

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om indsatsen over for hjemløse

December
2014

revision
revision

revision

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 22/2013 om indsatsen over for hjemløse****Ministeren for by, bolig og landdistrikters redegørelse af 24. oktober 2014****Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forholdes redegørelse af 28. oktober 2014**

27. november 2014

RN 307/14

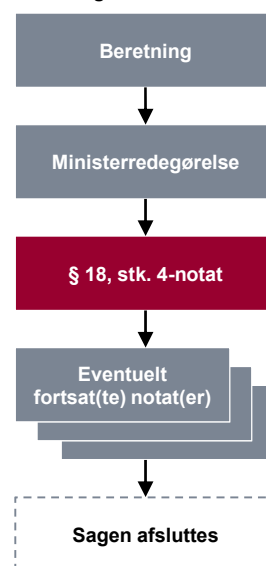
1. Dette notat handler om de initiativer, som ministeren for by, bolig og landdistrikter (herefter boligministeren) og ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold (herefter socialministeren) har iværksat og vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens indhold og konklusioner.

KONKLUSION

Socialministeren oplyser, at Ankestyrelsen har taget initiativ til at få berigtiget de hjemtagne refusioner for udgifter forbundet med ophold på Kofoeds Skole. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vil følge sagen om berigtigelser i den løbende revision af statslige overførsler til kommuner og regioner. Rigsrevisionen vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Socialministeren oplyser, at der vil blive fastsat fælles regler for takstfastsættelsen for kommunale, regionale og private tilbud, ligesom der fremadrettet vil være bedre muligheder for at sammenligne historiske data på Tilbudsportalen. Rigsrevisionen finder ministerens initiativer tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Socialministeren oplyser, at Socialministeriet vil tage initiativer til at styrke kommunernes anvendelse af de lovpligtige handleplaner i hjemløseindsatsen, få opholdstiden på forsorgshjem nedbragt og styrke indsatsen over for unge hjemløse. Initiativerne omfatter bl.a. fortsat implementering og forankring af resultater fra Hjemløsestrategien og en analyse i samarbejde med KL af kommunernes muligheder for at sikre en sammenhængende og rehabiliterende indsats for borgere med ophold på forsorgshjem. Dertil kommer, at regeringen vil søge Folketingets tilslutning til at gennemføre en forenkling af servicelovens voksenbestemmelser. Endelig har ministeriet igangsat en satspuljefinansieret indsats med fokus på forebyggelse og tidlig og målrettet hjælp til unge hjemløse eller unge i risiko for hjemløshed.

Sagsforløb for en større undersøgelse

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

Boligministeren oplyser, at Boligministeriet vil iværksætte en række initiativer, der skal styrke og forbedre indsatsen i forhold til boligforsyning til hjemløse. Ministeren vil sende et hyrdebrev til kommunerne, der understreger deres forpligtelser og muligheder for at tilvejebringe passende boliger til hjemløse. Ministeren vil også igangsætte en undersøgelse af mulige barrierer for kommunernes anvendelse af de eksisterende ordninger til at skaffe hjemløse boliger og mulige behov for modernisering af regelsæt. Endelig vil ministeriet evaluere ordningen om skæve boliger.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- hvorvidt Socialministeriets initiativer bidrager til, at flere hjemløse får tilbudt og udarbejdet handleplaner
- de konkrete resultater af Socialministeriets initiativer til at nedbringe opholdstiden på forsorgshjem
- Socialministeriets analyse af kommunernes muligheder for at sikre en sammenhængende og rehabiliterende indsats og de heraf afledte initiativer i forhold til antallet af forsorgshjemspladser, årsagerne til stigningen i opholdstiden og årsagerne til de store forskelle i udviklingen i kommunernes refusionshjemtagelse
- de konkrete resultater af Socialministeriets indsats over for unge hjemløse, herunder kommunernes etablering af de nødvendige alternative opholdssteder til unge hjemløse
- Boligministeriets initiativer til at tilvejebringe boliger til hjemløse.

