



16. april 2018

Sagsnr.
2018-0089616

Dokumentnr.
2018-0089616-5

Indhold

Indledning.....	2	Sagsbehandler
Baggrund om hjemløshed.....	3	Lisa Rosager
Hjemløshed i Danmark.....	3	
Særlige målgrupper	6	
Lovgrundlag, faglig tilgang og myndighedsarbejde.....	10	
Midlertidigt ophold på herberg efter servicelovens § 110.....	10	
Faglig tilgang i hjemløseindsatsen	11	
Hjemløseenheden.....	12	
Bolig- og Beskæftigelsesenheden.....	13	
Kapacitet på de københavnske overnatningstilbud	13	
Specialisering og faglig profil	14	
Cases – to herberger, to borgere	15	
Belægning på herbergerne	17	
Opholdstider på herbergerne i København.....	19	
Efter ophold på herbergerne	21	
Økonomi	23	
Herbergstakster.....	23	
Køb og salg af pladser	24	
Sammenligning af økonomien på tværs af de københavnske tilbud ...	27	
Konklusion: fremadrettede behov på hjemløseområdet	30	

Administration

Islands Brygge 37, 2 & 3. sal
2300 København S

Mobil
2445 6901

E-mail
BC0C@sof.kk.dk

Indledning

Hjemløsheden i Danmark har været støt stigende siden 2009, hvilket SFI/VIVE har dokumenteret i deres tællinger hvert andet år. I samme periode er det gennem en styrkelse af indsatserne i København lykkedes at vende en mindre stigning de første år til et fald, så antallet af hjemløse i København ved den seneste tælling fra 2017 er lidt lavere end baselinetællingen fra 2009.

På trods af de senere års omstilling til en mere recovery-orienteret tilgang på Hjemløseområdet, der allerede har bragt mange københavnere ud af hjemløshed, befinder et stort antal københavnere sig stadig i hjemløshed. Det ses især på byens herberger, hvor beboerne får længere ophold mens de venter på egen bolig med bostøtte.

En af de største udfordringer for at kunne nedbringe antallet af hjemløse yderligere er, at der i samme periode er blevet færre små, billige boliger, som borgere med et lavt indkomstgrundlag kan betale.

Som udgangspunkt for Socialudvalgets temadrøftelse om hjemløshed og det videre arbejde med hjemløseområdet, har Socialforvaltningen lavet en gennemgang af hjemløseområdet med primært fokus på herbergsområdet og relaterede områder. Arbejdet er afgrænset til indsatser for borgere, der allerede er i hjemløshed, mens forebyggelse af hjemløshed ikke behandles i materialet.

Det er forvaltningens vurdering, at de aktuelle udfordringer på hjemløseområdet især handler om at få nedbragt de lange opholdstider og at få styrket indsatsen for de borgere, der ikke hjælpes videre fra herbergerne – både dem, der venter på egen bolig og dem, som har behov for en midlertidig eller længevarende plads på et botilbud.

På den baggrund ser forvaltningen et behov for bedre anvendelse af de eksisterende pladser, hvor det eksempelvis er ønsket at løfte både den socialfaglige og sygeplejefaglige indsats, herunder arbejde hen mod en yderligere specialisering af tilbuddene. På den baggrund ses et behov for, at fremtidige indsatser på hjemløseområdet både fokuserer på boligløsninger, kvaliteten og anvendelsen af de nuværende pladser, kapacitetsbehovet på botilbudspladser efter servicelovens §§ 107 og 108 samt utidssvarende fysiske rammer. Behovet for at løfte de fysiske rammer adresseres i Socialforvaltningens moderniseringsplan, og behandles derfor ikke videre i denne analyse.

Baggrund om hjemløshed

I dette afsnit gives en kort gennemgang af fakta om de hjemløse i Danmark, som beskrevet i SFI/VIVE's rapporter. Herunder udviklingen i antal, faktorer bag hjemløsheden, køn, alder og forsørgelsesgrundlag. Dernæst beskrives nogle særlige målgrupper, der enten har nogle særlige behov eller på anden vis skiller sig ud fra mængden.

Hjemløshed i Danmark

Hjemløsheden i Danmark stiger fortsat. Den seneste kortlægning af hjemløshed i 2017 viste, at antallet af hjemløse i Danmark er steget fra 4.998 i 2009 til 6.635 i 2017, hvilket svarer til en stigning på 33 %.

Næsten hver fjerde hjemløse borger i landet er hjemmehørende i København, svarende til 1.482 borgere. Der er dog sket et mindre fald fra 1.562 hjemløse borgere i Københavns Kommune siden den forrige kortlægning i 2015 (VIVE, 2017). Også antallet af unge hjemløse er faldet i København i perioden, selv om der på landsplan er sket en stigning. Der vil altid være usikkerhed forbundet med tællinger af denne type, og det kan ikke udelukkes, at en del af faldet i København kan skyldes metodisk usikkerhed – men det er også muligt, at den ungeindsats, der startede op i 2015, og som har vist gode resultater, har bidraget positivt til et fald.

Tabel 1: Antal hjemløse i Danmark og København

	2009	2011	2013	2015	2017
Hjemløse i Danmark	4.998	5.290	5.820	6.138	6.635
Hjemløse i København	1.494	1.507	1.581	1.562	1.482
Unge hjemløse, Danmark	633	1.002	1.138	1.172	1.278
Unge Hjemløse København	150	228	225	202	184

Faktorer bag hjemløsheden

VIVE peger i deres hjemløserapporter på en række faktorer, der ofte er medvirkende til at bringe mennesker ud i hjemløshed. På det strukturelle plan er manglen på små, billige lejeboliger i de store byer – særligt København – en væsentlig udfordring. Dertil kommer, at der i de senere år er sket en politisk stramning på beskæftigelses- og ydelsesområdet, hvor andelen af borgere på

nedsatte ydelser er vokset. Som konsekvens er det blevet sværere at finde bolig for flere, og samtidig er risikoen for udsættelse af bolig øget. Foruden de overordnede strukturelle faktorer er der en række overgangssituationer, der øger risikoen for at falde ud i hjemløshed. Det gælder bl.a. overgangen fra ung til voksen for borgere, der har en sag i det sociale system, borgere der løslades fra kriminalforsorgen eller udskrives fra psykiatrien.

Hvem er de hjemløse?

Hjemløshed handler ikke kun om manglende tag over hovedet. Der ligger ofte komplekse sociale problemstillinger som psykisk sygdom, misbrug, fattigdom, somatisk sygdom og dårlige sociale netværk bag.

Hjemløshed opstår typisk i et samspil mellem individuelle

problemer som fx psykisk sygdom og misbrug samt samfundsmæssige strukturelle forhold som fx mangel på billige boliger og arbejdsløshed. Den seneste kortlægning af hjemløshed viser, at mere end hver anden hjemløse borger (53 %) har en psykisk sygdom, hvilket gør det til en af de væsentligste årsager til hjemløshed. Problemer med stofmisbrug (27 %) eller alkoholmisbrug (23 %) er også væsentlige faktorer. Samtidig nævnes økonomiske vanskeligheder (25 %) og mangel på en egnet bolig (20 %) som centrale årsager til den enkeltes hjemløsesituation. En stor del af de hjemløse har somatiske sygdomme, og tendensen er, at andelen stiger med alderen (VIVE 2017).

Psykisk sygdom, somatik og misbrug

53 pct. af de hjemløse borgere har en psykisk sygdom

61 pct. har misbrugsproblemer

31 pct. har både psykisk sygdom og misbrug

22 pct. har en somatisk sygdom

I København¹ er andelen, der vurderes at have en psykisk sygdom hhv. 60 % og 41 % for mænd og kvinder. Andelen med misbrug er hhv. 66 % og 36 % for mænd og kvinder. Andelen med begge dele er 22-23 %. VIVE formoder, at den lavere andel i København skyldes, at hjemløshed rammer en lidt bredere gruppe på grund af den pressede boligsituation her.

I København findes den højeste andel af langvarigt hjemløse, hvor 42 % har været hjemløse i mere end to år. På landsplan er dette kun tilfældet for 25 %. Det er en tendens, der går igen for øvrige bykommuner, om end i et mere begrænset

¹ I VIVE's hjemløsetælling er andelen af hjemløse borgere i København med somatisk og psykisk sygdom samt misbrug ikke opgjort samlet, men kun opdelt efter køn.

omfang. Dette kan ses som et udtryk for, hvor vanskeligt det er at hjælpe borgerne videre til egen bolig i København, hvis de først ender som hjemløse.

Køn, alder og forsørgelsesgrundlag

I den periode, hvor tællingerne har fundet sted, har fordelingen mellem mænd og kvinder på landsplan ændret sig en smule, så der i dag er 25 % kvinder mod tidligere 22 %. Ser man på aldersfordelingen, så er de hjemløse i København gennemsnitligt ældre end på landsplan, hvilket fremgår af tabel 2 nedenfor.

Tabel 2: Aldersfordeling i procent København vs. landsplan²

	18-24	25-29	30-39	40-49	50-59	>59
København	14	14	23	24	20	6
Landsplan	20	16	21	20	17	6

Som tidligere nævnt, er der på landsplan sket en stigning i antallet af hjemløse. Særligt i aldersgrupperne 18-24 og 25-29 år er der sket en voldsom stigning på hhv. 102 og 107 % i perioden 2009-2017.

Hovedparten af de hjemløse opholder sig enten på herberg (33 %) eller hos venner og familie (33 %) – i København, hvor der er et stort antal herbergspladser ift. hjemløsepopulationen, er fordelingen 40 % på herberg og 23 % hos venner og familie.

Ser man på forsørgelsesgrundlaget, så er den hyppigste indtægt kontanthjælp, som 69 % af målgruppen modtager. Derimod er det kun en ganske lille andel, der har en lønindtægt eller modtager dagpenge/sygedagpenge, hvilket understreger, at målgruppen har en meget svag tilknytning til arbejdsmarkedet. VIVE har ikke opgjort indkomstgrundlaget særskilt for København.

Køn, alder og forsørgelsesgrundlag

75 pct. er mænd og 25 pct. er kvinder

Andelen af hjemløse kvinder er steget fra 22 pct. til 25 pct. de seneste år

107 pct. stigning i aldersgruppen 25-29-årige fra 2009 – 2017

69 pct. modtager kontanthjælp, der dermed er den mest almindelige indtægtskilde

(VIVE, 2017)

² På grund af afrunding bliver summen for København 101 %.

