

# 22/2013

---

STATSREVISORERNE



## Beretning om indsatsen over for hjemløse



22/2013

## Beretning om indsatsen over for hjemløse

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

*København 2014*

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Ministeren for by, bolig og landdistrikter og ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i december 2014.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i marts måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2013, som afgives i marts 2015.

Henvendelse vedrørende  
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K  
Telefon: 33 37 59 87  
Fax: 33 37 59 95  
E-mail: [statsrevisorerne@ft.dk](mailto:statsrevisorerne@ft.dk)  
Hjemmeside: [www.ft.dk/statsrevisorerne](http://www.ft.dk/statsrevisorerne)

Yderligere eksemplarer kan  
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution  
Herstedvang 10  
2620 Albertslund  
Telefon: 43 22 73 00  
Fax: 43 63 19 69  
E-mail: [distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk](mailto:distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk)  
Hjemmeside: [www.rosendahls-schultzgrafisk.dk](http://www.rosendahls-schultzgrafisk.dk)

ISSN 2245-3008  
ISBN 978-87-7434-440-7

# Statsrevisorernes bemærkning

## BERETNING OM INDSATSEN OVER FOR HJEMLØSE

Hjemløse er henvist til midlertidige boliger, og deres situation er ofte kædet sammen med alvorlige økonomiske og sociale problemer.

Det skønnes, at 13.000-15.000 blev ramt af hjemløshed i 2013. Antallet af hjemløse er stigende og var 5.820 i februar 2013 mod 4.998 i 2009. Stigningen var størst i gruppen af unge hjemløse under 24 år, som nu udgør ca. 20 % af alle hjemløse. Antallet af billige boliger er samtidig faldet markant i perioden 2007-2013.

Statsrevisorerne konstaterer, at mangel på passende boliger med tilstrækkelig lav boligomkostning er en væsentlig barriere for at nedbringe antallet af hjemløse.

Kommunerne skal ifølge serviceloven tilbyde hjemløse midlertidigt ophold på forsorgshjem. Kommunen skal desuden tilbyde hjemløse en helhedsorienteret handleplan, der ud over støtte til at finde en bolig også skal omfatte støtte til at løse den enkeltes sociale problemer. Imidlertid var antallet af pladser på forsorgshjem kun 2.180 i 2013. Mange hjemløse er derfor henvist til anden overnatning, fx hos familie og venner, på gader, i varmestuer og i campingvogne.

### **Statsrevisorerne finder, at myndighedernes indsats over for hjemløse ikke har været tilfredsstillende:**

- Kommunernes indsats over for hjemløse har været utilstrækkelig ifølge serviceloven. Det betyder fx for få pladser og for lange ophold på forsorgshjem og manglende tilbud om handleplaner. Kommunerne har heller ikke sikret en passende boligmasse og har dermed ikke kunnet imødekomme de hjemløses boligbehov.
- Socialministeriet har i længere tid kendt til de stigende problemer på hjemløseområdet og iværksatte derfor i 2009 Hjemløsestrategien. Strategien har skabt øget fokus på området i 17 kommuner, men er endnu ikke udrullet til de øvrige kommuner. Socialministeriet har ikke i tilstrækkelig grad tilskyndet kommunerne til at efterleve serviceloven og styrke indsatsen, ikke mindst over for unge hjemløse.
- Boligministeriet har ikke fulgt op på, hvordan kommunerne anvender de eksisterende ordninger til at skaffe boliger til hjemløse, og om ordningerne er tilstrækkelige.

Statsrevisorerne,  
den 21. august 2014

*Peder Larsen  
Henrik Thorup  
Helge Adam Møller  
Kristian Jensen  
Klaus Frandsen  
Lennart Damsbo-  
Andersen*



## Beretning til Statsrevisorerne om indsatsen over for hjemløse

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 14. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og § 15. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

---

# Indholdsfortegnelse

---

1.	Introduktion og konklusion .....	1
1.1.	Formål og hovedkonklusion .....	1
1.2.	Baggrund .....	3
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning .....	5
2.	Kommunernes indsats over for hjemløse .....	9
2.1.	Kommunernes brug af forsorgshjem.....	9
2.2.	Hjemløses opholdslængde på forsorgshjem.....	14
2.3.	Kommunernes koordinering af hjælpen til hjemløse.....	17
3.	Socialministeriets indsats over for hjemløse.....	21
3.1.	Socialministeriets viden om hjemløse og deres problemer.....	22
3.2.	Opfølgning på længden af ophold på forsorgshjem.....	25
3.3.	Udviklingen i takster på forsorgshjem .....	26
3.4.	Udviklingen i refusionsudgifter .....	27
4.	Boliger til hjemløse.....	30
4.1.	Udbuddet af boliger til hjemløse .....	30
4.2.	Ordninger til at tilvejebringe billige boliger til hjemløse .....	34
	Bilag 1. Metode .....	37
	Bilag 2. Ordliste.....	39

---

Beretningen vedrører finanslovens § 14. Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og § 15. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

*Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter:*

Carsten Hansen: oktober 2011<sup>1)</sup> -

*Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold:*

Eva Kjer Hansen: august 2004 - september 2007

Karen Jespersen: september 2007 - april 2009

Karen Ellemann: april 2009 - februar 2010

Benedikte Kiær: februar 2010 - oktober 2011

Karen Hækkerup: oktober 2011 - august 2013

Annette Vilhelmsen: august 2013 - februar 2014

Manu Sareen: februar 2014 -

Beretningen har i udkast været forelagt Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

<sup>1)</sup> Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter blev oprettet i oktober 2011 og fik bl.a. ressortansvaret for sager vedrørende almene boliger, studie- og ungdomsboliger, friplejeboliger, privat udlejning og byfornyelse inkl. de til området hørende institutioner mv., herunder Center for Boligsocial Udvikling, hvilket tidligere lå i Socialministeriet.

---

# 1. Introduktion og konklusion

## 1.1. Formål og hovedkonklusion

1. Denne beretning handler om den indsats, som Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (herefter Socialministeriet), Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (herefter Boligministeriet) og kommunerne yder over for hjemløse. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i september 2013.

Hjemløse har typisk problemer, der rækker ud over manglen på en bolig, fx misbrug, psykisk sygdom, kriminalitet, ringe arbejdsmarkedstilknytning og manglende sociale netværk. Hjemløse har desuden ofte svære sundhedsproblemer og en sporadisk kontakt med sundhedsvesnet.

Hjemløse er nogle af samfundets mest udsatte. Dødeligheden blandt hjemløse er ifølge Statens Institut for Folkesundhed væsentligt højere end dødeligheden i den samlede befolkning.

I uge 6 i 2013 var der, jf. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), 5.820 hjemløse i Danmark. SFI skønner, at 13.000-15.000 borgere blev ramt af hjemløshed i løbet af året. Det er en stigning på 16 % i forhold til antallet af hjemløse i 2009.

Hjemløse har krav på at få et midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer og tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp. Botilbud omfatter forsorgshjem, herberger, beskyttede pensionater og familieinstitutioner. I beretningen benævner vi generelt disse boformer som forsorgshjem.

Socialministeriet har ressortansvaret for lovgivningen på det sociale område, mens kommunerne har myndighedsansvaret for at hjælpe hjemløse under og efter et ophold på et forsorgshjem.

Kommunerne har desuden ansvaret for at sikre en passende boligmasse, mens Boligministeriet har ressortansvaret for lovgivningen på boligområdet.

2. Formålet med beretningen er at undersøge, om hjemløse får en helhedsorienteret og sammenhængende hjælp fra kommunerne, og om Socialministeriet og Boligministeriet har understøttet kommunerne i deres indsats. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Yder kommunerne i tilfredsstillende grad en helhedsorienteret og sammenhængende indsats over for hjemløse?
- Har Socialministeriet i tilfredsstillende grad understøttet kommunernes indsats over for hjemløse?
- Har Boligministeriet i tilfredsstillende grad understøttet kommunerne i at tilvejebringe relevante boliger til hjemløse?

### **SFI's kortlægning af hjemløshed**

SFI har siden 2007 kortlagt antallet af hjemløse i uge 6 hvert 2. år. Kortlægningen er baseret på indrapportering fra ca. 1.400 sociale tilbud og myndighedsenheder. De registrerer hver enkelt person, som tilbuddet eller enheden har kontakt med eller kendskab til befinder sig i en hjemløsesituation.



**Handleplan efter servicelovens § 141, stk. 3**

Handleplanen skal angive:

- 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 m.v.

**Serviceloven**

Lovbekendtgørelse nr. 254 af 20. marts 2014 om social service.

**Hjemløsestrategien** forløb i perioden 2009-2013, og 17 kommuner arbejdede med at afprøve en række metoder baseret på en Housing First-tilgang. Housing First-tilgangen består i, at hjemløse i starten af et indsatsforløb støttes i at flytte i en permanent, selvstændig bolig, samtidig med at der gives en individuel og helhedsorienteret social støtte med udgangspunkt i borgerens behov.

**HOVEDKONKLUSION**

Rigsrevisionen finder ikke, at indsatsen over for hjemløse samlet set er tilfredsstillende.

Rigsrevisionen konstaterer, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad tilbyder de hjemløse handleplaner efter serviceloven. Dermed benytter kommunerne ikke det redskab, der netop havde til formål at understøtte, at der er overblik over og sammenhæng i indsatsen over for den enkelte hjemløse.

Undersøgelsen viser, at hjemløse har lange ophold på forsorgshjem, som alene er tiltænkt at være et midlertidigt tilbud.

Rigsrevisionen finder det særligt problematisk, at antallet af unge hjemløse stiger, og at indsatsen i forhold til unge hjemløse er så svagt funderet, som undersøgelsen viser. Unge hjemløse opholder sig i stort omfang på forsorgshjem på trods af målsætninger om, at kommunerne skal finde alternativer til forsorgshjem, hvor de unge kan opholde sig.

Socialministeriet har igennem længere tid haft kendskab til disse problemstillinger. Hjemløseområdet har siden 2009 været genstand for et større strategisk initiativ – Hjemløsestrategien – der har som hovedformål at få hjemløse i egen bolig med den støtte, som den enkelte hjemløse måtte have behov for. Strategien har øget opmærksomheden på hjemløse og deres situation i de 17 kommuner, der har deltaget, og Socialministeriet vil udrulle strategien til andre kommuner i de kommende år. Rigsrevisionen finder det dog ikke tilfredsstillende, at ministeriet ikke har taget tilstrækkelige initiativer til at sikre, at kommunerne i større omfang udarbejder handleplaner, nedbringer længden af ophold på forsorgshjem og styrker indsatsen over for unge hjemløse.

En af de centrale udfordringer i forhold til at afhjælpe hjemløsheden er, at der ikke er et tiltrækkeligt antal egnede boliger. I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse har Boligministeriet oplyst, at antallet af billige boliger, som hjemløse og især unge hjemløse har råd til at bo i, er faldet markant i perioden 2007-2013.

Det er kommunernes ansvar, at udbuddet af boliger dækker borgernes behov. Der eksisterer en række muligheder og ordninger, som kommunerne kan anvende for at skaffe boliger til hjemløse. Kommunerne har dog flere gange gjort Boligministeriet opmærksom på, at ordningerne ikke er tilstrækkelige.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Boligministeriet ikke har undersøgt, om ordningerne er tilstrækkelige til, at kommunerne kan dække hjemløses boligbehov, eller om der er barrierer for kommunernes anvendelse af ordningerne.

## 1.2. Baggrund

3. At være hjemløs handler ikke blot om at mangle en bolig. Hjemløshed hænger ofte sammen med andre økonomiske og personlige forhold og problemer, som kan gøre det vanskeligt at finde en bolig og/eller kunne fungere i egen bolig.

4. SFI kortlægger hvert 2. år hjemløsheden i Danmark efter en fælles international definition på hjemløshed. I de seneste år er antallet af hjemløse steget i Danmark. Især andelen af unge hjemløse under 24 år er i perioden 2009-2013 steget markant. Hvis unge hjemløse ikke får tilstrækkelig hjælp, er der risiko for, at de fortsætter deres liv som socialt udsatte borgere.

SFI har opgjort, at 74 % af de unge hjemløse har en psykisk sygdom og/eller misbrugsproblemer, 32 % er psykisk syge misbrugere, og 82 % modtager kontanthjælp.

Hjemløse opholder sig mange forskellige steder, fx på forsorgshjem, på gaden, hos familie eller hos venner. En stor del af de unge hjemløse overnatter hos familie og venner.

Ankestyrelsen har opgjort, at 22 % af de hjemløse, der opholder sig på forsorgshjem, i løbet af deres barndom enten har været anbragt uden for hjemmet eller har modtaget en forebyggende foranstaltning. Næsten hver 4. af de hjemløse er således kendt i de kommunale systemer.

5. Erfaringer fra den netop gennemførte Hjemløsestrategi i 17 kommuner og fra andre lande viser, at hjemløse kan få et bedre liv, hvis den enkelte hjemløse får en mere permanent boligsituation og den rette sociale støtte. En samfundsøkonomisk analyse, som Socialministeriet fik udarbejdet i 2013, viser, at der i løbet af ganske få år er en samfundsøkonomisk gevinst ved at benytte Hjemløsestrategiens metoder.

6. Kommunernes ansvar over for hjemløse er defineret i en række paragraffer i serviceloven:

- § 81 fastlægger, at kommunerne skal tilbyde en særlig indsats til voksne med særlige sociale problemer. Formålet er at forebygge, at problemerne forværres, og at forbedre muligheden for den enkeltes livsudfoldelse. Denne indsats skal være helhedsorienteret med servicetilbud afpasset den enkeltes særlige behov.
- § 141, stk. 2 og 3, fastslår, at kommunerne skal tilbyde at udarbejde en handleplan til borgere med alvorlige sociale problemer, der ikke eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig for at understøtte, at hjælpen er helhedsorienteret og tilpasset den enkeltes særlige behov. Handleplanen skal angive formålet med indsatsen, hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet, den forventede varighed af indsatsen og andre særlige forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler mv. Handleplanen skal udarbejdes ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.
- § 110 fastlægger, at kommunerne skal tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp.

7. § 110-boformer er det, vi i denne beretning betegner som forsorgshjem. Forsorgshjemmene er et landsdækkende tilbud, og en hjemløs kan tage ophold på et hvilket som helst forsorgshjem i landet, hvis der er plads, og hvis lederen af forsorgshjemmet godkender opholdet. Lederen er forpligtet til at afvise en borger, hvis denne ikke hører til målgruppen, uanset om borgeren selv har henvendt sig, eller om det er en myndighed, der har henvist borgeren til forsorgshjemmet, jf. servicelovens § 110, stk. 3.

### **SFI's definition på hjemløshed**

*Som hjemløs 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 hjemløs regnes også personer uden et opholdssted den kommende nat.*

*Efterforsorg er en støtte, der kan ydes til hjemløse, som flytter fra et forsorgshjem til egen bolig. Efterforsorgen ydes ud fra det individuelle behov og kan vare i op til 1 år efter udflytning fra forsorgshjemmet. Efterforsorgen har til formål at give hjælp og støtte til, at den enkelte kan bevare egen bolig.*

8. Forsorgshjem er forskellige. Nogle forsorgshjem tilbyder overnatningsmulighed og mulighed for social kontakt. Andre forsorgshjem tilbyder derudover fx rådgivning og vejledning om økonomiske og sociale forhold, afrusning, hjælp til kontakt til kommunen og øvrige relevante samarbejdspartner, hjælp til at få udarbejdet en handleplan efter servicelovens § 141 og efterforsorg i forbindelse med udflytning i egen bolig uden for forsorgshjemmet.

Under opholdet på et forsorgshjem tilbyder forsorgshjemmet typisk borgeren at få udarbejdet en opholdsplan, hvor borgeren og forsorgshjemmet i fællesskab definerer formålet med opholdet, og hvad forsorgshjemmet skal hjælpe borgeren med.

9. Ifølge Ankestyrelsens statistik var der 73 forsorgshjem i Danmark i 2013, som 6.122 forskellige hjemløse benyttede. Staten yder 50 % statsrefusion til kommunernes udgifter til borgeres ophold på forsorgshjem. Refusionsudgifterne til ophold på forsorgshjem er stigende. I 2013 var statens og kommunernes udgifter til midlertidige ophold på forsorgshjem for hjemløse i alt 786 mio. kr.

Det er vanskeligt at opgøre de samlede årlige offentlige udgifter på hjemløseområdet, da hjemløse typisk får en lang række ydelser i det kommunale system, fx misbrugsbehandling, socialpædagogisk bistand, personlig og praktisk bistand m.m. Udgifterne til den samlede indsats over for hjemløse er således langt højere end de årlige udgifter til ophold på forsorgshjem.

