

Notat

Dato: 23.02.2026

Barrierer og løsninger i forbindelse med Housing First og borgernes overgang til egen bolig

Formålet med dette notat er at belyse de væsentligste udfordringer i forbindelse med sikring af boliger til borgere, der udsluses fra forsorgshjem som led i Housing First-indsatsen i Norddjurs Kommune. Yderligere er formålet at give anbefalinger til konkrete løsninger, der kan understøtte en hurtig og stabil overgang fra forsorgshjem til egen bolig.

Notatet skal danne grundlag for politisk drøftelse og stillingtagen til de anbefalede løsningsforslag.

Baggrund

I Norddjurs Kommune er det politisk besluttet at anvende servicelovens hjemmel til at etablere indsatser efter Housing First-tilgangen. Formålet er at sikre, at borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed hurtigt får adgang til en permanent bolig i kombination med en særlig social støtte leveret efter særlige metoder.

Housing First-tilgangen bygger på princippet om, at bolig og dermed stabilitet i bopligssituationen er afgørende for at kunne håndtere øvrige sociale og sundhedsmæssige udfordringer. Tilgangen indebærer, at borgeren tilbydes bolig som første skridt - uden krav om forudgående optræning, behandling eller afvænning - kombineret med individuelt tilrettelagt støtte baseret på metoderne CTI, ICM eller ACT.

Indsatserne kan iværksættes enten i forlængelse af borgernes ophold på forsorgshjem eller forebyggende, så borgere i umiddelbar risiko for hjemløshed undgår ophold på forsorgshjem.

Nye refusionsregler

Med hjemløshedsreformen fra oktober 2023 blev refusionsreglerne ændret for at understøtte kommunernes omlægning til Housing First-tilgangen. I september 2025 blev der indgået en politisk aftale om yderligere udvidelse af refusions-ordningen for bostøtte efter Housing First-principperne med det formål at styrke implementeringen i kommunerne. Det bemærkes, at aftalen endnu ikke er udmøntet i en formel lovændring.

Med hjemløshedsreformen blev det vedtaget, at kommunerne får 50 procents statsrefusion for udgifter til bostøtte efter Housing First-tilgangen (SEL § 85 a) i op til to år efter, at en borger er flyttet fra forsorgshjem i egen bolig. Dette gælder, når afgørelsen om bostøtte er truffet, inden borgeren udskrives fra forsorgshjemmet. Med den nye politiske aftale fra september 2025 udvides ordningen, så refusionen også omfatter bostøtte efter Housing First-tilgangen til borgere i alle typer hjemløshed - herunder borgere, der ikke har haft ophold på forsorgshjem forud for indsatsen. Derudover kan der opnås refusion for midlertidige botilbud efter § 107 i op til seks måneder.

Med hjemløshedsreformen i 2023 blev refusionsperioden for ophold på forsorgshjem (§110) begrænset til 120 dage pr. løbende år. Efter denne periode ophører refusionen helt og kommunen skal selv dække udgifterne til borgers ophold. Oprindeligt var det planen, at refusionsperioden pr. april 2026 skulle nedsættes til 90 dage. Med den politiske aftale fra september 2025 er den nuværende refusionsperiode blevet forlænget i yderligere 2 år for at sikre den nødvendige tid til omlægningen af indsatsen mod hjemløshed i kommunerne (frem til 1. april 2028) Herefter reduceres refusionsperioden som planlagt til 90 dage.

Ændringen giver kommunerne et tydeligt økonomisk incitament til at forkorte borgernes ophold på forsorgshjem og sikre hurtig etablering i permanent bolig med bostøtte, da længerevarende ophold uden refusion medfører betydelige merudgifter. Aktuelt har seks borgere fra Norddjurs Kommune ophold på et forsorgshjem. Varigheden og udgiften for opholdene varierer.

Et ophold på et forsorgshjem koster i gennemsnit 2.130 kr. pr. døgn, og borgerne har i gennemsnit opholdt sig på forsorgshjem i 165 døgn. Det betyder, at Norddjurs Kommune i dag ikke modtager refusion for cirka 45 af disse dage. Når refusionsperioden om 2 år sænkes til 90 dage, vil antallet af ikke-refusionsberettigede dage stige til 75, medmindre det lykkes hurtigere at få etableret borgerne i egen bolig.

