



Orientering

Orientering til Socialudvalget om Rigsrevisionens beretning om statens refusion for ophold på herberger

Rigsrevisionen har offentliggjort sin beretning om statens refusion for ophold på herberger d. 21. oktober 2024 (bilag 1 og 2). Rigsrevisionens har bl.a. undersøgt, om Social- og Boligministeriet har sikret, at staten udbetaler korrekt refusion for udgifter til borgere ophold på herberger til kommunerne.

Ifølge Rigsrevisionen har Social- og Boligministeriet ikke i tilstrækkelig grad understøttet kommunerne i deres fortolkning af reglerne, selvom ministeriet selv har vurderet, at reglerne på området er vanskelige at fortolke. Konsekvensen heraf har været, at alle de kommuner, som indgår i undersøgelsen, herunder Københavns Kommune, havde fejl i taksterne. Det har medført, at staten har dækket udgifter, som egentlig er kommunale.

Ifølge beretningen er flere kommuner i tvivl om, hvordan reglerne for refusion skal fortolkes. Det betyder, at nogle kommuner har indregnet udgifter, som andre kommuner ikke har indregnet i deres takster. Det ses af beretningen, at flere kommuner har indregnet de samme udgiftstyper, som Københavns Kommune tidligere har gjort og fået kritik for.

Rigsrevisionen anbefaler, at Social- og Boligministeriet bør afklare og understøtte kommunerne i deres fortolkning af reglerne og bør opstille tydeligere krav til, hvad der skal ligge til grund for påtegning af taksterne. Social- og boligministeren har tilkendegivet, at reglerne om refusion er svære at arbejde med i praksis, og at kommunerne har manglet vejledning fra ministeriet.

Socialudvalget modtog en fortrolig orientering i fredagsmailen d. 27. september 2024 om Rigsrevisionens kommende beretning vedr. statens refusion for ophold på herberger. Forvaltningen har løbende og vil fortsat kvalitetssikre, hvad der indgår i taksterne for herberger.

Socialforvaltningen uddyber Rigsrevisionens beretning, herunder emner, hvor Københavns Kommune er nævnt, ved det næstkommende udvalgsmøde.

24-10-2024

Sagsnummer I F2
2024 - 21330

Dokumentnummer i F2
6515476

Sagsnummer i eDoc
2024-0374218



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Oktober 2024
– 1/2024

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorerne
bemærkninger

Statens refusion for ophold på herberger

1/2024

Beretning om

statens refusion for ophold på herberger

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

København 2024

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Social- og boligministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i februar 2025.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2024, som afgives i februar 2026.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala	
Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

ISSN: 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-847-4

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om statens refusion for ophold på herberger

Der findes flere typer af herberger i Danmark, hvor hjemløse kan opholde sig midlertidigt. Borgerne har ofte også andre udfordringer ud over hjemløshed. Det kan være udfordringer med alkohol- og stofmisbrug eller psykisk sygdom.

Staten betaler en del af kommunernes udgifter til borgeres ophold på herberger – såkaldt statsrefusion. Ved udgangen af 2023 var der 114 herberger fordelt i 53 kommuner, hvor ca. 7.200 personer havde et kortere eller længere ophold. Statens refusion til borgeres ophold på herberger er steget fra 501 mio. kr. i 2014 til 716 mio. kr. i 2023. Det er Social- og Boligministeriet, som har det overordnede ansvar for lovgivningen på hjemløseområdet, herunder at fastsætte regler for statens refusion af udgifter til ophold på herberger.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Social- og Boligministeriet har sikret, at staten udbetaler korrekt refusion for kommunernes udgifter til borgeres ophold på herberger.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Social- og Boligministeriet ikke har sikret, at staten udbetaler korrekt refusion for kommunernes udgifter til borgeres ophold på herberger.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Social- og Boligministeriet ikke har sikret de nødvendige forudsætninger for at vide, om de takster, der danner grundlaget for kommunernes anmodninger om refusion, er fastsat i overensstemmelse med reglerne. Konsekvensen er bl.a., at alle de kommuner, som indgår i undersøgelsen, havde én eller flere fejl i de takster, der danner grundlaget for refusionen. Dette har medført, at kommunerne har fået dækket udgifter fra staten, som egentlig er kommunale og dermed ikke er refusionsberettigede.

Statsrevisorerne

21. oktober 2024

Serdal Benli
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Lars Christian Lilleholt
Monika Rubin
Mai Mercado

Statsrevisorerne hæfter sig særligt ved følgende undersøgelsesresultater:

- Flere kommuner er i tvivl om, hvordan reglerne for refusion for ophold på herberger skal fortolkes. Det betyder, at nogle kommuner har indregnet udgifter, som andre kommuner ikke har indregnet i deres takster.
- Social- og Boligministeriet har ikke i tilstrækkelig grad understøttet kommunerne i deres fortolkning af reglerne, selv om ministeriet selv har vurderet, at reglerne på området er vanskelige at fortolke.
- Social- og Boligministeriet baserer sit tilsyn med korrekt refusion på revisionspåtegninger fra private revisorer og på enkeltstager, men ministeriet har ikke stillet krav til den revision, som de private revisorer skal udføre. Dette gør, at der er stor forskel på, hvad revisorerne gennemgår og erklærer sig på baggrund af i de forskellige kommuner.
- Socialtilsynet, som godkender herbergernes årsbudgetter, har hverken godkendt takstberegningsgrundlaget eller selve taksten. De private revisorer har i en række tilfælde gjort opmærksom på, at takstberegningen muligvis ikke er korrekt. Social- og Boligministeriet er ikke blevet orienteret herom af Socialtilsynet.

Statsrevisorerne er enige i følgende anbefalinger fra Rigsrevisionen:

- Social- og Boligministeriet bør afklare og understøtte kommunerne i deres fortolkning af reglerne.
- Social- og Boligministeriet bør opstille tydeligere krav til, hvad der skal ligge til grund for påtegning af taksterne.
- Social- og Boligministeriet bør overveje, om resultaterne i denne undersøgelse giver anledning til at vurdere rammerne for andre områder med statsrefusion.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund.....	4
1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning.....	4
 2. Statsrefusion for ophold på herberger	8
2.1. Kommunernes grundlag for at anmode om refusion for ophold på herberger	8
2.2. Social- og Boligministeriets indsats for at understøtte, at kommunerne anmoder om korrekt refusion for ophold på herberger	15
 Bilag 1. Metodisk tilgang	20
Bilag 2. Herberger, der indgår i undersøgelsen.....	26

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 samt § 5, jf. § 6 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 15. Social- og Boligministeriet.

I undersøgelsesperioden 1. januar 2020 - 30. juni 2024 har der været følgende ministre:

Astrid Krag: juni 2019 - december 2022

Pernille Rosenkrantz-Theil: december 2022 - august 2024

Ministeriet har skiftet ressort og navn i undersøgelsesperioden og er benævnt med det nuværende navn.

Beretningen har i udkast været forelagt Social- og Boligministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Når en hjemløs opholder sig på et herberg, betaler staten en del af kommunens udgifter til opholdet – såkaldt statsrefusion. Formålet med denne beretning er at undersøge, om statsrefusionen er korrekt beregnet, dvs. om staten dækker de udgifter, der rent faktisk bør refunderes – hverken mere eller mindre.

Ved udgangen af 2023 var der 114 herberger fordelt i 53 kommuner, og ca. 7.200 personer havde et kortere eller længere ophold på et herberg. Statens refusion til borgernes ophold på herberger er steget fra 501 mio. kr. i 2014 til 716 mio. kr. i 2023 (2023-priser).

Baggrunden for denne undersøgelse er, at der har været flere sager om forkert refusion. Fx gik Social- og Boligministeriet i 2023 ind i en konkret sag om et herberg i Københavns Kommune. Ministeriet traf afgørelse om, at der var indregnet udgifter i herbergstaksten, som ikke var i overensstemmelse med de gældende regler.

I 2023 konstaterede Rigsrevisionen i forbindelse med en undersøgelse om borgerforløb fra psykiatrien til sociale botilbud, at der var stor variation i herbergernes takster. I 2022 varierede taksten mellem 0 kr. og 6.062 kr. pr. døgn ifølge data fra Tilbudsportalen. Derudover viste undersøgelsen et eksempel på, at en herbergstakst efter socialtilsynets opfattelse var ude af proportioner med personalenormeringen. Hvis taksterne er for høje, betaler staten for meget i refusion.

2. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Social- og Boligministeriet har sikret, at staten udbetaler korrekt refusion for kommunernes udgifter til borgernes ophold på herberger. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har kommunerne sikret, at grundlaget for at anmode om refusion for ophold på herberger er korrekt?
- Har Social- og Boligministeriet understøttet, at kommunerne anmoder om korrekt refusion for ophold på herberger?

3. Social- og Boligministeriet har det overordnede ansvar for lovgivningen på hjemløseområdet, herunder at fastsætte regler for statens refusion af udgifter til ophold på herberger. Det er afgørende for udbetalingen af korrekt refusion, at herbergernes takster er fastsat i overensstemmelse med gældende regler. Det er nemlig taksterne, der danner grundlag for beregningen af refusion.

Herberger

Herberger er steder, hvor hjemløse kan opholde sig midlertidigt, hvis de har særlige sociale problemer og ikke har – eller ikke kan opholde sig i – egen bolig. Kommunernes pligt til at tilbyde ophold på herberger følger af servicelovens § 110.

Når vi i beretningen bruger benævnelsen herberger, omfatter det både herberger og forsorgshjem.

Tilbudsportalen

Tilbudsportalen indeholder bl.a. oplysninger om forskellige typer af tilbud på det sociale område. Det er en online portal, der skal styrke kommunernes grundlag for at vælge tilbud til borgerne og bl.a. bidrage til at skabe en generel åbenhed og gennemsigelighed i de tilbud, der er registreret i portalen.

Undersøgelsen omfatter 41 herberger i 23 kommuner, jf. bilag 2. Det svarer til 37 % af alle herberger.

4. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i august 2023.



Hovedkonklusion

Social- og Boligministeriet har ikke i tilstrækkelig grad sikret, at staten udbetaler korrekt refusion for kommunernes udgifter til borgeres ophold på herberger. Det finder Rigsrevisionen utilfredsstillende. Konsekvensen er, at staten i nogle tilfælde har dækket udgifter, som egentlig er kommunale.

