

Analyse af kapacitet på § 110-området

Analyse af kapacitet på
§ 110-området - del 1

oktober 2023

Indholdet er udarbejdet af

Social- og Boligstyrelsen

Edisonsvej 1

5000 Odense C

Tlf.: 72 42 37 00

E-mail: info@sbst.dk

www.sbst.dk

ISBN-nr: 978-87-94445-99-3

Oktober 2023

Indhold

Indledning	2
Sammenfatning	4
Vurderinger og perspektiveringer	7
1 Hjemløshedsområdet	9
Hjemløshedssituationer, udvikling og geografisk fordeling	10
Overnatninger og opholdstid for brugere af § 110-boformer.....	15
2 Målgruppebeskrivelse.....	19
Køn og alder	19
Indkomstgrundlag	22
Udfordringsbillede hos mennesker i hjemløshed	26
3 Sociale indsatser til borgere i hjemløshed.....	29
Den sociale indsats på § 110-boformer	30
Øvrige sociale indsatser	31
4 Boligløsninger	33
§ 110-boformernes rolle i boligindsatsen	33
Tilvejebringelse af relevante boligløsninger	34
5 Tilbudslandskabet.....	37
Tilbudslandskab og målgruppebeskrivelse	38
Antal afdelinger og pladser på § 110-boformer.....	40
Geografisk fordeling af § 110-pladser	43
Belægningsgrad på § 110-boformer.....	46
Tilbud til særlige målgrupper	49
6 Kompetencer blandt medarbejdere på § 110-boformerne	52
7 Takster og udbyttebetaling	59
Sammensætning af takster	59
Udvikling og variation i takster.....	60
Udbetaling af udbytte på kommercielle private tilbud	62
8 Udgifter til området	64
9 Styring af området	65
Udfordringer ved den eksisterende styringsmodel.....	65
Litteraturliste	66
Bilag 68	
Bilag 1 - Uddannelsesgruppering	68

Indledning

Kapacitetsanalysen er en del af den politiske aftale mellem Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, SF, Enhedslisten og Kristendemokraterne om "Fonden for blandede byer – flere billige boliger og en vej ud af hjemløshed" fra november 2021 og finansieres af midler fra aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet for 2022-2025.

Aftalen skal blandt andet tilvejebringe 4.050 billige boliger, som kan bruges til Housing First-indsatser for mennesker i hjemløshed. Aftaleparterne er enige om, at indsatsen mod hjemløshed skal lægges om, og målet med aftalen er at reducere antallet af mennesker i hjemløshed markant og gøre op med langvarig hjemløshed gennem tilvejebringelsen af flere billige boliger samt udbredelsen af Housing First-tilgangen. Der blev med aftalen afsat:

- 150 mio. kr. i perioden 2022-23 i "Fonden for blandede byer" til et huslejetilskud til midlertidig nedsættelse af huslejen til 3.500 kr./md. i 1.800 eksisterende almene boliger med fuld kommunal anvisningsret.
- 900 mio. kr. i perioden 2022-2027 i "Fonden for blandede byer" til et engangstilskud, som permanent nedsætter huslejen til 3.500 kr./md. for op til 2.250 nye almene boliger med en maksimal boligstørrelse på 55 m². Boligerne er underlagt fuld kommunal anvisningsret.

Parterne blev med aftalen også enige om en omlægning hjemløseindsatsen. Regeringen har derfor fremsat et lovforslag, der skal omlægge indsatsen, som blev vedtaget d. 4 maj 2023. Lovændringen har til formål at bidrage til at omlægge indsatsen mod hjemløshed ud fra en målsætning om at udbrede Housing First-tilgangen, reducere antallet af borgere i hjemløshed markant og gøre op med langvarig hjemløshed. I loven indgår omlægning af den eksisterende refusionsordning på § 110-området således, at der fremadrettet alene gives refusion på 50 pct. for kommunernes udgifter til borgere med ophold på § 110-boformer i 90 dage pr. løbende år. Dette skal give kommunerne et større incitament til at få mennesker i hjemløshed i egen bolig ud fra Housing First-tilgangen. Samtidig indsættes en ny bostøtteparagraf i serviceloven, der skal understøtte øget anvendelse af de specialiserede støttemetoder efter Housing First-tilgangen. I takt med, at en omlægning af hjemløshedsindsatsen skal reducere antallet af borgere i hjemløshed i Danmark, skal kapaciteten på landets herberger løbende tilpasses, så der sikres, at kapaciteten svarer til behovet, herunder at der er den nødvendige geografiske spredning og tilbud med de faglige kompetencer, der svarer til målgruppens behov. I den forbindelse indgår det i aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet 2022-2025, at der skal udarbejdes en kapacitetsanalyse på herbergsområdet.

Analysen undersøger § 110-området med afsæt i den samlede gruppe af mennesker i hjemløshed, der i udgangspunktet er målgruppen for boformer efter servicelovens § 110. Boformer efter servicelovens § 110 omfatter herberger og forsorgshjem, mandecentre og beskyttede pensionater. Der ses i analysen blandt andet på målgruppens karakteristika for nærmere at belyse målgruppens udfordringsbillede og behov. Der ses også på opholdstiden for brugere af boformerne. Det samme gælder udviklingen i de offentlige udgifter til § 110-området, enhedsudgifter og udbyttebetaling fra kommercielle privat tilbud.

Analysen har særligt fokus på mulige kapacitetsudfordringer på området og ser i den forbindelse på udviklingen i antal tilbud/afdelinger og pladser samt tilbud til særlige delmålgrupper og fordeling af tilbud og pladser efter geografisk placering. Med baggrund i den politiske aftale og

præmissen om en løbende tilpasning på § 110-området, forstås kapacitet dels som et spørgsmål om, hvorvidt der er det rette udbud af § 110-boformer, herunder i en relevant geografisk spredning, dels som et spørgsmål om, hvorvidt boformerne har den fornødne kvalitet og de rette kompetencer til at imødegå målgruppens sammensatte behov. Analysen ser derfor også på kompetencer blandt personalet på tilbuddene.

Analysen udgør del 1 i en samlet analyse af § 110-området og skal danne baggrund for anbefalinger til model for kapacitetsstyring, som kan anvendes i en fremtidige tilrettelæggelse af området, der afrapporteres særskilt som analysens del 2.

Analysen er opbygget med ni kapitler. Kapitel 1 belyser antallet af mennesker i hjemløshed, herunder i forskellige hjemløshedssituationer, og ser på udviklingen over tid og geografi. Kapitel 2 ser også på udviklingen i opholdstider på § 110-boformerne. Kapitel 3 giver en nærmere beskrivelse af målgruppen og ser blandt andet på udfordringsbilledet og problemtyngden for gruppen.

Kapitel 4 og 5 ser nærmere på sociale indsatser og boligløsninger til mennesker i hjemløshed, og i kapitel 6 belyses tilbudslandskabet på § 110-området, herunder udviklingen i antal tilbud/afdelinger og pladser over tid samt gennemsnitlig antal pladser pr. afdeling. Kapitel 7 belyser desuden, hvorvidt der er tilbud målrettet særlige delmålgrupper i en relevant geografisk fordeling, samt belægningsgraden på § 110-tilbuddene.

Kapitel 8 ser på kompetencer blandt medarbejdere på § 110-boformer, og kapitel 9 belyser takster på § 110-området og kommercielle private tilbuds udbyttebetaling. Kapitel 10 belyser udviklingen i de samlede offentlige udgifter til § 110 og slutteligt beskrives i kapitel 11, hvordan området styres i dag.

Sammenfatning

Hovedresultaterne og de centrale pointer i analysen er:

Brugere af § 110-boformer og udgifter til området

- Brugere af § 110-boformer udgør en meget stor del af den samlede gruppe af mennesker i hjemløshed. I den seneste kortlægning af hjemløshed tegnede gruppen af borgere, der opholder sig på § 110-boformer, sig for næsten 50 pct. af den samlede gruppe af mennesker i hjemløshed.
- Der var ca. 6.700 personer, som tog ophold på en § 110-boform i 2021. Antallet af personer, der i løbet af året tager ophold på en § 110-boform, har ligget nogenlunde stabilt de senere år, med en svag tendens til stigning. Tendensen til en stigning kan blandt andet ses i lyset af en særlig indsats under covid-19 for at give mennesker i hjemløshed tag over hovedet.
- De samlede offentlige udgifter til § 110-området har været stigende over en årrække. Fra 2018 til 2021 er de samlede offentlige udgifter til området steget fra knap 1 mia. kr. til næsten 1,3 mia. kr., svarende til en stigning på 30 pct.

Mulige kapacitetsudfordringer på området

- Det samlede billede er, at analysen ikke finder indikationer på generelle kapacitetsudfordringer på § 110-området i form af mangel på pladser. Det kan dog ikke afvises, at der lokalt og periodisk er en risiko for manglende pladser, og det samme gælder pladser til nogle delmålgrupper blandt borgere i hjemløshed.
- Når analysen ikke finder indikationer på generelle kapacitetsudfordringer på § 110-området i form af mangel på pladser, skal det ses i lyset af, at der er tilbud til mennesker i hjemløshed i mere end halvdelen af landets kommuner, og at de geografiske forskelle i udbuddet af § 110-pladser i høj grad afspejler forskelle i befolkningstal, dog med nogen variation på tværs af regioner.
- At der lokalt og periodisk kan være en risiko manglende pladser, særligt i kommuner, der ikke har § 110-pladser, skal holdes op mod, at afstandene i Danmark er korte. Der vil derfor typisk kunne findes en § 110-plads i en nabokommune, hvis der ikke er pladser lokalt – omend mennesker i hjemløshed kan være mindre mobile end befolkningen generelt, blandt andet som følge af begrænsede økonomiske midler.
- Det er nødvendigt, at der til hver en tid er en grad af ledig kapacitet på § 110-boformerne, da der er tale om akuttilbud. Den beregnede belægningsprocent på § 110-området var på landsplan 84 pct. i 2021, og der har de seneste år været en svag tendens til en faldende belægningsprocent. Belægningsprocenterne på § 110-området *kan* således indikere, at der samlet set, og særligt nogle steder i landet, er flere pladser, end behovet i gruppen af borgere i hjemløshed nødvendiggør. Den gennemsnitlige belægningsprocent for 2020 i de fem regioner varierede fra 76 pct. i Region Syddanmark til 91 pct. i Region Nordjylland.
- Der ser ikke ud til at være væsentlige spidsbelastninger hen over året, eksempelvis ligger belægningsprocenten i december på samme niveau som i juni, hvilket underbygger, at der samlet set *kan* være flere pladser, end behovet i gruppen af borgere i hjemløshed nødvendiggør. Hvis der var spidsbelastninger i løbet af året, ville det således være nødvendigt med en gennemsnitlig overkapacitet for at kunne imødekomme behovet for

pladser i alle årets måneder. Det hører dog med til billedet, at der oprettes ekstra nat-herbergspladser om vinteren, og at der hvert år udmeldes en pulje til nødherbergspladser. Derfor kan det ikke afvises, at der ville være risiko for manglende pladser i særligt de kolde måneder nogle steder i landet, hvis der ikke blev etableret ekstra pladser om vinteren.

- Når det ikke kan afvises, at der kan være en risiko for pladsmangel til nogle delmålgrupper blandt borgere i hjemløshed, skal det ses i lyset af, at der i dag ikke findes en landdækkende henvendelsesstatistik, som kan vise, om nogle delmålgrupper af borgere oplever at blive afvist. Dette vurderes at kunne gælde nogle af de allermost udsatte borgere i hjemløshed, fx borgere med et aktivt og omfattende misbrug. Det vurderes også at kunne gælde unge i hjemløshed, som i nogle dele af landet kan opleve udfordringer med at finde en egnet plads, fx på et særligt ungeafsnit. Ligeledes vurderes det, at der i nogle dele af landet kan mangle pladser til kvinder med et behov for at blive skærmet mod mænd, idet de fleste pladser til kvinder findes i Region Hovedstaden.

Stigende opholdstid på § 110-boformer

- Selvom antallet af personer, der tager ophold på en § 110-boform i løbet af året, har været nogenlunde stabilt de senere år, er antallet af overnatninger på § 110-boformer steget markant over en årrække. Det betyder, at der også ses en stigning i den gennemsnitlige opholdstid, med en relativt markant stigning fra 2019 til 2021, fra 121 til 131 overnatninger i gennemsnit pr. bruger.
- Den stigende opholdslængde kommer til udtryk i, at antallet af personer, der på et givet tidspunkt opholder sig på en § 110-boform, er steget de seneste år. I den seneste kortlægning af hjemløshed (hvor antallet af hjemløse er opgjort i uge 6) ses der således en betydelig stigning i antallet af personer, der opholder sig på en § 110-boform – selvom antallet af personer, som tager ophold på en § 110-boform i løbet af året, har været nogenlunde stabilt de senere år.
- Udviklingen i antal overnatninger falder sammen med en stigning i antallet af pladser godkendt til servicelovens § 110. Fra 2019 til 2022 er antallet af pladser steget med ca. 380. I 2022 var der ca. 3.050 pladser. Stigningen i antallet af pladser har især været trukket af oprettelse af nye kommercielle private tilbud, der adskiller sig fra andre tilbud ved at kunne udbetale udbytte til ejerne.

Mulige årsager til stigende opholdslængde

- Der er flere mulige årsager til de stigende opholdstider. Blandt de mulige – og væsentlige – årsager kan være et fald i antallet af billige almene boliger fra 2019 til 2021, hvilket alt andet lige har gjort det vanskeligere at nedbringe opholdstiden blandt brugere af § 110-boformer.
- Dette underbygges af, at der ses det modsatte billede for unge i hjemløshed, hvor der i den seneste kortlægning af hjemløshed i 2022 ses et betydeligt fald i antallet af unge i hjemløshed parallelt med, at antallet af billige ungdomsboliger er steget fra 2019 til 2021. Her hører det med til billedet, at der i en del kommuner har været initiativer med et særligt fokus på gruppen af unge i hjemløshed i samme periode.

- Det må dog forventes, at det stigende antal pladser, i et vist omfang, i sig selv har ført til længere opholdstider. Det skal ses i lyset af, at udbud i sig selv tenderer at skabe efterspørgsel. Det er derfor forventeligt, at et større udbud af § 110-pladser har skabt en større efterspørgsel efter § 110-pladser. Med andre ord er det forventeligt, at muligheden for længere ophold som følge af en større kapacitet på området har ført til stigende opholdslængde blandt brugere af § 110-boformer.

Målgruppens udfordringsbillede og behov

- Det er den samlede gruppe af mennesker i hjemløshed, uanset aktuell hjemløshedssituation, der i udgangspunktet er i målgruppen for § 110-boformer, og der tegner sig generelt et komplekst udfordringsbillede for målgruppen. Sammenlignet med befolkningen som helhed har mennesker i hjemløshed blandt andet en svag arbejdsmarkedstilnytning og mange har psykiske vanskeligheder og et misbrug af stoffer og/eller alkohol og dermed også ofte mange kontaktpunkter til det offentlige.
- Målgruppens samlede udfordringsbillede og mange kontaktpunkter til det offentlige indebærer, at § 110-boformerne skal kunne rumme mennesker med komplekse udfordringer og sammensatte behov, herunder delmålgrupper, som kan have meget forskelligartede behov. Det er lederen af den enkelte § 110-boform, som træffer afgørelse om optagelse baseret på en vurdering af, om borgeren er i boformens målgruppe.
- Når borgere med ophold på en § 110-boform sammenlignes med personer i øvrige hjemløshedssituationer, adskiller deres udfordringsbillede sig ikke væsentligt, fx har 62 pct. af den samlede målgruppe en psykisk sygdom ifølge den seneste kortlægning af hjemløshed, mens det gælder 60 pct. af personerne, der opholder sig på en § 110-boform. Det indikerer, at § 110-boformerne – ud fra boformsledernes vurderinger af, om borgerne er i boformens målgruppe – generelt ikke har problemer med at rumme den brede målgruppe.
- Der findes på nuværende tidspunkt ikke data om borgere, der afvises på § 110-boformerne. Det kan således på det foreliggende datagrundlag ikke undersøges, om der i dag er en større eller mindre gruppe af mennesker i hjemløshed, som bliver afvist af § 110-boformerne på grund af deres adfærd og situation i øvrigt, fx som følge af svær psykisk sygdom og/eller et aktivt og omfattende misbrug.

Kompetencer blandt medarbejdere på § 110-boformer

- Kompetencerne blandt medarbejdere på § 110-boformerne kan blandt andet belyses ved at se på medarbejdernes uddannelsesniveau. Her er det knap halvdelen, der har en videregående uddannelse, 27 pct. har en erhvervsfaglig uddannelse, og 24 pct. har grundskole eller gymnasial uddannelse mv. som højeste fuldførte uddannelse. Uddannelsesniveaulet ligger omtrent på niveau med medarbejdere på andre sociale botilbud.
- Social- og sundhedsområdet er det mest udbredte uddannelsesområde blandt medarbejdere på § 110-boformer, idet omkring halvdelen af medarbejderne har en uddannelse inden for social- og sundhedsområdet, fx som socialpædagog. Her er det også nogenlunde samme billede som på andre sociale botilbud.
- Datagrundlaget giver ikke mulighed for at foretage en nærmere og detaljeret vurdering af kompetencesammensætningen på tværs af og på de enkelte tilbud. Dels kan medarbejdere have uformelle efteruddannelser og supplerende kurser mv., som ikke indgår. Dels kan medarbejdere uden en erhvervskompetencegivende uddannelse have realkompetencer og relevant praksiserfaring.

- Socialtilsynets kvalitetsvurderinger af sociale tilbud kan give et supplerende perspektiv på medarbejdernes kompetencer. Socialtilsynets kvalitetsvurdering omfatter blandt andet en vurdering af, om der er de rette kompetencer på tilbuddene til at løfte deres opgaver. På en skala fra 1 til 5 ligger den gennemsnitlige temascor for temaet ”kompetencer” på 4,6 for § 110-boformerne samlet set ifølge en analyse fra 2021. Dette er nogenlunde samme billede som for andre sociale tilbud. Kvalitetsvurderingerne kan imidlertid ikke give et fuldt og dækkende billede af, om det enkelte tilbud har de rette kompetencer til at imødekomme den brede målgruppes behov.

Takster og udbetaling af udbytte på § 110-området

- Den gennemsnitlige takst pr. døgn på en § 110-boform, på tværs af alle § 110-tilbud, er omkring 1.700 kr. og har ligget stabilt mellem 2020 og 2022.
- Der ses imidlertid variation i taksterne, herunder inden for de forskellige virksomhedsformer. Der er således tilbud, som har meget lave takster eller meget høje takster, når de sammenlignes med øvrige § 110-tilbud inden for samme virksomhedsform. Selv hvis der ses bort fra de 10 pct. laveste og 10 pct. højeste takster, så spænder opholdstaksterne på tværs af alle § 110-tilbud mellem ca. 750 kr. og 2.500 kr. pr. døgn.
- Den højeste takst blandt de kommunale tilbud er omkring 6.000 kr., mens den laveste takst er omkring 300 kr. pr. døgn. Det samme billede tegner sig blandt ikke-kommercielle private tilbud, hvor den højeste takst er omkring 3.000 kr., mens den laveste takst er omkring 200 kr.
- De kommercielle private tilbud har mulighed for at udbetale udbytte. Størstedelen af de kommercielle private tilbud har dog ikke udbetalt eller foreslået udbetaling af udbytte, når det ses på perioden fra 2019 til 2021, men der er en stigende tendens i andelen, der udbetaler udbytte. Udbyttebetalingen er således steget fra 1,1 mio. kr. i 2019 til 4,8 mio. i 2021. Stigningen i udbyttebetalingen skal ses i sammenhæng med, at andelen af de private kommercielle tilbud, der udbetaler udbytte, og som har et offentliggjort regnskab, er steget fra 20 pct. til 32 pct.

Vurderinger og perspektiveringer

På baggrund af analysens resultater vurderes det, at der i de kommende år ikke kan forventes generelle kapacitetsudfordringer på § 110-området i form af mangel på pladser, selvom antallet af pladser løbende tilpasses i takt med omlægningen af indsatsen. Dette er dog under flere forudsætninger; dels at der tilvejebringes flere tilstrækkeligt billige boliger frem mod 2027, som der er lagt op til i den politiske aftale om ”Fonden for blandede byer – flere billige boliger og en vej ud af hjemløshed”, dels at der parallelt med tilvejebringelse af billige boliger sker en målrettet og effektiv udbredelse af Housing First-tilgangen i kommunerne. Det betyder blandt andet, at kommuner i samarbejde med § 110-boformer hurtigt får udredt personers støttebehov og årsager til hjemløshed, så de rette indsatser kan igangsættes tidligt, frem for at personer får lange ophold på § 110-boformer.

På den baggrund er vurderingen, at implementeringen af den vedtagne lov vil kunne understøttes med nye tiltag, der bidrager til at sikre, at den enkelte boform har de nødvendige kompetencer til at imødekomme den samlede målgruppes behov og til at kunne bidrage systematisk til kommunernes myndighedsudredning og personers recovery under opholdet, og indtil der er tilvejebragt en passende boligløsning og den rette støtteindsats. Her er vurderingen også, at en af de mest omkostningseffektive måder til at sikre den nødvendige kapacitet og faglige bæredygtighed på § 110-området er at stille krav til, at hver enkelt boform har kompetencerne til at

modtage alle borgere i hjemløshed, uanset udfordringsbillede og problemtyngde, dvs. at alle boformer skal kunne modtage borgere med både "lette" og "tunge" problemstillinger. Dette kan samtidig bidrage til, at kapaciteten løbende tilpasses, i det omfang tilbud med utilstrækkelige kompetencer ikke vil kunne opretholde deres godkendelse fremover.

Vurderingen skal også ses i lyset af, at brugerne af § 110-boformer generelt har mange kontaktpunkter til det offentlige, samt boformernes fremtidige rolle på området, hvor der er behov for et styrket samarbejde mellem kommune og § 110-boform med henblik på hurtig udredning af borgerens støttebehov og identifikation af egnede boligløsninger. Samarbejdet er en forudsætning for, at kommunen tidligt kan igangsætte de rette indsatser med boligløsning og støtte.

Endelig er det vurderingen, at implementeringen af den vedtagne lov, i takt med at antallet af pladser forventeligt bliver reduceret i de kommende år, vil kunne understøttes af en mere detaljeret monitorering af kapaciteten på §110-området, end det er muligt i dag. I så fald vil en forudsætning være, at der etableres en landsdækkende henvendelsesstatistik, som gør det muligt løbende at undersøge, om der er borgere i særlige dele af landet eller i særlige delmålgrupper, herunder i særlige dele af landet, som bliver afvist på grund af mangel på egnede pladser eller lokale tilbud. Det sidste kan eksempelvis gælde for borgere med et aktivt og omfattende misbrug. Ligeledes vil en henvendelsesstatistik gøre det muligt at drage mere håndfaste konklusioner om, hvorvidt delmålgrupper som unge og kvinder med behov for skærmede pladser samt borgere med ledsagende børn har tilstrækkelig adgang til egnede tilbud.

1 Hjemløshedsområdet

I den danske definition af hjemløshed regnes mennesker i hjemløshed som personer, der 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 mennesker i hjemløshed regnes også personer uden et opholdssted den kommende nat (VIVE, 2022, s. 106).

Den begrebslige definition er ledsaget af en operationalisering, der beskriver, hvem der skal medregnes som mennesker i hjemløshed. Den operationelle definition består af otte konkrete hjemløshedssituationer, jf. Boks 1.1.

Denne definition tager sit udgangspunkt i den danske oversættelse og tilpasning af ETHOS Light klassifikationen.¹

Boks 1.1

Hjemløshedssituationer

VIVE opererer i de nationale kortlægninger af hjemløshed med otte forskellige hjemløshedssituationer:

1. Overnatter på gaden, i trappeopgang, i et skur eller lignende
2. Overnatter på natvarmestue/værested med nødovernatning eller lignende
3. Overnatter på akut/midlertidigt botilbud som herberger og forsorgshjem
4. Opholder sig på hotel, vandrerhjem eller lignende pga. hjemløshed
5. Bor midlertidigt og uden kontrakt hos familie, venner eller bekendte
6. Bor i midlertidig udslusningsbolig uden permanent kontrakt
7. Afsoner under Kriminalforsorgen, skal løslades inden for 1 måned og mangler en boligløsning
8. Opholder sig på hospital/behandlingstilbud, skal udskrives inden for 1 måned og mangler en boligløsning.

Ud over de otte hjemløshedssituationer opererer VIVE også med kategorien "Andet", som fx omfatter at overnatte i kolonihavehuse, campingvogne og lignende. Endeligt er der personer, som har uoplyst hjemløshedssituation.

Kilde: *Hjemløshed i Danmark 2022 - National kortlægning*, (VIVE, 2022)

Det er i forhold til denne analyse også relevant at medtage definitionen af målgruppen for § 110-boformerne. Efter servicelovens § 110 er kommunalbestyrelsen forpligtet til at sørge for, at der er det nødvendige antal pladser til midlertidigt ophold til personer med særlige sociale problemer. Disse personer omfatter personer, som har behov for et midlertidigt ophold med aktive-rende støtte og omsorg. Deri ligger, at der er tale om en målgruppe, der ud over manglen på en bolig eller manglende evne til at opholde sig i egen bolig har andre og samtidige særlige sociale problemer.

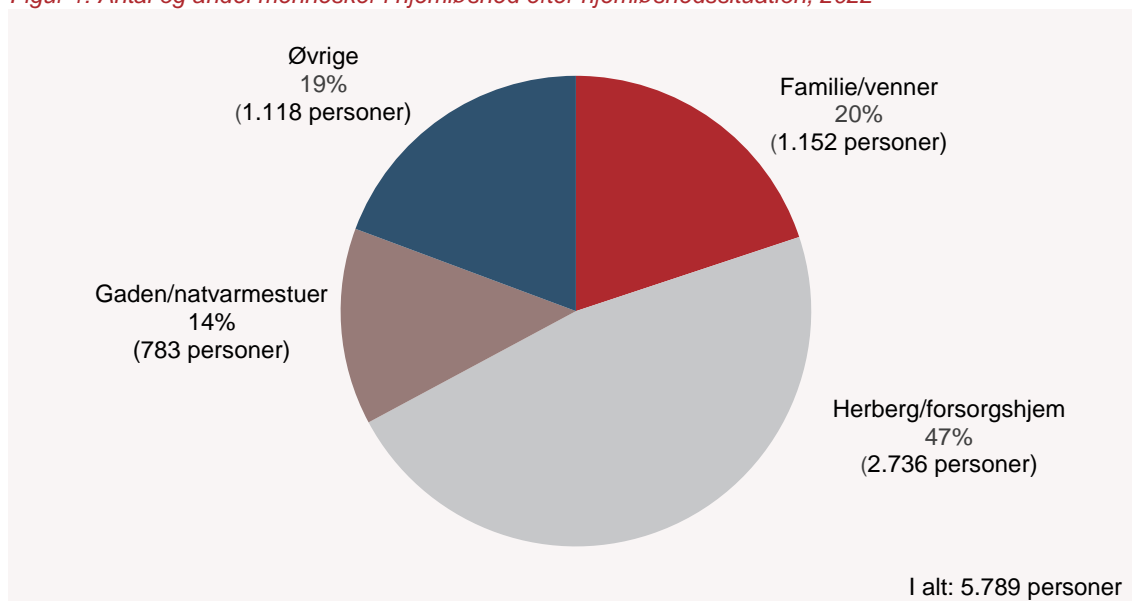
¹ ETHOS-klassifikationen er en typologi over både hjemløshed og boligmæssig eksklusion. ETHOS- Light klassifikationen er udviklet til at indfange hjemløshed, og udelader de kategorier, der beskriver den bredere boligmæssige eksklusion, som 'overbefolkede boliger' eller boliger med en lav standard.

Hjemløshedssituationer, udvikling og geografisk fordeling

Hvert andet år i uge 6 foretager VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd en kortlægning af hjemløsheden i Danmark. Kortlægningen omfatter alle personer, som er berørt af hjemløshed i ugen.

Mennesker i hjemløshed fordeler sig ikke jævnt på de forskellige hjemløshedssituationer. Der er betydeligt flere på herberg/forsorgshjem end i øvrige hjemløshedssituationer. Næsten 50 pct. af mennesker i hjemløshed i 2022 opholdt sig på et herberg/forsorgshjem, mens 20 pct. boede hos familie og venner, knap 15 pct. overnattede på gaden eller natvarmestue, og lige under 20 pct. befandt sig i øvrige hjemløshedssituationer, jf. Figur 1.

