordrede sander til derude. Og det var jo ikke det, der var meningen. Det er et midlertidigt botilbud. (...) Og de ender måske med overhovedet ikke at kunne fungere andre steder end på et herberg. Altså i de der institutionelle rammer der er her. Det er jo også en risiko."<sup>302</sup>

Herbergerne kan have beboere fra mange kommuner, som herbergets personale skal samarbejde med, og kommunerne kan omvendt have hjemløse borgere boende på mange forskellige herberger, som der skal samarbejdes med. Socialstyrelsen fremhæver, at det kan være en kompliceret opgave for herberger og kommuner at etablere et tæt samarbejde. "Vi har jo boformer som har borgere boende fra 22 forskellige kommuner. Det vil sige, når den boform ligger der, så er det 22 kommuner spredt fuldstændigt over hele landet. Og det der med at få skabt den gode kontakt, det er tit og ofte meget personafhængigt. Ved jeg, hvem der tager telefonen, når jeg ringer, og ved jeg lige nøjagtig, hvordan det ser ud derude osv.? Det er faktisk en stor stor udfordring at skulle samarbejde med 22 forskellige mastodonter. Så vi skal ikke underkende de udfordringer, der er derude. Der er en kompleksitet, som gør, at der skal virkelig, virkelig mange aftaler på plads. Og det kræver noget af de medarbejdere, der er der, og det kræver en disciplinering i forhold til hele tiden også at vide, hvis der bliver ændret kontaktpersoner, hvis der kommer nye mennesker til og sådan noget."

## 8.5 KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Retten til bolig er omfattet af en række menneskerettighedskonventioner, blandt andet af FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR) artikel 11. Retten til bolig forpligter staterne til at arbejde for at sikre alle en passende bolig. At have et sted at bo er ofte en forudsætning for at kunne leve en tryk og værdig tilværelse.

Herbergerne spiller en central rolle i hjemløseindsatsen. Herbergerne sikrer en umiddelbar og ofte akut midlertidig løsning, så hjemløse ikke behøver at overnatte på gaden. Herbergerne yder derudover hjælp og støtte til at hjemløse komme ud af hjemløshed i samarbejde med kommunerne og øvrige aktører. Herbergerne kan derfor siges både at udgøre det nederste sociale sikkerhedsnet for hjemløse og en vigtig aktør i den samlede indsats.

### 8.5.1 MANGEL PÅ HERBERGSPADSER

Kombinationen af et stigende antal hjemløse og længere opholdstider på herbergerne har skabt mangel på herbergspladser. Det påpeger størstedelen af respondenterne i denne undersøgelse. Der synes dog at være geografiske forskelle på, hvor der er mest pres på herbergspladserne.

Der findes ikke en digitaliseret oversigt over de til enhver tid ledige herbergspladser. Det gør det vanskeligt at skaffe sig et overblik over om, og hvor, der er ledige herbergspladser. Derfor må både herberger, kommuner, hjemløse selv og andre aktører, der skal henvise hjemløse til herbergspladser, og de hjemløse selv, kontakte hvert enkelt herberg telefonisk eller personlig henvendelse i forsøget på at finde en plads.

Kommunernes forsyningsforpligtelse indeholder den indbyggede ansvarsproblematik, at alle herberger indgår i alle kommuners forsyning.

Det er derfor vanskeligt at placere ansvaret for manglende herbergspladser på den enkelte kommune. Den enkelte kommunes ansvar for at opfylde den enkelte hjemløses ret til en herbergsplads synes at fortabe sig i kommunernes samlede forsyningsforpligtelse. Manglen på tydelig ansvarsplacering kombineret med selvmøderprincippet, der skal sikre den hjemløse nem og hurtig adgang til en herbergsplads, synes at have den konsekvens, at det bliver den enkelte hjemløses eget ansvar at forsøge at skaffe sig en herbergsplads.

Spørgsmålet om det rette antal herbergspladser rummer det dilemma, at der i disse år gøres meget for at implementere princippet om Housing First i hjemløseindsatsen. En strategi der – hvis den lykkes – på sigt vil skabe behov for færre herbergspladser. Det kræver en omstilling og omprioritering i kommunerne, fra en boligparathedstilgang, hvor blandt andet herbergerne danner rammen om den indsats, der skal gøre den hjemløse klar til at kunne bo i egen bolig, til Housing First, hvor den hjemløse på et tidligt (eller tidligere) tidspunkt sikres en permanent boligløsning med den nødvendige bostøtte.

Knap halvdelen af herbergsbeboerne bor på herberg uden for deres folkeregisterkommune, mens mere end hver tiende herbergsbeboer opholder sig i en helt anden region end sin opholdskommune. Det kan der være mange gode grunde til, men en række af undersøgelsens respondenter peger på, at dette også skyldes pladsmangel. Undersøgelsen peger generelt på, at afstand til den kommune, der skal yde hjælp, udgør en betydelig barriere for, at hjemløse får den hjælp og støtte, som de har behov for og krav på. De hjemløse respondenter peger også på, at afstanden kan have betydning for muligheden for at opretholde kontakt til familie og deres sociale netværk. Det bør derfor være en ambition, at alle hjemløse, der



ønsker det, kan tilbydes en herbergsplads tæt på det sted, de kommer fra, og i hvert fald inden for samme region.

Alle respondenter i undersøgelsen peger på, at de lange opholdstider og pladsmanglen skyldes, at det er vanskeligt at få de hjemløse videre fra herbergerne, når de har modtaget den hjælp, de har brug for, på herberget. De fleste respondenter peger også på, at det særligt skyldes vanskeligheder med skaffe billige boliger og mangel på andre former for egnede botilbud.

Kommunerne har via almenboliglovgivningen ansvaret for at løse kommunernes boligsociale problemer. Kommunerne har imidlertid løbende meddelt staten, at man ikke kan skaffe det nødvendige antal billige boliger inden for rammerne af almenboliglovgivningen. Rigsrevisionen har kritiseret boligministeriet for ikke at undersøge, om rammerne for almenboligordningen gør kommunerne i stand til at tilvejebringe et tilstrækkeligt antal billige boliger. Uanset ansvarsfordelingen mellem stat og kommuner falder det menneskeretlige ansvar for ikke at sikre hjemløse adgang til herberger og et tilstrækkeligt antal boliger, som hjemløse på de laveste forsørgelsesydelse kan betale, tilbage på den danske stat.

Hjemløse har krav på en herbergsplads, men får ikke i alle tilfælde opfyldt dette. Det må konkluderes, at det ikke primært skyldes enkeltstående tilfælde af fejl i kommunernes sagsbehandling, eller at enkelte kommuner ikke i tilstrækkeligt omfang har implementeret sociallovgivningen. Der er tale om strukturelle problemer i ansvarsfordelingen og forholdet mellem stat og kommuner samt kommunerne imellem, der medfører, at et betydeligt antal hjemløse ikke modtager de ydelser og den indsats de har krav på.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Børne- og Socialministeriet – med henblik på at opfylde hjemløses ret til en herbergsplads – tager

initiativ til at sikre en tydelig ansvarsplacering for at tilvejebringe det tilstrækkelige antal herbergspladser.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Børne- og Socialministeriet i samarbejde med kommunerne identificerer de geografiske områder med størst behov for flere herbergspladser med henblik på, at hjemløse kan tilbydes en herbergsplads tæt på det sted de kommer fra.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Børne- og Socialministeriet tager initiativ til en digitaliseret oversigt over herbergspladser i hele landet, der kan opdateres, når en herbergsplads besættes eller bliver ledig, således at der findes et opdateret og centralt register over de til enhver tid ledige herbergspladser.

### **8.5.2 HERBERGERNES ROLLE I DEN SAMLEDE KOMMUNALE INDSATS**

ServiceLOVEN regulerer som udgangspunkt alene bodelen af herbergstilbuddene, men ikke de ydelser, herbergerne skal tilbyde de hjemløse beboere under opholdet. Landets herberger er meget forskellige både hvad angår ejerforhold, organisering og traditioner. De er også forskellige i forhold til de ydelser, de tilbyder beboerne, og det samarbejde de har med kommunerne.

Herbergernes forskellighed og civilsamfundsorganisationernes involvering i at drive herberger indeholder både fordele og ulemper. På den ene side er en mangfoldighed af forskellige tilbud både godt og nødvendigt for at kunne sikre en mangfoldig gruppe af hjemløse tilbud, der kan imødekomme deres forskellige problemer og behov. Civilsamfundsorganisationer kan også have en større frihed til at udvikle sine tilbud og at skabe yderligere tilbud på et ulovbestemt grundlag. På den anden side kan forskelligheden give en vis grad af vilkårlighed i forhold til, hvilke ydelser det enkelte herberg tilbyder,

og dermed hvilke ydelser den hjemløse tilbydes. Dette forstærkes af det store pres på herbergerne, som gør det vanskeligt for den hjemløse og øvrige aktører at vælge eller henvise til et herberg baseret på en vurdering af, at dette herberg vil være det rette tilbud til den enkelte. De hjemløse må primært vælge herberg ud fra, hvor de kan få en plads.

Der synes også i et vist omfang at være uafklarede forventninger kommuner og herberger imellem i forhold til, hvad henholdsvis herberget og kommunen skal tilbyde den hjemløse. Retligt er herbergerne stort set kun forpligtet til at levere botilbuddet og har ikke tydelige forpligtelser i indsatsen for at bringe den hjemløse ud af hjemløshed. I praksis spiller mange herberger dog en aktiv rolle i netop denne indsats for beboerne, ligesom en del respondenter i undersøgelsen peger på, at herbergerne med den daglige kontakt med beboerne har bedre muligheder for at kunne levere en virksom indsats på dette område.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Børne- og Socialministeriet undersøger, om der er behov for en retlig tydeliggørelse af kravene til herbergernes tilbud samt til samarbejdet mellem herberger og kommuner.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Socialstyrelsen styrker sin indsats i forhold til samarbejdet mellem herberger og kommuner.

# KAPITEL 9

## SAMARBEJDE MELLEM FLERE KOMMUNER

### 9.1 INDLEDNING

Adgangen til at modtage sociale ydelser har principielt ikke noget at gøre med spørgsmålet om, hvilken kommune der skal levere ydelserne. Som udgangspunkt er det ligegyldigt for borgeren, hvem der leverer ydelserne, og de lovfæstede krav og betingelser for at modtage ydelserne er de samme i alle kommuner. Reglerne om, hvilken kommune der skal yde borgeren hjælp, er derfor først og fremmest tiltænkt at regulere forholdet mellem kommunerne imellem, snarere end forholdet mellem borger og myndighed. Det grundlæggende princip for reglerne er da også, at tvivl eller uenighed om, hvilken kommune der skal yde hjælp, ikke må få betydning for, at den hjemløse får den nødvendige hjælp i tide. I praksis kan retssikkerhedslovens regler om opholds- og handlekommune imidlertid have betydning for den hjælp, den hjemløse modtager.

Hjemløse bevæger sig som alle andre på tværs af kommunegrænserne. For nogle kan det skyldes et ønske om at starte på en frisk et andet sted, for andre kan det være nødvendigt for at komme væk fra narkotikagæld, vold eller konflikt i gademiljøet. For hjemløse med behov for en herbergsplads kan det være nødvendigt at tage ophold i en anden kommune, enten fordi den oprindelige kommune ikke selv har et herberg, eller fordi der ikke er plads på et herberg i kommunen. I disse tilfælde bestemmer retssikkerhedsloven, at det er den oprindelige opholdskommune, der fortsat skal yde hjælp og betale for ydelser efter serviceloven. For alle andre ydelser skal det vurderes,

hvilken kommune der er borgerens opholdskommune. Det betyder, at den hjemløse ofte skal modtage ydelser fra to forskellige kommuner. Vi vil derfor forsøge at belyse, hvordan samarbejdet mellem kommunerne fungerer, når der opstår tvivl eller uenighed om den hjemløses ophold samt når den hjemløse skal modtage forskellige ydelser fra flere kommuner samtidig. Undersøgelsen har til hensigt at afklare, om der er strukturelle problemer i samarbejdet, der vanskeliggør, at de hjemløse får den hjælp, de har behov for og krav på.

## 9.2 DEN LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMME

### 9.2.1 OPHOLDSKOMMUNEN SKAL YDE HJÆLP

Retssikkerhedslovens<sup>303</sup> regler om opholds- og handlekommune skal grundlæggende sikre, at de hjemløse altid får den hjælp, de har behov for og krav på. Af Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område fremgår, at det er et grundlæggende princip, at der altid skal være en kommune, som har pligt til at yde hjælp, således at borgeren ikke risikerer at blive henvist fra myndighed til myndighed og ikke får den nødvendige hjælp i tide.<sup>304</sup>

Af retssikkerhedslovens § 9, stk. 1, fremgår, at det som udgangspunkt er borgerens opholdskommune, der skal yde hjælp efter sociallovgivningen. Opholdskommunen er den kommune, hvor borgeren har sin bopæl eller sædvanligvis opholder sig, jf. § 9, stk. 2. Der gælder dog særlige regler for, hvilken kommune der har pligt til at yde hjælp og støtte efter serviceloven, når offentlige myndigheder medvirker til ophold i en anden kommune, herunder i botilbud, se yderligere nedenfor kapitel 9.2.2.