Kommunerne har ikke i tilstrækkelig grad sikret, at grundlaget for at anmode om refusion for ophold på herberger er korrekt

Kommunerne i undersøgelsen har alle én eller flere fejl i de takster, der danner grundlaget for refusion. Det betyder, at kommuner har anmodet om refusion for udgifter, der ikke er refusionsberettigede. Flere kommuner har over for Rigsrevisionen givet udtryk for, at de er i tvivl om, hvordan reglerne skal fortolkes. Det betyder, at nogle kommuner har indregnet udgifter, som andre kommuner ikke har indregnet i deres takster. Det har ikke været muligt for Rigsrevisionen at opgøre, hvor stort et beløb der fejlagtigt er udbetalt i refusion. Det skyldes bl.a. mangelfuld dokumentation og uklare regler.

Social- og Boligministeriet har ikke i tilstrækkelig grad understøttet, at kommunerne anmoder om korrekt refusion for ophold på herberger

Social- og Boligministeriet baserer sit tilsyn med korrekt refusion på revisionspåtegninger fra private revisorer og på enkeltsager. Socialtilsynet fører derudover et økonomisk tilsyn med herberger.

Undersøgelsen viser, at Social- og Boligministeriet ikke har stillet krav til den revision, som de private revisorer skal udføre, når de påtegner taksten. Rigsrevisionen kan konstatere, at der er stor forskel på, hvad de private revisorer gennemgår og erklærer sig på baggrund af. Ministeriet har stillet forskellige krav til socialtilsynets økonomiske tilsyn, men ikke til, hvordan de private revisorers påtegninger skal bruges i tilsynet, herunder hvornår ministeriet skal orienteres. Det er således op til socialtilsynet selv at vurdere, om takstpåtegningerne skal indgå i deres økonomiske tilsyn med herbergerne. Socialtilsynet godkender herbergernes årsbudgetter, men godkender hverken takstberegningsgrundlaget eller selve taksten. Undersøgelsen viser, at de private revisorer i en række tilfælde har gjort opmærksom på, at takstberegningen muligvis ikke er korrekt. Ministeriet er ikke blevet orienteret herom.

Endelig viser undersøgelsen, at Social- og Boligministeriet er gået ind i 2 konkrete sager, hvor ministeriet har haft viden om, at refusion er udbetalt i strid med reglerne. Ministeriet har imidlertid ikke i forlængelse af de konkrete sager skabt klarhed om reglerne over for kommunerne generelt. Det er på den baggrund Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet ikke i tilstrækkelig grad har understøttet kommunerne i deres fortolkning af reglerne. Ministeriet bør sikre, at der skabes den nødvendige klarhed om regelgrundlaget. Ministeriet bør være proaktivt, fordi reglerne efter ministeriets egen vurdering er vanskelige. Ministeriet bør overveje, om resultaterne i denne undersøgelse giver anledning til at se på andre områder med statsrefusion.

Samlet set har Social- og Boligministeriet ikke skabt de nødvendige forudsætninger for at vide, om taksten er fastsat i overensstemmelse med reglerne. Det betyder, at ministeriet ikke har tilstrækkelig sikkerhed for, at grundlaget for refusionen er korrekt.

Handlekommune

Handlekommunen er den kommune, som har pligt til at yde hjælp efter serviceloven. Handlekommunen for en borger med ophold på herberg er som udgangspunkt den kommune, hvor borgeren boede eller sædvanligvis opholdt sig før opholdet på herberget.

Direkte og indirekte udgifter

Direkte udgifter er udgifter, der kan henføres direkte til det enkelte herberg, fx løn til personale på herberget. *Indirekte udgifter* er udgifter, som ikke er direkte henførbare til herberget. Det er fx udgifter til central administration i kommunen.

Finansieringsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse om finansiering af visse ydelser og tilbud efter lov om social service og barnets lov samt betaling for unges ophold i Kriminalforsorgens institutioner. (Finansieringsbekendtgørelsens fulde titel).

Regnskabsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision på visse områder inden for Social-, Bolig- og Ældreministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Udlændinge- og Integrationsministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets ressortområder. (Regnskabsbekendtgørelsens fulde titel).

1.2. Baggrund

5. Der findes forskellige typer af herberger i Danmark. Det skyldes, at borgere på et herberg ofte også har udfordringer ud over hjemløshed. Det kan fx være alkohol- og stofmisbrug og psykisk sygdom. Det stiller krav til herbergerne om at kunne rumme en bred målgruppe og tilbyde støtte, omsorg og hjælp af forskellig karakter.

En borger kan frit henvende sig til et herberg for at få ophold. Det er herberget, der vurderer, om borgeren falder inden for målgruppen for et ophold. Når en borger har opholdt sig på et herberg, opkræver herberget betaling for opholdet hos borgerens handlekommune. Handlekommunen anmoder kvartalsvist Social- og Boligministeriet om refusion for en del af kommunens udgifter.

Et herbergs takst fastsættes på baggrund af budgetterede direkte og indirekte udgifter ved driften af herberget. De udgifter, der kan og skal medregnes i taksten, fremgår af finansieringsbekendtgørelsen. For de herberger, der indgår i undersøgelsen, er det kommunen, der foretager takstberegningen.

6. Frem til den 30. september 2023 kunne kommunerne få refunderet 50 % af udgifterne til ophold på herberger, uanset opholdets længde. Reglerne er ændret fra den 1. oktober 2023, så staten refunderer 50 % af kommunens udgifter til ophold i 90 dage pr. løbende år. Der er ikke refusion for ophold herudover. I overgangsperioden fra den 1. oktober 2023 til den 31. marts 2026 ydes refusionen for ophold i 120 dage pr. løbende år. De nye regler, som har til hensigt, at kommunerne skal finde en varig boligløsning til hjemløse, har ikke været gældende i undersøgelsesperioden.

1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning

Vurderingskriterier

7. Vi har for det første undersøgt, om kommunerne har sikret, at grundlaget for at anmode om refusion for ophold på herberger er korrekt.

Kommunerne har myndigheds- og forsyningsansvaret på socialområdet, herunder ansvar for herberger, jf. servicelovens § 110. Det følger derudover af regnskabsbekendtgørelsens § 62, stk. 1, at kommunerne kun kan få refusion for udgifter til ophold på herberger, der er afholdt efter reglerne. Reglerne om, hvilke udgifter der kan afholdes, er beskrevet i finansieringsbekendtgørelsens § 2.

Vi har for det andet undersøgt, om Social- og Boligministeriet har understøttet, at kommunerne anmoder om korrekt refusion for ophold på herberger. Ministeriet er ansvarlig for den lovgivning, der regulerer hjemløseindsatsen, herunder fastsættelsen af regler for takster for ophold på herberger.

Social- og Boligministeriet har over for Rigsrevisionen givet udtryk for, at regelgrundlaget er komplekst. Det er derfor vigtigt, at ministeriet er proaktivt i forhold til at sikre, at der skabes den nødvendige klarhed om regelgrundlaget.

Social- og Boligministeriet aflægger regnskab for egne bevillinger over for Folketinget. Ministeriet har ansvaret for, at der aflægges et rigtigt regnskab, og at bevillingerne er brugt til det formål, som Folketinget har bevilget. Det betyder, at ministeriet har pligt til at sikre, at bevillingerne afholdes med hjemmel i lovgivningen.

Metode

8. Undersøgelsen omfatter alle kommuner, der havde kommunale herberger eller driftsoverenskomst med ét eller flere selvejende herberger i 2022. Det svarer til 37 % af alle herberger i 2022. Ifølge vores opgørelse svarer antallet af godkendte pladser på disse herberger til 48 % af alle herbergspladser i 2022.

9. I 2022 var 56 % af herbergerne private herberger uden kommunal driftsoverenskomst. Rigsrevisionen har for den type herberger kun adgang til det materiale, som kommunen eventuelt indhenter i sit tilsyn. For at kunne afdække, om der har været fejl i taksterne, har vi gennemgået dokumentationen helt ned på enkeltpostniveau. Sådanne detaljerede oplysninger har kommunerne typisk ikke indhentet. Vi har derfor afgrænset os fra at tage private herberger uden kommunal driftsoverenskomst med i undersøgelsen. I 2022 var 5 % af herbergerne regionale eller private herberger med regional driftsoverenskomst. Vi har afgrænset os fra disse af resurse-mæssige hensyn.

De herberger, der ikke indgår i undersøgelsen, er underlagt samme regler for takstfastsættelse som herbergerne, der indgår i undersøgelsen. Derfor kan nogle af de problemstillinger, som vi peger på i undersøgelsen, også gælde for de herberger, der ikke indgår i undersøgelsen.

Undersøgelsen omfatter ikke herberger på finansloven, da de ikke er kommunalt finansieret – og i øvrigt er underlagt andre regler for takstfastsættelse. Der er tale om herbergerne Kofoeds Skole og Møltrup Optagelseshjem.