Figur 1: Antal og andel mennesker i hjemløshed efter hjemløshedssituation, 2022

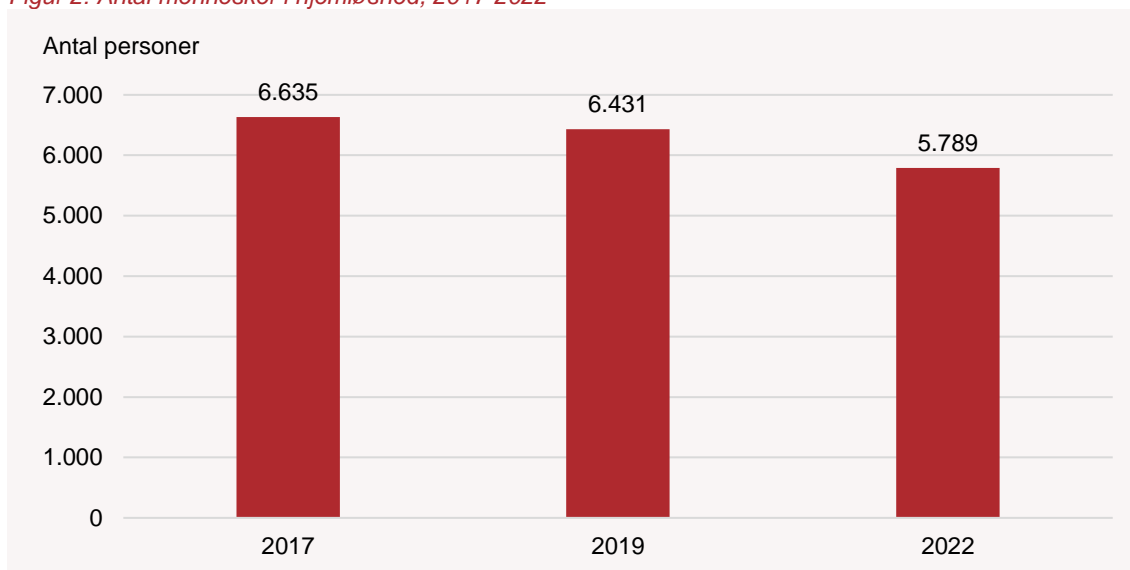


Anm.: Personer som indgår i kortlægning af hjemløshed, 2022. Øvrige hjemløshedssituationer omfatter hotel, udslusning, kriminalforsorgen, hospital, andet og uoplyst opholdssted.

Kilde: Hjemløshed i Danmark 2022 – National kortlægning (VIVE, 2022).

Der har været en tendens til et faldende antal mennesker i hjemløshed i perioden 2017-2022. Særligt fra 2019 til 2022 ses et væsentligt fald i antallet af mennesker i hjemløshed. Samlet set er antallet fra 2017 til 2022 faldet med op mod 850 personer, fra mere end 6.600 personer til under 5.800 personer, og heraf udgør faldet fra 2019 til 2022 omkring 640 personer, jf. Figur 2.

Figur 2: Antal mennesker i hjemløshed, 2017-2022



Anm.: Personer som indgår i kortlægning af hjemløshed i Danmark, 2022. Kortlægning af hjemløshed har været gennemført i uge 6 hvert andet år siden 2007, dog med undtagelse af 2021 grundet covid-19. Det skal bemærkes, at det registrerede fald fra 2017 til 2019 skal ses i lyset af nogle metodiske forbehold ved kortlægning af hjemløshed i 2019. Der henvises til Hjemløshed i Danmark 2019 – National kortlægning (VIVE, 2019, s. 22-23) for nærmere om de metodiske forbehold.

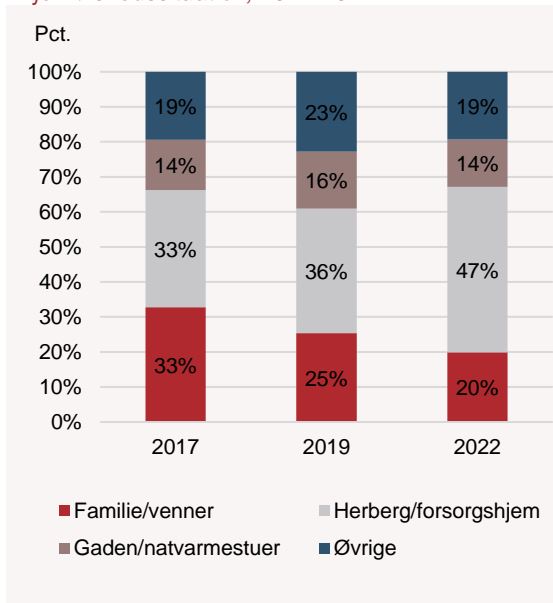
Kilde: Hjemløshed i Danmark 2022 – National kortlægning (VIVE, 2022).

Faldet skal blandt andet ses i lyset af både nationale og lokale indsatser målrettet unge i hjemløshed de senere år, herunder fokus på at få udbredt Housing First-tilgangen yderligere i samspil med virksomme bostøttemetoder som eksempelvis Critical Time Intervention (CTI), Intensive Case Management (ICM) og Assertive Community Treatment (ACT), samt en generel styrket indsats på området i kommunerne, herunder forebyggende indsatser. Men der kan også være strukturelle samfundsforhold og andre forhold, der spiller ind, fx stigende beskæftigelse i perioden.

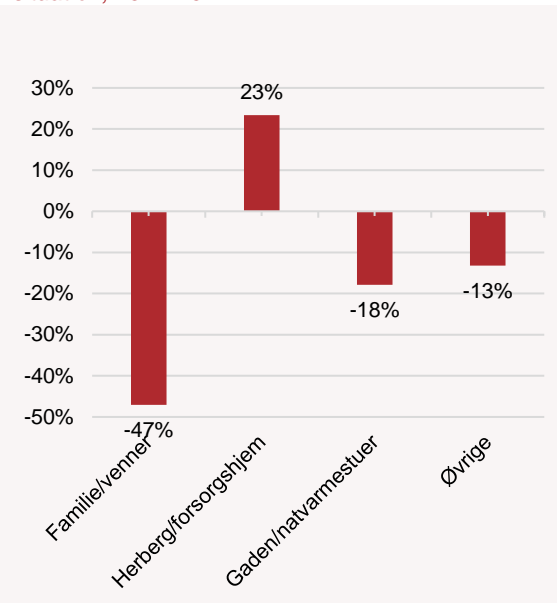
Det skal bemærkes, at det registrerede fald fra 2017 til 2019 skal ses i lyset af nogle metodiske forbehold ved kortlægningen af hjemløshed i 2019. Der henvises til Hjemløshed i Danmark 2019 – National kortlægning (VIVE, 2019, s. 22-23) for nærmere om de metodiske forbehold.

Der er sket en forskydning i fordelingen af mennesker i hjemløshed på hjemløshedssituationer mellem 2017 og 2022. Særligt ses en forskydning mellem mennesker, der opholder sig midlertidigt hos familie og venner, og mennesker, der overnatter på herberg/forsorgshjem. Andelen, der opholder sig hos familie og venner, er faldet fra 33 pct. i 2017 til 20 pct. i 2022. Samtidig er andelen med ophold på herberg/forsorgshjem steget fra 33 pct. i 2017 til 47 pct. i 2022, jf. Figur 3.

Figur 3: Andel mennesker i hjemløshed efter hjemløshedssituation, 2017-2022



Figur 4: Udvikling i hjemløshed efter hjemløshedssituation, 2017-2022



Anm.: Personer som indgår i kortlægning af hjemløshed, 2022. Øvrige hjemløshedssituationer omfatter hotel, udslusning, kriminalforsorgen, hospital, andet og uoplyst opholdssted. På grund af afrundinger summerer de enkelte procenttal ikke til 100.

Kilde: Hjemløshed i Danmark 2022 – National kortlægning (VIVE, 2022).

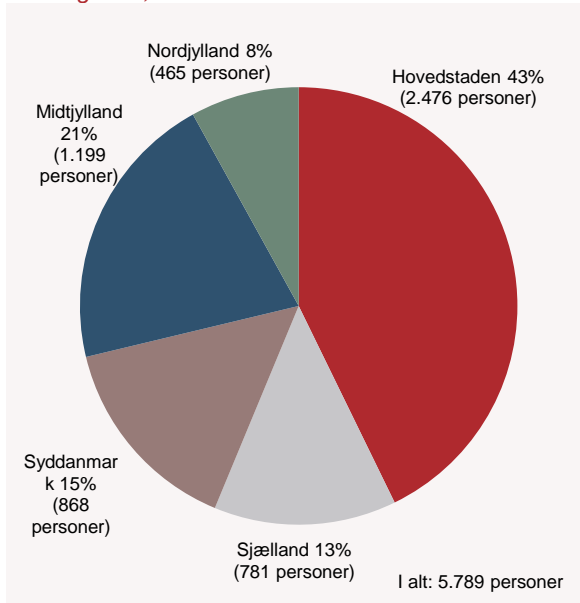
Forskydningen kommer også til udtryk ved, at antallet af personer, som benytter sig af herberg/forsorgshjem, er steget markant med 23 pct., mens antallet er faldet markant for de øvrige hjemløshedssituationer, jf. Figur 4.

Der kan være flere årsager til forskydningen mellem hjemløshedssituationer. Blandt andet har der været et fald i antallet af unge i hjemløshed, som generelt er den gruppe, som opholder sig mest hos familie og venner, jf. nedenfor. Ligeledes har der været en stigning i antal pladser på § 110-boformer, hvilket alt andet lige har betydet, at flere personer, som før har overnattet på gaden eller hos familie og venner, er søgt ind på en § 110-boform. Her kan et ophold på en § 110-boform for nogle personer bidrage til, at kommunen får skabt kontakt til personen og igangsætter en udredning, som personen ellers ikke ville have modtaget.

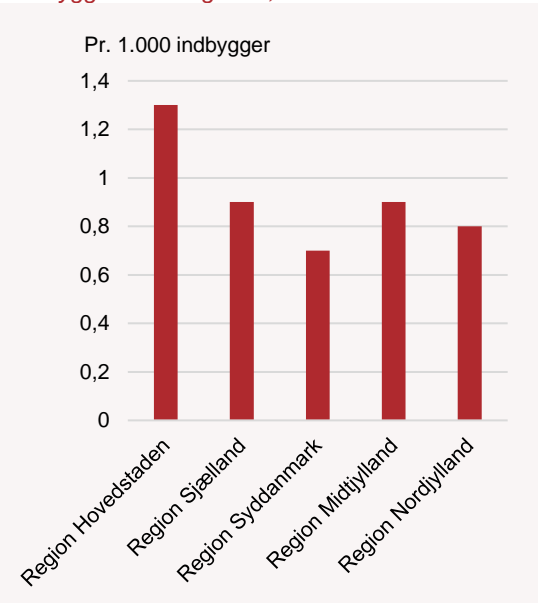
Antallet af mennesker i hjemløshed varierer betydeligt på tværs af regioner. Hvor der eksempelvis er registreret 2.476 personer, der er hjemmehørende i Region Hovedstaden, ved den seneste kortlægning af hjemløshed, er der registreret 465 personer, der har hjemkommune² i Region Nordjylland, jf. Figur 5.

² Se Boks 1.2 for nærmere beskrivelse af hjemkommune og registreringskommune.

Figur 5: Antal og andel mennesker i hjemløshed efter regioner, 2022



Figur 6: Antal mennesker i hjemløshed pr. 1.000 indbygger efter regioner, 2022



Anm.: Personer som indgår i kortlægning af hjemløshed i Danmark, 2022. Opgørelse er baseret på borgerens hjemkommune, dvs. den kommune som borgeren senest har haft folkeregisteradresse eller den kommune som er betalingskommune i de tilfælde, hvor borgeren er indskrevet på et socialt tilbud i en anden kommune.
Kilde: Hjemløshed i Danmark 2022 – National kortlægning (VIVE, 2022).

Forskellene afspejler i høj grad forskelle i regionernes befolkningstal, men hvis antallet af mennesker i hjemløshed sammenholdes med befolkningstallet, ses der stadig nogle væsentlige forskelle mellem regionerne, hvor antallet af mennesker i hjemløshed opgjort pr. 1.000 indbygger er noget højere i Region Hovedstaden end i de øvrige regioner. Antallet af mennesker i hjemløshed opgjort pr. 1.000 indbygger er lavest i Region Syddanmark og Region Nordjylland, jf. Figur 6.

Variationerne på tværs af regioner kan afspejle forskellige strukturelle forhold som eksempelvis udbuddet af billige boliger.

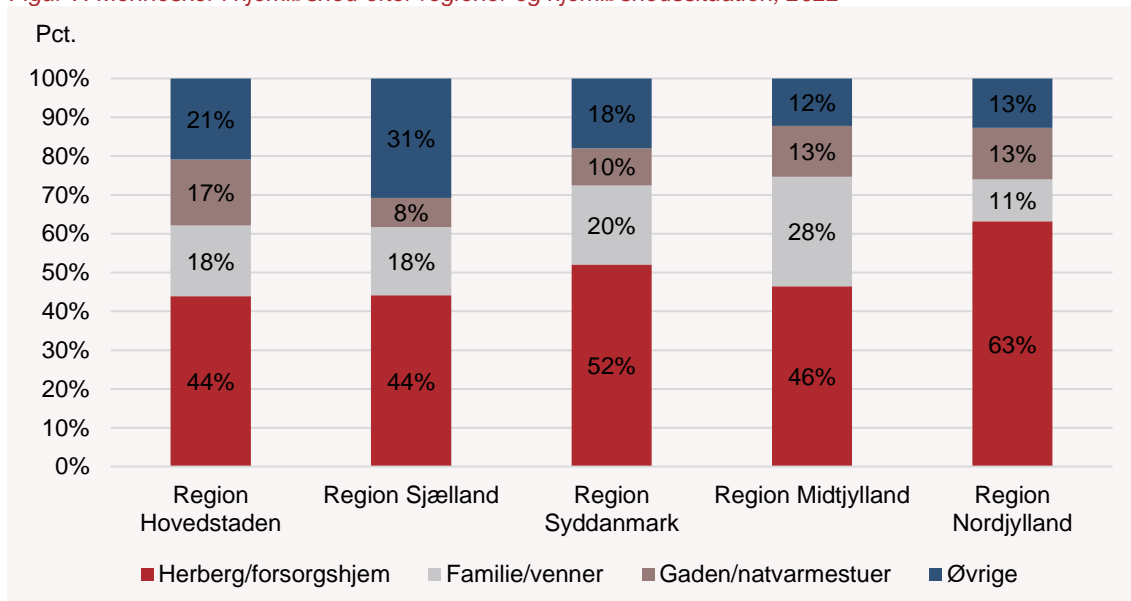
Boks 1.2

Hjemkommune og registreringskommune

Der kan generelt være forskel på, hvilken kommune borgeren opholder sig i, og hvilken kommune, der er borgerens hjemkommune. Borgerens hjemkommune er den kommune, hvor borgeren sidst har haft folkeregisteradresse, eller den kommune, som er betalingskommune i de tilfælde, hvor borgeren er indskrevet på et socialt tilbud i en anden kommune. Registreringskommune er den kommune, hvor indberetningen til kortlægningen er foretaget. Andelen af mennesker i hjemløshed pr. 1.000 indbygger er stort set det samme på tværs af regioner, hvad enten opgørelsens foretages på baggrund af hjemkommune eller registreringskommune.

Der ses også nogen geografisk variation i fordelingen af mennesker i hjemløshed på hjemløshedssituationer Region Syddanmark og særligt Region Nordjylland ligger dog et stykke højere end de andre regioner, når det gælder andelen af mennesker i hjemløshed, der opholder sig på herberg/forsorgshjem, jf. Figur 7.

Figur 7: Mennesker i hjemløshed efter regioner og hjemløshedssituation, 2022



Anm.: Personer som indgår i kortlægning af hjemløshed i Danmark, 2022. Øvrige hjemløshedssituationer omfatter hotel, udslusning, kriminalforsorgen, hospital, andet og uoplyst opholdssted. På grund af afrundinger summerer de enkelte procenttal ikke til 100.

Kilde: Hjemløshed i Danmark 2022 – National kortlægning (VIVE, 2022).

Der kan være flere forklaringer på forskellene, men det overordnede billede i store træk er det samme på tværs af regioner, hvor langt den overvejende del af mennesker i hjemløshed opholder sig på herberg/forsorgshjem.

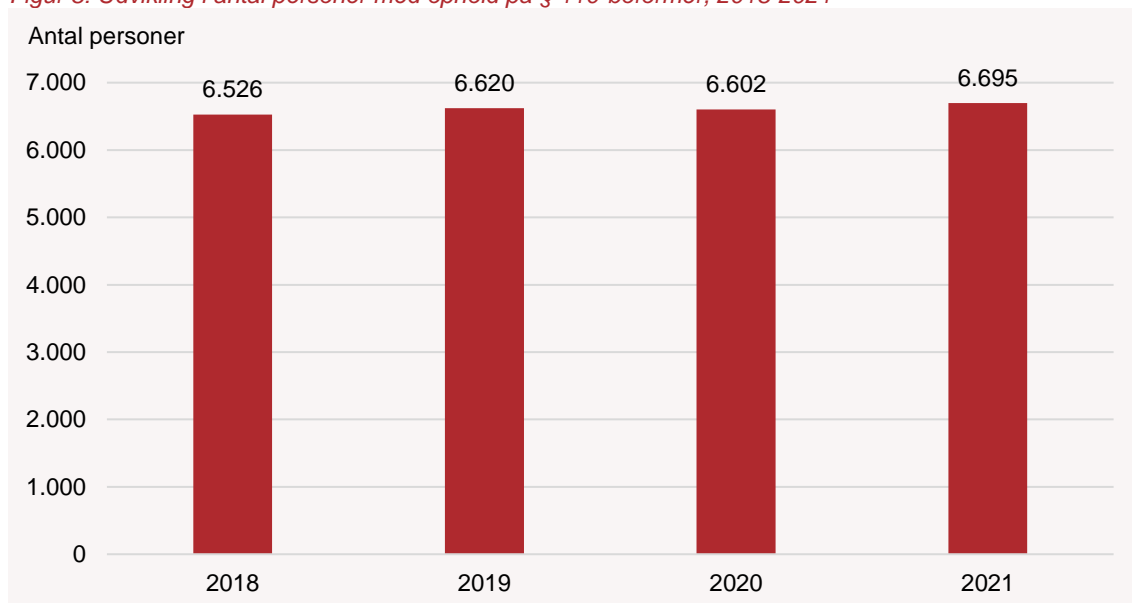
Se kapitel 5 for en nærmere belysning af tilbudslandskabet, herunder geografiske variationer.

Overnatninger og opholdstid for brugere af § 110-boformer

Antallet af personer, der i løbet af året tager ophold på en § 110-boform, har ligget nogenlunde stabilt de senere år, med en svag tendens til stigning. Antallet af overnatninger på § 110-boformer er imidlertid steget markant over årene, og analysen viser således en stigning i den gennemsnitlige opholdstid.

De seneste fire år har antallet af personer, som overnatter på § 110-boformer, været nogenlunde stabilt. I 2018 var der omkring 6.500 personer, som tog ophold på en § 110-boform, mens der i 2021 var omkring 6.700 personer, jf. Figur 8.

Figur 8: Udvikling i antal personer med ophold på § 110-boformer, 2018-2021

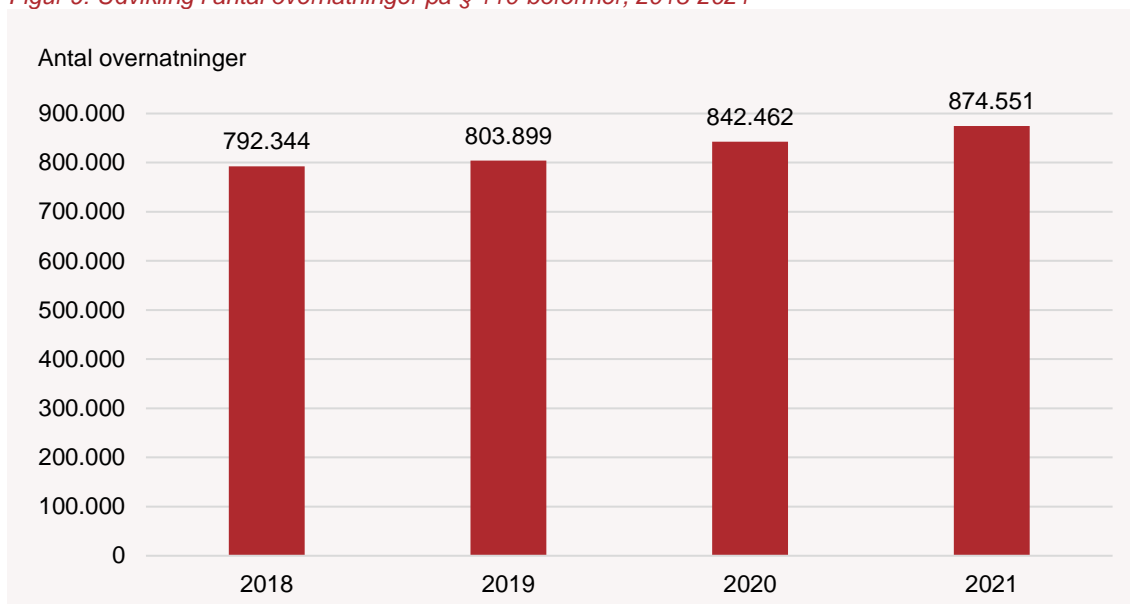


Anm.: Antal personer på 18 år og derover, der har taget ophold på en § 110-boform på et tidspunkt i løbet af året og som fremgår af befolkningsregistret primo eller ultimo i opgørelsesåret.

Kilde: Egne beregninger på registerdata fra Danmarks Statistik.

Det samlede antal overnatninger for personer med ophold på en § 110-boform er imidlertid steget markant fra 2018 til 2021. Antallet af overnatninger er steget fra omkring 790.000 overnatninger i 2018 til omkring 875.000 i 2021, jf. Figur 9.

Figur 9: Udvikling i antal overnatninger på § 110-boformer, 2018-2021

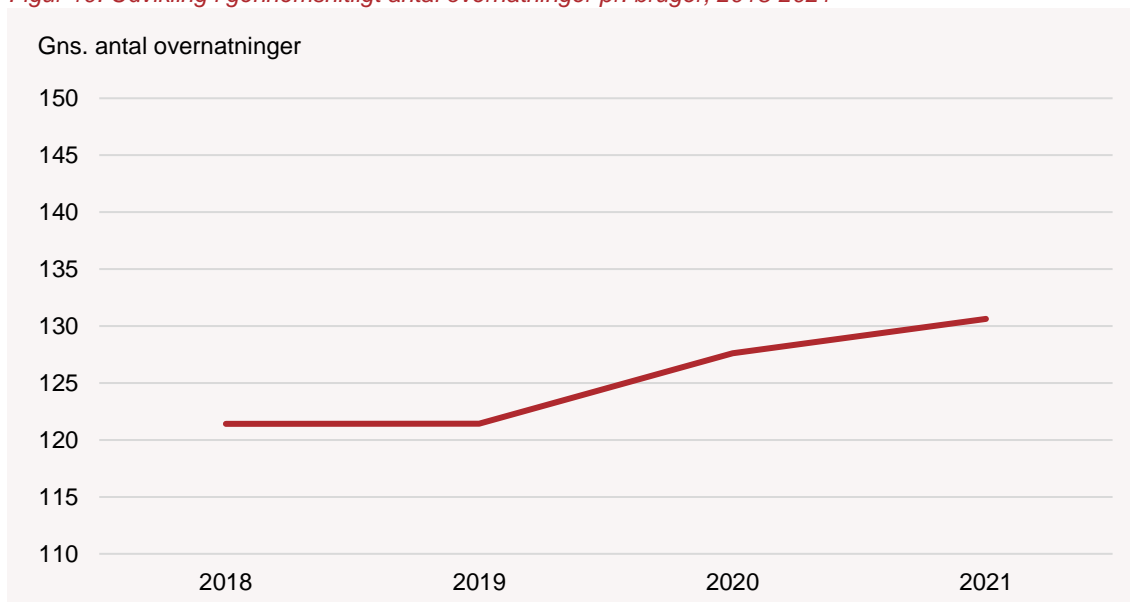


Anm.: Antal personer på 18 år og derover, der har taget ophold på en § 110-boform på et tidspunkt i løbet af året og som fremgår af befolkningsregistret primo eller ultimo i opgørelsesåret. Overnatninger er summen af brugernes samlede overnatninger i det givne år.

Kilde: Egne beregninger på registerdata fra Danmarks Statistik.

Sammenholdes udviklingen i antallet af personer med ophold på § 110-boformer med antallet af overnatninger på boformerne, ses der således en betydelig stigning i den gennemsnitlige opholdstid. I 2019 var det gennemsnitlige antal overnatninger pr. bruger 121 dage i løbet af et år, mens det i 2021 er steget til 131 dage i perioden, jf. Figur 10.

Figur 10: Udvikling i gennemsnitligt antal overnatninger pr. bruger, 2018-2021



Anm.: Antal personer på 18 år og derover, der har taget ophold på en § 110-boform på et tidspunkt i løbet af året og som fremgår af befolkningsregistret primo eller ultimo i opgørelsesåret. Se i øvrigt bemærkning til Figur 9.

Kilde: Egne beregninger på registerdata fra Danmarks Statistik.

Der er flere mulige årsager til de stigende opholdstider. Blandt de mulige – og væsentlige – årsager kan være et fald i antallet af billige almene boliger fra 2019 til 2021, hvilket alt andet lige har gjort det vanskeligere at nedbringe opholdslængden opholdstiden blandt brugere af § 110-boformer.

I en undersøgelse fra Ankestyrelsen fra 2021 vurderer lederne af de 97 § 110-boformer, der indgår i opgørelsen, at syv ud af ti borgere på de pågældende 97 § 110-boformer er parate til at flytte i egen bolig med den rette støtte eller i et botilbud efter servicelovens §§ 107 eller 108, dvs. et midlertidigt eller længerevarende botilbud.

Lederne på § 110-boformerne peger på manglen på billige boliger som den væsentligste årsag til, at borgerne, der er udredte af kommunal myndighed og afklarede i forhold til bolig- og støttebehov, fortsat opholder sig på boformen, men også ventetider i forbindelse med botilbud efter servicelovens §§ 107 eller 108 opleves som en væsentlig barriere for, at borgere fraflytter boformen. Blandt de 1.922 brugere på de deltagende § 110-boformer i undersøgelsen er 6 pct. visiteret til en plads på et § 107- eller § 108-botilbud, men er på venteliste til at få en plads og kan derfor ikke flytte fra boformen (Ankestyrelsen, Kommunernes arbejde med at sikre boliger til borgere i hjemløshed, 2021).³

På baggrund af interviews med kommunerne, vurderer Ankestyrelsen, at det ikke har været muligt at påvise, at kommunerne oplever et udpræget problem med at sikre botilbudspladser til borgerne. Enkelte kommuner peger dog på, at der kan opstå ventetid for borgere i hjemløshed, fordi det kan være vanskeligt at finde et godt match mellem borger og botilbud.

³ Der er sket et fald i antallet af pladser til §108-tilbud på 14 pct. fra 2015-2021, mens der er sket en stigning i antal pladser på § 107-tilbud på 11 pct. i samme periode.

Af øvrige barrierer, der kan gøre sig gældende for, om borgeren kan fraflytte boformen, peger lederne på § 110-boformerne ifølge undersøgelsen fra Ankestyrelsen på:

- Borgeren har massive psykiatriske og misbrugsproblemer, der har betydning for, om borgeren er i stand til at flytte i egen bolig.
- Borgeren har ikke fået afklaret deres økonomiske forhold, som har betydning for, at borgeren kan flytte i egen bolig.
- Borgeren afventer myndighedsudredning og sagsbehandling i kommunen.

Af de borgere, som vurderes at være klar til at flytte i egen bolig eller i et botilbud med den fornødne støtte, er der flest borgere, der har været klar til at flytte i 2-4 måneder. Denne gruppe udgør 27 pct. af den samlede gruppe, 21 pct. har været klar til at flytte i 5-12 måneder, og mere end hver tiende borger har været klar i mere end et år.

Mens lederne på boformerne peger på manglen på det rette tilbud som årsag til, at nogle borgere får lange ophold på boformen, peger nogle kommuner i undersøgelse på udfordrende samarbejde med § 110-boformerne. De fremhæver, at forhold af økonomisk karakter kan få nogle boformer til at fastholde borgere længere end nødvendigt, idet interessen i § 110-boformets finansiering i nogle tilfælde opleves at få forrang for borgerens behov. Kommuner vurderer, at dette særligt gør sig gældende for borgere, hvis udfordringer det ville være relativt nemt at løse i egen bolig (Ankestyrelsen, 2021).

2 Målgruppebeskrivelse

Mennesker i hjemløshed er som helhed en meget udsat gruppe, hvor mange har komplekse udfordringer og sammensatte behov. Det kan eksempelvis være samtidige problemer med misbrug, psykisk sygdom, manglende netværk og økonomiske problemer, fx en stor gæld til det offentlige. Problemerne kan i samspil med strukturelle forhold som boligmangel betyde, at de har mistet eller ikke kan opholde sig i deres bolig, og at det kan være vanskeligt at få og fastholde en ny bolig.

Dette kapitel belyser en række karakteristika for mennesker i hjemløshed samlet set og for brugere af § 110-boformer. Kapitlet er baseret på to datakilder: 1) kortlægning af hjemløshed i Danmark, 2022, og 2) registerdata om brugere af § 110-boformerne (herbergsstatistikken).

Kortlægningen anvendes til at belyse karakteristika for den samlede målgruppe af mennesker i hjemløshed. Kortlægningen foretages hvert andet år i uge 6 og omfatter personer i forskellige hjemløshedssituationer, fx personer der overnatter hos familie og venner, gadesovere og brugere af forsorgshjem og herberger. Kortlægningen er derfor et øjebliksbillede af de mennesker, som er i hjemløshed i netop denne uge.