Socialministeriet har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse opgjort, ministeriets udgifter til hjemløseindsatsen i perioden 2008-2013. Tabel 1 viser opgørelsens resultater.

**Tabel 1. Socialministeriets udgifter til hjemløseindsatsen i perioden 2008-2013**

Hjemløsestrategi i perioden 2009-2013	385 mio. kr.
Projekter, der er rettet specifikt mod hjemløse, eller hvor hjemløse indgår som en så væsentlig del af projektets målgruppe, at det fremgår af projektets titel (§ 15.75. Særligt udsatte grupper)	416 mio. kr.
Projekter, der er rettet specifikt mod hjemløse, eller hvor hjemløse indgår som en så væsentlig del af projektets målgruppe, at det fremgår af projektets titel (den resterende del af § 15)	18 mio. kr.
Statsrefusion til § 110 <sup>1)</sup>	2.186 mio. kr.
<b>I alt</b>	<b>3.005 mio. kr.</b>

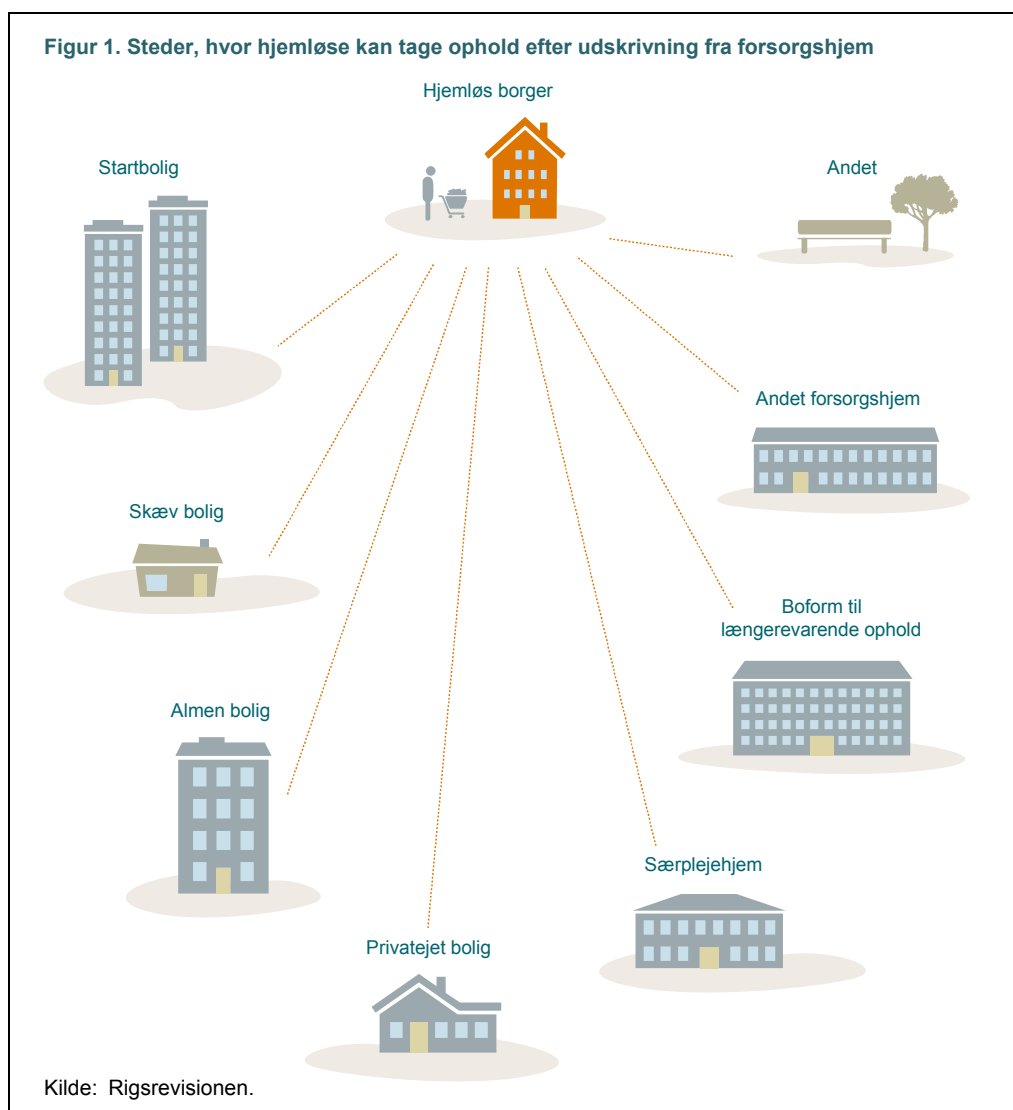
<sup>1)</sup> Da statsrefusionen for 2013 endnu ikke er fuldt ud opgjort, udgør refusionsbeløbet for 2013 det seneste skøn, som kommunerne har indberettet til Socialministeriet.

Kilde: Socialministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at de statslige udgifter under Socialministeriet til hjemløseprojekter, Hjemløsestrategien og statsrefusion til ophold på forsorgshjem udgør i alt ca. 3 mia. kr. i perioden 2008-2013.

10. Da kommunerne afholder udgifter til ophold på forsorgshjem, der svarer til statens andel af refusionsudgifterne, kan vi deraf udlede, at kommunerne i lighed med staten har anvendt ca. 2,2 mia. kr. i perioden 2008-2013. Samlet set udgør udgifterne ca. 5,2 mia. kr. Kommunernes øvrige udgifter til hjemløseindsatsen er ikke opgjort, og Rigsrevisionen har ikke undersøgt, hvad øvrige ministerier eventuelt har brugt på indsatser over for hjemløse i perioden.

11. Hjemløse flytter ikke altid i egen bolig efter et ophold på et forsorgshjem. Figur 1 viser, hvor hjemløse, der har været på et forsorgshjem, bevæger sig hen efter opholdet.



Det fremgår af figur 1, at hjemløse fx kan flytte i egen bolig eller i en skæv bolig. Hvis den hjemløse har behov for omfattende støtte, kan kommunen visitere til et tilbud med tilknyttet hjælpepersonale, fx et længerevarende ophold i en boform efter servicelovens § 107 eller et ophold på et særplejehjem efter servicelovens § 108. Unge hjemløse kan flytte til en startbolig, som er en særlig type ungdomsbolig, hvor der er tilknyttet en social vicevært. Hjemløse kan desuden tage ophold på et andet forsorgshjem eller tage ophold på gaden, bo midlertidigt hos familie eller venner m.m.

### 1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

#### Revisionskriterier

12. Denne undersøgelses revisionskriterier tager udgangspunkt i serviceloven. Loven fastlægger myndighedernes roller og ansvar i forhold til at yde hjælp til hjemløse.

13. Vi vurderer, om kommunerne opfylder servicelovens krav om at yde en helhedsorienteret indsats med servicetilbud tilpasset den enkelte hjemløses særlige behov, jf. servicelovens § 81. Vi undersøger, om kommunerne udarbejder handleplaner efter servicelovens § 141 (herefter handleplaner) til hjemløse på forsorgshjem. Handleplanerne, som kommunerne skal tilbyde hjemløse, er en væsentlig indikator for, om kommunerne har kontakt med den hjemløse og har fokus på, at hjemløse har komplekse problemer, som kræver en koordineret indsats mellem forskellige aktører.

En **skæv bolig** er en bolig til hjemløse og særligt udsatte borgere, som har svært ved at indpasse sig eller ikke magter at bo i et traditionelt udlejningsbyggeri. Der lægges vægt på, at boligerne skal kunne rumme beboere med en væsentlig anderledes adfærd og ofte et misbrug. Der er tale om permanente boliger, som skal udlejes efter den almene lejelovs bestemmelser.

#### Boformer til længerevarende ophold

Ifølge servicelovens § 107, stk. 2, nr. 2, skal kommunen tilbyde midlertidigt ophold til personer med nedsat psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer, der har behov for pleje eller behandling, og som på grund af disse vanskeligheder ikke kan klare sig uden støtte.

#### Særplejehjem

Ifølge servicelovens § 108 skal kommunen tilbyde ophold i boformer, der er egnet til længerevarende ophold, til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.

**Sociale viceværter** er ansat i de boligafdelinger, hvor der fx er opført skæve boliger eller startboliger. Deres arbejdsfunktion består i at løse boligsociale opgaver, som kan bestå af fx støtte til den enkelte beboer i hverdagen, løsning af praktiske opgaver, konfliktmægling mv. for at bevare relationerne beboerne imellem samt brobygning til fx det kommunale system.

Socialministeriet har oplyst, at handleplaner er et vigtigt redskab til at sikre, at hjemløse får en målrettet, sammenhængende, helhedsorienteret og koordineret indsats for at blive hjulpet ud af hjemløsheden. Socialministeriet bemærker dog, at handleplaner eller et tilbud om udarbejdelse af en handleplan ikke i sig selv er udtryk for, om borgeren modtager en målrettet, sammenhængende, helhedsorienteret og koordineret indsats.

14. Kommunerne skal tilbyde midlertidigt ophold på forsorgshjem til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp. Vi vurderer, om kommunerne yder en tilfredsstillende indsats, så opholdene på forsorgshjem ikke bliver langvarige. Langvarige ophold på forsorgshjem kan være en indikator for, at hjemløse ikke får den hjælp, de har behov for til at komme videre til mere permanente løsninger, eller at løsningerne ikke er tilgængelige. Vi er opmærksomme på, at hjemløse er en meget differentieret målgruppe, der har forskellige og ofte meget komplekse problemer og derfor forskellige behov for støtte. Hjemløse vil derfor opholde sig på forsorgshjem i forskelligt omfang.

Socialministeriet har oplyst, at opholdstiden på et forsorgshjem ikke må få karakter af en permanent situation, og at det skal sikres, at opholdet fortsat er det rette tilbud til at støtte borgeren i at komme ud af hjemløsheden og forbedre den samlede livssituation. Nedbringelse af opholdstiderne har derfor også været en af de 4 målsætninger i arbejdet med Hjemløsestrategien.

15. Vi har i undersøgelsen særligt fokus på unge hjemløse. Det fremgår af vejledningen til serviceloven, at unge hjemløse under 24 år som udgangspunkt ikke bør opholde sig på forsorgshjem, men tilbydes andre tilbud efter lov om social service eller anden lovgivning. Derfor undersøger vi, om kommunerne har etableret særlige tilbud til unge hjemløse som alternativ til ophold på almindelige forsorgshjem.

16. Vi vurderer desuden, om Socialministeriet og Boligministeriet understøtter kommunernes indsats ud fra de respektive ministeriers ressortansvar.

Socialministeriet skal føre tilsyn med og holde sig orienteret om, hvordan den sociale lovgivning bliver administreret i kommunerne. Vi undersøger i den forbindelse bl.a. en række takster for ophold på forsorgshjem og vurderer, om ministeriet er bekendt med, hvorfor udgifterne på området stiger.

Boligministeriet har til opgave at holde sig orienteret om, hvordan boliglovgivningen bliver administreret i kommunerne, herunder om kommunerne sikrer, at der er et tilstrækkeligt antal boliger til de svagest stillede borgere.

### Metode

17. Undersøgelsen bygger på interviews med og skriftligt materiale fra Socialministeriet og Boligministeriet samt besøg, interviews og gennemgang af personsager i kommuner med og uden forsorgshjem. De 5 kommuner, der indgår i undersøgelsen, er: Esbjerg, Hvidovre, København, Aalborg og Aarhus. Derudover har vi besøgt og gennemført interviews med 8 forsorgshjem i 4 af de udvalgte kommuner.

18. Vi har interviewet de 5 kommuners ansvarlige på hjemløseområdet og gennemgået 49 kommunale sager om hjemløse, der har haft ophold på forsorgshjem i løbet af 2013. Unge hjemløse er et særligt fokus for undersøgelsen, og 24 ud af de 49 sager er unge hjemløses sager. Vi har desuden indhentet opholdsstatistik fra Ankestyrelsen for de 49 sager, hvor nogle af dem går tilbage til 1999.

Vi har derudover udtaget en stikprøve på 20 forsorgshjems takster mv. De kommuner, forsorgshjemmene ligger i, er blevet bedt om at fremlægge dokumentation for taksterne og revisionspåtegning for forsorgshjemmene.

Vi har i gennemgangen af stikprøven haft fokus på, om taksterne er sammenlignelige, og om der foreligger revisionspåtegninger på takstfastsættelsen. Bilag 1 giver en uddybende metodebeskrivelse.

19. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 1.

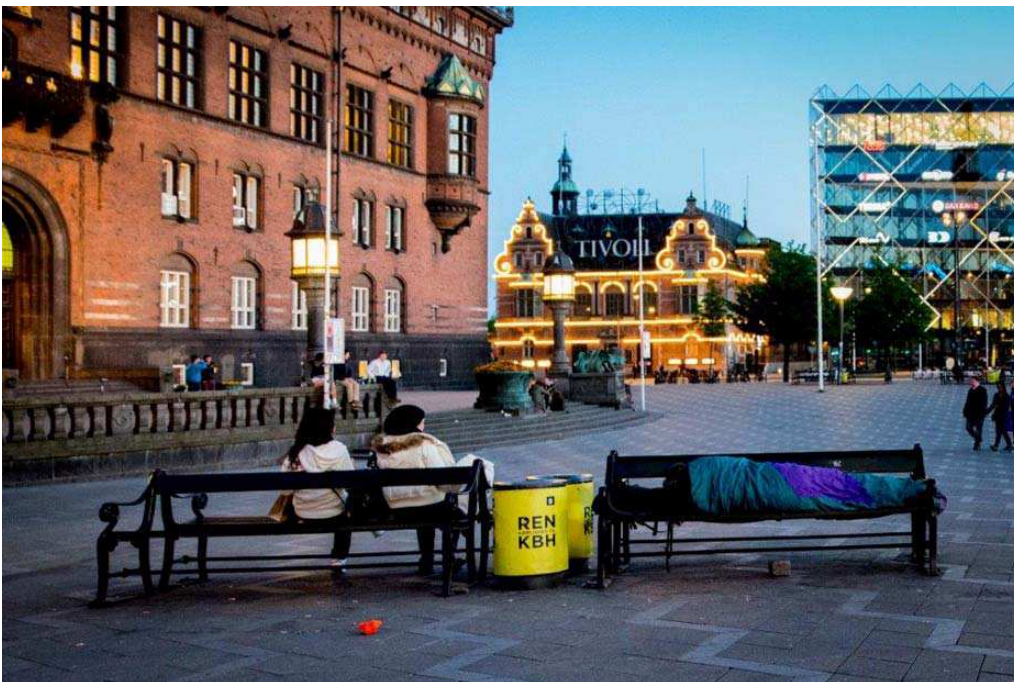
#### BOKS 1. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

#### Afgrænsning

20. I undersøgelsen af kommunernes indsats er målgruppen af hjemløse afgrænset til at være hjemløse, der opholder eller har opholdt sig på forsorgshjem, da det er kommunernes udgifter til disse ophold og efterforsorg, som staten yder refusion til.

Vi har fokuseret på kommunernes indsats over for hjemløse. Vi har ikke undersøgt den konkrete indsats eller kvalitet, som forsorgshjemene yder. Indsatsen på landets forsorgshjem er en del af kommunernes samlede tilbud til hjemløse og omfatter mere end blot et midlertidigt tilbud om et sted at overnatte. Kommunernes forskellige opsøgende indsatser i forhold til fx gadehjemløse og efterforsorgsindsatser indgår ikke i undersøgelsen. Derudover indgår kommunernes indsats over for udenlandske hjemløse heller ikke i undersøgelsen.



En hjemløs sover på Rådhuspladsen i København.

Foto: Fonden projekt UDEFOR.

Målgruppen for Socialministeriets og Boligministeriets indsats omfatter alle hjemløse, idet ministerierne bør understøtte kommunerne i deres indsats, uanset om de hjemløse opholder sig på forsorgshjem eller ej.

21. Undersøgelsen afgrænser sig fra andre ministerområder, som kan have relevans for området, fx Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse. Hjemløsestrategien indgår i undersøgelsen, i det omfang vi har fundet det relevant i forhold til at vurdere den generelle indsats over for hjemløshed. Rigsrevisionen har ikke revideret strategiens økonomi, effekt eller styring.

22. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

## 2. Kommunernes indsats over for hjemløse

Rigsrevisionens undersøgelse af 5 kommuner har vist, at kommunerne ikke i tilstrækkelig grad giver hjemløse en helhedsorienteret og sammenhængende hjælp med henblik på at komme ud af hjemløsheden.