I. Baggrund

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

Beretningen viste, at myndighedernes indsats samlet set ikke er tilfredsstillende. Kommunerne tilbyder ikke i tilstrækkelig grad de hjemløse § 141-handleplaner, hjemløse har langvarige ophold på forsorgshjem, som kun er tiltænkt at være et midlertidigt tilbud, og indsatsen over for unge hjemløse er svagt funderet.

Beretningen viste videre, at Socialministeriet gennem længere tid har kendt til problemstillingerne, og at ministeriet ikke har taget tilstrækkelige initiativer til at sikre, at kommunerne udarbejder handleplaner, nedbringer længden af ophold på forsorgshjem og styrker indsatsen over for unge.

Endelig viste beretningen, at Boligministeriet ikke i tilstrækkelig grad har understøttet kommunerne i at tilvejebringe relevante boliger til hjemløse. Kommunerne har gjort ministeriet opmærksom på, at de muligheder og ordninger, som kommunerne kan anvende for at skaffe boliger til hjemløse, ikke er tilstrækkelige, men ministeriet har ikke undersøgt, om ordningerne er tilstrækkelige, eller om der er barrierer for kommunernes anvendelse af ordningerne.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at myndighedernes indsats over for hjemløse ikke har været tilfredsstillende. Statsrevisorerne kritiserede, at kommunernes indsats over for hjemløse har været utilstrækkelig. Statsrevisorerne kritiserede videre, at Socialministeriet har haft kendskab til de stigende problemer på hjemløseområdet, men ikke i tilstrækkelig grad har tilskyndet kommunerne til at efterleve serviceloven og styrke indsatsen, ikke mindst over for unge hjemløse. Endelig kritiserede Statsrevisorerne, at Boligministeriet ikke har fulgt op på, hvordan kommunerne anvender de eksisterende ordninger til at skaffe boliger til hjemløse, og om ordningerne er tilstrækkelige.

4. Dette notat indeholder Rigsrevisionens vurdering af de initiativer, som boligministeren og socialministeren har iværksat og vil iværksætte som følge af beretningen.

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

II. Gennemgang af ministrenes redegørelser

Brugen af § 141-handleplaner

5. Beretningen viste, at kommunerne kun i 15 ud af 49 tilfælde havde tilbudt hjemløse en handleplan, og kun i 5 tilfælde var planen blevet udarbejdet. Beretningen viste videre, at Socialministeriet ikke havde taget tilstrækkelige initiativer til at sikre, at kommunerne i større omfang udarbejder handleplaner.

Statsrevisorerne bemærkede, at kommunernes indsats over for hjemløse har været utilstrækkelig, fx i forhold til manglende tilbud om handleplaner, og at Socialministeriet ikke i tilstrækkelig grad har tilskyndet kommunerne til at efterleve serviceloven og styrke indsatsen.

Socialministeren erklærer sig enig i, at en § 141-handleplan er et vigtigt arbejdsredskab, som kan bidrage til at sikre koordination og sammenhæng i den enkelte borgers indsats. Ministeren har en klar forventning om, at kommunerne overholder serviceloven, og at kommunerne og KL tager denne tydelige kritik alvorligt.

Det fremgår af redegørelsen, at Socialministeriet i flere sammenhænge har fremhævet problemstillingen med manglende handleplaner over for kommunerne. Ministeriet vil understrege vigtigheden af handleplanerne i det videre arbejde med forankring og udbredelse af erfaringerne fra Hjemløsestrategien og den styrkede indsats til unge hjemløse. Konkret vil Socialstyrelsen have fokus herpå i sin implementeringsstøtte til kommunerne.

Socialministeren fremhæver også, at Socialministeriet vil se på, om der er behov for yderligere tiltag på dette område. Regeringen vil i efteråret 2014 søge Folketingets tilslutning til at gennemføre en forenkling af servicelovens voksenbestemmelser. Det indebærer en overordnet målgruppetilgang og en mere helhedsorienteret lovgivning i forhold til sammensætningen af den hjælp, som borgeren har behov for. I den forbindelse vil det således – ifølge ministeren – være naturligt også at se på brugen af handleplanerne.

