



INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

HJEMLØSE
BORGERES
RETTIGHEDER I
KOMMUNERNE

UDELØSE BORGERES RETTIGHEDER I KOMMUNERNE

Forfattere: Emil Kiørboe og Mandana Zarrehparvar

Redaktion: Anette Faye Jacobsen

Redningsassistent: Ina Slot Gregersen Facius

ISBN: 978-87-93605-12-1

ISBN: 978-87-93605-11-4

Design: Hedda Bank Grafisk Design

Tryk: Toptryk Grafisk Aps

Fotograf: Hedda Bank

Udgivet af: Institut for Menneskerettigheder

Adresse: Menneskerettsinstituttet

Plads 8 K

Copenhagen K

Tlf: +45 3269 8888

www.menneskeret.dk

Reproduktion eller dele af den må reproducere til ikke-kommercielle formål med tydelig angivelse af kilde.

Vi ønsker, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger

store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.

For mere information om tilgængelighed på www.menneskeret.dk/tilgaengelighed

KAPITEL 1 – RESUMÉ	6
KAPITEL 2 – ENGLISH SUMMARY	11
KAPITEL 3 – OM UNDERSØGELSEN	17
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
KAPITEL 4 – HJEMLØSHED I DANMARK	25
4.1 Definition af hjemløshed	25
4.2 Kortlægning af hjemløshed	26
4.3 Den nationale hjemløsestrategi	30
KAPITEL 5 – DEN MENNESKERETTLIGE BESKYTTELSE	34
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
KAPITEL 6 – KOMMUNERNES ORGANISERING	46
6.1 Kommunernes organisering og tværgående samarbejde	47
6.2 Øget specialisering	49
KAPITEL 7 – SOCIALE HANDLEPLANER	51
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
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
Konklusioner og anbefalinger	98
8.1 En samlet plan for indsatsen og en koordinerende sagsbehandler	99
8.2 Udvikling af handleplansmetode	101
8.3 Handlekommuneansvaret	102
KAPITEL 8 – HERBERGER OG DEN ØVRIGE KOMMUNALE INDSATS	103
Indledning	103
Den lovgivningsmæssige ramme	104
9.1 Adgang til herberg	104
9.2 Ydelser under opholdet	110
9.3 Kommunetilknnytning under opholdet	112
9.4 Øvrige botilbud og kommunal boliganvisning	114
Kommunernes forsyningsforpligtelse og antallet af herbergspladser	116
10.1 Udvikling i antal hjemløse og antal herbergspladser	116
10.2 Ophold på herberg i andre kommuner	123
10.3 Selvmøderprincippet og afvisning fra herberger	127
10.4 Længere opholdstider på herbergerne	131
10.5 Andre områder, der påvirker behovet for herbergspladser	137

11.1 Herbergerne og samspillet med den øvrige kommunale indsats	138
11.1.1 Herbergernes opgave	139
11.1.2 Samarbejde mellem kommuner og herberger	143
11.2 Konklusioner og anbefalinger	149
11.2.1 Mangel på herbergspladser	149
11.2.2 Herbergernes rolle i den samlede kommunale indsats	152
KAPITEL 9 – SAMARBEJDE MELLEM FLERE KOMMUNER	154
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
BILAG	185
NOTER	187

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.