



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Januar 2025

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

indsatsen over for hjemløse

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

6. januar 2025

RN 303/25

I. Baggrund og konklusion

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om indsatsen over for hjemløse, som blev indledt med en beretning i 2014. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om Social- og Boligministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 27. november 2014, 8. januar 2016, 7. december 2020 og 29. november 2022.

2. Beretningen handlede om, hvorvidt hjemløse får en helhedsorienteret og sammenhængende hjælp fra kommunerne, og om det daværende Socialministerium og det daværende Boligministerium havde understøttet kommunerne i deres indsats.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de, at myndighedernes indsats over for hjemløse ikke havde været tilfredsstillende. Det fremgik desuden af Statsrevisorernes bemærkning af 12. december 2022 til Endelig betænkning over statsregnskabet for 2021, at Statsrevisorerne fandt det meget utilfredsstillende, at Social- og Indenrigsministeriets opfølgning på beretningen havde trukket unødigt i langdrag. Statsrevisorerne opfordrede til, at de lovede initiativer blev prioriteret og fremskyndet.

4. Området hører nu under Social- og Boligministeriet. Derfor henviser vi til Social- og Boligministeriet, når vi i det følgende gennemgår initiativerne på området.

Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Social- og Boligministeriet har taget initiativer til at vurdere og sikre, at kommunerne etablerer det nødvendige antal pladser på forsorgshjem til hjemløse.

Rigsrevisionen finder det ligeledes tilfredsstillende, at Social- og Boligministeriet har iværksat en række initiativer i forhold til unge hjemløse, og Rigsrevisionen kan konstatere, at antallet af unge hjemløse er faldet betydeligt, siden Rigsrevisionen begyndte at følge sagen.

Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at disse dele af sagen kan afsluttes.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Forsorgshjem

I dette notat bruger vi begrebet forsorgshjem om de forskellige typer af boformer, som fremgår af servicelovens § 110. Det omfatter fx også herberger.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at det pr. 1. oktober 2023 er blevet lovpligtigt for kommunerne at udarbejde handleplaner for hjemløse med ophold på forsorgshjem. Ligeledes er reglerne for refusion til kommunerne for ophold på forsorgshjem blevet ændret pr. 1. oktober 2023. Det er endnu ikke muligt at vurdere effekten af lovændringerne.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- konsekvenserne af ændringerne i hjemløseindsatsen pr. 1. oktober 2023 i forhold til handleplaner og opholdstider på forsorgshjem.

II. Status på sagen

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

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

Opfølgningspunkt	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. Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om konsekvenserne af ændringerne i hjemløseindsatsen pr. 1. oktober 2023.
7. Socialministeriets initiativer til at nedbringe opholdstiden på forsorgshjem og de konkrete resultater heraf.	Behandles i dette notat. Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om konsekvenserne af ændringerne i hjemløseindsatsen pr. 1. oktober 2023.
8. Socialministeriets initiativer i forhold til at vurdere og sikre, at kommunerne etablerer det nødvendige antal pladser på forsorgshjem til hjemløse.	Behandles og afsluttes 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 og afsluttes i dette notat.

III. Social- og Boligministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Social- og Boligministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter.

7. Opfølgningen er baseret på redegørelser fra Social- og Boligministeriet, en dokumentgennemgang og statistik fra VIVE og Danmarks Statistik.

Initiativer til, at flere hjemløse får tilbudt og udarbejdet en handleplan

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Social- og Boligministeriet har taget en række initiativer til at sikre, at flere hjemløse får tilbudt og udarbejdet en handleplan. Siden Rigsrevisionens sidste opfølgning er andelen af hjemløse, der har en handleplan, steget svagt fra 35 % til 37 %. Pr. 1. oktober 2023 blev det lovpligtigt for kommunerne at udarbejde handleplaner for hjemløse med ophold på forsorgshjem. Det er endnu for tidligt at vurdere effekten af lovændringen.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om konsekvenserne af ændringerne i hjemløseindsatsen pr. 1. oktober 2023.

8. Det fremgik af beretningen fra 2014, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad tilbød de hjemløse en handleplan. Dermed benyttede kommunerne ikke det redskab i serviceloven, der 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 i 2013.

9. Vores opfølgning i december 2022 viste, at Social- og Boligministeriet siden 2014 har arbejdet med en række initiativer til at udbrede brugen af handleplaner. Ministeriet har bl.a. oprettet en national rådgivningsfunktion på hjemløseområdet og har iværksat et satspuljeinitiativ "Housing First" (2016-2019). Ministeriet oplyste, at de også ville oprette en taskforce med det formål at styrke kommunernes sagsbehandling, herunder brugen af handleplaner.

10. Social- og Boligministeriet oplyser, at taskercen på hjemløseområdet er blevet nedsat og har rådgivet 7 kommuner om brugen af handleplaner. Ministeriet har desuden nedsat et nationalt partnerskab mod hjemløshed i samarbejde med en række aktører på hjemløseområdet. Partnerskabet udarbejder hvert år en rapport, der følger op på indsatsen mod hjemløshed, herunder kommunernes arbejde med handleplaner.