Ved afgørelsen af, hvilken kommune der er opholdskommune, kan der lægges vægt på flere momenter. Det kan dog ikke udtømmende angives,

hvad der kan lægges vægt på.<sup>305</sup> Ifølge vejledningen er bopælsregistreringen i CPR et vigtigt element, men det understreges, at de faktiske forhold vejer tungere, og at dette særligt gælder i forhold til hjemløse. For hjemløse er et væsentligt moment i vurderingen ifølge vejledningen personens egne oplysninger, ikke mindst om hvor den pågældende har været, og hvor den pågældende har mest lyst til at opholde sig. Det fremgår videre, at der også kan lægges vægt på, hvor en person senest har været i kontakt med offentlige myndigheder for at få hjælp eller få udbetalt ydelser.<sup>306</sup>

I vejledningen fremhæves det endvidere, at man skal være opmærksom på, at alle personer altid har en opholdskommune, og at der derfor ikke kan stilles minimumskrav til den tilknytning, en person skal have til en kommune, for at kommunen kan anses for opholdskommune.<sup>307</sup> En kommune kan således ikke blot afvise en borgers ansøgning om hjælp eller støtte efter sociallovgivningen med henvisning til, at borgeren ikke har tilstrækkelig tilknytning til kommunen, uden at der kan peges på en anden kommune, som efter kommunens opfattelse må være borgerens opholdskommune.

I tvivlstilfælde vil det derfor kræve en vurdering af en persons tilknytning til flere kommuner for at fastslå, hvilken kommune der er borgerens opholdskommune. Ankestyrelsen har i en principafgørelse fastslået, at det forhold, at en borger muligvis ikke kan opnå permanent bolig på en adresse i kommunen ikke udelukker, at kommunen skal betragtes som opholdskommune. I den konkrete sag var en person fraflyttet en kommune (A) og havde taget ophold på et rent privatdrevet botilbud i en anden kommune (B) i cirka to måneder, inden han flyttede til et herberg i en tredje kommune (C). Ankestyrelsen fandt, at B kommune under opholdet på det private botilbud var blevet borgerens opholdskommune.<sup>308</sup>

### 9.2.2 TIDLIGERE OPHOLDSKOMMUNE SKAL YDE HJÆLP EFTER SERVICELOVEN

Retssikkerhedsloven indeholder en række undtagelser til hovedreglen i § 9, stk. 1, om, at det er opholdskommunen, der er borgerens handlekommune og dermed skal yde borgeren hjælp efter sociallovgivningen.

Af retssikkerhedslovens § 9, stk. 7, fremgår, at den oprindelige opholdskommune fortsat har pligt til at yde hjælp efter serviceloven, når en offentlig myndighed har medvirket til, at borgeren har fået ophold i en anden kommune i blandt andet boformer efter servicelovens §§ 107-110, forskellige former for pleje eller beskyttede boliger efter service- og almenboligloven samt boliger eller boformer, der træder i stedet for eller kan sidestilles med sådanne. Det samme er tilfældet ved ophold på veteranhjem, jf. § 9, stk. 9.

Retssikkerhedslovens § 9, stk. 7, blev indført i 2010 og havde til formål at sikre sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar (handle- og betalingskommune) i forhold til serviceloven, således at det er den kommune, der skal betale for servicelovsydelser, der også træffer afgørelse om, hvilken/hvilke ydelser den pågældende har ret til.<sup>309</sup>

Det fremgår af lovens forarbejder samt af vejledningerne til både serviceloven og til retssikkerhedsloven, at herbergslederens afgørelse om at indskrive en person i et § 110-tilbud ligestilles med, at borgeren har fået ophold i tilbuddet efter en offentlig myndigheds medvirken. Det er derfor den oprindelige opholdskommune, der fortsat er handle- og betalingskommune i forhold til servicelovsydelser for en borger, der er optaget i et § 110-tilbud i en anden kommune.<sup>310</sup> Det er en forudsætning, at der er tale om et godkendt § 110-tilbud optaget på Tilbudsportalen og ikke et rent privat tilbud.<sup>311</sup>

Reglerne om, at den tidligere opholdskommune fortsat er handlekommune, gælder som nævnt kun ydelser efter serviceloven. Øvrige ydelser skal ydes af den kommune, der er opholdskommune efter retssikkerhedslovens § 9, stk. 1, hvilket afhængigt af den hjemløses forhold i øvrigt ofte efter en periode vil være den kommune, hvor botilbuddet ligger.

Som hovedregel er det handlekommunen, der også betaler for ydelserne.<sup>312</sup> Retssikkerhedsloven indeholder dog en række undtagelser om refusion kommunerne imellem, således at det i en del tilfælde også vil være den oprindelige kommune, der betaler for øvrige ydelser, selv om disse bevilges og ydes af en anden kommune, jf. retssikkerhedslovens § 9 c. Disse regler har dog ikke direkte betydning for den hjemløse, da det er den kommune, som har handleforpligtelsen, der behandler borgerens sag og træffer afgørelse om tildeling af ydelser mv. Refusionsreglerne i § 9 c gennemgås derfor ikke nærmere i det følgende.

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 9, stk. 8, at den oprindelige kommune bevarer handleansvaret efter serviceloven, så længe personen har ophold i det pågældende botilbud eller et tilsvarende botilbud. Det fremgår dog videre, at pligten til at yde hjælp i anledning af en persons ophold i en boform efter § 110 består, indtil den pågældende har erhvervet ny opholdskommune. Det betyder, at en hjemløs borger, som har klaret sig selv et stykke tid forud for indskrivning på et herberg, eller som flytter til et andet botilbud, fortsat vil være tilknyttet den tidligere kommune, medmindre den pågældende i mellemtiden har erhvervet ny opholdskommune efter § 9, stk. 1.<sup>313</sup> Ankestyrelsen har behandlet en sag, hvor en hjemløs borger midlertidigt blev bortvist fra et herberg.<sup>314</sup> Ankestyrelsen fandt ikke, at borgeren havde erhvervet ny opholdskommune i herbergskommunen i perioden på cirka halvanden måned inden genindskrivningen trods ophold i



herbergskommunen. Ankestyrelsen lagde vægt på, at selv om borgeren blev folkeregistreret på en adresse i kommunen, havde han ikke fast ophold her, men opholdt sig skiftende steder i kommunen, hvor han kunne finde husly, samt at han i perioden fortsat havde haft kontakt med herberget i forbindelse med misbrugsbehandling samt overnattet her enkelte gange.<sup>315</sup> Tilsvarende fandt Ankestyrelsen i en anden sag, hvor en hjemløs borger i A kommune blev henvist til et botilbud i B kommune, men inden indskrivningen boede en periode i B kommune, at borgeren ikke havde skiftet opholdskommune. Der var ventetid på botilbuddet i B kommune, hvorfor der som midlertidig foranstaltning blev lejet et værelse i B kommune, hvor botilbuddet ydede støtte til den hjemløse borger, som også var tilknyttet et dagtilbud på bostedet. Ankestyrelsen fandt, at der var tale om et ubrudt forløb, og at B kommune dermed ikke var blevet borgerens opholdskommune forud for indskrivningen på botilbuddet.<sup>316</sup>

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 9, stk. 11, at den oprindelige opholdskommune efter aftale med nuværende opholdskommune kan bemyndige denne til helt eller delvist at varetage udøvelsen af sine opgaver i forhold til serviceloven. Det gælder både udførelsen af enkelte opgaver eller myndighedsansvar. Handlekommunen bevarer dog det overordnede ansvar for borgerens sag efter serviceloven.

Den nuværende opholdskommune kan ligeledes, når der er særlige grunde til det, indgå aftale med den tidligere opholdskommune om, at denne fortsat har forpligtelsen til at yde hjælp efter den øvrige sociallovgivning, jf. § 9, stk. 6, 1. led. Dette forudsætter samtykke fra den, der modtager hjælpen, jf. § 9, stk. 6, 2. led.

Samlet betyder reglerne, at hjemløse borgere, der bevæger sig på tværs af kommunegrænser og bliver indskrevet i et § 110-tilbud eller andet botilbud i en anden kommune end den oprindelige, i forhold til servicelovsydelser fortsat skal have hjælp af den oprindelige kommune. Det kan fx være hjælpemidler, øvrige botilbud, socialpædagogisk støtte eller stofmisbrugsbehandling. Hjælp efter den øvrige social- og beskæftigelseslovgivning følger imidlertid hovedreglen om, at opholdskommunen skal yde hjælp. Mange hjemløse på herberger og andre botilbud modtager derfor hjælp fra to forskellige kommuner samtidig.

### 9.2.3 UENIGHED MELLEM FLERE KOMMUNER

Når hjemløse borgere bevæger sig på tværs af kommunegrænserne, kan der opstå tvivl om, hvilken kommune der er borgerens opholdskommune, ligesom der vil kunne opstå tvivl om handleansvaret efter serviceloven, når en person tager ophold i en boform eller lignende i en anden kommune.

Retssikkerhedsloven indeholder derfor en bestemmelse, der på et objektivt konstaterbart grundlag fastlægger en midlertidig handlekommune i tilfælde af uenighed mellem to eller flere kommuner. Formålet er at sikre, at der altid er en kommune, der påtager sig handleansvaret over for borgeren.

Af retssikkerhedslovens § 9, stk. 12, fremgår, at det i tilfælde af uenighed er den kommune, som borgeren har eller senest har haft folkeregisteradresse i, der skal fungere som opholdskommune, indtil det er afklaret, hvilken kommune der er rette opholdskommune. Hvis det efterfølgende viser sig, at denne kommune ikke var personens opholdskommune, ydes der refusion til kommunen fra den rette opholdskommune for udgifter i den periode, hvor uenigheden har bestået. Det samme gør sig gældende i tilfælde af uenighed om handleansvaret efter serviceloven, jf. § 9, stk. 13.

Når der opstår uenighed mellem kommuner om deres forpligtelser, kan kommunerne indbringe sagen for Ankestyrelsen, som træffer afgørelse i sagen, jf. retssikkerhedslovens § 61.

Det er som nævnt et grundlæggende princip, at der altid skal være en kommune, som har pligt til at yde hjælp, således at borgeren ikke risikerer at blive henvist fra myndighed til myndighed og ikke får den nødvendige hjælp i tide.<sup>317</sup> Det er derfor afgørende for borgerens adgang til hjælp og støtte, at borgerens anmodning om hjælp realitetsbehandles, og at kommunerne påtager sig ansvaret for at afklare eventuel uenighed om handlekommuneansvaret, så retssikkerhedslovens § 9, stk. 12, eventuelt kan finde anvendelse. Kommunerne må derfor ikke blot henvise borgeren frem og tilbage mellem to kommuner uden at realitetsbehandle sagen.

Som nævnt har alle personer altid en opholdskommune, og der kan ikke stilles minimumskrav til den tilknytning, en person skal have til en kommune, for at kommunen kan anses for opholdskommune.<sup>318</sup> En kommune kan således heller ikke afvise en borgers ansøgning om hjælp eller støtte på baggrund af manglende tilknytning til kommunen, hvis der ikke kan peges på en anden kommune, som efter kommunens opfattelse må være borgerens handlekommune.

Når en kommune modtager anmodning om hjælp fra en borger, som kommunen ikke anser sig for at være handlekommune for, må kommunen derfor med borgerens samtykke henvende sig til den kommune, som kommunen mener, er handlekommune, og sikre sig, at denne kommune rent faktisk anser sig som handlekommune. Såfremt den anden kommune afviser at være opholds- eller handlekommune, og der dermed kan konstateres uenighed kommunerne imellem, finder retssikkerhedslovens § 9, stk. 12, anvendelse.

CPR-lovens regler om folkeregistrering betyder, at personer uden fast bopæl eller fast opholdssted registreres som fraflyttet deres seneste bopæl. Dermed står boligløse folkeregistreret i den kommune, hvor den seneste bopæl ligger, uanset hvor den pågældende opholder sig, jf. yderligere nedenfor kapitel 9.2.5. Det betyder i mange tilfælde, at det vil være den hjemløses tidligere kommune, der skal fungere som handlekommune, indtil uenigheden er afklaret.

### 9.2.4 SOCIALRETTENS SAGSBEHANDLINGSREGLER

Forvaltningsretten regulerer generelt forholdet mellem forvaltningsmyndigheder og borgerne. Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område indeholder en række sagsbehandlingsregler, der uddyber og specificerer forvaltningsretten på det sociale område, men som også indeholder særegne socialforvaltningsretlige regler, der kun gælder på det sociale område.<sup>319</sup> Retssikkerhedslovens sagsbehandlingsregler gælder generelt for kommunernes sagsbehandling på det sociale område og dermed både ved afgørelse af, hvilke ydelser en borger har ret til, og ved afgørelse af, hvilken kommune der er opholds- og handlekommune.

Det er et almindeligt forvaltningsretligt princip, at det er myndigheden (kommunen), der har ansvaret for, at sager er tilstrækkeligt oplyste til, at myndigheden kan træffe afgørelse på et forsvarligt grundlag. Det kaldes official- eller undersøgelsesprincippet og er på det sociale område lovfæstet i retssikkerhedslovens § 10.