Rigsrevisionen har gennemgået 49 sager i kommunerne. Sagerne vedrører borgernes hjemløshed og ophold på forsorgshjem. Gennemgangen har vist, at de hjemløse i flere tilfælde har lange ophold på forsorgshjem. 13 hjemløse har haft ophold, der varer i mere end 1 år, og 1 hjemløs har i alt haft overnatninger svarende til ca. 11 år i perioden 1999-2013. Serviceloven fastlægger, at hjemløses ophold på forsorgshjem skal være af midlertidig karakter. Rigsrevisionen finder, at flere af opholdene ikke kan betegnes som midlertidige.

Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at kommunerne ikke har etableret et tilstrækkeligt antal alternativer til forsorgshjem, hvor unge hjemløse kan opholde sig midlertidigt. Undersøgelsen har vist, at unge i alt for stort omfang bor på almindelige forsorgshjem, og at opholdene er langvarige. Det fremgår af vejledningen til serviceloven, at unge hjemløse under 24 år helst ikke skal opholde sig på forsorgshjem. Rigsrevisionen finder, at kommunerne bør have et større fokus på at mindske opholdenes længde og tilbyde alternativer til ophold på forsorgshjem.

Hjemløse har ofte komplekse problemer og har typisk brug for hjælp flere steder fra, fx fra socialforvaltning, beskæftigelsesforvaltning, misbrugscenter, sundhedsvæsen og eventuelt fra en boligformidlingsenhed. Hjemløse har desuden generelt svært ved at gøre brug af det offentlige system. Handleplaner efter servicelovens § 141 skal gøre det lettere for hjemløse at få den rette hjælp, men kommunerne har kun tilbudt 15 ud af de 49 hjemløse at få udarbejdet en handleplan, og kun i 5 tilfælde er handleplanen blevet udarbejdet. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at kommunerne ikke tilbyder og udarbejder handleplaner efter servicelovens § 141.

### 2.1. Kommunernes brug af forsorgshjem

23. Vi har undersøgt, hvilke forsorgshjemstilbud til hjemløse de 5 kommuner råder over, herunder om kommunerne har oprettet særlige tilbud til unge hjemløse som alternativ til forsorgshjem.

24. Det er kommunerne, der i medfør af serviceloven skal tilbyde hjemløse midlertidigt ophold på forsorgshjem. Kommunerne skal samtidig sørge for, at der er det nødvendige antal pladser på forsorgshjem til brug for hjemløse, jf. servicelovens § 4. Forpligtelsen kan kommunerne dog opfylde ved at henvise til, at der andre steder i landet er pladser, som borgerne kan benytte.



Ifølge Ankestyrelsen var der 2.180 pladser i 2013 fordelt på 73 forsorgshjem, der blev benyttet af 6.122 borgere. Omkring halvdelen af forsorgshjemmene drives af en kommune eller region, mens den anden halvdel er selvejende og private forsorgshjem, der kan drives efter overenskomst eller aftale med kommune eller region. Tabel 2 viser udviklingen i antallet af pladser på forsorgshjem og udviklingen i antallet af hjemløse ifølge SFI's kortlægning af hjemløsheden.

**Tabel 2. Hjemløse og pladser på forsorgshjem på landsplan (Antal)**

	2009	2011	2013
Pladser på forsorgshjem	2.101	2.100	2.180
Talte hjemløse i uge 6	4.998	5.290	5.820

Kilde: SFI og Ankestyrelsen.

Det fremgår af tabel 2, at der har været en stigning i antallet af hjemløse, mens der ikke har været en tilsvarende stigning i antallet af pladser på forsorgshjem.

Det er ikke alle hjemløse, der benytter forsorgshjemmene, jf. boks 2.

#### BOKS 2. HJEMLØSES OPHOLDSSTEDER

I forbindelse med at SFI opgør antallet af hjemløse hvert 2. år, kortlægger de, hvor de hjemløse opholder sig. I 2013 talte SFI 5.820 hjemløse. Heraf opholdt 595 personer sig på gaden, 349 overnattede i varmestuer, 2.015 på forsorgshjem, 70 på hoteller og vandrehjem, og 1.653 overnattede midlertidigt hos familie og venner. 211 befandt sig i et midlertidigt udslusningstilbud, 64 skulle løslades fra fængsler, og 119 skulle udskrives fra hospitaler eller behandlingssteder inden for den næste måned, uden at der var en boligløsning. 370 personer er opgjort i kategorien "andet", der bl.a. dækker over personer, som overnatter i campingvogne og kolonihavehuse. For 374 hjemløse har SFI ikke oplysninger om opholdssteder.

I SFI's seneste kortlægning opholdt 35 % af de talte hjemløse på forsorgshjem. Det er ikke forventeligt, at der skal være en én-til-én-sammenhæng mellem antallet af hjemløse og antallet af pladser på landets forsorgshjem.

Forsorgshjemmene er landsdækkende tilbud, mens det er kommunerne, der skal vurdere, om antallet af pladser på forsorgshjem modsvarer behovet.

Kommunerne i Rigsrevisionens undersøgelse har oplyst, at det er vanskeligt at estimere behovet for pladser. Kommunerne foretager vurderingen af pladsbehovet i dialog med forsorgshjemmene ud fra bl.a. belægningsstatistikker og opgørelser af antallet af hjemløse i kommunen fra SFI og/eller oplysninger fra fx gadeplansmedarbejdere.



*Forsorgshjemmet Sundholm har etableret et udendørsrum til brug for de hjemløse, der ikke ønsker at opholde sig indendørs. Rummet bliver også brugt i dagtimerne, når natcaféen i tilknytning til forsorgshjemmet er lukket.*

Foto: Københavns Kommune.

25. Kommunerne kan etablere eller anvende selvejende/private akuttilbud i form af natcaféer eller væresteder med nødovertatning som supplement og alternativ til forsorgshjemspladser. Formålet med akuttilbuddene er at give hjemløse et sted at være i nattetimerne, når der ikke er plads på forsorgshjemmene, eller når en hjemløs ikke ønsker at tage ophold på et forsorgshjem. På flere af akuttilbuddene er det muligt at være anonym. Akuttilbuddene skal have en organisatorisk eller strukturel tilknytning til et forsorgshjem for at være omfattet af adgangen til statsrefusion. Ifølge SFI's kortlægning var der 349 hjemløse, der tog ophold på et akuttilbud (natvarmestue) i 2013, svarende til 6 % af de hjemløse.

Tabel 3 viser, hvor mange pladser på henholdsvis forsorgshjem og natcaféer der er i de 5 kommuner, og hvor mange hjemløse SFI har talt i de 5 kommuner i 2013.

**Tabel 3. Forsorgshjem og pladser i de 5 kommuner i 2013 (Antal)**

	Esbjerg	Hvidovre	København	Aalborg	Aarhus
Forsorgshjem	4	0	13	2	4
Pladser på forsorgshjem	78	0	540	107	156
Pladser på natcaféer	0	0	120	Ikke fast antal	7
Talte hjemløse i uge 6	144	145	1.581	259	617

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra de 5 kommuner og SFI's hjemløsetælling for 2013.

Det fremgår af tabel 3, at Københavns Kommune har langt det største antal pladser på både forsorgshjem og natcaféer, henholdsvis 540 og 120 pladser. Aarhus har 156 forsorgshjemspladser og 7 natcafépladser. Det fremgår også, at Hvidovre Kommune ikke har etableret forsorgshjemspladser eller natcafépladser, så borgerne må benytte andre kommuners pladser eller det regionale forsorgshjem, der ligger inden for kommunegrænsen.

#### Unge hjemløse

26. Vi har undersøgt, om kommunerne har oprettet særlige tilbud til unge hjemløse som alternativ til forsorgshjem.

27. Hver 5. hjemløs i Danmark er ifølge SFI's kortlægning fra 2013 mellem 18 og 24 år.

Ankestyrelsens statistik over ophold på forsorgshjem viser, at antallet af unge, der overnatter på forsorgshjem, er stigende. 14 % af de hjemløse, der overnattede på forsorgshjem i 2013, var mellem 18 og 24 år. Det svarer til 855 unge.

28. Tabel 4 viser antallet af unge hjemløse i 2013 i de 5 kommuner i undersøgelsen og i hele landet sammenholdt med antallet af pladser på forsorgshjem, der er særligt rettet mod unge hjemløse.

**Tabel 4. Unge hjemløse og ungepladser i de 5 kommuner og i hele landet i 2013 (Antal)**

	Esbjerg	Hvidovre	København	Aalborg	Aarhus	Hele landet
Hjemløse mellem 18 og 24 år	50	36	225	38	148	1.138
Kommunens pladser på forsorgshjem specifikt rettet mod unge	25	0	53	5	12	294 <sup>1)</sup>
Kapacitet i %	50	0	24	13	8	26

<sup>1)</sup> Antallet er angiveligt noget højere, da tilbud, der ikke er opført under § 110 i serviceloven, ikke opgøres af Ankestyrelsen. Fx er der 12 pladser i Aarhus og de 5 pladser i Aalborg ikke med i det samlede antal, der er opgjort af Ankestyrelsen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SFI, Ankestyrelsen og de 5 kommuner.

Det fremgår af tabel 4, at der på landsplan var 294 pladser på forsorgshjem særligt rettet mod unge, mens SFI har opgjort, at der var 1.138 unge hjemløse i 2013. Det svarer til, at ca. 26 % af de unge hjemløse ville kunne opholde sig på en ungeplads.

29. Nogle kommuner har oprettet tilbud til unge hjemløse under andre paragraffer i service-loven, hvilket medfører, at de ikke er talt med i Ankestyrelsens statistik. Det gælder fx Aarhus Kommunes tilbud til unge hjemløse i Grønnegade, jf. boks 3.

### **BOKS 3. GRØNNEGADE I AARHUS KOMMUNE**

Grønnegade er et opgangsfællesskab, hvor unge hjemløse kan bo midlertidigt i en lille lejlighed, enten alene eller med en bofælle. Tilbuddet er henvendt til hjemløse fra Aarhus Kommune i alderen 18-30 år. De unge har typisk komplekse problemer, behov for mangeartede indsatser og brug for støtte til at skabe overblik og sammenhæng i de sociale og behandlingsmæssige indsatser. De unge bliver tildelt en casemanager, som kan påbegynde en indsats, allerede inden den unge har fået tilbudt en plads, og som kan følge den unge, når han/hun flytter i egen lejlighed. Indsatsen i Aarhus Kommune adskiller sig ved at være et visiteret tilbud, idet kommunen har erfaret, at det ikke er alle unge hjemløse, der kan bo i opgangsfællesskabet, hvis det skal kunne fungere hensigtsmæssigt. De unge må fx ikke være for belastede af misbrug eller kriminalitet. Der er tale om et § 110-lignende tilbud, hvor ledelsen foretager visitationen.

*En casemanager er en koordinator, der skaber overblik over de indsatser, som borgeren skal have. Casemanageren skal være tovholder på indsatserne, men skal samtidig sørge for at inddrage borgeren i processen.*

Hvidovre Kommune har ikke selv et tilbud til unge hjemløse i kommunen, men samarbejder med Kofoeds Skole. Aalborg Kommune har heller ikke et specifikt tilbud til unge hjemløse, men har som nødløsning valgt at benytte et antal udslningslejligheder i tilknytning til forsorgshjemmet Svenstrupgaard til de unge hjemløse for på den måde at undgå, at de unge opholder sig på de almindelige forsorgshjem i byen.

Esbjerg, Københavns og Aarhus Kommuner har etableret tilbud, som er specifikt rettet mod unge hjemløse, og som skal erstatte ophold på almindelige forsorgshjem, jf. eksemplet i boks 4.

### **BOKS 4. SKJOLDBO I ESBJERG KOMMUNE**

Målgruppen for et ophold på forsorgshjemmet Skjoldbo er unge hjemløse uden alt for massive misbrug og/eller svære psykiatriske diagnoser. Der kan bo 25 unge på forsorgshjemmet. De unge bor i 15 små private rækkehuse, der ligger omkring et fælleshus, eller i et par fælles lejligheder sammen med 1-2 andre unge hjemløse i et tilstødende boligområde. Alle unge hjemløse har en fast kontaktperson på forsorgshjemmet. Skjoldbo stiller krav til den unge om, at et eventuelt misbrug skal stoppe, og samarbejder tæt med misbrugscentret i kommunen.

Esbjerg Kommune oplyser, at Skjoldbo arbejder efter casemanagermetoden for de unge, og at kommunen stiller krav om, at forsorgshjemmet anvender en af Hjemløsestrategiens metoder som efterforsorg.

Københavns Kommune har ét forsorgshjem, der er målrettet unge hjemløse, jf. boks 5.

#### **BOKS 5. RÅDMANDSGADE 60 I KØBENHAVNS KOMMUNE (RG60)**

RG60 har 20 pladser på forsorgshjemmet i form af enkelt-, dobbelt- og tremandsværelser. Derudover er der en sovesal med 10 akutpladser. På sovesalen kan unge hjemløse få en seng og en skærm, som danner ramme om privatlivet. Der er ikke faciliteter til at opbevare de unges ejendele.

Generelt bærer forsorgshjemmet præg af, at huset er af ældre dato. Der er fx fælles bade og køkkener.

Målgruppen er en særlig udsat gruppe blandt de unge hjemløse i alderen 18-30 år. De har ofte dobbeltdiagnoser og er misbrugere. Målgruppen har derfor i særlig grad behov for en række sammenhængende indsatser i forhold til misbrugsbehandling mv. De unge har en fast kontaktperson blandt personalet på forsorgshjemmet, men der er ikke fremskudt rådgivning om misbrugsbehandling på stedet, og der er heller ikke resurser til at ledsage den unge hjemløse til misbrugsbehandling.

Københavns Kommune har derudover 6 akutpladser på KFUM's Kollegium, der er et almindeligt forsorgshjem, og 17 lejligheder på forsorgshjemmet i Hillerødgade, der er målrettet unge hjemløse.

30. Vores gennemgang af 24 sager vedrørende unge hjemløse viser, at de unge tilsammen har haft 72 ophold, hvoraf 21 har været på forsorgshjem for unge. Langt de fleste (70 %) af de unges ophold har således været på almindelige forsorgshjem.

#### **Resultat**

31. Undersøgelsen viser, at de 5 kommuner råder over forskellige forsorgshjemstilbud til hjemløse. En enkelt af de 5 kommuner har ikke selv et forsorgshjem, men henviser til andre kommunale eller regionale tilbud. 3 kommuner har ud over almindelige forsorgshjem pladser på natcaféer.

Rigsrevisionen konstaterer, at antallet af pladser på forsorgshjem ikke er steget i samme omfang som antallet af hjemløse. Undersøgelsen viser, at det kan være vanskeligt for kommunerne at estimere behovet for pladser på forsorgshjem, bl.a. fordi det er svært at forudsige udviklingen i antallet af hjemløse, og fordi forsorgshjem er et landsdækkende tilbud.

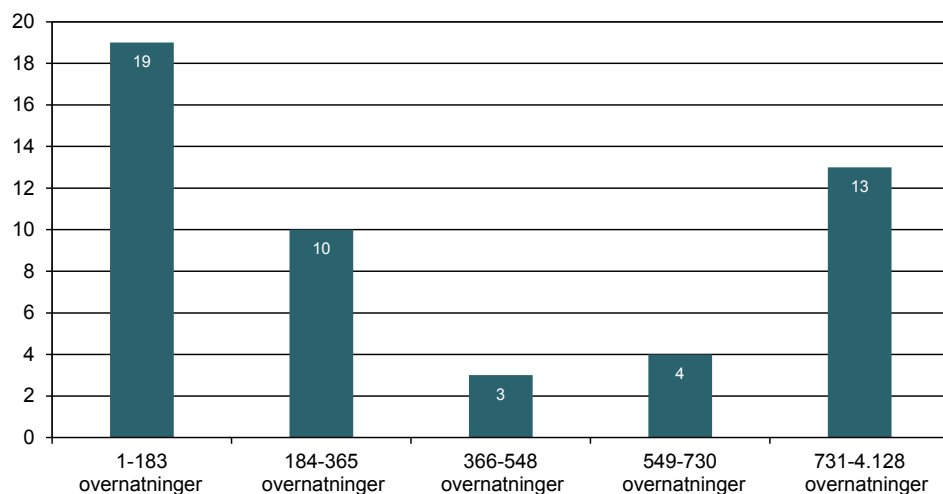
Undersøgelsen viser videre, at kommunerne har fokus på, at unge hjemløse ikke bør opholde sig på almindelige forsorgshjem. 4 ud af 5 kommuner i undersøgelsen har særlige tilbud til unge hjemløse som alternativ til almindelige forsorgshjem. Undersøgelsen viser samtidig, at der ikke er et tilstrækkeligt antal særlige pladser til unge hjemløse.