Opsummering

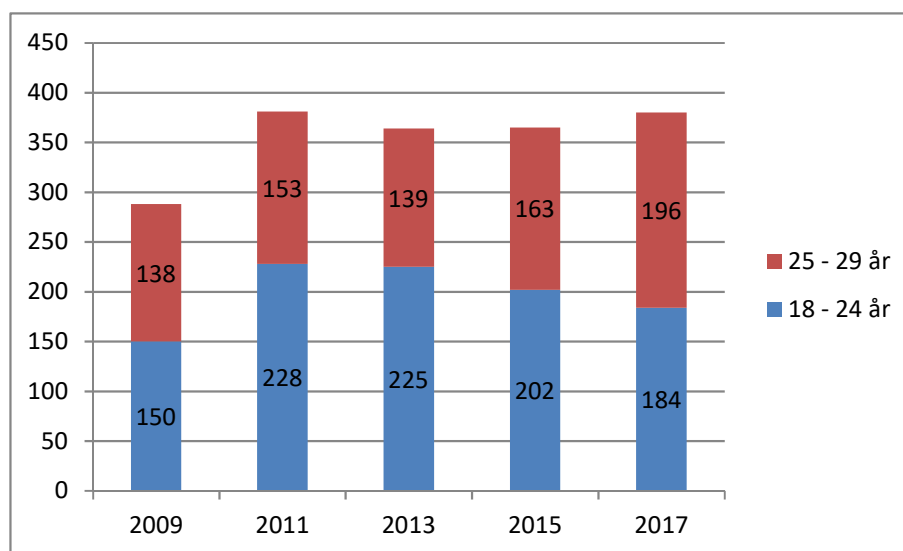
VIVE's hjemløsetællinger viser, at der i København er sket et mindre fald i antallet af hjemløse, samtidig med at antallet er steget på landsplan. De hjemløse borgere er ofte præget af meget komplekse problemstillinger så som misbrug og/eller psykisk sygdom, mens særligt den ældre del af målgruppen også har somatiske sygdomme. Målgruppen har en svag tilknytning til arbejdsmarkedet og har i langt overvejende grad kontanthjælp som indtægtskilde.

Særlige målgrupper

Unge hjemløse

Siden 2009 er der på landsplan sket en fordobling i antallet af unge hjemløse mellem 18 og 24 år fra 633 borgere i 2009 til 1.278 i 2017 på landsplan. Antallet af de 18-24-årige er dog faldet i København, mens antallet af de 25-29-årige er stigende. VIVE peger på, at stigningen for de 25 til 29-årige på landsplan kan skyldes, at denne gruppe nu også har vanskeligt ved at finde en bolig med tilstrækkelig lav husleje, som følge af lavere ydelsesniveau efter den seneste kontanthjælpsreform. Endvidere kan en del af stigningen også skyldes, at den tidligere stigning blandt de 18 til 24-årige forskyder sig til den ældre del af målgruppen.

Figur 1: Antal unge hjemløse i København



Københavns Kommune deltog i perioden 2015-2017 i ”En styrket sammenhængende indsats til unge med særligt fokus på forebyggelse og tidlig indsats”, hvor forvaltningen modtog 14,1 mio. kr. fra satspuljen til at sikre en forebyggende og tidlig indsats overfor unge i hjemløshed og unge i risiko for at blive hjemløse. Ungeprojektets helhedsorienterede indsats bestod af tre hovedelementer: En opsøgende og kontaktskabende indsats, en styrket

myndighedsindsats samt en intensiv bostøtteindsats efter ”housing first”-metoderne.

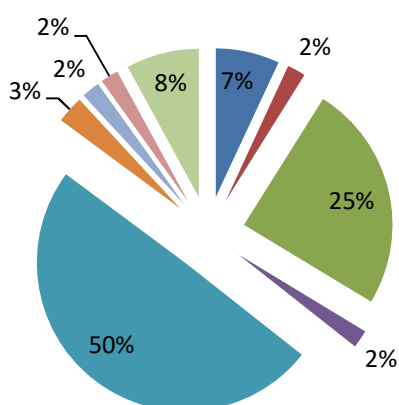
I projektperioden er 51 unge hjemløse kommet i egen bolig, og heraf har 40 unge fastholdt boligen. Dette svarer til en samlet fastholdelsesprocent på 78. Der foreligger ikke dokumentation for, hvorfor fastholdelsen i bolig er lavere i Ungeindsatsen end for den almindelige housing first indsats, hvor mere end 90 % fastholder boligen. Nogle udslagsgivende faktorer kan være, at de unge har et lavere indkomstgrundlag end de ældre (de aldersbetingede nedsatte ydelser), og at en del af borgerne i projektet har fået anvist en delebolig, hvor de foruden selve det at bo, også skal forholde sig til en anden ung med sociale problemer. Endelig skal det nævnes, at det samlede antal boliganviste i projektet er så lavt, at nogle få udflytninger giver store udslag i statistikken.

Som tidligere nævnt, er antallet af hjemløse 18-24-årige faldet i København, mens det er steget på landsplan. En af årsagerne kan være de positive resultater fra Ungeprojektet. Projektet er fra januar 2018 overgået til kommunal drift under navnet Ungeindsatsen.

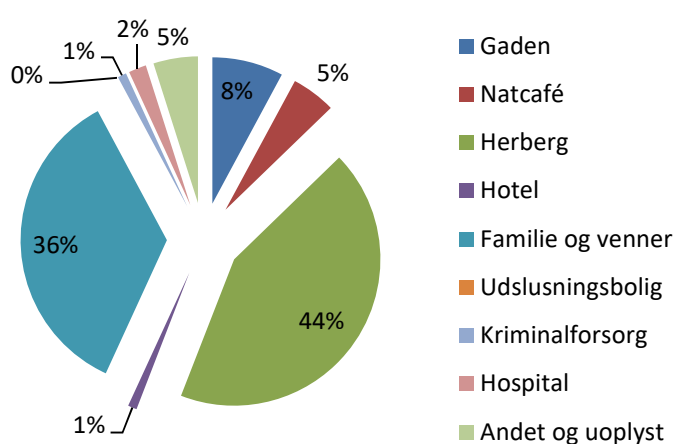
De unge hjemløses hjemløsesituation

De unge hjemløses situation i København adskiller sig fra resten af landet. Hvor over halvdelen opholder sig hos familie og venner i hele landet, er dette tilfældet for under en tredjedel i København. Derimod opholder 49 % sig på et herberg eller natcafé i København, mens andelen på landsplan er 27 %. Det er en stigning i forhold til tidligere år, og skal ses i sammenhæng med at ungeherberget på Nøjsomhedsvej åbnede i starten af 2017.

Figur 2: De 18-24-åriges hjemløsesituation i Danmark



Figur 3: De 18-24-åriges hjemløsesituation i København



Ældre Hjemløse

Børne- og Socialministeriet har set nærmere på udviklingen i antallet af ældre hjemløse og tegner et billede af, at udsatte borgere bliver ældre, og derfor også har behov for indsats målrettet deres behov, som i høj grad omhandler plejebehov. Resultaterne viser, at antallet af hjemløse over 50 år, der gør brug af herberger, er steget med ca. 15 % fra 2009 til 2015 (Børne- og Socialministeriet 2017).

Stigningen i alder ses ligeledes hos borgere, der er tilknyttet Københavns Kommunes rusmiddelbehandling. Dette er relevant at se på, da en del borgere i rusmiddelbehandling også er hjemløse eller har en forhøjet risiko for at blive det. Den største enkeltstående aldersgruppe på substitutionsenhederne (36 %) i 2017 er borgere i alderen 50-59 år, og samlet set er 60 % af borgerne på substitutionsenhederne i 2017 50+ år.

Generelt set er tendensen, at borgere i substitutionsbehandling bliver ældre. Andelen af borgere i substitutionsbehandling over 50 år er steget fra 39 % i 2009 til 60 % i 2017. Antalsmæssigt betyder det, at Center for Rusmiddelbehandling København havde 624 borgere over 50 år i substitutionsbehandling pr. 1.12.2009, 707 tilsvarende borgere pr. 1.12.2013 og 833 borgere over 50 år i substitutionsbehandling pr. 1.12.2017.

Samtidig med at hjemløse borgere og borgere med rusmiddelbrug bliver ældre ses et øget plejebehov. Det hænger sammen med at livet som stofbruger og hjemløs er hårdt for kroppen, og at mennesker, der har levet mange år i disse miljøer, ofte bliver plejekrævende tidligere end den øvrige befolkning. Tendensen bekræftes af, at der på nogle af byens herberger er en gruppe borgere, med et ganske omfattende plejebehov, uden at der er personaleressourcer til at levere dette i tilstrækkeligt omfang. Derfor har det i flere tilfælde være nødvendigt at tilkøbe ydelser fra den sociale hjemmepleje. Hvis man skal imødekomme dette behov fremover, vil der være behov for at etablere et antal botilbudspladser, hvor der både er socialfagligt personale og personale med sundhedsfaglig profil, der kan varetage borgernes plejebehov.

Socialforvaltningen lavede i efteråret 2017 en analyse af forvaltningens § 107-108-tilbud på udsatteområdet. Analysen pegede på, at der var en stigende gruppe ældre hjemløse og misbrugere med plejebehov. Samtidig pegede analysen på, at der er en udfordring med at sikre den rette bemanding og faglige fokus for borgerne med de eksisterende ressourcer. Det hænger bl.a. sammen med, at der er en række botilbud, der er så små, at det er svært at få til at hænge sammen med en fornuftig driftsøkonomi.

Hjemløse kvinder

På landsplan er der i den seneste hjemløsetælling 1633 hjemløse kvinder. Det svarer til en stigning på 23 % siden den forrige tælling, hvor tallet var 1325. Stigningen kan være et tegn på, at efterhånden som hjemløsheden stiger, så rammer den en lidt bredere gruppe. Samtidig er der en betydelig andel, der har en psykisk lidelse (61 %).

Kvinderne kæmper generelt i længere tid for at undgå hjemløsheden, og de er derfor i en værre forfatning end de mandlige hjemløse, når de debuterer i hjemløshed. Mange af kvinderne har børn, og ofte kæmper kvinderne i lang tid for at holde sammen på sig selv af frygt for at miste deres børn. Der opholder sig ikke børn på de Københavnske herberger. De hjemløse kvinder har typisk et misbrugsmønster med spiritus og piller frem for hårde stoffer. De hjemløse kvinder har samtidig en høj risiko for at opleve vold og seksuelle overgreb.

Udenlandske hjemløse

De seneste år har København været vidne til en trist udvikling på hjemløseområdet, hvor udfordringerne med udenlandske gadesovere, der ernærer sig ved tiggeri, flaskesamling og i nogle tilfælde kriminalitet, er vokset. Problemstillingen er særlig markant i København, da byen, ligesom andre storbyer, tiltrækker fattige mennesker fra både Europa og resten af verden.