Princippet medfører først og fremmest, at initiativet til, at en sag bliver oplyst, påhviler kommunen. Det betyder ikke nødvendigvis, at det er kommunen, der selv skal fremskaffe oplysningerne, men det er myndigheden, der skal sørge for, at det sker, fx ved at bede borgeren indhente eller fremkomme

med relevante oplysninger, samt at det er kommunen, der skal påse, om oplysningerne er tilstrækkelige til, at der kan træffes afgørelse, eller om sagen skal søges belyst yderligere.<sup>320</sup>

Hvilke oplysninger der udgør et tilstrækkeligt grundlag for en afgørelse, afhænger af sagens karakter og retsgrundlag.<sup>321</sup> Er det et spørgsmål om kontanthjælp, vil det eksempelvis skulle belyses, om borgeren opfylder betingelserne i aktivloven, er det et spørgsmål om, hvilken kommune der er opholds- og handlekommune, vil borgerens ophold skulle belyses.

Officialprincippet medfører også, at det ved tvivl om bedømmelsen af et væsentligt faktum er kommunen, der har ansvar for at søge tvivlen afklaret, så det ved en almindelig bevismæssig vurdering kan afgøres, om oplysningen kan lægges til grund.<sup>322</sup>

Efter retssikkerhedslovens § 11, stk. 1, nr. 1, kan kommunen anmode personer, der søger om eller får hjælp, om at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp de er berettiget til. Borgeren har ikke pligt til at medvirke.<sup>323</sup>

Efter § 11, stk. 2, har personer, der modtager hjælp, pligt til at oplyse om ændringer, der kan have betydning for hjælpen.

Kommunen kan både med og uden samtykke indhente en lang række oplysninger om borgeren fra andre myndigheder og private arbejdsgivere og private, der udfører opgaver for det offentlige, jf. retssikkerhedslovens §§ 11 a og 11 c. Kommunen kan ikke forlange at få oplysninger fra andre private, eksempelvis frivillige foreninger eller privatpersoner.<sup>324</sup> Kommunen har endvidere en række kontrolmuligheder reguleret i retssikkerhedslovens § 12 a.

Der må kun indhentes oplysninger om borgerens forhold, som har direkte betydning for den konkrete sag, og der skal være en saglig grund til, at kommunen indhenter de konkrete oplysninger.<sup>325</sup>

Hvis borgeren ikke medvirker til at få oplysninger frem, og kommunen ikke uden samtykke kan indhente disse, skal myndigheden behandle sagen om hjælp på det foreliggende grundlag, jf. retssikkerhedslovens § 11 b. Det betyder først og fremmest, at kommunen ikke kan afvise at behandle en sag, selv om sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst, men i stedet må træffe afgørelse på grundlag af de tilgængelige oplysninger.<sup>326</sup>

Spørgsmålet om, hvorvidt det manglende oplysningsgrundlag kan lægges borgeren til last, eksempelvis ved at borgeren ikke anses for berettiget til at modtage en bestemt ydelse, er et spørgsmål om bevisbyrde.<sup>327</sup> Det er altså et spørgsmål om, hvem der skal bære risikoen for, at det ikke er lykkedes at tilvejebringe et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag.

Der findes ikke faste bevisbyrderegler på det sociale område, og spørgsmålet må afgøres på baggrund af blandt andet sagens karakter, hvilke oplysninger der efterspørges, og hvem der har rådighed over sagens oplysninger.<sup>328</sup> Det fremgår af vejledningen, at kommunen eksempelvis ikke kan kræve, at borgeren indhenter oplysninger, som det vil være særligt indgribende, belastende, besværligt eller omkostningskrævende at skaffe.<sup>329</sup> Videre fremgår det, at kommunen skal være opmærksom på, at borgerens manglende medvirken kan skyldes forhold, der i nogle tilfælde i sig selv kan være et tegn på behov for hjælp efter sociallovgivningen.<sup>330</sup> I ansøgningssager er udgangspunktet, at det er borgeren, der har bevisbyrden, og at et mangelfuldt oplysningsgrundlag dermed kan lægges borgeren til last.<sup>331</sup> I sager, hvor kommunen træffer indgribende afgørelser på eget

initiativ, eksempelvis sager om tilbagebetaling eller om at standse løbende hjælp, er det som udgangspunkt kommunen, der har bevisbyrden, med den konsekvens, at kommunen ikke kan kræve ydelser tilbagebetalt eller standse hjælpen uden at have et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag.<sup>332</sup> Uanset udgangspunktet afhænger vurderingen af, om manglende oplysninger kan tillægges processuel skadevirkning, dog af sagens konkrete omstændigheder.

### 9.2.5 CPR-LOVENS REGLER OM FOLKEREJSTRERING

Reglerne om folkeregistrering findes i Lov om Det Centrale Personregister (CPR-loven).<sup>333</sup>

I relation til folkeregistrering fremgår det af CPR-lovens § 1, nr. 3, at formålet med reglerne er, at enhver folkeregistreres på den adresse, hvor vedkommende faktisk bor eller opholder sig.

CPR-lovens § 6 indeholder reglerne om, hvor og hvordan folkeregistrering skal foretages.

CPR-lovens folkeregistreringsregler følger et registreringshierarki, hvor der som udgangspunkt folkeregistreres på vedkommendes bopæl, jf. § 6, stk. 1, og hvis vedkommende ikke har en bopæl på vedkommendes faste opholdssted, jf. § 6, stk. 2. Hvis der hverken haves bopæl, eller fast opholdssted registreres, skal vedkommende fortsat registreres på sin seneste bopælsadresse, men som fraflyttet (uden fast bopæl/ukendt adresse), jf. § 6, stk. 4, og endelig skal der registreres som forsvundet, hvis vedkommende resultatløst er eftersøgt, jf. § 6, stk. 5.

Hvis en person mister sin bopæl i én kommune, og borgeren herefter er uden bopæl og uden fast opholdssted, skal vedkommende altså forblive

registreret i denne kommune, uanset hvilken kommune den pågældende opholder sig i. Registreringen kan først ændres, når der opnås ny bopæl eller et fast opholdssted.<sup>334</sup>

Det fremgår af vejledningen, at registrering uden fast bopæl efter § 6, stk. 4, bør anvendes med stor tilbageholdenhed og ikke i situationer, hvor der kan udpeges et fast opholdssted.<sup>335</sup>

Det fremgår videre af vejledningen, at udtrykket 'fast opholdssted' skal forstås som et sted, som den pågældende ikke benytter som et egentligt hjem, men hvor pågældende i en vis periode overnatter og kan træffes.<sup>336</sup> Det kan ikke siges præcist, hvor langt opholdet skal være for at være fast, men hvis alternativet er en registrering uden fast bopæl, vil også ophold af mindre end en måneds varighed normalt kunne danne grundlag for registrering som fast opholdssted.<sup>337</sup> Dette gælder både situationer, hvor en persons ophold på en bestemt adresse ikke har en sådan karakter, at stedet kan betragtes som et hjem, men hvor vedkommende opholder sig og overnatter i et sådant omfang, at stedet må betragtes som personens hovedopholdssted, og situationer, hvor opholdsstedet er en institution, hospital, krisecenter eller lignende.<sup>338</sup>

Af bekendtgørelse om folkeregistrering m.v. fremgår, at personer uden bopæl eller fast opholdssted registreres under vejkkoder (postnummer) i intervallet 9900-9939.<sup>339</sup> Af cirkulære om ajourføring og drift af CPR's vej- og boligregister fremgår, at der for registrering på vejkkoderne 9900-9939 blandt andet angives kommunenavnet og teksten UDEN FAST BOPÆL og UKENDT ADRESSE.<sup>340</sup> I daglig tale beskrives en registrering efter CPR-lovens § 6, stk. 4, derfor ofte som, at personen er registreret uden fast bopæl, med ukendt adresse eller med 'høj vejkode'.



## 9.3 SAMARBEJDE OG UENIGHED MELLEM FLERE KOMMUNER

### 9.3.1 SAMARBEJDE OG DELEGATION

Når hjemløse tager ophold på et herberg i en anden kommune, er det som nævnt den oprindelige kommune, der fortsat skal yde hjælp og betale for ydelser efter serviceloven. For alle andre ydelser er det opholdskommunen, der skal yde hjælp, hvilket ofte betyder, at det er herbergskommunen, der skal yde hjælp.

Af Ankestyrelsens årlige botilbudsstatistik fremgår, at omkring 45 procent af alle ophold på herbergerne kan knyttes til hjemløse, der er folkeregistreret i en anden kommune, end den kommune herberget ligger i.<sup>341</sup> Det fremgår videre af Ankestyrelsens botilbudsstatistik, at 30 procent af opholdene kan knyttes til hjemløse fra samme region, som herberget ligger i, mens 16 procent af herbergsopholdene kan knyttes til hjemløse, der ikke er folkeregistreret i en kommune fra samme region, som herberget ligger i.<sup>342</sup>

Som det fremgår ovenfor af kapitel 7.3.5 om sociale handleplaner, synes respondenterne fra myndighedssiden generelt, at det vanskeliggør indsatsen, når kommunen har handleansvar for borgere, der opholder sig i en anden kommune. Det kan blandt andet give problemer i forhold til kontakten og relationen til den hjemløse og i forhold til at få udarbejdet en social handleplan for borgeren.

En del af kommunerespondenterne peger således på, at det er vanskeligt at have handleansvaret i forhold til servicelovsydelser for borgere, der opholder sig på herberger i andre kommuner. Kommunen skal som en del af handleplansansvaret også sørge for at koordinere indsatsen med opholdskommunen, som ofte vil have handlekommuneansvaret for den øvrige indsats.

At opholdskommunen skifter til herbergskommunen, kan også betyde, at et forløb i borgerens hidtidige opholdskommune afbrydes og skal startes op i en ny kommune. En respondent fra Gadejuristen beskriver det på denne måde: "Så rykker jobindsats, beskæftigelsesindsatsdelen og alt sammen, det rykker jo med. Men det kan godt være, at man egentlig ikke havde tænkt sig, at man skulle væk fra X kommune, men det er man så nødt til, indtil man kan komme tilbage, og der er [en herbergs]plads, og så rykker hele dynen med igen, for sådan er reglerne, og alt køres forfra."

Det kan også betyde, at den nye kommune ikke har kendskab til den hjemløses situation. En hjemløs respondent beskriver overgangen til en ny opholdskommune således: "Jeg fandt en kammerat og satte min adresse der. Jeg tror, det var den dummeste ting, jeg nogensinde har gjort. Men det gjorde jeg, og så blev jeg X kommune-borger, og de ville have mig til at gå på uddannelse og alt muligt. Nu slapper I lige af. Jeg synes lige, at I finder mine papirerovre fra Y kommune, før I begynder at kaste mig rundt mellem alt muligt. Jeg har tre misbrug og to hunde, og jeg har ikke noget tag over hovedet."

Som nævnt er der mulighed for, at kommunen med handleansvaret efter serviceloven helt eller delvist kan bemyndige opholdskommunen til at varetage udøvelsen af sine opgaver i forhold til serviceloven, jf. retssikkerhedslovens § 9, stk. 11. Det gælder både selve udførelsen af enkelte opgaver eller myndighedsansvaret, selvom handlekommunen bevarer det overordnede ansvar for borgerens sag efter serviceloven. Denne form for delegation sker dog ifølge flere respondenter sjældent.<sup>343</sup> En respondent påpeger, at formålet med at bevare både handle- og betalingsansvaret i den oprindelige opholdskommune er, at det ikke er den nye opholdskommune, der skal beslutte, hvilke servicelovsydelser den hjemløse skal have, men

som den tidligere kommune skal betale. Lovændringen skete i høj grad for at imødekomme kommunernes ønske om bedre økonomistyring, og en udbredt anvendelse af denne delegationsadgang ville stå i modsætning til dette.<sup>344</sup>

Det er som nævnt også muligt at delegere den anden vej. Med samtykke fra borgeren, og når der er særlige grunde til det, kan opholdskommunen indgå aftale med en tidligere opholdskommune om, at denne fortsat har handlekommuneansvaret, jf. retssikkerhedslovens § 9, stk. 6. Heller ikke denne delegationsadgang synes ifølge flere respondenter at blive benyttet ofte på hjemløseområdet.<sup>345</sup>

Kommunernes kompetence kan under visse omstændigheder delegeres, også uden lovhjemmel. Om der kan ske delegation eller ej, afhænger af den konkrete sag og situation, men generelt er der begrænset adgang til delegation af myndighedskompetence uden lovhjemmel, mens der ikke er de store betænkeligheder ved delegation af faktisk forvaltningsvirksomhed uden lovhjemmel.<sup>346</sup> Det betyder, at myndighedsopgaver, som at træffe afgørelser, som udgangspunkt ikke bør delegeres uden hjemmel, men at selve udførelsen af opgaven, efter aftale kan delegeres til en anden kommune. For servicelovsydelser følger det endvidere af § 4, stk. 2, at kommunen kan opfylde sit forsyningsansvar ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud.