11. VIVE's nationale kortlægning af hjemløshed fra 2022 viste, at 35 % af de hjemløse havde en handleplan. Den nationale kortlægning af hjemløshed fra 2024 viser, at 37 % af de hjemløse har en handleplan. Andelen af hjemløse, der får udarbejdet en handleplan, er dermed steget svagt. Social- og Boligministeriet har fortsat ikke viden om andelen af hjemløse, der får tilbudt en handleplan, men takker nej til tilbuddet.

Vores aktuelle opfølgning viser, at Folketinget den 4. maj 2023 vedtog et lovforslag, som betyder, at kommunerne fremover skal udarbejde handleplaner for alle hjemløse, der har ophold på forsorgshjem. Lovændringen trådte i kraft den 1. oktober 2023.

Det er endnu ikke muligt at se en effekt af lovændringen i ovenstående tal, da opgørelsen er foretaget i februar 2024.

Housing First

Det følger af Housing First-tilgangen, 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.

Initiativer til at nedbringe opholdstiden på forsorgshjem

Rigsrevisionens opfølgning viser, at opholdstiden på forsorgshjem er uændret siden sidste opfølgning i 2022. Ministeriet har pr. 1. oktober 2023 ændret reglerne for refusion for ophold på forsorgshjem. Det er endnu ikke muligt at vurdere effekten af lovændringen.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om konsekvenserne af ændringerne i hjemløseindsatsen pr. 1. oktober 2023.

12. Det fremgik af beretningen fra 2014, at hjemløse havde lange ophold på forsorgshjem, selv om forsorgshjem kun er tænkt som et midlertidigt tilbud.

13. Vores opfølgning i november 2022 viste, at der var blevet indgået en politisk aftale om at etablere "Fonden for blandede byer – flere billige boliger og en vej ud af hjemløshed". Aftalen indebar bl.a. en beslutning om en omlægning af den eksisterende refusionsordning for forsorgshjem.

14. Vores aktuelle opfølgning viser, at den politiske aftale er blevet udmøntet ved loven den 4. maj 2023. Lovændringen trådte i kraft den 1. oktober 2023. Det fremgår af loven, at kommunerne fremover kun kan få refusion på 50 % for ophold på herberger eller forsorgshjem i 90 dage pr. løbende år. Derefter skal kommunerne finansiere resten selv. Ifølge aftalen indføres omlægningen, så der i 2023, 2024 og 2025 gives refusion i 120 dage pr. løbende år, mens der fra 2026 gives refusion i 90 dage pr. løbende år.

Med lovændringen bliver målgruppen og formålet med ophold på forsorgshjem også præciseret. Loven tydeliggør, at ophold på forsorgshjem er midlertidige. Der er desuden indført en mulighed for, at kommunerne kan udskrive borgere fra forsorgshjem, hvis de opfylder visse forudsætninger. Det kan fx være, hvis borgeren har indgået en lejeaftale om en fast bolig.

15. De nyeste opgørelser over opholdstider på forsorgshjem fra Danmarks Statistik fra juni 2024 viser, at andelen af brugere, som overnattede i 120 dage eller mere på forsorgshjem i 2023, er uændret sammenlignet med 2022. Da lovændringen først trådte i kraft den 1. oktober 2023, er det dog endnu for tidligt at vurdere, om og hvordan den vil påvirke opholdstiden på forsorgshjem.

Antallet af pladser på forsorgshjem i forhold til antallet af hjemløse

Social- og Boligministeriet har taget initiativer til at vurdere og sikre, at kommunerne etablerer det nødvendige antal pladser på forsorgshjem til hjemløse. Ministeriet har bl.a. udarbejdet en analyse af kapaciteten på forsorgshjem, som viser, at der på nuværende tidspunkt ikke er indikationer på mangel på pladser på forsorgshjem. Ministeriet vil fortsat følge området. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

16. Det fremgik af beretningen fra 2014, at kommunerne ikke havde etableret et tilstrækkeligt antal pladser på forsorgshjem i forhold til antallet af hjemløse.

17. Vores opfølgning i november 2022 viste, at Social- og Boligministeriets viden om forholdet mellem antallet af pladser på forsorgshjem og antallet af hjemløse byggede på en opgørelsesmetode, som ifølge ministeriet var forbundet med betydelig usikkerhed. Statsrevisorerne bemærkede i forlængelse heraf, at Social- og Boligministeriet fortsat ikke var i stand til at vurdere og dermed sikre, at kommunerne etablerede det nødvendige antal pladser på forsorgshjem i forhold til antallet af hjemløse.