### **2.2. Hjemløses opholdslængde på forsorgshjem**

32. Vi har undersøgt, hvor længe de 49 hjemløse har opholdt sig på forsorgshjem. Derudover har vi særskilt undersøgt, hvor længe de unge hjemløse opholder sig på forsorgshjem.

33. Ankestyrelsen har foretaget en særkørsel for Rigsrevisionen, hvor de 49 hjemløses opholdstid på forsorgshjem i perioden 1999-2013 fremgår. Data fra Ankestyrelsen viser, at de 49 hjemløse har overnattet på forsorgshjem mellem 7 og 4.128 døgn i perioden. Figur 2 viser det samlede antal overnatninger, de 49 hjemløse har haft i perioden.

**Figur 2. Samlede antal overnatninger i perioden 1999-2013 (Antal hjemløse)**

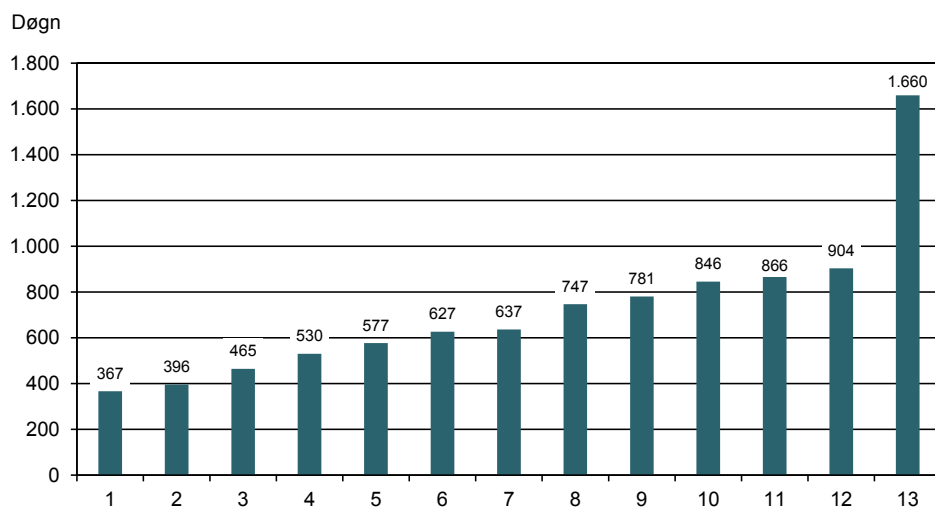


Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Ankestyrelsen.

Det fremgår af figur 2, at 20 hjemløse har haft mere end 365 overnatninger på forsorgshjem, svarende til mere end 1 år, i perioden 1999-2013. 13 hjemløse har haft mere end 731 overnatninger, svarende til mere end 2 år, og 1 hjemløs har haft 4.128 overnatninger – hvilket sammenlagt er mere end 11 år – på forsorgshjem i løbet af perioden. Der er ikke nødvendigvis tale om et sammenhængende forløb, men om det sammenlagte antal overnatninger, de 49 hjemløse har haft i hele perioden.

34. Figur 3 viser, at 13 ud af de 49 hjemløse har haft ophold på mere end 365 døgn i et sammenhængende forløb.

**Figur 3. De 13 hjemløse med sammenhængende ophold på mere end 365 døgn (hver søjle repræsenterer en hjemløs)**



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Ankestyrelsen.

Det fremgår af figur 3, at det længste sammenhængende ophold, som en af de 13 hjemløse har haft, er på 1.660 døgn, svarende til ca. 4½ år.

Det er ikke defineret i serviceloven, hvad midlertidigt ophold betyder. Rigsrevisionen konstaterer, at en relativt stor andel (26,5 %) af de hjemløse i Rigsrevisionens stikprøve har et sammenhængende ophold på over 365 døgn.

#### **Servicelovens § 107**

*Kommunalbestyrelsen kan tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for det.*

#### **Servicelovens § 108**

*Kommunalbestyrelsen skal tilbyde ophold i boformer, der er egnede til længerevarende ophold, til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.*

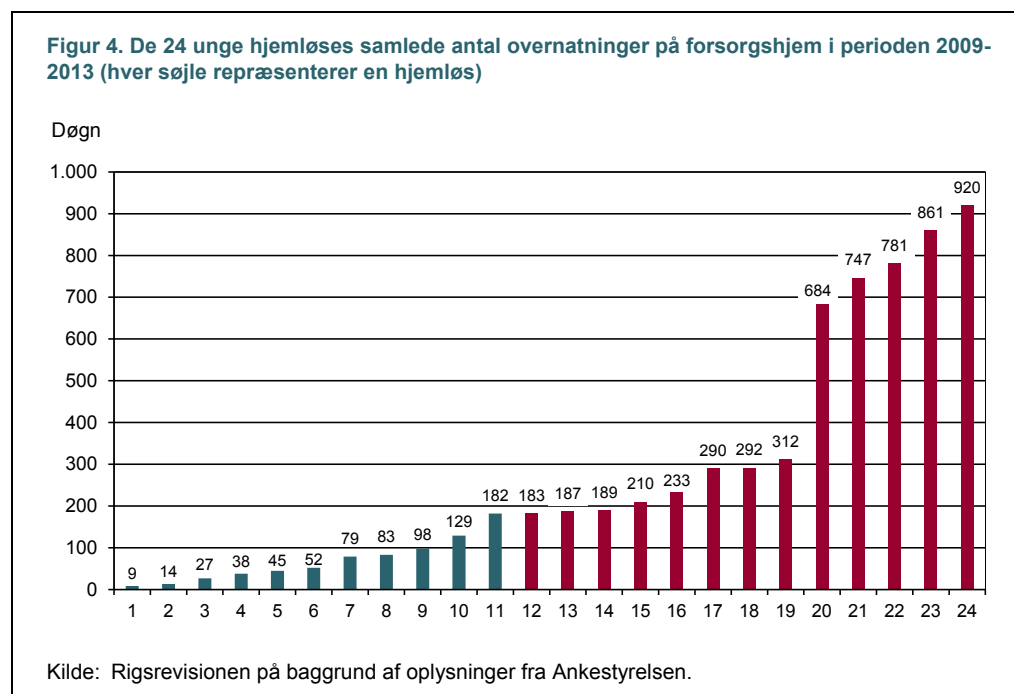
35. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er forskel på, i hvilken grad kommunerne har kendskab til årsagerne til de langvarige ophold på forsorgshjem. Københavns Kommune gennemgik i foråret 2013 alle ophold med en varighed på mere end 6 måneder, som hjemløse havde på forsorgshjem i kommunen, og kortlagde årsagerne til de lange ophold. Gennemgangen viste, at 40 % af de hjemløse med lange opholdstider ventede på at få en bolig. Hovedparten af disse ventede på at få en almen bolig, andre ventede på at få en plads i en længerevarende boform efter servicelovens § 107 eller § 108 eller i et bostøtteforløb, som de var visiteret til. Mens de hjemløse ventede på bolig eller plads i en anden boform, arbejdede forsorgshjemmene siddeløbende med de hjemløses øvrige problemer og med at gøre dem klar til at komme i egen bolig. De øvrige hjemløse med lange opholdstider havde andre kommuner som handlekommuner og/eller afventede nærmere udredning. Endelig pegede kommunens gennemgang på, at forsorgshjemmene i nogle få tilfælde var længe om at involvere andre aktører i indsatsen over for borgerne, og at det i sig selv kunne medvirke til lange opholdstider.

De øvrige 4 kommuner har ikke på samme måde kortlagt årsagerne til lange ophold på forsorgshjem, men fremhæver, at det i høj grad er ventetid på en egnet bolig, der er årsagen.

#### **Unge opholdslængde på forsorgshjem**

36. Vi har analyseret data om antallet af overnatninger på forsorgshjem for de 24 unge, der er mellem 18 og 24 år.

Figur 4 viser antallet af overnatninger for de 24 hjemløse i alderen 18-24 år i perioden 2009-2013.



Det fremgår af figur 4, at den unge hjemløse med færrest overnatninger på et forsorgshjem har overnattet 9 døgn, mens den unge med flest overnatninger har overnattet 920 døgn på forsorgshjem, jf. boks 6. Figuren viser videre, at 13 unge har mere end 182 overnatninger på forsorgshjem, svarende til mere end et halvt år. 5 af de unge har overnattet på forsorgshjem i mere end sammenlagt 365 døgn.

#### **BOKS 6. 920 DAGE PÅ FORSORGSHJEM**

En ung hjemløs har opholdt sig på forsorgshjem i samlet set 920 døgn. Borgeren er født i 1991 og har opholdt sig 2½ år på forsorgshjem siden sit 18. leveår. Et af de ophold, den unge borger har haft, har været på et forsorgshjem rettet specifikt mod unge, og opholdet varede i 846 dage. Borgeren har siden haft yderligere 2 ophold på forsorgshjem, der ikke er rettet mod unge.

#### **Resultat**

37. Undersøgelsen af de 49 hjemløses ophold på forsorgshjem viser, at 20 hjemløse i perioden 1999-2013 har overnattet på forsorgshjem i mere end 1 år. 13 hjemløse har overnattet i mere end 2 år, og 1 hjemløs har i perioden i alt haft overnatninger svarende til ca. 11 år.

Undersøgelsen viser derudover, at ca. hver 4. af de hjemløse i undersøgelsen har haft sammenhængende ophold på mere end 365 døgn.

Omkring halvdelen af de unge i undersøgelsen har sammenlagt overnattet på forsorgshjem i mere end et halvt år. I et enkelt tilfælde har en ung hjemløs sammenlagt overnattet på forsorgshjem i 920 døgn i perioden 2009-2013.

### **2.3. Kommunernes koordinering af hjælpen til hjemløse**

38. Vi har undersøgt, om kommunerne tilbyder og udarbejder handleplaner til hjemløse som grundlag for, at hjælpen bliver sammenhængende og helhedsorienteret, som det fremgår af servicelovens formål med planerne.

#### **Komplekse problemer og mange aktører**

39. Hjemløse har typisk komplekse problemer, der rækker ud over manglen på en bolig, fx problemer, der er relateret til misbrug, psykisk sygdom, vold, kriminalitet, ringe arbejdsmarkedstilknytning, manglende sociale netværk, dårlig økonomi mv., jf. boks 7.

#### **BOKS 7. HJEMLØSES PROBLEMER**

SFI har i den seneste kortlægning af hjemløshed i Danmark i 2013 givet følgende beskrivelse af de hjemløses problemer:

- Hjemløse er typisk langt fra arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet.
- Langt de fleste hjemløse modtager overførselsindkomster i form af kontanthjælp eller førtidspension. En meget lille andel (3 %) har en lønindkomst.
- Hjemløse har ofte svære sundhedsproblemer og en sporadisk kontakt med sundhedsvæsenet. Omkring halvdelen af de hjemløse har en psykisk sygdom.
- Misbruget er også højt blandt hjemløse (65 %), og omkring 1/3 har både psykiske problemer og misbrugsproblemer.



40. Der er mange forskellige aktører involveret i at hjælpe hjemløse, fordi de har så komplekse problemer. Figur 5 viser en række af de aktører, der kan være involveret i at hjælpe en hjemløs ud af hjemløshed.



En **jobplan** er en skriftlig aftale mellem ledig og jobcenter, der skal sikre, at den ledige kommer hurtigst muligt i job. Jobplanen skal bl.a. indeholde borgerens beskæftigelsesmål og planer for aktiveringstilbud.

Når en hjemløs tager ophold på et forsorgshjem, skal forsorgshjemmet udarbejde en **opholdsplan**, der fastlægger målet med opholdet. Opholdsplanen vil typisk blive udarbejdet i samarbejde med den hjemløse.

Det fremgår af figur 5, at en hjemløs kan have brug for støtte fra forskellige aktører. De mange aktører er ofte underlagt lovgivningsmæssige krav om at udarbejde planer for den hjælp, den hjemløse skal have. Planerne indeholder typisk målsætninger for hjælpen og redegør for, hvilken indsats hjælpen skal indeholde, for at målsætningerne bliver opnået. Hjemløse kan derfor opleve at have rigtig mange forskellige aktører, planer og mål at forholde sig til.

Hjemløse kan have svært ved at opretholde en regelmæssig og stabil kontakt til det offentlige system og kan derved have vanskeligt ved at bruge de almindelige offentlige tilbud uden særlig støtte. Når hjemløse samtidig har behov for hjælp fra mange forskellige aktører, er der en risiko for, at hjælpen ikke er koordineret.

## Handleplaner

41. Kommunerne har pligt til at tilbyde en handleplan til borgere med alvorlige sociale problemer, der ikke 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. Hjemløse har netop alvorlige sociale problemer og brug for støtte og efterfølgende hjælp og skal derfor have tilbudt en handleplan. Handleplanen skal bruges til:

- at klargøre målet med den sociale indsats
- at sikre en sammenhængende og helhedsorienteret indsats
- at tydeliggøre indsatsen over for alle involverede personer og forvaltningsgrene.

Handleplanen er således kommunens redskab til at sikre en koordineret hjælp fra de forskellige kommunale forvaltninger/myndigheder, forsorgshjem, behandlingssystemer mv. Handleplanen skal derfor i videst muligt omfang inddrage de øvrige planer for hjælp til den hjemløse, fx opholdsplan og jobplan.

Handleplanen skal være et redskab, som hjælper den hjemløse i forhold til de mange aktører og planer. Det er en fællesplan mellem den hjemløse og kommunen, der skal give den hjemløse indflydelse på hjælpen. Handleplanen er et tilbud, som kommunen skal give, men som den hjemløse har mulighed for at afslå.

42. Ifølge lov om retssikkerhed og administration på det sociale område er det den kommune, hvor den hjemløse sidst har haft bopæl eller sædvanligvis har opholdt sig forud for opholdet på forsorgshjemmet, der har ansvaret for at tilbyde og udarbejde en handleplan i samarbejde med den hjemløse.

Vi har i gennemgangen af de 49 sager undersøgt, om kommunerne har tilbudt og udarbejdet handleplaner til hjemløse. Tabel 5 viser resultaterne af gennemgangen.

**Tabel 5. Sager, hvor der er tilbudt og udarbejdet handleplan (Antal)**

	Esbjerg	Hvidovre	København	Aalborg	Aarhus	I alt
Tilbudt handleplan	2	2	5	4	2	<b>15</b>
Udarbejdet handleplan	0	0	1	2	2	<b>5</b>

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra kommunerne.

Det fremgår af tabel 5, at kommunerne har tilbudt 15 af de 49 hjemløse at få udarbejdet en handleplan. 6 af de hjemløse, der har fået tilbudt en handleplan, er under 24 år.

Kun 5 af de 49 hjemløse har fået udarbejdet en handleplan. Vores undersøgelse viser desuden, at der i alle 5 tilfælde er tale om unge hjemløse.

43. På landsplan vurderer SFI på baggrund af kortlægningen i 2013, at 22 % af de hjemløse har fået udarbejdet en handleplan. Det er ifølge SFI problematisk, at der ikke er udarbejdet en handleplan for flere af de hjemløse, idet handleplanen både fastlægger indsatsbehov og den samlede plan for, hvilke indsatser den hjemløse skal tilknyttes.

### **Handleplan efter servicelovens § 141, stk. 3**

Handleplanen skal angive:

- 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 m.v.

44. Kommunerne har oplyst, at der er flere årsager til, at hjemløse ikke i tilstrækkelig grad får tilbudt og udarbejdet handleplaner:

- Nogle hjemløse ønsker ikke en handleplan.
- Nogle hjemløse flytter mellem forskellige forsorgshjem og er derfor svære at nå.
- Den sociale myndighed i kommunen er ikke i alle tilfælde bekendt med, at hjemløse opholder sig på forsorgshjem, og har dermed ikke mulighed for at tilbyde en handleplan.
- Den sociale myndighed i kommunen har ikke tilstrækkelige ressourcer til at udarbejde handleplaner.

**Voksenudredningsmetoden (VUM)** er bygget op omkring faserne i sagsbehandlingen på området for udsatte voksne, dvs. sagsåbning, sagsoplysning, sagsvurdering, afgørelse, bestilling af social indsats og sagsopfølgning. En del af VUM handler om at udrede borgeren i forhold til forskellige aspekter af borgerens situation, fx økonomi, helbred mv.

45. Flere kommuner arbejder bl.a. med at implementere brugen af Voksenudredningsmetoden (VUM) i de kommunale forvaltninger og på forsorgshjemmene. VUM er udviklet til brug i sagsbehandling og til udredning af socialt udsatte borgere. Udredningen adskiller sig fra handleplanen ved at være myndighedens vurdering af borgerens situation og behov. Handleplanen er myndighedens samarbejdsredskab i forhold til borgeren. VUM kan således ikke erstatte handleplanen som koordinerende redskab.