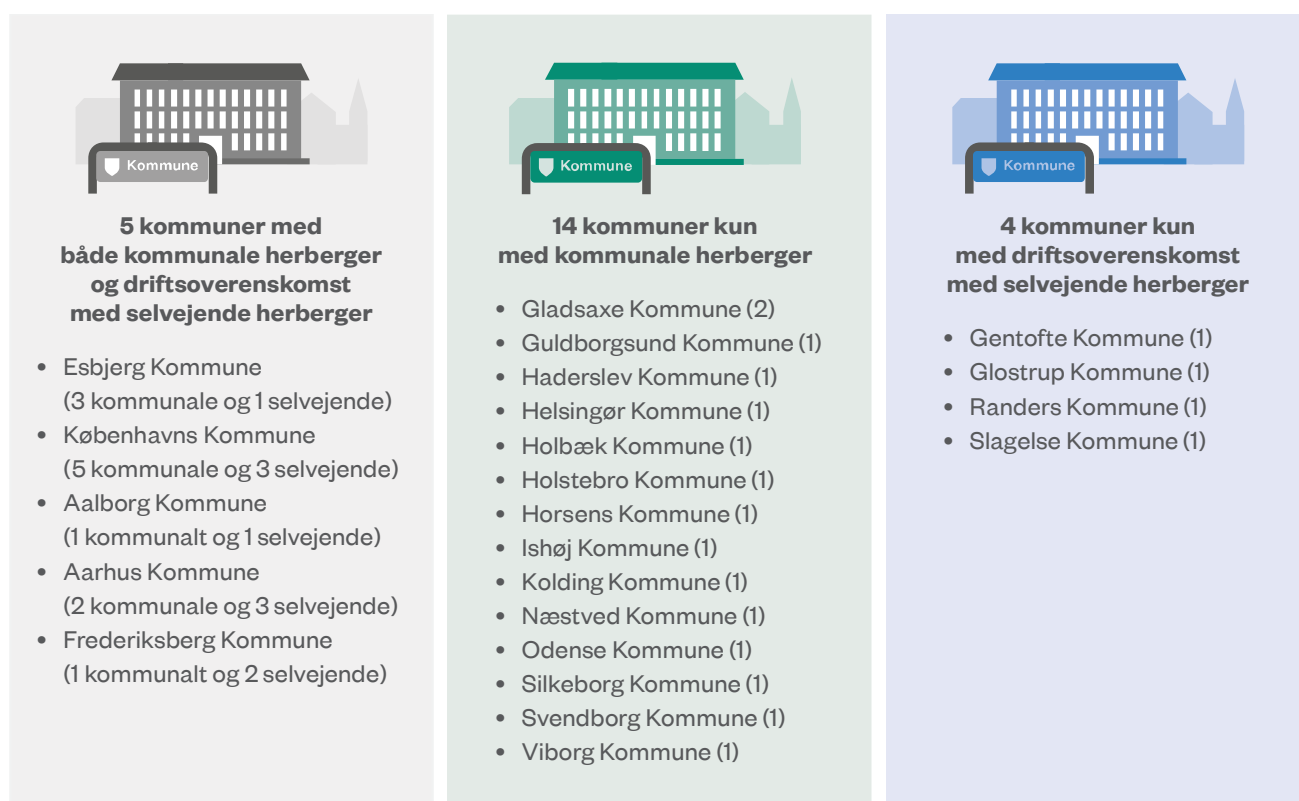
Driftsoverenskomst

Aftale mellem et privat eller selvejende herberg og en kommune/region om driften af et tilbud. Der er ikke pligt til at indgå en driftsaftale. Der stilles ikke krav til indholdet i driftsaftalen, men den vil typisk som minimum indeholde bestemmelser om finansiering samt udpegning af ledelse og medlemmer til bestyrelsen.

I 2022 var der 23 kommuner med 41 herberger, som enten var kommunale eller selvejende med kommunal driftsoverenskomst. Figur 1 viser, hvilke kommuner der indgår i undersøgelsen.

Figur 1

Kommuner, der indgår i undersøgelsen



Note: Tal i parentes angiver antallet af herberger, der er i kommunen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Tilbudsportalen.

Socialtilsyn

Der er 5 kommunale socialtilsyn. De 5 socialtilsyn har til opgave at godkende samt føre driftsorienteret tilsyn med bl.a. herbergerne. Socialtilsynet vurderer herbergernes kvalitet, herunder den økonomiske kvalitet. Socialtilsynets tilsyn omfatter ikke, om tilbudene har beregnet deres takster korrekt.

10. Undersøgelsen baserer sig primært på gennemgang af dokumenter fra Social- og Boligministeriet og de 23 kommuner. Vi har haft en skriftlig dialog med alle kommuner om materialet og foreløbige resultater. Vi har både undersøgt herbergernes budgettede udgifter og de faktisk afholdte udgifter.

For at understøtte revisionen har vi i løbet af undersøgelsen holdt møder med Social- og Boligministeriet, Socialtilsyn Hovedstaden og Socialtilsyn Syd.

11. Undersøgelsens metode uddybes i bilag 1.

12. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

13. Vi har undersøgt kommunernes grundlag for statsrefusion for regnskabsåret 2022. Det skyldes, at regnskabet for 2023 ikke forelå, da vi igangsatte undersøgelsen. Undersøgelsen af Social- og Boligministeriets indsats for at understøtte, at kommunerne anmoder om korrekt refusion for ophold på herberger, dækker perioden fra 2020 til og med 2. kvartal 2024.

14. Herbergernes takster består af en række udgiftsposter. Vi har gennemgået personale-, administrations- og ejendomsudgifter for 2022. Vi har udvalgt disse udgiftskategorier ud fra en vurdering af risiko og væsentlighed. De udgør mere end 70 % af herbergernes budgetterede udgifter i 2022. De øvrige udgiftskategorier består bl.a. af kompetenceudvikling og borgerrelaterede omkostninger som fx aktiviteter, husholdning og transport.

Social- og Boligministeriet har i en afgørelse til Københavns Kommune tidligere konstateret fejl i forhold til bl.a. sundhedsydelser. Vi har derfor haft et særskilt fokus på udgifter til sundhedsydelser. En stor del af disse udgifter er inkluderet i de udgiftskategorier, der indgår i denne undersøgelse. Vi inkluderer også de udgifter til sundhedsydelser, der ligger ud over de undersøgte udgiftskategorier.

2. Statsrefusion for ophold på herberger

15. Dette kapitel handler om, hvorvidt Social- og Boligministeriet har sikret, at staten udbetaler korrekt refusion for kommunernes udgifter til borgeres ophold på herberger. Vi har derfor undersøgt:

- om kommunerne har sikret, at der er et korrekt grundlag for at anmode om refusion for ophold på herberger (2.1)
- om Social- og Boligministeriet har understøttet, at kommunerne anmoder om korrekt refusion for ophold på herberger (2.2).

Betingelser for at få statsrefusion

Ifølge regnskabsbekendtgørelsens § 3 skal følgende være opfyldt for at opnå statsrefusion:

- 1) Ydelsen eller tilskuddet skal være tildelt i overensstemmelse med lovgivningen.
- 2) Udgifterne skal være bogført i overensstemmelse med konteringsreglerne.
- 3) Kravene i regnskabsbekendtgørelsen skal være opfyldt.

2.1. Kommunernes grundlag for at anmode om refusion for ophold på herberger

16. For at undersøge, om kommunerne har sikret, at der er et korrekt grundlag for at anmode om refusion for ophold på herberger, har vi gennemgået kommunernes takstberegningsgrundlag.

Det fremgår af regnskabsbekendtgørelsen, at kommunerne kun kan få refunderet udgifter, der er afholdt efter reglerne, jf. § 62, stk. 1.

Udgifterne skal relatere sig til de ydelser og den hjælp, der kan tilbydes borgere på herberger, jf. servicelovens § 110. Boks 1 viser de indtægts- og udgiftstyper, der må indregnes i taksten ifølge finansieringsbekendtgørelsens § 2.

Boks 1**Finansieringsbekendtgørelsens § 2**

”§ 2, stk. 2. Følgende indtægts- og omkostningstyper indgår i beregningsgrundlaget:

- 1) Almindelige indtægter, herunder indtægter fra salg af producerede ydelser.
- 2) Alle direkte og indirekte driftsomkostninger, f.eks. personaleomkostninger, borgerrelaterede udgifter, administrationsomkostninger, omkostninger til kompetenceudvikling, ejendomsomkostninger, afskrivninger og forrentning af kapital.
- 3) Andelen af eventuel central ledelse og administration fastsat som de faktiske omkostninger eller som en fast procent af et tilbuds øvrige budget.
- 4) Udgifter forbundet med tilsyn.
- 5) Indregnet over- eller underskud efter reglerne i §§ 3-7.

Stk. 3. For kvindekrisecentre og forsorgshjem, jf. §§ 109 og 110 i lov om social service, skal følgende omkostninger tillige indgå i beregningsgrundlaget:

- 1) Omkostninger ved ophold for danske statsborgere, hvis den tidligere handlekommune ikke kan findes.
- 2) Omkostninger ved ophold for udenlandske statsborgere, hvis der ikke kan findes en dansk handlekommune.”

Note: I forbindelse med lovændring L27 2021-22 blev følgende tilføjet: Udgifter til sundhedsfaglig behandling, som ikke er forbeholdt bestemte autoriserede sundhedspersoner at udføre, og som ydes af tilbuddets personale i tilbuddet, samt udgifter til sundhedsfaglig behandling, som er forbeholdt bestemte autoriserede sundhedspersoner at udføre, og som udføres efter delegation af tilbuddets personale i tilbuddet. Disse kan først indgå i takster for 2023.

17. Undersøgelsen viser, at kommunerne ikke har sikret, at der er et korrekt grundlag for at anmode om refusion for ophold på herberger.

18. Tabel 1 viser, hvor stor en andel af kommunerne der havde fejl i deres beregningsgrundlag inden for de forskellige fejlkategorier. Vi har brugt en bagatelgrænse. Hvis vi har registreret fejl på et samlet beløb under 500 kr. inden for den specifikke fejlkategori for den enkelte kommune medtages det ikke i opgørelsen nedenfor.

Tabel 1**Andelen af kommuner med forskellige fejl i beregningsgrundlaget**

	Fejlkategori	Fejlprocent
	Afskrivning og forrentning af bygninger og grunde	89 %
	Selvejende herbergers indirekte udgifter	89 %
	Sundhedsydelse	65 %
	Natherberger	43 %
	Andre fejl	43 %

Note: N = 23 kommuner. For fejlkategorien afskrivninger og forrentninger af bygninger og grunde indgår der 19 kommuner. Det skyldes, at de øvrige kommuners herberger lejer bygninger i stedet for at eje. For fejlkategorien selvejende herbergers indirekte udgifter indgår der 9 kommuner. Det skyldes, at der er 9 kommuner, som har driftsoverenskomst med selvejende herberger.

Kilde: Rigsrevisionens opgørelse på baggrund af regnskaber og budgetter fra kommunerne.

Det fremgår af tabel 1, at en betydelig andel kommuner har fejl i deres grundlag for at beregne takster. Alle 23 kommuner havde én eller flere fejl i deres beregningsgrundlag.

I det følgende gennemgår vi fejlkategorierne fra tabel 1.

Afskrivning og forrentning af bygninger og grunde

19. Både de kommunale og de selvejende herberger, som ejer bygninger, kan medregne afskrivninger for de bygninger, der indgår i herbergernes drift, i takstberegningen. Derudover kan kommunale herberger medregne forrentning af bygninger og grunde i takstberegningen.

