



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

December 2022

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

indsatsen over for hjemløse

Opfølgning i sagen om indsatsen over for hjemløse (beretning nr. 22/2013)

29. november 2022

RN 311/22

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om indsatsen over for hjemløse, som blev indledt med en beretning i 2014. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 27. november 2014, 8. januar 2016 og 7. december 2020.

Det fremgik af Statsrevisorernes bemærkning til Endelig betænkning over statsregnskabet af 17. december 2020, at Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Social- og Indenrigsministeriets opfølgning på beretningen om indsatsen over for hjemløse havde trukket i langdrag.

Konklusion

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Social- og Ældreministeriet fortsat ikke har sikret en tilstrækkelig indsats over for hjemløse. Ministeriets opfølgende initiativer i forlængelse Rigsrevisionens beretning har endnu ikke medført en tilstrækkelig udbredelse af handleplaner for hjemløse. Desuden har ministeriets initiativer ikke nedbragt opholdstiden på forsorghjem, og ministeriet er fortsat ikke i stand til at vurdere og dermed sikre, at kommunerne etablerer det nødvendige antal pladser på forsorghjem. Rigsrevisionens opfølgning viser også, at der ikke i tilstrækkeligt omfang er etableret alternative opholdssteder til unge hjemløse.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Social- og Ældreministeriets initiativer til, at flere hjemløse får tilbudt og udarbejdet en handleplan af kommunerne
- Social- og Ældreministeriets initiativer til at nedbringe opholdstiden på forsorghjem og de konkrete resultater heraf
- Social- og Ældreministeriets initiativer i forhold til at vurdere og sikre, at kommunerne etablerer det nødvendige antal pladser på forsorghjem til hjemløse
- de konkrete resultater af Social- og Ældreministeriets initiativer i forhold til unge hjemløse, herunder ministeriets initiativer i forhold til at få kommunerne til at etablere de nødvendige alternative opholdssteder til unge hjemløse.

Sagsforløb for en større undersøgelse



I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i august 2014 en beretning om indsatsen over for hjemløse. Beretningen handlede om den indsats, som Socialministeriet, Boligministeriet og kommunerne yder over for hjemløse. Formålet med beretningen var at undersøge, om hjemløse får en helhedsorienteret og sammenhængende hjælp fra kommunerne, og om ministerierne har understøttet kommunerne i deres indsats.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de, at myndighedernes indsats over for hjemløse ikke havde været tilfredsstillende.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Socialministeriets initiativer til at få berigtiget hjemtagne refusioner for ophold på Kofoeds Skole.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 27. november 2014.
2. Socialministeriets initiativer for at skabe fælles regler for takstfastsættelse mellem offentlige og private tilbud på området.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 27. november 2014.
3. Socialministeriets afdækning af årsagerne til de stigende opholdstider på forsorgshjem.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 7. december 2020.
4. Socialministeriets afdækning af årsagerne til de store forskelle i stigningen i kommunernes refusionshjemtagelse til ophold på forsorgshjem.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 7. december 2020.
5. Boligministeriets arbejde med at afdække, om kommunerne anvender mulighederne i almenboligloven for at tilvejebringe passende boliger til hjemløse, de eventuelle barrierer herfor, og hvilke initiativer afdækningen medfører.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 7. december 2020.
6. Socialministeriets initiativer til, at flere hjemløse får tilbudt og udarbejdet en handleplan af kommunerne.	Behandles i dette notat.
7. Socialministeriets initiativer til at nedbringe opholdstiden på forsorgshjem og de konkrete resultater heraf.	Behandles i dette notat.
8. Socialministeriets initiativer i forhold til at vurdere og sikre, at kommunerne etablerer det nødvendige antal pladser på forsorgshjem til hjemløse.	Behandles i dette notat.
9. De konkrete resultater af Socialministeriets initiativer i forhold til unge hjemløse, herunder ministeriets initiativer i forhold til at få kommunerne til at etablere de nødvendige alternative opholdssteder til unge hjemløse.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

6. Socialministeriets ressort hører nu under Social- og Ældreministeriet. Derfor henviser vi til Social- og Ældreministeriet, når vi i det følgende gennemgår initiativerne på området.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Social- og Ældreministeriets initiativer

7. Vi gennemgår i det følgende Social- og Ældreministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter. Dette sker med henblik på at vurdere, om Social- og Ældreministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Gennemgangen er baseret på materiale fra ministeriet.