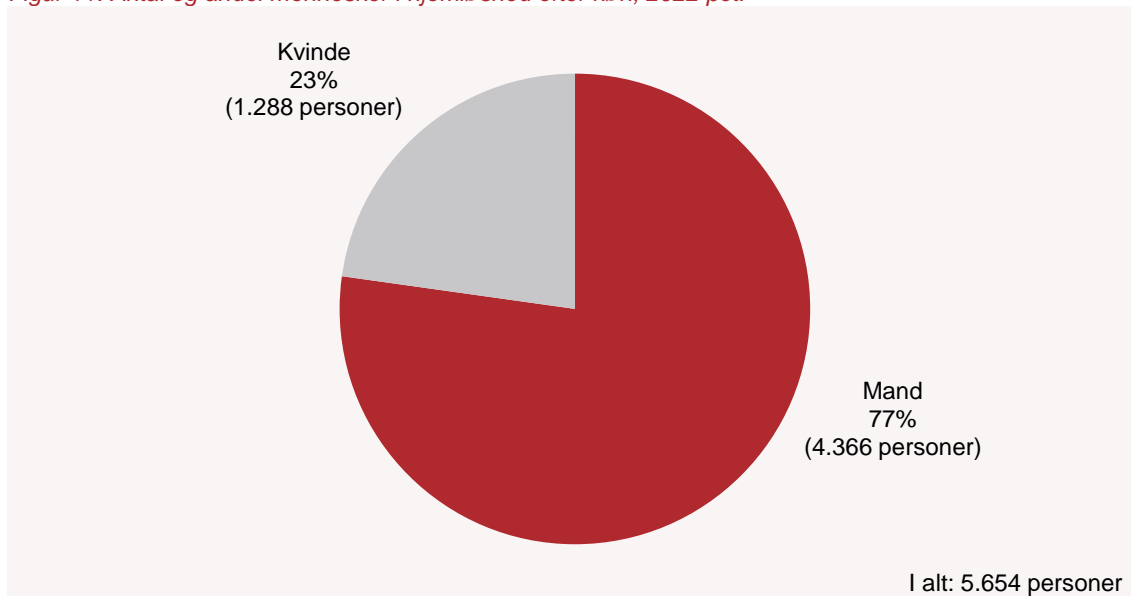
De centrale pointer i kapitlet er:

- Mennesker i hjemløshed er hovedsageligt mænd, både blandt den brede målgruppe og blandt de, som opholder sig på § 110-boformer.
- Mennesker i hjemløshed fordeler sig nogenlunde ens på aldersgrupper, dog ses en større andel af unge blandt de, som overnatter hos familie og venner, mens andelen i alderen 50 år og derover er større blandt de, som opholder sig på § 110-boformer.
- Mennesker i hjemløshed har generelt en lavere tilknytning til arbejdsmarkedet end befolkningen som helhed. Under 10 pct. har indkomstgrundlag fra lønnet beskæftigelse samtidig med, at over 60 pct. har kontanthjælp som indkomstgrundlag.

Køn og alder

Der er en tydelig forskel i fordelingen på køn blandt den samlede gruppe af mennesker i hjemløshed. Ved seneste kortlægning af hjemløshed i 2022 blev der registreret 4.366 mænd og 1.288 kvinder i hjemløshed, svarende til, at mænd udgjorde 77 pct. af de registrerede og kvinder 23 pct.

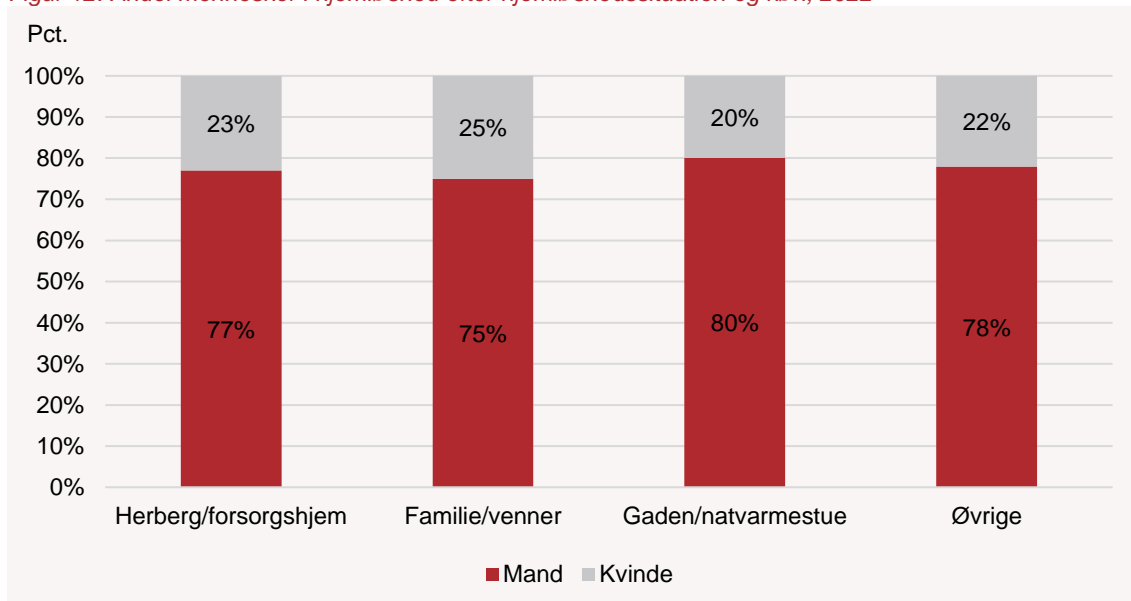
Figur 11: Antal og andel mennesker i hjemløshed efter køn, 2022 pct.



Anm.: Personer som indgår i kortlægning af hjemløshed i Danmark, 2022. Børn under 18 år er udeladt af opgørelsen.
Kilde: Hjemløshed i Danmark 2022 – National kortlægning (VIVE, 2022).

Fordelingen mellem mænd og kvinder varierer en smule mellem hjemløshedssituationer. Andelen af mænd er højest blandt de, som overnatter på gaden eller på natvarmestuer, hvor andelen af mænd er 80 pct. Andelen af kvinder er højest blandt de, som overnatter hos familie og venner, hvor andelen af kvinder er 25 pct., jf. Figur 12.

Figur 12: Andel mennesker i hjemløshed efter hjemløshedssituation og køn, 2022

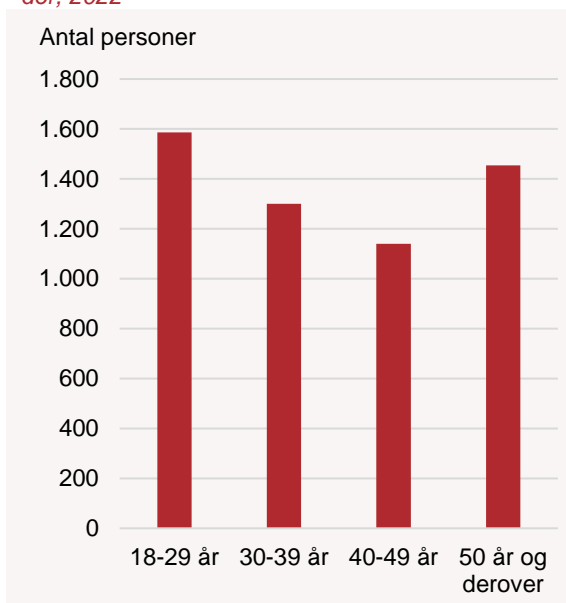


Anm.: Personer som indgår i kortlægning af hjemløshed i Danmark, 2022. Øvrige hjemløshedssituationer omfatter hotel, udslusning, kriminalforsorgen, hospital, andet og uoplyst opholdssted. Børn under 18 år er udeladt af opgørelsen.
Kilde: Hjemløshed i Danmark 2022 – National kortlægning (VIVE, 2022).

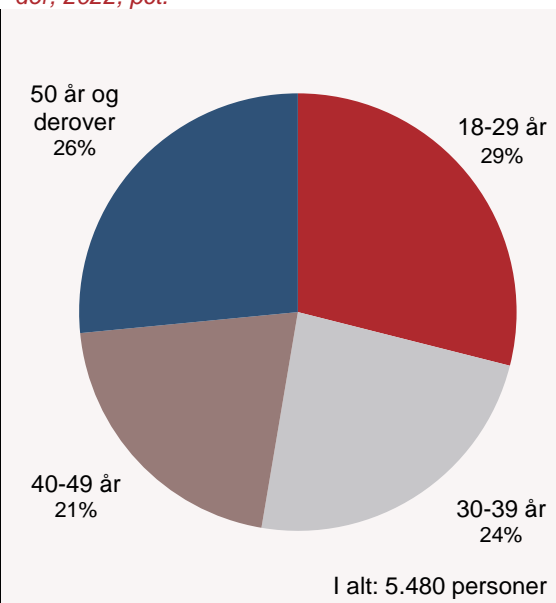
Når der ses særskilt på brugere af § 110-boformer i 2021, baseret på nationale registerdata, er der ikke væsentlige forskelle i kønsfordelingen i forhold til de, som er registreret i forbindelse med kortlægningen af hjemløshed. I 2021 var 76 pct. af brugerne på § 110-boformer således mænd, mens 24 pct. af brugerne var kvinder.

Antallet af mennesker i hjemløshed fordeler sig ikke helt jævnt på tværs af aldersgrupper. Det højeste antal ses blandt unge i alderen 18-29-årige, hvor antallet ved den seneste kortlægning af hjemløshed var ca. 1.600 personer svarende til omkring 30 pct. af den samlede gruppe. Det laveste antal ses blandt de 40-49-årige, hvor antallet i hjemløshed var ca. 1.150 personer svarende til omkring 20 pct., jf. Figur 13 og 14.

Figur 13: Antal mennesker i hjemløshed efter alder, 2022



Figur 14: Andel mennesker i hjemløshed efter alder, 2022, pct.

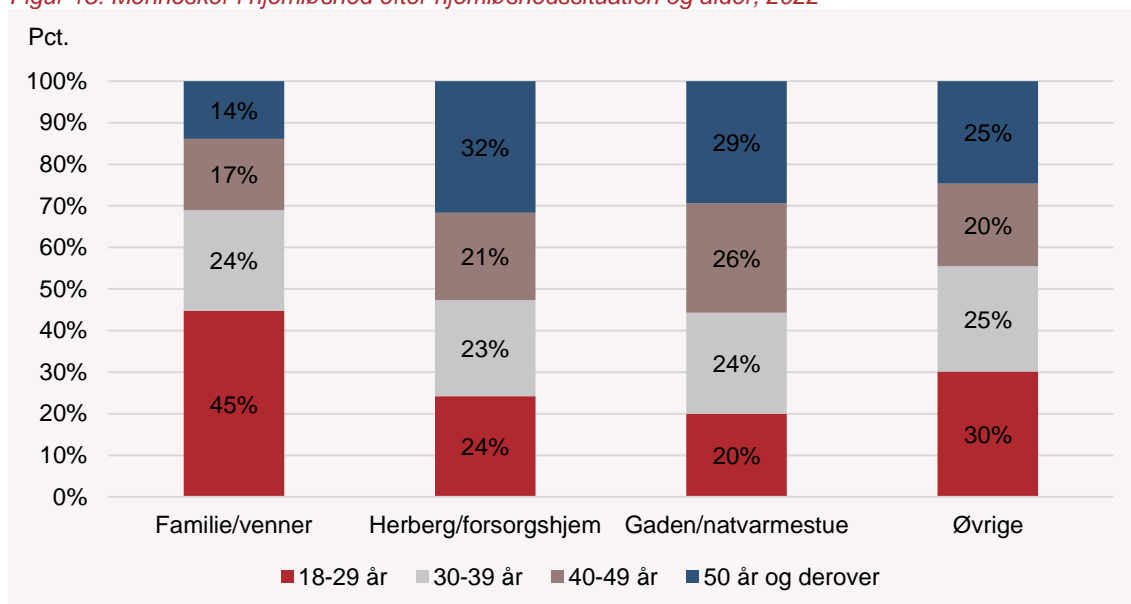


Anm.: Personer som indgår i kortlægning af hjemløshed i Danmark, 2022. Personer med uoplyst alder er udeladt af opgørelsen (290 personer). Børn under 18 år er udeladt af opgørelsen.

Kilde: Hjemløshed i Danmark 2022 – National kortlægning (VIVE, 2022).

Der er en vis variation i aldersfordelingen mellem de fire hjemløshedssituationer, hvor andelen af unge i alderen 18-29 år er betydeligt højere blandt de, som overnatter hos familie og venner, end i de øvrige hjemløshedssituationer, jf. Figur 15.

Figur 15: Mennesker i hjemløshed efter hjemløshedssituation og alder, 2022



Anm.: Personer som indgår i kortlægning af hjemløshed i Danmark, 2022. Øvrige hjemløshedssituationer omfatter hotel, udslusning, kriminalforsorgen, hospital, andet og uoplyst opholdssted. Personer med uoplyst alder er udeladt af opgørelsen (290 personer). Børn under 18 år er udeladt af opgørelsen.

Kilde: Hjemløshed i Danmark 2022 – National kortlægning (VIVE, 2022).

Blandt mennesker i hjemløshed, som overnatter hos familie og venner, er 45 pct. under 30 år. Andelen af personer i alderen 50 år og derover er størst blandt de, som anvender herberg/forsorgshjem, og de, som overnatter på gaden eller på natvarmestuer, hvor andelen er omkring 30 pct. Andelen af mennesker i hjemløshed i alderen 40-49 år varierer mellem 17 og 26 pct. mellem de fire hjemløshedssituationer, mens andelen i alderen 30-39 år er stort set ens på tværs af hjemløshedssituationerne.

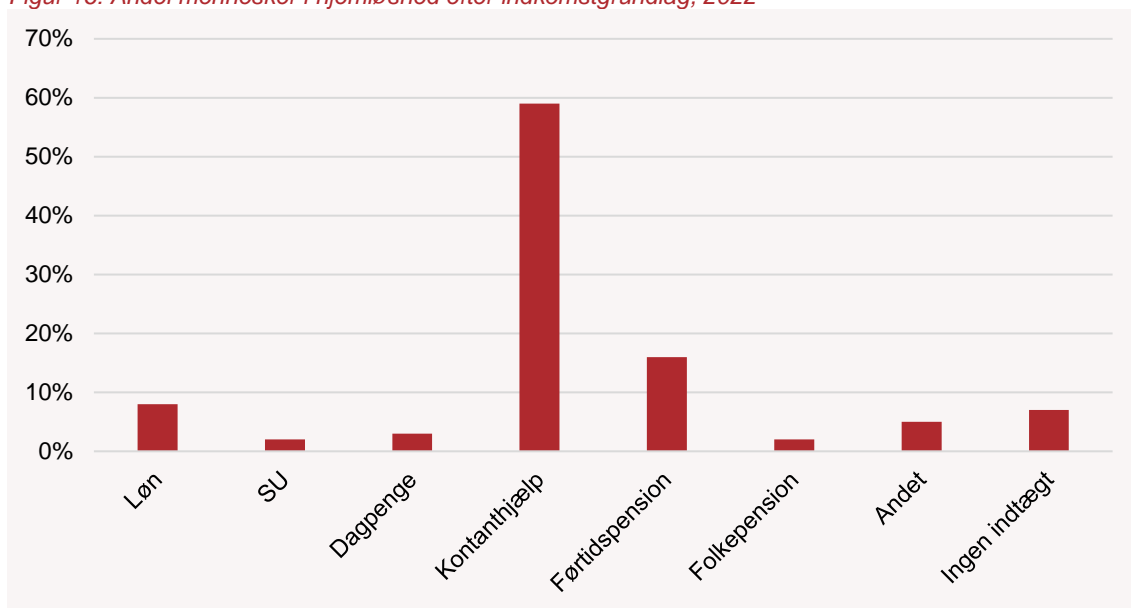
Ligesom for kønsfordelingen er der ikke væsentlige forskelle i aldersfordelingen blandt de, som er registreret på herberg/forsorgshjem i forbindelse med kortlægningen, og den samlede gruppe af brugere af § 110-boformer set over et kalenderår.

Indkomstgrundlag

Udsathed hos borgere i hjemløshed afspejler sig blandt andet i deres indkomstgrundlag og tilknytning til arbejdsmarkedet. Oplysninger om indkomstgrundlag er baseret på spørgsmål om borgerens modtagne ydelser i kortlægningen.

Størstedelen af mennesker i hjemløshed har ikke en tilknytning til arbejdsmarkedet. Under 10 pct. af mennesker i hjemløshed har en lønindkomst, og næsten 60 pct. modtager kontanthjælp, jf. Figur 16.

Figur 16: Andel mennesker i hjemløshed efter indkomstgrundlag, 2022



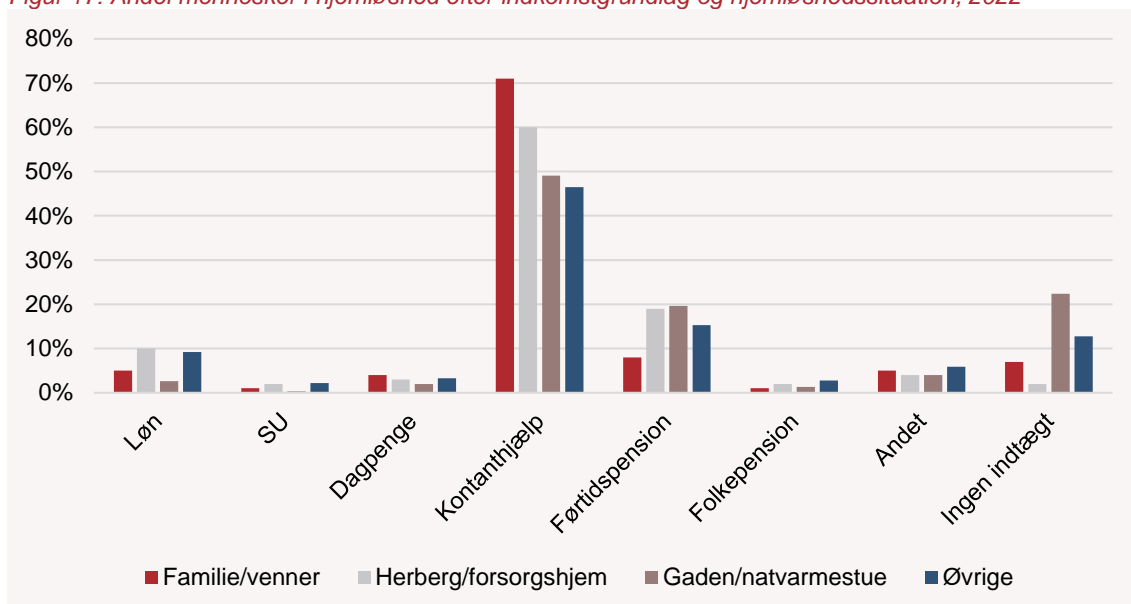
Anm.: Personer som indgår i kortlægning af hjemløshed i Danmark, 2022. Internt bortfald: 742 personer. Børn under 18 år er udeladt af opgørelsen. Kategorien Andet omfatter fx personer som modtager ressourceforløb eller som har indtægt fra salg af hjemløseavisen Hus Forbi. Søjlerne summerer ikke til 100, da samme borger kan have flere ydelser, fx et supplerende indkomstgrundlag ved salg af hjemløseavisen Hus Forbi

Kilde: Hjemløshed i Danmark 2022 – National kortlægning (VIVE, 2022).

Indkomstgrundlaget varierer inden for aldersgrupperne, hvor den yngre del af gruppen har en større tilknytning til arbejdsmarkedet eller er under uddannelse. Den yngre aldersgruppe modtager også i større omfang kontanthjælp, hvorimod andelen, som modtager førtidspension, er størst blandt den ældre aldersgruppe (VIVE, 2022). Dette skal ses i lyset af, at førtidspension som udgangspunkt kun kan tilkendes personer over 40 år. Det er dog muligt i særlige tilfælde at tilkende førtidspension til personer under 40 år.

Indkomstgrundlaget varierer også mellem de forskellige hjemløshedssituationer. Særligt ses en stor forskel i andelen, som ingen indtægt har. Andelen af mennesker i hjemløshed, som ikke har en indtægt, er med 22 pct. størst blandt de, som opholder sig på gaden eller natvarmestuer. Andelen uden indtægt er derimod mindst blandt de, som opholder sig på herberg/forsorgshjem. Det gælder således, at 10 pct. af de som opholder sig på herberg/forsorgshjem modtager lønnet indkomst, ca. 20 pct. modtager førtidspension og ca. 60 pct. modtager kontanthjælp, jf. Figur 17.

Figur 17: Andel mennesker i hjemløshed efter indkomstgrundlag og hjemløshedssituation, 2022



Anm.: Personer som indgår i kortlægning af hjemløshed i Danmark, 2022. Øvrige hjemløshedssituationer omfatter hotel, udslusning, kriminalforsorgen, hospital, andet og uoplyst opholdssted. Kategorien Andet omfatter fx personer som modtager ressourceforløb eller som har indtægt fra salg af hjemløseavisen Hus Forbi. Internt bortfald: 742 personer. Børn under 18 år er udeladt af opgørelsen. Søjlerne summerer ikke til 100, da samme borger kan have flere ydelser, fx et supplerende indkomstgrundlag ved salg af hjemløseavisen Hus Forbi.

Kilde: Hjemløshed i Danmark 2022 – National kortlægning (VIVE, 2022).

Med til det komplekse udfordringsbillede for mange socialt udsatte hører også gæld til det offentlige. Det gælder ikke mindst mennesker i hjemløshed viser en analyse fra 2022 udarbejdet af Social-, Bolig- og Ældreministeriet, jf. Boks 2.1

Boks 2.1

Mennesker i hjemløshed og offentlig gæld

Mange socialt udsatte har komplekse udfordringer, hvor også gæld kan høre med til det samlede problembillede. Gælden kan, i samspil med sociale problemer og psykiske vanskeligheder, eksempelvis gøre det svært at finde og fastholde en bolig. Socialt udsatte, som for eksempel mennesker i hjemløshed, kan samtidig have sværere ved at komme ud af deres gæld, da mange har en relativt lav indkomst, og de kan mangle viden om deres rettigheder og muligheder for at få hjælp til at komme ud af gælden eller ikke have overskud til at gøre brug af de hjælpemuligheder, der findes, som eksempelvis at søge om eftergivelse af gælden. Her spiller civilsamfundet en vigtig rolle, da der findes flere frivillige organisationer, som tilbyder gratis økonomi- og gældsrådgivning til blandt andet socialt udsatte.

Selvom socialt udsatte grupper generelt har mere gæld til det offentlige end befolkningen som helhed, skiller mennesker i hjemløshed sig ud i denne sammenhæng. Her havde 85 pct. af mennesker i hjemløshed gæld til det offentlige i 2018, hvor det til sammenligning var 50 pct. af øvrige udsatte borgere og 18 pct. i befolkningen som helhed. I gennemsnit skyldte mennesker i hjemløshed ca. 180.000 kr. til det offentlige, mens tallet for personer i stof- og alkoholmisbrugsbehandling var lidt under 100.000 kr., og det blandt øvrige udsatte borgere var på ca. 40.000 kr. Til sammenligning skyldte personer i befolkningen i gennemsnit ca. 20.000 kr. til det offentlige.

Socialt udsattes gæld kan oftest henføres til statsinstitutioner og Udbetaling Danmark, hvilket blandt andet omfatter gæld i form af ubetalte politibøder samt manglende betaling af underholdsbidrag, hvorimod det oftere er Skatteforvaltningen, der skyldes penge til, når der ses på befolkningen samlet. Ses der samlet på gruppen af mennesker i hjemløshed, skylder de i gennemsnit over 50.000 kr. i politibøder, og for personer i stofmisbrugsbehandling er gennemsnitsgælden for politibøder på over 30.000 kr.

Kilde: Social-, Bolig- og Ældreministeriet (2022), *Velfærdspolitisk Analyse - Hjemløse og andre socialt udsattes gæld til det offentlige.*

Det følgende afsnit ser på udfordringsbilledet for den brede målgruppe og særsomt for brugere af § 110-boformer.

Udfordringsbillede hos mennesker i hjemløshed

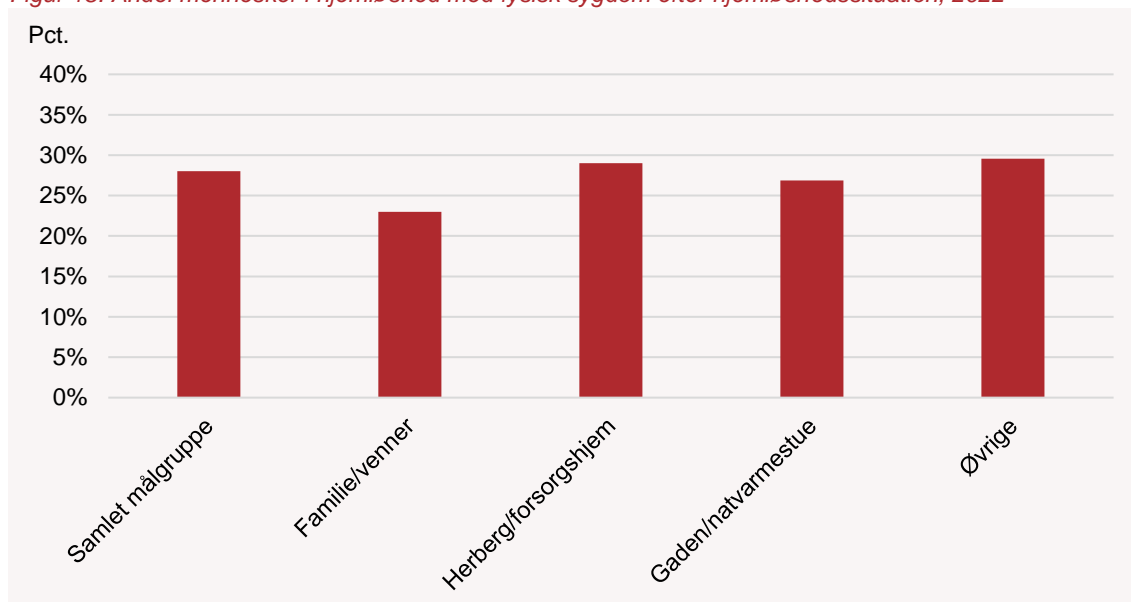
Mennesker i hjemløshed har ofte udfordringer ud over hjemløshed, herunder fysiske og psykiske vanskeligheder og misbrugsproblematikker, og dermed også ofte mange kontaktpunkter til det offentlige. Komplexitet i udfordringsbilledet kan være en årsag til hjemløsheden, men hjemløshedssituationer kan også i sig selv være medvirkende til udvikling og forværring af udfordringer som eksempelvis misbrug og psykiske vanskeligheder.

Oplysninger om fysisk og psykisk sygdom for den samlede gruppe af mennesker i hjemløshed, er baseret på spørgeskemabesvarelser i forbindelse med VIVEs kortlægning af hjemløshed i 2022 og er således ikke baseret på registeroplysninger om den enkeltes eventuelle somatiske og/eller psykiske diagnoser. Det er ikke muligt at se, hvilke fysiske og psykiske sygdomme som den enkelte har, da dette ikke indgår i spørgeskemaet.

Fysisk sygdom

Mennesker i hjemløshed har ofte fysisk sygdom. For den samlede gruppe i kortlægningen af hjemløshed i Danmark, 2022, fremgår det således, at næsten hver tredje har en fysisk sygdom. Billedet er omtrent det samme på tværs af hjemløshedssituationer, jf. Figur 18.

Figur 18: Andel mennesker i hjemløshed med fysisk sygdom efter hjemløshedssituation, 2022



Anm.: Personer som indgår i kortlægning af hjemløshed i Danmark, 2022. Øvrige hjemløshedssituationer omfatter hotel, udslusning, kriminalforsorgen, hospital, andet og uoplyst opholdssted. Internt bortfald: 1.575 personer. Børn under 18 år er udeladt af opgørelsen.

Kilde: Hjemløshed i Danmark 2022 – National kortlægning (VIVE, 2022).

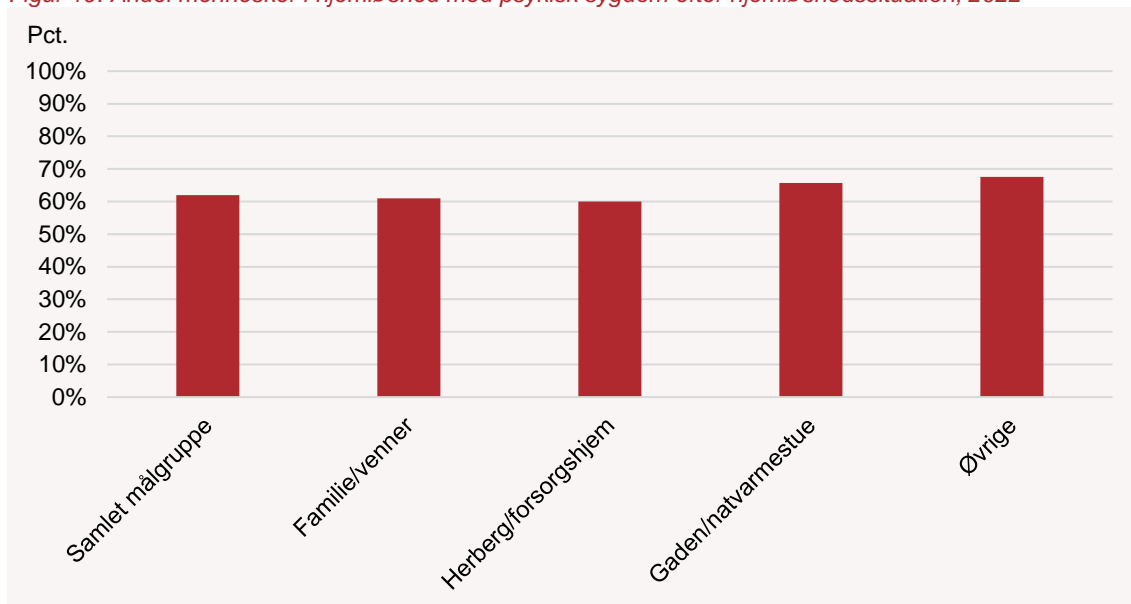
Andelen med fysisk sygdom er generelt højere i de midaldrende og ældre aldersgrupper, mens der ikke er nogen væsentlig forskel på andelen med fysisk sygdom, hvis man sammenligner mænd og kvinder i hjemløshed (VIVE, 2022).