Rigsrevisionen konstaterer, at Socialministeriet endnu engang vil fremhæve vigtigheden af, at kommunerne overholder lovgivningen og tilbyder handleplaner til hjemløse. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Socialstyrelsen vil fokusere på kommunernes anvendelse af handleplaner i den fortsatte implementering af Hjemløsestrategiens metoder og erfaringer, og at ministeriet vil inddrage de manglende handleplaner i processen med at forenkle servicelovens bestemmelser i efteråret 2014. Rigsrevisionen vil fortsat følge, om ministeriets initiativer vil medvirke til, at flere hjemløse får tilbudt og udarbejdet handleplaner af kommunerne.

Opholdstiderne på forsorgshjem

6. Beretningen viste, at hjemløse har lange ophold på forsorgshjem, som kun er tiltænkt at være et midlertidigt tilbud. Rigsrevisionen fandt, at flere af opholdene ikke kunne betegnes som midlertidige.

Beretningen viste videre, at Socialministeriet gennem længere tid havde haft viden om, at opholdstiderne på forsorgshjemmene var steget, men ikke havde undersøgt årsagerne her til nærmere. Rigsrevisionen anbefalede, at ministeriet tog stilling til, hvad der kan betegnes som et midlertidigt ophold.

Statsrevisorerne bemærkede, at kommunernes indsats over for hjemløse har været utilstrækkelig ifølge serviceloven, herunder at der har været for få pladser og lange ophold på forsorgshjem.

Socialministeren fremhæver i sin redegørelse, at opholdstiderne på forsorgshjem har været en af de 4 målsætninger i arbejdet med Hjemløsestrategien. Socialministeriet har fremadrettet fokus på at nedbringe opholdstiderne, bl.a. i arbejdet med at forankre og udbrede erfaringerne fra Hjemløsestrategien. Konkret har Socialministeriet indgået en aftale med Boligministeriet om en proces for en dialog med kommunerne om muligheder og begrænsninger på dette område, og der er aftalt etablering af et netværk for de kommuner, der har de største udfordringer i arbejdet med en styrket indsats over for unge hjemløse.

Socialministeren henviser til, at udviklingen i opholdstiderne har været en væsentlig del af afsættet for den igangværende analyse, som regeringen og KL har igangsat i regi af aftalen om kommunernes økonomi for 2014. Der er lagt op til, at regeringen sammen med KL – på baggrund af analysens resultater – vil tage skridt til at styrke indsatsen på området.

Socialministeren erklærer sig enig i, at ophold på et forsorgshjem ikke må få karakter af at være et permanent tilbud til borgeren. Ministeren mener dog, at midlertidighed er vanskeligt at afgrænse entydigt til en bestemt tidsperiode. For at sikre et fortsat fokus på, at den enkelte borger får den rette støtte, bør en vurdering af opholdets indhold og længde baseres på en konkret og individuel vurdering.

Rigsrevisionen konstaterer, at socialministeren ikke i redegørelsen forholder sig konkret til Statsrevisorerne kritik af forholdet mellem antal hjemløse og antallet af pladser på forsorgshjem. Ministeren forholder sig ligeledes ikke konkret til kritikken af Socialministeriets manglende undersøgelse af, hvorfor opholdstiderne er steget. Rigsrevisionen forventer, at ministeriet i samarbejde med KL vil belyse disse forhold i den omtalte igangværende analyse. Rigsrevisionen vil derfor afvente analysens resultater og heraf afledte initiativer.

