

Forslag til hjemløser reformen folder ikke det fulde potentiale ud

Sammenfatning

I 2020 udarbejdede Kraka rapporten *"Sådan stopper vi hjemløshed – det næste store skridt"*, hvori der fremgik anbefalinger til at bekæmpe langvarig hjemløshed. I rapporten beregnes det samfundsøkonomiske potentiale ved en reform, der omlægger hjemløseindsatsen i Danmark. Rapporten kom med anbefalinger, der i vidt omfang fjerner langtidshjemløshed, halverer det samlede antal dage, personer befinder sig i hjemløshed og sparer de offentlige kasser for op mod 2 mia. kr. årligt, afhængig af behovet for målrettet støtte. Rapporten viste, at hvis Danmark skal stoppe hjemløshed, er det essentielt, at der introduceres en centralt styret national Housing First-strategi, som kan implementeres i hele landet samt at skabe billige boliger¹.

Kraka rapporten blev brugt som en del af grundlaget for hjemløse aftalen i 2021. Et bredt flertal indgik aftalen *"Fonden for blandede byer – flere billige boliger og en vej ud af hjemløshed"* d. 26. november 2021.² Som en del af aftalen indføres et krav om, at kommunerne skal udarbejde handleplaner for herbergbrugere, kommunerne får mulighed for at udskrive herbergbrugere ved anvisning af en bolig, og refusionsordningen omlægges. Aftalepartierne bag forslaget er desuden blevet enige om en boligpakke, som skal fremme antallet af billige boliger gennem forskellige tiltag. Aftalen danner grundlaget for udkast til *"Forslag til lov om social service (Omlægning af indsatsen mod hjemløshed)"*. Formålet med aftalen er at markant reducere hjemløshed og at gøre op med langtidshjemløshed. Der er elementer i reformen og det nuværende udkast til lovforslag som endnu ikke er vedtaget, og som derfor skal behandles og vedtages af et nyt folketing.

På baggrund af analyser af dele af lovudkastet vurderer Kraka Advisory, at forslaget folder en stor del af potentialet på hjemløseområdet ud, grundlæggende er hensigtsmæssigt og bringer effektive incitamenter i spil. Udkastet kommer dog ikke helt i mål. Kraka Advisory finder således, at reformforslaget vil have følgende u hensigtsmæssige konsekvenser:

1. Kravet om at være indskrevet på herberg for at få refusion betyder, at mange i målgruppen ikke vil få tilbudt Housing First.
2. Manglende incitamenter til at hjælpe borgere fra andre kommuner står i vejen for at hjælpe alle herbergbrugere.

Kraka rapporten viste, at betalingskommunens, dvs. den kommune, hvor den hjemløse senest har haft adresse, økonomiske incitament til at tilbyde en Housing First indsats og evt. bygge en ny bolig til en hjemløs borger er betydeligt lavere, hvis den hjemløse slet ikke anvender herberger. Den foreslåede reform er kun målrettet herbergbrugere, og løser altså

¹ Herudover skal herbergsektoren gentænkes, og der skal investeres i samarbejdsrelationer og løbende videnssamling. Man har i Danmark ikke tidligere prøvet at implementere en centralt styret national HF-strategi, som det fx er tilfældet i Finland.

² Aftalen er indgået mellem Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Kristendemokraterne.

ikke denne udfordring. Rapporten viste herudover, at der typisk er en nettogevinst for betalingskommunen, hvis personer ramt af hjemløshed flytter til en anden kommune. Det understreger, at det er nødvendigt med en centralt styret national Housing First indsats, hvilket der netop ikke lægges op til i reformforslaget.

Uddybning af uhensigtsmæssigheder i reformen

Punkt 1: Manglende refusion for støtte til borgere, der ikke er indskrevet på herberg, betyder, at mange i målgruppen ikke vil få tilbudt Housing First indsats

I reformen forudsættes det, at kommunen kun kan få refusion for bostøtte eller botilbud efter § 107, hvis visitationen er sket, mens borgeren har opholdt sig på et herberg. Det kan potentielt have følgende konsekvenser for hjemløse, som ikke tager ophold på et herberg:

(1) Kommunerne vil i langt mindre omfang tilbyde Housing First indsatser, hvis tilbuddet ikke ligger i umiddelbar forlængelse af et herbergophold. Reformen er kun målrettet herbergbrugere, og der er derfor i reformen ikke økonomisk incitament til at tilbyde Housing First indsats til fx gadesovere, sofasovere mv. Det betyder potentielt, at mange tusind hjemløse ikke vil blive tilbudt Housing First indsats, selv om det potentielt kunne hjælpe dem ud af langvarig hjemløshed.