En bygnings værdi skal hvert år reduceres med et fast beløb, indtil bygningen er fuldt afskrevet. Herbergers levetid er fastlagt til 25-30 år, jf. reglerne i Budget- og regnskabssystem for kommuner. Hvis en kommune fastsætter en kortere levetid, vil det betyde, at den årlige afskrivning bliver større. Dermed bliver statsrefusionen højere.

20. Vores gennemgang viser, at 89 % af kommunerne har fejl i afskrivninger og forrentninger af deres bygninger og grunde. Vi har både set eksempler på, at der er blevet indregnet for mange og for få udgifter i taksterne.

For det første har kommunerne i mere end halvdelen af sagerne med fejl ikke et ajourført overblik over bygningens værdi (anlægskartoteket). Da bygningens værdi danner grundlag for beregningen af både afskrivninger og forrentninger, er der dermed ikke sikkerhed for, at den del af takstberegningen er korrekt.

For det andet har ca. halvdelen af kommunerne indregnet afskrivninger fejlagtigt, fx ved at anvende en kortere levetid for bygninger, end reglerne tilsiger. Dette gør, at taksten og dermed refusionen bliver højere.

For det tredje har ca. en tredjedel af kommunerne en fejlagtig indregning af forrentning i taksterne.

21. Boks 2 viser et eksempel, hvor Københavns Kommune har valgt en såkaldt huslejemodel for de herberger, hvor kommunen ejer bygningerne. I stedet for at indregne afskrivninger indregner kommunen udgifter til husleje i taksten.

Anlægskartoteket

Anlægskartoteket indeholder oplysninger om kommunens/herbergets materielle aktiver. Det er oplysninger om type af aktiv (fx bygning eller grund), aktivets anvendelse (fx administrative formål), aktivets værdi (fx købspris og værdi efter afskrivninger) samt årets akkumulerede af-, ned- og opskrivninger af aktivet.

Afskrivning og forrentning medtages i taksten med udgangspunkt i anlægskartoteket. Anlægskartoteket skal derfor være retvisende og opdateret.

Boks 2

Københavns Kommunes huslejemodel

Huslejeudgiften i Københavns Kommune beregnes uafhængigt af årets afskrivninger. Huslejen er fastsat efter den offentlige vurdering fra 2004 og prisfremskrives årligt. Dertil bliver huslejen forrentet med 7,5 % årligt.

Hvis kommunen bruger afskrivninger i beregningen af taksterne, vil der ikke længere være udgifter, der kan indregnes, når bygningerne er fuldt afskrevet efter 25-30 år. Med huslejemodellen vil udgifterne derimod kontinuerligt stige over tid. Kommunen kan derfor, når de bruger huslejemodellen, indregne flere udgifter på sigt over en årrække og dermed få mere i refusion fra staten.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Københavns Kommune.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Københavns Kommunes revisor i påtegningen af taksterne for 2024 har gjort opmærksom på brugen af huslejemodellen, og at det ikke er i overensstemmelse med takstmodellen. Københavns Kommune bruger fortsat huslejemodellen i takstberegningen. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen forelagt Social- og Boligministeriet en beskrivelse af Københavns Kommunes huslejemodel. Det er ikke lykkedes Rigsrevisionen at få ministeriet til at forholde sig til, om huslejemodellen er lovlig.

Indirekte udgifter

Indirekte udgifter er fællesudgifter eller udgifter, der afholdes på centralt niveau. Det kan fx være udgifter til central administration og ledelse i kommunen, herunder politikere, kontorfaciliteter, kurser, centrale it-systemer og software.

Selvejende herbergers indirekte udgifter

22. Et herberg og en kommune kan aftale, at herberget køber tekniske eller administrative ydelser af kommunen, fx lønadministration og it-support. Disse udgifter indgår i herbergets takst som indirekte udgifter, også kaldet overheadudgifter.

Social- og Boligministeriet har oplyst både i et svar til Folketinget og til Rigsrevisionen, at selvejende herberger med driftsoverenskomst med en kommune ikke kan indregne overheadudgifter, der er beregnet med en fast procentsats. Overheadudgifter skal beregnes på baggrund af de faktiske udgifter. Vi har lagt ministeriets svar og fortolkning af reglerne til grund for vores vurdering af kommunernes beregning af overheadudgifterne.

23. Vi kan konstatere, at 89 % af kommunerne, der har driftsoverenskomst med selvejende herberger, bruger en fast overheadprocent til at beregne udgifterne til kommunens tekniske eller administrative ydelser. Kommunerne kan ikke dokumentere, at procentsatsen afspejler de faktiske udgifter.

24. Flere kommuner har oplyst til Rigsrevisionen, at det efter deres opfattelse ikke fremgår klart af reglerne, at de ikke må bruge en fast procentsats i takstberegningen. Kommunerne refererer til, at der med hjemmel i finansieringsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 3, efter deres vurdering kan indregnes overheadudgifter på baggrund af en fast procentsats. Af bestemmelsen fremgår det, at der i takstberegningsgrundlaget kan indregnes andelen af eventuel central ledelse og administration fastsat som de faktiske omkostninger eller som en fast procent af et tilbuds øvrige budget.

Ifølge Social- og Boligministeriet kan finansieringsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 3, ikke bruges for selvejende herberger med kommunal driftsoverenskomst. Det skyldes, at disse ikke er en del af den kommunale organisation på en måde, så institutionen skal medfinansiere kommunale direktører, ledelsessekretariater mv. I stedet er det finansieringsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 2, der skal bruges. Her skal udgifter indregnes som en driftsomkostning. Det kræver, at det er sandsynliggjort, at udgifterne er et udtryk for de faktiske omkostninger.

Rigsrevisionen finder, at Social- og Boligministeriet bør tydeliggøre reglerne over for kommunerne.

Sundhedsydelser

Sundhedsydelser omfatter undersøgelse, diagnosticering, sygdomsbehandling, fødselsbistand, genoptræning, sundhedsfaglig pleje samt forebyggelse og sundhedsfremme, jf. sundhedslovens § 5.

Sundhedsydelser

25. Det har i den periode, vi har undersøgt, ikke været tilladt at indregne udgifter til sundhedsydelser i taksten. Hvis et herberg fx udleverer medicin til borgerne, kan udgifterne ikke indregnes i taksten og dermed refunderes.

I 2022 blev der gennemført en lovændring vedrørende indregning af udgifter til sundhedsydelser i taksten, jf. boks 3.

Boks 3**Ændring af reglerne for indregning af sundhedsydelse**

Fra 2023 blev det muligt at indregne visse former for sundhedsydelser, fx simpel sårpleje eller medicinbehandling. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget er der tale om indsatser, der ligger tæt op ad den almindelige omsorg, som er en naturlig del af dagligdagen på et herberg.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Social- og Boligministeriet.

Vores gennemgang viser samlet, at 65 % af kommunerne har indregnet udgifter til sundhedsydelser i taksten. Dette var i strid med reglerne på undersøgelsestidspunktet.

61 % af kommunerne har indregnet løn til sundhedspersonale i taksten og har dermed fejlagtigt hjemtaget en for høj refusion. Der er tale om løn til læger, sygeplejersker, social- og sundhedsassistenter, social- og sundhedshjælpere samt psykologer.

57 % af kommunerne har indregnet udgifter til sundhedsartikler i taksten, fx medicin, kanyler, sårplejecremer mv.

26. Vi kan på det foreliggende grundlag ikke opgøre, hvor meget refusion der samlet set er udbetalt på et fejlagtigt grundlag. Det skyldes, at personalet, der udfører sundhedsfaglige opgaver, ofte også udfører andre opgaver, der lovligt kan indregnes i taksten. Der er for stor usikkerhed forbundet med at estimere, hvor meget af deres løn der går til at løse sundhedsfaglige opgaver.

Boks 4 viser et eksempel på et herberg, hvor der i strid med gældende regler er indregnet udgifter til sundhedsydelser i taksten. Her har vi med større sikkerhed kunnet estimere, hvor meget af budgettet der er afsat til sundhedsydelser.

Boks 4**Eksempel på et herberg med en særlig sundhedsfaglig indsats**

Borgere med ophold på herberget kan få hjælp af en læge, af sygeplejersker og af social- og sundhedsassistenter til bl.a. afgiftning og afrusning.

Budgettet for 2022, der ligger til grund for takstberegningen, var på knap 15,6 mio. kr. Rigsrevisionen anslår, at knap 11,5 mio. kr. er budgetteret til sundhedsydelser. Det betyder, at der kan være hjemtaget op til 5,75 mio. kr. i statsrefusion i 2022 uden hjemmel.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af gennemgået materiale fra kommunen.

Natherberger

Natherberger kaldes også natcafeer eller natvarmestuer.

Natherberger

27. Det fremgår af Social- og Boligministeriets socialpolitiske redegørelse fra 2022, at natherberger er tilbud, der ikke har en direkte hjemmel i serviceloven. Det betyder, at kommunerne ikke kan få refusion for driften af natherberger.

Det er dermed ikke i overensstemmelse med reglerne at indregne udgifter til natherberger i taksten for herberger.

Ifølge Social- og Boligministeriet vil et natherberg i princippet kunne finansieres over taksten for herberger, hvis det er den samme person, som både benytter en herbergsplads og en natherbergsplads. Natherberger benyttes dog primært af hjemløse, der ikke allerede er indskrevet på et herberg. Det er derfor typisk ikke samme personkreds, som benytter både herberg og natherberg. Boks 5 beskriver natherberger som tilbud.

Boks 5

Natherberger

Natherberger giver mulighed for, at de mest udsatte hjemløse kan få dækket basale behov som ly for natten, mad og et bad. Typisk åbner natherbergerne for indskrivning mellem kl. 18.00 og 22.00. Borgerne udskrives typisk mellem kl. 08.00 og 10.00 dagen efter.

En kommune havde indregnet 3 mio. kr. fra driften af et natherberg i takstgrundlaget for 2022. Det betyder, at der kan være hjemtaget op til 1,5 mio. kr. i statsrefusion i 2022 uden hjemmel.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af gennemgået materiale fra kommunerne.