Barrierer for at få borgere i egen bolig

Forvaltningen har identificeret en række barrierer i forhold til at kunne støtte borgere i at flytte fra forsorgshjem til egen bolig - eller undgå ophold på forsorgshjem til at begynde med. Barriererne relaterer sig særligt til, at borgere i målgruppen typisk ikke har råd til at betale indskud til lejlighed, og at det generelt er meget vanskeligt for borgerne at få økonomisk hjælp hertil grundet krav til rådighedsbeløb og opsparing.

Barriererne og forvaltningens løsningsforslag uddybes nedenfor.

1. Krav til rådighedsbeløb

I Norddjurs Kommune er der politisk fastsat et rådighedsbeløb på 5.473 kr. pr. måned (2023-priser) som betingelse for at kunne få økonomisk hjælp til indskud. Ansøgninger afslås, hvis huslejen i den pågældende bolig medfører, at borgeren ikke kan opretholde det fastsatte rådighedsbeløb efter betaling af faste udgifter.

Det er allerede en stor udfordring at finde boliger, hvor borgere på de laveste ydelser kan leve op til dette krav. Den kommende kontanthjælpsreform forventes at forværre situationen yderligere og gøre det endnu vanskeligere for målgruppen at opfylde kravet til rådighedsbeløb.

Vurderingen er, at et rådighedsbeløb på omkring 4.000 kr. pr. måned vil være et realistisk niveau for målgruppen. Dette beløb harmonerer også med det rådighedsbeløb, der lægges til grund for borgere i midlertidige botilbud efter SEL § 107. Rådighedsbeløbet skal dække personlige fornødenheder, kost, medicin samt nødvendige udgifter til telefoni m.v.

Det skal bemærkes, at borgere på de laveste kontanthjælpsydelse, som midlertidigt opholder sig på forsorgshjem, også kan få vanskeligt ved at opnå dette rådighedsbeløb efter betaling af husleje og faste boligudgifter.

Anbefaling:

På baggrund af ovenstående rejses to anbefalinger:

1. At rådighedsbeløbet justeres til et niveau, der gør det muligt for flere borgere på de laveste kontanthjælpssatser at leve op til kravet
2. At der kan foretages undtagelser fra rådighedsbeløbet på baggrund af en konkret og individuel vurdering.

Det bemærkes, at vurderingen om undtagelse til rådighedsbeløbet skal ske under hensyntagen til borgers evne til at vedligeholde huslejebetalingen på sit aktuelle indkomstniveau.

Det bemærkes, at forvaltningen ikke har kendskab til borgere, der - efter at have modtaget hjælp til etablering i egen bolig - er vendt tilbage til forsorgshjem som følge af manglende betaling af husleje. Generelt ses der meget få gengangere på forsorgshjem. De borgere, der vender tilbage, er typisk hjemløse, som bevæger sig ind og ud af forsorgshjem uden at komme i egen bolig. Erfaringen er, at borgere, som først er etableret i egen bolig, som udgangspunkt ikke vender tilbage til forsorgshjem.

2. Krav om opsparing under ophold på forsorgshjem

Norddjurs Kommune stiller i dag krav om, at borgere skal spare op til indskud under deres ophold på forsorgshjem. Intentionen om opsparing er god, men for målgruppen er kravet særdeles vanskeligt at efterkomme. Mange har livslange vaner med uhensigtsmæssig økonomiforvaltning, som ikke kan ændres under et kortvarigt ophold på forsorgshjem. Dermed kan kravet om opsparing bidrage til, at borgere fastholdes længere tid på forsorgshjem.

Det bemærkes, at ifølge gældende refusionsregler skal udslusning fra forsorgshjem ske inden for 120 dage (om 2 år 90 dage), hvilket gør det urealistisk for borgere på de lave ydelser at spare op til indskud i tide.