Social- og Ældreministeriets initiativer til, at flere hjemløse får tilbudt og udarbejdet handleplaner

8. Statsrevisorerne bemærkede i december 2020 på baggrund af et opfølgende notat fra Rigsrevisionen i sagen, at til trods for, at det var mere end 6 år siden, at beretningen blev afgivet, havde Social- og Ældreministeriets initiativer endnu ikke medført en større udbredelse af handleplaner for hjemløse.

9. Når kommunerne hjælper hjemløse, har de pligt til at tilbyde en handleplan. Handleplanen er frivillig for den hjemløse.

10. Det fremgik af Rigsrevisionens beretning fra 2014, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad tilbød de hjemløse handleplaner efter serviceloven. Dermed benyttede kommunerne ikke det redskab, der netop har til formål at understøtte, at der er overblik over og sammenhæng i indsatsen over for den enkelte hjemløse. Det fremgik af beretningen, at 22 % af de hjemløse havde fået udarbejdet en handleplan ved den nationale kortlægning af hjemløshed i 2013.

11. Det fremgik af Rigsrevisionens opfølgning i december 2020, at Social- og Ældreministeriet efter Rigsrevisionens opfølgning i januar 2016 havde etableret en national rådgivningsfunktion på hjemløseområdet, der bl.a. skulle udbrede anvendelsen af handleplaner. Ministeriet havde derudover igangsat satspuljeinitiativet "Housing First" (2016-2019), der bl.a. skulle understøtte kommunernes arbejde med handleplaner. Opfølgningen viste også, at 28 % af de hjemløse havde en handleplan i 2019.

12. En ny rapport "Hjemløshed i Danmark 2022" fra VIVE viser, at 35 % af de hjemløse havde en handleplan i 2022. Social- og Ældreministeriet har oplyst, at opgørelsen kun viser antallet af hjemløse, der har en handleplan, og at ministeriet ikke har viden om, hvor mange der får tilbudt en handleplan og takker nej.

Definition på hjemløshed

Som hjemløs regnes personer, som ikke disponerer over egen (ejet eller lejet) bolig eller eget 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 for den kommende nat.

Housing First

Housing First-tilgangen betoner, at hjemløse hurtigst muligt skal tilbydes en permanent boligløsning og gives en intensiv bostøtte. En tidlig stabilisering af boligsituationen anses for at være afgørende for, at borgeren kan komme ud af hjemløshed. Ifølge Housing First-tilgangen er midlertidige boligløsninger og den medfølgende ustabile boligsituation i sig selv en del af hjemløseproblemet.

13. Social- og Ældreministeriet har oplyst, at der som en del af *Aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet 2022-2025* er afsat 15 mio. kr. til at oprette en taskforce på hjemløseområdet i et samarbejde mellem Socialstyrelsen og Ankestyrelsen, som skal styrke kommunernes sagsbehandling og indsats samt bidrage til en styrket implementering af Housing First, herunder implementering af handleplaner. Taskforcen supplerer rådgivningsfunktionen med længerevarende intensive forløb, der er målrettet kommuner med udfordringer på hjemløseområdet.

14. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Social- og Ældreministeriets initiativer ikke har været tilstrækkelige til at skabe en større udbredelse af handleplaner, selv om det er et tilbud, hjemløse skal have ifølge serviceloven. Ministeriet har ikke viden om, hvor mange hjemløse der får tilbudt en handleplan. Rigsrevisionen vil fortsat følge Social- og Ældreministeriets initiativer til, at flere hjemløse får tilbudt og udarbejdet en handleplan.

Social- og Ældreministeriets initiativer til at nedbringe opholdstiden på forsorgshjem

15. Statsrevisorerne bemærkede i december 2020 på baggrund af et opfølgende notat fra Rigsrevisionen i sagen, at til trods for, at det var mere end 6 år siden, at beretningen blev afgivet, havde Social- og Ældreministeriet endnu ikke nedbragt hjemløses opholdstid på forsorgshjem.

16. Det fremgik af beretningen, at de hjemløse havde lange ophold på forsorgshjem. Forsorgshjem er alene tiltænkt som et midlertidigt tilbud.

17. Rigsrevisionens opfølgning i december 2020 viste, at Social- og Ældreministeriet i 2019 havde nedsat en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Social- og Ældreministeriet, Transport- og Boligministeriet og Finansministeriet, som bl.a. skulle foreslå nye løsninger, der kunne nedbringe antallet af hjemløse. Arbejdsgruppen skulle også se på boligløsninger, der skulle være med til at nedbringe antallet af borgere på herberger og opholdstiderne på herberger.