Dette fysiske sygdomsbillede for mennesker i hjemløshed understøttes af en undersøgelse fra Statens Institut for Folkesundhed, der viser, at socialt udsatte, herunder borgere i hjemløshed, generelt er mere syge end den almene befolkning, når der ses på blandt andet infektionssygdomme, langvarig sygdom og oplevede smerter og ubehag (Ahlmark, Sørensen, Davidsen, & Ekholm, 2017).

Psykisk sygdom

En væsentlig udfordring for mange mennesker i hjemløshed er, at de har psykisk sygdom. For den samlede målgruppe vurderes over 60 pct. af personerne således at have en psykisk sygdom, hvilket gælder på tværs af hjemløshedssituationer, jf. Figur 19.

Figur 19: Andel mennesker i hjemløshed med psykisk sygdom efter hjemløshedssituation, 2022



Anm.: Personer som indgår i kortlægning af hjemløshed i Danmark, 2022. Øvrige hjemløshedssituationer omfatter hotel, udslusning, kriminalforsorgen, hospital, andet og uoplyst opholdssted. Internt bortfald: 1.803 personer. Børn under 18 år er udeladt af opgørelsen.

Kilde: Hjemløshed i Danmark 2022 – National kortlægning (VIVE, 2022).

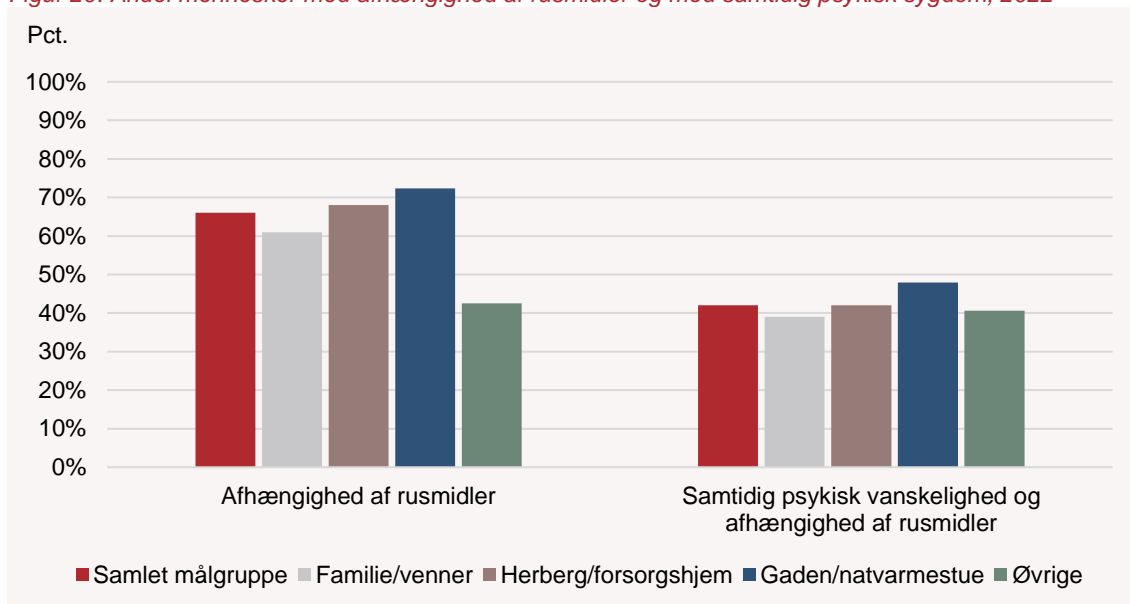
Dette tydeliggør, at mennesker i hjemløshed i stort omfang har andre udfordringer end hjemløshedssituationen i sig selv.

Andelen med psykisk sygdom er højest blandt kvinder i hjemløshed, med 73 pct., mens den er 58 pct. blandt mændene. Både blandt mænd og kvinder i hjemløshed er andelen med psykisk sygdom lavere i de ældre aldersgrupper sammenlignet med de yngre aldersgrupper (VIVE, 2022).

Afhængighed af rusmidler

Afhængighed af rusmidler er også en stor udfordring for mange mennesker i hjemløshed. Afhængighed af mindst én af fire typer rusmidler (alkohol, hash/khat, narkotika eller medicin) ses hos 66 pct. af menneskene i hjemløshed ved den seneste kortlægning, jf. Figur 20.

Figur 20: Andel mennesker med afhængighed af rusmidler og med samtidig psykisk sygdom, 2022



Anm.: Personer som indgår i kortlægning af hjemløshed i Danmark, 2022. Øvrige hjemløshedssituationer omfatter hotel, udslusning, kriminalforsorgen, hospital, andet og uoplyst opholdssted. Internt bortfald: 1.289 personer. Børn under 18 år indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Hjemløshed i Danmark 2022 – National kortlægning (VIVE, 2022).

Alkohol og hash/khat er de rusmidler, som flest er afhængige af, med henholdsvis 37 pct. og 36 pct. Derudover er 26 pct. afhængige af narkotika, og 7 pct. er afhængige af forskellige former for medicin.

Andelen med afhængighed af rusmidler er højest blandt de, der opholder sig på gaden eller overnatter på natvarmestuer, og de, som opholder sig på herberg/forsorgshjem, med henholdsvis 72 pct. og 68 pct. med afhængighed af mindst ét af rusmidlerne.

Lidt under halvdelen af borgerne, som er registreret ved den seneste kortlægning af hjemløshed, har en psykisk sygdom samtidig med en afhængighed af rusmidler. Ud over kortlægningen viser en tidligere undersøgelse fra VIVE, at der findes en stærk sammenhæng mellem misbrug og psykisk sygdom blandt borgere i hjemløshed. Andelen af borgere med misbrug er væsentligt højere blandt dem, der samtidig lider af en psykisk sygdom end blandt dem, der ikke har en psykisk sygdom (VIVE, 2013).

3 Sociale indsatser til borgere i hjemløshed

Danmark har siden 2009 anvendt Housing First som overordnet tilgang i arbejdet med hjemløshed. Housing First er en helhedsorienteret tilgang, som bygger på recovery og empowerment. I tilgangen er en stabilisering af den enkelte borgers boligsituation udgangspunktet for arbejdet med borgens andre problemstillinger, og grundstenene i tilgangen er, at mennesker i hjemløshed tidligt i et indsatsforløb tilbydes egen boligløsning og en relevant social og praktisk støtte. Støtten skal være individuel, fleksibel, helhedsorienteret og tilrettelagt med udgangspunkt i den enkelte borgers behov og ønsker (Socialstyrelsen, 2022).

Udsathed blandt mennesker i hjemløshed, og den kompleksitet, der ofte ses i deres problemstillinger og støtte-/behandlingsbehov, betyder, at den samlede indsats for disse mennesker typisk vil være sammensat af flere sociale, sundhedsfaglige og beskæftigelsesmæssige indsatser. Det er derfor af afgørende betydning for mennesker i hjemløshed, at der sker en koordinering og et samarbejde på tværs af sektorer, fagområder og lovgivninger, så den samlede indsats bliver helhedsorienteret og sammenhængende.

Dette kapitel belyser, hvilke sociale indsatser § 110-boformerne tilbyder, og hvilke sociale indsatser mennesker i hjemløshed i øvrigt kan have behov for.

Hovedpointerne i kapitlet er:

- Kerneopgaverne for § 110-boformer er at stille en akut midlertidig boligløsning til rådighed for mennesker i hjemløshed og medvirke til, at deres problemstillinger og behov for støtte udredes af den ansvarlige handlekommune. Derudover skal boformerne, via aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp, understøtte borgernes overgang til mere varige boligløsninger.
- Kommunerne er overordnet ansvarlige for at bevilge den til en hver tid nødvendige hjælp og støtte efter serviceloven og en række andre lovgivninger. Dette gælder også supplerende støtte og andre indsatser til borgere under ophold på § 110-boform, såfremt den enkelte borger har behov for mere og andet end boformen kan levere.
- To tredjedele af landets § 110-boformer oplever, at de har borgere boende, hvis behov de har svært ved at imødekomme med den indsats, som boformen kan levere, og boformerne oplever, at kommunerne sjældent bevilger supplerende støtte, mens borgeren har ophold på boformen.
- Mennesker i hjemløshed med ophold på § 110-boformer har dog generelt i højere grad end mennesker i øvrige hjemløshedssituationer en kommunal handleplan samt bo-støtte, støtte- og kontaktperson eller lignende. Dette indikerer, at ophold på § 110-boformer kan understøtte, at kommunerne når en målgruppe, som de ellers kan have vanskeligt ved at skabe kontakt til og tilbyde relevante indsatser.

Den sociale indsats på § 110-boformer

Retningslinjer for optagelse på § 110-boformerne er beskrevet nærmere i botilbudsvejledningen. Borgere kan frit og uden forudgående kommunal visitation henvende sig til en hvilken som helst § 110-boform med behov for et midlertidigt ophold samt hjælp og støtte (selvmøderprincippet). Når en borger henvender sig, er det lederen af den enkelte boform, som træffer afgørelse om optagelse baseret på en vurdering af, hvorvidt borgeren er i målgruppen for boformen. Senest tre hverdage efter optagelse af en borger orienterer boformen borgerens ansvarlige handlekommune således, at handlekommunen får mulighed for at tilbyde og iværksætte de indsatser, som borgeren har behov for både under og efter opholdet på boformen (Social- og Ældreministeriet, Vejledning om botilbud m.v. til voksne, 2021c).

Kerneopgaverne for en § 110-boform er at stille en midlertidig boligløsning til rådighed for borgere i målgruppen og medvirke til, at borgernes problemstillinger og behov for støtte kan udredes af myndighed i de ansvarlige handlekommuner. Derudover skal boformen via aktiverende støtte, en omsorgsmæssig indsats og efterfølgende hjælp understøtte borgernes overgang til relevante og mere varige boligløsninger efter opholdet.

En udredning på en boform danner udgangspunkt for den opholdsplan, som boformen udarbejder, og de pædagogiske indsatser under opholdet på boformen. Opholdsplanen udgør samtidig et input til myndighedsudredningen og handleplanen. Det kræver således et tæt samarbejde mellem boformer og de kommunale myndigheder, hvis borgernes behov skal kunne imødekommes.

At borgeren bor på boformen giver mulighed for at skabe en tæt relation mellem borger og medarbejdere på boformen. Den gode relation gør, at medarbejderne kan foretage væsentlige observationer af borgerens adfærd, handlestrategier, støttebehov, ressourcer mv., som kan anvendes i samarbejdet med borgeren under opholdet på boformen, ligesom det efter samtykke fra borgeren kan videregives til kommunal myndighed. Endelig giver den gode relation mulighed for at understøtte borgerens motivation for den samlede indsats under opholdet, herunder også motivation til at indgå i indsatser og tilbud fra den ansvarlige handlekommune.

Under en borgers ophold på en § 110-boform, arbejder boformen og borgeren sammen om målene i borgerens opholdsplan. I arbejdet indgår social og praktisk støtte inden for alle dimensioner af borgerens liv, såsom bolig, økonomi, socialt netværk, aktiviteter i hverdagen, fysisk og psykisk helbred, misbrug, uddannelse og beskæftigelse. Støtten og de konkrete aktiviteter bruges både til at afdække og afprøve borgerens ressourcer og støttebehov og i forbindelse med borgerens optræning af færdigheder undervejs i opholdet på boformen.

Der er stor forskel på, præcist hvilke aktiviteter og tilbud de enkelte § 110-boformer tilbyder inden for de forskellige dimensioner af borgernes liv. Dette afhænger blandt andet af de tilstedeværende ressourcer og kompetencer på de enkelte boformer. Omkring halvdelen af § 110-boformerne har eksempelvis mulighed for at tilbyde forskellige beskæftigelseslignende aktiviteter i kraft af et tilknyttet aktivitets- eller beskæftigelsestilbud (Ankestyrelsen, 2018a). Aktiviteterne kan også have et mere socialt sigte, og de kan foregå både på boformerne og udenfor boformerne.

I forbindelse med borgerens udflytning kan boformslederen træffe afgørelse om at yde efterfølgende hjælp i overgangen til egen bolig. Den efterfølgende hjælp er et supplement til og må ikke erstatte den øvrige hjælp og støtte, som borgeren har behov for og ret til efter serviceloven. Den efterfølgende hjælp kan for eksempel igangsættes som brobygning til kommunalt visiteret støtte efter servicelovens § 85 (socialpædagogisk støtte) i egen bolig, som praktisk støtte til borgerens etablering i egen bolig i forbindelse med selve udflytningen eller som et tilbud om, at borgeren fortsat kan benytte sig af nogle af § 110-boformens aktivitetstilbud (Socialstyrelsen, 2020).

Uanset hvilken efterfølgende hjælp, der kan være brug for i forbindelse med en borgers udflytning fra en § 110-boform, er et godt samarbejde med borgerens handlekommune samt eventuelt ny tilflytningskommune vigtigt for at sikre en god overgang til den videre boligløsning (Socialstyrelsen, 2019a).

Øvrige sociale indsatser

Det er altid en borgers opholdskommune, jf. retssikkerhedslovens § 9, som har pligt til at yde hjælp til borgeren. Dette gælder også under ophold på boformer efter § 110. Opholdskommunen er dog ikke nødvendigvis den kommune, hvor borgeren opholder sig fysisk. Mennesker i hjemløshed og herunder borgere i målgruppen for boformer efter § 110 befinder sig ofte i situationer præget af ustabilitet og manglende overblik. For at kunne tilbyde den rette og sammenhængende indsats (før) under og efter en borgers ophold på § 110-boform, er det væsentligt, gennem en myndighedsudredning, at afdække den enkelte borgers behov, ønsker og drømme.

Boformens udredning af borgerens behov udgør et væsentligt input til myndighedsudredningen og den handleplan, som kommunal myndighed jf. servicelovens § 141 er forpligtet til at tilbyde bl.a. borgere i målgruppen for § 110.

Myndighedsudredningen kan dels pege på et behov for, at borgeren bevilliges supplerede støtte eller andre indsatser under opholdet på § 110-boformen, dels bidrage til at den kommunal myndighed kan træffe afgørelse om, hvilken støtte og boligløsning borgeren skal anvises til i forbindelse med udflytning fra boformen. Herunder om borgeren er i målgruppen for andre botilbud fx efter §§ 107 eller 108 (Socialstyrelsen, 2019b).

Boks 3.1

Kommunale handleplaner mv.

VIVEs kortlægning af hjemløshed fra 2022 viser, at andelen af borgere i hjemløshed med en kommunal handleplan og andelen, der er opskrevet til egen bolig, er væsentligt højere blandt borgere på § 110-boformer end blandt borgere i alle andre hjemløshedssituationer. Det er således 52 pct. af borgere på en § 110-boform, der har en kommunal handleplan, sammenlignet med kun 35 pct. af borgere på tværs af alle andre hjemløshedssituationer. Tilsvarende er 37 pct. af borgerne på en § 110-boform opskrevet til egen bolig, mens det kun er 27 pct. af borgerne på tværs af alle hjemløshedssituationer. Tallene indikerer, at opholdet på § 110-boformen kan understøtte, at kommunerne kan nå en gruppe borgere, de ellers har vanskeligt ved at skabe kontakt til, og at borgerne gennem opholdet på en § 110-boform bliver udredt, afklaret og brobygget til de indsatser, som den enkelte har behov for og ret til med henblik på at komme ud af hjemløsheden.

Dette understøttes af Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes brug af handleplaner til borgere i hjemløshed fra 2017, som viser, at det typisk er borgere i hjemløshed med ophold på § 110-boformer, som får tilbudt en handleplan.

"Kommunal handleplan" henviser til den handleplan, som kommunerne jf. servicelovens § 141 skal tilbyde at udarbejde for bl.a. borgere med alvorlige sociale problemer, der ikke eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig. Når en borger tager ophold på en § 110-boform, udarbejder boformen en opholdsplan. Der er tale om en pædagogisk plan for selve opholdet, og den kan ikke erstatte en kommunal handleplan.

Kilde:

VIVE (2022). *Hjemløshed i Danmark 2022 – National kortlægning*

Ankestyrelsen (2017). *Kommunernes brug af handleplaner i indsatsen til hjemløse borgere*

Social- og Boligstyrelsen (2019). *Faglige anbefalinger til god praksis på § 110-boformer. Borgerens udredning og plan*

Den omsorg og aktiverende støtte, borgere tilbydes under opholdet på § 110-boformen, må ikke erstatte øvrig hjælp og støtte, som borgeren har behov for og ret til efter serviceloven. Borgere med ophold på en § 110-boform har således ret til samme hjælp og støtte, som hvis borgeren opholdt sig i eget hjem. Viser det sig under opholdet, at borgeren har et støttebehov, der ligger ud over boformernes rammer, skal handlekommunen dække dette behov gennem servicelovens voksenbestemmelser eller evt. anden lovgivning (Social- og Ældreministeriet, Vejledning om botilbud m.v. til voksne, 2021c).

Ankestyrelsens undersøgelse *Indsatsen overfor hjemløse borgere under ophold i boformer* viser, at omkring to tredjedele af alle landets § 110-boformer oplever, at de har borgere boende, hvis behov de har svært ved at imødekomme med den støtteindsats, som er inkluderet i boformens takst, eller som følger af servicelovens § 110. Nogle borgere har behov for intensiv praktisk hjælp og støtte i hverdagen, behandling eller kontinuerlig støtte i forbindelse med udredning i fx psykiatrien eller behov for en anden type af tilbud, fx en boligløsning efter almenboliglovens § 105 eller et tilbud efter servicelovens § 108. Dette indikerer, at der er borgere, som har behov for en supplerende indsats fra kommunen eller regionen under opholdet.

Undersøgelsen viser også, at boformerne generelt efterspørger mere supplerende støtte svarende til den støtte, som borgerne ville få fra kommunen, hvis de var i eget hjem. Kommunerne yder dog sjældent supplerende støtte til borgere med ophold på § 110-boformer, og hvis de gør, er det som oftest efter servicelovens §§ 83, 85 og 99. Kommuner uden en praksis for at yde supplerende støtte forventer, at borgerens behov for støtte dækkes af boformerne (Ankestyrelsen, 2018b).

Der er, jf. ovenstående, stor forskel på, hvilke tilbud de enkelte boformer kan tilbyde, og såfremt borgerens behov ikke kan dækkes af den indsats, som er omfattet af § 110 i serviceloven, skal den ansvarlige kommune yde den nødvendige støtte. Det er derfor væsentligt, at der skabes en god kontakt og et godt samarbejde mellem borgeren, boformen og den ansvarlige kommune, således at borgeren sikres en relevant og helhedsorienteret indsats.

Ligesom det er vigtigt at afklare, hvilken støtte den enkelte boform kan tilbyde, er det også vigtigt at være opmærksom på, at boformer efter § 110 ikke udgør behandlingstilbud (Social- og Ældreministeriet, Vejledning om botilbud m.v. til voksne, 2021c). En stor del af målgruppen for boformer efter § 110 er afhængige af alkohol og/eller andre rusmidler (VIVE, 2022), og kommunerne skal derfor også ofte yde misbrugs- eller alkoholbehandling efter serviceloven (§ 101) og/eller sundhedsloven (§§ 141 og 142) til borgerne. Dette gælder både før, under og efter en borgers evt. ophold på en boform.

I forbindelse med en borgers udflytning fra en § 110-boform, kan kommunen visitere til og igangsætte støtte efter fx § 85, hvis der er behov for dette. Denne støtte kan gives i form af en af de tre specialiserede støttemetoder (Critical Time Intervention – CTI, Intensive Case Management – ICM, eller Assertive Community Treatment – ACT), som kobles sammen med Housing First-tilgangen i Danmark.

4 Boligløsninger

Et væsentligt element i at nedbringe antallet af mennesker i hjemløshed er en systematisk tilgang til arbejdet med boliger i kommunerne. Mennesker i hjemløshed er i langt de fleste tilfælde på en form for offentlig forsørgelse og har ikke en betalingsevne, som kan bære en stor boligudgift. Der er derfor brug for billige boligløsninger, og disse bør ideelt set afspejle de forskellige boligmæssige behov, som mennesker i hjemløshed har.

Her indebærer Housing First-tilgangen, at borgere i hjemløshed allerede i starten af et indsatsforløb bør tilbydes en relevant boligløsning. Formålet med dette er at stabilisere deres boligforhold som udgangspunkt for, at der ud fra den enkelte borgers egne ønsker kan arbejdes med borgerens andre problemstillinger.

Dette kapitel belyser kommunernes opgave med at tilvejebringe relevante boligløsninger og § 110-boformernes rolle i at understøtte mennesker med ophold på boformen i at være aktivt boligsøgende.

Hovedpointerne i kapitlet er:

- Kommunerne har med almenboligloven flere muligheder for at tilvejebringe boliger til mennesker i hjemløshed. Kommunerne skal indgå nogle ambitiøse udlejningsaftaler, hvor de får en større del af de billige boliger til rådighed, således at de strategisk kan arbejde med den kommunale anvisningsret, som i en række kommuner kan anvendes i endnu højere grad. Arbejdet med at tilvejebringe boliger udfordres dog af, at der generelt de sidste år er blevet færre meget billige almene familieboliger på boligmarkedet.
- Kommuner er ikke forpligtede til at anvise alle, der er hjemhørende i en anden kommune. [Kommunen skal foretage en konkret og individuel vurdering, og de må ikke opsættes faste kriterier, så som et tilknytningskrav.] Såfremt borgeren ønsker at bosætte sig i en anden kommune, fx i den kommune hvor § 110-boformen er beliggende, vil boformen ofte kunne understøtte borgeren i dette.
- Boformerne efter servicelovens §110 understøtter i det omfang, de har mulighed for det, at der arbejdes aktivt med relevante og egnede boligløsninger under en borgers ophold.

§ 110-boformernes rolle i boligindsatsen

For mennesker i hjemløshed med ophold på en § 110-boform kan boformen udgøre en væsentlig aktør i arbejdet med at finde en relevant boligløsning til den enkelte borger efter opholdet. Dette skyldes blandt andet, at den udredning, som boformen udarbejder af den enkelte borgers behov, ønsker og drømme under opholdet, også indeholder viden i relation til en fremadrettet relevant boligløsning. Boformens viden om borgeren kan derfor være en hjælp for kommunal myndighed i forhold til at pege på fremadrettede boligmæssige behov og ønsker.

Med udgangspunkt i midlertidigheden i opholdet på boformer efter § 110 er det væsentligt, at boformen under en borgers ophold understøtter, at borgeren er aktivt boligsøgende. Vigtigheden af dette understreges af, at nogle kommuner stiller krav om, at borgeren selv skal opskrive sig til bolig gennem et eller flere boligselskaber, før borgeren kan komme i betragtning til at blive indstillet til bolig via kommunens boliganvisning.

En § 110-boforms arbejde med at understøtte, at en borger i hjemløshed kommer hurtigst muligt videre i en relevant og egnet bolig, består derfor af en række konkrete aktiviteter. Dette kan eksempelvis være at afdække borgerens ønsker til en fremtidig bolig, indgå i dialog om mulige boligløsninger med borgeren og den ansvarlige handlekommune samt hjælp til, at borgeren bliver skrevet på ventelister til bolig i en almen boligorganisation. Hjælpen kan også omfatte støtte

til at søge bolig på det private boligmarked, i det omfang boformen har mulighed for det (Socialstyrelsen, 2020).

Som det fremgår af kapitlet 6 om sociale indsatser er 37 pct. af mennesker i hjemløshed med ophold på en § 110-boform opskrevet til egen bolig, mens det kun gør sig gældende for 27 pct. af borgere på tværs af alle hjemløshedssituationer, jf. Boks 3.1 i. Dette peger på, at borgere gennem ophold på en § 110-boform får afdækket deres behov og bliver støttet i at søge egen bolig, hvilket både boformerne og kommunerne bidrager til.

Tilvejebringelse af relevante boligløsninger

Udviklingen i antallet af særligt billige boliger har været negativ de sidste mange år, jf. Boks 4.1, og det giver en generel, strukturel udfordring, da flere billige boliger er en afgørende forudsætning for at nedbringe antallet af mennesker i hjemløshed – med et særligt fokus på at afskaffe langvarig hjemløshed. Udfordringen er størst i landets største byer og i hovedstadens omegnskommuner, men også en række mellemstore og mindre kommuner oplever udfordringer i forhold til billige almene boliger. Udfordringerne knytter sig både til antallet af billige boliger i kommunen, samt hvilken model kommunerne har valgt til for at få adgang til almene boliger til brug for anvisning. Eksempelvis om kommunen får tilbudt hver fjerde ledige bolig, eller om der er indgået udlejningsaftaler med boligorganisationerne for at få stillet flere særligt billige boliger til rådighed for anvisning. Det er dog samtidig kendetegnende for en række af disse mellemstore og mindre kommuner, at de ikke eller kun i begrænset grad benytter mulighederne i den eksisterende lovgivning til at skaffe boliger til indsatsen for mennesker i hjemløshed (Rambøll og VIVE, 2020).

Boks 4.1

Billige boliger

Som led i *Grøn boligaftale 2020: Landsbyggefondens rammer 2021-2026 og fremrykket indsats i 2020* blev der nedsat en arbejdsgruppe med repræsentanter fra den almene boligsektor, kommuner og byggeriet, som skulle undersøge mulighederne for at tilvejebringe flere billige almene boliger.

Ifølge arbejdsgruppens vurdering kan en bolig regnes for billig, hvis huslejen (ekskl. forbrug) er på 3.500 kr./mdr. eller mindre. Grænsen på 3.500 kr./mdr. er fastsat ud fra, at så stor en andel af borgerne i lavindkomstgruppen som muligt skal kunne betale det fastsatte huslejeniveau for en billig almen bolig.

Arbejdsgruppens afrapportering viser, at både antallet og andelen af billige almene familieboliger på landsplan er faldet siden 2015. Antallet er faldet med lige over 11.000 boliger (fra knap 55.000 i 2015 til lige over 43.000 i 2020), hvilket svarer til et fald på ca. 20 pct., mens andelen af billige boliger ud af samtlige almene familieboliger er faldet fra 11 pct. i 2015 til lidt under 9 pct. i 2020.

En nyere analyse fra 2022 viser, at faldet i bestanden af billige boliger er fortsat fra 2020, således at der pr. januar 2022 var godt 36.000 billige almene familieboliger med en husleje på maksimalt 3.500 kr./mdr., hvilket svarer til ca. 7 pct. af samtlige almene familieboliger på samme tidspunkt.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at årsagerne til denne udvikling i antal og andel billige almene familieboliger kan være fx lejlighedssammenlægninger, renoverings- og forbedringsarbejder samt øgede henlæggelser. Uanset forklaringen påpeges det, at det væsentlige fald i bestanden af billige boliger er med til at begrænse visse beboergrupperes mulighed for at finde fodfæste på boligmarkedet.

I aftalen "Fonden for blandede byer" er der afsat 150 mio. kr. i perioden 2022 til et huslejetilskud til midlertidig nedsættelse af huslejen til 3.500 kr./md. i 1.800 eksisterende almene boliger med fuld kommunal anvisningsret.

Kilder:

Indenrigs- og Boligministeriet, Flere billige almene boliger - Afrapportering fra arbejdsgruppen vedrørende billige almene boliger, 2021

Indenrigs- og Boligministeriet, Boligsocial kommunal anvisning - potentialet for afskaffelse af langvarig

Med udgangspunkt i almenboligloven har kommunerne forskellige redskaber til rådighed, når de skal tilvejebringe boliger til mennesker i hjemløshed. Dette gælder især muligheden for kommunal anvisningsret.

Den kommunale anvisningsret er hjemlet i almenboliglovens § 59, hvor almene boligorganisationer efter bestemmelse fra kommunen er forpligtede til at stille op til hver fjerde ledige almene familiebolig til rådighed for kommunen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver i kommunen. Derudover kan de almene boligorganisationer indgå aftale med kommunen om yderligere familieboliger til anvisning, ligesom der kan indgås aftaler om at kommunerne får tilbudt særligt egnede boliger til anvisning. Anvisningsretten gælder også for almene ungdomsboliger med fokus på at løse unges boligsociale problemer i kommunen – der er dog ingen fastsat grænse for hvornår man regnes for at være ung, hvorfor kommunen laver en konkret vurdering i den konkrete anvisning.

Uanset om kommunen får tilbudt hver fjerde ledige almene bolig til anvisning, eller har indgået aftaler med boligorganisationerne om en anden model, skal der altid foretages en konkret og individuel vurdering af den boligsøgendes boligsociale behov. Der må ikke opsættes faste kriterier for hvem der kan få anvist en bolig.