28. Vores gennemgang viser, at 43 % af kommunerne indregner udgifter til natherberger i taksten.

Andre fejl

29. Gennemgangen viser, at der er en række andre fejl i kommunernes takstberegningsgrundlag. Disse fremgår af boks 6.

Boks 6

Andre fejl i kommunernes grundlag for at anmode om refusion

Herberger i almene boliger: Vi har set eksempler på herberger, der drives i almene boliger, hvor dette ikke er i overensstemmelse med reglerne.

Aktivitets- og samværstilbud: Vi har i vores gennemgang set eksempler på herberger, der har aktivitets- og samværstilbud. I disse tilbud er det ikke en forudsætning, at man er indskrevet på herberget. Der tilbydes heller ikke overnatningsmuligheder. Disse tilbud må derfor anses for at være en kommunal ydelse, der fx kan henføres under servicelovens § 104. Udgifterne kan dermed ikke indregnes i herbergstaksten.

Krisecenterpladser: Vi har identificeret tilbud, som både har kvindekrisecenterpladser og herbergspladser. På undersøgelsestidspunktet var der en særskilt lovbestemmelse, der regulerede kvindekrisecenterpladser. Der er stor forskel på den indsats, der kan gives på kvindekrisecentre og på herberger, og derfor er der også forskel på de udgifter, der er forbundet med disse. Vi har set eksempler, hvor kommunen bruger den samme takstberegning til hele tilbuddet og sandsynliggør ikke ved hjælp af beregninger, om udgifterne til kvindekrisecenterpladserne og herbergspladserne er de samme.

Fejlkonteringer: Flere kommuner har konteret udgifter, der ikke var relevante for de pågældende herberger. Disse fejlkonteringer omfatter bl.a. udgifter til kommunale ydelser eller indsatser efter andre paragraffer i serviceloven. Det har en betydning, hvilke udgifter der konteres på herberget, da årets opgørelse af over- og underskud kan påvirke næste års takst og dermed refusionen. Nogle af beløbene er indtægter, og andre er udgifter, og det er derfor forskelligt, om taksten er blevet for høj eller for lav som følge heraf. Samlet set er der blevet hjemtaget for meget i statsrefusion, når beløbene lægges sammen.

Øvrigt: Vi har set nogle få øvrige fejl, der omfatter fejl i anvendt lønfordelingsnøgle, udgifter til andre paragraffer efter serviceloven og fejl i overheadberegning.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af gennemgået materiale fra kommunerne.

2.2. Social- og Boligministeriets indsats for at understøtte, at kommunerne anmoder om korrekt refusion for ophold på herberger

30. Vi har undersøgt, om Social- og Boligministeriet har understøttet, at kommunerne anmoder om korrekt refusion for ophold på herberger.

Social- og Boligministeriet har pligt til at sikre, at der ikke udbetales refusion i tilfælde, hvor der ikke er hjemmel til det. Ministeriet har bl.a. på den baggrund fastsat regler om, at taksten skal påtegnes af en privat revisor. Derudover har ministeriet fastsat regler for socialtilsynets økonomiske tilsyn med herbergerne. For at skabe grundlaget for en korrekt administration bør ministeriet som lovgiver sikre klare regler samt korrigere eventuelle misforståelser i reglerne.

31. Undersøgelsen viser, at Social- og Boligministeriet ikke i tilstrækkelig grad har understøttet, at kommunerne anmoder om korrekt refusion for ophold på herberger.

Servicelovens § 104

Kommunalbestyrelsen skal tilbyde aktivitets- og samværstilbud til personer med betydeligt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer til opretholdelse eller forbedring af personlige færdigheder eller af livsvilkårene.

Revisors påtegning af taksten

32. Et herbergs takst skal påtegnes af en revisor. Det følger af bekendtgørelse om Tilbudsportalens § 10, stk. 2, og dette gælder både i forhold til taksten for kommunale og regionale herberger samt for private herberger. Påtegningen er udarbejdet til kommunalbestyrelsen og Social- og Boligministeriet. Det er kommunalbestyrelserne, der godkender de kommunale regnskaber.

33. Social- og Boligministeriet har mulighed for at stille krav til, hvad der skal ligge til grund for revisionspåtegningen. Ministeriet kan fx udarbejde en revisionsinstruks.

34. Undersøgelsen viser, at Social- og Boligministeriet ikke har udarbejdet en revisionsinstruks eller har stillet krav til, hvad der skal ligge til grund for påtegningen af taksten på de undersøgte herberger. Derudover er det ikke entydigt, hvornår en fejl skal have betydning for, om en takst kan påtegnes. Det betyder, at ministeriet ikke har forholdt sig konkret til, hvilken betydning det skal have for påtegningen, hvis revisor finder, at et herberg fx medtager udgifter til sundhedsfaglig indsats i taksten.

Social- og Boligministeriet har stillet krav om, at revisorerne skal gennemgå en række revisionspunkter, som skal vedlægges revisionspåtegningen i forhold til de private herbergers regnskaber. Dette er et eksempel på, at ministeriet i andre sammenhænge stiller krav til, hvilke punkter revisorerne skal gennemgå, når de lægger påtegninger til grund for deres tilsyn.

Social- og Boligministeriet har i forbindelse med denne undersøgelse, nærmere bestemt i juni 2024, udsendt en orienteringsskrivelse til de private revisorer, hvor ministeriet gør opmærksom på reglerne. Desuden skriver ministeriet, at revisor skal påse, at der ikke indgår udgiftsposter i beregningsgrundlaget, som ikke fremgår af finansieringsbekendtgørelsen.

35. Som en del af undersøgelsen har vi gennemgået det materiale, som påtegninger af 2022-taksterne er baseret på. Vi kan konstatere, at det varierer meget, hvilket materiale revisorerne gennemgår som grundlag for påtegningen. I mange tilfælde er det primært materiale med kommunens summerede budget- og regnskabstal, der ligger til grund for takstberegningen. I andre tilfælde er der også foretaget gennemgang af fx anlægskartoteket.

I lyset af omfanget af fundne fejl, jf. afsnit 2.1, finder Rigsrevisionen, at Social- og Boligministeriet bør opstille tydelige krav til, hvad der skal ligge til grund for påtegninger af taksterne.

Det økonomiske tilsyn

Socialtilsynet skal vurdere, om et tilbud har den fornødne økonomiske kvalitet, jf. socialtilsynslovens § 11a og § 11b. Socialtilsynet skal tage stilling til, om tilbuddets økonomi er bæredygtig, om tilbuddets økonomi giver mulighed for den fornødne kvalitet i tilbuddet i forhold til prisen og i forhold til tilbuddets målgruppe, og om der er gennemsigtighed i tilbuddets økonomi.

Rammerne for socialtilsynets økonomiske tilsyn

36. Socialtilsynet godkender ansøgninger om oprettelse af herberger efter serviceloven og fører tilsyn med disse. Som et led i tilsynet kan socialtilsynet fjerne godkendelsen igen. En del af tilsynet er et økonomisk tilsyn. Socialtilsynet er underlagt Social- og Boligstyrelsens auditfunktion under Social- og Boligministeriet. Det indebærer bl.a., at styrelsen løbende skal følge og understøtte praksis i socialtilsynet. Derudover skal Social- og Boligstyrelsen gennemføre faglige undersøgelser og understøtte socialtilsynets godkendelses- og tilsynsopgave med relevant vejledning, materialer mv. Social- og boligministeren har beføjelse til at fastsætte nærmere regler for socialtilsynets opgavevaretagelse, herunder for det økonomiske tilsyn.

37. Undersøgelsen viser, at Social- og Boligministeriet har stillet krav til socialtilsynets økonomiske tilsyn, men ikke til, hvordan de private revisorers påtegninger skal indgå i tilsynet, herunder hvornår ministeriet skal orienteres, hvis påtegningerne indeholder oplysninger af betydning for takstberegningen, som danner grundlag for refusionen. Det er derfor op til socialtilsynet at vurdere, om påtegningerne af taksterne skal indgå i det økonomiske tilsyn med herbergerne. Ministeriet har heller ikke specificeret, hvornår oplysninger i påtegningerne skal være udslagsgivende for, om socialtilsynet eventuelt skal fjerne godkendelsen af et herberg. Dette på trods af, at ministeriet har ret til at fastsætte nærmere regler.

38. Som led i deres økonomiske tilsyn godkender socialtilsynet herbergernes årsbudgetter. Socialtilsynet godkender dog hverken takstberegningsgrundlaget eller selve taksten. Samlet set har Social- og Boligministeriet ikke skabt de nødvendige forudsætninger for at vide, om taksten er fastsat i overensstemmelse med reglerne. Det betyder, at ministeriet ikke har tilstrækkelig sikkerhed for, at grundlaget for refusionen er korrekt.

39. Boks 7 viser eksempler på takstpåtegninger, hvor de private revisorer har gjort opmærksom på potentielle fejl.

Boks 7

Uddrag fra revisionspåtegninger af takster for herberger

"For takstberegningen for 2023 ved "Forchhammersvej Plejeafdelingen" har Københavns Kommune gjort opmærksom på, at indeholdt i taksten på 6.014 kr. pr. døgn er sundhedsfaglig indsats i forbindelse med borgernes ophold. Det er ikke nærmere specificeret, hvor stor en del af taksten der kan henføres til den sundhedsfaglige indsats, idet udgifterne hertil er en integreret del af de samlede løn- og driftsudgifter udvisende 13.366.924 kr. i budget for 2023. Uden at modificere vores erklæring vedrørende omkostningerne gør vi opmærksom på, at omkostninger til sundhedsfaglig indsats muligvis ikke kan medtages i takstberegningen for 2023".

I påtegningen for 2024-taksterne gør revisor fortsat opmærksom på, at det er uklart, om omkostningerne til den sundhedsfaglige indsats kan indregnes i taksten. Derudover tilføjer revisor et nyt forbehold i takstpåtegningen vedrørende Københavns Kommunes huslejemodel.

"I taksterne på følgende tilbud, Egmontgården, Klostermosegården, Den Åbne Dør, Café Klare, Forchhammersvej Plejeafdelingen, Bocentret, Herbergscentret og Caféen har kommunen beregnet og indregnet en intern husleje. Indregning af intern husleje er ikke i overensstemmelse med takstmodellen i rammeaftalen for Region Hovedstaden. Omkostninger til kommunens egne ejendomme skal indregnes på baggrund af afskrivninger og forrentning. Kommunens budgetprocedurer indeholder ikke information til opgørelse af indvirkningen på de opgjorte takster".