Visse ydelser kræver borgerens tilstedeværelse, eksempelvis stofmisbrugsbehandling, socialpædagogisk støtte mv. Sådanne ydelser kan kun vanskeligt ydes på afstand, over telefon eller lignende. Hvis den hjemløse skal kunne modtage sådanne ydelser, må det ske i nærheden af, hvor den pågældende opholder sig. Der er indført frit valg på stofmisbrugsbehandling, så den hjemløse har mulighed for at modtage behandlingen på et andet kommunalt, regionalt eller privat behandlingstilbud, jf. servicelovens § 101, stk. 4.

Også i forhold til andre ydelser – der ikke forudsætter borgerens tilstedeværelse, men borgerens medvirken – kan afstanden mellem borgeren og kommunen, der skal levere ydelserne, udgøre et problem. Det kan eksempelvis være deltagelse i beskæftigelsesaktiviteter, jobsamtaler på jobcentret mv. Der er ikke noget til hinder for, at den faktiske udførelse af sådanne opgaver (ikke myndighedsopgaver) kan delegeres til andre kommuner, regioner eller private.

Gadejuristen oplever, at det delte kommuneansvar også kan have betydning for den indsats, borgerne modtager fra opholdskommunen. Denne kommune vil oftest være handlekommune i forhold til alle andre ydelser end servicelovsydelser. "Altså en ting er, at man får sit forsørgelsesgrundlag på plads [i opholdskommunen], alt det andet [servicelovsydelser] følger ikke med. Så det kan også godt være, du får substitutionsbehandling ude på det kommunale behandlingscenter, så du kan hente din metadon osv., men der er ingen, der tager fat i noget med behandlingsplan eller handleplan eller noget som helst. Altså det er nogle andres. Det er simpelthen nogle andres opgaver. Så de får virkelig sådan en stedmoderlig behandling. Ofte sker der intet før der ligger et betalingstilsagn, hvilket også kan tage meget lang tid."

Det er uklart, i hvilket omfang kommunerne benytter sig af delegation i forhold til at løse eventuelle problemstillinger, der kan være forbundet med, at den hjemløse skal modtage ydelser fra en anden kommune end den kommune, hvor den hjemløse opholder sig.

### **9.3.2 IDENTIFICERING AF OPHOLDS- OG HANDLEKOMMUNE**

De fleste respondenter har oplevet udfordringer med at fastlægge en borgers opholds- og handlekommune. Det gælder både for kommune- og herbergsrespondenter og for de hjemløse respondenter og deres interesseorganisationer.

Socialstyrelsen oplever også i sit arbejde med kommunerne og herbergerne, at kommunetilhørsreglerne volder problemer. "Altså det er klart en udfordring, og det er en udfordring, som der bliver sat fokus på igen og igen. Både i kommuner og også på boformer, når vi samarbejder med dem. Det er en udfordring."<sup>347</sup>

Hvor ofte der opstår problemer, er vanskeligt at sige, men disse problemer opstår i sagens natur kun i forhold til de hjemløse, der flytter sig på tværs af kommunegrænserne. En kommunerespondent oplever imidlertid, at mange hjemløse hyppigt flytter fra kommune til kommune, og man har derfor i kommunen prioriteret ressourcer til at kunne afdække disse hjemløses kommunetilhørsforhold.<sup>348</sup>

I de fleste tilfælde vil der næppe være tvivl om, hvilke kommuner der skal yde hjælp, når hjemløse tager ophold på et herberg i en anden kommune. En herbergsrespondent gætter på, at 95 procent af tilfældene er helt uproblematisk i forhold til kommunetilhørsspørgsmålet.<sup>349</sup>

Selv om tvivlen om, hvilken kommune der skal yde hjælp, kun opstår i et fåtal af sagerne, synes disse at fylde meget. En herbergsrespondent forklarer, at der er sager, hvor kommunerne kæmper om, hvem borgeren hører til. "Og jeg tror, at hvis du spørger oppe i forvaltningerne i kommunerne, vil du sikkert høre rigtig mange eksempler på sager, som har fyldt rigtig meget, fordi man har kæmpet kampe om, hvem der skal betale. Og indimellem oplever vi jo også borgere, som bliver ramt af det her, fordi der ikke er nogen [kommuner], der vil udbetale dem noget."<sup>350</sup>

Det er dog ifølge herbergsrespondenten primært kommunerne – og ikke herbergerne – der bruger meget tid på disse sager. "Så det kan man sige,

er et stort problem, der er dér, men man kan sige, at herude på vores sted er det ikke os, der bruger tid på det. Altså hvis borgeren kommer og siger, at han kommer fra X kommune, så ringer vi til X kommune, og så siger vi, at nu har vi en borger boende, og så finder X kommune kort tid efter ud af, ”jamen vi har ikke noget med ham at gøre, vi kender ham ikke”. Og så kan man [kommunen] jo slå op i folkeregistret, og så begynder man at kigge på, hvornår har den borger sidst fået kontanthjælp eller fået anden hjælp, et eller andet. Og så laves der på et tidspunkt en afgørelse om, hvad for en kommune som er ens handlekommune i forhold til det. Men det er jo sådan noget juristeri, kan man sige, ikke.”<sup>351</sup>

Flere respondenter peger på, at det særligt kan volde vanskeligheder at fastlægge den hjemløses handlekommune(r), når borgerne ikke er indskrevet på et herberg, eller hvis de inden for en kortere periode har ophold på herberger i flere kommuner.<sup>352</sup> Det samme gør sig gældende, når hjemløse i en kortere periode bliver folkeregistreret hos venner eller kærester i en ny kommune.<sup>353</sup>

### 9.3.3 BETYDNINGEN AF KOMMUNAL UENIGHED FOR HJEMLØSE

Det grundlæggende princip bag reglerne er som nævnt, at tvivl eller uenighed om, hvilken kommune der skal yde den hjemløse hjælp, ikke må betyde, at vedkommende ikke får den nødvendige hjælp i tide. Alligevel har de fleste respondenter oplevet situationer, hvor uenighed mellem kommunerne har fået negativ betydning for den hjemløses adgang til hjælp og støtte.

Som ovenfor nævnt oplever en herbergsrespondent indimellem, at borgere bliver ramt af uenigheden, fordi der ikke er en kommune, der påtager sig ansvaret. Herbergerne kan dog også – afhængigt af

ressourcer – være med til at sikre, at uenigheden ikke går ud over den hjemløse. Herbergsrespondenten, som kommer fra et større herberg i hovedstadsområdet, fortæller, at man har tre socialrådgivere ansat på herberget, som går ind i sagerne og går i dialog med kommunerne, så man sikrer, at en kommune påtager sig handleansvaret. "Så får man løst problemstillingen, og så kan det så være, at der bag kulisserne foregår en diskussion mellem de kommuner, der nu er involveret, om, hvem der i sidste ende skal betale det. For man kæmper jo meget for, at de her hjemløse får det, det, de er berettiget til. Og det synes jeg, vi er gode til, men der (...) [skal nogen gange noget til for] at få det gennemført, kan man sige."<sup>354</sup>

En kommunal gadeplansmedarbejder fortæller om en oplevelse, hvor der ikke var nogen kommuner, der ville tage ansvaret for en ung hjemløs mand. "Han havde været registreret i én kommune, men så havde han opholdt sig i en anden, og så kom han lige pludselig her. Og så var det jo vores kommune, der skulle sørge for forsørgelse, og han havde ikke nogen penge. Og jeg kunne ikke engang sende ham på forsorgshjem, for han havde vitterlig ikke engang penge til den der skide togtur eller bustur. Der kom jeg på arbejde. (...) De kunne godt se, at de skulle betale ham hervedefra [et kommunalt tilbud til unge udsatte], men så skulle han komme her hver dag. Og det kunne han jo ikke, han havde ikke nogen penge. Han kunne ikke. Han sov i sin bil og sådan. Det var virkelig kompliceret. Og der havnede han i sådan lidt en systemfejl, tror jeg endda, de kaldte det, for han måtte ikke få adresse her. Man kunne ikke få adresse oppe på kommunen mere, ligesom før i tiden, fordi han jo var registreret et andet sted. Det var meget kompliceret. Jeg tror faktisk, det endte med, at han fik lov at være derude i et botilbud, og så kunne de ikke have ham derude, så de sendte ham faktisk på forsorgshjem i København. Det var en rigtig ubehagelig sag faktisk, fordi man ikke rigtig følte, man kunne hjælpe ham, og der blev spændt lidt ben for [hjælpen]."<sup>355</sup>

Respondenterne fra SAND og Gadejuristen fortæller, at de oplever sager, hvor kommunerne ikke påtager sig at være midlertidig handlekommune for derefter at føre en sag ved Ankestyrelsen om det endelige betalingsansvar, men i stedet henviser den hjemløse til at henvende sig til den kommune, som de mener, er rette handlekommune.<sup>356</sup> Ifølge disse respondenter har det ført til, at hjemløse er blevet henvist frem og tilbage mellem kommunerne uden at få realitetsbehandlet deres sag. "Det værste er jo så, når der ikke er nogen kommuner, der vil påtage sig at være betalingskommune [handlekommune], og de alle sammen siger: Jamen det er ikke os, det er ikke os, nej, nej, nej, han hører til i X kommune eller Y kommune eller et eller andet sted. Det er i hvert fald ikke her hos os."<sup>357</sup>

Når sagerne ikke realitetsbehandles, kan det være vanskeligt at få aktiveret retssikkerhedslovens bestemmelse om fastlæggelse af en midlertidig handlekommune i tilfælde af uenighed mellem flere kommuner.

En hjemløs respondent, der har oplevet at blive henvist frem og tilbage mellem to kommuner, beskriver det sådan: "Der har de [kommunerne] en eller anden tennisketcher. Og så kaster de en bold op i luften, og så bliver de ved med at skyde den til hinanden, og der er ingen af dem, der vil modtage den. Så lægger de den på midten og siger: Det er ikke vores."

En hjemløs respondent fortæller, hvordan to kommuner endte med at være uenige om, hvilken kommune der var hendes opholdskommune, og forklarer, at en periode med uenighed mellem to kommuner kan have konsekvenser: "Jeg har prøvet at være kastebold mellem to kommuner. Jeg har måttet flytte herfra, jeg boede på X [herberg] for nogle år siden. Der blev jeg banket ned et par gange af en fyr, og til sidst endte jeg med at pakke en barnevogn og gå som vagabond, fordi det havde jeg prøvet vinteren forinden, så jeg tænkte, det kan jeg godt klare. (...) Og endte i A [by] og fik A som kommune.



Og så lige pludselig ville A kommune ikke have mig, fordi det har de aldrig villet have, men endte op med at blive nødt til at tage imod mig, og så flyttede jeg så tilbage til B. Så ville A gerne af med ansvaret tilbage til den kommune, jeg kom fra, men B ville ikke tage imod. Så fandt vi en jurist, eller de gjorde i [socialforvaltningen i B], fandt en jurist og kiggede på min sag, og så blev jeg alligevel B-borger igen, fordi det er der, jeg hører til og har mest tilknytningsforhold. Så jeg er egentlig endt der, hvor jeg gerne vil være igen. Men det tog mig 3,5 måned, og nu har jeg 3,5 måneders tilbagebetalingspligt på noget ophold, jeg har haft ovre på X [herberg], fordi man ikke vidste, hvem der skulle betale, mens den kørte juridisk, jamen så satte man bare [egen] betalingen i standsning, og så fik jeg [efterfølgende] en regning på 9.500 kr.”

Hvis ingen kommuner påtager sig handleansvaret, kan konsekvensen ifølge interesseorganisationerne for nogle hjemløse være, at de i perioder ryger helt ud af det sociale system. En repræsentant for SAND beskriver, at ”der er rigtig mange af de dårligste, der står af. Hvor de siger, det her, det orker jeg ikke. (...) Så sælger du Hus Forbi i stedet for eller samler flasker eller småkriminalitet. Dem har vi da en del stykker af.”<sup>358</sup>

Gadejuristen beskriver ligeledes, at konsekvensen for nogle af de mest udsatte hjemløse kan være, at deres situation forværres. ”[Den hjemløse] kommer til en ny by, mister forsørgelsesgrundlag og har ikke tag over hovedet, mangler behandling, alt muligt. Og så skal de tage fra den ene til den anden til den tredje [kommunale forvaltning], og de får abstinenser i mellemtiden. (...) Så det, der typisk vil ske – det er mit bud – det er, at hver gang man flytter sig som hjemløs eller funktionel hjemløs, så er det med social deroute til følge. Social, fysisk, økonomisk – på alle måder deroute. Det er i lodret modstrid med den basale forpligtelse til som minimum at forebygge forværring.”<sup>359</sup>

### 9.3.4 DOKUMENTATION FOR OPHOLD I KOMMUNEN

Alle borgere har en opholdskommune, og der kan derfor ikke stilles minimumskrav til den hjemløses tilknytning til en kommune for, at denne kan anses for opholds- og handlekommune.