De fleste kommer hertil i håbet om at få et arbejde og skabe sig en bedre tilværelse, men ender ofte med at leve som hjemløse og slå lejr i gader og grønne områder. Det er ikke en acceptabel situation. Hverken for de københavnere, der generes af støj og utryghed, eller for de udenlandske borgere, som lever en udsat tilværelse, ofte under meget kummerlige og uhumske forhold.

Socialforvaltningens transitprogram har siden 2015 sikret en målrettet indsats for særligt udsatte hjemløse – primært migranter fra en række EU-lande. Indsatsen gennemføres i Socialforvaltningens Hjemløseenhed i samarbejde med syv frivillige organisationer. Transitprogrammets formål er at give særligt udsatte migranter med lovligt ophold i Danmark et mere værdigt liv. Det sker ved at give migranterne basale fornødenheder, og støtte dem til at vende tilbage til hjemlandet.

Hjemløse grønlandere

Udsatte og hjemløse grønlandere i København er ikke et nyt fænomen, men de seneste år har forvaltningen observeret en ændring i gruppen af udsatte grønlandere. Blandt andet ses en del unge grønlandere, der ikke tidligere har været tilknyttet forvaltningens tilbud. Grønlandernes misbrug har ændret sig

fra udelukkende at være alkohol og hash til nu at være hårdere stoffer som kokain, og brugen af de hårde stoffer har desuden medført gadeprostitution for unge grønlandske kvinder. Det ændrede misbrugsmønster udgør en udfordring, idet de unge grønlændere ikke har den fornødne viden om smitte og andre risici forbundet med indtagelse af hårde stoffer, da de ikke har været eksponeret for det hjemmefra.

Da man ikke må registrere borgernes etnicitet, med mindre det er en nødvendig oplysning for behandling af borgerens sag (og i så fald kun med samtykke), bliver der ikke lavet systematiske registreringer af borgere med grønlandsk baggrund på de københavnske herberger. Derfor er det svært at sige, om det samlede antal har ændret sig væsentligt.

Det aktuelle billede er, at grønlandske borgere optager ca. 50 % af herbergspladserne på Sundholm, mens det vurderes, at de optager mindst 15 % af det samlede antal herbergspladser i København. Det udgør en betragtelig udgift for Socialforvaltningen, idet en aftale mellem de nordiske lande betyder, at der ikke kan hjemtages mellemkommunal refusion. I 2017 var den gennemsnitlige enhedspris på solgte pladser på de københavnske herberger 365 t.kr. Hvis 15 % af forvaltningens 472 pladser er belagt med grønlandske borgere, svarer det til en årlig udgift på knapt 26 mio.kr før statsrefusion.

Lovgrundlag, faglig tilgang og myndighedsarbejde

I det følgende gives en kort beskrivelse af lovgrundlaget for herbergsområdet, servicelovens § 110, hvorefter den faglige tilgang i arbejdet med de hjemløse beskrives. Endelig præsenteres nogle centrale myndighedsaktører på området, nemlig Hjemløseenheden og Bolig og Beskæftigelsesenheden.

Midlertidigt ophold på herberg efter servicelovens § 110

Københavns Kommune er i henhold til serviceloven forpligtet til at tage hånd om borgere ramt af hjemløshed ved at sikre, at den rette hjælp er til stede for målgruppen. Ifølge lovgivningen på området har personer i en hjemløsesituation ikke krav på en bolig, men en række indsatser defineret i serviceloven henvendt til hjemløse og socialt udsatte.

Efter Servicelovens § 110 har kommunerne eksempelvis en forpligtelse til at tilbyde: *”midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, der ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp”*.

En tredjedel af de hjemløse borgere på landsplan, svarende til 2.217 personer, er brugere af herberger og forsorgshjem (§ 110-tilbud). Københavns Kommune råder over 472 herbergspladser efter § 110, heraf 133 kommunale pladser og 339 pladser drevet af selvejende organisationer, der har en driftsoverenskomst med kommunen.

Borgere kan få ophold på et herberg efter det såkaldte selvhenvenderprincip, hvilket betyder, at målgruppen frit kan henvende sig på et af landets herberger, hvor tilbuddets leder visiterer borgeren til et ophold. Opholdet skal betales af borgerens hjemkommune, dvs. den kommune, hvor borgeren senest har haft fast adresse. Takstfastsættelsen sker ved en beregning af de faktiske omkostninger forbundet med driften af herberget, herunder inddækning af tabte indtægter som følge af eksempelvis ikke belagte pladser. Taksten skal godkendes af Socialtilsynet, der også skal godkende det socialfaglige indhold. Hjemkommunen er også forpligtet til at betale egne borgeres ophold på udenbys herberger, herunder privat drevne tilbud indenfor egen kommunegrænse, som kommunen ikke har driftsoverenskomst med.

For grønlændere og øvrige nordiske statsborgere, der tager ophold på et herberg i Danmark, gælder det imidlertid, at den kommune, hvor herberget ligger, skal betale for opholdet.

Selvhenvenderprincippet betyder, at § 110-området er svært styrbart, idet kommunen ikke visiterer til tilbuddene og fordi selvejende organisationer kan drive § 110-tilbud uden at have en driftsoverenskomst med kommunen.

Faglig tilgang i hjemløseindsatsen

Social mobilitet og Housing First

Københavns Kommune deltog i perioden 2009-2013 i den nationale hjemløsestrategi. Det bærende princip i strategien var *Housing First*, der indebærer, at der tidligt i et indsatsforløb etableres en permanent boligløsning med bostøtte. Erfaringen herfra var, at *Housing First* er en virkningsfuld tilgang i forhold til at hjælpe borgere videre fra hjemløshed, hvorfor det fortsat er den overordnede tilgang i Københavns Kommune. *Housing First* står i modsætning til den såkaldte *trappetrinstilgang*, hvor hjemløse borgere først tilbydes en boligløsning, når borgeren vurderes at være boligparat, eksempelvis efter et længere ophold på herberg eller vellykket misbrugsbehandling. *Housing First* tager udgangspunkt i, at borgeren kan komme sig – helt eller delvist – og fastholde egen bolig, selv efter massive sociale problemer, og tilgangen bygger dermed også på recovery-perspektivet, som også er den overordnede tilgang i Socialpsykiatrien i København. Socialforvaltningens egen opfølgning viser, at mere end 9 ud af 10 borgere fastholder egen bolig med rette støtte efter ophold på et herberg. Derfor er flere af indsatserne fra

hjemløsestrategien overgået til drift i Københavns Kommune efter strategiens udløb.

I København arbejdes der med tre forskellige bostøttemetoder til forskellige målgrupper – alle sammen som en del af housing first tilgangen. Overordnet kan de forskellige metoder beskrives på følgende måde:

- *Critical Time Intervention (CTI)* er en tidsbegrænset pædagogisk støtte, der skal hjælpe borgerne i den ofte svære overgang fra herberg til egen bolig. Støtten er faseinddelt og varer i ni måneder. Denne støtteform tilbydes den gruppe af hjemløse, der vurderes at kunne klare sig selv efter et kortere forløb.
- *Assertive Community Treatment (ACT)* er en omfattende, tværfaglig støtteform uden tidsbegrænsning. Det tværfaglige team består af læge, misbrugsbehandler, sygeplejerske, jobsagsbehandler og pædagogisk bostøtte, der alle udfører støtten i borgerens hjem. Denne støtteform tilbydes til borgere med meget komplekse problemstillinger, der vurderes at have et varigt og massivt behov for støtte.
- *Individuel Case Manager (ICM)* er en omfattende pædagogisk støtte uden tidsbegrænsning. Denne støtteform er nyere i københavnsk kontekst, og bruges indtil videre kun i Ungeindsatsen.

Hjemløseenheden

Hjemløseenheden er Københavns Kommunes bydækkende enhed, der som led i kommunens hjemløseindsats arbejder med at reducere den generelle hjemløshed i København. Her er en medarbejdergruppe bestående af sagsbehandlere (socialrådgivere/socialformidlere), gadeplansmedarbejdere (primært pædagoger – også kaldet relationsmedarbejdere), ergoterapeuter, sygeplejersker og et mindre sekretariat. Hjemløseenhedens målgruppe er bred og omfatter i dag alt fra gadesovere, hjemløse på herberger, udenlandske hjemløse, tidligere hjemløse i særboliger og Skæve Boliger og ikke mindst borgere på kvindekrisecentre.

Hjemløseenheden varetager sagsbehandling og støtteindsatser over for hjemløse. Det gør enheden blandt andet ved opsøgende arbejde på gaden, herberger og krisecentre. Formålet er at støtte borgeren til en mere permanent boligsituation. Herudover varetager enheden sagsbehandling for udsatte borgere i botilbud og skæve boliger. Enheden har en åben borgermodtagelse.

Enheden står desuden for Sociolancen og Exit Prostitution. Enheden har en åben borgermodtagelse. Her kan borgere i hjemløshed eller risiko herfor få råd

og vejledning om økonomi, bolig og akutte sociale problemstillinger. De kan ligeledes blive guidet videre i Socialforvaltningen eller kommunen.

Ikke alle hjemløse borgere har deres sociale sag i Hjemløseenheden. En del af borgerne er qua deres brug af rusmidler tilknyttet Rusmiddelcenter København, der står for det samlede myndighedsarbejde.

Bolig- og Beskæftigelsesenheden

Bolig- og Beskæftigelsesenheden varetager den boligsociale opgave og den sociale boliganvisning, heriblandt deleboligordningen og boligrådgiverordningen (kontaktpersonsordningen). Desuden samarbejder enheden med Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om rehabiliteringsindsatsen og ressourceforløb. Ligeledes står enheden for en række mentorordninger (udskrivningsmentor, ungementor) samt personlige vejledere og gadeplansindsatsen "drikkegruppen". Enheden har en åben borgermodtagelse på Svanevej. Her kan man få råd og vejledning om økonomi, bolig og akutte sociale problemstillinger. Man kan ligeledes blive guidet videre i Socialforvaltningen eller kommunen.

Kapacitet på de københavnske overnatningstilbud

I København findes tre typer af overnatningstilbud til hjemløse: herberger og natcaféer efter servicelovens § 110 og nødovernatningspladser finansieret af Social- og Indenrigsministeriets pulje til etablering af midlertidige nødovernatningstilbud. Den største forskel på en natcafé og et herberg i Københavns Kommune er, at natcaféer er et gratis og anonymt lavtærskeltilbud med den særlige opgave at sikre, at ingen hjemløse med særlige sociale problemer skal stå uden tag over hovedet om natten. Natcaféerne er ofte første indgang til et mere omfattende støtteforløb, idet der arbejdes målrettet med at skabe et flow videre til herbergerne.