### Mange forskellige ophold på forsorgshjem

46. Vi har konstateret, at Aarhus Kommune baserer sig på, at forsorgshjemmene vurderer, om den hjemløse har brug for hjælp ud over det, som forsorgshjemmene, om selv kan give. Dermed bliver hjælpen til den hjemløse i væsentligt omfang baseret på den udredning og opholdsplan, som forsorgshjemmene udarbejder.

Når det er forsorgshjemmenes vurdering af behovet for hjælp, der ligger til grund for den kommunale indsats, er der imidlertid en risiko for, at hjemløse, der flytter mellem forskellige forsorgshjem, ikke får en sammenhængende og målrettet hjælp.

Vores undersøgelse har vist, at 9 ud af de 49 hjemløse havde mere end 10 forskellige ophold på forsorgshjem i perioden 1999-2013. Én hjemløs havde 179 forskellige ophold. Rigsrevisionen finder, at de hjemløses mange ophold på forskellige forsorgshjem understreger vigtigheden af, at det er kommunen, der tilbyder hjemløse en handleplan og koordinerer hjælpen.

47. Vi er opmærksomme på, at kommunerne godt kan give hjemløse en hjælp, som understøtter, at borgere kommer ud af hjemløshed, uden at der er udarbejdet en handleplan. Undersøgelsen har vist, at socialforvaltninger i flere af kommunerne har øget samarbejdet med de øvrige forvaltninger eller aktører, der også har indsatser over for hjemløse, fx samarbejde med børne- og ungeforvaltninger, beskæftigelsesforvaltninger, jobcentre og forsorgshjem.

### Resultat

48. Undersøgelsen viser, at der kan være mange aktører involveret i at hjælpe den enkelte hjemløse. Hvis indsatserne ikke bliver koordineret, er der risiko for, at de forskellige aktørers indsatser ikke understøtter hinanden.

Undersøgelsen viser, at kommunerne i undersøgelsen ikke i tilstrækkeligt omfang tilbyder og udarbejder handleplaner til de hjemløse, der opholder sig på et forsorgshjem. 15 ud af de 49 hjemløse har fået tilbudt en handleplan, mens det kun er 5, der har fået den udarbejdet. Dermed får de hjemløse ikke i tilstrækkeligt omfang tilbud om en koordineret og helhedsorienteret indsats.

Nogle kommuner har dog på trods af manglende handleplaner bestræbt sig på at koordinere hjælpen til de hjemløse mellem de kommunale forvaltninger og forsorgshjemmene.

### 3. Socialministeriets indsats over for hjemløse

Rigsrevisionen finder, at Socialministeriet kun delvist har understøttet kommunernes indsats over for hjemløse.

Socialministeriet har igennem længere tid haft kendskab til en stigning i antallet af hjemløse og viden om, at opholdstiden på forsorgshjemmene er steget. Ministeriet har samtidig haft kendskab til, at især unge hjemløse opholder sig lang tid på forsorgshjem. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet ikke har søgt årsagerne hertil nærmere belyst.

Ophold på forsorgshjem er tænkt som et midlertidigt tilbud til hjemløse. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at nogle hjemløse har meget lange ophold på forsorgshjem. Rigsrevisionen anbefaler, at Socialministeriet tager stilling til, hvad der kan betegnes som et midlertidigt ophold.

Socialministeriet har siden 2007 haft kendskab til, at kommunerne ikke tilbyder hjemløse en handleplan og dermed ikke efterlever serviceloven. SFI's kortlægninger af hjemløshed viser, at det i 2007 kun var 15 %, der fik udarbejdet en handleplan, mens tallet var steget til 22 % i 2013. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at ministeriet – trods drøftelser med kommunerne om vigtigheden af handleplanerne – fortsat ikke har taget tilstrækkelige initiativer til at sikre, at kommunerne efterlever serviceloven.

Undersøgelsen har vist, at statens refusion af kommunernes udgifter til forsorgshjem er steget med ca. 50 % de seneste 5 år. Samtidig er der fra forskellige puljer tilført yderligere midler til indsatsen over for hjemløse, herunder midler til Hjemløsestrategien.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Socialministeriet med Hjemløsestrategien har udvidet viden om, hvilke indsatser der kan have en god virkning, og at ministeriet vil følge op på effekterne af strategien. Rigsrevisionen finder dog også, at ministeriet bør vurdere, om de metoder, der er anvendt i strategien, på længere sigt har den effekt, at borgerne fastholder deres bolig. Endelig finder Rigsrevisionen, at ministeriet fremadrettet bør have fokus på at forebygge hjemløshed.

### 3.1. Socialministeriets viden om hjemløse og deres problemer

49. Vi har undersøgt, om Socialministeriet indsamler og videreformidler viden om, hvilke indsatser der virker over for hjemløse.

50. De 2 vigtigste kilder til Socialministeriets systematiske viden på hjemløseområdet er SFI's kortlægning af hjemløshed i Danmark og Ankestyrelsens årlige statistik: Brugere af botilbud efter servicelovens § 110.

SFI opgør i de 2-årige kortlægninger af hjemløsheden i Danmark antallet af hjemløse og deres problemer. SFI har også opgjort, om kommunerne tilbyder og udarbejder handleplaner i forbindelse med kortlægningerne. I 2007 konstaterede SFI, at 15 % af de hjemløse havde fået udarbejdet en handleplan. Tallet er i 2013 steget til 22 %. Det fremgår endvidere i forbindelse med en afrapportering fra Hjemløsestrategien i 2012, at kommunerne i alt for få tilfælde udarbejder de handleplaner, de er forpligtet til ifølge serviceloven.

Socialministeriet har derfor siden 2007 haft kendskab til, at kommunerne kun i begrænset omfang udarbejder handleplaner til hjemløse og dermed ikke efterlever serviceloven.

Socialministeriet har i høringen af beretningen oplyst, at det gentagne gange er blevet understreget fra ministerens og ministeriets side, at for få borgere har en handleplan og/eller har fået tilbud om at få udarbejdet en handleplan, og at kommunerne skal styrke denne indsats.

51. Ankestyrelsen udgiver årligt en statistik over brugen af landets forsorgshjem. Statistikken giver Socialministeriet viden om antallet af forsorgshjem på landsplan, antallet af hjemløse, der benytter forsorgshjemmene, antallet af ophold, længden af opholdene og forsorgshjemmenes belægningsprocenter. Ankestyrelsens seneste årsstatistik fra 2013 viser, at opholdstiden på forsorgshjem er steget. I 2013 var længden af det gennemsnitlige samlede ophold pr. hjemløs på 111 døgn. 36 % af de hjemløse, der benyttede forsorgshjemmene, havde sammenlagt ophold i 120 døgn eller derover. 3 % af de hjemløse opholdt sig på forsorgshjem hele året.

52. Socialministeriet har således viden fra Ankestyrelsens statistik om, at hjemløse opholder sig længere tid på forsorgshjem. De lange opholdstider indikerer, at servicelovens intention om, at ophold skal være midlertidige, ikke altid overholdes.

Ministeriet bemærker, at udviklingen i opholdstiderne på landets forsorgshjem har været en væsentlig del af afsættet for en analyse, som regeringen og KL har igangsat i regi af forhandlingerne i juni 2013 om kommunernes økonomi for 2014. Undersøgelsen har ifølge ministeriet fokus på at styrke kommunernes muligheder for at sikre en sammenhængende og rehabiliterende indsats for borgere med ophold på forsorgshjem. Analysen foreligger endnu ikke i endelig form.

53. Vores undersøgelse viser, at Socialministeriet via Ankestyrelsens statistik har viden om de unges ophold og opholdstid på forsorgshjem. Socialministeriet har dog ikke viden om, hvilke forsorgshjem de unge benytter, på trods af at denne viden er tilgængelig i Ankestyrelsen.

Ministeriet bemærker, at der med aftalen om satspuljen for 2014 og med aftalen om finansloven for 2014 er sat eksplicit fokus på at styrke den tidlige og målrettede indsats til unge hjemløse, og at der ligeledes er sat fokus på at styrke den forebyggende indsats til unge med risiko for at blive hjemløse. I satspuljen er der afsat 60,6 mio. kr. til at målrette denne indsats på baggrund af erfaringerne fra Hjemløsestrategien. Herunder er der afsat midler til at sikre, at der i kommunerne er den rette organisering og det rette samarbejde omkring disse unge.

*Hjemløsestrategien blev iværksat i forlængelse af satspuljeforhandlingerne i 2008. Programmet er gennemført i perioden 2009-2013 med en samlet økonomisk ramme på 499,6 mio. kr.*

54. Socialministeriet har ud over den viden, som SFI's kortlægning af hjemløse og Ankestyrelsens årsstatistik bidrager med, også indsamlet viden om indsatsen over for hjemløse gennem arbejdet med Hjemløsestrategien. Formålet med Hjemløsestrategien var at afprøve og dokumentere en række nye metoder i arbejdet med hjemløse for på sigt at nedbringe antallet af hjemløse i Danmark. Metoderne, der er baseret på Housing First-tilgangen, har i udlandet vist evidens for at kunne fastholde tidligere hjemløse i egen bolig.

Der var 17 kommuner (8 såkaldte aftalekommuner og 9 bostøttekommuner) involveret i strategien. De 8 aftalekommuner var Albertslund, Esbjerg, Frederiksberg, Høje-Taastrup, København, Odense, Randers og Aarhus. Aftalekommunerne samarbejdede med Socialministeriet om at udmønte Hjemløsestrategien i konkrete indsatser over for hjemløse. Ministeriet gav bl.a. støtte til opførelse eller ombygning af boliger til hjemløse, til at styrke de socialpædagogiske indsatser, til koordinering og bostøtte samt til opsøgende og kontaktskabende indsatser i kommunerne. Samlet har de 17 kommuner fået tildelt i alt ca. 410 mio. kr. til arbejdet med udmøntningen af Hjemløsestrategien. Nogle af midlerne er imidlertid blevet tilbagebetalt, da kommunerne ikke anvendte alle de tildelte midler. Ministeriet har oplyst, at der samlet er anvendt 385 mio. kr. De 8 aftalekommuner opstillede lokale mål, der var knyttet til Hjemløsestrategiens overordnede målsætninger, jf. boks 8.

#### BOKS 8. MÅL I HJEMLØSESTRATEGIEN

Hjemløsestrategiens 4 overordnede målsætninger:

- Ingen borgere skal leve et liv på gaden.
- Unge bør som udgangspunkt ikke opholde sig på et forsorgshjem, men tilbydes andre løsninger efter serviceloven eller lov om almene boliger.
- Ophold på forsorgshjem bør ikke vare mere end 3-4 måneder for borgere, der er parate til at flytte i en bolig med den fornødne støtte.
- Løsladelse fra fængsel eller udskrivning fra sygehus eller behandlingstilbud bør forudsætte, at der er en løsning på boligsituationen.

55. Hjemløsestrategiens mål skulle nås, dels ved at opføre boliger, dels ved at styrke meto-  
dearbejdet med hjemløse gennem afprøvning af konkrete metoder. Kommunerne kunne selv vælge, hvilke af metoderne og målsætningerne de ville arbejde med, og hvordan de ville organisere indsatserne, herunder om indsatserne skulle være forankret på forsorgshjem eller i en kommunal enhed/forvaltning.

Hjemløsestrategien har især haft fokus på den del af hjemløseindsatsen, der vedrører overgangen fra forsorgshjem til egen bolig, og har kun i meget begrænset udstrækning haft fokus på forebyggelse og på at mindske tilgang til hjemløshed. Strategien har heller ikke generelt haft fokus på at styrke indsatsen på forsorgshjemmene. Nogle af bostøtteindsatserne har dog været forankret hos forsorgshjemmene, og der har også i nogen grad været arbejdet med at løfte kvaliteten af den udredning, der foregår på forsorgshjemmene.

56. Når overgangen fra forsorgshjem til egen bolig har været central i strategien, hænger det sammen med, at metoderne i strategien som nævnt tager udgangspunkt i Housing First-princippet, hvor der tidligt etableres en permanent boligløsning for borgeren, samtidig med at borgeren får den individuelle sociale bostøtte, der er nødvendig. Metoderne går alle ud på at give borgeren en koordineret og helhedsorienteret indsats gennem bostøtte i forskelligt omfang og af forskellig varighed. Formålet med bostøtten er både at støtte borgeren socialt og praktisk i hverdagen og at være tovholder for borgerens brug af eksisterende sociale og behandlingsmæssige indsatser. Den mest omfattende metode går ud på, at de mange forskellige indsatser, som borgeren har brug for, ydes i hjemmet af et tværfagligt team af medarbejdere.

*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.*

*De 9 bostøttekommuner arbejdede med 2 af de 3 bostøtte-metoder. Kommunerne startede arbejdet med indsatserne i sommeren 2010. Kommunerne er Guldborgsund, Herning, Horsens, Hvidovre, Næstved, Svendborg, Varde, Viborg og Aalborg.*

#### **Forankring og udbredelse af Hjæmløsestrategien**

Der udmeldes en 2-årig pulje på 9,2 mio. kr. fra 2014 til 2015, som kan søges af de 17 kommuner, der deltog i Hjæmløsestrategien, og af de 23 nye kommuner, der har en relativ stor andel af hjemløse borgere. Midlerne skal anvendes til at understøtte forankringen og udbredelsen af resultater og erfaringer fra Hjæmløsestrategien både i de 17 erfarne kommuner og i de 23 nye kommuner.

**SAND – De hjemløses landsorganisation** er en interesseorganisation for nuværende og tidligere hjemløse, der arbejder for at afskaffe hjemløshed og forbedre hjemløses forhold. SAND har bl.a. brugerråd på flere af forsorgshjemmene.

57. Socialministeriet har løbende fulgt op på Hjæmløsestrategiens resultater gennem statusrapporter mv. Resultaterne af arbejdet med metoderne er løbende blevet drøftet på møder, hvor kommunerne og en række ministerier har været repræsenteret. Endvidere er der udarbejdet en afsluttende evaluering og en samfundsøkonomisk analyse af brugen af metoderne.

Den afsluttende evaluering viser, at omfanget af hjemløshed i Danmark steg med 16 % i perioden 2009-2013 på trods af indsatserne i Hjæmløsestrategien. Stigningen er dog mindre i de kommuner, der har deltaget i Hjæmløsestrategien, sammenlignet med kommuner, der ikke har deltaget. Derudover viser evalueringen, at hovedparten af de borgere, der har modtaget bostøtte i strategikommunerne, har formået at fastholde deres nye bolig i projektperioden.

58. Socialministeriet har endnu ikke oplysninger om, hvor mange af borgerne der fortsat fastholder deres bolig, da der kun blev målt på fastholdelsen, så længe borgerne modtog en indsats under strategien. Ministeriet oplyser, at der i forbindelse med den samfundsøkonomiske analyse er indsamlet oplysninger om de borgere, der har modtaget en indsats i strategien. Dermed vil det i forbindelse med et nyt forankringsprojekt, hvor strategiens metoder udbredes til flere kommuner i 2014-2015, være muligt at følge op på, om borgerne fastholder boligerne, eller om de har benyttet forsorgshjem igen.

Endelig har ministeriet via strategien og evalueringen også fået viden om de unge hjemløses særlige problemer, kommunernes erfaringer med at yde bostøtte til unge og de bolig-mæssige udfordringer, som især ungegruppen har.

#### **Dialogforum**

59. Socialministeriet følger løbende udviklingen på hjemløseområdet i Dialogforum, som består af repræsentanter fra Sammenslutningen af Boforner for Hjemløse (SBH), SAND – De hjemløses landsorganisation og KL. Dialogforum mødes 2 gange årligt. Formålet er at drøfte udviklingen på hjemløseområdet og andre opmærksomhedspunkter, herunder uklarheder vedrørende lovgivning, og sikre implementeringen af lovgivningen i en kommunal praksis. Ministeriet har oplyst, at Dialogforum bl.a. drøfter den årlige statistik fra Ankestyrelsen om brugen af forsorgshjem.

#### **Resultat**

60. Undersøgelsen viser, at Socialministeriet har viden om stigningen i antallet af hjemløse fra SFI's kortlægning af hjemløshed, og at opholdstiden har været stigende ifølge Ankestyrelsens årsstatistik om forsorgshjem. Undersøgelsen viser også, at ministeriet drøfter statistikken i de fora, hvor parter på hjemløseområdet mødes, og at ministeriet fulgte opholdstidene i løbet af arbejdet med Hjæmløsestrategien.

Undersøgelsen viser videre, at ministeriet siden 2007 har haft kendskab til, at kommunerne kun i meget begrænset omfang udarbejder handleplaner for de hjemløse.