Kommuner, som anvender anvisningsretten, gør det typisk via opskrivning af borgere på en boligsocial liste i egen kommune. Ud fra denne liste sker så en prioritering af de opskrevne borgere, når kommunen modtager en melding om en ledig bolig fra de almene boligorganisationer i kommunen. Kommuner er ikke forpligtede til at anvise alle borgere der kommer til kommunen, men som er hjemhørende i en anden kommune, hvilket kan opleves at give udfordringer, hvis de enkelte borgere i hjemløshed ønsker at bosætte sig i en anden kommune end deres handlekommune, fx grundet et behov for at komme væk fra et utrygt miljø eller grundet en oplevet eller ønsket tilknytning til en anden kommune. Kommunen kan dog godt anvise borgere fra andre kommuner en bolig, hvis det efter en konkret og individuel vurdering viser sig at de har et påtrængende boligsocialt behov.

Ved siden af anvisningsretten til de almene familie- og ungdomsboliger har kommunerne også mulighed for at oprette særlige boligtyper til den gruppe borgere i hjemløshed, som har behov for en anden boligløsning end en almen bolig. De særlige boligtyper er alle hjemlet i almenboligloven og omfatter skæve boliger (§149 a), startboliger (§ 101 a), udslusningsboliger (§ 63) og inklusionsboliger (§ 62 a).

Endelig har kommunerne også mulighed for efter serviceloven at visitere mennesker i hjemløshed med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne til et midlertidigt (§ 107) eller læn- gerevarende (§ 108) botilbud, såfremt det er dette den enkelte borgers behov kalder på.

5 Tilbudslandskabet

Dette kapitel belyser tilbudslandskabet på § 110-området, herunder udviklingen i antal tilbud/afdelinger og pladser til § 110 over tid. Kapitlet belyser også tilbuddenes/afdelingernes størrelser, og hvorvidt der er tilbud målrettet særlige delmålgrupper, samt belægningsgraden på § 110-boformerne og kommercielle private tilbuds udbyttebetaling.

Kapitlet skal ses i tæt sammenhæng med beskrivelsen af målgruppen for § 110-tilbuddene, blandt andet målgruppens geografiske fordeling. Det er i vurdering af kapaciteten ligeledes væsentligt at se på belægningsprocenter, herunder mulige spidsbelastninger hen over året.

Hovedpointerne i kapitlet er:

- Det samlede billede er, at analysen ikke finder indikationer på generelle kapacitetsudfordringer på § 110-området i form af mangel på pladser. Det kan dog ikke afvises, at der lokalt og periodisk er en risiko for manglende pladser, og det samme gælder pladser til nogle delmålgrupper blandt borgere i hjemløshed.
- Når analysen ikke finder indikationer på generelle kapacitetsudfordringer på § 110-området i form af mangel på pladser, skal det ses i lyset af, at der er tilbud til mennesker i hjemløshed i mere end halvdelen af landets kommuner, og at de geografiske forskelle i udbuddet af § 110-pladser i høj grad afspejler forskelle i befolkningstal, dog med nogen variation på tværs af regioner.
- At der lokalt og periodisk kan være en risiko manglende pladser, særligt i kommuner, der ikke har § 110-pladser, skal holdes op mod, at afstandene i Danmark er korte. Der vil derfor typisk kunne findes en § 110-plads i en nabokommune, hvis der ikke er pladser lokalt – omend mennesker i hjemløshed kan være mindre mobile end befolkningen generelt, blandt andet som følge af begrænsede økonomiske midler.
- Det er nødvendigt, at der til hver en tid er en grad af ledig kapacitet på § 110-boformerne, da der er tale om akuttilbud. Den beregnede belægningsprocent på § 110-området var på landsplan 84 pct. i 2021, og der har de seneste år været en svag tendens til en faldende belægningsprocent. Belægningsprocenterne på § 110-området *kan* således indikere, at der samlet set, og særligt nogle steder i landet, er flere pladser, end behovet i gruppen af borgere i hjemløshed nødvendiggør. Den gennemsnitlige belægningsprocent for 2020 i de fem regioner varierede fra 76 pct. i Region Syddanmark til 91 pct. i Region Nordjylland.
- Der ser ikke ud til at være væsentlige spidsbelastninger hen over året, eksempelvis ligger belægningsprocenten i december på samme niveau som i juni, hvilket underbygger, at der samlet set *kan* være flere pladser, end behovet i gruppen af borgere i hjemløshed nødvendiggør. Hvis der var spidsbelastninger i løbet af året, ville det således være nødvendigt med en gennemsnitlig overkapacitet for at kunne imødekomme behovet for pladser i alle årets måneder. Det hører dog med til billedet, at der oprettes ekstra natbergspladser om vinteren, og at der hvert år udmeldes en pulje til nødbergspladser. Derfor kan det ikke afvises, at der ville være risiko for manglende pladser i særligt de kolde måneder nogle steder i landet, hvis der ikke blev etableret ekstra pladser om vinteren.

- Når det ikke kan afvises, at der kan være en risiko for pladsmangel til nogle delmålgrupper blandt borgere i hjemløshed, skal det ses i lyset af, at der i dag ikke findes en landdækkende henvendelsesstatistik, som kan vise, om nogle delmålgrupper af borgere oplever at blive afvist. Dette vurderes at kunne gælde nogle af de allermest udsatte borgere i hjemløshed, fx borgere med et aktivt og omfattende misbrug. Det vurderes også at kunne gælde unge i hjemløshed, som i nogle dele af landet kan opleve udfordringer med at finde en egnet plads, fx på et særligt ungeafsnit. Ligeledes vurderes det, at der i nogle dele af landet kan mangle pladser til kvinder med et behov for at blive skærmet mod mænd, idet de fleste pladser til kvinder findes i Region Hovedstaden.

Tilbudslandskab og målgruppebeskrivelse

Når målgruppebeskrivelsen skal sammenholdes med tilbudslandskabet, er det et centralt opmærksomhedspunkt, at det ikke er muligt at sammenholde delmålgrupper som mennesker med psykiske vanskeligheder og misbrugsproblematikker med pladser til disse delmålgrupper, da pladser på § 110-boformer ikke er reserveret til særlige delmålgrupper. Det skal blandt andet ses i lyset af, at boformerne bliver generelt godkendt som § 110-tilbud, dvs. som tilbud til mennesker i hjemløshed, hvor det af beskrivelsen af målgruppen for § 110-tilbud fremgår, at der ofte vil være tale om mennesker med psykiske vanskeligheder og misbrugsproblematikker. Derfor ligger det i den generelle godkendelse, at boformerne skal kunne modtage borgere med disse problematikker. Uanset tilbudstype skal socialtilsynet, når et tilbud er omfattet af lov om socialtilsyn, godkende tilbuddenes målgrupper. Det skal fremgå af Tilbudsportalen, hvilke målgrupper tilbuddet er godkendt til. Hvis et tilbud, herunder et tilbud efter § 110 oplyser, at de modtager eller gerne vil kunne modtage en bestemt målgruppe, skal socialtilsynet vurdere, om tilbuddet har rammerne og kompetencerne til det. Målgrupperne skal fremgå af godkendelsen og på Tilbudsportalen.

Her er det også væsentlig at hæfte sig ved, at målgruppeanalysen, jf. kapitel 2, viser, at udfordringsbilledet for borgere med ophold på § 110-boformer ikke adskiller sig væsentligt fra borgere i andre hjemløshedssituationer. For eksempel har 62 pct. af den samlede målgruppe af mennesker i hjemløshed en psykisk sygdom ifølge den seneste kortlægning af hjemløshed, mens det gælder 60 pct. af personerne, der opholder sig på en § 110-boform. Billedet er det samme i forhold til afhængighed af rusmidler. Det indikerer, at § 110-boformerne – ud fra boformsledernes vurderinger af, om borgerne er i boformens målgruppe – generelt ikke har problemer med at rumme den brede målgruppe. Ligeledes er det væsentligt at hæfte sig ved, at § 110-boformernes kerneopgave er at stille en akut midlertidig boligløsning til rådighed for mennesker i hjemløshed, mens det er kommunens opgave at yde øvrig hjælp og støtte, fx til misbrugsbehandling. Regionerne kan også spille en vigtig rolle i forhold til behandling af psykiske problemstillinger mv.

Det skal bemærkes, at der i data fra Tilbudsportalen findes eksempler på § 110-tilbud, hvor det er angivet, at de henvender sig til personer med eksempelvis psykiske vanskeligheder. Der kan være forskellige årsager til disse registreringer, og det har ligget uden for rammerne af denne analyse at foretage en systematisk afdækning af praksis på området. Men det kan eksempelvis ikke lægges til grund, at kun § 110-tilbud, som er registreret til målgruppen ”psykiske vanskeligheder” er egnede til at tilbyde mennesker med psykiske vanskeligheder i hjemløshed ophold på boformen, eller at disse tilbud har en særlig specialiseret eller fokuseret indsats til disse målgrupper.

Når det gælder pladser til særlige delmålgrupper, er det centrale spørgsmål derfor, om det er muligt at undersøge nærmere, om der er en geografisk dækning til særlige delmålgrupper som borgere med et omfattende (aktivt) misbrug, unge, kvinder med behov for at blive skærmet mod mænd, borgere med ledsagende børn, veteraner og borgere med hund eller andre husdyr.

Boks 5.1

Datagrundlag og særlige opmærksomhedspunkter

Analysen af tilbudslandskabet er baseret på data fra Tilbudsportalen. Tilbudsportalen samler og formidler oplysninger om plejefamilier og tilbud til mennesker med nedsat fysisk eller psykisk funktions- evne eller særlige sociale problemer.

Denne analyse inkluderer tilbud, som er godkendt efter servicelovens § 110.

Tilbud/afdelinger

De enkelte tilbud kan være godkendt til flere tilbudstyper. Tilbudstypen er et udtryk for, hvilken lov- hjemmel tilbuddet er oprettet under og godkendt efter, eksempelvis herberg/forsorgshjem (§ 110) og/eller botilbud til midlertidigt ophold (§ 107). De enkelte tilbud har altid mindst én afdeling og kan have flere afdelinger. Forskellige afdelinger på samme tilbud kan anvendes til en eller flere tilbudsty- per, ligesom de kan henvende sig til en eller flere målgrupper. Ligeledes kan den samme afdeling om- fatte forskellige tilbudstyper og henvende sig til forskellige målgrupper. Grundet databrud, er det kun muligt at se på afdelinger fra 2019 og frem.

Pladser

Afdelingerne har et antal pladser til hver tilbudstype. Hvis en afdeling anvendes til flere tilbudstyper, for eksempel herberg/forsorgshjem (§ 110) og botilbud til midlertidigt ophold (§ 107), er det samlede antal pladser på afdelingen således summen af antallet af pladser til hver af de to tilbudstyper.

Tilbuddene kan have pladser, der kan være godkendt som fleksible og dermed kan blive anvendt til flere tilbudstyper. Dette er for at sikre tilbuddene en fleksibilitet i anvendelsen af pladser og undgå at pladser står unødigt tomme. De fleksible pladser fordeles på de tilbudstyper, som giver bedst mening i den konkrete situation, inden for rammerne af socialtilsynets godkendelse. Antallet af pladser, der po- tentielt kan anvendes til tilbudstypen, kan derfor afvige fra det antal, der er registreret på Tilbudsporta- len.

Pladserne er ikke knyttet til målgrupperne. Det er derfor ikke muligt at opgøre, hvor mange pladser, der er til hver enkelt målgruppe. Derudover kan afdelingerne anvendes til flere tilbudstyper, og i disse til- fælde er det heller ikke muligt at se, om målgrupperne knytter sig til den ene eller anden tilbudstype eller til begge to.

Boks 5.2 (fortsat)

Datagrundlag og særlige opmærksomhedspunkter

Virksomhedsform

På Tilbudsportalen er et tilbuds virksomhedsform bestemt på baggrund af CVR-registret. Kategoriseringen af virksomhedsform er som følger: Kommunale og regionale omfatter hhv. kommunale og regionale tilbud. Ikke-kommercielle private tilbud omfatter andelsselskab (-forening), erhvervsdrivende fond, fonde og andre selvejende institutioner, forening, frivillig forening, statslig administrativ enhed og øvrige virksomhedsformer. Kommercielle private tilbud omfatter A/S, ApS, I/S, IVS, enkeltmandsvirksomhed, personligt ejet mindre virksomhed, selskab med begrænset ansvar, andelsselskab (-forening) med begrænset ansvar.

Målgrupper

Afdelingerne kan være registreret til at kunne modtage én eller flere af 46 forskellige målgrupper på Tilbudsportalen. Målgrupperne spænder vidt og er et udtryk for, hvilke borgere tilbuddene kan tilbyde hjælp og støtte til. Når afdelingerne henvender sig til flere målgrupper, kan det være et udtryk for, at der på afdelingerne ydes hjælp og støtte til borgere, som har forskellige problemstillinger og dermed er i hver deres målgruppe. Det kan imidlertid også være, at afdelingerne kan rumme borgere, som har samtidige og komplekse udfordringer, og som dermed indgår i flere målgrupper på samme tid. De 46 målgrupper er inddelt i seks overordnede målgruppekategorier på Tilbudsportalen, som er fysisk funktionsnedsættelse, intellektuel- eller kognitiv forstyrrelse, udviklingsforstyrrelse, psykiske vanskeligheder, socialt problem og øvrige målgrupper.

Antal afdelinger og pladser på § 110-boformer

Tilbuddene kan have flere afdelinger og har altid mindst én afdeling. I dette afsnit anvendes antal afdelinger og antal pladser til at belyse kapaciteten på § 110-området.

Kapaciteten på § 110-boformer er øget de seneste tre år. Dette ses både i en stigning i antallet af afdelinger og pladser. Antallet af afdelinger, der er godkendt efter servicelovens § 110, er steget med 35 fra 2019 til 2022, fra 147 til 182, svarende til en stigning på 24 pct. Mens antallet af pladser er steget med 383, fra 2.674 til 3.057, svarende til en stigning på 14 pct., jf. Tabel 1.

Tabel 1: Antal afdelinger og pladser efter servicelovens § 110, december 2019 - december 2022

	Dec. 2019	Juni 2020	Dec. 2020	Juni 2021	Dec. 2021	Juni 2022	Dec. 2022	Pct.-ændring
Antal afdelinger	147	160	177	174	180	177	182	24 pct.
Antal pladser	2.674	2.761	2.912	2.936	3.011	3.014	3.057	14 pct.

Anm.: Afdelinger og pladser godkendt til § 110-boform pr. 31. december og 30. juni i 2019-2022. Tilbuddene kan have pladser, der kan være godkendt som fleksible pladser, som kan anvendes til flere tilbudstyper. Fleksible pladser fordeles på de tilbudstyper, som giver bedst mening i den konkrete situation, inden for rammerne af socialtilsynets godkendelse. Antallet af pladser, der potentielt kan anvendes til tilbudstypen, kan derfor afvige fra det antal, der er registreret på Tilbudsportalen. Se i øvrigt opmærksomhedspunkter i Boks 5.1.

Kilde: Egne beregninger på data fra Tilbudsportalen.

Boformer efter servicelovens § 110 kan oprettes af både kommuner, regioner og private.⁴

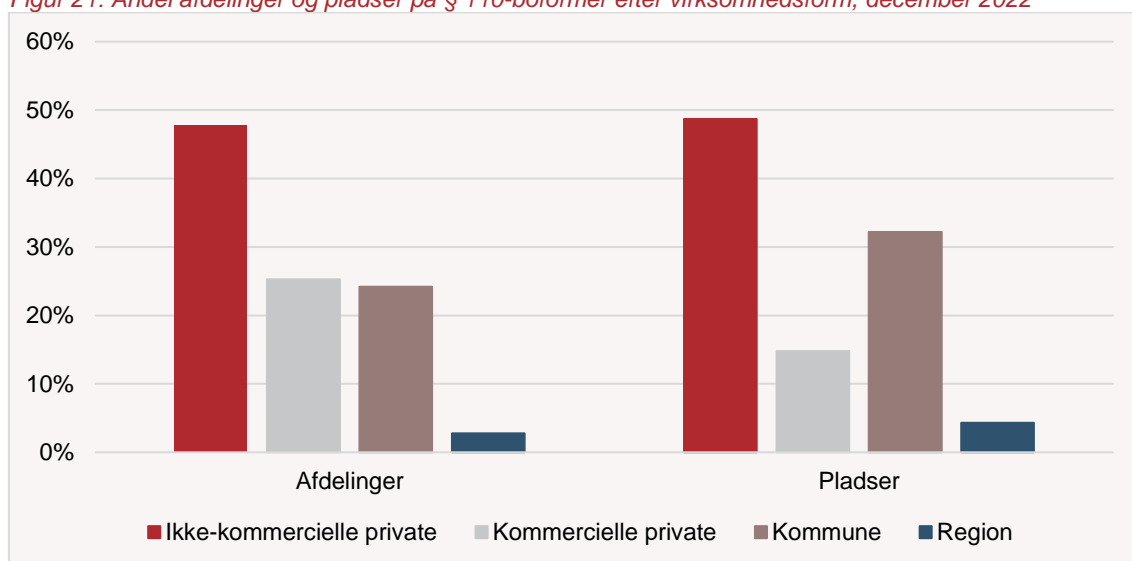
⁴ Regionerne kan kun oprette en § 110-boform efter aftale med kommunalbestyrelserne i den pågældende region.

På Tilbudsportalen indhentes der oplysninger om tilbuddenes virksomhedsform fra CVR-registret. Tilbuddene kan overordnet kategoriseres som:

- Ikke-kommercielle privat
- Kommercielle privat
- Kommunal
- Regional

Det er omkring halvdelen af alle afdelinger, som ejes af ikke-kommercielle private tilbud, fx fonde og selvejende institutioner. Den resterende halvdel af afdelingerne er hovedsageligt kommunalt ejet og ejet af kommercielle private tilbud, fx anpartsselskaber, enkeltmandsvirksomheder og personligt ejet mindre virksomheder. Det er meget få afdelinger, som er regionalt ejet, jf. Figur 21.

Figur 21: Andel afdelinger og pladser på § 110-boformer efter virksomhedsform, december 2022

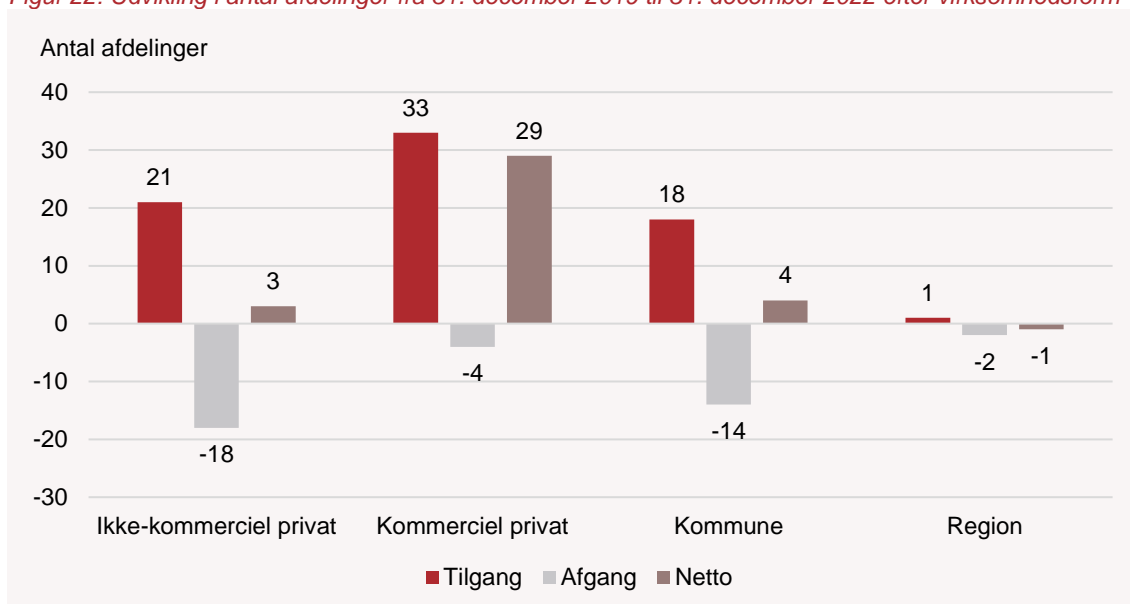


Anm.: Afdelinger og pladser til § 110-boform pr. 31. december 2022. På Tilbudsportalen er et tilbuds virksomhedsform bestemt på baggrund af CVR-registret. Kategoriseringen af virksomhedsform er som følger: Kommunale og regionale omfatter hhv. kommunale og regionale tilbud. Ikke-kommercielle private omfatter andelsselskab (-forening) med begrænset ansvar, andelsselskab (-forening), erhvervsdrivende fond, fonde og andre selvejende institutioner, forening, frivillig forening, statslig administrativ enhed og øvrige virksomhedsformer. Kommercielle private tilbud omfatter A/S, ApS, I/S, IVS, Enkeltmandsvirksomhed, personligt ejet mindre virksomhed, selskab med begrænset ansvar og andelsselskab (-forening) med begrænset ansvar. Se i øvrigt anmærkning til Tabel 1 og opmærksomhedspunkter i Boks 5.1.
Kilde: Egne beregninger på data fra Tilbudsportalen.

Antallet af pladser fordeler sig lidt anderledes på de fire virksomhedsformer. Omkring 50 pct. af pladserne er at finde på ikke-kommercielle private afdelinger, mens omkring 30 pct. af pladserne findes på kommunale afdelinger.

Kapacitetsstigningen i antallet af afdelinger skyldes hovedsageligt flere nye kommercielle private afdelinger. Ud af den samlede nettostigning på 35 afdelinger er 29 afdelinger kommercielle private, 4 afdelinger er kommunale og 3 afdelinger er ikke-kommercielle private, jf. Figur 22.

Figur 22: Udvikling i antal afdelinger fra 31. december 2019 til 31. december 2022 efter virksomhedsform



Anm.: Opgørelsen viser antallet af afdelinger, som har været godkendt som § 110-boform pr. 31. december 2019, og som ikke var godkendt til § 110-boform pr. 31. december 2022 (afgang), antal afdelinger som ikke var godkendt til § 110-boform pr. 31. december 2019 og som var godkendt pr. 31. december 2022 (tilgang) samt forskellen mellem disse to opgørelser (netto). På Tilbudsportalen er et tilbuds virksomhedsform bestemt på baggrund af CVR-registret. Kategoriseringen af virksomhedsform er som følger: Kommunale og regionale omfatter hhv. kommunale og regionale tilbud. Ikke-kommercielle private omfatter andelsselskab (-forening) med begrænset ansvar, andelsselskab (-forening), erhvervsdrivende fond, fonde og andre selvejende institutioner, forening, frivillig forening, statslig administrativ enhed og øvrige virksomhedsformer. Kommercielle private tilbud omfatter A/S, ApS, I/S, IVS, Enkeltmandsvirksomhed, personligt ejet mindre virksomhed, selskab med begrænset ansvar og andelsselskab (-forening) med begrænset ansvar. Se i øvrigt anmærkning til Tabel 1 og opmærksomhedspunkter i Boks 5.1

Kilde: Egne beregninger på data fra Tilbudsportalen.

Det gennemsnitlige antal pladser til § 110 på de enkelte afdelinger har stort set været uændret de seneste tre år. Det gennemsnitlige antal pladser pr. var ca. 18 pladser pr. afdeling ultimo 2019 og 17 pladser pr. afdeling ultimo 2022, jf. Tabel 2.

Tabel 2: Udvikling i gennemsnitligt antal pladser pr. afdeling

	Dec. 2019	Juni 2020	Dec. 2020	Juni 2021	Dec. 2021	Juni 2022	Dec. 2022
Gennemsnit af pladser til § 110 pr. afdeling	18,2	17,3	16,5	16,9	16,7	17,0	17,0

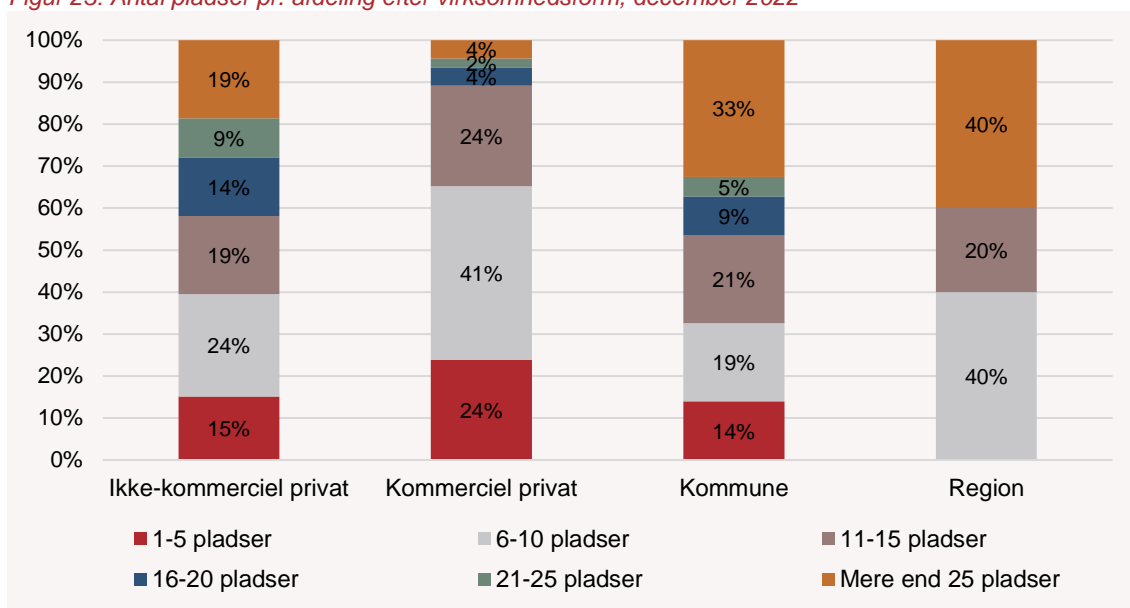
Anm.: Afdelinger og pladser som er godkendt som § 110-boform pr. 31. december og 30. juni i 2019-2022. Der er 2 afdelinger pr. 30.06.2022 og 31.12.2022, der har angivet 0 pladser til § 110. Disse afdelinger er ikke medtaget i opgørelsen for disse opgørelsestidspunkter. Se i øvrigt anmærkning til Tabel 1 og opmærksomhedspunkter i Boks 5.1.

Kilde: Egne beregninger på data fra Tilbudsportalen.

Den øgede kapacitet i antallet af § 110-afdelinger og -pladser kommer således ikke til udtryk i flere pladser på de enkelte afdelinger, men i flere afdelinger.

Hvis der ses på størrelsen af afdelinger efter tilbuddenes virksomhedsform, træder nogle tydelige forskelle frem. Især de kommercielle privatejede afdelinger skiller sig ud ved at have forholdsvis små afdelinger, således at op mod 90 pct. af dem har 15 eller færre pladser på hver § 110-afdeling. Til sammenligning er det tilfældet for i størrelsesordenen 55-60 pct. af afdelingerne for de øvrige virksomhedsformer. De største §110-afdelinger findes oftest i kommunalt og regionalt regi, hvor i størrelsesordenen 40 pct. af de regionalt- og kommunalt ejede afdelingerne har 21 eller flere pladser, jf. Figur 23.

Figur 23: Antal pladser pr. afdeling efter virksomhedsform, december 2022



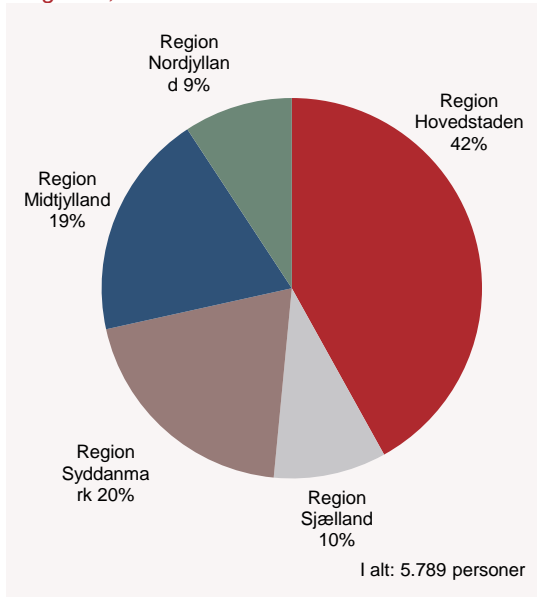
Anm.: Afdelinger og pladser som er godkendt § 110-boform pr. 31. december. Der er 2 afdelinger pr. 31.12.2022, der har angivet 0 pladser til § 110-boform. Disse afdelinger er ikke medtaget i opgørelsen. På Tilbudsportalen er et tilbuds virksomhedsform bestemt på baggrund af CVR-registret. Kategoriseringen af virksomhedsform er som følger: Kommunale og regionale omfatter hhv. kommunale og regionale tilbud. Ikke-kommercielle private omfatter andelsselskab (-forening) med begrænset ansvar, andelsselskab (-forening), erhvervsdrivende fond, fonde og andre selvejende institutioner, forening, frivillig forening, statslig administrativ enhed og øvrige virksomhedsformer. Kommercielle private tilbud omfatter A/S, ApS, I/S, IVS, Enkeltmandsvirksomhed, personligt ejet mindre virksomhed, selskab med begrænset ansvar og andelsselskab (-forening) med begrænset ansvar. Se i øvrigt anmærkning til Tabel 1 og opmærksomhedspunkter i Boks 5.1.

Kilde: Egne beregninger på data fra Tilbudsportalen.