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Tilbudsportalen, uddrag af revisionspåtegningen af Københavns Kommunes § 109- og § 110-tilbud for taksten for 2023 og 2024.

I uddragene af påtegningerne i boks 7 giver revisoren udtryk for, at der muligvis er indeholdt udgifter i taksten, der ikke følger gældende regler. Dette fik dog ikke betydning for socialtilsynets godkendelse af tilbuddet.

Flere kommuner har over for Rigsrevisionen udtrykt frustration over, at deres takster er blevet revisionspåtegnet, og at de har været i dialog med socialtilsynet i forbindelse med tilsynsbesøg, men at der alligevel er fejl i deres takster.

Social- og Boligministeriets reaktion på viden om konkrete sager

40. Vi har undersøgt, hvordan Social- og Boligministeriet har reageret på viden om refusion udbetalt i strid med reglerne, når ministeriet har fået kendskab til konkrete sager.

Social- og Boligministeriet har oplyst, at de konkret har haft kendskab til 2 sager med fejl i takstberegningen. Begge sager vedrører Københavns Kommune og drejer sig bl.a. om indregning af udgifter til sundhedsydelser i taksterne i 2020 og i 2023. Boks 8 beskriver de 2 sager, og hvordan Social- og Boligministeriet har reageret på sagerne.

Boks 8

Social- og Boligministeriets reaktion på sager med fejl i takstberegningen

Sagen om herberget Kollegiet Gl. Køge Landevej i 2020

Social- og Boligministeriet blev via Folketingets Social- og Indenrigsudvalg og Selvej Danmark i maj 2020 gjort opmærksom på, at Københavns Kommune havde indregnet et højt beløb til administrationsudgifter i takstberegningsgrundlaget for herberget Kollegiet Gl. Køge Landevej. Ministeriet blev bl.a. opmærksom på, at der blev indregnet udgifter til et sundhedsteam, og konkluderede, at dette ikke kunne indregnes i taksten. Det drejede sig om ca. 730.000 kr. Sagen blev afsluttet, uden at ministeriet traf en afgørelse om, at Københavns Kommune skulle tilbagebetale den del af refusionen, som ikke var hjemtaget i overensstemmelse med reglerne. Ministeriet har oplyst, at den administrative indsats for at rette fejlen i den konkrete sag ville være uforholdsmæssig stor.

Sagen om herberget Mændenes Hjem i 2023

Efter flere nyhedsartikler om Mændenes Hjem i januar 2023 anmodede Social- og Boligministeriet Københavns Kommune om en række informationer og redegørelser om udgifter til en boligrådgiverordning og til et sundhedsteam. Ministeriet indledte herefter en generel sag i forhold til Københavns Kommune. Ministeriet traf afgørelse om, at disse udgifter ikke kunne indregnes i taksten, og at refusionen, der var udbetalt i strid med loven, skulle tilbagebetales. Det drejer sig om ca. 35 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Social- og Boligministeriet.

41. Undersøgelsen viser, at Social- og Boligministeriet er gået ind i de 2 konkrete sager, hvor ministeriet har haft viden om, at takster ikke var korrekt beregnet, og refusionen derfor var udbetalt i strid med reglerne. Vi kan dog konstatere, at ministeriet i 2020 ikke tog initiativ til at undersøge, om de ulovlige udgifter var indregnet i tidligere års takster. Ministeriet undersøgte heller ikke, om de ulovlige udgifter var indregnet i andre af kommunens herbergers takster. Ministeriet har heller ikke brugt anledningen til at præcisere over for andre kommuner, at sundhedsydelser ikke kan indregnes i taksterne.

Undersøgelsen viser videre, at Social- og Boligministeriet siden 2021 har haft viden om, at nogle kommuner indregner udgifter til natherberger i taksten, selv om dette ikke er i overensstemmelse med gældende regler. Det betyder, at ministeriet i flere år har haft viden om, at der udbetales refusion til natherberger uden lovhemmel.

Social- og Boligministeriet nedsatte i 2022 en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Finansministeriet, KL og de 6 største kommuner i landet med det formål at afdække problemets omfang, klarlægge rammerne for natherberger og komme med forslag til, hvordan der sikres en kapacitet, som matcher efterspørgslen. Ministeriet har oplyst, at der i regi af arbejdsgruppen er udarbejdet forslag til løsningsmodeller, som mangler at blive konsolideret.

42. Rigsrevisionen kan konstatere, at Social- og Boligministeriet først i november 2023 sendte en orienteringsskrivelse til landets kommuner, hvoraf det fremgik, at der ikke kan indregnes udgifter til natherberger i taksten. Ministeriet sendte i forbindelse med denne undersøgelse, nærmere præcist i juni 2024, en supplerende orienteringsskrivelse, der bl.a. præciserede reglerne.

43. Endelig har vi som tidligere beskrevet konstateret, at der blandt kommunerne også er tvivl om reglerne for indregning af udgifter til sundhedsydelser og beregning af overheadudgifter. Det kan være en medvirkende årsag til, at vi har fundet mange fejl i grundlaget for takstberegninger.

Der er områder i lovgivningen, hvor det fortsat er uklart for Rigsrevisionen, hvad herbergerne kan indregne i taksterne. Det gælder bl.a. i forhold til boligrådgivning og andre indsatser, hvor borgerne får hjælp til at danne sig overblik over deres økonomi. På den ene side fremgår det af Botilbudsvejledningens pkt. 190, at herbergerne tilbyder en lang række ydelser, herunder rådgivning og vejledning om økonomiske og sociale forhold. På den anden side fremgår det af Social- og Boligministeriets afgørelse over for Københavns Kommune, jf. boks 8, at hjælp til at skabe overblik over økonomi ikke kan indregnes i herbergstaksten. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør få afklaret dette.

44. Social- og Boligministeriet har givet udtryk for, at der er tale om vanskelige regler. Dette fordrer efter Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet er proaktivt i forhold til at hjælpe kommunerne med at forstå og fortolke reglerne.

Rigsrevisionen, den 10. oktober 2024

Birgitte Hansen

/Signe Blaabjerg Christoffersen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Undersøgelsen bygger på gennemgang af redegørelser, regnskaber og budgetter fra 23 kommuner med kommunale herberger og/eller selvejende herberger med kommunal driftsoverenskomst samt på materiale fra Social- og Boligministeriet. Vi har løbende drøftet materialet med de kommuner, der indgår i undersøgelsen. For at understøtte revisionen har vi holdt møder med Social- og Boligministeriet. Vi har også besøgt et herberg i Frederiksberg Kommune og et herberg i Helsingør Kommune. Endelig har vi holdt møder med Socialtilsyn Hovedstaden og Socialtilsyn Syd.

Formålet med møderne med Social- og Boligministeriet har været at opnå en forståelse af, hvordan ministeriets tilsyn har været tilrettelagt i undersøgelsesperioden, herunder hvilken viden ministeriet har haft om fastsættelsen af takster på herberger, og hvordan ministeriet har reageret på viden, når ministeriet er blevet bekendt med fejl i takster. Formålet med møderne har også været at opnå forståelse af de juridiske rammer på området, herunder hvilke udgifter der kan indgå i takstberegningen efter servicelovens § 110. Hvis vi har været i tvivl om, hvorvidt udgifter kan indgå i takstberegningen, har vi fremlagt eksempler for ministeriet og fået ministeriets vurderinger af eksemplerne. Social- og Boligministeriet har således været med til at kvalificere vores vurderinger af, hvilke udgifter der kan indgå i beregningen af herbergers takster. Derudover har vi holdt møder med ministeriet vedrørende data fra Tilbudsportalen.

Formålet med møderne med herbergerne har været at opnå en forståelse af rammerne for at drive herberg, herunder processen med at fastsætte takster, og herbergernes samarbejde med socialtilsynet og Social- og Boligministeriet.

Formålet med møderne med socialtilsynet har været at opnå en forståelse af Socialtilsynets rolle i forbindelse med herbergernes takster og af, hvordan socialtilsynet samarbejder med henholdsvis herbergerne og Social- og Boligministeriet.

Nedenfor beskrives vores data og metode i flere detaljer.

Udvælgelse af kommuner og herberger

Undersøgelsens population består af alle kommuner, der havde kommunale herberger og/eller selvejende herberger med en kommunal driftsoverenskomst i 2022. Det drejer sig om 23 kommuner med i alt 41 herberger.

For private herberger uden kommunal driftsoverenskomst har Rigsrevisionen alene adgang til det materiale, som kommunen eventuelt har indhentet i sit tilsyn. For at kunne afdække, om der var fejl i taksterne, har vi gennemgået dokumentationen helt ned på enkeltpostniveau. Sådanne detaljerede oplysninger har kommunerne typisk ikke indhentet. Vi har derfor afgrænset os fra disse herberger. Derudover har vi afgrænset os fra at undersøge regionale herberger og private herberger med regional driftsoverenskomst. Endelig har vi afgrænset os fra Kofoeds Skole og Møltrup Optagelseshjem, da begge er på finansloven og dermed ikke er kommunalt finansieret.

Vi har fundet populationen af herberger på baggrund af Social- og Boligministeriets data fra Tilbudsportalen.

Vi har undersøgt kommunernes grundlag for statsrefusion for regnskabsåret 2022. Det skyldes, at regnskabet for 2023 ikke forelå, da vi igangsatte undersøgelsen. Vi har brugt data udtrukket i 2022 til at identificere populationen af herberger. Dette har vi gjort ved først at samkøre dataudtræk for 2022. Herefter har vi identificeret de kommunale herberger ved at afgrænse til virksomhedsformen "primærkommune". Endelig har vi identificeret de selvejende herberger med kommunal driftsoverenskomst.

Vi identificerede 48 herberger i 27 kommuner i 2022. Vi har efterfølgende fratrasket 7 selvejende herberger med kommunal driftsoverenskomst fra 6 forskellige kommuner fra vores population. Dette skyldes, at de respektive kommuner har meddelt, at oplysningen om driftsoverenskomst på Tilbudsportalen ikke var korrekt. Vi tager derfor forbehold for, at der kan være flere herberger, som er registreret forkert på Tilbudsportalen, og som derfor ikke indgår i undersøgelsen, selv om de måtte leve op til kriterierne.