61. Socialministeriet har gennem Hjæmløsestrategien videreformidlet viden om, hvilke indsatser der virker i forhold til hjemløshed, og skabt fokus på bostøttebehovet i kommunerne. Ministeriet har samtidig fået viden om unge hjemløse i de kommuner, der har haft unge som fokusområde i Hjæmløsestrategien. Endelig følger Socialstyrelsen løbende udviklingen på området i Dialogforum med repræsentanter fra Sammenslutningen af Boforner for Hjemløse (SBH), SAND – De hjemløses organisation og KL.

### 3.2. Opfølgning på længden af ophold på forsorgshjem

62. Vi har undersøgt Socialministeriets opfølgning på længden af ophold på forsorgshjem.

Det fremgår af serviceloven, at et ophold på et forsorgshjem er tiltænkt at være af midlertidig karakter, men det fremgår ikke klart, hvornår der er tale om et midlertidigt ophold. Ministeriet bemærker i sit høringssvar, at det er kommunerne, der har pligt til at føre tilsyn med opholdslængden, og at en vurdering af opholdets indhold og længde altid vil være baseret på en konkret og individuel vurdering, som meget vanskeligt kan defineres generelt.

63. Socialministeriet og kommunerne har mulighed for at følge udviklingen i opholdslængden på forsorgshjemmene via Ankestyrelsens årsstatistik. I 2013 havde de 6.122 hjemløse, der benyttede forsorgshjem, i gennemsnit 111 overnatninger hver i løbet af året. Antallet af overnatninger på forsorgshjem er det højeste i 5 år. Statistikken for 2013 viser desuden, at unges ophold på forsorgshjem er længere end de øvrige hjemløses. Unges gennemsnitlige ophold varer 67 døgn, mens de øvrige hjemløses varer 57 døgn.

I Hjemløsestrategien fulgte ministeriet også udviklingen i opholdstiderne. Det var en af de 4 overordnede målsætninger, at ophold på forsorgshjem ikke burde vare mere end 3-4 måneder, efter at det er vurderet, at den hjemløse er klar til at flytte i egen bolig.

#### Resultat

Undersøgelsen viser, at antallet af overnatninger på forsorgshjem er det højeste i 5 år, og at den gennemsnitlige opholdstid er steget siden 2007, på trods af at det var en overordnet målsætning med Hjemløsestrategien at nedbringe opholdstiden på forsorgshjem. De unge hjemløse mellem 18 og 24 år har i gennemsnit en længere opholdstid end hjemløse over 24 år.



Forsorgshjemmet Sundholm rummer 5 boafsnit (etager) med hver sin opholdsstue, beboerkøkken og et antal toiletter/badeværelser. Boafsnittene rummer fra 4 til 14 enkeltværelser. Værelserne har en varierende størrelse fra 8 m<sup>2</sup> til 16 m<sup>2</sup> og er møbleret med seng, sengebord, bord, stol, klædeskab, kommode og hvilestol.

Foto: Københavns Kommune.



### 3.3. Udviklingen i takster på forsorgshjem

64. Vi har undersøgt, i hvilket omfang Socialministeriet følger udviklingen i takster på forsorgshjem.

Reglerne om fastsættelse af takster fremgår for kommunale tilbud af bekendtgørelse nr. 683 af 20. juni 2007 om omkostningsbaserede takster for kommunale tilbud. For regionale tilbud fremgår reglerne om takstfastsættelse af regionernes budget- og regnskabssystem, og regel-sættet svarer overordnet set til reglerne for kommunale tilbud.

Der er ingen tilsvarende regler for fastsættelsen af takster for selvejende forsorgshjem, der selv kan fastsætte den pris, de anser for at være dækkende for deres omkostninger.

65. Socialministeriet har oplyst, at der som opfølgning på evalueringen af kommunalreformen vil blive fremsat forslag om ændring af takstreglerne, som skal bidrage til at forbedre incitamenterne til effektiv drift samt sikre gennemsigtighed og sammenlignelighed på tværs af private, kommunale og regionale tilbud.

66. Der gælder fælles regler for private, kommunale og regionale tilbud om, at alle forsorgshjem skal oplyse deres takster og opgøre deres direkte og indirekte omkostninger, så disse kan fremlægges på Tilbudsportalen. Taksterne på Tilbudsportalen skal for de regionale og kommunale forsorgshjem være revisorpåtegnede.

67. Vi har udtaget en stikprøve på 20 forsorgshjem. I gennemgangen har vi fokuseret på taksternes størrelse, om taksterne er sammenlignelige, om der foreligger revisionspåtegninger for takstfastsættelsen, og om den revisionspåtegnede takst stemmer overens med oplysningerne på Tilbudsportalen.

Gennemgangen viste, at alle forsorgshjemmenes takster var påtegnet af en revisor. Det var ikke muligt at kontrollere, om den revisorpåtegnede takst for 2013 stemte overens med oplysningerne på Tilbudsportalen, da Tilbudsportalen ikke indeholder historiske data. Det gør det endvidere ikke muligt at følge udviklingen i taksterne på forsorgshjemmene.

68. Vores undersøgelse har også vist, at de 20 undersøgte forsorgshjems takster er meget forskellige. Forskellene i taksterne afspejler, at der er tale om meget forskellige tilbud. Ydelserne på forsorgshjemmene kan variere fra blot at være en seng at sove i til forskellige typer af aktivering, hjælp til udredning, økonomisk rådgivning mv. Den laveste takst for et ophold i 2013 var 473 kr. i døgnet og den dyreste 8.308 kr. i døgnet, jf. boks 9.

#### BOKS 9. DET DYRESTE OPHOLD KOSTER 8.308 KR I DØGNET

Specialinstitutionen Forchhammersvej, Plejeafdelingen, er en mindre sygeafdeling beregnet til korterevarende ophold (ca. 2 uger) for syge hjemløse og svækkede stof- og/eller alkoholafhængige. Borgere kan selv henvende sig til plejeafdelingen eller henvises fra Rådgivningscentret, sygehuse, hjemmepleje m.m. Plejeafdelingens ydelser er fokuseret om de sundhedsfaglige behov hos borgerne, men der arbejdes også med socialfaglige problemstillinger.

Socialministeriet har oplyst, at tilbuddet på Forchhammersvej ligger inden for rammerne af service-lovens § 110.

69. Vi kan på baggrund af interviews med Københavns, Aarhus, Aalborg og Esbjerg Kommuner konstatere, at det er forskelligt, hvilke ydelser kommunen indregner i taksterne for ophold på et forsorgshjem. Nogle kommuner indregner udgifterne til natcaféer, som er oprettet i tilknytning til forsorgshjemmene, i taksterne. Taksterne for ophold på forsorgshjem kan således indeholde udgifter til ydelser, der ikke er specifikt rettet mod den enkelte borgers ophold. Vi har gjort Socialministeriet opmærksom på den forskellige praksis for, hvad kommunerne indregner i taksterne.

### Resultat

70. Alle forsorgshjem skal indberette deres takst til Tilbudsportalen. Da Tilbudsportalen ikke har historiske data, er det ikke muligt for Socialministeriet eller andre at følge udviklingen i taksterne.

Undersøgelsen viser, at der er stor variation i taksterne for ophold på forsorgshjemmene, og at kommunerne indregner forskellige ydelser i taksterne for ophold på forsorgshjemmene.

Reglerne for takstfastsættelse er ikke ens for kommunale, regionale og private tilbud. Der er stor forskel på taksterne for et ophold på forsorgshjem. I 2013 var den laveste takst 473 kr. i døgnet og den dyreste 8.308 kr.

Socialministeriet har oplyst, at der vil blive fastsat fælles regler for takstfastsættelsen.

### 3.4. Udviklingen i refusionsudgifter

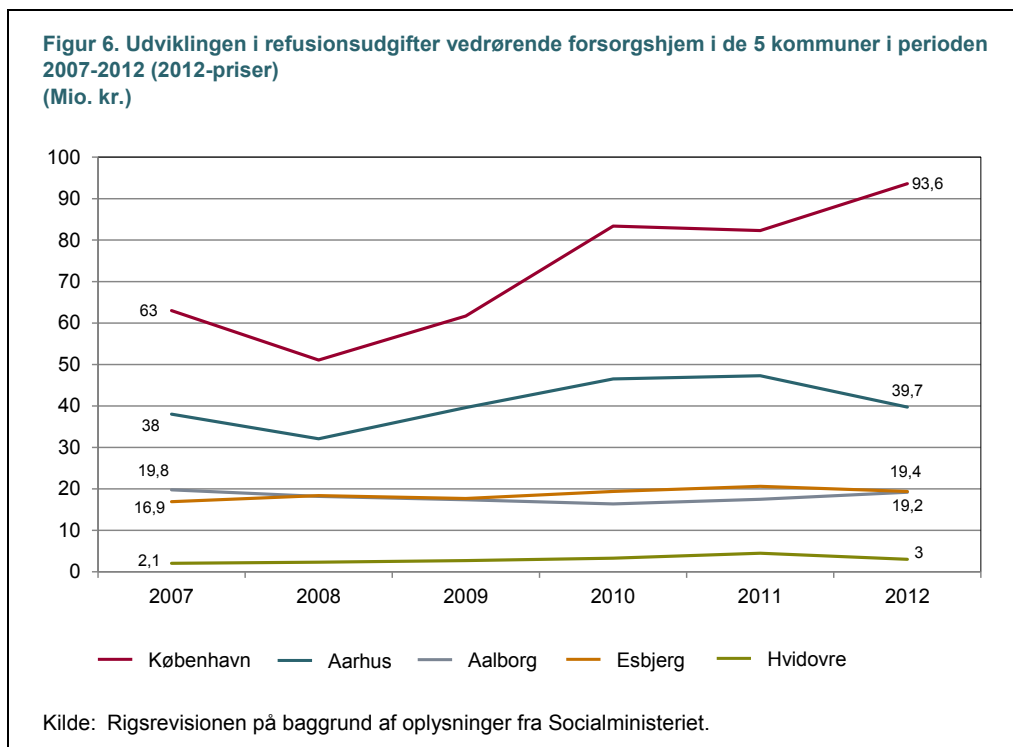
71. Vi har undersøgt, om og hvordan Socialministeriet følger op på refusionsudgifterne til hjemløses ophold på forsorgshjem.

72. Kommuner kan hjemtage statsrefusion for 50 % af udgifterne til hjemløses ophold på forsorgshjem og for udgifter til efterforsorg i op til 1 år efter, at den hjemløse er flyttet fra forsorgshjem og i egen bolig, jf. pkt. 173 i vejledning nr. 4 til serviceloven.

Socialministeriet har på baggrund af kommunernes refusionsopkrævninger mulighed for at følge udviklingen i udgifterne til forsorgshjem, herunder hvordan de fordeler sig på kommuneniveau. Ministeriet følger op på de samlede refusionsopkrævninger 4 gange årligt.

73. Vi har gennemgået udgifterne til statsrefusion til § 110-ophold i perioden 2007-2012. I denne periode er de samlede udgifter vokset fra ca. 257 mio. kr. til ca. 385 mio. kr. (2012-priser), dvs. en stigning på 128 mio. kr. eller ca. 50 %.

74. Figur 6 viser udviklingen i refusionsudgifterne til de 5 kommuner for borgernes ophold på forsorgshjem i perioden 2007-2012.



Det fremgår af figur 6, at refusionsudgifterne for ophold på forsorgshjem i 4 ud af 5 kommuner er steget. Københavns Kommunes hjemtagelse af refusioner til udgifter til forsorgshjem er steget fra 63 mio. kr. til 93,6 mio. kr. i perioden 2007-2012. Det svarer til en stigning på 48,6 %. Aalborg Kommune har i samme periode som den eneste kommune haft et mindre fald på 3 % i refusionsudgifter.

75. Det er ikke muligt at vurdere årsagerne til stigningen i refusionsudgifterne ud fra de oplysninger, som Socialministeriet har til rådighed, herunder om stigningen fx skyldes:

- ændringer i antallet af hjemløse, der tager ophold på forsorgshjem
- stigning i længden af opholdene
- øgede takster.

Socialministeriet har oplyst, at der kan være en konjunkturfølsomhed i tallene. Ministeriet bemærker herudover, at en afdækning af de eksakte årsager til udviklingen i udgifterne til refusion vedrørende forsorgshjem vil kræve, at den enkelte kommune pålægges at analysere årsagerne til en eventuel stigning i deres refusionshjemtagelse. Da ministeriet vurderer, at dette vil medføre en ikke ubetydelig arbejdsbyrde for den enkelte kommune, følger ministeriet i stedet udviklingen ved at lade SFI, Ankestyrelsen mv. foretage analyser af området.

Endelig bemærker ministeriet, at kommuner i forbindelse med hjemtagelse af statsrefusion indsender en revisionsberetning til Socialministeriet, der er udarbejdet af en statsautoriseret revisor. Det er ifølge ministeriet alene på baggrund af en revisionsberetning, at Socialministeriet kan opdage eventuelle fejlagtige hjemtagelser af refusion.

76. Vi har konstateret, at kommunerne i undersøgelsen i enkelte tilfælde har hjemtaget statsrefusion for ydelser, hvor der ifølge Socialministeriet ikke kan hjemtages refusion efter § 110 i serviceloven. Vi har konstateret, at 2 af kommunerne har hjemtaget refusion for udgifter forbundet med borgeres ophold på Kofoeds Skole.

Ministeriet har oplyst, at Kofoeds Skole er finansieret af statslige tilskud, og at ophold på Kofoeds Skole derfor ikke kan anmeldes til refusion. Eventuelle tilkøbsydelser i form af personlig hjælp og socialpædagogisk støtte efter § 85 i serviceloven i forbindelse med selve opholdet på Kofoeds Skole er ligeledes ikke refusionsberettiget.

Socialministeriet har oplyst, at ministeriet vil sikre, at kommunerne bliver opmærksomme på, at de ikke kan hjemtage refusion for borgeres ophold på Kofoeds Skole. Endelig har ministeriet oplyst, at ministeriet vil undersøge, om kommunerne skal tilbagebetale de opkrævede refusioner i forbindelse med ophold på Kofoeds Skole.

Vi har derudover gjort Socialministeriet opmærksom på, at sagsgennemgangen har vist, at borgere har været på afbrusningsophold uden efterfølgende at tage ophold på et forsorgshjem. Borgerne har i flere tilfælde været funktionelt hjemløse, dvs. at de har haft egen bolig, men lederen af forsorgshjemmet har vurderet, at borgeren ikke kunne være i eget hjem eller var i risiko for at miste boligen, hvis borgeren ikke blev afbruset. Ministeriet har oplyst, at der ikke kan hjemtages refusion for afbrusningsophold til borgere, uden at det indgår som en del af et konkret ophold på et forsorgshjem.

Nogle kommuner har oprettet særplejehjem efter servicelovens § 108. På nogle af særplejehjemmene har kommunerne oprettet forsorgshjemspladser, som er målrettet hjemløse, der i en periode har brug for særlig omsorg og pleje. I forbindelse med sagsgennemgangen har vi set eksempler på, at borgere har været visiteret til en permanent almindelig plads på et særplejehjem efter § 108 i serviceloven. § 108 er ikke omfattet af statsrefusion, men er fuldt kommunalt finansieret. Da der ikke har været en ledig permanent plads, er borgerne imidlertid blevet indskrevet på en af forsorgshjemspladserne, og kommunen har hjemtaget refusion for opholdet. Vi har gjort Socialministeriet opmærksom på dette, og ministeriet har oplyst, at kommunerne i sådanne tilfælde selv bør afholde udgiften til opholdet.

## Resultat

77. Undersøgelsen viser, at de samlede udgifter til refusion af kommunernes udgifter til forsorgshjem er steget med 50 %. Stigningen er væsentligt større i nogle kommuner end i andre. Socialministeriet har ikke vurderet, om stigningen skyldes antallet af hjemløse, der benytter forsorgshjem, opholdslængden for de enkelte ophold eller en stigning i taksterne.

Undersøgelsen viser videre, at kommunerne i nogle tilfælde har hjemtaget statsrefusion for hjemløses ophold på forsorgshjem, hvor der ikke er hjemmel til refusion.

### Særplejehjem

Ifølge servicelovens § 108 skal kommunen tilbyde ophold i boformer, der er egnede til læn- gerevarende ophold, til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.

## 4. Boliger til hjemløse

Rigsrevisionen finder ikke, at Boligministeriet i tilfredsstillende grad har understøttet kommunerne i at tilvejebringe relevante boliger til hjemløse.