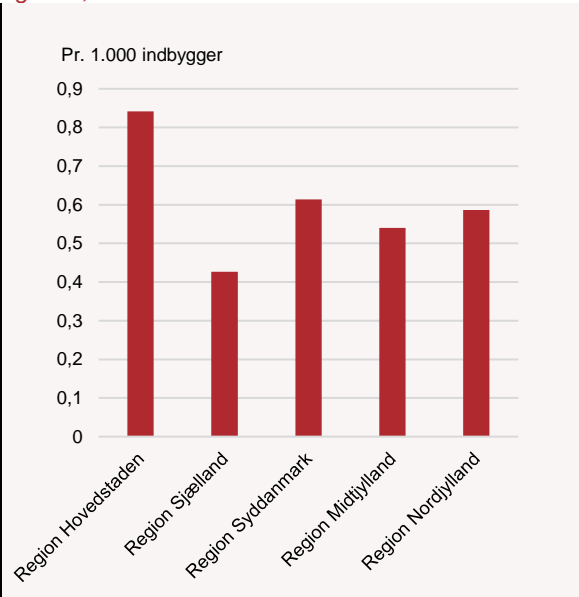
Geografisk fordeling af § 110-pladser

Fordelingen af pladserne på §110-boformer varierer efter region. En stor del af pladserne er placeret i Region Hovedstaden, det gælder lidt over 40 pct. af pladserne. Region Midtjylland og Region Syddanmark har hver ca. 20 pct. af pladserne, mens både Region Sjælland og Region Nordjylland har omkring 10 pct. af pladserne hver, jf. Figur 24.

Figur 24: Andel pladser på § 110-boformer efter regioner, december 2022



Figur 25: Antal pladser pr. 1.000 indbygger efter regioner, december 2022



Anm.: Pladser som er godkendt som § 110-boform pr. 31. december 2022. Se i øvrigt anmærkning til Tabel 1 og opmærksomhedspunkter i Boks 5.1.

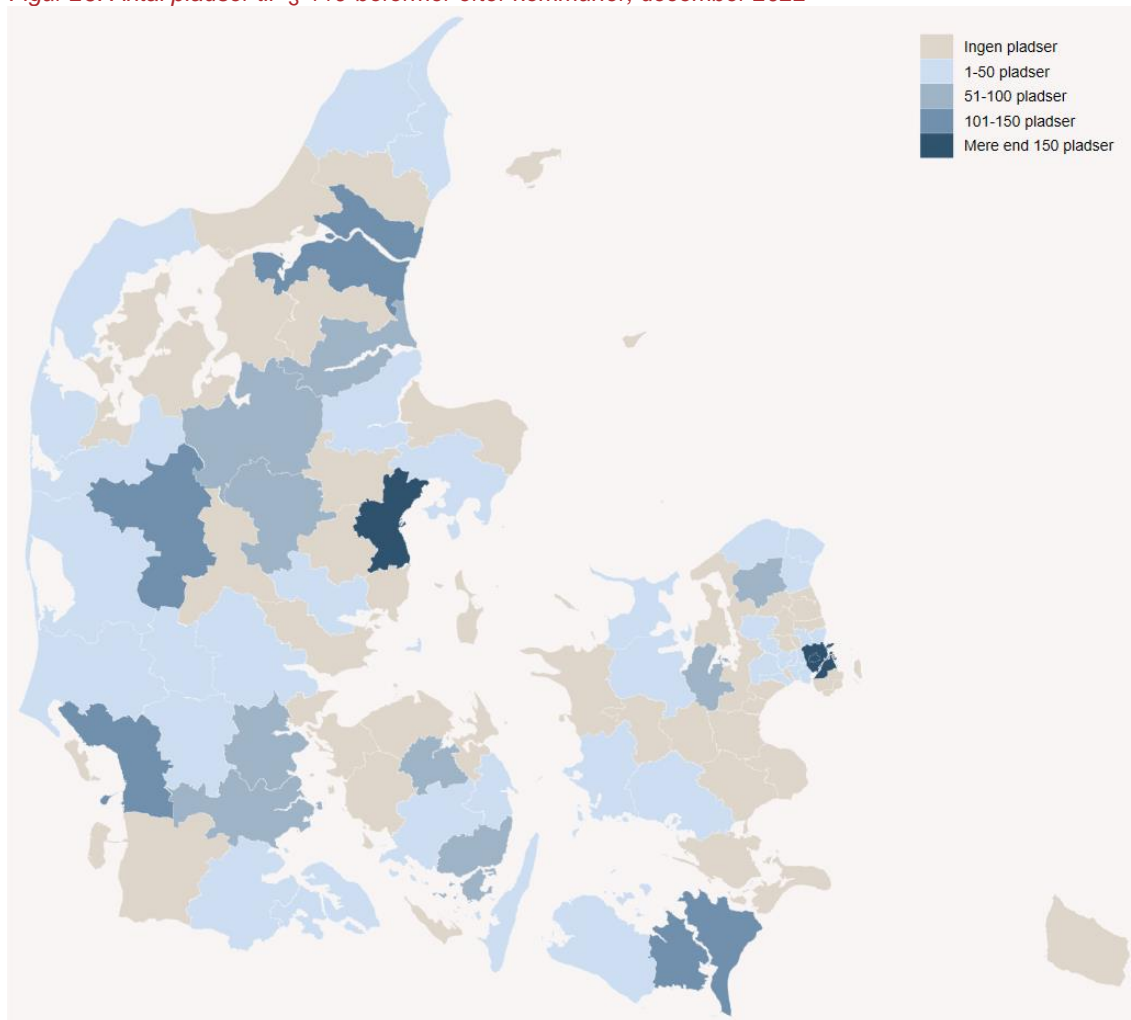
Kilde: Egne beregninger på data fra Tilbudsportalen.

Når der tages højde for forskelle i befolkningstal, er der ligeledes forskel på fordelingen af pladser i regionerne, hvor antal pladser pr. indbygger i Region Hovedstaden er højere end i de øvrige regioner, jf. Figur 25.

Fordelingen af pladser mellem de fem regioner stemmer dog i overvejende grad overens med fordelingen af personer i hjemløshed, jf. Figur 5 i afsnittet om i afsnittet om hjemløshedssituationer, udvikling og geografisk fordeling. Der ses dog en forskelle. I Region Sjælland er andelen af pladser mindre end den andel af personer i hjemløshed, som er hjemhørende i regionen. Mens det modsatte billede ses i Region Syddanmark, hvor andelen af pladser er større end den andel af personer i hjemløshed, som er hjemhørende i regionen.

Samlet set er der § 110-pladser i mere end halvdelen af kommunerne. Ud af landets 98 kommuner har 52 kommuner § 110-pladser. Blandt de kommuner, hvor der ikke ligger en § 110-boform, har alle mindst én nabokommune med § 110-pladser, jf. Figur 26.

Figur 26: Antal pladser til § 110-boformer efter kommuner, december 2022



Anm.: Pladser som er godkendt som § 110-boform pr. 31. december 2022. Se i øvrigt anmærkning til Tabel 1 og opmærksomhedspunkter i Boks 5.1.

Kilde: Egne beregninger på data fra Tilbudsportalen.

Sammenholdes dette med, med hvor mange mennesker, der registreres i hver enkelt kommune i forbindelse med kortlægningen af hjemløshed, er billedet nogenlunde det samme.⁵

Det vurderes, at der lokalt kan være kapacitetsudfordringer i form af manglende pladser, eksempelvis i kommuner, der ikke har § 110-pladser, men dette skal holdes op mod, at afstandene i Danmark er korte, og at der typisk vil kunne findes en § 110-plads i en nabokommune, hvis der ikke er pladser lokalt. Mennesker i hjemløshed kan dog være mindre mobile end befolkningen generelt, blandt andet som følge af manglende økonomiske midler.

⁵ Disse opgørelser indgår ikke i afrapportering af analysen, men kan fremskaffes ved henvendelse til Social- og Boligstyrelsen.

Belægningsgrad på § 110-boformer

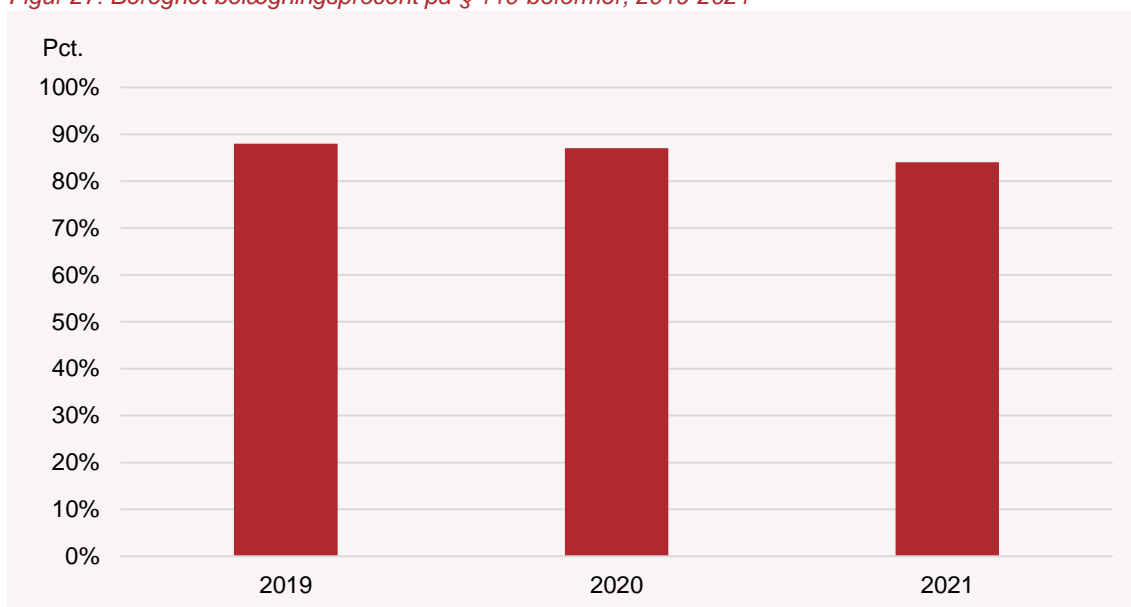
Ved at sammenholde antallet af godkendte pladser med antallet af personer, der har ophold på en § 110-boform, kan der beregnes en skønsmæssig belægningsprocent. Denne opgørelsesmetode er dog forbundet med usikkerhed, og den beregnede belægningsprocent bør derfor fortolkes med en vis varsomhed.

Social-, Bolig- og Ældreministeriet har beregnet belægningsprocenten for § 110-boformer til brug for denne analyse på baggrund af oplysninger om antal pladser og antal brugere opgjort som helårspersoner.

Se Boks 5.2 for nærmere om beregning af belægningsprocent.

Beregningerne viser, at belægningsprocenter har været svagt faldende fra 2019 til 2020. Hvor den gennemsnitlige belægningsprocent i 2019 var 88 pct., var den i 2021 84 pct., jf. Figur 27.

Figur 27: Beregnet belægningsprocent på § 110-boformer, 2019-2021



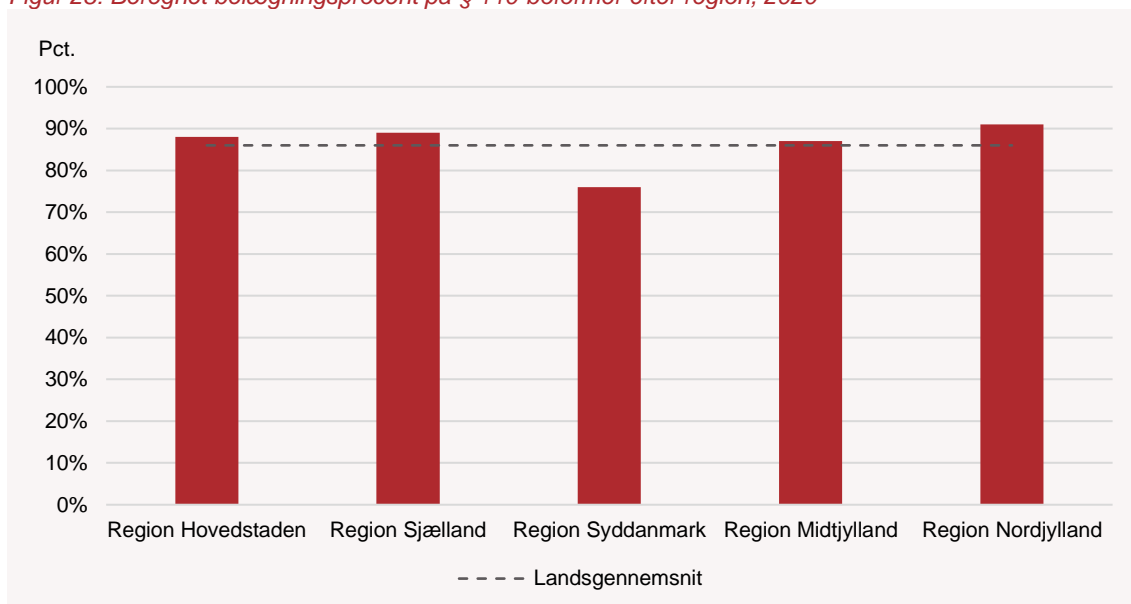
Anm.: Personer på 18 år og derover, der har benyttet boformer efter § 110 (SEL) på et tidspunkt i løbet af året, og som kan genfindes i befolkningsregistret primo eller ultimo året. Se i øvrigt Boks 5.2.

Kilde: Social-, Bolig- og Ældreministeriets beregninger på Danmarks Statistiks registerdata og data fra Tilbudsportalen.

Den gennemsnitlige belægningsprocent er stabil hen over året. Belægningsprocenten i januar og juni 2021 var på 85 pct., mens den i december var på 86 pct. Der er således ikke indikationer på væsentlige spidsbelastninger hen over året. Her hører det dog med til billedet, at der oprettes ekstra natherbergspladser om vinteren, og at der hvert år udmeldes en pulje til nødherbergspladser, som ikke indgår i opgørelserne.

Den gennemsnitlige belægningsprocent for 2020 i de fem regioner varierer. Region Syddanmark har den laveste belægningsprocent på 76 pct. De øvrige fire regioner har en gennemsnitlig belægningsprocent mellem 87 og 91 pct., hvor Region Nordjylland har den højeste belægningsprocent på 91 pct., jf. Figur 28.

Figur 28: Beregnet belægningsprocent på § 110-boformer efter region, 2020

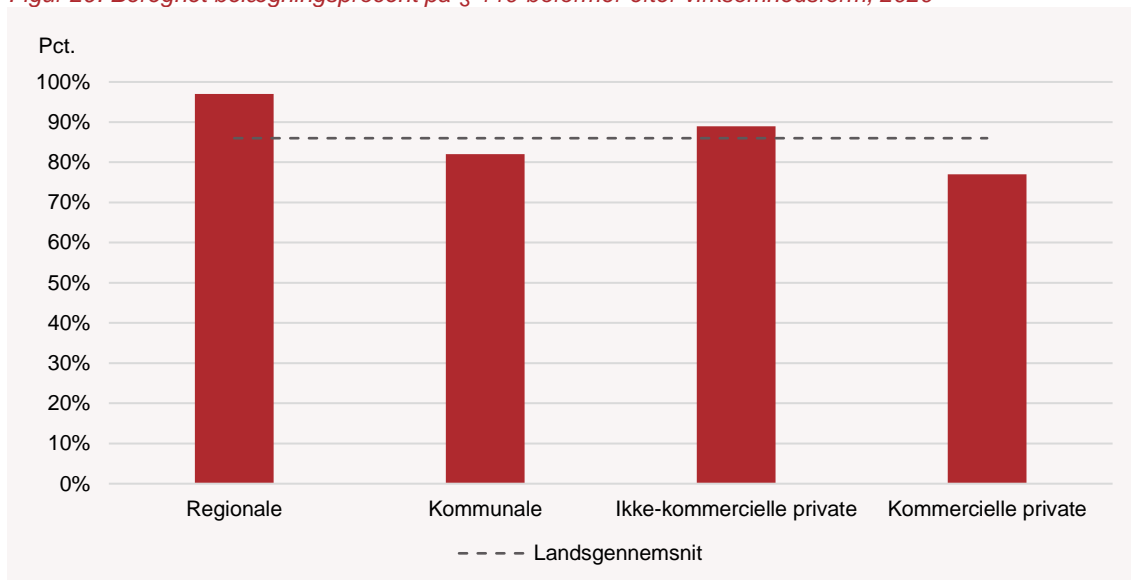


Anm.: Antal helårspersoner er opgjort som det samlede antal overnatninger i året divideret med 365 dage. Antal pladser er opgjort som et gennemsnit over antal pladser pr. 31. december 2019, 30. juni 2020 og 31. december 2020. Se forbehold i Boks 5.2.

Kilde: Social-, Bolig- og Ældreministeriets beregninger på Danmarks Statistiks registerdata og data fra Tilbudsportalen.

Ligesom der er variation mellem regionerne, ses der også variation i den gennemsnitlige belægningsprocent mellem virksomhedsformer. Variationen mellem virksomhedsformer ligger mellem 77 og 97 pct. De kommercielle private tilbud har den laveste belægningsprocent i 2020, mens den højeste belægningsprocent ses blandt de regionale tilbud, jf. Figur 29.

Figur 29: Beregnet belægningsprocent på § 110-boformer efter virksomhedsform, 2020



Anm.: Antal helårspersoner er opgjort som det samlede antal overnatninger i året divideret med 365 dage. Antal pladser er opgjort som et gennemsnit over antal pladser pr. 31. december 2019, 30. juni 2020 og 31. december 2020. På Tilbudsportalen er et tilbuds virksomhedsform bestemt på baggrund af CVR-registret. Kategoriseringen af virksomhedsform er som følger: Kommunale og regionale omfatter hhv. kommunale og regionale tilbud. Ikke-kommercielle private omfatter andelsselskab (-forening) med begrænset ansvar, andelsselskab (-forening), erhvervsdrivende fond, fonde og andre selvejende institutioner, forening, frivillig forening, statslig administrativ enhed og øvrige virksomhedsformer. Kommercielle private tilbud omfatter A/S, ApS, I/S, IVS, Enkeltmandsvirksomhed, personligt ejet mindre virksomhed, selskab med begrænset ansvar og andelsselskab (-forening) med begrænset ansvar. Se i øvrigt anmærkning til Tabel 1 og opmærksomhedspunkter i Boks 5.1.

Kilde: Social-, Bolig- og Ældreministeriets beregninger på Danmarks Statistiks registerdata og data fra Tilbudsportalen.

Boks 5.3

Beregning af belægningsgrad og opmærksomhedspunkter

Belægningsprocenten er beregnet ved at koble data om godkendte pladser fra Tilbudsportalen med statistikken om personer med ophold på boformer efter § 110. Ved at sammenholde antallet af godkendte pladser med antallet af helårspersoner, kan der beregnes et skøn for belægningsprocenten. Antallet af helårspersoner er opgjort som det samlede antal overnatninger i året divideret med 365 dage.

Belægningsprocenten er forbundet med usikkerhed, og bør derfor fortolkes med en vis varsomhed. Det skyldes blandt andet, at der kan være tilfælde, hvor tilbuddene reelt har haft færre eller flere pladser, end de er godkendt til på Tilbudsportalen. Danmarks Statistik har bl.a. oplyst, at der er to tilbud, som i en periode ikke har modtaget borgere, fordi der har været vandskade eller renovering. Et andet tilbud har under covid-19-nedlukningen i 2020 fået oprettet ekstra nødpladser, som dermed ikke fremgår som godkendte pladser af Tilbudsportalen, mens et tredje tilbud har været anvendt som coronahotel for socialt udsatte, hvormed der i den periode ikke har været borgere indskrevet efter § 110. Det er muligt, at der er flere af lignende situationer, som Danmarks Statistik ikke er bekendte med.

Derudover kan tilbuddene have fleksible pladser, som potentielt kan anvendes til både § 110 og andre tilbudstyper. Antallet af pladser, der anvendes til § 110, kan derfor variere fra oplysningerne på Tilbudsportalen for de fleksible pladser.

Særligt i forhold til 2019

Omfatter udelukkende tilbud, som var godkendt på Tilbudsportalen d. 31. december 2019, og som kan genfindes i herbergsstatistikken. Antal pladser er opgjort pr. 31. december 2019. Antallet af pladser kan have varieret i året, hvilket det ikke er muligt at tage højde for i opgørelsen. Social-, Bolig og Ældreministeriet er ikke bekendt med, om der er fejkilder eller særlige omstændigheder, der har gjort sig gældende på nogle af tilbuddene. Det har derfor heller ikke været muligt at korrigere for eventuelle fejl i opgørelsen.

Særligt for 2020

Antal pladser er opgjort som et gennemsnit over antal pladser pr. 31. december 2019, 30. juni 2020 og 31. december 2020. To tilbud med afdelinger i forskellige regioner indgår hverken i antallet af pladser eller antal helårspersoner, da det ikke er muligt at opgøre aktiviteten på afdelingsniveau. To tilbud har godkendte pladser på Tilbudsportalen i 2020, men har først modtaget borgere i 2021, og indgår derfor heller ikke. To tilbud har godkendte pladser på Tilbudsportalen i 2020, men har meddelt til Danmarks Statistik, at de ikke reelt har pladser til § 110, hvormed de heller ikke indgår, hverken i opgørelsen af antal pladser eller antal helårspersoner. To tilbud har pladser til natvarmestue eller natcafé. Disse pladser indgår ikke.

Særligt for 2021

Antal pladser er opgjort som et gennemsnit over antal pladser pr. 31. december 2020, 30. juni 2021 og 31. december 2021. Et tilbud har godkendte pladser på Tilbudsportalen i 2021, men har først modtaget borgere i 2022, og indgår derfor ikke. Et tilbud har godkendte pladser på Tilbudsportalen i 2021, men har meddelt til Danmarks Statistik, at de ikke reelt har pladser til § 110, hvormed de heller ikke indgår, hverken i opgørelsen af antal pladser eller antal helårspersoner. To tilbud har pladser til natvarmestue eller natcafé. Disse pladser indgår ikke. Boformerne er i 2021 blevet bedt om at angive ved indberetningen, om de indberettede ophold er efterforsorg, ophold på natcafé eller ophold efter servicelovens § 110. Personer med ophold i form af efterforsorg og på natcafé er frasorteret i 2021.

Tilbud til særlige målgrupper

På Tilbudsportalen skal tilbuddene angive en målgruppebeskrivelse, som uddyber, hvilke borgere tilbuddet modtager. Beskrivelsen er obligatorisk for tilbuddene at udfylde. Når socialtilsynet godkender tilbuddene, godkender de blandt andet målgruppebeskrivelsen. Der er imidlertid ikke retningslinjer for, hvad målgruppebeskrivelsen skal indeholde, hvorfor dette afsnit skal tolkes med nogen varsomhed.

Der er til brug for analysen manuelt indhentet data om afdelinger til særlige delmålgrupper ved en gennemgang af § 110-boformernes målgruppebeskrivelse på Tilbudsportalen. Det omfatter:

- Borgere med aktivt misbrug
- Særlige tilbud til unge i hjemløshed
- Kvinder med behov for skærmede pladser
- Borgere med ledsagende børn
- Veteraner
- Borgere med husdyr

Samlet set indikerer gennemgangen af målgruppebeskrivelserne, at det er muligt for borgere med et aktivt misbrug at finde et egnet tilbud i alle dele af landet, men det kan ikke afvises på det foreliggende datagrundlag, at nogle af de allermest udsatte borgere i hjemløshed med et aktivt og omfattende misbrug, som kan have svært ved at finde en egnet plads. Når det gælder unge, kan det på det foreliggende datagrundlag heller ikke afvises, at unge i hjemløshed nogle steder i landet har vanskeligt ved at finde et egnet tilbud. Ligeledes kan det på det foreliggende datagrundlag ikke afvises, at der uden for hovedstadsområdet er en risiko for mangel på pladser til kvinder, som har et særligt behov for at blive skærmet fra mænd. Der vurderes ud fra gennemgangen af målgruppebeskrivelserne ikke at være mangel på pladser til veteraner. Ligeledes vurderes det, at det i alle dele af landet er muligt for borgere i hjemløshed med hund eller andre husdyr at finde en egnet plads.

Resultaterne skal tages med det forbehold, at der i dag ikke findes data om borgere, der bliver afvist på § 110-boformerne, hvorfor det billede, som tegner sig på baggrund af de manuelt indhentede data om afdelinger til særlige delmålgrupper, er vanskeligt at underbygge og nuancere ud fra andre datakilder. Hvis billedet skal underbygges og nuanceres yderligere, vil det først og fremmest kræve, at der etableres en landsdækkende henvendelsesstatistik, som gør det muligt løbende at undersøge, om der er borgere i særlige delmålgrupper, herunder i særlige dele af landet, som bliver afvist på grund af mangel på egnede pladser eller lokale tilbud. Ligeledes vil en henvendelsesstatistik gøre det muligt at drage mere håndfaste konklusioner om, hvorvidt delmålgrupper som unge og kvinder med behov for skærmede pladser samt borgere med ledsagende børn har adgang til egnede tilbud.

Borgere med aktivt misbrug

Selvom boformerne generelt modtager borgere med misbrugsproblematikker, er det afgørende for at dække behovet for akut hjælp til mennesker i hjemløshed, at der også i de forskellige regioner findes afdelinger, som accepterer borgere med et aktivt (og omfattende) misbrug. Det kan især gælde borgere med misbrugsproblematikker, som ikke aktuelt modtager behandling for misbruget, enten i kommunen eller i den sociale stofmisbrugsbehandling i regionen. Modsat kan det for nogle mennesker i hjemløshed med misbrugsproblematikker også være afgørende, at der findes rusfrie boformer, for at mindske deres risiko for tilbagefald, hvis de gennem behandling er blevet stoffri eller har opnået et reduceret eller stabiliseret stofbrug eller brug af alkohol.

Det har for omkring halvdelen af afdelingerne været muligt at finde oplysninger om, hvorvidt brugeren må have et aktivt misbrug, eller om boformen er rusfri. Gennemgangen viser, at hver tiende afdeling oplyser, at brugeren må have et aktivt misbrug under opholdet på boformen. Der er ikke noget krav om, at boformen skal oplyse om dette, så det må formodes, at der er tale om

mindst hver tiende afdeling. De afdelinger, der oplyser, at brugeren må have et aktivt misbrug, fordeler sig nogenlunde ligeligt mellem regionerne. Det er primært de kommunale og ikke-kommercielle private afdelinger, som tillader, at brugeren har et aktivt misbrug.

Samlet set indikerer gennemgangen af målgruppebeskrivelserne på Tilbudsportalen altså, at det er muligt for borgere med et aktivt misbrug at finde et egnet tilbud i alle dele af landet. Men det kan ikke afvises på det foreliggende datagrundlag, at nogle af de allermest udsatte borgere i hjemløshed med et aktivt og omfattende misbrug kan have vanskeligt ved at finde en egnet plads i dag.

Særlige tilbud til unge i hjemløshed

Det fremgår af botilbudsvejledningen, at unge under 24 år ikke bør opholde sig på § 110-boformer, dog med undtagelse af de boformer, som er målrettet unge. Da i størrelsesordenen 25 pct. af borgere i hjemløshed er unge (18-29 år), er det imidlertid vigtigt, at der er en bred geografisk dækning til unge. På Tilbudsportalen fremgår det, hvilke aldersgrupper tilbuddene er godkendt til at kunne modtage. De fleste tilbud er godkendt til at kunne modtage borgere på tværs af alle aldersgrupper, en der er også nogle tilbud, som kun henvender sig til unge i hjemløshed. En gennemgang af, hvilken aldersgruppe de enkelte afdelinger henvender sig til og afdelingernes egne beskrivelser af målgruppen på Tilbudsportalen, viser, at der findes en række afdelinger (omkring 15 pct.), som særligt henvender sig til unge op til 30 år.

Størstedelen af afdelingerne, som henvender sig særligt til unge er placeret i Region Hovedstaden. De øvrige afdelinger, der særligt henvender sig til unge, er primært beliggende i Region Midtjylland og Region Syddanmark. Gennemgangen indikerer således, at der kan være en vis risiko for mangel på særlige pladser til unge i Region Sjælland og Region Nordjylland. Det er i øvrigt i overvejende grad de ikke-kommercielle private tilbud, der har afdelinger, som henvender sig særligt til unge i hjemløshed

Kvinder med behov for skærmede pladser

Der kan blandt kvinder i hjemløshed være en gruppe, der har brug for en plads, hvor de er skærmet mod mænd, for eksempel som følge af traumatiserende oplevelser med vold og overgreb begået mod dem af mænd. Her viser gennemgangen af Tilbudsportalen, at langt de fleste skærmede pladser til kvinder findes i Region Hovedstaden. Derudover ligger der enkelte afdelinger med skærmede pladser til kvinder i Region Syddanmark og Region Nordjylland. Dette indikerer, at der kan være en risiko for, at kvinder i hjemløshed med særligt behov for at blive skærmet mod mænd i dag, i nogle dele af landet, kan have vanskeligt ved at finde et egnet tilbud.

Borgere med ledsagende børn

Tilbud efter § 110 er målrettet voksne med sociale problemer og boligproblematikker, og de henvender sig dermed generelt ikke til personer under 18 år. Børn bør som udgangspunkt ikke opholde sig på § 110-boformer grundet det belastede miljø, som ofte eksisterer på § 110-boformerne qua målgruppens ofte mange sociale problemer. Der er dog tilfælde, hvor børn kan medtages. Der er omkring 20 afdelinger, fordelt på alle fem regioner, som giver mulighed for et § 110-ophold med børn. Størstedelen af disse afdelinger er mandecentre, som er et tilbud til mænd uden bolig eller mulighed for at opholde sig i eget hjem i forbindelse med skilsmisse, parbrud eller vold i hjemmet. Enkelte afdelinger henvender sig udelukkende til kvinder og deres eventuelt ledsagende børn. Disse afdelinger er typisk også godkendt til ophold efter § 109 (kvindekrisecentre).

