



Til Socialudvalget

05-07-2010

Analyse og redegørelse vedr. Københavns Kommunes brug af udenbys botilbud til voldsramte kvinder og hjemløse.

Sagsnr.
2010-100735

Dokumentnr.
2010-454916

Sagsbehandler
Tina Wils

Nærværende analyse giver et billede af, hvorledes udgifterne til køb og salg af pladser på kriseområdet (§ 109) og herbergsområdet (§ 110) fordeler sig. Analysen har vist sig relevant idet lovgivning pr. 1. januar 2007 om køb og salg af pladser har betydet, at der samlet set på midlertidige botilbud efter §§ 109 og 110 har været et merforbrug. For at få overblik over hvilke parametre, der afstedkommer dette merforbrug er det relevant at se på antallet af københavnske borgere, der tager ophold udenfor København, længden af opholdene og botilbuddenes takster. Samtidig er det relevant at se på brugen af de københavnske botilbud og i den sammenhæng se på, hvorvidt det er muligt at skabe øget flow, således at der både frigives pladser til københavnere der ellers ville tage ud af byen, men også pladser til borgere fra andre kommuner.

Som konsekvens af analysen foreslås en række målsætninger og tiltag, der skal sikre, at merforbruget på områderne begrænses mest muligt i 2010 og fremefter og samtidig foreslås et alternativ til den nuværende budgetstyring.

**MR Udsatte grupper,
misbrug og bolig**

Bernstorffsgade 17, - Lok.
510
1592 København V

Telefon
3317 3321

Telefax
3317 3731

E-mail
LH60@sof.kk.dk

EAN nummer
5798009683052

www.kk.dk

1. Udviklingen i køb og salg af pladser

Siden indførelsen af mellemkommunal afregning af pladser i 2007 på Krisecentre og herbergspladser har der været et merforbrug på rammen i alle tre budgetår. På herbergsdelen har der i årene 2007 – 2009 i gennemsnit været et merforbrug på 2,5 mill. kr. På krisecenterdelen har der derimod været et gennemsnitligt merforbrug på 6,6 mio. kr. Dette skyldes især, at der bliver solgt pladser på herbergerne – modsat på krisecentrene, hvor stort set alle pladser er optaget af egne borgere.

Udgiftsudviklingen kan ses i nedenstående tabel 1.

Tabel 1. Udgifter 2007–2009 + forventning 2010

Udgifter	2007	2008	2009	2010 - estimat
Herberger	1.419.597	93.588	2.357.072	1.524.966
Kvindekrisecentre	5.012.672	10.170.266	4.283.382	2.771.240
I alt	6.432.269	10.263.853	6.640.454	4.296.206

Note: Udgifterne er forvaltningens samlede udgift efter statsrefusion på 50 %

Udviklingen i udgifterne over de tre år viser dog, at der samlet set er en nedadgående tendens. Hvis den udvikling fortsætter, forventes det samlede resultat for køb og salg af pladser på krisecentre og herberg derfor at udvise et merforbrug på 4,4 mio. kr. til regnskab 2010. Den samme tendens kan ses i længde og omfanget af ophold. Både længden og antal ophold falder i omfang over årene. Der er dog stadig intet budget til køb af pladser, så udgifterne til køb af pladser skal således være indtægtsdækkede gennem salg af egne pladser. Derfor skal der stadig enten købes færre eller sælges flere pladser i 2010 end forventet i fremskrivningen af udgifterne.

1.1 Køb af eksterne pladser

De tre mest afgørende parametre for udgifter til køb af pladser på andre kommuners botilbud er:

- Antal ophold
- Opholdstid
- Taksten for opholdsstedet

Analysen af disse tre ting er baseret på antal regninger betalt i 2009. Det betyder, at de også kan dække over ophold påbegyndt i 2008. Dermed er opgørelsen ikke en årsopgørelse for antal ophold i 2009, men en opgørelse over det antal regninger, der er betalt i 2009. Denne fejlkilde kan overestimere antal af ophold og underestimere opholdslængden. Økonomisk giver dette dog ingen forskel.

Antal ophold

I den undersøgte periode har Socialforvaltningen købt ophold på 22 forskellige krisecentre og på 33 forskellige herberg¹. Som det ses i

tabel 2 er der ikke stor forskel på opholdstiden på de to slags tilbud.