§ 110-boformer

§ 110-boformer er det, Rigsrevisionen betegner som forsorgshjem. § 110-boformer kan også omfatte herberger, natcaféer mv.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at arbejdsgruppen afsluttede sit arbejde i efteråret 2021. Arbejdet resulterede i en politisk aftale om etablering af "Fonden for blandede byer – flere billige boliger og en vej ud af hjemløshed". Aftalen indebærer en beslutning om en omlægning af den eksisterende refusionsordning for boformer efter § 110. Det betyder bl.a., at kommunerne fremover kun vil kunne få refusion på 50 % for borgernes ophold på herberger eller forsorgshjem i 90 dage pr. løbende år, hvorefter kommunerne skal finansiere resten selv, dvs. at kommunerne hvert år kan modtage refusion for de første 90 dage. Ifølge aftalen indføres omlægningen, så der i 2023, 2024 og 2025 gives refusion i 120 dage pr. løbende år, mens det fra 2026 og derefter gives i 90 dage pr. løbende år. I aftalen indgår også en præcisering af målgruppen og formålet med ophold på herberger og forsorgshjem samt ansvarsfordelingen mellem tilbudene og kommunerne for på den måde at understøtte, at borgerne hurtigere kommer i egen bolig. Det er endnu for tidligt at vurdere, om initiativerne vil påvirke opholdstiderne på herbergerne. Rigsrevisionens opfølgning viser også, at aftalen om omlægningen af refusionen endnu ikke er udmøntet i lov.

18. Rigsrevisionen har gennemgået Danmarks Statistiks nyeste opgørelse fra november 2022 over brugere af forsorgshjem og herberger i 2021. Opgørelsen viser, at der i 2021 var sket en stigning i antallet af brugere, der overnattede i 120 dage eller mere på et forsorgshjem, sammenlignet med 2020. Gennemgangen viser også, at der var en stigning i personer, der overnattede hele året.

19. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at opholdstiden på forsorgshjem endnu ikke er nedbragt. Rigsrevisionen vil fortsat følge Social- og Ældreministeriets initiativer til at nedbringe opholdstiden på forsorgshjem og de konkrete resultater heraf.

Antallet af pladser på forsorgshjem i forhold til antallet af hjemløse

20. Statsrevisorerne bemærkede i december 2020 på baggrund af et opfølgende notat fra Rigsrevisionen i sagen, at Social- og Ældreministeriet fortsat ikke var i stand til at vurdere og sikre, at kommunerne etablerede det nødvendige antal pladser på forsorgshjem.

21. Rigsrevisionens opfølgning i december 2020 viste, at Social- og Ældreministeriet – som led i ministeriets datastrategi – i flere år havde arbejdet med data fra Tilbudsportalen med henblik på at følge udviklingen i antallet af pladser på forsorgshjem. Formålet var at vurdere, om kommunerne levede op til deres forpligtelse til at etablere det nødvendige antal pladser på forsorgshjem. Rigsrevisionens opfølgning viste, at Tilbudsportalen i 2020 indeholdt oplysninger om det antal pladser, som forsorgshjemmene var godkendt til, men ikke oplysninger om antallet af ledige pladser. Det var derfor ikke muligt at udarbejde analyser af belægningsgraden på forsorgshjem.

22. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Tilbudsportalen fortsat ikke indeholder oplysninger om antallet af ledige pladser, hvorfor der ikke kan beregnes en belægningsprocent ved at sammenholde antallet af ledige pladser med godkendte pladser fra Tilbudsportalen, og dermed beregne, om der er de nødvendige pladser. Social- og Ældreministeriet vurderer, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at tilføje oplysninger om det konkrete antal ledige pladser på Tilbudsportalen, da det vil medføre et u hensigtsmæssigt administrativt resursetræk på forsorgshjemmene og ændre modellen for kvalitetssikring af data på Tilbudsportalen.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Social- og Ældreministeriet har beregnet indikatorer for belægningsprocenten ved at sammenholde det samlede antal godkendte pladser på Tilbudsportalen med det samlede antal helårspersoner i statistikken "Herberger og forsorgshjem mv." fra Danmarks Statistik. Ministeriet har oplyst, at opgørelsesmetoden er forbundet med betydelig usikkerhed, og at ministeriet arbejder på at forbedre beregningsmetoden. Ministeriet vil anvende metoden i en kapacitetsanalyse, som ministeriet forventer at gennemføre ultimo 2022. Formålet med analysen er bl.a. at komme med anbefalinger til, hvordan der fremover kan styres på kapacitet. Analysen skal danne grundlag for faglige anbefalinger, som skal indgå i en fremtidig styring på herbergsområdet.