For at støtte borgerne i at efterkomme kravet om opsparing, er der i samarbejde med ydelsesteamet etableret mulighed for frivillig administration af deres ydelse (f.eks. kontanthjælp). Ordningen indebærer, at borgeren kan give samtykke til, at ydelsesteamet tilbageholder et beløb til opsparing. Erfaringen er dog, at målgruppen ofte har svært ved at indgå sådanne aftaler, da økonomiske udfordringer og misbrug gør det vanskeligt for borgerne at prioritere opsparing.

Siden ordningen blev indført, er der kun ét eksempel på en borger, der har valgt opsparing. Denne borger adskiller sig fra den typiske målgruppe ved at have en relativt høj ydelse og ingen misbrugsproblematik, og vurderingen er, at borgeren kunne have været hjulpet hurtigere i egen bolig, hvis kravet om opsparing ikke var der.

Alle øvrige borgere har fravalgt ordningen for fortsat at have midler til misbrug, gældsbetaling mv.

Anbefaling:

På baggrund af ovenstående stilles følgende anbefaling:

- 1) At der kan gøres undtagelser til kravet om opsparing ud fra en konkret og individuel vurdering, herunder under hensyntagen til borgers evne til at vedligeholde huslejebetalingen på sit aktuelle indkomstniveau.

3. Sagsbehandlingstid

Den nuværende sagsbehandlingstid for ansøgninger om indskudslån og enkeltydelser harmonerer ikke med de tidsfrister, udlejere typisk stiller for underskrivelse af lejekontrakt. Ofte skal en borger på forsorgshjem acceptere et lejetilbud og underskrive kontrakten inden for cirka to uger, mens sagsbehandlingstiden for indskudslån kan være op til en måned.

Hvis borgeren underskriver lejekontrakten, før der foreligger en afgørelse, hæfter borgeren selv for beløbet og modtager automatisk afslag på ansøgningen. Denne praksis skaber en betydelig barriere for hurtig udslusning til egen bolig.

Forvaltningen har undersøgt praksis i andre kommuner for håndtering af indskudslån og enkeltydelser i forbindelse med Housing First-indsatser.

Andre kommuner har også gode erfaringer med forhåndsgodkendelse af udgifter til erhvervelse af lejemålsbolig, herunder husleje, vand, varme, el, depositum og eventuel etableringsydelse. En sådan praksis giver mulighed for at fastslå, hvad en borger kan godkendes til i husleje, hvilket gør boligsøgningen mere målrettet og forebygger tab af boligtilbud pga. lange sagsbehandlingstider.

I Syddjurs og Horsens kommuner anvendes en model, hvor det markeres i ansøgningen til ydelsesteamet, når der er tale om en Housing First-borger. Herefter får sagen særlig prioritet i ydelsesafdelingen, som typisk kan træffe afgørelse inden for få dage.

Anbefaling

På baggrund af ovenstående gives følgende anbefalinger:

1. At der indgås samarbejdsaftale mellem Social- og ydelsesområdet om en af følgende modeller:
 - a. udarbejdelse af forhåndsberegninger/forhåndsgodkendelser for borgere i målgruppen for Housing First, så rådgiverne i myndighedsafdelingen på forhånd har kendskab til den økonomiske ramme, de skal navigere indenfor, når de formidler kontakt til boligforeninger og udlejere og har mandat til at godkende indskud
 - b. at ansøgninger vedrørende Housing First-borgere gives særlig prioritet, så der sikres sammenhæng mellem sagsbehandlingstiden for ansøgninger om indskudslån og enkeltydelser og de tidsfrister, som udlejere typisk fastsætter for underskrivelse af lejekontrakter. Dette efter inspiration fra praksis i bl.a. Syddjurs og Horsens kommuner.

3. Ungdoms-/studieboliger er ikke omfattet af kommunalt garanterede indskudslån

Selvom der er et velfungerende samarbejde med boligforeningerne om anvisning af boliger til målgruppen, er det en væsentlig udfordring, at mange boligforeningsboliger er for dyre i forhold til målgruppens økonomiske formåen. Samtidig er de billigste boligforeningsboliger ikke omfattet af reglerne for kommunalt garanterede indskudslån. Dette skyldes, at boligerne er opført eller taget i brug før den 1. april 1964, som er skæringsdatoen for muligheden for kommunalt garanteret indskudslån, jf. boligstøtteloven.