Tabel 2. Gennemsnitlig opholdstid²

	Antal ophold	Gennemsnitlig opholdstid
Krisecentre	167	58 dage
Herberg	268	69 dage
Total	435	65 dage

Opholdstider

I tabel 3 ses, at den gennemsnitlige opholdstid i de 12 mest benyttede botilbud på kriseområdet varierer fra mellem 22 dage og 183 dage. Svendbjerggård skiller sig ud ved at have en kort opholdstid i forhold til eksempelvis Dannerhuset og Boligfondens Krisecenter. I forlængelse heraf har Boligfondens Krisecenter en meget lang gennemsnitlig opholdstid på knap 3 måneder, og har samtidig relativ høj takst og står for tredje flest ophold.

På herbergsområdet § 110 er forskellene i opholdstiden ikke lige så stor, men Lærkehøj på Frederiksberg og Tornehøjgård i Gladsaxe skiller sig ud med gennemsnitlige opholdstider på ca. 4 mdr.

Tabel 3. Opholdstid – rangeret efter de mest benyttede

§ 109 - Krisecentre ³	Antal ophold	Højeste takst opkrævet ⁴	Takst 2009	Takst 2010 iflg. tilbudsportale	Gn. opholdstid antal dage
Dannerhuset	36	2.590 kr.	1135 kr.	1535 kr.	79 dage
Svendbjerggård	32	1.283 kr.	1283 kr.	1294 kr.	32 dage
Boligfondens Krisecenter	21	1.915 kr.	1801 kr.	1856 kr.	89 dage
Frederiksværk Krisecenter	11	1.550 kr.	Ikke oplyst	Ikke oplyst	28 dage
Roskilde Kvindekrisecenter	9	2.683 kr.	2683 kr.	2546 kr.	28 dage
Dansk Kvindesamfunds Krisecenter	8	1.550 kr.	1550 kr.	1840/1550 kr.	74 dage
Århus Krisecenter	8	2.024 kr.	2024 kr.	2024/585 kr.	46 dage
Næstved Frelsens Hær Krisecenter	7	920 kr.	920 kr.	920 kr. (2009)	31 dage
Hillerød Krisecenter	5	1.779 kr.	1779 kr.	1810/1338 kr.	22 dage
Hegnetslund	4	1.516 kr.	998 kr.	1581 kr.	139 dage
Heradøtrenes Krisecenter	4	1.062 kr.	1062 kr.	1062/988 kr.	35 dage
Kvindehuset i Lyngby	4	1.729 kr.	1729 kr.	1829/1687kr.	183 dage

¹ Disse tal kan reelt være højere idet ikke alle institutionerne var identificerbare i data. Data fra ikke identificerbare institutioner tæller med i gennemsnitlige opholdslængde.

² Data baserer sig i tabellen på samtlige ophold på samtlige institutioner.

³ Her er medtaget institutioner der har over fire ophold i den undersøgte periode. Der er medtaget 12, da de tre sidste har lige mange antal ophold.

⁴ Da taksterne varierer fra ophold på samme botilbud udgør den angivne takst den højeste takst opkrævet fra hvert botilbud. Taksten kan variere fra den takst der eksempelvis angives i tilbudsportalen, idet taksterne for ophold kan være differentierede afhængig af om der eksempelvis medbringes børn. Nogle botilbud har også særlige sygeafdelinger med en anden takst.

§ 110 - Herberg	Antal ophold	Højeste takst opkrævet ⁴	Takst 2009	Takst 2010 iflg. tilbudsportalen	Gn. opholdstid antal dage
Natherberget for kvinder	39	1.053 kr.	1053 kr.	1077 kr.	45 dage
Overførstergården	31	2.234 kr.	1117 kr.	1064 kr. (2007)	69 dage
Forsorgshjemmet Saxenhøj	23	1.023 kr.	1023 kr.	978 kr.	60 dage
Roskildehjemmets forsorgshjem og værksted	21	1.412 kr.	1412 kr.	1338 kr.	50 dage
Nordsjællands Misbrugscenter	19	1.543 kr.	1543 kr.	1543 kr. (2009)	50 dage
Forsorgshjemmet Solvang	15	1.753 kr.	1753 kr.	1737 kr.	84 dage
Blå Kors	11	1.317 kr.	1317 kr.	1364 kr.	30 dage
Lærkehøj, Frederiksberg	11	1.280 kr.	1280 kr.	1461 kr.	130 dage
Forsorgshjemmet Skovvang	8	1.982 kr.	1982/1210kr	1404/1204/834	58 dage
Odense Kirkens Korshærs Herberg	8	1.328 kr.	1328 kr.	1328/1269 kr.	43 dage
Tornehøjgård	8	2.530 kr.	2530 kr.	2368 kr.	127 dage
Østervang	8	1.517 kr.	1517 kr.	1846 kr.	37 dage