Både Gadejuristen og SAND beskriver, at de oplever kommuner, der stiller krav om, at hjemløse, der er registreret uden fast bopæl i folkeregistret, løbende skal dokumentere, at de fortsat opholder sig i kommunen. Ifølge organisationerne foregår kontrollen på forskellige måder, men betyder ofte, at den hjemløse ugentligt eller månedligt skal redegøre for, hvor vedkommende har overnattet hver enkelt nat den foregående periode ved at udfylde en liste. Der kan ifølge organisationerne også være krav om personligt fremmøde i forbindelse med dokumentationskravet.

Forskellige former for dokumentationskrav til hjemløses ophold har også været beskrevet i medierne. I de eksempler, der har været fremme, synes dokumentationskravene på den ene side at have til formål at kontrollere, at det er den pågældende kommune, der skal yde den hjemløse hjælp, og på den anden side at kontrollere, om den hjemløse bor hos en anden modtager af sociale ydelser, hvilket vil kunne have konsekvenser for dennes modtagelse af eksempelvis boligstøtte eller ydelser som enlig.<sup>360</sup> Formålet synes dog også at kunne være at kontrollere, at den pågældende står korrekt registreret i CPR.<sup>361</sup>

Både Gadejuristen og SAND beskriver, at de primært ser sager, hvor begrundelsen for dokumentationskravet er kontrol med, at kommunen er borgerens rette opholdskommune, men at de også ser sager begrundet i CPR-lovens folkeregistreringsregler eller begge dele samtidig.

Gadejuristen beskriver, hvordan de oplever kommunernes praksis, når dokumentationen er begrundet i at sikre, at kommunen er borgerens rette opholdskommune. "Man har jo efter retssikkerhedsloven også en oplysningspligt [når man modtager sociale ydelser]. Det har man jo i mange sammenhænge. Og det er også brugt som begrundelse. Du har pligt til at oplyse om dine forhold. Derfor så skal du aflevere den her liste med de her 30 linjer, hvor du skal skrive for hver nat, hvor du har sovet."<sup>362</sup> Gadejuristen beskriver, at det efter deres oplevelse skal tages bogstaveligt, at hele listen skal udfyldes. "Jamen det har vi jo også haft sager med, helt ned i at man skal oplyse, hvilken bænk man sover på i hvilken park. Altså det er sikkert noget med, at så kan kontrolteamet tage ud og tjekke den der bænk, om det også er rigtigt."<sup>363</sup>

Gadejuristen beskriver, at manglende aflevering af dokumentation efter deres opfattelse automatisk fører til, at kommunen standser forsørgelseshjælpen: "Hvis ikke man gør det, så siger de: Jamen hvis ikke du afleverer den udbedte dokumentation inden den dato, så betragter vi det som, at du ikke opholder dig i kommunen, og så stopper vi din kontanthjælp. Og når du så kommer med listen igen, og vi godkender den, så starter vi din udbetaling igen. Og det er et meget håndfast kontrolredskab. (...) Og der er jo ikke noget med – hvis man ikke afleverer listen – der sker ikke nødvendigvis partshøring, der er ikke noget med noget som helst, det udløser automatisk, at de tilbageholder kontanthjælpen, hvis ikke du afleverer listen."

Gadejuristen beskriver også, at den manglende klageadgang i forhold til sagsbehandlingsskridt gør det vanskeligt at få prøvet grænserne for, hvad kommunen kan kræve af dokumentation fra de hjemløse. "(...) Der er jo også flere sager, hvor der bare slet ikke bliver truffet nogen afgørelse. Altså man bliver pålagt den der vanvittige byrde – vi er jo helt nede på, at nogle

også skal stille dagligt på rådhuset. Dem har vi også haft. Altså ugentlig og månedlig og lister i alle mulige varianter. Men så længe der ikke er truffet en afgørelse om, at man mister et eller andet, har vi jo ikke klagemulighed.”

Instituttet har ved flere lejligheder rejst tvivl om lovligheden af at fratage hjemløse borgere deres forsørgelseshjælp med henvisning til usikkerhed omkring, hvilken kommune der er den pågældendes opholds- og handlekommune.<sup>364</sup> Instituttet har i den forbindelse blandt andet henledt opmærksomheden på, at borgere der ikke kan forsørge sig selv, og som ikke forsørges af andre, har en grundlovssikret ret til hjælp fra det offentlige.

Ankestyrelsen har i en artikel beskrevet, hvordan kommunerne skal behandle sager, hvor der er tvivl om borgerens ophold i kommunen.<sup>365</sup> Ankestyrelsen fastslår indledningsvist, at kommunerne ikke må stoppe hjælpen før der er enighed mellem kommunerne om, hvilken kommune borgeren hører til.

Ankestyrelsen gennemgår herefter en række eksempler, hvor der i sagen er oplysninger, der kunne give indikation af, at borgeren opholder sig i en anden kommune på en bestemt adresse, og hvor borgeren ikke vil underskrive opholdserklæringer med den begrundelse, at borgeren ikke ønsker det offentliggjort, eller hvor oplysningerne i opholdserklæringen tyder på skiftende ophold i flere kommuner. I sådanne tilfælde slår Ankestyrelsen fast, at der ikke er tilstrækkelige oplysninger til at fastslå, at borgeren har skiftet opholdskommune.<sup>366</sup>

### **9.3.5 KOMPLICERET OG INDVIKLET REGELSÆT**

De fleste respondenter mener, at reglerne er for komplicerede, og flere respondenter mener, at reglerne er uhensigtsmæssige i forhold til at sikre hjemløse den hjælp og støtte, de har behov for og krav på.

En kommunerespondent beskriver, at reglerne er en jungle at finde rundt i, og det ville være godt med forenklede regler. En kommunal gadeplansmedarbejder siger: "Jeg har så svært ved alle de regler. Og det har jeg, fordi dét, vi laver i det her gadeteam, det er, at vi skal hjælpe folk. (...) Jeg synes jo, når man står med et menneske, som har behov for hjælp, så kan vi ikke vente på, at man skal finde ud af, hvor menneskene kommer fra, og hvem der skal betale hvad, før man kan tilbyde de her mennesker noget hjælp. Jeg synes, det er kompliceret. Det synes jeg."<sup>367</sup>

Gadejuristen oplever, at reglerne er for komplicerede, og at det blandt andet skyldes ændringen om, at det er den oprindelige kommune, der har handleansvaret for servicelovsydelser, når borgeren tager ophold på et botilbud i en anden kommune: "Det [reglerne] hænger slet ikke sammen, og de sagsbehandlere, der skal sidde og sagsbehandle og træffe afgørelse, kan ikke finde ud af dem. Sådan er det. Altså jeg kan ikke finde ud af det – jeg skal læse op på det hver gang. Så det er så vanvittigt. Det kan godt være, der er lappet på det igen og igen og igen, fordi alle kunne se, det var vanvittigt, og så er det bare blevet værre og værre. Altså det har jo ikke løst sig."<sup>368</sup>

Flere peger på, at reglernes kompleksitet blandt andet skyldes samspillet mellem retssikkerhedslovens regler og CPR-lovens regler, samt at der i lovgivningen varetages forskellige – og nogle gange modsatrettede – hensyn.

En respondent fra SAND mener, at retssikkerhedslovens regler varetager to modsatrettede hensyn. "Jeg tror også, at det hænger sammen med, at nogle af reglerne er lavet i et kommunalt-økonomisk perspektiv, og nogle af dem er lavet med udgangspunkt i en hjemløseproblematik og fra et hjemløsesynspunkt." Respondenten mener, at udgangspunktet om, at opholdskommunen er handlekommune, varetager hensynet til, at den hjemløse skal kunne få nem og hurtigt hjælp, mens reglen om, at det er den

oprindelige opholdskommune, der i en del tilfælde er handlekommune i forhold til servicelovsydelser, varetager kommunernes interesse i at styre økonomien, men ikke de hjemløses interesser.

Flere respondenter har forståelse for varetagelsen af begge hensyn, men mener, at det i praksis giver problemer i forhold til at yde de hjemløse den hjælp og støtte, de har behov for og krav på. En kommunerespondent siger: "Det er simpelthen for vanskeligt altså. Den øvelse, der hedder, at det er betalingskommunen [der også er handlekommune i forhold til servicelovsydelser] – jeg skal så lige sige, jeg har ingen svar på, hvordan man skulle gøre det anderledes, men man burde bare sætte sig ned og finde ud af, hvordan man kunne gøre det anderledes, fordi omvendt så kan den anden kommune jo selvfølgelig ikke beslutte, at der skal en eller anden social indsats til på en anden kommunes regning. Men det er altså vanskeligt, når borgerne er i andre kommuner, at nå at lave den her indsats."<sup>369</sup>

En anden kommunerespondent mener, at det ville være godt med forenklede regler, fordi det mellemkommunale samarbejde og mellemkommunal refusion kræver rigtig meget administration og i sig selv koster kommunerne mange penge.<sup>370</sup>

Gadejuristen mener også, at man bør nytænke reglerne, men med et mere entydigt fokus på, at de hjemløse får den hjælp, de har behov for. "Altså hjemløse er simpelthen nødt til at have hele landet som kommune. Altså der er stor mobilitet, de skal rejse efter, hvor de kan finde plads på forsorgshjem og herberger, og hvorfor helvede besvære en ny kommune med alle de der øvelser, og der skal træffes afgørelser og sådan noget hver gang. Det er fuldstændig latterligt omsonst, ikke! En enorm stressfaktor."

### 9.3.6 FOLKEREJSTRERINGENS BETYDNING I PRAKSIS

Kommunen kan ikke stille krav om, at borgeren er folkeregistreret i kommunen som betingelse for at yde hjælp. Som tidligere nævnt er registreringen i CPR ikke afgørende for retten til hjælp, og for hjemløse udgør folkeregistreringen kun et mindre væsentligt moment i fastlæggelsen af, hvilken kommune der er handlekommune efter retssikkerhedslovens regler.

Alligevel synes folkeregistreringen i praksis at spille en større rolle. En kommunerespondent fortæller, at det kan være nødvendigt at skaffe en folkeregisteradresse til hjemløse for at kunne hjælpe dem. "Altså det er særligt vores opsøgende medarbejdere, der siger: Jamen hold da kæft, nogle gange så kan de [hjemløse] jo ikke engang få noget som helst udbetalt, hvis de ikke har en adresse. Og der har vi så forsøgt at sige, jamen så bliver forsorgshjemmet adressen, så kommer de derop. (...) Altså for simpelthen at afhjælpe nogle af de der ting."<sup>371</sup>

Også i eksemplet beskrevet ovenfor, hvor en kommunal gadeplansmedarbejder fortæller om vanskelighederne med at hjælpe en ung mand, synes det at volde problemer for udbetalingen af forsørgelse, at den hjemløse ikke kan folkeregistreres i kommunen. En herbergsrespondent fortæller, at det kan give problemer, når hjemløse "tror, de hører til en bestemt kommune, men i den kommune, som de tror, de hører til, er de aldrig blevet registreret. Så er det en kæmpe eftersøgning, man laver for at finde ud af, hvem der skal betale regningen i sidste ende."<sup>372</sup>

Hvis folkeregistreringen tillægges for stor betydning i forhold til afgørelsen af, om kommunen er opholdskommune, kan det give problemer for hjemløse, som ikke har et fast opholdssted i CPR-lovens forstand. Det skyldes CPR-lovens regler om, at en person uden bopæl og uden fast opholdssted skal forblive registreret i den kommune, hvor vedkommende sidst har haft

adresse, uanset hvilken kommune den pågældende opholder sig i, samt at registreringen først kan ændres, når der opnås ny bopæl eller et fast opholdssted.<sup>373</sup>

## 9.4 KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

### 9.4.1 RETSSIKKERHEDSLOVENS REGLER OM OPHOLDS-, HANDLE- OG BETALINGSKOMMUNE

Selv om adgangen til at modtage sociale ydelser principielt ikke har noget at gøre med spørgsmålet om, hvilken kommune der skal levere ydelsen, og det derfor burde være uden betydning for borgeren, hvem der yder hjælpen, har reglerne herom i praksis betydning for hjemløse som bevæger sig på tværs af kommunerne. I praksis synes det både at kunne få betydning for om, og hvor hurtigt, den hjemløse modtager hjælp og på kvaliteten af den hjælp den hjemløse modtager.

Problemerne synes både at opstå i tilfælde, hvor den hjemløse ved ophold i et botilbud i en anden kommune forsat skal have hjælp efter serviceloven af den tidligere opholdskommune og i de tilfælde, hvor der opstår tvivl om, hvilken kommune der har pligt til at yde borgeren hjælp.

Der er mange årsager til dette, men problemstillingen kan overordnet beskrives ved, at reglerne forfølger to forskellige og til tider modstridende hensyn, henholdsvis hensynet til, at den hjemløse kan få hurtigt hjælp, hvor vedkommende opholder sig, og hensynet til kommunernes økonomistyring.

Størstedelen af respondenterne peger på, at det volder vanskeligheder at yde den tilstrækkelige hjælp til hjemløse, der ikke samtidig opholder sig i den kommune, der skal yde hjælpen. Det giver også problemer at koordinere



indsatsen, når forskellige dele af den samlede indsats skal leveres af to forskellige kommuner.