Når vi i beretningen henviser til et antal af herberger, tager vi udgangspunkt i deres tilbuds-id på Tilbudsportalen. Et tilbud kan have flere underliggende afdelinger og indsatser, og i de tilfælde har vi talt dem som 1 herberg.

Bilag 2 viser, hvilke herberger der indgår i undersøgelsen.

Væsentlige dokumenter

I vores analyse af, om Social- og Boligministeriet har understøttet, at kommunerne anmoder om korrekt refusion for ophold på herberger, har vi bl.a. gennemgået:

- lovgivning, herunder bemærkninger til lovforslag på socialområdet
- vejledninger fra Social- og Boligministeriet
- redegørelser fra Social- og Boligministeriet og kommunerne
- Social- og Boligministeriets data om tilbud og takster fra Tilbudsportalen
- Social- og Boligministeriets analyser, undersøgelser og redegørelser vedrørende takster og udgifter til ophold på herberger
- dokumentation for Social- og Boligministeriets behandling af refusionsanmodninger, herunder ministeriets notat om det refusionsbærende område i ministeriets departement
- Social- og Boligministeriets sagsakter om Mændenes Hjem og Kollegiet Gl. Køge Landevej
- Socialtilsynets henvendelser til Social- og Boligministeriet i perioden 2020-2023.
- Social- og Boligministeriets interne notater vedrørende uberettiget statsrefusion for natcafépladser.

Vi har desuden gennemgået en række dokumenter for hvert herberg for at undersøge, om kommunerne har sikret, at grundlaget for at anmode om refusion for ophold på herberger er korrekt i forhold til gældende lovgivning i 2022. Vi har bl.a. gennemgået:

- herbergernes specifikationer for beregningsgrundlag for taksterne i 2022, som bl.a. takstberegnings- og budgetskemaer
- herbergernes regnskaber for afholdte udgifter i 2022.

Gennemgangen af herbergernes regnskaber og budgetter uddybes i det følgende.

Enkeltpostlister

Enkeltpostlister er udtræk fra regnskabssystemer, hvor hver enkelt transaktion er specificeret med fx bilagsnummer, bilagstekst, bogføringsdato og bogført værdi.

Gennemgang af herbergernes afholdte udgifter

Vi har både undersøgt herbergernes budgetterede udgifter samt de faktisk afholdte udgifter. Generelt har der været tale om en omfattende gennemgang af diverse dokumenter med enkeltpostlister – i nogle tilfælde med tusind rækker eller mere. Ved at kigge på de faktisk afholdte udgifter har vi bl.a. efterprøvet, hvilket personale der er aflønnet, jf. servicelovens § 110. Hvis vi alene havde undersøgt de budgetterede udgifter, ville vi i mange tilfælde ikke kunne undersøge fx aflønningen. Idet der kan indregnes over-/underskud fra forrige år i takstberegningen, har regnskabet også en direkte betydning for taksten.

Vi har for alle herberger i kommunerne indhentet dokumentation for, hvilke udgifter herbergerne har afholdt i 2022. Vi har fokuseret på herbergernes personale-, administrations- og ejendomsudgifter. Det har vi gjort med udgangspunkt i udgiftskategorierne i det budgetskema, som herbergerne skal sende til godkendelse ved socialtilsynet.

Indledningsvist har vi gennemgået de regler, der var gældende på området i 2022. Derudfra har vi lavet en kodebog til brug for gennemgangen af kommunernes materiale for systematisk at opfange fejl i herbergernes afholdte udgifter og sikre en ensartet behandling af kommunernes dokumentation. Kodebogen har vi opsat i Excel med dropdownlister med svarkategorier og datavalideringer for at forhindre fejl og opnå en ensartet kodning.

Personaleudgifter

Personaleudgifterne omfatter løn til ledere og medarbejdere inkl. pensioner, sociale bidrag, feriepenge, refusion ved sygdom mv. Vi har indhentet oversigter over alle medarbejdere, der har været afholdt løn til på det enkelte herberg efter servicelovens § 110 i 2022. Vi har gennemgået og kodet materialet med fokus på medarbejdernes ansættelsessted og stillingsbetegnelse.

Vi har systematisk spurgt kommunen om arbejdsopgaverne for ansatte med stillingsbetegnelserne læge, sygeplejerske, social- og sundhedsassistent/social- og sundhedshjælper, ergoterapeut samt psykolog. Hvis medarbejderen har haft opgaver med fx medicinadministration, sårpleje eller abstinensbehandling, har vi registreret i kodebogen, at medarbejderens opgaver ligger ud over, hvad der kan afholdes efter servicelovens § 110.

Administrationsudgifter

Administrationsudgifter omfatter udgifter til bl.a. kontorartikler, telefoni, it, porto, kontingenter og personaleudgifter som fx møder og arrangementer. Administrationsomkostningerne omfatter også en andel af den centrale administration og ledelse, kontorfaciliteter og centrale it-systemer mv. For administrationsudgifterne har vi indhentet enkeltpostlister fra kommunernes og/eller herbergernes regnskabssystemer for de udgifter, der har været afholdt efter servicelovens § 110 i 2022. Vi har gennemgået materialet med fokus på, om der har været afholdt udgifter til andre afdelinger eller adresser, som ikke kan henføres til det enkelte herberg, og om der har været udgifter, som i øvrigt falder uden for reglerne på området. Det kan fx være fejlkonteringer og udgifter til sundhedsydelser.

Ejendomsudgifter

Ejendomsudgifter omfatter bl.a. udgifter til husleje, hvis herbergerne lejer bygninger, til ind- og udvendige vedligeholdelsesarbejder samt til forbrug af el, varme, vand, renovation mv. For ejendomsudgifterne har vi også indhentet enkeltpostlister fra kommunerne og/eller herbergernes regnskabssystemer for de udgifter, der har været afholdt efter servicelovens § 110 i 2022. Vi har gennemgået og kodet materialet med fokus på, om der har været afholdt udgifter til andre afdelinger eller adresser, som ikke kan henføres til det enkelte herberg, og om der har været udgifter, som i øvrigt falder uden for reglerne på området.

Vi har også indhentet dokumentation for herbergernes opgørelser af afskrivninger for bygninger og forrentning af kapitaludlæg for bygninger og grunde. For afskrivninger og forrentning har vi indhentet udtræk fra kommunernes og/eller herbergernes anlægskartoteker for de bygninger og grunde, der indgår i deres takstberegningsgrundlag efter servicelovens § 110, samt indhentet dokumentation på beregning af forrentningen. Vi har gennemgået og kodet materialet med fokus på, om kommunerne og/eller herbergerne har fulgt det autoriserede Budget- og regnskabssystem for kommuner, som fastsætter kravene for, hvordan kommunerne skal aflægge budgetter og regnskaber mv. Vi har bl.a. gennemgået, om kommunerne og/eller herbergerne har anvendt levetider for afskrivninger, som følger reglerne i Budget- og regnskabssystem for kommuner. Hvis vi fx har fundet, at en kommune har anvendt en kortere levetid end foreskrevet i Budget- og regnskabssystem for kommuners kapitel 8.2, har vi registreret dette som en potentiel fejl i kodebogen. Vi har derefter spurgt kommunen om årsagen til, at der er anvendt en kortere levetid end foreskrevet. På baggrund af kommunens svar og eventuel supplerende dokumentation har vi genbesøgt vores kodning, som vi enten har fastholdt eller ændret som følge af de nye oplysninger.

Sundhedsydelse

Vi har spurgt kommunerne, om der har været afholdt udgifter til sundhedsydelser efter servicelovens § 110 i 2022. Udgifter til sundhedsydelser kan fx fremgå under udgiftskategorien "borgerrelaterede omkostninger" i budgetterne for herbergerne, hvilket er en kategori, vi i øvrigt har afgrænset os fra. Vi har dog spurgt kommunerne direkte hertil, da der tidligere har været konstateret fejl på området.

Hvis kommunerne har oplyst, at de har sundhedsfagligt personale, der udfører sundhedsfaglig behandling, jf. afsnittet om personaleudgifter, har vi bedt dem levere enkeltpostlister over eventuelle udgifter til medicin og sundhedsartikler.

Kvalitetssikring

Ud over den løbende kvalitetssikring, som er beskrevet ovenfor, er denne undersøgelse kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som bl.a. omfatter ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Derudover har vi foretaget en mere dybdegående kvalitetssikring af gennemgangen af herbergernes regnskaber, og beretningen har været i høring hos de reviderede, hvilket vi beskriver i det følgende.

Kvalitetssikring af kodning

Indledningsvist har vi foretaget 3 pilotkodninger, som vi har justeret vores kodebog og fejlbeskrivelser ud fra. Dertil har vi haft daglige drøftelser i vores projektgruppe ved tvivlstilfælde samt løbende drøftelser med kommunerne. Vi har generelt spurgt ind til alt i regnskabet, der har vækket en tvivl. Det kan fx være, hvis der er nævnt en adresse i en regnskabspost, som ikke er herbergets adresse. I disse tilfælde har det typisk vist sig at være fejlkonteringer, der vedrører andre tilbud.

Efter at have gennemgået al materiale for alle herberger første gang, lavede vi en opsamling over tendenser i fejltypen. Vi definerede nedenstående fejltypen og kategoriserede dem, jf. tabel A. Vi har brugt en bagatelgrænse. Hvis vi har registreret fejl på et samlet beløb under 500 kr. inden for den specifikke fejkategori for den enkelte kommune medtages det ikke i fejlopgørelsen.