Sammenlignet med Socialforvaltningens status over køb og salg af pladser i 2008 er antal af ophold faldet markant⁵. Blandt andet er antal af ophold på Svendbjerggård reduceret fra 86 til 32. Ligeledes er køb af pladser faldet på Kvindehuset Lyngby fra 19 i 2008 til 4 i 2009. Faldet i køb af antal udenbys pladser må tilskrives de indsatser, som er iværksat for at dæmme op for de forrige års merforbrug. Eksempelvis er der oprettet en hjemmeside, hvor sagsbehandlere hurtigt kan få overblik over ledige pladser i krisecentrene. Samtidig er Socialcentrene informeret om vigtigheden af at benytte kommunens egne tilbud, med mindre der er tale om kvinder, der er i overhængende fare og derfor har behov for at komme væk fra København.

Det er bemærkelsesværdigt, at det er et hjemløsetilbud til kvinder, der topper listen over antal ophold på herberg. I forbindelse med Københavns Kommunes hjemløsestrategi etableres to forskellige botilbud til hjemløse kvinder, og der er derfor en formodning om, at netop denne målgruppe fremadrettet kan rummes i egne tilbud, og dermed også reducere i antallet af ophold i udenbys botilbud. Virkningen heraf vil dog først slå igennem fra 2. halvdel af 2011.

Takster

Det er ikke antallet af ophold, der alene er afgørende for udgiftens størrelse. Taksterne på krisecenterpladser varierer meget. På de mest brugte centre ligger taksterne mellem 920 kr. og 2683 kr. i døgnet. Til sammenligning ligger taksterne for 4 af de københavnske tilbud på

⁵ Her refereres til Socialforvaltningens interne undersøgelse af de mest benyttede udenbys institutioner i 2008. Der må dog tages forbehold for at opgørelsesmetoderne ikke har været helt identiske.

under 920 kr. og de sidste 2 tilbud på hhv. 1123 kr. og 2275 kr. Århus Krisecenter og Roskilde Kvindekrisecenter har markant højere takster end andre tilsvarende krisecenter botilbud. De ligger samtidig begge i top fem over de mest brugte udenbys botilbud. I forhold til herbergsdelen er det særligt Tornehøjgård, der skiller sig ud, hvad angår takstniveau, jf. tabel 4.

Tabel 4. Opholdstid på krisecentre – rangeret efter samlet udgiftsstørrelse

Krisecentre	Udgiftssum⁶	Antal ophold	Gennemsnitlig opholdstid
Dannerhuset	3.445.795 kr.	36	79 dage
Boligfondens Krisecenter	3.437.997 kr.	21	89 dage
Svendbjerggård	1.307.320 kr.	32	32 dage
Kvindehuset i Lyngby	1.262.170 kr.	4	183 dage
Dansk Kvindesamfunds Krisecenter	913.130 kr.	8	74 dage
Århus Krisecenter	746.928 kr.	8	46 dage
Roskilde Krisecenter	672.667 kr.	9	28 dage
Hegnetslund	639.198 kr.	4	139 dage
Frederiksværk Krisecenter	473.310 kr.	11	28 dage
Næstved Frelsens Hær Krisecenter	197.800 kr.	7	31 dage
Herberg	Udgiftssum	Antal ophold	Gennemsnitlig opholdstid
Tornehøjgård	2.573.010 kr.	8	127 dage
Overførstergården	2.382.806 kr.	31	69 dage
Forsorgshjemmet Solvang	2.123.753 kr.	15	84 dage
Lærkehøj	1.832.335 kr.	11	130 dage
Natherberget for kvinder	1.829.658 kr.	39	45 dage
Nordsjællands Misbrugscenter	1.452.600 kr.	19	50 dage
Forsorgshjemmet Saxenhøj	1.409.650 kr.	23	60 dage
Svendbjerggård	1.175.228 kr.	7	131 dage
Tre Ege	1.092.005 kr.	5	232 dage
Roskildehjemmet forsorgshjem og værksted	1.011.740 kr.	21	50 dage