Det er kommunernes ansvar, at udbuddet af boliger dækker borgernes behov, mens det er Boligministeriets ansvar at følge udviklingen og sikre, at kommunerne har mulighed for at løse opgaven. Siden 2007 er antallet af boliger med en husleje på 3.000 kr. og derunder pr. måned faldet med 55 %, og antallet af boliger med en husleje på mellem 3.000 og 4.000 kr. pr. måned er faldet med 27 %.

Boligministeriet har deltaget i Hjemløsestrategien, hvor kommunerne løbende har gjort ministeriet opmærksom på, at de inden for de nuværende rammer har meget vanskeligt ved at tilvejebringe flere billige boliger. På trods heraf har ministeriet ikke regelmæssigt fulgt op på udviklingen i antallet af billige boliger eller vurderet, om kommunerne sikrer, at udbuddet af boliger modsvarer borgernes behov og indkomstgrundlag.

Boligministeriet har understøttet kommunerne i at tilvejebringe boliger til hjemløse gennem en række forskellige ordninger. Nogle af ordningerne bidrager til at forøge det samlede antal af billige boliger, som de hjemløse kan betale, mens andre reserverer en andel af den eksisterende boligmasse.

Boligministeriet har ikke undersøgt, om alle de ordninger, kommunerne har til rådighed til at tilvejebringe billige boliger til hjemløse, bliver anvendt, eller om der er barrierer for kommunernes anvendelse af ordningerne. Ministeriet har heller ikke undersøgt, om ordningerne er tilstrækkelige til, at kommunerne kan dække behovet for boliger til hjemløse.

### 4.1. Udbuddet af boliger til hjemløse

78. Vi har undersøgt, om Boligministeriet har overblik over og følger udviklingen i antallet af billige boliger.

#### **Boliglovgivning og forsyningsansvar**

79. Retten til en bolig er ikke fastsat i dansk lovgivning, og det offentlige er ikke forpligtet til at tilvejebringe en bolig til borgere, der er blevet boligløse. Det betyder, at kommunerne ikke er forpligtet til at tilvejebringe en varig boligløsning til hjemløse.

80. Ifølge Boligministeriet har kommunerne ansvaret for at vurdere, om udbuddet af boliger dækker befolkningens behov, herunder også behovet for boliger, som er tilgængelige for de svagest stillede. Den almene boligsektor spiller en væsentlig rolle i boligforsyningen, og det er typisk i almene boligorganisationer, at hjemløse vil kunne få en bolig, jf. boks 10. Kommunerne har kompetencen til at give tilsagn om støtte til nybyggeri af almene boliger, og de skal godkende nedlæggelse eller sammenlægning af eksisterende boliger og boligernes anvendelse til andre formål end beboelse. Kommunerne skal endvidere godkende huslejestigninger på mere end 5 % i almene boligafdelinger som følge af renoveringer. Det er samtidig kommunerne, der skal godkende renoveringsprojekter, som er støttet af Landsbyggefonden.

#### BOKS 10. DEN ALMENE BOLIGSEKTOR

Almene boliger opdeles i 3 typer:

- almene familieboliger
- almene ungdomsboliger
- almene ældreboliger.

Området er reguleret i lov om almene boliger samt støttede private boliger m.v. (almenboligloven), der fastsætter, at formålet med almene boligorganisationer er at stille passende boliger til rådighed for alle med behov herfor til en rimelig husleje og at give beboerne indflydelse på egne boforhold.

**Almenboligloven**  
*Bekendtgørelse af lov om almene boliger m.v., jf. lov nr. 1023 af 21. august 2013.*

81. Kommunerne kan som udgangspunkt ikke påtage sig et boligforsyningsansvar over for særlige grupper, medmindre der specifikt er lovhjemmel til det. Boligministeriet har oplyst, at en sådan lovhjemmel alene findes på ældreområdet, jf. almenboliglovens § 54a, hvor kommunerne i forhold til ældre med særligt behov for almenplejebolig eller plejehjemsplads har et specifikt forsyningsansvar.

82. En afgørende forudsætning for, at hjemløse kan komme ud af hjemløshed, er muligheden for at få en bolig. Hjemløsestrategiens metoder er netop baseret på, at hjemløse hurtigst muligt skal i egen bolig, og at de skal have støtte til at fastholde boligen. Evalueringen af Hjemløsestrategien viser, at langt de fleste hjemløse kan klare sig i en ordinær bolig med den rette støtte. Evalueringen viser også, at en væsentlig barriere for at få flere borgere ud af hjemløshed er, at der er en betydelig mangel på boliger med en tilstrækkelig lav husleje.

SFI vurderer i den seneste kortlægning af hjemløsheden i Danmark fra 2013, at stigningen i antallet af hjemløse hænger sammen med et faldende antal billige boliger i de større byer og en reduktion i de offentlige ydelser, der i særlig grad rammer de unge hjemløse, som modtager kontanthjælp. Dette bevirker, at de har vanskeligt ved at betale husleje. Det skal ses i lyset af, at 82 % af unge hjemløse modtager kontanthjælp.

Kommunerne har pr. 1. juli 2014 fået mulighed for at yde midlertidig huslejhjælp til unge på kontanthjælp, uddannelseshjælp eller revalideringsydelse, hvis den unge er i en udsat bolig-situation.

83. I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse har 4 ud af 5 kommuner oplyst, at de har store vanskeligheder ved at tilvejebringe et tilstrækkeligt antal billige boliger til hjemløse.

Ifølge Socialministeriet har de kommuner, der deltog i Hjemløsestrategien, flere gange fremhævet, at de oplever betydelige begrænsninger inden for den gældende lovgivning i forhold til at påvirke antallet af små og billige boliger i kommunen.

84. Københavns og Aarhus Kommuner fremlagde i marts 2012 i forbindelse med Hjemløsestrategien et notat for bl.a. Boligministeriet, hvori kommunerne redegjorde for de udfordringer, som de oplever i forhold til at skaffe billige boliger. I notatet nævner de følgende udfordringer:

- En kraftig befolkningstilvækst i de større byer, hvilket øger efterspørgslen efter boliger.
- Et fald i antallet af billige lejeboliger som effekt af en omfattende renovering i den almene boligmasse, der generelt finansieres gennem huslejestigninger.
- Brugen af fleksibel udlejning i en række boligområder forstærker manglen på boliger til socialt udsatte, idet der stilles krav om, at beboere i disse områder skal være i beskæftigelse.

85. Boligministeriet har oplyst, at antallet af billige boliger falder som følge af renovering af den almene boligmasse, og at det er op til kommunerne selv at træffe beslutning om renovering.

Boligministeriet finder ligeledes ikke, at reglerne om fleksibel udlejning hindrer kommunerne i at tilvejebringe boliger til hjemløse. Boligorganisationerne kan ikke selv beslutte, at der skal gælde fleksibel udlejning i en boligafdeling. Det skal de indgå en aftale med kommunerne om. Kommunerne skal i den forbindelse sikre sig, at den generelle adgang til almene boliger ikke udelukker personer uden beskæftigelse fra at få en almen bolig. Derudover fremhæver ministeriet, at kommunerne stadig kan anvise borgere til områder, hvor der er indgået aftale om fleksibel udlejning.

86. Boligministeriet har oplyst, at opgaven med at tilvejebringe boliger i første række skal løses gennem anvendelse af de muligheder, som almenboligloven giver for tilvejebringelse af boliger til målgruppen i den eksisterende boligmasse. Ministeriet oplyser videre, at høje byggeomkostninger i vid udstrækning ikke gør det muligt at tilvejebringe nybyggede boliger til hjemløse, som har en relativt begrænset betalingsevne.

87. Socialministeriet har oplyst, at kommunerne vurderer, at unge med en begrænset betalingsevne maksimalt kan betale en husleje på 3.000 kr. om måneden. Flere af kommunerne i vores undersøgelse har angivet samme beløb som den maksimale husleje, en ung hjemløs, der modtager den lave kontanthjælpssats, vil kunne betale. Det vil være forskelligt, hvilken husleje andre hjemløse kan betale, men da kun 3 % hjemløse har en egentlig lønindkomst, vil mulighederne for at betale en væsentlig højere husleje antageligt være begrænsede.

Boligministeriet har i notat af 3. marts 2014 oplyst, at behovet for billige boliger, dvs. boliger til en husleje på mellem 3.000 og 4.000 kr., er stigende.

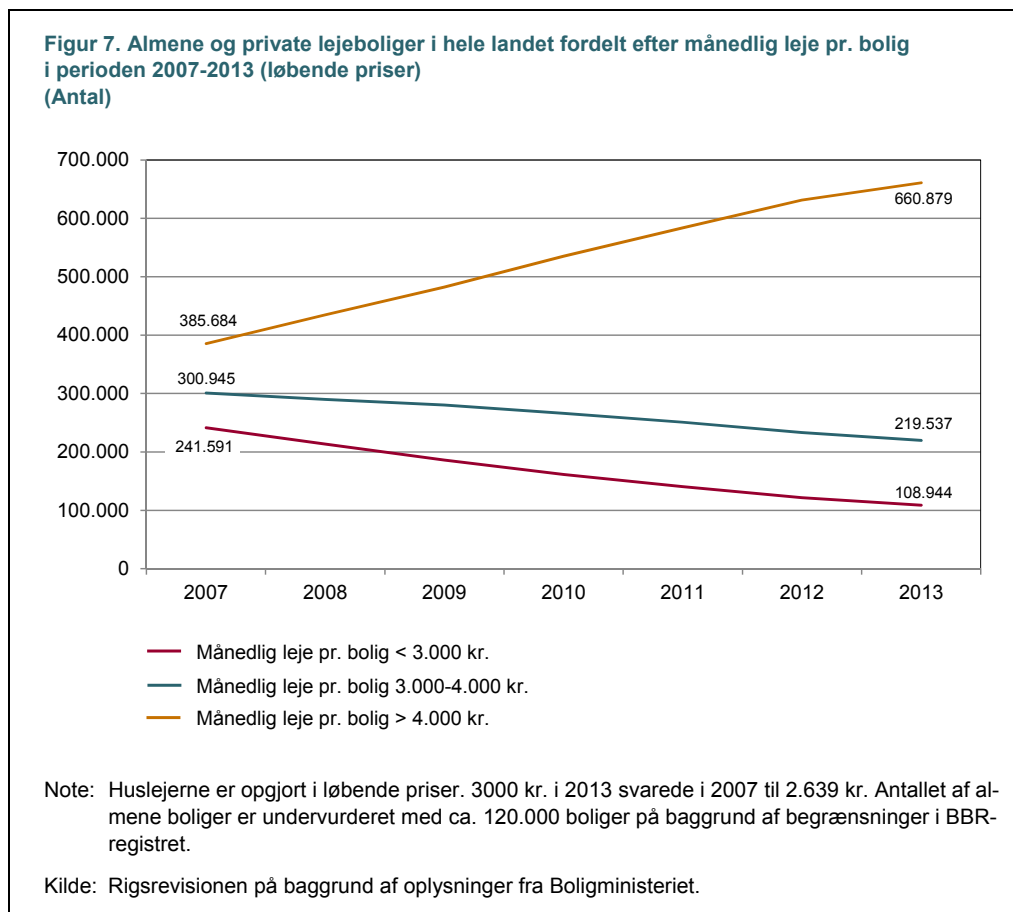
Rigsrevisionen har på baggrund af definitionen af billige boliger undersøgt, hvor mange boliger til under 3.000 kr. og 4.000 kr. der findes i Danmark, og hvordan antallet har udviklet sig i perioden 2007-2013.

#### **Antallet af billige boliger**

88. Boligministeriet har oplyst, at der ikke findes en officiel statistik over boligmassen, der medtager alle boligtyper og deres huslejeniveauer. Det skyldes bl.a., at der ikke længere i forbindelse med ejendomsvurderingerne indsamles huslejeoplysninger. Ministeriet har på baggrund af oplysninger i Bygnings- og Boligregistret (BBR) udarbejdet en opgørelse over udviklingen i antallet af billige boliger. Opgørelsen rummer både almene og privatejede udlejningsboliger.

*Fleksibel udlejning er et udlejningsredskab, som kommunerne og de almene boligorganisationer kan indgå aftale om at anvende i almene boligområder. Boliger i områderne udlejes efter særlige kriterier, fx at borgere, der er erhvervsaktive og resursestærke, har fortrinsret til en bolig. Dette skal bidrage til at sikre en mindre ensidig beboersammensætning i udsatte boligområder med høj koncentration af ledige og modtagere af overførselsindkomster.*

Figur 7 viser Boligministeriets opgørelse af udviklingen i det samlede antal billige boliger i perioden 2007-2013.



Det fremgår af figur 7, at antallet af boliger til en husleje på 3.000 kr. og derunder faldt i perioden 2007-2013. I 2007 var der 241.591 boliger med en husleje under 3.000 kr., mens antallet i 2013 var faldet til 108.944 boliger. Det er et fald på 55 %. Samtidig er antallet af boliger til en husleje på 3.000-4.000 kr. faldet fra 300.945 boliger i 2007 til 219.537 boliger i 2013. Det er et fald på 27 %. Figuren viser også, at antallet af boliger med en husleje på mere end 4.000 kr. pr. måned er steget. Stigningen er på 71 % i perioden.

89. Boligministeriet gør opmærksom på, at alle huslejer i opgørelsen er opgjort ekskl. udgifter til varme m.m. Det betyder, at boligudgiften reelt bliver højere end angivet. Ministeriet gør endvidere opmærksom på, at opgørelsen undervurderer det samlede antal lejeboliger med en lav husleje, fordi den ikke indeholder oplysninger om udlejede enkeltværelser (fx kollegieværelser) og udlejede andelsboliger.

Opgørelsen af, hvor mange billige boliger der findes i Danmark, er således behæftet med usikkerhed. Det er væsentligt at bemærke, at der i begge opgørelser ikke nødvendigvis er tale om ledige boliger, men derimod om boliger, der indgår i den samlede boligmasse.

Boligministeriet har oplyst, at ministeriet ikke følger udviklingen i antallet af billige boliger regelmæssigt eller vurderer, om udbuddet af boliger modsvarer borgernes behov og indkomstgrundlag.



**Anvisningsret og udvidet anvisningsret**

*De almene boligorganisationer skal, hvis en kommune beder om det, stille indtil hver 4. ledige almene bolig til rådighed for kommunal anvisningsret. En kommune kan aftale, at den har udvidet anvisningsret med boligorganisationerne og få stillet et yderligere aftalt antal boliger til rådighed til kommunal anvisning. Ved kommunal anvisning er det kommunen, der vurderer, hvilken borger der skal have til delt en ledig bolig.*

**Dækningsgraden for ungdomsboliger** er et udtryk for antallet af ungdomsboliger i forhold til antallet af studiepladser i Danmark. Dækningsgraden giver en indikation af muligheden for at få en ungdomsbolig som studerende.

90. Kommunerne har oplyst, at de anvender anvisningsretten til almene boliger, og flere kommuner har indgået aftale om udvidet anvisningsret. Dvs. at kommunerne kan anvise til flere end hver 4. ledige bolig. 4 ud af de 5 kommuner oplyser, at de returnerer boliger, der er stillet til rådighed for anvisning til boligselskaberne, med henvisning til for høj husleje. Københavns Kommune har oplyst, at kommunen i 2013 fik 1.376 boliger til anvisning, men måtte returnere 842 boliger, da huslejen var for høj.

91. Boligministeriet har i samarbejde med Uddannelses- og Forskningsministeriet opgjort udviklingen i antallet af nybyggede, offentligt støttede ungdomsboliger i perioden 2003-2012. Kommunerne har mulighed for at gøre brug af hver 4. ledige almene ungdomsbolig til løsning af unges boligsociale problemer, herunder unge hjemløse.

Boligministeriet har samtidig opgjort det samlede antal ungdomsboliger i 2012 og har sammenlignet det med antallet af studiepladser i universitetsbyer. Ministerierne angiver på den baggrund, at dækningsgraden for ungdomsboliger i forhold til studiepladser (for videregående uddannelser) er 26 %. Det øger presset på antallet af billige boliger til unge hjemløse.

**Resultat**

92. Det fremgår af evalueringen af Hjemløsestrategien, at en væsentlig barriere for at få flere borgere ud af hjemløshed er, at der er en betydelig mangel på boliger med en tilstrækkelig lav husleje. Undersøgelsen viser, at der ikke findes en samlet oversigt over antallet af boliger og huslejeniveauer. Boligministeriet har udarbejdet en oversigt, som er behæftet med nogen usikkerhed. Oversigten viser, at antallet af boliger med en husleje på 3.000 kr. pr. måned og derunder er faldet med 55 %, mens antallet af boliger til over 4.000 kr. pr. måned er steget med 71 % i perioden 2007-2013.