Hertil kommer, at reglerne er særdeles komplicerede og i praksis synes at volde problemer at administrere. Selv om udgangspunktet er, at tvivl og uenighed om, hvilken eller hvilke kommuner der skal yde hjælpen, ikke må få betydning for indsatsen, synes det i nogle tilfælde at få negative konsekvenser for den hjemløse.

Størstedelen af respondenterne, herunder kommunerespondenterne, efterspørger forenklede regler, der er nemmere at administrere. Respondenterne fra interesseorganisationerne efterspørger regler med et mere entydigt fokus på hensynet til at hjemløse får den hjælp og støtte, de har behov og krav på.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Børne- og Socialministeriet undersøger mulighederne for at forenkle retssikkerhedslovens regler om opholds-, handle- og betalingskommune med henblik på, at hjemløse, der bevæger sig på tværs af kommunerne, får den hjælp og støtte, de har behov for og krav på.

#### **9.4.2 KONTROL MED HJEMLØSES OPHOLD I KOMMUNEN**

Flere respondenter beskriver, at nogle kommuner stiller krav om, at hjemløse, der er registreret uden fast bopæl i folkeregistret, løbende skal dokumentere, at de fortsat opholder sig i kommunen. En sådan praksis har også været beskrevet i medierne.

Instituttet har som nævnt flere gange rejst tvivl om lovligheden af en sådan praksis.

Reglernes hovedformål er at sikre, at der altid er en kommune, der har pligt til at yde borgeren hjælp. Alle, der ikke kan forsørge sig selv, og som ikke forsørges af andre, har en grundlovssikret ret til hjælp fra det offentlige.

Der er efter instituttets opfattelse behov for en nærmere undersøgelse af kommunernes praksis på dette område. Der er endvidere efter instituttets opfattelse behov for, at de retlige grænser for kommunernes dokumentationskrav afklares både i forhold til retssikkerhedslovens og CPR-lovens regler.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Børne- og Socialministeriet undersøger, i hvilket omfang der stilles krav til hjemløse om at dokumentere deres ophold i kommunen.
- 
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Børne- og Socialministeriet i Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område indsætter en samlet gennemgang af retssikkerhedslovens anvendelse i forbindelse med kontrol med hjemløses ophold i kommunerne og dokumentationskrav til hjemløse.

## INTERVIEWGUIDE<sup>374</sup>

### SOCIALE HANDLEPLANER

- Hvordan kommer I [kommuner] i kontakt med de hjemløse for at lave en handleplan?
- Hvilke årsager/barrierer kan der være manglende handleplaner være?
- Handler det om bestemte grupper af hjemløse?
- Hvorfor den/disse grupper?
- Hvilke ressourcer er afsat i forvaltning til at udarbejde handleplaner?
- Inddrages borgeren? Evt. hvor ofte og i hvilke spørgsmål?
- Hvordan sikrer man koordinering og samarbejde mellem forvaltningerne, botilbud og behandlingssteder mv.? Er der klare procedure for det?
- Hvordan sikrer man opfølgning? Er der klare procedure for det?
- Er der planer om at gøre noget for at flere får udarbejdet handleplaner?
- Hvor mange hjemløse kender til, at de har ret til at få lavet en handleplan?
- Hvad er jeres holdning til handleplaner?
- Hvordan er I [hjemløse borgere] blevet bekendt med handleplaner?
- Hvor mange af jer [hjemløse borgere] har en handleplan?
- Hvordan oplever I [hjemløse borgere] mødet med sagsbehandleren?
- Følte I [hjemløse borgere] jer inddraget i processen?

## **HERBERGER OG DEN ØVRIGE KOMMUNALE INDSATS**

- Er der nok herbergspladser?
- Hvis ikke, hvori består problemerne med et utilstrækkeligt antal botilbud?
- Hvad gør kommunen for at imødekomme manglende botilbud?
- Er der dilemmaer mellem housing first princippet og anden lovgivning, politikker mv.
- Er der problemer med at skaffe de nødvendig pladser hos §-110 institutioner og i givet fald hvorfor?
- Skal der etableres flere botilbud? Hvem har ansvaret?
- Hvordan fungerer samarbejdet mellem herberger og kommuner?

## **SAMARBEJDE MELLEM FLERE KOMMUNER**

- Skaber reglerne om opholds- og handlekommuner problemer i praksis?
- Hvis ja, hvilke?
- I hvilket omfang stiller kommunerne krav til hjemløse om at dokumentere deres ophold i kommunen?
- Med hvilken hjemmel stilles sådanne krav?
- Hvad er formålet med kravene?
- Hvilke betydning har dokumentationskravene for dem der ikke opfylder dem?
- Hvordan foregår det i praksis?

# NOTER

- 1 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017.
- 2 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 90.
- 3 Bilag 1: Interviewguide.
- 4 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 18 -19.
- 5 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 18.
- 6 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 18.
- 7 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 7 og 29.
- 8 SFI, 'Hjemløshed i Danmark 2015 – National kortlægning', 15:35, 2015, s. 31.
- 9 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 28-29.
- 10 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 30-31.
- 11 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 34-35.
- 12 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 11.
- 13 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 10 og 11.
- 14 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 39 og 69-74.
- 15 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 12.
- 16 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 9 og 45-63.
- 17 Socialstyrelsen, <http://www.socialstyrelsen.dk/udsatte/aktuelt/hjemlosestrategiens-metoder-udbredes-til-26-kommuner>.

- 18 Social- og Indenrigsministeriet, 'Aftale om satspuljen på social- og indenrigsområdet 2016-2019', 27. oktober 2015, tilgængelig på: [http://sim.dk/media/988910/aftale\\_om\\_satspulje\\_p\\_\\_social-\\_og\\_inde\\_nrigsomr\\_det\\_2016-2019.pdf](http://sim.dk/media/988910/aftale_om_satspulje_p__social-_og_inde_nrigsomr_det_2016-2019.pdf).
- 19 Se den tidligere S-R-SF-regerings sociale målsætninger, 'Alle skal med – Målsætninger for de mest udsatte frem mod 2020', september 2013, s. 19-20.
- 20 Regeringen, 'Regeringsgrundlag – Marienborgaftalen – For et friere, rigere og mere trygt Danmark', november 2016, s. 65.
- 21 Rambøll og SFI, 'Hjemløsestrategien – afsluttende rapport – sammenfatning', 2013, s. 1-6.
- 22 Rambøll og SFI, 'Hjemløsestrategien – afsluttende rapport – sammenfatning', 2013, s. 1-6.
- 23 Rambøll og SFI, 'Hjemløsestrategien – afsluttende rapport – sammenfatning', 2013, s. 1-6.
- 24 Rambøll og SFI, 'Hjemløsestrategien – afsluttende rapport – sammenfatning', 2013, s. 1-6.
- 25 Rambøll, 'Hjemløsestrategien – afsluttende rapport – sammenfatning', 2013, s. 1-6.
- 26 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 90.
- 27 Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker, Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik 2015', s. 2.
- 28 FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder, artikel 25, stk. 1.
- 29 Det følgende afsnit er baseret på Institut for Menneskerettigheder, 'Menneskerettigheder i Danmark – Status 2015-16, Retten til bolig', s. 7-8.
- 30 FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, artikel 11, stk. 1.
- 31 FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, artikel 9.

- 32 Flygtningekonventionen, artikel 21, Racediskriminationskonventionen, artikel 5 (e)(iii), Kvindekonventionen, artikel 14, stk. 2, litra h (vedr. kvinder i landområder), Børnekonventionen, artikel 27, stk. 3, og Handikapkonventionen, artikel 9 og 28.
- 33 Den Europæiske Socialpagt, artikel 16.
- 34 Den Europæiske Socialpagt, artikel 13 og 14.
- 35 Den Reviderede Europæiske Socialpagt, artikel 31.
- 36 EMD, Chapman mod Storbritannien, dom af 18. januar 2001, app. nr. 27238/95, pkt. 99 og 113.
- 37 For gennemgang af EMD's praksis i relation til boligrettigheder se Ida Elisabeth Koch, "Human Rights as Indivisible Rights: the protection of socio-economic demands under the European Convention on Human Rights", Martinus Nijhoff Publishers, 2009, side 113 ff.
- 38 EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 7 og artikel 34, stk. 3.
- 39 EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 34 (3).
- 40 Nedsat af den daværende FN's Menneskerettighedskommission ved resolution 2000/9 af 17. april 2000 og siden forlænget, senest ved FN's Menneskerettighedsråds resolution 6/27 af 14. december 2007.
- 41 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 46 og artikel 34.
- 42 Det følgende afsnit er baseret på Institut for Menneskerettigheder, 'Menneskerettigheder i Danmark – Status 2015-16, Retten til bolig', s. 8-10 og Institut for Menneskerettigheder, 'Grundnotat om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder', 2016.
- 43 Ida Elisabeth Koch, 'Human Rights as Indivisible Rights: the protection of socio-economic demands under the European Convention on Human Rights', Martinus Nijhoff Publishers, 2009, side 7.
- 44 FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, artikel 11.

- 45 Bekendtgørelse nr. 5 af 14. januar 1976 af international konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 2, stk. 1.
- 46 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 1 og 9.
- 47 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 2-4.
- 48 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 9.
- 49 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 9 og 10.
- 50 FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, artikel 2, stk. 2.
- 51 Den Europæiske Socialkomité, Autism Europe v. France, Complaint No. 13/2002, Decision on the merits af 4. november 2003, § 53.
- 52 EMD, Airey mod Irland, dom af 9. oktober 1979, app. nr. 6289/73, pkt. 26.
- 53 Det følgende afsnit er baseret på Institut for Menneskerettigheder, 'Menneskerettigheder i Danmark – Status 2015-16, Retten til bolig', s. 10-12 og 43-44.
- 54 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 4, 1992, pkt. 4.
- 55 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 10.
- 56 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 4, 1992, pkt. 12.
- 57 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 10.
- 58 Leilani Farha, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, 30. december 2015, A/HRC/31/54.



- 59 Leilani Farha, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, 30. december 2015, A/HRC/31/54, pkt. 15-18.
- 60 FN's Bæredygtige udviklingsmål, Mål 11 og delmålsætning (target) 11.1.
- 61 Ugeskrift for Retsvæsen, U2012.1761H.
- 62 Ole Spiermann, 'Moderne folkeret', 2006, s. 237.
- 63 Se blandt andet Betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet, s. 33-34.
- 64 Folketingets Ombudsmand, FOB 2005.14-1, tilgængelig på: [http://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle\\_bsager/05-425/](http://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/05-425/), og Jon Andersen, 'Socialforvaltningsret', 2016, 6. udgave, s. 50.
- 65 Dette var fx tilfældet ved tiltrædelsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i 1953, hvor der kun skulle gennemføres en enkelt lovændring. Konventionen blev inkorporeret i 1992.
- 66 Afsnittet er baseret på bidrag fra Prof. Michael Gøtze, Københavns Universitet, som led i Institut for Menneskerettigheders eksterne følgegruppe for kommuneprojektet.
- 67 Se blandt andet om diskussionen af menneskerettighedernes betydning i forvaltningsretten Jens Garde og Michael Hansen Jensen, 'Menneskerettighedernes betydning for udstedelse af forvaltningsakter', i Gorm Toftegaard Nielsen, Jens Vedsted-Hansen og Claus Haagen Jensen, Festskrift om Menneskerettigheder til Carl Aage Nørgaard, 2004.
- 68 Deloitte, 'Barrierer og udfordringer for tværgående indsats, styring og organisering - Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats', 2015.
- 69 Deloitte, 'Barrierer og udfordringer for tværgående indsats, styring og organisering - Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats', 2015, s. 3.

- 70 Deloitte, 'Barrierer og udfordringer for tværgående indsats, styring og organisering - Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats', 2015, s. 3.
- 71 Interview med respondent fra Socialstyrelsen.
- 72 Se eksempelvis Nyhedsmagasinet Danske Kommuner, 'Der er god grund til samarbejde', nr. 35/2013.
- 73 Kommunernes Landsforening, 'Fælles om fremtidens socialpolitik', KL-udspil, maj 2017, side 27.
- 74 Kommunernes Landsforening, 'Fælles om fremtidens socialpolitik', KL-udspil, maj 2017, side 27.
- 75 Interview med respondent fra Kommunernes Landsforening.
- 76 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 77 SFI, 'På kanten – Udsatte i Danmark', Social Forskning 2/2016.
- 78 Ankestyrelsen, 'Undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse', s. 4.
- 79 Interview med respondent fra Kommune 2.
- 80 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017 s. 90.
- 81 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017 s. 96.
- 82 Ankestyrelsen, 'Undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse', 2017, s. 8.
- 83 Statsrevisorerne, Beretning nr. 22/2013 om indsatsen over for hjemløse, s. 9.
- 84 SFI, 'Livet på hjemløseboformer – Brugerundersøgelse på § 110-boformer', 15:02, s. 52.
- 85 Se eksempelvis Bekendtgørelse af lov om social service nr. 699 af 7. juni 2006.
- 86 Vejledning nr. 45 af 10. marts 1998 om Den sociale indsats for de mest udsatte voksne Sindslidende, stof- og alkoholmisbrugere, hjemløse m.fl., pkt. 4.2.2 (Historisk).