23. Rigsrevisionens opfølgning viser, at der er sket et fald i antallet af hjemløse. Ved seneste tælling i 2019 var 6.431 borgere hjemløse. I 2022 er antallet faldet til 5.789 hjemløse.

Tilbudsportalen

Tilbudsportalen blev etableret i forbindelse med kommunalreformen i 2007. Portalen er en landsdækkende, statslig internetbaseret database med oplysninger om kommunale, regionale og private tilbud på det sociale område. Portalen drives af Socialstyrelsen og indeholder oplysninger om bl.a. pris på de konkrete tilbud.

24. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Social- og Ældreministeriet endnu ikke har etableret et tilstrækkeligt overblik over antallet af ledige pladser på forsorgshjem i forhold til antallet af hjemløse med henblik på at kunne vurdere og sikre, at kommunerne lever op til deres forsyningsforpligtelse. Rigsrevisionen vil fortsat følge Social- og Ældreministeriets initiativer i forhold til at vurdere og sikre, at kommunerne etablerer det nødvendige antal pladser på forsorgshjem til hjemløse.

Social- og Ældreministeriets initiativer i forhold til unge hjemløse og alternative opholdssteder

25. Statsrevisorerne bemærkede i december 2020 på baggrund af et opfølgende notat fra Rigsrevisionen i sagen, at der ikke i tilstrækkeligt omfang er etableret alternative opholdssteder til unge hjemløse.

26. Det fremgik desuden af beretningen, at unge hjemløse i stort omfang opholdt sig på forsorgshjem på trods af målsætninger om, at kommunerne skal finde alternativer til forsorgshjem til de unge.

27. Det fremgik af Rigsrevisionens opfølgning i december 2020, at Social- og Ældreministeriet havde etableret en række forskellige initiativer særligt målrettet unge hjemløse.

I satspuljeaftalen for 2018-2021 blev der afsat knap 35 mio. kr. til udvikling af en særlig "Housing First-indsats for unge", som skulle afprøves i op til 5 kommuner i 2020 og 2021. Rigsrevisionens opfølgning viser, at der ikke foreligger nogen resultater for, om indsatsen har skabt alternative opholdssteder til unge hjemløse.

Derudover var der i satspuljeaftalen for 2019-2022 oprettet en pulje – "Ung under eget tag" – som skulle give støtte til udviklingen af midlertidige boligløsninger til unge hjemløse eller i risiko for at blive hjemløse samt støtte til en social indsats. Rigsrevisionens opfølgning viser, at der i forbindelse med puljen er blevet iværksat 4 forskellige indsatser til unge hjemløse. Socialstyrelsen vil gennemføre en evaluering af indsatserne ultimo 2022. Evalueringen var endnu ikke gennemført medio november 2022.

28. Rapporten "Hjemløshed i Danmark 2022" viser, at antallet af unge hjemløse er faldet med omkring 27 % siden 2019. Der var samlet set 1.586 unge hjemløse i alderen 18-29 år i 2022. Blandt de 18-24-årige er der sket et fald fra 1.023 personer i 2019 til 744 personer i 2022.

Data fra Tilbudsportalen gør det muligt at følge udviklingen i antallet af tilbud og pladser, der henvender sig til unge hjemløse. Data viser, at der pr. 30 juni 2022 er i alt 284 pladser på afdelinger, der udelukkende er godkendt til hjemløse, som er op til 30 år.

29. Rigsrevisionen konstaterer, at den kraftige stigning i antallet af unge hjemløse er vendt. Rigsrevisionen kan konstatere, at der er iværksat en række initiativer i forhold til unge hjemløse, men at der ikke foreligger konkrete resultater af initiativerne, herunder Social- og Ældreministeriets initiativer i forhold til at få kommunerne til at etablere de nødvendige alternative opholdssteder til unge hjemløse. Rigsrevisionen vil fortsat følge Social- og Ældreministeriets initiativer i forhold til at få kommunerne til at etablere alternative opholdssteder til unge hjemløse i tilstrækkeligt omfang.

Birgitte Hansen