Københavns Kommune har 472 herbergspladser³ efter Servicelovens § 110. Borgere med behov for et midlertidigt ophold kan henvende sig til et tilbud og blive indskrevet direkte. I København er der endvidere som en supplerende mulighed etableret en central henvisningsfunktion, der dels skal bidrage til at kapaciteten udnyttes optimalt, og dels at borgerne kommer til det rette tilbud i forhold til deres støttebehov.

³ Dette er uden § 110-pladserne på krisecenterområdet og de 8 pladser på plejeafdelingen, Tidl. Forchammersvej

Herberget er et socialpædagogisk tilbud, der skal være med til at hjælpe borgeren til at kunne bo i egen bolig. Borgerne har en egenbetaling på 87 kr. pr. nat de bor på et herberg, svarende til 2650 kr. pr måned.

Foruden kommunens egne tilbud og tilbud med driftsoverenskomst, køber kommunen pladser på udenbys herberger. I tabel 3 nedenfor fremgår den samlede kapacitet i København på kommunens egne tilbud og de tilbud, som kommunen har driftsoverenskomst med.

Tabel 3: Kapacitet på de københavnske herberger

Tilbud	Antal pladser
KFUM ⁴	59
Nøjsomhedsvej (kommunalt)	20
Herberget Hillerødgade	88
Hørhuset	64
Mændenes Hjem – Herberget	30
Gl. Køge Landevej	74
Herbergscenteret (kommunalt)	64
Bocentret (kommunalt)	49
RG60	24
Total	472

De fysiske rammer: omkring ca. 200 af herbergspladserne er nedslidte og trange. Analysen forholder sig ikke til denne del af udfordringen på herbergsområdet, der er en del af Socialforvaltningens moderniseringsplan.

Specialisering og faglig profil

Herbergerne har forskellige profiler; I den ene ende af skalaen tilbyder Hørhuset et misbrugsfrit miljø til den lettere del af målgruppen, mens Mændenes Hjem tager sig af de mest kaotiske og misbrugende borgere med meget komplekse problemstillinger. Imellem disse to yderpunkter ligger en række tilbud med større eller mindre grad af specialisering; skærmede kvindepladser på Bocentret, borgere der foruden de sociale problemer også har somatiske problemer på Herbergscentret, mens Hillerødgade har mange borgere med (mistanke om) psykiske lidelser. Endelig er der 67 pladser, der er reserveret til unge hjemløse i alderen 18-29 år.

⁴ KFUM har opsagt driftsoverenskomsten pr 31/12 2018.

Udover de 472 pladser på de københavnske herberger efter § 110 har København 120 pladser på natcafeerne. Natcaféerne drives ligesom herbergerne efter servicelovens § 110. Natcaféer skal først og fremmest sikre tag over hovedet til hjemløse, som af forskellige grunde ikke vil eller kan bo på en egentlig herbergsplads. Det er et gratis kortere ophold, hvor den hjemløse kan overnatte inden døre. Natcaféerne er som regel kun åbne i sene aftentimer og om natten. Natcaféen på Mændenes Hjem adskiller sig fra de øvrige natcaféer ved ikke at have egentlige sovepladser, hvilket hænger sammen med, at det også om natten er et meget aktivt hus, og natcaféen derfor har mere karakter af varmetue. Som en del af vinterberedskabet tilbyder Københavns Kommune 20 ekstra pladser, som finansieres af Socialministeriet.

Cases – to herberger, to borgere

For at illustrere tilbuddenes forskellighed beskrives her to af de kommunale tilbud; Herbergscenteret på Sundholm og Ungeherberget på Nøjsomhedsvej. I Figur 4 gives et overblik over de objektive parametre.

Figur 4: Sammenligning af Herbergscenteret og Nøjsomhedsvej

Tilbud	Herbergscenteret	Nøjsomhedsvej
Antal pladser	62	20
Målgruppe	Voksne hjemløse i alderen 18-67 med sociale problemer. Det kan fx være et overforbrug af stoffer/alkohol eller psykiske problemstillinger. Herbergscenterets borgere: <ul style="list-style-type: none"> - 25-80 år, gennemsnitsalder 45 år - 10 % har voldsomme somatiske problemer, 95% psykiatriske udfordringer - 55% grønlandere, 25% etniske danskere, 20% med anden baggrund 	Unge mellem 18 og 30 år med særlige sociale problematikker udover boligløshed, der har behov for aktiverende støtte og omsorg. De kan have forbrug af stoffer/alkohol samt psykiske problemstillinger. Mange af borgerne mangler at blive udredt i psykiatrien, men har svært ved at gennemføre et udredningsforløb.
Normering pr. uge pr. plads	19.3 timer	22.8 timer
Nattevagt	2 vågne nattevagter	1 vågen nattevagt
Medarbejder fordeling	Dag: 4-6 medarbejdere Aften: 3-4 Nat: 2 Weekend: 2	Dag: 2-4 medarbejdere Aften: 2 medarbejdere Nat: 1 medarbejdere
Medarbejder-sammensætning	Ledelse, sygeplejersker, pædagoger, socialrådgivere, tilsynsførende assistenter	Leder, psykolog, ergoterapeut. Desuden socialrådgivere og pædagoger.
Alene arbejde	Aldrig, jf. strakspåbud fra Arbejdstilsynet	Ja, om natten
Indsats	Motivationsarbejde ift. samarbejde med myndighedssagsbehandlere, rusmiddelcenter og andre relevante aktører. Udarbejdelse af opholdsplaner. Opgaver vedr. manglende forsørgelse.	Støtte de enkelte borgere til at komme op og ud til deres aftaler. Opfølgning på kontakt til samarbejdspartnere herunder Jobcenter, uddannelse mv., samtale med beboere herunder opholdsplaner, praktiske gøremål gerne sammen med beboerne, følgeskab ud af huset til diverse, møder i huset med myndighed og f.eks. Psykiatrisk Gadeplansteam, Danskfolkehjælps gældsrådgivere.

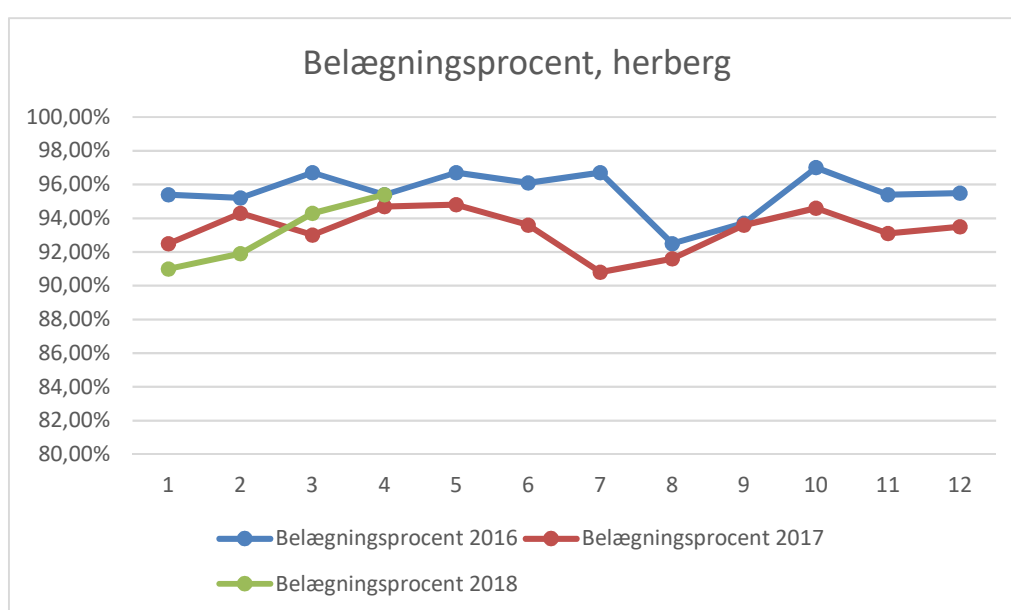
Forskellen mellem herbergerne kan også illustreres gennem beskrivelse af en typisk borger for hvert tilbud. De to cases nedenfor er fiktive, men repræsenterer ”den typiske beboer” for hvert af de to tilbud.

Beboer på Herbergscenteret	Beboer på Nøjsomhedsvej
<p>Oddur er 33 år og stammer fra Færøerne. Han har boet 2 år på Herbergscenteret i alt. Før han kom på Herbergscenteret boede han på gaden i 8 måneder.</p> <p>Oddurs opvækst har været præget af omsorgssvigt, og han har boet hos flere plejefamilier og på flere institutioner.</p> <p>Oddur er fra en tidlig alder relationelt skadet. Ofte svarer hans adfærd til en 3-årigs. Oddur er stofbruger injicerer både heroin, metadon og kokain.</p> <p>Oddur har ringe egenomsorg, er underernæret og ofte er der afføring og opkast på hans værelse på grund af abstinenser.</p> <p>Hans sociale sag vanskeliggøres af, at han ikke ønsker at samarbejde.</p> <p>På herberget arbejder medarbejderne på at motivere Oddur til at samarbejde. De har hjulpet ham med at få kontanthjælp, og da han blev sanktioneret, hjalp de ham med at indhente de store mængder af dokumentation, som jobcenteret krævede, for at genoptage udbetalingerne.</p> <p>Medarbejderne taler ofte med Oddur om muligheden for rusmiddelbehandling, men indtil videre har han ikke ønsket at starte i behandling.</p>	<p>Jens er 21 år og har boet på N12B i ca.6 mdr. Jens har tidligere boet hos sit netværk, men efter et år på forskellige sofaer blev netværket slidt op.</p> <p>I sin opvækst har Jens haft kontakt med BBU i flere omgange, men indsatsen stoppede efter han fyldte 18 år.</p> <p>Der er formodning om at Jens har ADHD og en personlighedsforstyrrelse, men han har ikke været i stand til at gennemføre et udredningsforløb i psykiatrien.</p> <p>Jens har kortvarigt haft egen bolig, men blev sat ud, da han ikke betalte sin husleje og ikke var i stand til at holde boligen.</p> <p>Jens har svært ved at skabe en struktureret hverdag og isolerer sig i perioder. I de perioder der er mest uoverskuelige, drikker han mere og ryger mere hash.</p> <p>Der arbejdes pt. på motivation om forsættelse af samarbejde med psykiatri og fastholdelse i uddannelse. Jens samarbejder med myndighed, og der er ved at blive lavet en VUM.</p>