- 87 Vejledning nr. 12 af 15. februar 2011 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), pkt. 124.
- 88 Vejledning nr. 12 af 15. februar 2011 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), pkt. 121.
- 89 Vejledning nr. 12 af 15. februar 2011 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), pkt. 124.
- 90 Ankestyrelsen, 'Undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse', s. 2.
- 91 Vejledning nr. 12 af 15. februar 2011 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), pkt. 121.
- 92 Vejledning nr. 45 af 10. marts 1998 om Den sociale indsats for de mest udsatte voksne Sindslidende, stof- og alkoholmisbrugere, hjemløse m.fl., pkt. 4.2.2.1 (Historisk).
- 93 Vejledning nr. 12 af 15. februar 2011 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), pkt. 124.
- 94 Jon Andersen, 'Socialforvaltningsret', 2016, 6. udgave, s. 329.
- 95 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 169.
- 96 Jon Andersen, 'Socialforvaltningsret', 2016, 6. udgave, s. 338-39.
- 97 Jon Andersen, 'Socialforvaltningsret', 2016, 6. udgave, s. 339-341, med henvisning til praksis fra Ankestyrelsen og Folketingets Ombudsmand.
- 98 Jon Andersen, 'Socialforvaltningsret', 2016, 6. udgave, s. 339-341, med henvisning til praksis fra Ankestyrelsen og Folketingets Ombudsmand.
- 99 Vejledning nr. 12 af 15. februar 2011 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven) pkt. 121.
- 100 Jon Andersen, 'Socialforvaltningsret', 2016, 6. udgave, s. 324.
- 101 Se Jon Andersen, 'Socialforvaltningsret', 2016, 6. udgave, s. 326, med henvisning til FOB 2006.653 samt Ankestyrelsens Principafgørelse 214-10 (historisk).

- 102 Ankestyrelsen, 'Undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse borgere', 2017, s. 3.
- 103 Interview med respondent fra Kommune 2.
- 104 Interview med respondent fra Kommune 2.
- 105 Interview med respondent fra Kommune 2.
- 106 Interview med respondent fra Herberg 1.
- 107 Interview med respondent fra Kommune 3.
- 108 Socialstyrelsen, 'Voksenudredningsmetoden – Metodehåndbog', 2013, 3. udgave, s. 4.
- 109 Socialstyrelsen, 'Voksenudredningsmetoden – Metodehåndbog', 2013, 3. udgave.
- 110 Socialstyrelsen, 'Voksenudredningsmetoden – Metodehåndbog', 2013, 3. udgave, s. 4.
- 111 Socialstyrelsen, 'Voksenudredningsmetoden – Metodehåndbog', 2013, 3. udgave, s. 5.
- 112 Socialstyrelsen, 'Voksenudredningsmetoden – Metodehåndbog', 2013, 3. udgave, s. 4.
- 113 Socialstyrelsen, 'Voksenudredningsmetoden – Metodehåndbog', 2013, 3. udgave, s. 47-50.
- 114 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 115 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 116 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 117 Rambøll og SFI, 'Housing first i Danmark – Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner', 2017, 17:03, s. 73-74.
- 118 Ankestyrelsen, 'Undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse borgere', 2017, s. 16.
- 119 SFI, 'Livet på hjemløseboformer – Brugerundersøgelse på § 110-boformer', 15:02, s. 52.

- 120 SFI, 'Livet på hjemløseboformer – Brugerundersøgelse på § 110-boformer', 15:02, s. 52.
- 121 Interview med respondent fra SAND.
- 122 Interview med respondent fra Kommunernes Landsforening.
- 123 Interview med respondent fra Socialstyrelsen.
- 124 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra Roskildehjemmet.
- 125 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra SAND.
- 126 Interview med respondent fra Gadejuristen.
- 127 Ankestyrelsen, 'Undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse', s. 9.
- 128 Interview med respondent fra Herberg 1, Kommune 2 og SAND.
- 129 Interview med respondent fra Kommune 2.
- 130 Interview med respondent fra Gadejuristen.
- 131 Interview med respondent fra Kommune 2.
- 132 Interview med respondent fra Kommune 2.
- 133 Interview med respondent fra Gadejuristen.
- 134 Interview med respondent fra Gadejuristen.
- 135 Interview med respondent fra Gadejuristen.
- 136 Ankestyrelsen, 'Undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse', s. 10.
- 137 Interview med respondent fra Kommunernes Landsforening.
- 138 Interview med respondent fra Kommunernes Landsforening.
- 139 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra SAND.
- 140 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra SAND.
- 141 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 142 Deloitte, 'Analyse af mulighederne for sammentænkning af planer', Analyserapport, maj 2017.
- 143 Deloitte, 'Analyse af mulighederne for sammentænkning af planer', Analyserapport, maj 2017, s. 50.

- 144 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra SAND.
- 145 Interview med respondent fra Gadejuristen.
- 146 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 147 Interview med respondent fra Kommune 3.
- 148 Deloitte, 'Analyse af mulighederne for sammentænkning af planer', Analyserapport, maj 2017, s. 29.
- 149 Rambøll og SFI, 'Housing first i Danmark – Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner', 2017, 17:03, s. 72.
- 150 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 151 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 152 Rambøll og SFI, 'Housing first i Danmark – Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner', 2017, 17:03, s. 71.
- 153 Rambøll og SFI, 'Housing first i Danmark – Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner', 2017, 17:03, s. 142-142, og interview med respondent fra Socialstyrelsen.
- 154 Rambøll og SFI, 'Housing first i Danmark – Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner', 2017, 17:03, s. 72.
- 155 Rambøll og SFI, 'Housing first i Danmark – Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner', 2017, 17:03, s. 72-74.
- 156 Rambøll og SFI, 'Housing first i Danmark – Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner', 2017, 17:03, s. 63 ff.
- 157 Ankestyrelsen, 'Undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse', 2017, s. 8.
- 158 Interview med respondent fra Kommune 1.

- 159 Interview med respondent fra Kommune 3.
- 160 Interview med respondent fra Kommunernes Landsforening.
- 161 Interview med respondent fra Kommune 2.
- 162 Serviceloven § 110, stk. 4.
- 163 Interview med respondent fra Kommune 2.
- 164 Interview med respondent fra Herberg 1.
- 165 SFI, 'Livet på hjemløseboformer – Brugerundersøgelse på § 110-boformer', 15:02, s. 52-53.
- 166 SFI, 'Livet på hjemløseboformer – Brugerundersøgelse på § 110-boformer', 15:02, s. 52-53.
- 167 Ankestyrelsen, 'Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik 2015', s. 10. For 19 procent af herbergsbrugerne er indtægtsgrundlaget uoplyst.
- 168 Interview med respondent fra Kommunernes Landsforeningen.
- 169 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 170 Interview med respondent fra Kommune 2.
- 171 Interview med respondent fra Kommune 2.
- 172 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra SAND.
- 173 Interview med respondent fra SAND.
- 174 Interview med respondent fra SAND.
- 175 Interview med respondenter fra Gadejuristen.
- 176 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra Roskildehjemmet.
- 177 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra Roskilde Hjemmet.
- 178 Ankestyrelsen, 'Undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse', 2017, s. 15.
- 179 Interview med respondenter fra Gadejuristen.
- 180 Interview med respondent fra Herberg 2.

- 181 Interview med respondent fra Socialstyrelsen.
- 182 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 183 Interview med respondent fra SAND.
- 184 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 171.
- 185 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 171.
- 186 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 171.
- 187 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 168.
- 188 Se eksempelvis Statsforvaltningen Midtjyllands tilsynssag vedrørende Randers Kommunes venteliste i forhold til bostøtte efter servicelovens § 85, udtalelse af 4. oktober 2011, sag 2011-613/896, tilgængelig på: <http://www.statsforvaltningen.dk/Tilsynsafg%C3%B8relser/Files/VedhaftetFil/997.pdf>.
- 189 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 168.
- 190 Bekendtgørelse nr. 1674 af 16. december 2016 om finansiering af visse ydelser og tilbud efter lov om social service samt betaling for unges ophold i Kriminalforsorgens institutioner med senere ændringer.
- 191 Se servicelovens §§ 7, 8 og 14.
- 192 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 168.



- 193 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 168.
- 194 Se eksempelvis Hus Forbi, 'To syn på samme sag', nr. 4, april 2017, s. 6, og Herning Folkeblad, 'Møltrup fastholder alkoholforbud', 9. juni 2017.
- 195 Folketinget, Social-, Indenrigs- og Børneudvalget 2016-17, SOU Alm. del, endeligt svar på spørgsmål 184.
- 196 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 168.
- 197 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 173.
- 198 Lov nr. 650 af 18. maj 2015 om ændring af lov om social service (Udvidet og styrket indsats for kvinder på krisecentre og orienteringspligt for kvindekrisecentre, forsorgshjem og herberger m.v.).
- 199 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 169.
- 200 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 169.
- 201 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 174.
- 202 Se Lov om aktiv beskæftigelsesindsats § 32, stk. 1, nr. 2, og Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 175.

- 203 Bekendtgørelse nr. 1387 af 12. december 2006 om betaling for botilbud m.v. efter servicelovens kapitel 20 samt om flytteret i forbindelse med botilbud efter § 108 med senere ændringer.
- 204 Bekendtgørelse nr. 1387 af 12. december 2006 om betaling for botilbud m.v. efter servicelovens kapitel 20 samt om flytteret i forbindelse med botilbud efter § 108, § 3.
- 205 Lovbekendtgørelse 2016-11-23 nr. 1345 af 23. november 2016 om retssikkerhed og administration på det sociale område med senere ændringer.
- 206 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 181.
- 207 Lov nr. 550 af 26. maj 2010. Se nærmere om baggrunden for loven, Folketinget, 2009-10, L 169 Forslag til lov om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om social service. (Sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde).
- 208 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 188.
- 209 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 187.
- 210 Lovbekendtgørelse nr. 1103 af 15. august 2016 om almene boliger m.v. med senere ændringer (Almenboligloven).
- 211 Se for yderligere om den kommunale boliganvisning Institut for Menneskerettigheder, 'Menneskerettigheder i Danmark – Status 2015-16, Retten til bolig', s. 14-15 og 27.

- 212 Se nærmere om skæve boliger Bekendtgørelse nr. 138 af 17. februar 2009 om tilskud til fremme af udvikling af almene boliger til særligt udsatte grupper (skæve boliger) med senere ændringer, Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven, Afsnit IV, kapitel 13) samt Skrivelse nr. 9000 af 7. januar 2011 med orientering om bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om tilskud til fremme af udviklingen af almene boliger til særligt udsatte grupper (skæve boliger).
- 213 For en yderligere beskrivelse af tilbud efter servicelovens §§ 107 og 108 samt almenboliglovens § 105 se Ankestyrelsen, 'Botilbud skal matche borgerens behov', Nyt fra Ankestyrelsen, nr. 3 april 2015, tilgængelig på: <https://ast.dk/social/hjaelp/botilbud-skal-matche-borgerens-behov>.
- 214 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 191-192.
- 215 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 173.
- 216 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 7 og 29.
- 217 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, s. 25.
- 218 VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017 – National kortlægning', 2017, Tabel 4.2, s. 29.
- 219 Kategorien "øvrige" dækker over VIVE's kategorier hotel, udslusning, Kriminalforsorgen, hospital, andet og uoplyst.
- 220 Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker, Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik 2015', s. 4.
- 221 Ankestyrelsen, Tal fra Ankestyrelsen, Data og statistik, Boformsstatistikken, tabel BOF4.

- 222 Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker, Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik 2015', bilag 5, s. 33-35.
- 223 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 224 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 225 Folketinget, Statsrevisorerne, Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse, s. 10.
- 226 Folketinget, Statsrevisorerne, Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse, Statsrevisorernes bemærkning.
- 227 Rigsrevisionen, Notat til Statsrevisorerne om beretning om indsatsen over for hjemløse, januar 2016, s. 2.
- 228 Ankestyrelsen, 'Handleplaner for hjemløse', Nyt fra Ankestyrelsen nr. 5, september 2017.
- 229 Ankestyrelsen, 'Handleplaner for hjemløse', Nyt fra Ankestyrelsen nr. 5, september 2017.
- 230 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 168.
- 231 Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker, Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik 2015', s. 9.
- 232 Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker, Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik 2015', tabel 2.10, s. 10.
- 233 Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker, Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik 2015', tabel 2.10, s. 10.
- 234 Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker, Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik 2015', tabel 2.10, s. 10.
- 235 Interview med respondent fra SAND og interview med respondenter fra Gadejuristen.
- 236 Københavns Kommune, Socialforvaltningen, Center for Politik, Bilag 1 til pkt. 14 om Vinterstatus på overnatningspladser til hjemløse (2016-

- 0313666) på Socialudvalgsmøde d. 14. december 2016, notat af 10. november 2016, tilgængelig på: <https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/30507fa6-a5ca-4746-aa25-17333510e876/aacef36a-8eb2-49de-b2ad-27451fced8d5/Attachments/16534897-20635407-10.PDF>.
- 237 Københavns Kommune, Socialforvaltningen, Center for Politik, Bilag 1 til pkt. 14 om Vinterstatus på overnatningspladser til hjemløse (2016-0313666) på Socialudvalgsmøde d. 14. december 2016, notat af 10. november 2016, tilgængelig på: <https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/30507fa6-a5ca-4746-aa25-17333510e876/aacef36a-8eb2-49de-b2ad-27451fced8d5/Attachments/16534897-20635407-10.PDF>.
- 238 Interview med respondent fra Kommune 4.
- 239 Interview med respondent fra SAND.
- 240 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 241 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra SAND.
- 242 Interview med respondent fra Kommune 3.
- 243 Interview med respondent fra SAND.
- 244 Interview med respondent fra Kommune 3.
- 245 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra Roskildehjemmet.
- 246 Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker, Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik 2015', s. 12.
- 247 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 248 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra Roskildehjemmet.
- 249 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra Roskildehjemmet.
- 250 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra Roskildehjemmet.
- 251 Interview med respondenter fra Gadejuristen.