Veteraner

Der findes tre §110-afdelinger, der henvender sig særligt til veteraner. Af disse er to beliggende på Fyn og én i Nordjylland. Der findes også enkelte andre afdelinger til delmålgruppen, men her er der ikke tale om særskilte tilbud til veteraner. Hvis der ses samlet på de særskilte tilbud til veteraner samt andre afdelinger til delmålgruppe, findes der afdelinger til veteraner i tre ud af fem regioner. Der var i alt registreret 105 veteraner i den seneste kortlægning af hjemløshed.

Borgere med husdyr

Tilbudsportalen giver ikke mulighed for at se, hvilke afdelinger der tillader husdyr, men enkelte afdelinger har skrevet i beskrivelsen af målgruppen, at husdyr er tilladt under opholdet. De Hjemløses Landsorganisation har på deres hjemmeside en liste over § 110-boformer, hvoraf det fremgår, om husdyr er tilladt.⁶ Af listen fremgår det, at omkring en sjettedel af afdelingerne giver mulighed for at have husdyr i form af hund. Der findes afdelinger i alle fem regioner, som giver tilladelse til at have husdyr med under opholdet. Tilbudsbilledet peger således umiddelbart på, at det i alle dele af landet er muligt for borgere i hjemløshed med hund eller andre husdyr at finde en egnet plads.

⁶ <http://sandudvalg.dk/side/boformer-hjeml%C3%B8se>

6 Kompetencer blandt medarbejdere på § 110-boformerne

Dette kapitel ser nærmere på kompetencerne blandt medarbejdere på § 110-boformer samt socialtilsynets kvalitetsvurdering af kompetencer, herunder for at vurdere, om datagrundlaget giver mulighed for at drage konklusioner om, hvorvidt tilbuddene har de rette kompetencer til at imødekomme den brede målgruppes behov.

Hovedpointerne i kapitlet er:

- Kompetencerne blandt medarbejdere på § 110-boformerne kan blandt andet belyses ved at se på medarbejdernes uddannelsesniveau. Her er det knap halvdelen, der har en videregående uddannelse, 27 pct. har en erhvervsfaglig uddannelse, og 24 pct. har grundskole eller gymnasial uddannelse mv. som højeste fuldførte uddannelse. Uddannelsesniveaulet ligger omtrent på niveau med medarbejdere på andre sociale botilbud.
- Social- og sundhedsområdet er det mest udbredte uddannelsesområde blandt medarbejdere på § 110-boformer, idet omkring halvdelen af medarbejderne har en uddannelse inden for social- og sundhedsområdet, fx som socialpædagog. Her er det også nogenlunde samme billede som på andre sociale botilbud.
- Datagrundlaget giver ikke mulighed for at foretage en nærmere og detaljeret vurdering af kompetencesammensætningen på tværs af og på de enkelte tilbud. Dels kan medarbejdere have uformelle efteruddannelser og supplerende kurser mv., som ikke indgår. Dels kan medarbejdere uden en erhvervskompetencegivende uddannelse have realkompetencer og relevant praksiserfaring.
- Socialtilsynets kvalitetsvurderinger af sociale tilbud kan give et supplerende perspektiv på medarbejdernes kompetencer. Socialtilsynets kvalitetsvurdering omfatter blandt andet en vurdering af, om der er de rette kompetencer på tilbuddene til at løfte deres opgaver. På en skala fra 1 til 5 ligger den gennemsnitlige temascoring for temaet "kompetencer" på 4,6 for § 110-boformerne samlet set ifølge en analyse fra 2021. Dette er nogenlunde samme billede som for andre sociale tilbud. Kvalitetsvurderingerne kan imidlertid ikke give et fuldt og dækkende billede af, om det enkelte tilbud har de rette kompetencer til at imødekomme den brede målgruppes behov.

Som analysen viser, har gruppen af borgere, der opholder sig på § 110-boformer, som helhed et meget komplekst udfordringsbillede og en stor problemtyngde med både svag arbejdsmarkedstilknytning, psykiske vanskeligheder, misbrug mv. Et særligt opmærksomhedspunkt er også, at borgere, der tager ophold på § 110-boformer, i mange tilfælde ikke vil være udredte ved optagelsen på § 110-boformen. Samtidig kan borgernes ophold spænde fra ophold af få dage varighed til meget lange ophold. Dette er et vilkår, som vil have indflydelse på den enkelte § 110-boforms sammensætning af medarbejdere og kompetencer i forhold til at kunne rumme borgernes forskelligheder, kompleksiteten i deres problemstillinger og løfte kerneopgaven.

Bredden i målgruppen og de forskellige behov, borgere i hjemløshed kan have, stiller krav til boformernes rummelighed og fleksibilitet. Både i forhold til sammensætningen i ydelserne med mulighed for individuelt tilpassede indsatser, og den faglighed, der skal være tilstede på boformen for at kunne varetage boformens kerneopgave, som er at yde omsorg, aktiverende støtte og efterfølgende hjælp med henblik på at understøtte, at borgerne under opholdet kan blive udredt af myndigheden i den ansvarlige handlekomme samt afklaret til at kunne komme i egnede boligløsninger med den rette støtte efter opholdet.

Den konkrete sammensætning af medarbejdere og fagligheder på § 110-boformer beror på en ledelsesmæssig vurdering af, hvorvidt boformens samlede medarbejdergruppe kan imødekomme de behov, som målgruppen af borgere i hjemløshed har under hensyn til den opgave, som boformerne skal løse.

Der kan være forskel på, hvilke fagligheder der er repræsenteret på boformerne, men ifølge Ankestyrelsens undersøgelse *Indsatsen overfor hjemløse borgere under ophold i boformer* er der blandt boformerne konsensus om, at der er behov for flere fagligheder omkring borgerne, hvis boformerne skal kunne levere den helhedsorienterede indsats, som målgruppen har behov for (Ankestyrelsen, 2018a). En særlig faglig egenskab, som boformerne fremhæver, blandt medarbejderne er, at de kan agere som såkaldte brobyggere til eksempelvis kommunen og social- og sundhedsvæsenet (Ankestyrelsen, 2018a).

Kompetencerne blandt medarbejdere på § 110-boformerne kan blandt andet belyses ved at se på medarbejdernes uddannelsesniveau. Det er på baggrund af data fra Tilbudsportalen og Danmarks Statistiks register over beskæftigelse for lønmodtagere muligt at belyse uddannelse blandt medarbejdere på § 110-boformer. I analysen indgår alle lønmodtagere på tilbuddene på Tilbudsportalen, både det borgerrettede personale og fx service- og administrationspersonale. Der indgår ikke personale i form af selvstændige, frivillige og personale, der varetager opgaver for tilbuddet via eksterne virksomheder, fx vikarer eller service- og administrationspersonale fra eksterne virksomheder.⁷

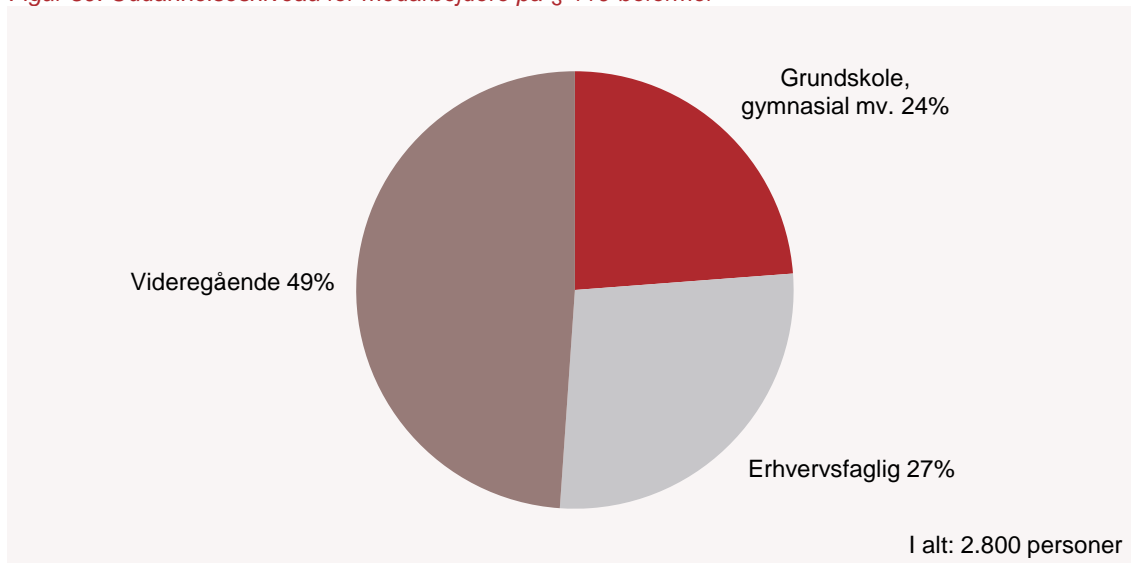
Det samlede billede er, at uddannelsesniveaet blandt medarbejdere på § 110-boform ligger omtrent på niveau med andre sociale botilbud. Socialtilsynets kvalitetsvurderinger peger ligeledes på, at § 110-boformer ligger på gennemsnitligt niveau i forhold til kompetenceniveau på sociale botilbud til andre udsatte og sårbare grupper.

Blandt medarbejdere på § 110-boformer har knap halvdelen en videregående uddannelse, 27 pct. af medarbejderne har en erhvervsfaglig uddannelse, og omkring 24 pct. har grundskole eller gymnasial uddannelse mv. som højeste fuldførte uddannelse, jf.

⁷ Læs mere om opgørelsesmetode i analysen *Uddannelse blandt medarbejdere på døgntilbud og anbringelsessteder, Social-, Bolig- og Ældreministeriet (2021)*.

Figur 30.

Figur 30: Uddannelsesniveau for medarbejdere på § 110-boformer

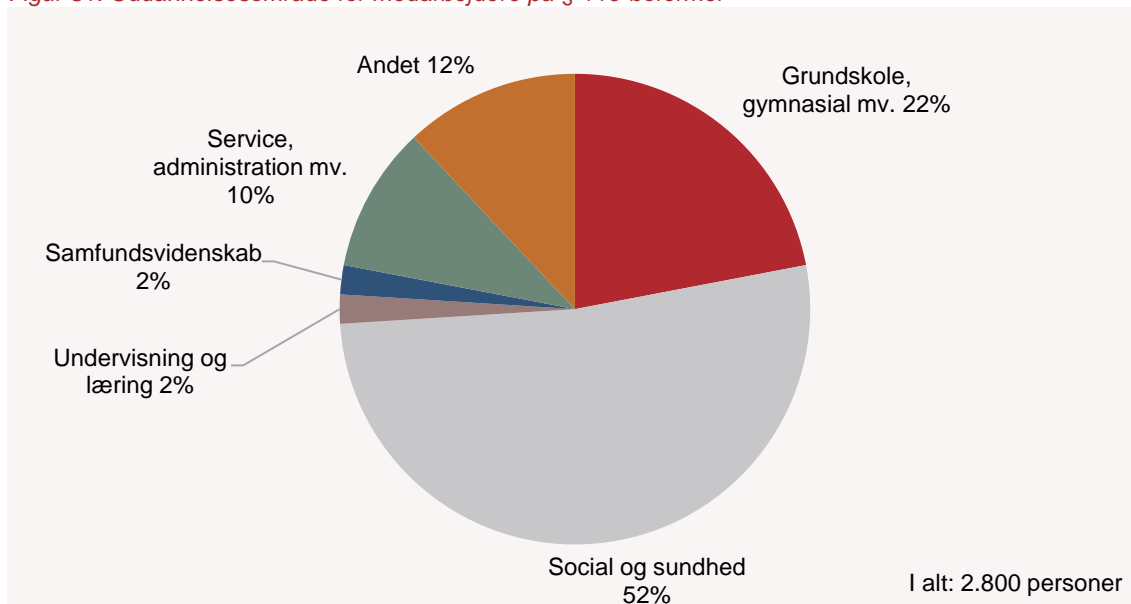


Anm.: Højeste fuldførte uddannelse blandt medarbejdere på tilbud godkendt efter servicelovens § 110-boform ultimo 2019. Grupperet på baggrund af Danmarks Statistiks DISCED-15 hovedområdeklassifikation niveau 1. Kategorien "Grundskole, gymnasial mv." omfatter grundskole, gymnasiale uddannelse, adgangsgivende uddannelsesforløb samt uoplyst uddannelsesniveau. Det er 0,5 pct. af analysepopulationen, der har uoplyst uddannelsesniveau. "Videregående" omfatter lange videregående uddannelser samt ph.d. og forskeruddannelser, mellemlang videregående, bacheloruddannelser og korte videregående uddannelser. Antal i alt, angiver antal medarbejdere som indgår i analysepopulationen. Antal er afrundet til nærmeste 100. Se i øvrigt Bilag 1 - Uddannelsesgruppering og Velfærdspolitisk Analyse nr. 34 for nærmere beskrivelse af datagrundlag og opmærksomhedspunkter.

Kilde: Uddannelse blandt medarbejdere på døgntilbud og anbringelsessteder (Social- og Ældreministeriet, 2021b).

På tværs af uddannelsesniveau er social- og sundhedsområdet det mest udbredte uddannelsesområde blandt medarbejdere på §110-tilbud. Således har omkring halvdelen af medarbejderne en uddannelse inden for social- og sundhedsområdet, jf. Figur 31.

Figur 31: Uddannelsesområde for medarbejdere på § 110-boformer

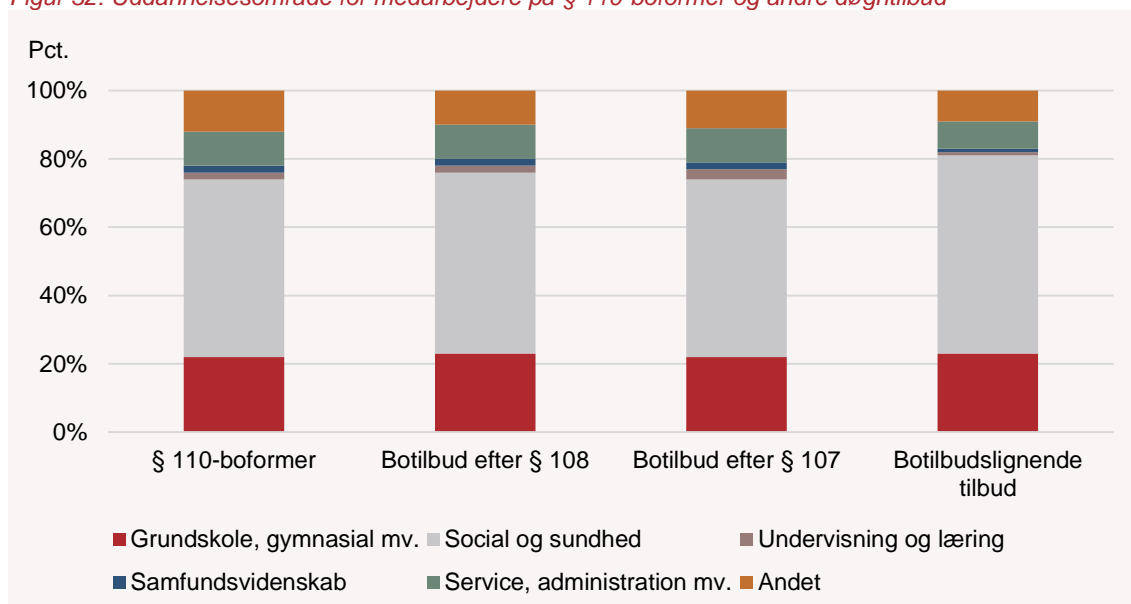


Anm.: Højeste fuldførte uddannelse blandt medarbejdere på tilbud godkendt efter servicelovens § 110 ultimo 2019. Grupperet på baggrund af Danmarks Statistiks DISCED-15 fagområdeklassifikation niveau 1. Se i øvrigt anmærkningen til figur 28 og Bilag 1 - Uddannelsesgruppering.

Kilde: Uddannelse blandt medarbejdere på døgntilbud og anbringelsessteder (Social- og Ældreministeriet, 2021b).

Ligesom for §110-tilbud er social- og sundhedsområdet det mest udbredte uddannelsesområde blandt medarbejdere på andre døgntilbud. Mere end halvdelen af medarbejderne på botilbud og botilbudslignende tilbud har en uddannelse inden for social- og sundhedsområdet, jf. Figur 32.

Figur 32: Uddannelsesområde for medarbejdere på § 110-boformer og andre døgntilbud



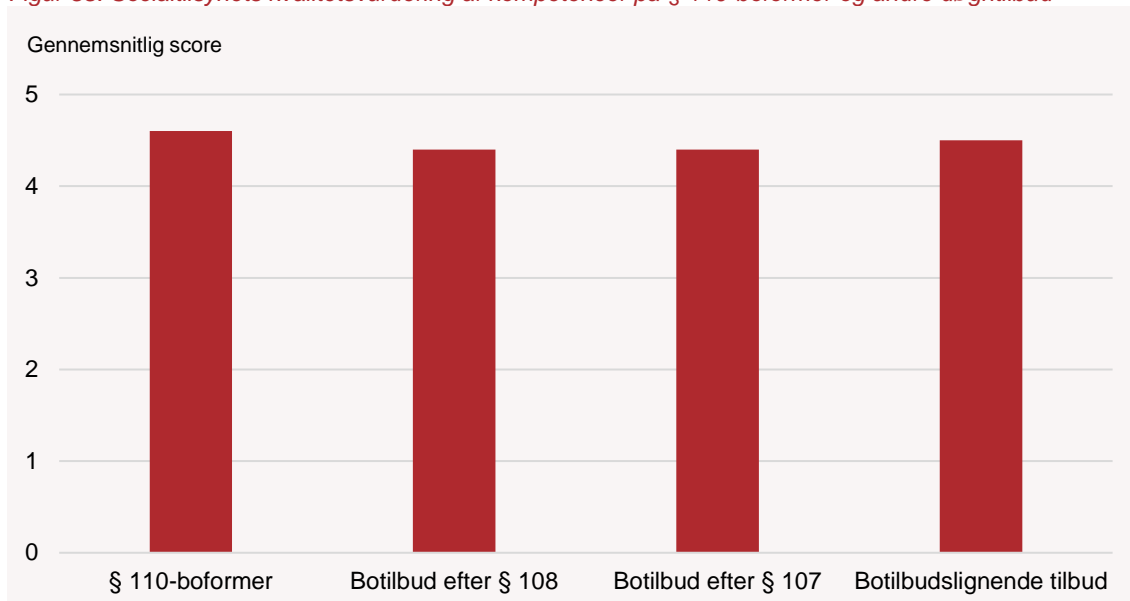
Anm.: Højeste fuldførte uddannelse blandt medarbejdere på tilbud godkendt efter servicelovens § 110 og botilbud, §§107 og 108, eller botilbudslignende tilbud ultimo 2019. Grupperet på baggrund af Danmarks Statistiks DISCED-15 fagområdeklassifikation niveau 1. Se i øvrigt anmærkningen til figur 28 og Bilag 1.

Kilde: Uddannelse blandt medarbejdere på døgntilbud og anbringelsessteder (Social- og Ældreministeriet, 2021b).

Socialtilsynets kvalitetsvurderinger af sociale tilbud kan give et supplerende perspektiv på medarbejdernes kompetencer. Kvaliteten på sociale tilbud, som er omfattet af § 4 i lov om socialtilsyn, herunder også § 110-boformer, sikres af socialtilsynet i forbindelse med godkendelse af og driftsorienteret tilsyn med de sociale tilbud. Socialtilsynets vurdering af tilbuddenes kvalitet sker på baggrund af dialog med det enkelte tilbud og ud fra kvalitetsmodellen (Socialtilsynsloven, LBK nr. 171 af 28/01/2022), som skal sikre en ensartet tilgang til kvalitetsvurderingen på tværs af de fem socialtilsyn. Kvalitetsvurderingen sker ud fra en samlet faglig vurdering under hensyntagen til tilbuddets karakter og målgruppe.

Socialtilsynet vurderer tilbuddenes kvalitet inden for otte forskellige temaer, hvoraf vurderingen af syv af temaerne sker ud fra kvalitetsmodellen. Ét af temaerne vedrører kompetencer blandt medarbejdere på tilbuddet i forhold til faglige, relationelle og personlige kompetencer, der er nødvendige for arbejdet med tilbuddets målgruppe, metoder og borgerens behov. Den gennemsnitlige kvalitetsscore for § 110-boformerne ligger på en skala fra 1 til 5 på 4,6, mens den gennemsnitlige score for de øvrige botilbud ligger mellem 4,4 og 4,5, jf. Figur 33.

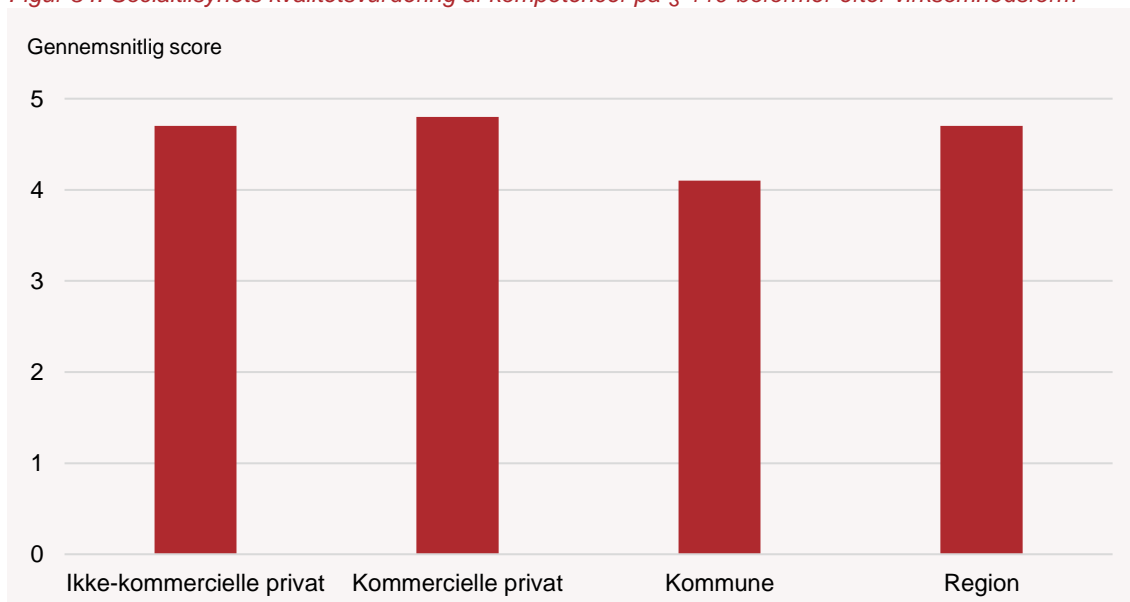
Figur 33: Socialtilsynets kvalitetsvurdering af kompetencer på § 110-boformer og andre døgntilbud



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige temascor for tilbud efter tilbudstype. Temaerne bedømmes efter følgende skala: I meget høj grad opfyldt (5) I høj grad opfyldt (4) I middel grad opfyldt (3) I lav grad opfyldt (2) I meget lav grad opfyldt (1). Se i øvrigt Velfærdspolitisk Analyse nr. 37 for beskrivelse af datagrundlag og opmærksomhedspunkter.
Kilde: Kvalitetsvurdering af sociale tilbud (Social- og Ældreministeriet, 2021a).

Variationen i kvalitetsvurderingen af kompetencer er ret begrænset på tværs af virksomhedsformer. Den gennemsnitlige kvalitetsvurderingen blandt de kommunalt ejede § 110-boformer er 4,1, mens den gennemsnitlige vurdering blandt de øvrige virksomhedsformer ligger på 4,7 og 4,8, jf. Figur 34.

Figur 34: Socialtilsynets kvalitetsvurdering af kompetencer på § 110-boformer efter virksomhedsform



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige temascor for tilbud efter tilbudstype. Temaerne bedømmes efter følgende skala: I meget høj grad opfyldt (5) I høj grad opfyldt (4) I middel grad opfyldt (3) I lav grad opfyldt (2) I meget lav grad opfyldt (1). Se i øvrigt Velfærdspolitisk Analyse nr. 37 for beskrivelse af datagrundlag og opmærksomhedspunkter.
Kilde: Social-, Bolig- og Ældreministeriets beregninger på data fra Tilbudsportalen og socialtilsynene (2023).

Det skal bemærkes, at der er tale om meget få regionale § 110-boformer, jf. Figur 22 i afsnittet om antal afdelinger og pladser på § 110-boformer.

Kvalitetsvurderingerne kan dog ikke give et fuldt og dækkende billede af, om det enkelte tilbud har de rette kompetencer til at imødekomme den bredden i målgruppens behov, herunder danne grundlag for håndfaste konklusioner om generelle kvalitetsforskelle mellem de forskellige virksomhedsformer.

Boks 6.1

Kvalitetsmodel for socialtilsynet

I forbindelse med socialtilsynets godkendelse af og driftsorienterede tilsyn med sociale tilbud omfattet af lov om socialtilsyn § 4, stk. 1, nr. 2-4, skal socialtilsynet vurdere, om tilbuddet har den fornødne generelle kvalitet og opfylder betingelserne for godkendelse, jf. lov om socialtilsyn, §§ 5 og 7, stk. 1. Socialtilsynet skal anvende kvalitetsmodellen til at vurdere tilbuddets kvalitet, jf. lov om socialtilsyn § 6, stk. 2 og bekendtgørelse af socialtilsyn § 14.

Kvalitetsmodellen er en generisk ramme, som skal strukturere og systematisere socialtilsynets samlede generelle kvalitetsvurdering af de tilbud, som er omfattet af lov om socialtilsyn. Socialtilsynet benytter kvalitetsmodellen som et arbejdsredskab i den faglige vurdering af kvaliteten og i dialogen med tilbuddet om at fastholde og udvikle kvaliteten fremadrettet.

Lov om socialtilsyn § 6, stk. 2, fastlægger otte temaer, som tilbuddenes kvalitet skal vurderes ud fra:

1. Uddannelse og beskæftigelse
2. Selvstændighed og relationer
3. Målgrupper, metoder og resultater
4. Sundhed og trivsel
5. Organisation og ledelse
6. Kompetencer
7. Økonomi
8. Fysiske rammer

Temaet økonomi (nr. 7) vurderes særskilt og er ikke indeholdt i kvalitetsmodellen.

Kvalitetsmodellen omfatter en række kvalitetskriterier og -indikatorer inden for temaerne 1-6 og 8. Da der imidlertid kan være stor forskel på de enkelte tilbudstyper, gælder enkelte indikatorer alene specifikke typer af tilbud. Ved det driftsorienterede tilsyn med sociale tilbud bedømmes indikatorerne efter følgende skala: I meget høj grad opfyldt (5), i høj grad opfyldt (4), i middel grad opfyldt (3), i lav grad opfyldt (2), i meget lav grad opfyldt (1), jf. bilag 1 i bekendtgørelse om socialtilsyn.

På baggrund af scorerne på indikatorniveau beregnes scoren på kriterieniveau som et samlet gennemsnit af indikatorerne under hvert kriterie. Scoren for hvert af de syv temaer, de såkaldte temascorer, beregnes derefter som et gennemsnit af scorerne for kriterierne under hvert tema. Temascoren er dermed et vægtet gennemsnit af indikatorscorerne under temaet.

Kriterierne og indikatorerne under hvert tema angiver forhold, som socialtilsynet skal vurdere kvaliteten i tilbuddet ud fra. Socialtilsynet kan derudover inddrage andre forhold i kvalitetsvurderingen, som vurderes at være relevante for kvaliteten inden for det enkelte tema. Disse andre forhold er ikke afspejlet i scorerne, men indgår i socialtilsynets skriftlige vurdering af tilbuddets kvalitet inden for hvert tema.

Temascorerne afspejler således alene de forhold, som indikatorerne omhandler, og scorerne alene er ikke altid direkte udtryk for god eller dårlig kvalitet. For eksempel kan et tilbud, der har mange ældre borgere i pensionsalderen, få en lav score i forhold til, om borgerne er i beskæftigelse (indikator 1.b). Socialtilsynet kan dog, trods den lave score, godt vurdere, at kvaliteten af tilbuddets indsats er god, hvis der er andre relevante forhold, der kan begrunde dette.

7 Takster og udbyttebetaling

Ydelser og tilbud på det sociale område finansieres som hovedregel ved takstbetaling. Taksterne er generelt vejledende og er dermed ikke udtryk for den pris, som kommunen skal betale til leverandøren. Prisen følger derimod af den konkrete aftale mellem kommunen og leverandøren. Det gælder dog ikke for kvindekrisecentre efter § 109 i serviceloven og boformer efter § 110 i serviceloven, hvor taksterne er bindende og altså udgør den pris, kommunen skal betale.