Belægning på herbergerne

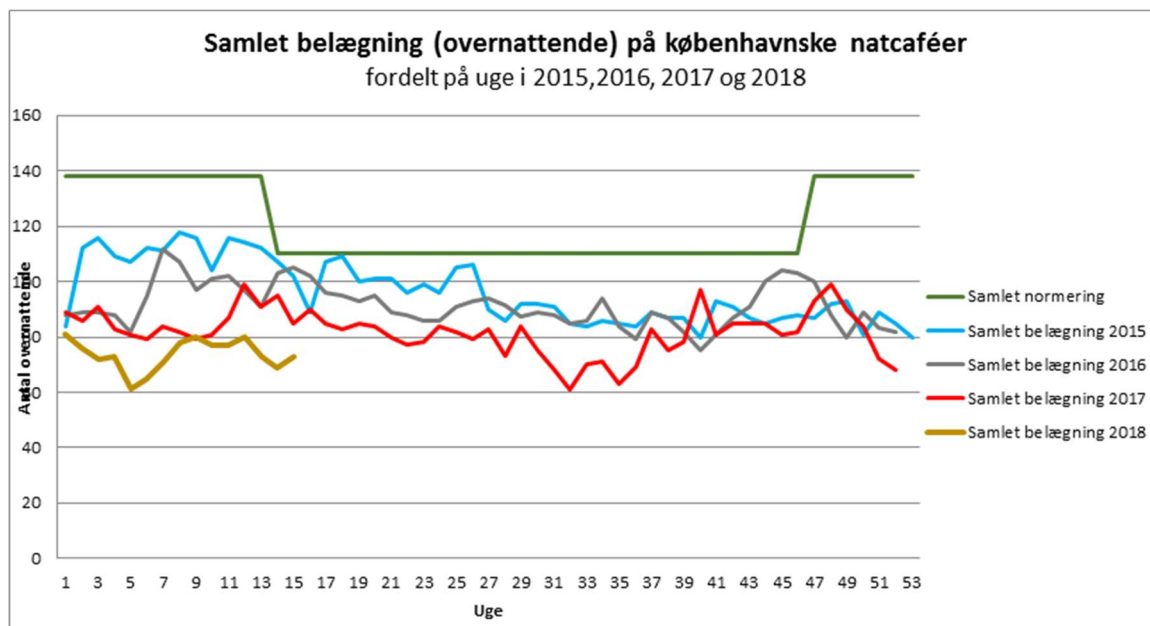
Antallet af hjemløse påvirker efterspørgslen efter herbergspladser. I de seneste år har der også været en relativ høj belægning på både herbergerne og natcafeerne. Den høje belægningsprocent har været konstant og uafhængig af tidspunktet på året. Socialforvaltningen følger udviklingen i belægningen løbende. Nedenfor i figur 5 ses belægningsprocenten for 2016, 2017 og 2018. Her kan man se, at belægningen generelt var lavere i 2017 end i 2016, men at belægningen i 2018 er steget lidt igen.

Figur 5: Belægning på de københavnske herberger



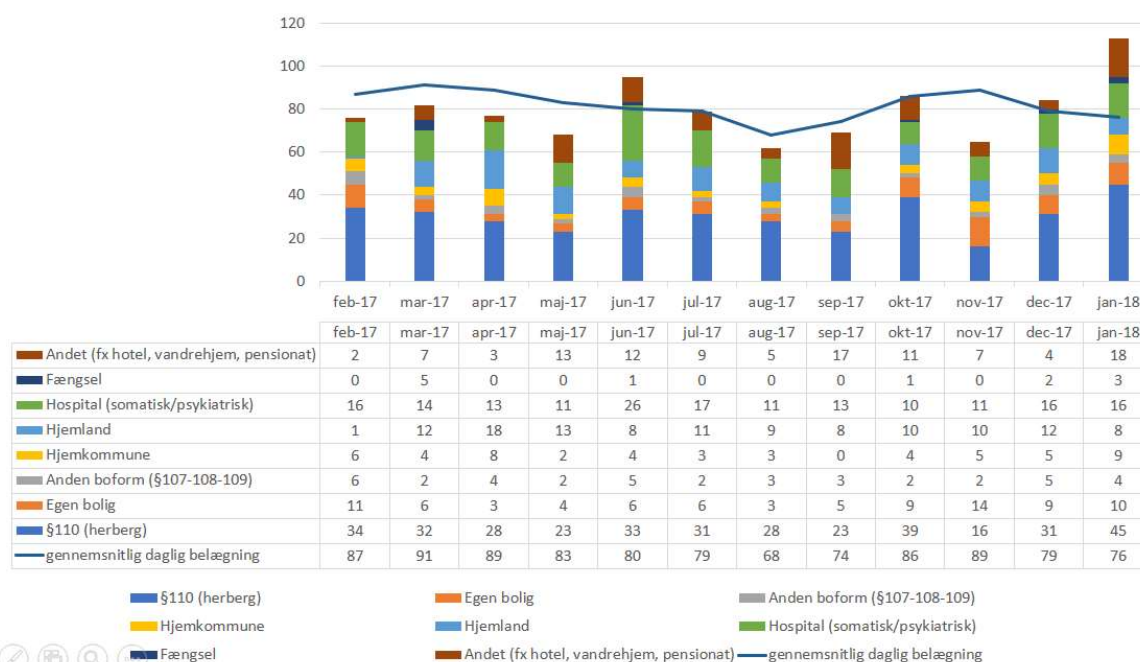
Natcafépladserne: Tilbuddet om natcafépladser til hjemløse blev indført i Socialforvaltningen i 2006, som et tilbud om overnatning til en særlig gruppe af hjemløse, der ikke benyttede herbergerne. Formålet med natcafeerne er således, at forvaltningen kan tilbyde nødovernatning til den gruppe af hjemløse, som af forskellige årsager vælger de traditionelle herbergstilbud fra. Derudover fungerer natcafeerne også som et tilbud om overnatning i tilfælde af akut behov for udvidelse af kapaciteten. Tilbudsformens fleksibilitet muliggør, at forvaltningen kan justere udbuddet af pladser til den aktuelle efterspørgsel og på den måde imødekomme behovet. Som det fremgår af figur 6 nedenfor har belægningen de senere år været faldende – om end stadig høj.

Figur 6: Belægning på Københavnske natcaféer



Natcafeernes fungerer som en form for brobygning til Socialforvaltningens øvrige tilbud til hjemløse borgere. Natcafeerne muliggør en kontaktflade for forvaltningens medarbejdere, hvori motivations- og handleplansarbejdet kan udføres, og hvorfra der kan henvises til forvaltningens myndighedscentre og øvrige dag- og døgntilbud.

Figur 7: Samlet (planlagt) flow fra natcaféerne 2017/18



Siden etableringen af Socialforvaltningens Hjemløseenhed, har der været gennemført et markant relations- og motivationsarbejde på byens natcafeer. Dette indebærer blandt andet, at Hjemløseenhedens medarbejdere minimum en gang om ugen – ofte hyppigere – er i kontakt med natcafeerne, hvor hjemløse, der ikke allerede har en handleplan efter servicelovens § 141, tilbydes en plan. Desuden afholdes der netværksmøder mellem Hjemløseenheden og natcaféerne, hvor man drøfter de overordnede tendenser og problemstillinger.

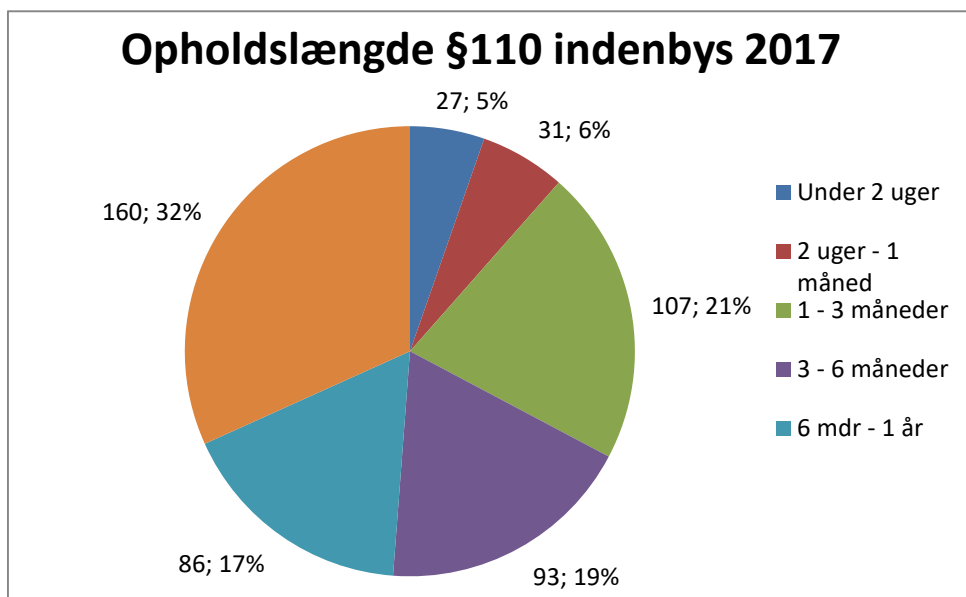
Opholdstider på herbergerne i København

I VIVE's rapport "Veje ind og ud af hjemløshed" opdeles de hjemløse borgere i tre kategorier; de kortvarigt hjemløse, der en enkelt eller få gange oplever en kort periode i hjemløshed, de episodiske hjemløse, der har mange gentagne hjemløshedsepisoder med mange korte indskrivninger på herberger, mange indlæggelser, fængslinger og gadeophold og endelig de langvarigt hjemløse, der har færre med langvarige episoder af hjemløshed og også typisk lange ophold på herberger (Benjaminsen og Enemark, 2017).

I 2017 blev der afsluttet 504⁵ unikke københavnere fra et herberg i Københavns kommune. Ud af de 504 borgere er 227 indskrevet i 2017. De resterende 277 borgere er indskrevet i perioden 2012 til 31. december 2016. Borgerne har haft varierende opholdslængde som det fremgår af figur 8 nedenfor. 49 % af borgerne har været indskrevet i seks til 12 måneder eller længere. Gennemsnitsopholdet for alle borgere, der blev afsluttet i 2017 på et herberg i Københavns Kommune var 304 dage, men dette dækker over et bredt spektrum af ophold fra få dage til flere år.