Boligministeriet følger ikke udviklingen i antallet af billige boliger regelmæssigt eller vurderer, om udbuddet af boliger modsvarer borgernes behov og indkomstgrundlag. Ministeriet oplyser, at det er kommunernes ansvar at vurdere, om boligmassen modsvarer behovet hos borgerne.

**4.2. Ordninger til at tilvejebringe billige boliger til hjemløse**

93. Vi har undersøgt, om Boligministeriet har vurderet, om kommunerne har ordninger til at tilvejebringe boliger, som matcher hjemløses indkomstniveau, om ordningerne virker, og om kommunerne anvender ordningerne.

94. Boligministeriet har oplyst, hvilke ordninger kommunerne har til rådighed for at tilvejebringe boliger, som bl.a. hjemløse har råd til at bo i. Disse fremgår af tabel 6.

Tabel 6. Ordninger til at skaffe billige boliger til hjemløse

Ordning	Indhold i ordningen
Anvisningsretten i almene boliger, herunder ungdomsboliger	Kommunerne har ret til at anvise beboere til en fjerdedel af de almene boliger, der bliver ledige. Kommunerne har mulighed for at indgå aftaler med boligsekskaberne om at udvide anvisningsretten til et større antal.
Anvisningsret i privatejede boliger	Kommunerne har mulighed for at indgå aftaler med private boligejere om anvisningsret med mulighed for at give kompensation til boligejeren. Der ydes statsrefusion for en del af de kommunale udgifter forbundet hermed.
Udslusningsboliger	Kommunerne kan aftale med en almen boligorganisation, at kommunen bruger ledige boliger som udslusningsboliger for hjemløse efter ophold på forsorgshjem. Den hjemløse betaler, hvad der svarer til egenbetalingen på et forsorgshjem for at bo i lejligheden, og kommunen betaler resten af huslejen i op til 2 år.
Bofællesskaber i almene boligafdelinger	Kommunerne har mulighed for at etablere bofællesskaber i almene boliger, hvor hjemløse kan dele en større lejlighed og dermed have råd til at bo i en dyrere bolig.
Skæve boliger	Skæve boliger er selvstændige boliger med eget bad, toilet og køkken på i alt ca. 40-50 m <sup>2</sup> . Boligerne er særligt henvendt til de hjemløse, som ikke vil kunne bo i almindelige lejeboliger. Der er etableret en pulje på finansloven, hvorfra Boligministeriet kan yde støtte på op til 400.000 kr. pr. bolig. Dermed kan huslejen i skæve boliger holdes på ca. 2.500-3.000 kr. om måneden.
Startboliger	Startboliger er en særlig type ungdomsboliger rettet mod 18-24 årige, hvor der er tilknyttet en social vicevært, der skal hjælpe de unge med at få en god start i egen bolig. Der er etableret en pulje på finansloven, hvorfra Boligministeriet kan yde støtte til etablering af startboligerne. Midlerne skal primært anvendes til aflønning af den sociale vicevært og kun i mindre omfang til ombygning.

Tabel 6 viser, at kommunerne har mindst 6 forskellige ordninger, de kan anvende til at skaffe boliger til hjemløse. Særligt de skæve boliger og udslusningsboligerne er specifikt rettet mod hjemløsemålgruppen.

95. Vores gennemgang af beskrivelser af ordningerne viser, at kun 2 af ordningerne forøger den eksisterende boligmasse. Det drejer sig om skæve boliger og bofællesskaber. Skæve boliger forøger den samlede boligmasse, da der typisk er tale om nybyggede boliger til hjemløse. Bofællesskaber opdeler en række større boliger, så flere kan bo i dem, og forøger dermed antallet af tilgængelige boliger. Når kommunerne bruger anvisningsretten, er det til boliger, der allerede eksisterer. Udslusningsboliger og startboliger etableres også i allerede eksisterende boliger og er således ikke nye boliger, der forøger den samlede boligmasse. De 3 sidstnævnte ordninger reserverer i stedet en andel af den eksisterende boligmasse.

96. Boligministeriet har undersøgt, om kommunerne anvender de ordninger, de har til rådighed. I 2012 udgav SFI en undersøgelse af kommunernes brug af anvisningsretten, der viste, at 53 ud af 67 kommuner benyttede sig af anvisningsretten i 2012. Ministeriet har ikke kendskab til, i hvilket omfang kommunerne gør brug af anvisningsretten til ungdomsboliger og til privatejede udlejningsejendomme.

Ministeriet har desuden ikke kendskab til, i hvilket omfang kommunerne gør brug af muligheden for at etablere bofællesskaber eller udslusningsboliger.

I forhold til startboliger og skæve boliger har ministeriet indblik i, hvilke kommuner der har anvendt ordningerne, i og med at det er ministeriet, der giver tilsagn om støtte til etableringen af skæve boliger. Siden puljen til skæve boliger blev etableret i 1999, er der givet tilsagn til 465 boliger, og pr. 1. januar 2014 er 417 af de skæve boliger i anvendelse. Der er udarbejdet flere evalueringer af brugen af skæve boliger og deres effekt for de borgere, der bor i dem.

Startboligpuljen dækker perioden 2012-2015, og Boligministeriet har i 2012 og 2013 fordelt i alt 99,1 mio. kr. til etablering af 220 startboliger i boligorganisationer i 16 kommuner. Ministeriet oplyser, at der har været meget stor søgning til puljen, idet der i 2012 og 2013 samlet set blev ansøgt om 215,6 mio. kr.

97. Boligministeriet har derudover sammen med Uddannelses- og Forskningsministeriet udarbejdet en publikation om studieboliger til kommunerne, hvori ministeriet bl.a. har oplyst om regler og muligheder i forbindelse med at opføre nye ungdomsboliger. Ministeriet har samtidig opgjort antallet af ungdomsboliger og sammenlignet antallet af boliger med antallet af studiepladser og dermed synliggjort behovet for at få etableret flere ungdomsboliger.

98. Boligministeriet har oplyst, at ministeriet løbende vurderer, om de eksisterende rammer muliggør, at kommunerne kan løfte deres opgaver i forhold til boligforsyningen. I den forbindelse bemærker ministeriet, at det flere gange er søgt at gøre det almene nybyggeri billigere ved at ændre reglerne om finansieringen af almene boliger. Bl.a. er der indført maksimumbeløb for byggeriets anskaffelsessum for at sikre et huslejeniveau i alment nybyggeri, som almindelige mennesker kan betale, og for at undgå meget dyrt alment nybyggeri.

99. Boligministeriet har derudover igangsat et arbejde for at afdække mulige ændringer af finansieringsvilkårene for alment byggeri og for at sikre en lavere husleje i såvel nybyggeri som eksisterende byggeri gennem mere effektiv drift af boligafdelingerne. Arbejdet vil bero på en analyse, der vedrører alle de omkostninger, som kan påvirke huslejen i eksisterende byggeri. Analysen forventes færdig i september 2014.

Boligministeriet har videre oplyst, at ministeriet vurderer, at kommunerne har tilstrækkelige ordninger til at tilvejebringe boliger til hjemløse. Ministeriet vil dog i forbindelse med implementeringen af regeringens 2020-mål om hjemløse gennemføre en analyse af kommunernes anvendelse af almenboliglovens ordninger på området, herunder vurdere, om der er barrierer for anvendelsen af ordningerne eller behov for nye ordninger.

100. Boligministeriet har oplyst, at der både under den nuværende og den tidligere regering er gennemført en lang række initiativer for at nedbringe antallet af udsættelser af lejere, som ikke har betalt deres husleje, og dermed begrænse tilgangen til hjemløshed.

### Resultat

101. Boligministeriet har deltaget i Hjemløsestrategiens styregruppe, og kommunerne har i den sammenhæng flere gange gjort opmærksom på, at de har vanskeligt ved at skaffe et tilstrækkeligt antal boliger til hjemløse inden for de givne rammer. Ministeriet har fremhævet over for kommunerne, at de har en række ordninger til rådighed. Ministeriet har dog kun for nogle af ordningerne undersøgt, om de virker, og om kommunerne anvender ordningerne. I forhold til at oprette flere ungdomsboliger har Boligministeriet imidlertid udarbejdet en vejledning, der synliggør behovet for at oprette flere ungdomsboliger og beskriver reglerne og mulighederne for at opføre nye ungdomsboliger. Ministeriet har derudover overblik over, hvor mange skæve boliger og startboliger, kommunerne har etableret/bygget.

Rigsrevisionen, den 14. august 2014

Lone Strøm

/Henrik Berg Rasmussen

#### Regeringens 2020-mål om hjemløse

- Antallet af hjemløse i Danmark reduceres med mindst 25 %. Det svarer til et niveau på højst 4.000 personer.
- Andelen af borgere, der vender tilbage til et forsorgshjem inden for det første år efter udskrivning til egen bolig, må højst udgøre 20 %.

## Bilag 1. Metode

### Interviews

I forbindelse med undersøgelsen har Rigsrevisionen interviewet følgende:

- Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter
- Socialstyrelsen
- Ankestyrelsen
- SFI
- SAND – De hjemløses landsorganisation
- Rådet for Socialt Udsatte
- Sammenslutningen af Boformer for Hjemløse (SBH)
- Projekt UDENFOR
- Hus Forbi.

### Kommuner

Vi har interviewet ansvarlige for området i 5 kommuner: Esbjerg, Hvidovre, København, Aalborg og Aarhus. Kommunerne er udvalgt ud fra deres befolkningstal, antal hjemløse, antal unge hjemløse, om de har deltaget i Hjemløsestrategien, og om de har haft vækst i antallet af hjemløse. Hvidovre Kommune adskiller sig fra de øvrige kommuner ved ikke selv at have forsorgshjem til hjemløse i kommunen. De øvrige kommuner har såvel kommunale som selv-vejende forsorgshjem til hjemløse beliggende i kommunen.

#### Kriterier for valg af kommune

	Esbjerg	Hvidovre	København	Aalborg	Aarhus
Befolkningstal <sup>1)</sup>	115.232	52.027	572.376	205.925	324.330
Antal hjemløse i alt i kommunen i 2013 <sup>2)</sup>	144	145	1.581	259	617
Antal unge hjemløse (18-24 år) i 2013 <sup>2)</sup>	50	36	225	38	148

<sup>1)</sup> Danmarks Statistik, den 28. maj 2014.

<sup>2)</sup> SFI's hjemløsetælling.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SFI, Ankestyrelsen og de 5 kommuner.

### Forsorgshjem

Vi har besøgt 2 forsorgshjem i hver af følgende kommuner: Esbjerg, Aarhus, Aalborg og København. Vi har både besøgt kommunale og private forsorgshjem. Det har desuden været et kriterium at besøge forsorgshjem særligt rettet mod unge i de kommuner, hvor det har været muligt.

### Gennemgang af sager

Vi har gennemgået i alt 49 sager fra kommunerne. Vi udtrak 10 sager i hver af de 5 kommuner. Vi har valgt at lade en af de udvalgte sager udgå af undersøgelsen, da borgeren viste sig at have navne og adressebeskyttelse og opholdt sig på en boform rettet mod personer med behov for beskyttelse i forhold til æresrelaterede konflikter.

De 10 sager i hver kommune er udvalgt ud fra en række parametre:

- *Køn*: 2 kvinder og 8 mænd for at afspejle kønsfordelingen i hjemløsesegmentet 20/80.
- *Alder*: 5 unge under 24 år. Dette afspejler ikke fordelingen i segmentet, da det kun er hver 5. hjemløs, der er under 24 år, men dette er valgt på grund af beretningens særlige fokus på kommunernes indsats over for unge hjemløse.
- *Ophold på forsorgshjem i egen/anden kommune*: 3 ophold på forsorgshjem i en anden kommune og 7 ophold på forsorgshjem i egen kommune for at afspejle den fordeling, der viser sig på kommunernes oversigter over personer, som der er hjemtaget § 110-refusion for i 2013.

De udvalgte sager vedrører hjemløse, der har taget ophold på et eller flere forsorgshjem i løbet af 2013.

Vi har desuden indhentet et udtræk fra Ankestyrelsens statistik over brugere af botilbud efter servicelovens § 110 for de 49 sager, vi har gennemgået. Statistikkerne indeholder information tilbage til 1999 om antallet af ophold pr. borger og opholdenes varighed.

### Stikprøven vedrørende takster

Vi har udvalgt 20 forsorgshjem til stikprøven om takster ud fra nedenstående kriterier:

- et kommunalt forsorgshjem i undersøgelsens besøgskommuner
- et selvejende forsorgshjem i undersøgelsens besøgskommuner
- forsorgshjem, der også har andre ydelser end midlertidigt ophold under § 110 i serviceloven, fx § 101 (misbrugsbehandling)
- forsorgshjem med høj takst.

Forsorgshjemmene er beliggende i 12 forskellige kommuner, og der indgår 11 kommunale forsorgshjem og 9 selvejende forsorgshjem i undersøgelsen. Rigsrevisionen har fået følgende materialer fra de 12 kommuner:

- driftsaftale/driftsoverenskomst, som kommunerne har indgået med forsorgshjemmene
- årsregnskab for regnskabsåret 2012 for hvert af de 20 forsorgshjem
- revisionspåtegning af taksterne på forsorgshjemmenes ydelser
- eventuelle tilsynsrapporter for forsorgshjemmene
- kommunens eventuelle forretningsgange og retningslinjer for styring og tilsyn af kommunens forsorgshjem efter servicelovens § 110
- eventuelle politisk vedtagne målsætninger e.l. for § 110-området.

## Bilag 2. Ordliste

Bostøttekommuner	En række kommuner, som arbejdede med 2 af de 3 bostøttemetoder. Kommunerne startede arbejdet med indsatserne i sommeren 2010. Kommunerne er Guldborgsund, Herning, Horsens, Hvidovre, Næstved, Svendborg, Varde, Viborg og Aalborg.
Casemanager	En koordinator, der skaber overblik over de indsatser, som borgeren skal have. Casemanageren skal være tovholder på indsatserne, men skal samtidig sørge for at inddrage borgeren i processen.
Efterforsorg	Støtte der kan ydes til hjemløse, som flytter fra et forsorgshjem til egen bolig. Efterforsorgen ydes ud fra det individuelle behov og kan vare i op til 1 år efter udflytning fra forsorgshjemmet. Efterforsorgen har til formål at give hjælp og støtte til, at den enkelte kan bevare egen bolig.
Funktionelle hjemløse	Personer, som sover på gaden eller overnatter på herberger, forsorgshjem, natvarmestuer osv., og som har egen bolig, men en bolig, de ikke kan benytte. Gruppen af funktionelt hjemløse har typisk de samme komplekse sociale og psykiske problemer som øvrige hjemløse.
Hjemløsestrategien	Strategien forløb i perioden 2009-2013, og 17 kommuner arbejdede med at afprøve en række metoder baseret på en Housing First-tilgang. Housing First-tilgangen består i, at hjemløse i starten af et indsatsforløb støttes i at flytte i en permanent, selvstændig bolig, samtidig med at der gives en individuel og helhedsorienteret social støtte med udgangspunkt i borgerens behov. Hjemløsestrategien blev iværksat i forlængelse af satspuljeforhandlingerne i 2008. Programmet er gennemført med en samlet økonomisk ramme på 499,6 mio. kr.
Hjemløshed	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 hjemløs regnes også personer uden et opholdssted 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.
Jobplan	En skriftlig aftale mellem ledig og jobcenter, der skal sikre, at den ledige kommer hurtigst muligt i job. Jobplanen skal bl.a. indeholde borgerens beskæftigelsesmål og planer for aktiveringstilbud.
Opholdsplan	Når en hjemløs tager ophold på et forsorgshjem, skal forsorgshjemmet udarbejde en opholdsplan, der fastlægger målet med opholdet. Opholdsplanen vil typisk blive udarbejdet i samarbejde med den hjemløse.
SAND – De hjemløses landsorganisation	En interesseorganisation for nuværende og tidligere hjemløse, der arbejder for at afskaffe hjemløshed og forbedre hjemløses forhold. SAND har bl.a. brugerråd på flere af forsorgshjemmene.
Social vicevært	Ansæt i de boligafdelinger, hvor der fx er opført skæve boliger eller startboliger. Arbejdsfunktionen består i at løse boligsociale opgaver, som kan bestå af fx støtte til den enkelte beboer i hverdagen, løsning af praktiske opgaver, konfliktmægling mv. for at bevare relationerne beboerne imellem samt brobygning til fx det kommunale system.
Voksenudredningsmetoden (VUM)	Metoden er bygget op omkring faserne i sagsbehandlingen på området for udsatte voksne, dvs. sagsåbning, sagsoplysning, sagsvurdering, afgørelse, bestilling af social indsats og sagsopfølgning. En del af VUM handler om at udrede borgeren i forhold til forskellige aspekter af borgerens situation, fx økonomi, helbred mv.