Rigsrevisionen konstaterer videre, at socialministeren ikke ønsker at foretage en nærmere definition af den midlertidighed, der er omtalt i servicelovens § 110. Konsekvensen heraf er, at kommunerne kan opkræve statsrefusion for meget lange og i nogle tilfælde flerårige ophold på forsorgshjem. Derudover betyder en manglende definition af midlertidighed, at afgrænsningen mellem servicelovens § 110 og § 107 fortsat ikke er klar. § 107 skal anvendes til længerevarende midlertidige ophold, men udløser ikke statsrefusion til kommunerne.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Socialministeriet vil indgå i dialog med kommunerne og Boligministeriet om at nedbringe de lange opholdstider, og at ministeriet vil etablere et netværk for de kommuner, der har de største udfordringer. Rigsrevisionen vil følge, hvilke konkrete resultater initiativerne leder til, bl.a. i forhold til opholdstiderne.

Indsatsen over for unge hjemløse

7. Beretningen viste, at antallet af unge hjemløse stiger, og at indsatsen i forhold til denne gruppe er svagt funderet. Kommunerne har bl.a. ikke etableret et tilstrækkeligt antal alternativer til forsorgshjem, hvor unge kan opholde sig midlertidigt.

Statsrevisorerne bemærkede, at Socialministeriet ikke i tilstrækkelig grad har tilskyndet kommunerne til at efterleve serviceloven og styrke indsatsen, ikke mindst over for unge hjemløse.

Socialministeren er enig i, at stigningen i antallet af unge hjemløse, der ud over hjemløsheden har store sociale problemer, er bekymrende. Ministeren finder, at det er afgørende at sætte målrettet ind med en styrket indsats for at hjælpe de unge ud af hjemløshed og samtidig styrke den forebyggende indsats, så unge ikke ender i hjemløshed.

Der er i satspuljeaftalen for 2014 afsat 60,6 mio. kr. til en styrket forebyggende, tidlig og målrettet indsats over for unge hjemløse og unge i risiko for at blive hjemløse. Socialministeriet har i september 2014 indgået aftale med de 11 kommuner, som skal indgå i dette arbejde. Gennem initiativet vil der særligt være fokus på:

- at målrette erfaringerne med metoderne fra Hjemløsestrategien til de unges særlige behov
- at understøtte den rette organisering og samarbejde omkring de unge
- at kommunerne med de største udfordringer på boligområdet kan indgå i et netværk for at drøfte muligheder og udfordringer for at øge adgangen til små og billige boliger.

Socialministeren oplyser videre, at Socialministeriet vil følge virkningerne af § 81 b i lov om aktiv socialpolitik med henblik på en revision af loven i 2017. Loven giver i perioden 1. juli 2014 - 31. december 2017 kommunerne mulighed for at yde huslejhjælp i op til 6 måneder til unge under 30 år, der modtager kontanthjælp, uddannelseshjælp eller revalideringsydelse, og som er i en udsat boligsituation.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Socialministeriet har igangsat en indsats, der skal styrke kommunernes indsats over for unge hjemløse og forebygge yderligere hjemløshed blandt unge.

Rigsrevisionen noterer sig, at socialministeren ikke forholder sig specifikt til kritikken af, at kommunerne ikke har etableret et tilstrækkeligt antal alternativer til forsorgshjem, som unge hjemløse kan opholde sig midlertidigt på. Rigsrevisionen forventer, at Socialministeriet vil sikre, at kommunerne etablerer de nødvendige alternative opholdssteder til unge hjemløse som en del af den ovenstående ungeindsats finansieret via satspuljen.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Socialministeriets indsats over for unge hjemløse og de konkrete resultater heraf.

Udviklingen i takster og statsrefusion til kommunerne for § 110-udgifter

8. Beretningen viste, at der er stor variation i taksterne for ophold på forsorgshjem, at kommunerne indregner forskellige ydelser i taksterne, og at der er forskellige regler for takstfastsættelse for kommunale, regionale og private tilbud.