Tabel A
Fejlkategorier og fejltypen i undersøgelsen

Fejlkategori	Fejltype
 Selvejende herbergers indirekte udgifter	Selvejende herberg har ikke beregnet faktiske udgifter til overhead.
 Afskrivning og forrentning af bygninger og grunde	- Anlæg burde ikke have været aktiveret. - Anlægskartotek er ikke ajourført. - Fejlagtig indregning af afskrivninger i taksten. - Fejlagtig indregning af forrentning i taksten. - Forkert forrentningssats.
 Sundhedsydelse	- Psyloger. - Læger. - Simpel sårpleje o.l. (lønudgifter). - Sygeplejersker, social- og sundhedsassistenter og social- og sundhedshjælpere er ansat til mere end simpel sårpleje. - Udgifter til medicin og sundhedsartikler.
 Natherberger	Udgifter til natherberg.
 Andre fejl	- Fejlkonteringer. - Herberger i almene boliger. - Aktivitets- og samværstilbud. - Fordeling af udgifter til krisecenterpladser er ikke sandsynliggjort. - Fejl i overheadberegningen. - Fejl i anvendt fordelingsnøgle. - Udgifter til andre paragraffer er indregnet i taksten.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af gennemgået materiale fra kommunerne.

Herefter kondenserede vi kodebogen med henblik til de nye fejl kategorier og fejltyper. Vi indførte disse i en tabel med overskrifterne:

- Kommune
- Herberg
- Fejlkategori
- Fejltype
- Beskrivelse af fejl
- Fejlagtigt indregnet beløb.

I forbindelse med kondenseringen gennemgik vi igen grundmaterialet bag hver enkelt fejltype.

I forbindelse med gennemgangen af materialet havde vi en række spørgsmål til juridisk afklaring. Disse drøftede vi med Social- og Boligministeriet på et møde med jurister fra departementet. På baggrund heraf tilrettede vi vores kodebog.

Efter vi havde været igennem materialet for alle herberger 2 gange, udtrak vi en stikprøve til blindkodning. 2 personer blindkodede materialet for 15 herberger. Vi fandt stor overensstemmelse mellem kodningerne. Vi gennemgik alle fejlfindinger.

Høring

Faktaafklaring og beretningen har været i høring hos Social- og Boligministeriet. Ministeriet har haft mulighed for at kommentere på vores fortolkning af reglerne mv. Kommentarer og bemærkninger er så vidt muligt indarbejdet.

Vi har også sendt alle fundne fejl i høring hos de respektive kommuner. Hver kommune har modtaget en tabel med ovenfor nævnte overskrifter. De er blevet bedt om at kommentere direkte i tabellen ud for hver enkelte fejl. På baggrund af høringen har vi tilrettet resultaterne.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Herberger, der indgår i undersøgelsen

Tabel B

Herberger, der indgår i undersøgelsen

Kommune	Herberg	Tilbuddets id (tilbud_uuid)
Esbjerg Kommune	- Det Alternative Plejehjem - Center for Misbrug & Udsatte – Esbjerg Forsorgshjem - Center for Socialt Udsatte – Skjoldbo - Center for Socialt Udsatte – Refugium	469c36da-96ac-4960-bf96-0f35ee97df8c - a9d84e30-1285-4660-80e2-929564a15519 9e162ec7-234b-4c90-9108-c0c40f81212c - ffdb4b14-b496-4677-a2db-d6f835e1162e
Frederiksberg Kommune	- Gadeplan og Akutboligindsatsen - Lindevangen - Lærkehøj	- fab1a95a-dc35-44d9-8263-464d16e7c799 03a0790a-36b3-4a78-937e-09f04d1cfe1f - a6d67ccb-6635-49ad-889b-a74814f9d2d6
Gentofte Kommune	Herberget Overførselsgården	cbaedcdb-a22e-4d8e-8380-c172df5b9430
Gladsaxe Kommune	- Tørnehøjgaard - Kildevældets Akutboliger	2d3ce509-28e9-43cd-b1ba-ece40338868d - aa4e491e-1713-4a94-bb02-b782d8b365e6
Glostrup Kommune	Novavi pensionatet	f40dd8bd-2452-463d-8d93-52e2d9e21925
Guldborgsund Kommune	Forsorgshjemmet Saxenhøj	09f07e40-c61d-47a0-8e05-3c292e874dbe
Haderslev Kommune	Rusmiddel- og Støttecentret	8f348799-d433-40dc-ada2-1a725b168b6c
Helsingør Kommune	CROS – Pensionatet, Porten og Vinternatherberg	a196db7c-b609-4617-a0ce-2ffd4e5032d1
Holbæk Kommune	Forsorgshjemmet Karlsvognen	83da39a9-a98f-427c-8f85-99319b8afc7e
Holstebro Kommune	Center for Social Indsats	6cb430ac-f202-479a-8eb6-a16d9dd0a80b
Horsens Kommune	Sølyst	bacfd95-d3b5-4314-b18b-922069a07683
Ishøj Kommune	Søstedet – De fleksible afklaringspladser for socialt udsatte	974b610b-052e-4ce7-b731-efa7dfc7ea17
Københavns Kommune	- Krisecentret Garvergården - Driftsfonden Mændenes Hjem - Kollegiet Gl. Køge Landevej - Herbergscentret Sundholm - Plejeafdelingen - Bocentret - Egmontgården - Nøjsomhedsvej	- d93d61a9-ef45-4b69-a4c4-1d05d02804b2 - e34cc3f4-65da-4e50-9bef-9d1dd49af559 57b57172-ffdd-4229-aad3-b58e9aa21d40 085a47d3-c77d-4c2d-a932-4000cb8dfe34 54fd3e90-0c1d-4263-b207-41b6a59650f3 49f11255-4e32-4584-8afb-d00f1da7e99c 599de812-18b9-4a16-be2e-d608a1a0c9a4 7009c867-2d7f-4559-89c1-38f1a4f93431
Kolding Kommune	Overmarksgården	9c7928c4-1284-4cd1-8b80-f2ae38676208
Næstved Kommune	Forsorgshjemmet Næstved	7c1c38cd-eee8-4391-adb9-aeeb88bdc3cb
Odense Kommune	Forsorgshjemmet Store Dannesbo	96524c1e-cd52-475f-841c-6565e257398f
Randers Kommune	Kirkens Korshærs Institutionstilbud i Randers, Hjørnestenen	08955521-f2b8-47d4-8815-abd8ba1c0ffe
Silkeborg Kommune	Housing Silkeborg	9effccd2-c1f9-4133-90cc-00156fde5e67
Slagelse Kommune	Forsorgshjemmet Toften	f4a577ed-d7c9-464b-8270-a38175f30937
Svendborg Kommune	Forsorgscenter Sydfyn	ae21af9b-a03b-48df-971a-b1bd5a994d47
Viborg Kommune	Forsorgscenter Viborg, Vibohøj	3ab78693-c703-4ffe-86c5-281051957d85
Aalborg Kommune	- Svenstrupgaard - Kirkens Korshærs Herberg	- adfa28b8-7895-4f6b-80aa-0119debcbfe41 6df2a022-1c2c-43e2-b641-047ee69dba19
Aarhus Kommune	- Center for Forsorg – Forsorgshjemmet Østervang, Ungetilbuddet Malmøgade og NordByen - Center for Mestring – Ungeindsatsen Grønnegade - Bostedet Ellengården og Ellenbo - Kirkens Korshær Forsorgstilbud i Aarhus Midt - Tre Ege, Kirkens Korshær	76645ad8-f665-41b9-be61-b8ab5030e3bf 117de53c-98e0-4dcb-abac-a747c4786e10 3df68efb-cbd3-4779-a9d6-7bbeb2b38880 - fca147e0-3afa-47b0-9418-1731ef63399a - d663ff0f-fbe1-42d0-b17c-1bb49dc891d3

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Tilbudsportalen.

Kort fortalt

Statens refusion for ophold på herberger

Konklusion

Social- og Boligministeriet har ikke i tilstrækkelig grad sikret, at staten udbetaler korrekt refusion for kommunernes udgifter til borgeres ophold på herberger. Det finder Rigsrevisionen utilfredsstillende. Konsekvensen er, at staten i nogle tilfælde har dækket udgifter, som egentlig er kommunale.

Statsrevisorerne udtaler

”Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Social- og Boligministeriet ikke har sikret, at staten udbetaler korrekt refusion for kommunernes udgifter til borgeres ophold på herberger. Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Social- og Boligministeriet ikke har sikret de nødvendige forudsætninger for at vide, om de takster, der danner grundlaget for kommunernes anmodninger om refusion, er fastsat i overensstemmelse med reglerne. Konsekvensen er bl.a., at alle de kommuner, som indgår i undersøgelsen, havde fejl i taksterne. Dette har medført, at kommunerne har fået dækket udgifter fra staten, som egentlig er kommunale og dermed ikke er refusionsberettigede”.

Væsentligste resultater af undersøgelsen

- Kommunerne har ikke i tilstrækkelig grad sikret, at grundlaget for at anmode om refusion for ophold på herberger er korrekt.
- Social- og Boligministeriet har ikke i tilstrækkelig grad understøttet, at kommunerne anmoder om korrekt refusion for ophold på herbergerne.

Baggrund og formål med undersøgelsen

Når en hjemløs opholder sig på et herberg, betaler staten en del af kommunens udgifter – såkaldt statsrefusion. Formålet med denne beretning er at undersøge, om statsrefusionen er korrekt beregnet, dvs. om staten dækker de udgifter, der rent faktisk bør refunderes – hverken mere eller mindre.

Statens refusion til borgeres ophold på herberger er steget fra 501 mio. kr. i 2014 til 716 mio. kr. i 2023 (2023-priser).

Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har kommunerne sikret, at grundlaget for at anmode om refusion for ophold på herberger er korrekt?
- Har Social- og Boligministeriet understøttet, at kommunerne anmoder om korrekt refusion for ophold på herberger?

Social- og Boligministeriet har det overordnede ansvar for lovgivningen på hjemløseområdet, herunder at fastsætte regler for statens refusion af udgifter til ophold på herberger. Det er afgørende for udbetalingen af korrekt refusion, at herbergernes takster er fastsat i overensstemmelse med gældende regler. Det er nemlig taksterne, der danner grundlag for beregningen af refusion.

Undersøgelsen omfatter 41 herberger i 23 kommuner i 2022. Det svarer til 37 % af alle herberger. Tabellen viser andelen af kommuner i undersøgelsen, der har fejl i takstgrundlaget. Tallene dækker både over mindre og større fejl.

Andelen af kommuner med fejl i takstgrundlaget

Fejlkategori	Fejlprocent
 Afskrivning og forrentning af bygninger og grunde	89 %
 Selvejende herbergers indirekte udgifter	89 %
 Sundhedsydelse	65 %
 Natherberger	43 %
 Andre fejl	43 %