Hovedpointerne i kapitlet er:

- Den gennemsnitlige takst pr. døgn på en § 110-boform, på tværs af alle § 110-tilbud, er omkring 1.700 kr. og har ligget stabilt mellem 2020 og 2022.
- Der ses imidlertid variation i taksterne, herunder inden for de forskellige virksomhedsformer. Der er således tilbud, som har meget lave takster eller meget høje takster, når de sammenlignes med øvrige § 110-tilbud inden for samme virksomhedsform. Selv hvis der ses bort fra de 10 pct. laveste og 10 pct. højeste takster, så spænder opholdstaksterne på tværs af alle § 110-tilbud mellem ca. 750 kr. og 2.500 kr. pr. døgn.
- Den højeste takst blandt de kommunale tilbud er omkring 6.000 kr., mens den laveste takst er omkring 300 kr. pr. døgn. Det samme billede tegner sig blandt ikke-kommercielle private tilbud, hvor den højeste takst er omkring 3.000 kr., mens den laveste takst er omkring 200 kr.
- De kommercielle private tilbud har mulighed for at udbetale udbytte. Størstedelen af de kommercielle private tilbud har dog ikke udbetalt eller foreslået udbetaling af udbytte, når det ses på perioden fra 2019 til 2021, men der er en stigende tendens i andelen, der udbetaler udbytte. Udbyttebetalingen er således steget fra 1,1 mio. kr. i 2019 til 4,8 mio. i 2021. Stigningen i udbyttebetalingen skal ses i sammenhæng med, at andelen af de private kommercielle tilbud, der udbetaler udbytte, og som har et offentliggjort regnskab, er steget fra 20 pct. til 32 pct.

Det bemærkes i denne sammenhæng, at det som led i analysearbejdet er vurderet, at de umiddelbart tilgængelige oplysninger fra Tilbudsportalen mv. ikke giver et tilstrækkeligt datagrundlag til at belyse sammenhæng mellem takster, indholdet i taksterne, kvaliteten og kompetencerne på tilbuddene nærmere, men vil kræve en større selvstændig undersøgelse. Det samme gælder for sammenhæng mellem takster og problemtyngde hos borgerne.

Sammensætning af takster

Ydelser og tilbud på det sociale område finansieres som hovedregel ved takstbetaling. Taksterne er generelt vejledende og er dermed ikke udtryk for den pris, som den ansvarlige kommune skal betale til leverandøren. Prisen følger derimod af den konkrete aftale mellem kommune og leverandøren. Det gælder dog ikke for kvindekrisecentre efter § 109 i serviceloven og boformer efter § 110 i serviceloven, hvor taksterne er bindende og altså udgør den pris, som kommunen skal betale. Som sikkerhed er der krav om, at taksterne for kvindekrisecentre og § 110-boformer skal være revisionspåtegnet. Taksterne godkendes ikke af socialtilsynene.

Reglerne om fastsættelse af takster for ydelser og tilbud efter serviceloven er ens for private, kommunale og regionale driftsherrer, uanset om den pågældende ydelse eller det pågældende tilbud alene leveres til en kommunal driftsherres egne borgere. Der er dog enkelte forskelle i takstberegningen, fx som følge af de forskellige driftsherretypers budgetrammer.

Det er driftsherren, der fastsætter takster for de enkelte ydelser, som driftsherren leverer, ud fra en beregning af de samlede langsigtede gennemsnitsindtægter og -omkostninger ved driften af tilbuddet. Ved beregningen af taksten anvendes en belægningsprocent, som fastsættes på baggrund af den forventede aktivitet i tilbuddet, jf. Bekendtgørelse om finansiering af visse ydelser og tilbud efter lov om social service samt betaling for unges ophold i Kriminalforsorgens institutter (Bekendtgørelse nr. 2431 af 14/12/2021). For tilbud efter §§ 109 og 110 kan det være relevant at fastsætte flere generelle takstniveauer for en ydelse eller en ydelsespakke, når taksten for de enkelte niveauer afspejler forskelligt indhold (kvalitet) eller omfang (kvantitet) af ydelsen eller ydelserne. Driftsherren må gerne sælge sine ydelser som ydelsespakker. Taksten for ydelsespakken skal i den forbindelse beregnes på baggrund af taksten for de enkelte ydelser. Brug af ydelsespakker kan være relevant i forbindelse med ophold i boformer, hvor borgeren udover selve opholdet kan have behov for både socialpædagogisk støtte, genoptræning og personlig pleje. Det er et krav, at det fortsat er muligt at identificere prisen for pakkens delelementer. Det er derfor også et krav efter bekendtgørelsen, at det tydeligt fremgår af beskrivelsen af ydelsespakken, hvilke ydelser der indgår i pakken. I overensstemmelse med det grundlæggende princip om, at taksterne er vejledende, skal det være muligt at fravælge delelementer i en pakke i aftalen mellem kommunen og driftsherren om ydelser eller tilbud til den enkelte borger. Her kan en problemstilling være, at kvindekrisecentre og §110-boformer kan have et økonomisk incitament til at yde en øget indsats for borgeren og dermed fastsætte en højere takst, da kommunen som betalende myndighed ikke har mulighed for at forhandle prisen, fx på baggrund af kommunens vurdering af borgerens støttebehov. Det kan også ses i sammenhæng med selvmøderprincippet, der gør, at konkurrence mellem boformerne ikke vil trække i retning af lavere priser. Tværtimod kan serviceniveau blive en konkurrenceparameter mellem boformerne, der kan have et økonomisk incitament til at hæve serviceniveauet for at tiltrække brugere, uagtet omkostningen forbundet hermed.

Det gør sig i øvrigt gældende, at der i beregningsgrundlaget for takster for tilbud efter §§ 109 eller 110 indgår omkostninger ved ophold for danske statsborgere, hvis den tidligere opholdskommune ikke kan findes, samt omkostninger ved ophold for udenlandske statsborgere, hvis der ikke kan findes en dansk hjemkommune. Det skal dog bemærkes, at det er et krav for at have ophold på et tilbud efter §§ 109 eller 110, at personen har lovligt ophold i Danmark.

Udvikling og variation i takster

Analysen af takster til § 110-ophold er baseret på de takster, som boformerne har oplyst på Tilbudsportalen. Tilbuddene har mulighed for at oplyse flere takster, såfremt de har flere forskellige indsats. For hver indsats kan tilbuddet oplyse flere takstniveauer. Analysen beror på en manuel gennemgang af § 110-boformernes indberetning af takster, hvor flere takster er lagt sammen eller frasorteret. Efterforsorg og natvarmestuer er frasorteret. For de boformer, som har oplyst en separat takst for henholdsvis ophold og kost og logi, er disse takster lagt sammen til én samlet takst.⁸

Den gennemsnitlige takst for § 110-ophold har ligget stabilt mellem 2020 og 2022. Samlet set er den gennemsnitlige takst pr. døgn på en § 110-boform, på tværs af alle § 110-boformer, omkring 1.700 kr. pr. døgn pr. 31. december 2022, jf. Tabel 3.

Tabel 3: Gennemsnitlig opholdstakst for § 110-ophold, 2020-2022, kr.

	2020	2021	2022
Gennemsnitlig opholdstakst til § 110 pr. døgn	1.625	1.625	1.673

Anm.: PL-2022. Gennemsnitlig opholdstakst for ophold på § 110-boformer pr. 31.12.2020, 31.12.2021 og 31.12.2022. Takster for efterforsorg er frasorteret, ligesom takster til natvarmestuer er frasorteret. Nogle afdelinger oplyser, at kost

⁸ Kost og vask er ikke en selvstændig takst, men kan opgives selvstændigt, for at det fremgår, at det er brugerbetaling og dermed ikke indgår i taksten.

og logi er inkluderet i taksten, mens andre afdelinger oplyser en opholdstakst og en takst for kost og logi. I disse tilfælde, er opholdstakst og kost/logi-takst summeret til én samlet takst for ophold.

Kilde: Egne beregninger på data fra Tilbudsportalen.

Der ses imidlertid variation i taksterne. Hvis der ses bort fra de 10 pct. laveste og 10 pct. højeste takster, spænder opholdstaksterne på tværs af alle § 110-tilbud mellem ca. 750 kr. og 2.500 kr., jf. Tabel 4.

Tabel 4: Takster pr. døgn for § 110-ophold, 2020-2022, kr.

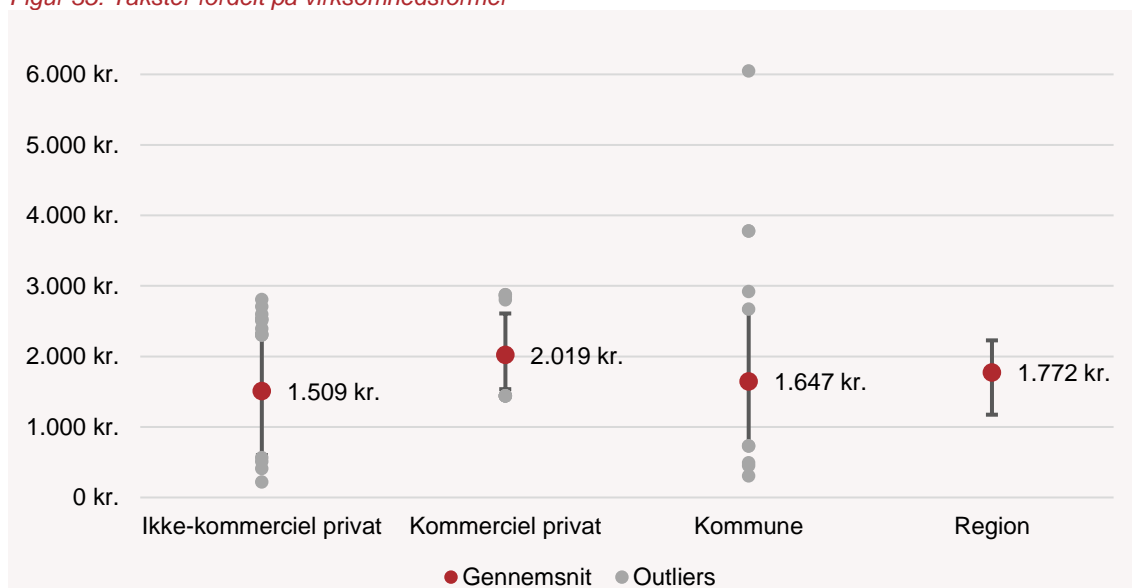
	2020	2021	2022
10 pct.-fraktilen	658	764	745
90 pct.-fraktilen	2.592	2.550	2.521
Median	1.667	1.677	1.667
Minimum	-	-	217
Maksimum	5.606	6.529	6.049

Anm.: PL-2022. Gennemsnitlig opholdstakst for ophold på § 110-boformer pr. 31.12.2020, 31.12.2021 og 31.12.2022. Takster for efterforsorg er frasorteret, ligesom takster til natvarmestuer er frasorteret. Nogle afdelinger oplyser, at kost og logi er inkluderet i taksten, mens andre afdelinger oplyser en opholdstakst og en takst for kost og logi. I disse tilfælde, er opholdstakst og kost/logi-takst summeret til én samlet takst for ophold. Der er ikke angivet minimum for 2020 og 2021, da der kan være udfordringer med kvaliteten af datagrundlaget.

Kilde: Egne beregninger på data fra Tilbudsportalen.

Der er også variation i taksterne mellem virksomhedsformer. Kommercielle private tilbud har den højeste gennemsnitlige takst på omkring 2.000 kr. pr. døgn, mens ikke-kommercielle private tilbud har den laveste takst på ca. 1.500 kr. pr. døgn, jf. Figur 35.

Figur 35: Takster fordelt på virksomhedsformer



Anm.: Gennemsnitlig opholdstakst for ophold på § 110-boformer pr. 31.12.2020, 31.12.2021 og 31.12.2022. Opgørelsen er baseret på opholdstaksten til § 110-ophold. Takster for efterforsorg er frasorteret, ligesom takster til natvarmestuer er frasorteret. Nogle afdelinger oplyser, at kost og logi er inkluderet i taksten, mens andre afdelinger oplyser en opholdstakst og en takst for kost og logi. I disse tilfælde, er opholdstakst og kost- og logitakst summeret til én samlet takst for ophold.

Kilde: Egne beregninger på data fra Tilbudsportalen.

Variationen i taksterne kan blandt andet afspejle variation i målgrupper, ejendomsudgifter, varmeudgifter, personaleudgifter osv. varierer. To tilbud modtager statslig støtte, hvilket for dem bevirke, at de kan sætte en lavere taks end øvrige tilbud.⁹

Der er fastsat fælles regler for takstfastsættelsen på tværs af kommunale, regionale og private tilbud, jf. Bekendtgørelse om finansiering af visse ydelser og tilbud efter lov om social service samt betaling for unges ophold i Kriminalforsorgens institutioner (Bekendtgørelse nr. 2431 af 14/12/2021). Og tilbuddene skal på Tilbudssportalen beskrive, hvad taksten indeholder. Indholdet af beskrivelserne varierer imidlertid, og beskrivelsernes form og karakter betyder, at analysens resultater skal tolkes med varsomhed. Det er således vurderingen, at de observerede variationer i taksterne i nogen grad vil kunne henhøre til variation i tilbuddenes praksis, når de oplyser takster på Tilbudsportalen.

Udbetaling af udbytte på kommercielle private tilbud

De kommercielle private virksomheder, der ejer et § 110-tilbud, har mulighed for at udbetale udbytte til virksomhedens ejerkreds. Indtil 1. juli 2022 har tilbuddene kun været forpligtet til at oplyse overskud, men ikke om der er udbetalt udbytte til ejerkredsen. Det er dog stadig muligt at belyse ved manuelt opslag i CVR-registret, om der er udbetalt eller foreslået udbetalt udbytte for virksomheder, der ejer de sociale tilbud, hvis virksomhedens regnskaber er offentlig tilgængelige.

Der er i denne analyse set på de § 110-boformer, der var godkendt af socialtilsynet på opgørelsestidspunkterne 31. december 2019, 31. december 2020 og 31. december 2021, og derfor med mulighed for at finde regnskaber for regnskabsåret 2021 og forudgående år. Her foreligger samlet 46 regnskaber for de kommercielle private virksomheder, der ejer et § 110-tilbud i perioden 2019 til 2021.¹⁰

Det samlede billede er, at størstedelen af de kommercielle private tilbud ikke har udbetalt eller foreslået udbetaling af udbytte i perioden fra 2019 til 2021. En gennemgang af regnskaberne viser, at den samlede udbyttebetaling er steget fra 1,1 mio. kr. i 2019 til 4,8 mio. i 2021.

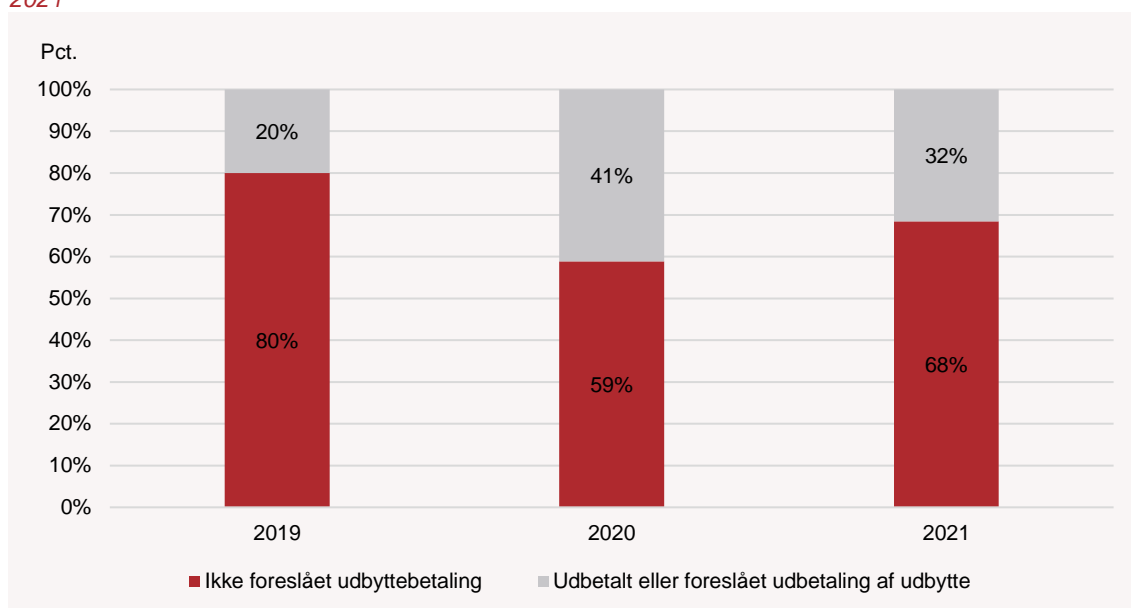
Stigningen i udbyttebetalingen falder sammen med, at andelen af de private kommercielle tilbud, der udbetaler udbytte, og som har et offentliggjort regnskab, er steget fra 20 pct. til 32 pct., jf.

Figur 36.

⁹ Kofoed skole og Møltrup optagelseshjem

¹⁰ To tilbud, som er godkendt som § 110-tilbud pr. 31. december, er ejet af samme virksomhed. Regnskabet for denne virksomhed indgår kun én gang i opgørelser for 2021. For ét tilbud har det ikke været muligt at fremsøge regnskab for ét tilbud.

Figur 36: Andelen af godkendte § 110-tilbud, som har udbetalt eller foreslået udbetaling af udbytte, 2019-2021



Anm.: Andelen af kommercielle private virksomheder, der ejer § 110-boformer, og som har udbetalt eller foreslået at udbetale udbytte. Oplysninger om virksomhedernes udbetaling af udbytte er hentet fra virksomhedernes regnskaber ved manuelt opslag på CVR.dk. Det er som udgangspunkt kun aktieselskaber, anpartsselskaber og iværksætterselskaber, der skal offentliggøre årsrapporter, og derfor kun tilbud ejet af de tre typer af virksomhedsformer, der indgår i opgørelserne.

Kilde: Egne beregninger på data fra Tilbudsportalen og årsregnskaber fra CVR.dk.

Det er på baggrund af analysens resultater ikke muligt at drage konklusioner om, hvorvidt private tilbud i dag udbetaler et uforholdsmæssigt stort udbytte. Men det vurderes, at udviklingen i selskabsformer og udbyttebetalingerne på § 110-området med fordel kan følges fremadrettet, jf. også aftalen om styrkelse af socialtilsynet fra 2021, der netop indebærer, at udviklingen i ejerformer for sociale tilbud og udbyttebetaling fra kommercielle private tilbud følges fremover. Med aftalen har socialtilsynet ligeledes fået et styrket opdrag i deres økonomiske tilsyn og har fået bedre muligheder for at gribe ind over for uforsvarlig brug af offentlige midler.

8 Udgifter til området

Kommunerne har siden kommunalreformen i 2007 haft det fulde finansierings- og forsyningsansvar på det sociale område. Derfor kan udgifterne til sociale indsatser, herunder § 110-boformer, opgøres på baggrund af de kommunale regnskaber.

De samlede offentlige udgifter til § 110-området har været stigende over en årrække. Fra 2018 til 2021 er de samlede offentlige udgifter til § 110-botilbud steget fra knap 1 mia. kr. til næsten 1,3 mia. kr., svarende til en stigning på 30 pct., jf.

Tabel 5: Samlede offentlige udgifter til § 110-området, 2018-2021.

Tabel 5: Samlede offentlige udgifter til § 110-området, 2018-2021

	2018	2019	2020	2021	Pct.-ændring
Samlede offentlige udgifter til § 110	1 mia. kr.	1,1 mia. kr.	1,2 mia. kr.	1,3 mia. kr.	30 pct.

Anm.: 2022-pl. De samlede offentlige udgifter er opgjort som de samlede nettodriftsudgifter til § 110-boformerne. Kommunerne afholder halvdelen af disse udgifter, mens staten afholder den resterende halvdel gennem refusion.

Kilde: Kommunernes regnskaber.

De stigende offentlige udgifter til § 110-området skal blandt andet ses i sammenhæng med, at antallet af overnatninger er steget markant. Der er imidlertid også indikationer på, at stigningen er trukket af stigende enhedsudgifter, jf. ovenfor.

Enhedsudgifterne udtrykker, hvad det i gennemsnit på landsplan koster at have en borger indskrevet på en § 110-boform i et år, og her har der været en betydeligt stigning over perioden 2017-2021. I 2017 var enhedsudgiften lidt under 500.000 kr., mens den i 2021 var steget til over 535.000 kr., svarende til en stigning på 8 pct., jf. Tabel 6.

Tabel 6: Enhedsudgifter til § 110-området, 2017-2021

	2017	2018	2019	2020	2021	Pct. ændring
Enhedsudgifter til § 110	497.638 kr.	465.574 kr.	486.545 kr.	511.072 kr.	536.325 kr.	8 pct.

Anm.: 2022-pl. De samlede offentlige udgifter er opgjort som de samlede nettodriftsudgifter til § 110-boformerne. Enhedsudgifterne er beregnet ved at sammenholde antallet af helårspersoner på § 110-boformerne med de samlede nettodriftsudgifter.

Kilde: Egne beregninger på registerdata fra Danmarks Statistik og kommunernes regnskaber.

9 Styring af området

Boformerne efter servicelovens § 110 adskiller sig fra den øvrige hjælp og støtte, der ydes efter servicelovens voksenbestemmelser, herunder øvrige botilbud, da der er tale om botilbud, der er omfattet af et selvmøderprincip. Således er selvmøderprincippet centralt i relation til borgerens optagelse på boformer efter § 110 og betyder, at en borger frit kan søge om optagelse på en hvilken som helst § 110-boform uden en forudgående kommunal visitation, samt at det alene er boformens leder, der ud fra en vurdering af, om borgeren opfylder kriterierne for et ophold, træffer afgørelse om optagelse.

Selvmøderprincippet sikrer, at mennesker i hjemløshed akut kan få hjælp og tag over hovedet, mens deres årsager til hjemløshed og behov for støtte udredes, men selvmøderprincippet rummer samtidig elementer, der skaber udfordringer i mødet med kommunernes myndighedsansvar for borgeren. Kommunerne har det endelige ansvar for borgeren, herunder at iværksætte de rette indsatser. Kommunerne har samtidig finansieringsansvaret, men kommunerne har på nuværende tidspunkt ikke indflydelse på kapaciteten af, optagelsen i eller udskrivning fra boformerne. Med de lovmæssige ændringer på hjemløshedsområdet som følger af vedtagelsen af L 64 bliver det dog muligt for kommunerne at udskrive borgere, såfremt der foreligger en handleplan for borgeren, en anvisning til egen bolig, hvor borgeren har underskrevet lejekontrakten, og der foreligger visitation til hjælp og støtte i egen bolig eller visitation til et botilbud.

Udfordringer ved den eksisterende styringsmodel

Frem til kommunalreformen i 2007 kunne en § 110-boform udelukkende oprettes af enten staten, et amt eller en kommune, og der var krav om driftsoverenskomst med en af disse parter, hvis det var en selvejende organisation, som stod for driften. I de senere år er der sket en markant stigning i antallet af § 110-boformer, som bliver etableret af private personer og organisationer uden en driftsoverenskomst.

Når en kommune ikke selv er driftsherre eller har en driftsoverenskomst med en § 110-boform, mister kommunen indflydelse på de faglige og økonomiske rammer for § 110-boformens opgaveløsning. Det vil sige, at en privat eller organisationsejet § 110-boform uden en kommunal driftsaftale i udgangspunktet selv bestemmer, hvilke indsatser inden for lovgivnings rammer der ydes under opholdet, samt normering, antal pladser, takst for opholdet mv., så længe boformen lever op til gældende lovgivning vedrørende § 110 og kan godkendes af socialtilsynet.

Hensigten med midlertidigt ophold på § 110-boformer er, at borgere, der tager ophold, kommer væk fra gaden og får omsorg og støtte med henblik på at blive udredt og visiteret til rette tilbud, fx bolig med støtte eller et andet botilbud. Men når kommunerne ikke har indflydelse på kapaciteten af, optagelsen i samt udskrivning fra boformerne, kan det medføre udfordringer. Det kan for eksempel gøre det svært for kommunerne at have et indblik i, hvad borgeren får af indsatser som led i opholdet og dermed kan kommunerne også have vanskeligt ved at vurdere borgerens eventuelle behov for andre indsatser under ophold og efter opholdet.

Litteraturliste

- Ahlmark, N., Sørensen, I., Davidsen, M., & Ekholm, O. (2017). *SUSY 2017 - Sundhedsprofil for socialt udsatte i Danmark og udvikling siden 2002*. Statens Institut for Folkesundhed, SDU.
- Ankestyrelsen. (2018a). *Ankestyrelsens undersøgelse af indsatser over for hjemløse borgere under ophold i boformer*. Ankestyrelsen.
- Ankestyrelsen. (2018b). *Indsatsen over for hjemløse borgere under ophold i boformer*. Ankestyrelsen.
- Ankestyrelsen. (2021). *Kommunernes arbejde med at sikre boliger til borgere i hjemløshed*. Ankestyrelsen.
- Bolig- og Indenrigsministeriet. (2022a). *Flere billige boliger - Afrapportering af arbejdsgruppen vedrørende billige almene boliger*. Bolig- og Indenrigsministeriet.
- Bolig og Indenrigsministeriet. (2022b). *Boligsocial kommunal anvisning - Potentialet for afskaffelsen af langvarig hjemløshed*. Bolig- og Indenrigsministeriet.
- Indenrigs- og Boligministeriet. (2021). *Flere billige almene boliger - Afrapportering fra arbejdsgruppen vedrørende billige almene boliger*. Indenrigs- og Boligministeriet.
- Indenrigs- og Boligministeriet. (2022). *Boligsocial kommunal anvisning - potentialet for afskaffelse af langvarig hjemløshed*. Indenrigs- og Boligministeriet.
- Rambøll og VIVE. (2020). *Udbredelse af Housing First - Muligheder og barrierer i implementering af Housing First på hjemløhedsområdet i Danmark*. Rambøll og VIVE.
- Social- og Ældreministeriet. (2021a). *Kvalitetsvurdering af sociale tilbud*. Social- og Ældreministeriet.
- Social- og Ældreministeriet. (2021b). *Uddannelse blandt medarbejdere på døgntilbud og anbringelsessteder*. Social- og Ældreministeriet.
- Social-, Bolig- og Ældreministeriet. (2021c). *Vejledning om botilbud m.v. til voksne. Vejledning om botilbud m.v. til voksne*. Social-, Bolig- og Ældreministeriet. Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2021/9031>
- Socialstyrelsen. (2019a). *Faglige anbefalinger til § 110-boformernes samarbejde med kommunernes myndighedsområde*. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2019b). *Faglige anbefalinger til god praksis på § 110-boformer*. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2020). *Faglige anbefalinger til § 110-boformernes socialfaglige indsats*. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2022). *Housing First-tilgangen - Manual til hjemløshedsområdet*. Socialstyrelsen.
- Socialtilsynsloven, LBK nr. 171 af 28/01/2022. (28. 01 2022). *Bekendtgørelse af lov om socialtilsyn*.
- VIVE. (2013). *Hjemløse borgers sygdom og brug af sundhedsydelser*. VIVE.
- VIVE. (2019). *Hjemløshed i Danmark 2019 - National kortlægning*. VIVE.

VIVE. (2022). *Hjemløshed i Danmark 2022 - National kortlægning*. VIVE.

Bilag

Bilag 1 - Uddannelsesgruppering

Uddannelsesgruppering

Gruppering af uddannelsesniveau ift. Danmarks Statistiks DISCED-15 hovedområdeklassifikation

Grundskole, gymnasial mv.	Grundskole, gymnasial mv. Grundskole (10) Gymnasiale uddannelse (20) Adgangsgivende uddannelsesforløb (35) Uoplyst
Erhvervsfaglig	Erhvervsfaglige uddannelse (30)
Videregående	Korte videregående uddannelser, KVVU (40) Mellemlange videregående uddannelser, MVU (50) Bacheloruddannelse, BACH (60) Lange videregående uddannelse, LVU (70) Ph.d. og forskeruddannelser (80)

Uddannelsesgruppering, fortsat

Gruppering af uddannelsesområde ift. Danmarks Statistiks DISCED-15 fagområdeklassifikation

Grundskole, gymnasial mv.	Grundskole (10) Gymnasiale uddannelse (12) Uoplyst
Social og sundhed	Social og sundhed (65) Syge- og sundhedspleje (6525) Sundhed, terapi og rehabilitering (6545), herunder ergo- og fysioterapi (654515) Handicap- og ældrepleje (6560), herunder social- og sundhedshjælper og social- og sundhedsassistent Pædagogisk arbejde med børn og unge (6565), herunder social- og specialpædagogik og socialpædagoguddannelser Social rådgivning og vejledning mv. (6570) Social og sundhed, uden nærmere angivelse (6510) Tandpleje og tandbehandling (6515) Lægevidenskab (6520) Sundhedsteknik- og hjælpemidler (6535) Hospitalslaboratorieteknik (6540) Farmakonom- og apoteksuddannelser (6550) Sundhed, tværfaglige uddannelse (6555)
Undervisning og læring	Undervisning og læring (20)
Samfundsvidenskab	Samfundsvidenskab (35), herunder psykologi (3530)
Service, administration mv.	Erhvervsøkonomi, administration og jura (40) Service (70)
Andet	Humanistisk (25) Audio-visuel teknik og medieproduktion (27) Kunstnerisk (30) Naturvidenskab (45) Informations- og kommunikationsteknologi, IKT (50) Teknik, teknologi og industriel produktion (55) Mekanik, jern og metal (57) Bygge- og anlægsteknik (58) Jordbrug, skovbrug og fiskeri (60) Forsvar, politi og sikkerhed (75) Transport (80) Studiefag uoplyst (98)



Socialstyrelsen

Social- og Boligstyrelsen

Edisonsvej 1

5000 Odense C

Tlf.: 72 42 37 00

www.sbst.dk

august 2024