Beretningen viste også, at de samlede udgifter til refusion af kommunernes udgifter til forsorgshjem er steget med 50 % i perioden 2007-2012. Stigningen er væsentligt større i nogle kommuner end i andre. Socialministeriet har ikke vurderet årsagen til stigningen. Endelig viste beretningen, at kommunerne i nogle tilfælde har hjemtaget statsrefusion for hjemløses ophold på Kofoeds Skole, selv om kommunerne ikke kan anmelde refusion for ophold på Kofoeds Skole.

Beregning af taksterne

9. Socialministeren oplyser i sin redegørelse, at der som opfølgning på evalueringen af kommunalreformen på det specialiserede socialområde vil blive fastsat nye regler om takstfastsættelse for ydelser og tilbud efter serviceloven. De nye regler vil som noget nyt blive fælles for private, regionale og kommunale tilbud og vil bl.a. blive fastsat under hensynet til bedre sammenlignelighed mellem tilbuddene.

Taksterne vil stadig skulle fastsættes på baggrund af omkostningerne ved levering af ydelserne/tilbuddene, men der vil ikke i den sammenhæng blive fastsat centrale regler om, hvad der konkret skal ligge i fx forsorgshjemsydelsen.

Med hensyn til muligheden for at vurdere udviklingen i taksterne er det muligt at hente historiske oplysninger om taksterne for det enkelte tilbud på Tilbudsportalen. En omlægning af Tilbudsportalen pr. 1. januar 2014 betød dog, at taksterne oplyses på en anden måde end før 1. januar 2014. Fra den 1. januar 2015, hvor taksterne både beregnes ens for alle tilbud og oplyses ens på Tilbudsportalen, vil der således være bedre muligheder for at hente sammenlignelige historiske data.

Uhjemlet refusionshjemtagelse

10. Socialministeren oplyser i sin redegørelse, at ansvaret for behandlingen af kommunernes refusionsberetninger er placeret i Ankestyrelsen, og departementet har derfor bedt Ankestyrelsen vurdere sagen. Ankestyrelsen har:

- via kommunernes indberetninger til Boform-statistikken identificeret 6 kommuner, som i 2013 har haft én eller flere borgere på Kofoeds Skole
- bedt de pågældende kommuner om i samarbejde med kommunernes revisor at vurdere, om der fejlagtigt er hjemtaget refusion for udgifter til borgere på Kofoeds Skole
- bedt kommunerne om at sende Ankestyrelsen en redegørelse for gennemgangen med opgørelse af eventuelle beløb, som herefter er berigtiget
- sendt alle kommunale revisorer en generel orienteringsskrivelse vedrørende problematikken og bedt dem være opmærksomme herpå.

Socialministeriet vil tage stilling til, om der bør iværksættes initiativer, når redegørelserne foreligger.

Rigsrevisionen finder, at Socialministeriets tiltag til at berigtige statsrefusionen er tilfredsstillende. Rigsrevisionen vil følge sagen om berigtigelser i den løbende revision af statslige overførsler til kommuner og regioner og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen finder det positivt, at der fastsættes fælles regler om takstberegninger for private, kommunale og regionale tilbud, og at der fremadrettet vil være bedre muligheder for at hente sammenlignelige historiske data på Tilbudsportalen. Rigsrevisionen vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen konstaterer, at socialministeren ikke har konkrete bemærkninger til kritikken af Socialministeriets manglende viden om årsagerne til de store forskelle i udviklingen i kommunernes refusionshjemtagelse. Rigsrevisionen går ud fra, at spørgsmålet indgår i den igangværende analyse af kommunernes muligheder for at sikre en sammenhængende og rehabiliterende indsats for borgere med ophold på forsorgshjem. Rigsrevisionen vil fortsat følge denne del af sagen.

Boliger til hjemløse

11. Beretningen viste, at Boligministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde understøttet kommunerne i at tilvejebringe relevante boliger til hjemløse. Antallet af billige boliger var faldet markant siden 2007, og kommunerne, som indgår i Hjemløsestrategien, har gjort ministeriet opmærksom på, at de inden for de nuværende rammer har meget vanskeligt ved at tilvejebringe flere billige boliger.