- 252 Interview med respondent fra Herberg 1.
- 253 Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker, Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik 2015', tabel 2.18, s. 16.
- 254 Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker, Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik 2015', tabel 2.24, s. 19.
- 255 Folketinget, Statsrevisorerne, Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse, Statsrevisorernes bemærkning.
- 256 Rigsrevisionen, Notat til Statsrevisorerne om beretning om indsatsen over for hjemløse, januar 2016, s. 2.
- 257 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 258 Interview med respondent fra Herberg 1.
- 259 Interview med respondent fra Kommunernes Landsforening.
- 260 Rambøll og SFI, 'Housing first i Danmark – Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner', 2017, 17:03, s. 58 ff.
- 261 Rambøll og SFI, 'Housing first i Danmark – Evaluering af implementerings- og forankringsprojektet i 24 kommuner', 2017, 17:03, s. 58.
- 262 Interview med respondent fra Kommunernes Landsforening.
- 263 Folketinget, Statsrevisorerne, Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse, kapitel 4.
- 264 Folketinget, Statsrevisorerne, Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse, s. 34.
- 265 Rambøll, 'Hjemløsestrategien – afsluttende rapport – sammenfatning', 2013, s. 3-4.
- 266 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra Roskildehjemmet.
- 267 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 268 Interview med respondent fra Kommunernes Landsforening.

- 269 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 270 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 271 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 272 Interview med respondent fra SAND og interview med respondent fra Kommune 4.
- 273 Folketinget, Statsrevisorerne, Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse, s. 4.
- 274 Se mere herom Institut for Menneskerettigheder, 'Status 2015-16, Retten til Bolig', kapitel 5.1.
- 275 Altinget, 'Social, Forsker: Hjemløshed er ikke en social endestation', 16. marts 2016.
- 276 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 277 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 278 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 279 Interview med respondent fra Kommune 3.
- 280 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 281 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 282 SFI, 'Livet på hjemløseboformer – Brugerundersøgelse på § 110-boformer', 15:02, s. 42 ff.
- 283 SFI, 'Livet på hjemløseboformer – Brugerundersøgelse på § 110-boformer', 15:02, tabel 4.29, s. 43.
- 284 SFI, 'Livet på hjemløseboformer – Brugerundersøgelse på § 110-boformer', 15:02, tabel 4.30 og 4.31, s. 43-44.
- 285 SFI, 'Livet på hjemløseboformer – Brugerundersøgelse på § 110-boformer', 15:02, tabel 4.32, s. 44.
- 286 SFI, 'Livet på hjemløseboformer – Brugerundersøgelse på § 110-boformer', 15:02, tabel 4.33, s. 45.
- 287 SFI, 'Livet på hjemløseboformer – Brugerundersøgelse på § 110-boformer', 15:02, tabel 4.36, 4.37 og 4.38, s. 46-47.

- 288 SFI, 'Livet på hjemløseboformer – Brugerundersøgelse på § 110-boformer', 15:02, tabel 4.35, s. 46.
- 289 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra Roskildehjemmet.
- 290 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra Roskildehjemmet.
- 291 Interview med respondent fra Socialstyrelsen.
- 292 Lov nr. 650 af 18. maj 2015 om ændring af lov om social service (Udvidet og styrket indsats for kvinder på krisecentre og orienteringspligt for kvindekrisecentre, forsorghjem og herberger m.v.).
- 293 Interview med respondent fra Socialstyrelsen.
- 294 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 295 Interview med respondent fra Kommune 2.
- 296 Interview med respondent fra Herberg 1.
- 297 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 298 Folketinget, Statsrevisorerne, Beretning 22/2013 om indsatsen over for hjemløse, s. 4.
- 299 Interview med respondent fra Socialstyrelsen.
- 300 Interview med respondent fra Kommune 3.
- 301 Interview med respondenter fra Gadejuristen.
- 302 Interview med respondenter fra Gadejuristen.
- 303 Lovbekendtgørelse 2016-11-23 nr. 1345 af 23. november 2016 om retssikkerhed og administration på det sociale område med senere ændringer.
- 304 Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 324.
- 305 Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 325.
- 306 Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 325.



- 307 Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 325.
- 308 Ankestyrelsens Principafgørelse 62-16.
- 309 Lov nr. 550 af 26. maj 2010. Se nærmere om baggrunden for loven, Folketinget, 2009-10, L 169 Forslag til lov om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om social service. (Sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde).
- 310 Vejledning nr. 14 af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vejledning nr. 4 til serviceloven), pkt. 181, og Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 351.
- 311 Ankestyrelsens Principafgørelse 120-12.
- 312 Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 351.
- 313 Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 373, med henvisning til lovforarbejderne.
- 314 Ankestyrelsens Principafgørelse 32-12.
- 315 Ankestyrelsens Principafgørelse 32-12.
- 316 Ankestyrelsens Principafgørelse 30-11.
- 317 Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 324.
- 318 Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 325.
- 319 Jon Andersen, 'Socialforvaltningsret', 2016, 6. udgave, s. 311.
- 320 Jon Andersen, 'Socialforvaltningsret', 2016, 6. udgave, s. 195.
- 321 Jon Andersen, 'Socialforvaltningsret', 2016, 6. udgave, s. 196.
- 322 Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 98-99.

- 323 Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 100.
- 324 Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 112.
- 325 Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 100.
- 326 Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 140.
- 327 Jon Andersen, 'Socialforvaltningsret', 2016, 6. udgave, s. 196, og Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 138.
- 328 Jon Andersen, 'Socialforvaltningsret', 2016, 6. udgave, s. 196.
- 329 Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 138.
- 330 Vejledning nr. 9564 af 9. juni 2017 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 140.
- 331 Ankestyrelsens Principafgørelse SM A-56-02 refereret i Jon Andersen, 'Socialforvaltningsret', 2016, 6. udgave, s. 196.
- 332 Jon Andersen, 'Socialforvaltningsret', 2016, 6. udgave, s. 196.
- 333 Lovbekendtgørelse nr. 646 af 2. juni 2017 om Det Centrale Personregister.
- 334 Vejledning nr. 9273 af 14. juni 2013 om folkeregistrering, kapitel 3.3.
- 335 Vejledning nr. 9273 af 14. juni 2013 om folkeregistrering, kapitel 3.3.
- 336 Vejledning nr. 9273 af 14. juni 2013 om folkeregistrering, kapitel 3.2.
- 337 Vejledning nr. 9273 af 14. juni 2013 om folkeregistrering, kapitel 3.2.
- 338 Vejledning nr. 9273 af 14. juni 2013 om folkeregistrering, kapitel 3.2.
- 339 Bekendtgørelse nr. 1153 af 23. november 2006 om folkeregistrering m.v. § 14, nr. 1.
- 340 Cirkulære nr. 130 af 25. november 2002 om ajourføring og drift af CPR's vej- og boligregister § 8.

- 341 Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker, Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik 2015', tabel 2.10, s. 10.
- 342 Ankestyrelsen, 'Ankestyrelsens statistikker, Brugere af botilbud efter servicelovens § 110 – Årsstatistik 2015', tabel 2.10, s. 10.
- 343 Interview med respondent fra SAND og interview med respondenter fra Gadejuristen.
- 344 Interview med respondent fra SAND.
- 345 Interview med respondent fra SAND og interview med respondenter fra Gadejuristen.
- 346 Jon Andersen, 'Socialforvaltningsret', 6. udgave, 2016, s. 160 ff.
- 347 Interview med respondent fra Socialstyrelsen.
- 348 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 349 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 350 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 351 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 352 Interview med respondent fra Kommune 1 og Kommune 2.
- 353 Fokusgruppeinterview med hjemløse respondenter fra SAND.
- 354 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 355 Interview med respondenter fra Kommune 3.
- 356 Interview med respondent fra SAND.
- 357 Interview med respondent fra SAND.
- 358 Interview med respondent fra SAND.
- 359 Interview med respondenter fra Gadejuristen.
- 360 Se blandt andet Kristeligt Dagblad, 'Hjemløse tvinges til at oplyse, hvor de sover', 30. april 2015, tilgængelig på: <http://www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/hjemloese-tvinges-til-oplyse-hvor-de-sover>, Frederiksborg Amts Avis, 'Hjemløse skal gemme boner', 15. oktober 2015, findes i en rettet version af 16. oktober 2015 på: <http://sn.dk/Helsingoer/Hjemloese-skal-gemme-boner/artikel/523853>, Berlingske,

- 'Kritik af kommune: Bon-kontrol er hetz af hjemløse', 15. oktober 2015, tilgængelig på: <http://www.b.dk/nationalt/kritik-af-kommune-bon-kontrol-er-hetz-af-hjemloese>, Frederiksborg Amts Avis, 'Hjemløse skal gemme boner', 15. oktober 2015, findes i en rettet version af 16. oktober 2015 på: <http://sn.dk/Helsingoer/Hjemloese-skal-gemme-boner/artikel/523853>.
- 361 Berlingske, 'Kritik af kommune: Bon-kontrol er hetz af hjemløse', 15. oktober 2015, tilgængelig på: <http://www.b.dk/nationalt/kritik-af-kommune-bon-kontrol-er-hetz-af-hjemloese>.
- 362 Interview med respondenter fra Gadejuristen.
- 363 Interview med respondenter fra Gadejuristen.
- 364 Institut for Menneskerettigheder, 'Status 2015-16, delrapport Retten til bolig', s. 49-52, tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/udgivelser/retten-bolig-status-2015-16> og Institut for Menneskerettigheder, Høringssvar af 31. marts 2017 til udkast til vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område, tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/vejledning-retssikkerhed-administration-paa-sociale-omraade>.
- 365 Ankestyrelsen, 'Kontanthjælp og opholdskommune', Nyt fra Ankestyrelsen nr. 2, april 2016.
- 366 Ankestyrelsen, 'Kontanthjælp og opholdskommune', Nyt fra Ankestyrelsen nr. 2, april 2016.
- 367 Interview med respondenter fra Kommune 3.
- 368 Interview med respondenter fra Gadejuristen.
- 369 Interview med respondent fra Kommune 2.
- 370 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 371 Interview med respondent fra Kommune 1.
- 372 Interview med respondent fra Herberg 2.
- 373 Vejledning nr. 9273 af 14. juni 2013 om folkeregistrering, kapitel 3.3.

374 En del spørgsmål er målrettet de enkelte modtagere og er derfor kun fremsendt til disse. Spørgsmålene i interviewguiden er sprogligt redigeret i forhold til de fremsendte. De hjemløse respondenter har ikke på forhånd fået tilsendt interviewguide.









## INSTITUT FOR MENNESKE RETTIGHEDER

At have et sted at bo er ofte en forudsætning for at kunne leve en tryk og værdig tilværelse. Menneskeretten forpligter Danmark til at arbejde for at sikre alle en passende bolig, og derfor er hjemløshed i sig selv en menneskeretlig problemstilling.

Institut for Menneskerettigheder har undersøgt mulige barrierer for, at hjemløse borgere modtager den hjælp, som de efter dansk sociallovgivning har krav på. Hjemløshed er et komplekst problem, der ikke alene handler om mangel på bolig, men ofte er forbundet med mange andre sociale problemer, der forudsætter en bredere indsats.

Undersøgelsen fokuserer derfor på de strukturelle rammer for kommunernes arbejde med hjemløse borgere. Her har instituttet valgt at se nærmere på særligt tre forhold, der spiller en vigtig rolle i kommunernes hjemløseindsats: Sociale handleplaner, herberger og samarbejdet mellem flere kommuner.

Rapporten bygger dels på den tilgængelige viden om hjemløshed og om kommunernes indsats, dels på interviews med relevante aktører, myndigheder og hjemløse borgere.

Undersøgelsen er udarbejdet som led i Institut for Menneskerettigheders arbejde med at kortlægge, hvordan menneskerettighederne i praksis gennemføres på de områder, der administreres af kommunerne.

Institut for Menneskerettigheder fremmer og beskytter menneskerettigheder og ligebehandling i Danmark og internationalt. Vi ønsker at sætte standarder og skabe forandring.