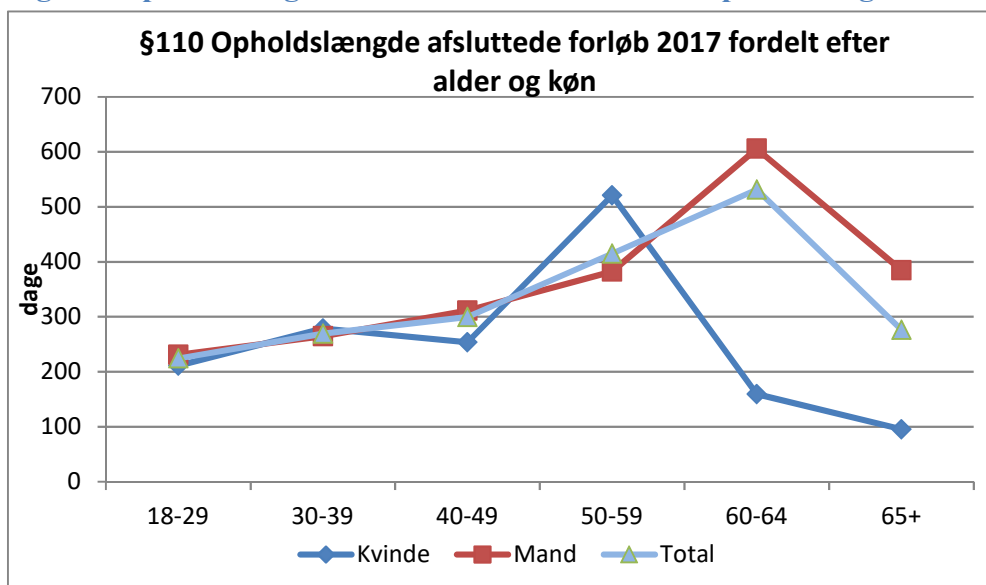
⁵ Af hensyn til afgrænsning af analysen er der truffet et valg om at se på afsluttede forløb i et helt kalenderår. Snittet kunne også have været et øjebliksbillede på en given dato. Hver metode har fordele og ulemper. Ophold, der er afsluttede, men genoptaget igen inden for 14 dage tæller som ét ophold.

Figur 8: Opholdslængde for københavnere på egne herberger



Andelen af mænd og kvinder på herbergerne i København i 2017 var henholdsvis 73 % og 27 %. Opholdslængden for både mænd og kvinder i alderen 18-45 er ca. 10 måneder. Herefter stiger opholdslængden for både mænd og kvinder. Kvinder i alderen 50-59 år opholder sig markant længere på herbergerne end de øvrige aldersgrupper, mens det for mændenes vedkommende er i aldersgruppen 60-64 at opholdslængden topper. Dermed kan det tyde på, at opholdslængden øges med alderen, fordi kompleksiteten af borgernes problemer stiger jo længere de befinder sig i en udsat situation.

Figur 9: opholdslængde for afsluttede forløb fordelt på alder og køn

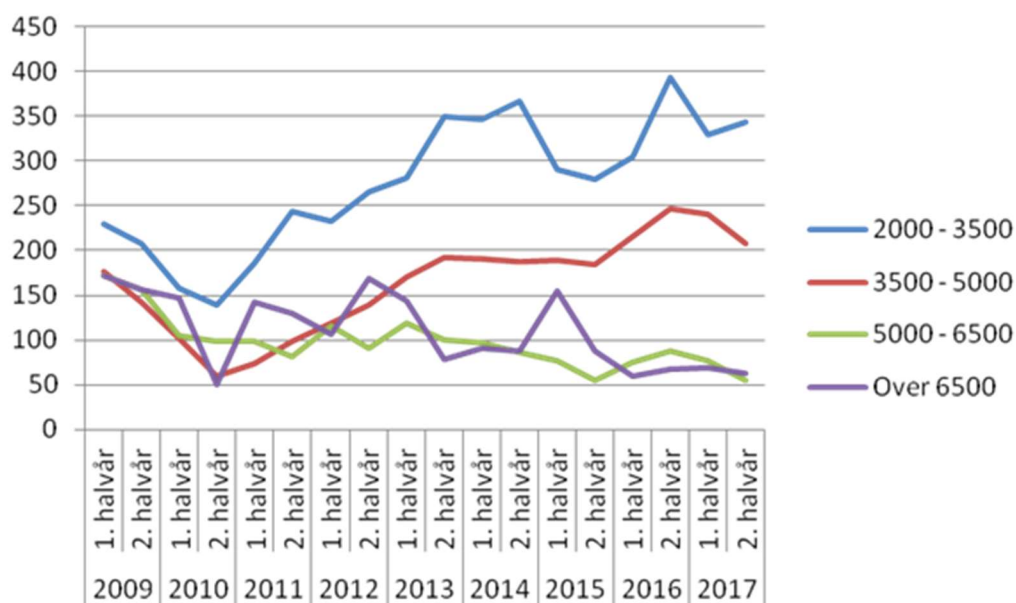


De lange ophold

I forbindelse med Hjemløsestrategien blev der fastlagt en målsætning om, at borgere ikke bør opholde sig længere end 3-6 måneder på herberg fra de er klar til at flytte i egen bolig. På de københavnske herberger er den gennemsnitlige opholdstid for københavnere 304 dage, og der er en høj andel af meget lange ophold – hele 32 % af de afsluttede ophold i 2017 havde været mere end et år.

De lange ophold bliver ofte beskrevet som en stor udfordring, da det er med til at fastholde borgerne i en uholdbar situation. Opholdslængden skal dog ses i sammenhæng med boligsituationen. De senere år er det blevet tiltagende svært at skaffe boliger til borgere med lav betalingsevne, hvilket spiller en væsentlig rolle i forhold til at øge flowet og nedbringe opholdstiden. Som det fremgår af figur 10 har ventetiden på billige boliger været støt stigende siden 2010.

Figur 10: Ventetid på almen bolig fordelt efter betalingsevne



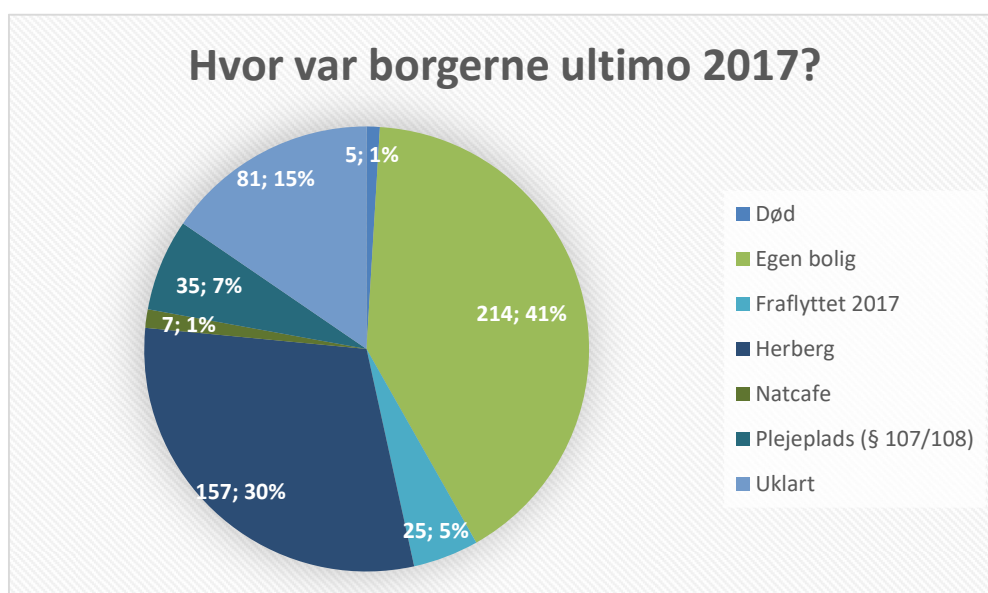
Efter ophold på herbergerne

Socialforvaltningen har undersøgt, hvor borgerne flytter hen efter ophold på herberg. Figur 11 nedenfor viser, hvor de 524 borgere, der opholdt sig på herberg d. 1. januar 2017, opholdt sig ved årets udgang. 41 % af borgerne, svarende til 214 personer er flyttet i egen bolig. Alle borgere, der ikke er

visiteret til ACT eller CTI-støtte, tilbydes at få tilknyttet en boligrådgiver i op til et år efter flytning.

30 % af borgerne bor fortsat på et herberg. Ud af de 157 borgere, der opholder sig på et herberg, er 130 bosiddende på det samme herberg, som de var indskrevet på 1. januar 2017. Det betyder, at 83 % af disse borgere ikke er flyttet i perioden. Det harmonerer med den gennemsnitlige opholdstid, der jf. forrige afsnit for de fleste er op til et år eller mere. Kun 35 borgere er flyttet til et botilbud efter SEL §§ 107-108, hvilket vurderes at afspejle mangel på kapacitet på § 107-108-området. Dette understøttes af, at ventelisten til § 107-108-tilbud på udsatteområdet i april 2018 var på 40 personer.

Figur 11: Flow – borgerens opholdssted ultimo 2017



Der er 25 borgere, svarende til 5 %, der er fraflyttet kommunen, mens 81 borgere svarende til 15 % er kategoriseret som ”uklart”. Denne kategori kan dække over mange forskellige situationer, herunder fortsat hjemløshed med ophold på gaden eller hos bekendte, fængslede, indlagte eller borgere, der er flyttet til udlandet eller anden kommune, uden at der er en kendt adresse på dem.

Økonomi

I 2017 var Københavns Kommunes samlede bruttoudgift til borgere på § 110-tilbud 178,7 mio. kr., hvoraf staten refunderede 106,3 mio. kr. Altså var nettoudgiften til området 72,4 mio. kr. Denne udgift dækker både borgere på kommunens egne tilbud og borgere på udenbys tilbud.