18. Vores opfølgning viser, at Social- og Boligministeriet i oktober 2023 har gennemført en analyse af kapaciteten på forsorgshjem. I analysen indgår opgørelser af belægningsprocenten på forsorgshjem og herberger, som bygger på den tidligere nævnte opgørelsesmetode. Ministeriet konkluderer, at der ikke er indikationer på mangel på pladser. Ifølge analysen har den gennemsnitlige belægningsprocent på landsplan været svagt faldende fra ca. 88 % i 2019 til ca. 84 % i 2021. I analysen bemærker ministeriet, at der til enhver tid er behov for en grad af ledig kapacitet på forsorgshjem, da der er tale om akuttillbud. Det fremgår også af analysen, at det ikke kan afvises, at der lokalt og periodisk – og i forhold til særlige målgrupper af hjemløse – er en risiko for manglende pladser.

Rigsrevisionen bemærker, at opgørelsesmetoden fortsat er forbundet med usikkerhed, men tager til efterretning, at Social- og Boligministeriet har vurderet, at det er den mest nøjagtige opgørelsesmetode, der er mulig på nuværende tidspunkt.

Resultaterne af analysen indgår i Social- og Boligministeriets arbejde med at udvikle en ny model for kapacitetsstyring på forsorgshjem. Derudover har ministeriet pålagt forsorgshjemmene at registrere oplysninger om, hvorfor hjemløse bliver afvist til en plads. Formålet er at få viden om, hvorvidt hjemløse bliver afvist på grund af pladmangel, herunder om der er pladmangel for særlige målgrupper af hjemløse.

Initiativer i forhold til unge hjemløse og alternative opholdssteder

Social- og Boligministeriet har arbejdet med en række initiativer i forhold til unge hjemløse. Antallet af unge hjemløse er faldet betydeligt siden 2013, hvor Rigsrevisionen begyndte at følge sagen. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

19. Det fremgik 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.

20. Vores opfølgning i november 2022 viste, at Social- og Boligministeriet siden beretningen i 2014 havde iværksat en række initiativer særligt målrettet unge hjemløse.

I satspuljeaftalen for 2018-2021 blev der afsat knap 35 mio. kr. til at hjælpe unge hjemløse i egen bolig (indsatsen "Housing First for Unge"). 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 unge i risiko for at ende i hjemløshed samt støtte til en social indsats.

Intensive Case Management (ICM)

Intensive Case Management er en specialiseret støttemetode målrettet borgere, som har behov for intensiv social og praktisk støtte i hverdagen i en længerevarende periode. Social- og Boligministeriets initiativ "ICM-støtte til unge" skal udvikle og afprøve, hvordan metoden kan målrettes unge, som er hjemløse eller i risiko for at ende i hjemløshed.

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 Social- og Boligstyrelsen og indeholder oplysninger om bl.a. pris på de konkrete tilbud.

21. Vores opfølgning viser, at VIVE i 2022 gennemførte en evaluering af "Housing First for Unge", som viste, at 84 % af de unge, der var hjemløse ved forløbets start, var kommet i bolig ved forløbets afslutning. Ligeledes var 94 % af de unge, der ved forløbets start var i risikogruppen for at ende i hjemløshed, fortsat i bolig ved forløbets afslutning.

Der er ikke blevet udarbejdet en evaluering af puljen "Ung under eget tag". Social- og Boligministeriet oplyser dog, at ministeriet har indsamlet erfaringer gennem dialog med puljemodtagerne. Ministeriet oplyser, at erfaringerne fra de 2 initiativer skal udvides gennem det nye initiativ "ICM-støtte til unge", som skal afprøves i 4 kommuner. Formålet med dette initiativ er at udvikle en sammenhængende indsats med en særlig støttemetode kaldet Intensive Case Management (ICM).

22. Vores opfølgning viser også, at der med udmøntningen af aftalen om "Fonden for blandede byer – flere billigere boliger og en vej ud af hjemløshed" er blevet indført tiltag, der er rettet mod at nedbringe antallet af unge hjemløse. Fx er reglerne for udslusningsboliger ændret pr. 1. juli 2023, så der nu også kan gives huslejetilskud til unge sofa- og gadesovere, som anvises til en udslusningsbolig. Derudover har kommunerne fået mulighed for at bruge almene ungdomsboliger og ældreboliger, der ikke kan lejes ud, som udslusningsboliger for unge hjemløse.

23. Rigsrevisionen kan konstatere, at antallet af unge hjemløse var kraftigt stigende i perioden 2009-2013. I de nationale kortlægninger af hjemløshed var antallet af hjemløse mellem 18 år og 24 år steget med 80 % fra 633 i 2009 til 1.138 i 2013. Rigsrevisionens løbende opfølgninger har vist, at antallet af unge hjemløse fortsatte med at stige frem til 2017, hvor der var 1.278 unge hjemløse. Herefter er antallet af unge hjemløse faldet. I den seneste nationale kortlægning af hjemløshed fra 2024 var der 768 unge hjemløse.

Desuden er der i 2024 ifølge Tilbudsportalen 277 pladser på forsorgshjem, som udelukkende er godkendt til borgere, der er højst 30 år.

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

Birgitte Hansen