For at sikre et tilstrækkeligt udbud af billige boliger til målgruppen er der indgået aftale om, at borgere kan anvises til studie- og ungdomsboliger, som ikke benyttes af studerende. På nuværende tidspunkt giver Norddjurs Kommune dog afslag på indskud til denne type boliger med den begrundelse, at det ikke vurderes at udgøre en boligmæssig forbedring for borgerne. Begrundelsen er, at en ungdomsbolig anses som en midlertidig boligform på samme måde som et ophold på forsorgshjem.

Det skal dog bemærkes, at ophold i en ungdomsbolig både er langt at foretrække frem for et fortsat ophold på forsorgshjem og samtidig væsentligt mere økonomisk fordelagtigt sammenlignet med døgnataksten på forsorgshjem.

Anbefaling:

På baggrund af ovenstående anbefales det:

- 1) at der åbnes op for muligheden for at yde indskud til indflytning i ungdomsboliger, som ikke lejes ud til studerende.

.

4. Hjælp til indbo

For langt de fleste borgere, der flytter fra forsorgshjem til egen bolig, gælder det, at de mangler stort set alt nødvendigt indbo til at etablere et hjem, herunder møbler, lamper, dyne, pude, service, bestik, gryder m.v. Disse borgere har derfor behov for støtte til anskaffelse af grundlæggende indbo.

Forvaltningen er i dialog med lokale genbrugsforretninger om at etablere samarbejdsaftaler, der skal sikre levering af startpakker med nødvendigt indbo til målgruppen. På den baggrund er behovet for at yde enkelttydelser til anskaffelse af indbo ikke længere aktuelt.

Anbefaling

På baggrund af ovenstående anbefales det:

- 1) At Norddjurs Kommune fortsætter dialogen og samarbejdet med lokale genbrugsforretninger om levering af startpakker med indbo til borgere i målgruppen
- 2) At Norddjurs Kommune følger udviklingen for at vurdere, om de kommende samarbejdsaftaler er tilstrækkelige til at dække målgruppens behov.

Samlede anbefalinger

På baggrund af afdækningen af barrierer og mulige løsninger i arbejdet med Housing First-indsatsen og borgernes overgang til egen bolig gives følgende anbefalinger til den videre udvikling af indsatsen:

- 1) At rådighedsbeløbet nedsættes til et niveau, hvor flere borgere, herunder også borgere på kontanthjælpsydelse, har mulighed for at leve op til det
- 2) At der kan gøres undtagelser til rådighedsbeløbet ud fra en konkret og individuel vurdering.
- 3) At der kan gøres undtagelser til kravet om opsparing ud fra en konkret og individuel vurdering.
- 4) At der indgås samarbejdsaftale mellem Social- og ydelsesområdet om en af følgende modeller:
 - a. udarbejdelse af forhåndsberegninger/forhåndsgodkendelser for borgere i målgruppen for Housing First, så rådgiverne i myndighedsafdelingen på forhånd har kendskab til den økonomiske ramme, de skal navigere indenfor, og samtidig har mandat til at godkende indskud
 - b. at ansøgninger vedrørende Housing First-borgere gives særlig prioritet, så der sikres sammenhæng mellem sagsbehandlingstiden for ansøgninger om indskudslån og enkeltydelser og de tidsfrister, som udlejere typisk fastsætter for underskrivelse af lejekontrakter.
- 5) At der åbnes op for muligheden for at yde indskud til indflytning i ungdomsboliger, som ikke lejes ud til studerende
- 6) At Norddjurs Kommune fortsætter dialogen og samarbejdet med lokale genbrugsforretninger om levering af startpakker med indbo til borgere i målgruppen og følger udviklingen for at vurdere, om de kommende samarbejdsaftaler er tilstrækkelige til at dække målgruppens behov.