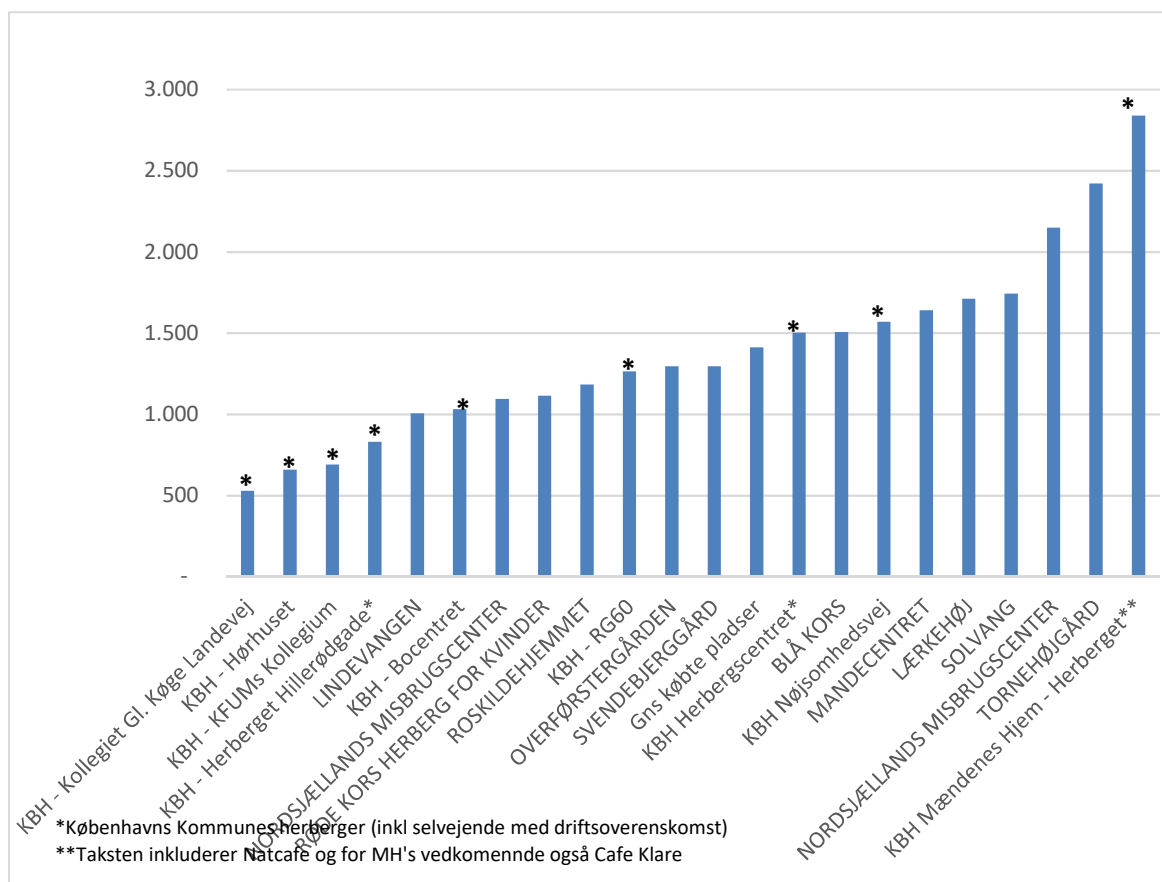
I det følgende bliver der set nærmere på herbergstakster i og udenfor København, køb og salg af pladser og hvad det betyder for økonomien. Endelig gives et overordnet billede af driftsøkonomien på de Københavnske tilbud i relation til de omkringliggende kommuners tilbud og muligheden for at drive højt specialiserede tilbud af en god kvalitet.

Herbergstakster

Økonomien på § 110-området dækker over udgiften til en række ydelser. Dels er der selve driften af herbergerne, og dels er der nogle relaterede ydelser, som sundhedsteam og efterværn i form af boligrådgivere. Dertil kommer de tre natcaféer på Mændenes Hjem, Hillerødgade og Sundholm, hvis økonomi er bundet op på de herberger, som de er tilknyttet. Endelig er der udgifter til administration mv.

Ser man på taksterne på de københavnske herberger sammenlignet med herberger i nabokommunerne, hvor vi køber flest pladser, er det tydeligt, at de københavnske herberger generelt er billige. De fire billigste tilbud er københavnske tilbud, mens seks ud af de ti billigste er københavnske tilbud. En del af forklaringen på takstforskellen er, at flere af de københavnske herberger på grund af deres størrelse opnår nogle stordriftsfordele, som de mindre udenbys tilbud ikke gør. Men en anden væsentlig faktor er, at personalenormeringen på de udenbys herberger er bedre end på de københavnske. Takstforskellene fremgår af figur 12.

Figur 12: Herbergstakster



Denne forskel i takster betyder, at det er en dårlig forretning for Københavns Kommune at have udenbys borgere boende, i hvert fald så længe det medfører, at de københavnske borgere må søge uden for København for at finde en plads.

I 2017 solgte Københavns Kommune 129 helårspladser, mens der blev købt 145 helårspladser i andre kommuner. Til sammenligning var den gennemsnitlige takst for en solgt plads 365 tusinde kroner, mens den gennemsnitlige købte plads kostede 514 tusinde kroner. Det vil sige, at Københavns Kommune i 2017 havde en brutto merudgift på 21,6 mio. kr. til køb af pladser, sammenlignet med hvis borgerne i stedet havde været indskrevet på kommunens egne tilbud.

Køb og salg af pladser

Køb og salg af pladser er interessant i et økonomisk perspektiv, fordi taksterne som det fremgår af Figur 12 varierer ganske meget – både inden for Københavns Kommune og kommunerne imellem. Samtidig er det interessant på grund af selvhenvenderprincippet, der gør det umådelig svært – hvis ikke

umuligt – at styre hvor mange pladser der købes og sælges. Det skyldes, at visitation til et § 110-herberg som tidligere nævnt sker ved henvendelse på tilbuddet, hvor forstanderen vurderer, om en borger er i målgruppen. Det betyder, at de københavnske § 110-tilbud optager både københavnere og ikke-københavnere, ligesom der er københavnere, der opholder sig på tilbud uden for byen. Det er den enkelte borgers hjemkommune, der betaler for opholdet, og staten refunderer så 50 % af udgiften.

Udenbys borgere på københavnske herberger

Over de seneste år er der sket en stigning i antallet af udenbys borgere på de københavnske herberger, hvilket fremgår af tabel 4 nedenfor. Mens antallet af købte pladser er steget svagt, er der sket en stigning i antal solgte pladser på hele 140 %. Da taksten på de københavnske herberger samtidig er markant lavere end på de herberger, hvor kommunen typisk køber pladser, er det en dårlig forretning.

Tabel 4: Udviklingen i antal købte og solgte pladser 2013-2017

2017-pl		2013	2014	2015	2016	2017	Udvikling i pct.
Antal	Køb	134	154	127	145	145	8%
	Salg	54	92	93	101	129	140%
	Netto	80	62	34	44	16	-80%
Enhedspris	Køb	449	430	510	505	514	15%
	Salg	-328	-328	-344	-383	-365	11%

På herbergerne i Københavns kommune viser tallene for afsluttede forløb i 2017, at 27 % af pladserne på de københavnske herberger er optaget af udenbys borgere. Det svarer til 140 pladser i gennemsnit fordelt på kommunes egne herberger. Pr. 31/12-2017 opholdt der sig 147 udenbys borgere på kommunes egen tilbud. Til sammenligning opholdt der sig 208 borgere hjemhørende i København på et udenbys herberg pr. 31. december 2017.

I Tabel 5 fremgår antal købte og solgte pladser pr 31/12 2017 og det samlede antal afsluttede købte og solgte ophold på helårsplan.

Tabel 5: Købte og solgte pladser i 2017

	Antal personer pr. 31/12 2017	Afsluttede ophold i 2017
Udenbys borgere på KK tilbud	147	173
Københavnere på udenbys tilbud	208	388

Som led i Hjemløsestrategien havde Hjemløseenheden en særlig indsats målrettet borgere fra andre kommuner. To medarbejdere arbejdede målrettet og med stor succes på at skabe kontakt mellem de udenbys borgere og deres hjemkommune. Indsatsen blev nedlagt med udløbet af projektperioden i 2013, da der ikke var finansiering til at fortsætte.

Andelen af udenbys borgere på de københavnske herberger, er tilbage på samme niveau som i 2007-2011. Dette kan skyldes, at der ikke længere er en målrettet indsats for de udenbys borgere. Dog er der også andre væsentlige forhold der har indflydelse, eksempelvis at den relative fordeling af hjemløse på landsplan, hvor Københavns andel har været faldende, mens omegnskommunerne har set en kraftig stigning i antallet af hjemløse.

Københavnere på udenbys herberger

Ligeså vel som udenbys borgere opholder sig på de københavnske herberger, gør det modsatte sig også gældende. Tallene i tabellen ovenfor viser, at 388 unikke ophold for københavnere på et udenbys herberg blev afsluttet i 2017. Gennemsnitsopholdet for en københavnere på et udenbys herberg er 144 dage⁶. Opholdslængden er ca. fire måneder i gennemsnit. Opholdslængden er altså markant kortere for københavnere, der bor på et udenbys herberg end for københavnere, der bor på herberg i København.

Baggrundene for at opsøge et udenbys herberg er selvfølgelig forskellige, men forvaltningen ser flere gennemgående årsager til, at borgerne vælger at opsøge et udenbys herberg. Blandt andet ligger der to herberger i Frederiksberg, som borgerne benytter uden skelen til kommunegrænser. Derudover opsøger flere hjemløse tilbud målrettet udsatte misbrugere, som eksempelvis Tornehøjgaard i Gladsaxe og Skansegården i Hillerød, hvor mange borgere kommer på kortere afbrusningsophold. Andre vælger at søge langt væk fra København for at starte på en frisk eller at komme væk fra miljøet i en periode, eksempelvis på grund

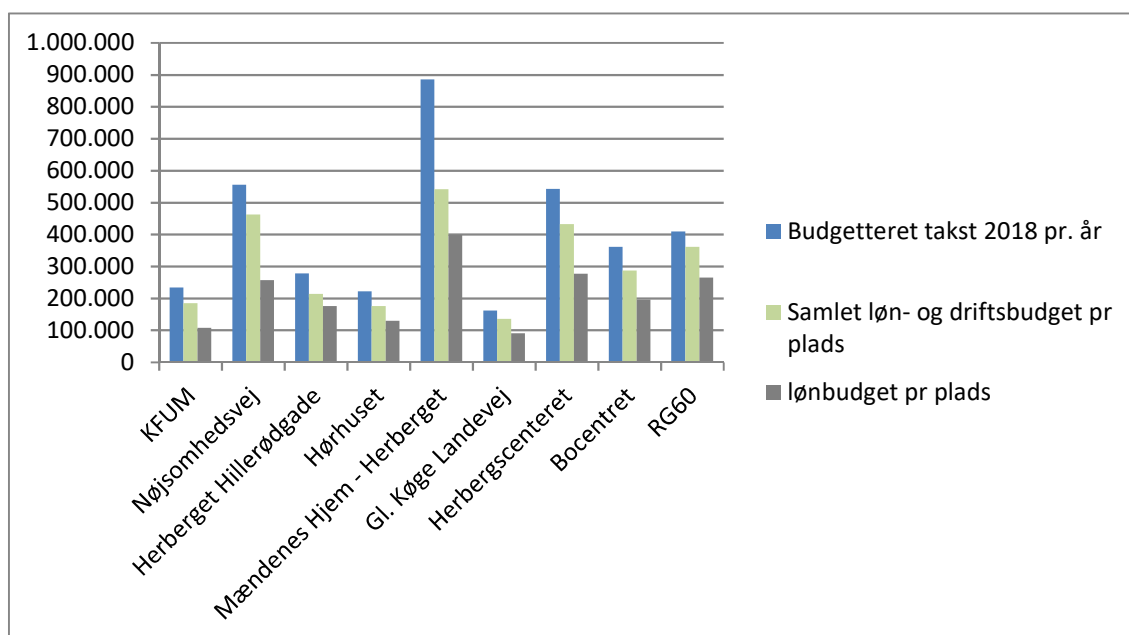
⁶ Fjernes Skansegården, der typisk bruges til kortere afbrusningsophold, fra opgørelsen er opholdslængden 186 dage i gennemsnit

af gæld. Endelig kan der være borgere, der søger ud af København, fordi der ikke er en ledig egnet plads.