(2) Kommunerne vil sende borgere, som er på kanten af hjemløshed, forbi et herberg, inden de visiteres til bostøtte eller botilbud efter § 107, da kommunen derved vil blive berettiget til refusion. Vi skønner, at der årligt vil være ca. 2.300 borgere, som er i risiko for at blive tilskyndet et unødigt herbergophold.³

Punkt 2: Kommunerne mangler incitament til at give Housing First indsats til borgere fra andre kommuner

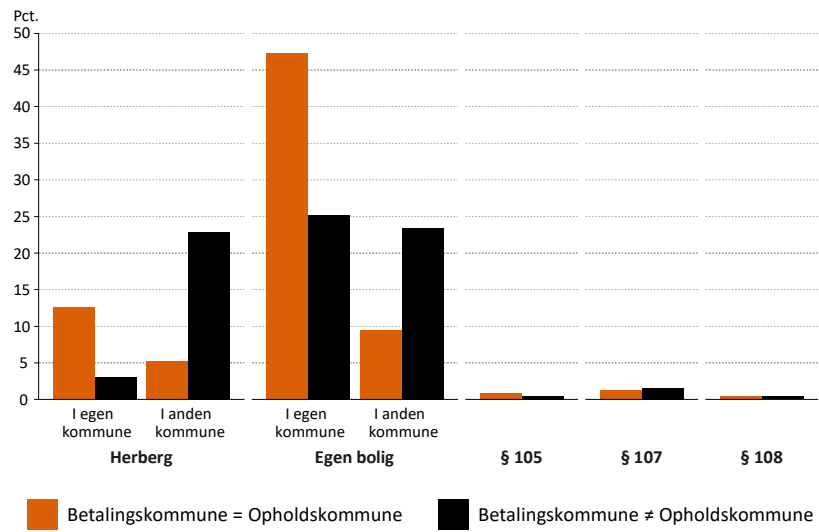
Ca. halvdelen af herbergbrugerne tager ophold på herberg uden for deres betalingskommune. Opholdskommunen mangler incitament til at hjælpe borgere fra andre kommuner, da det kan blive dyrt at hjælpe den hjemløse i egen bolig, fordi opholdskommunen risikerer at overtage betalingsforpligtelsen. Samtidig er der udfordringer for betalingskommunen, da der er en andel af herbergbrugerne, som tager ophold på herberg uden for betalingskommunen, og som ikke ønsker eller er i stand til at flytte tilbage.

Vi anslår, at ca. 25. pct. af herbergbrugerne på ophold uden for betalingskommunen ikke ønsker eller er i stand til at flytte tilbage.⁴ For personer med et ophold på herberg af minimum 30 dage i en anden kommune, er det kun ca. 25 pct. der kommer i egen bolig i betalingskommunen. For borgere med herbergophold i betalingskommunen er det ca. 47 pct., der kommer i egen bolig, jf. figur 1. Der er altså markant forskel på hvor mange herbergbrugere betalingskommunen hjælper i egen bolig, afhængig af om de er bosat i betalingskommunen eller i en anden kommune.

³ Skønnet er baseret på opstartede bostøtte- og botilbudsforløb, hvor borgeren har opholdt sig på herberg mere end seks måneder forud for tilbuddet. Vi antager derved, at der går en grænse ved seks måneder, som indikerer, om den tilbudte bostøtte ligger i umiddelbar forlængelse af det oprindelige herbergophold. Vi antager derved også, at kommunen kan få en del af borgerne i denne gruppe forbi et herberg. For borgere, der har opholdt sig på herberg mindre end seks måneder før tilbuddet om indsats, antager vi, at indsatsen vil finde sted i umiddelbar forlængelse af herbergopholdet og derfor være genstand for refusion.

⁴ Skønnet er baseret på interviews med 17 herbergforstandere. Grunde til ikke at ønske at flytte tilbage til betalingskommunen kan fx være at den hjemløse er bange for at ende i et bestemt miljø, eller ikke har noget netværk i betalingskommunen.

Figur 1 Boligsituationen tre måneder efter endt herbergophold



Anm.: Boligsituationen er opgjort tre måneder efter udflytning fra et herberg med et ophold af mindst 30 dages varighed. Der fordeles på boligsituationen hvor herberget ligger i eller uden for borgerens betalingskommune.

Kilde: Danmarks statistik registerdata og egne beregninger.