Statsrevisorerne bemærkede, at mangel på passende boliger med tilstrækkelig lav boligomkostning er en væsentlig barriere for at nedbringe antallet af hjemløse. Statsrevisorerne kritiserede, at Boligministeriet ikke har fulgt op på, hvordan kommunerne anvender de eksisterende ordninger til at skaffe boliger til hjemløse, og om ordningerne er tilstrækkelige.

Boligministeren er enig i, at det er af væsentlig betydning, at der tilvejebringes det nødvendige antal boliger, så antallet af hjemløse kan nedbringes. Ministeren oplyser, at det er kommunernes ansvar at løfte opgaven, og at kommunerne har en række gode muligheder for at dække boligbehovet, men at kendskabet hertil ikke er tilstrækkeligt. Boligministeriet har derfor en stor udfordring og opgave i forhold til at øge kommunernes viden og fokus på de muligheder, som almenboligloven giver kommunerne for at tilvejebringe boliger til hjemløse.

Boligministeren oplyser, at Boligministeriet vil iværksætte en række initiativer, der samlet set skal sikre en styrket og forbedret indsats i forhold til boligforsyningen til hjemløse. Initiativerne omfatter:

- Et hyrdebrev til kommunalbestyrelserne, hvor boligministeren vil:
 - opfordre landets kommunalbestyrelser til at styrke indsatsen i forhold til boliger til hjemløse
 - orientere kommunerne om de lovgivningsmæssige muligheder for at tilvejebringe boliger til hjemløse
 - appellere til, at kommunalbestyrelserne skal være opmærksomme på at have et tilstrækkeligt udbud af små og billige boliger, når kommunen godkender renovering af almene boliger og indgår aftale om fleksibel udlejning af almene boliger med boligorganisationerne.
- En undersøgelse af mulige barrierer for kommunernes anvendelse af de eksisterende ordninger. Undersøgelsen vil blive foretaget i dialog med kommunerne og KL. Hvis undersøgelsen påviser barrierer for kommunernes anvendelse af ordningerne, vil disse blive analyseret, og Boligministeriet vil på baggrund heraf træffe beslutning om, hvilke moderniseringer af regelsættet der kan være behov for.
- En ny evaluering af og undersøgelse af skæve boliger. Skæve boliger blev sidst evalueret i 2006, og Boligministeriet finder grundlag for at gennemføre en ny evaluering af ordningen. Evalueringen skal inddrage både kommuner og beboere i de skæve boliger. Endvidere inddrages sociale viceværter tilknyttet skæve boliger i undersøgelsen. Evalueringen skal bl.a. belyse, hvorfor de afsatte midler ikke efterspørges af kommunerne i fuldt omfang, og hvilke barrierer kommunerne finder der er for anvendelse af ordningen.

Rigsrevisionen finder boligministerens redegørelse tilfredsstillende og vil følge Boligministeriets initiativer til at tilvejebringe passende boliger til hjemløse.

III. Næste skridt i sagen

12. Rigsrevisionen vil følge udviklingen på følgende områder:

- hvorvidt Socialministeriets initiativer bidrager til, at flere hjemløse får tilbudt og udarbejdet handleplaner
- de konkrete resultater af Socialministeriets initiativer til at nedbringe opholdstiden på forsorgshjem
- Socialministeriets analyse af kommunernes muligheder for at sikre en sammenhængende og rehabiliterende indsats og de heraf afledte initiativer i forhold til antallet af forsorgshjemspladser, årsagerne til stigningen i opholdstiden og årsagerne til de store forskelle i udviklingen i kommunernes refusionshjemtagelse
- de konkrete resultater af Socialministeriets indsats over for unge hjemløse, herunder kommunernes etablering af de nødvendige alternative opholdssteder til unge hjemløse
- Boligministeriets initiativer til at tilvejebringe boliger til hjemløse.

Lone Strøm