Sammenligning af økonomien på tværs af de københavnske tilbud

Der er forskellige metoder til sammenligning af økonomien. Umiddelbart er det mest retvisende billede at se på lønbudgetterne i forhold til antallet af pladser og målgruppen for de enkelte tilbud. I figur 13 sammenlignes den budgetterede takst (salgstaksten) med samlet løn- og driftsbudget og det rene lønbudget på tværs af tilbuddene. Café Klare indgår i takstberegningen for Mændenes Hjem, men er pillet ud af løn- og driftsbudgetterne. På Mændenes Hjem, Hillerødgade og Herbergscentret er udgifterne til natcaféerne indregnet i herbergsbudgetterne, og påvirker således både taksten og løn- og driftsbudgetterne.

Figur 13: Budgetterede takster, samlet løn- og driftsbudget og lønbudget pr plads fordelt på tilbud



Mændenes hjem er langt det dyreste tilbud – både når man ser på takst⁷ og ift. lønbudget pr. plads. Men deres målgruppe er også langt den tungeste. I den anden ende af skalaen ser der ud til at være en logisk sammenhæng i, at Kollegiet, Hørhuset og KFUM, der tager sig af de letteste målgrupper, også har

⁷ Taksten for Mændenes hjem er dog ikke helt retvisende, idet der er indregnet både natcaféen/kontaktstedet på Mændenes Hjem og kvindenatcaféen Café Klare.

de laveste normeringer. Det skal dog nævnes, at disse tilbud leverer en vigtig og omfattende indsats i forbindelse med at borgerne skal udskrives til egen bolig og sikres et forsørgelsesgrundlag.

Det, der umiddelbart springer mest i øjnene er, at Hillerødgade, der alt andet lige har en ret tung målgruppe – og døgndækning – har så lav en personalenormering, som de har.

Selv om der lader til at være en vis grad af sammenhæng mellem de forskellige tilbuds målgrupper og det lønbudget, de har til rådighed, så er det værd at bemærke, at enhedsprisen på de Københavnske tilbud er meget lav. Som tidligere nævnt var den gennemsnitlige enhedspris på en solgt plads 365 tusinde kroner i 2017, mens enhedsprisen på en købt plads i gennemsnit lå på 514 tusinde kroner. En anden målestok er at sammenligne med enhedspriserne i de øvrige 6-byer som det er gjort i Tabel 6⁸.

Tabel 6: Enhedspris på herberger i 6-byerne

1.000 kr.	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	København
Herberger	474	414	485	403	364	340

Som det fremgår af Tabel 5 er København også ved denne beregningsmetode markant billigere end de øvrige større byer.

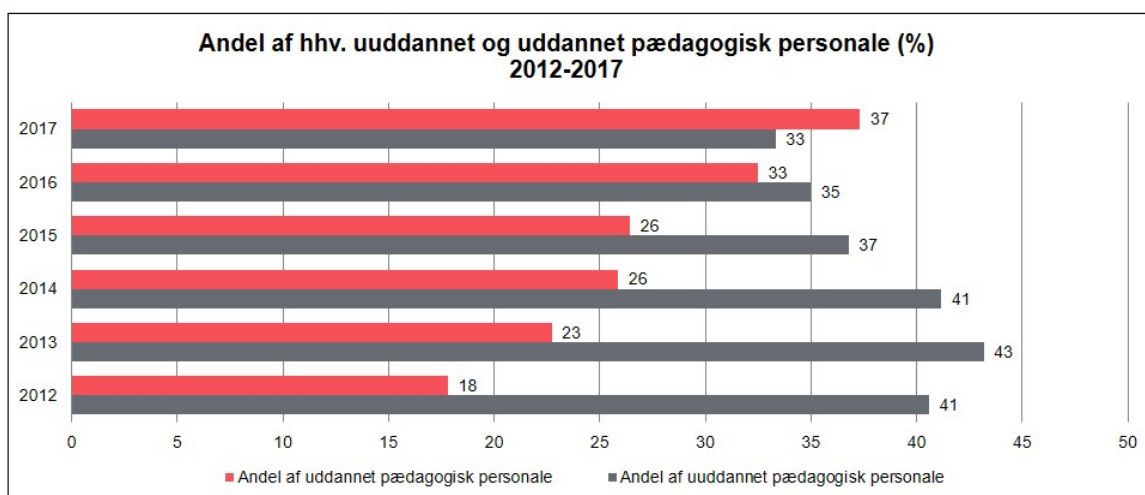
De lave enhedspriser sætter nogle begrænsninger i forhold til muligheden for specialisering af tilbuddene og i forhold til, hvilket serviceniveau borgerne tilbydes.

Kvalitet i tilbuddene og mulighed for specialisering

Center for Udsatte Voksne og Familier, der har ansvaret for driften af kommunens herbergstilbud, har de senere år lavet en række tiltag for at forbedre herbergstilbuddene. Eksempelvis har man på de kommunale tilbud, Herbergscentret, Bocentret, Natcaféen og Aktivitetscentret arbejdet målrettet på at højne den faglige kvalitet ved fortrinsvist at rekruttere personale med relevant pædagogisk uddannelse. I Figur 14 fremgår den ændrede personalesammensætning i perioden 2012-2017.

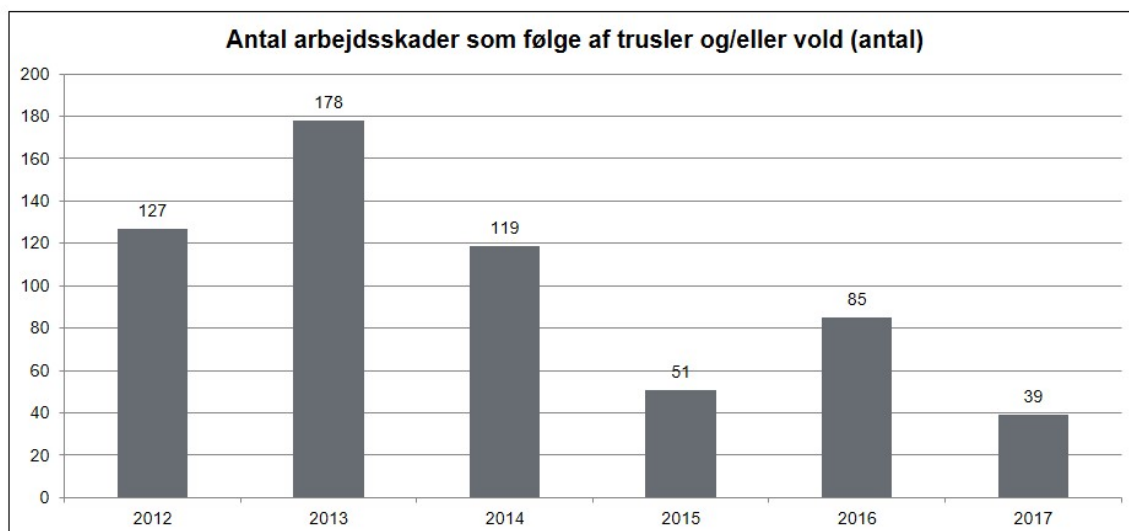
⁸ Enhedsprisen i 6-by nøgletallene er lavere end den gennemsnitlige solgte plads. Det hænger sammen med, at de solgte pladser ikke nødvendigvis fordeler sig jævnt over alle tilbud.

Figur 14: Andel af uddannet og uddannet pædagogisk personale



Foruden den ændrede medarbejdersammensætning, har man arbejdet mere systematisk og målrettet end tidligere med virksomme metoder bl.a. til håndtering af konflikter. Indsatserne har båret brugt, både målt i forhold til sygefravær og arbejdsskader som følge af trusler og vold. Sidstnævnte er illustreret i figur 15.

Figur 15: Arbejdsskader som følge af vold og trusler



Det er forvaltningens vurdering, at hvis kvaliteten eller specialiseringsgraden skal øges yderligere, vil der være behov for at tilføre midler til området. I lille skala kan det være midler til efteruddannelse og kompetenceudvikling. I større

skala handler det om et egentligt løft af driftsøkonomien, så bemanningen i højere grad end i dag modsvarer borgernes tyngde. Her ville det være oplagt at løfte niveauet, så de københavnske herberger får en gennemsnitlig enhedspris på niveau med de tilbud, hvor kommunen køber flest pladser. Forvaltningen skønner at det vil kræve en samlet nettotilførsel af driftsmidler på 33,6 mio. kr. årligt.

Konklusion: fremadrettede behov på hjemløseområdet

Som det fremgår af gennemgangen af hjemløseområdet, er der siden 2009 sket en styrkelse af indsatserne til borgere på herberg i København – både på myndighedssiden og på udførerniveau. Der er også blevet udrullet nogle meget succesfulde bostøttemetoder, der har gjort det muligt for selv meget udsatte borgere, at fastholde en selvstændig bolig. Med Ungeprojektet er paletten af bostøtteindsatser blevet udvidet, så de nu i højere grad tilgodeser de unge hjemløse, hvilket har båret frugt.

Der er dog fortsat nogle udfordringer med lange ophold på herbergerne, hvilket vurderes dels at hænge sammen med den fastlåste boligsituation og dels med stigning i antallet af ældre og plejekrævende hjemløse, der har behov for et midlertidigt eller længerevarende botilbud. Samtidig er en stor del af kommunens herbergs- og botilbud i en meget dårlig stand.

Det er forvaltningens vurdering, at en yderligere højnelse af kvaliteten på området, vil kræve tilførsel af økonomi.

På baggrund af gennemgangen er det forvaltningens vurdering, at de aktuelle og mest presserende behov på hjemløseområdet overordnet handler om:

- At udvide antallet boligløsninger markant.
- At styrke kvaliteten på hjemløseområdet for at forhindre yderlige social deroute mens der arbejdes på at finde en holdbar løsning til den enkelte.
- At udvide kapaciteten af pladser til borgere med behov for et midlertidigt eller længerevarende botilbud efter hhv. § 107 og § 108.
- At forbedre de fysiske rammer på de eksisterende herberger og botilbud.

Socialforvaltningen har beskrevet en række konkrete løsningsforslag, der på forskellig vis adresserer de overordnede behov.