I tabel 4 ses at køb af 4 pladser i Kvindehuset i Lyngby udgør en stor udgift. Det kan forklares med den meget lange opholdstid på gennemsnitlig 183 dage. I forhold til ophold på herberg er det Tornehøjgård, Overførstergården og Forsorgshjemmet Solvang, der tegner sig for de største udgifter til køb af pladser. Særligt Tornehøjgård skiller sig ud i det der kun er købt 8 ophold her, men til gengæld er taksten meget høj og opholdstiden lang. Også opholdstiden på Lærkehøj (Frederiksberg) er lang, men til gengæld er taksten relativ lav. Dette understreger vigtigheden af at benytte Tilbudsportalens

⁶ Udgiftssummen er det beløb Socialforvaltningen har betalt de enkelte botilbud, baseret på fremsendte fakturaer.

informationer om serviceniveau og takststørrelse, for herigennem at sikre, at også den mest økonomisk ansvarlige løsning anbefales, hvis der er behov for at henvise en kvinde til en anden kommune.

På trods af, at Svendbjerggård ikke optræder på listen over de mest benyttede herberger, så kommer botilbuddet ind på en 8. plads når der rangeres efter udgiftsstørrelse. Det hænger sammen med de meget lange opholdstider på herbergsdelen af Svendbjerggårds botilbud, der er på gennemsnitligt 131 dage. På krisecenterdelen er opholdstiden kun 32 dage. Botilbuddet forklarer selv, at de modtager familier, der har behov for ophold på et familieherberg, eksempelvis på grund af udsættelse fra lejlighed, hvilket henregnes under § 110. Et af de Københavnske krisecentre har specialiseret sig i at modtage familier, og derfor kan noget tyde på, at der skal fokuseres på at udnytte egne pladser mere effektivt.

3. Håndtering af forventet merforbrug

Som det indledningsvist er nævnt så har forvaltningen estimeret et merforbrug på ca. 4,3 mill. kr. ift. køb og salg af §§ 109 og 110 pladser i 2010. Det vurderes, at dette merforbrug kan reduceres ved at benytte egne tilbud mere effektivt og dermed få mulighed for at henvise københavnere mere systematisk til egne tilbud.

Der kan opstilles forskellige scenarier for reduktion af udgifterne til køb af pladser:

Tabel 5 – Eksempler på udbytte af tiltag til reduktion af udgifter

Tiltag	Besparelse
Hvis antal ophold på de 12 mest benyttede udenbys krisecentre blev reduceret med 30 % - Det svarer til 45 ud af 167 ophold.	2,21 mio. kr.
Hvis opholdslængden på de 12 mest benyttede udenbys krisecentre blev reduceret med 20 %	1,47 mio. kr.
Hvis antal ophold på de 12 mest benyttede udenbys herberg blev reduceret med 10 % - Det svarer til 20 ud af 202 ophold.	1,0 mio. kr.
Hvis opholdslængden på de 12 mest benyttede udenbys herberg blev reduceret med 15 %	1,5 mio. kr.

Note 1: Besparelserne er efter statsrefusion og kan derfor sammenlignes med det forventede merforbrug på 4,3 mio. kr. som også er efter statsrefusion.

Note 2: Tiltagene kan ikke lægges direkte sammen, da et tiltag om at reducere antallet af ophold også påvirker reduktionen af længden af det samlede antal ophold og omvendt.

Note 3: Tiltagene vil i 2010 kun have halvårsvirkning, da indsatsen først vil blive sat i gang primo juni 2010.

På herbergspladser vurderes det, at en større del af borgerne er selvhenvendere. Derfor kan begrænsning af ophold ikke give så stor en besparelse som på krisecentrene i forhold til antal ophold.

Reduktion i antal udenbys ophold

Hvis der foretages en sammenligning af takster i de Københavnske tilbud og de udenbys tilbud er det tydeligt, at de københavnske tilbud for de flestes vedkommende er langt billigere end de udenbys tilbud. Det betyder også, at det i første omgang bedst vil kunne betale sig at sikre egne borgere ophold i de københavnske botilbud, frem for at sælge pladserne til udenbys borgere. Det betyder samtidig, at der på egne tilbud skal skabes plads til de københavnere, der ellers vil tage ud af byen. Det betyder reelt, at der skal ske en nedbringelse af den gennemsnitlige opholdstid, som i 2009 var 5,9 mdr., jf. tabel 6.

Tabel 6. Ophold på egne institutioner⁷

	Dage	Md.	Takst
Gennemsnit alle botilbud	181	5,9	929
Krisecentre gn.snit	155	5,1	992
BALTIC	139	4,6	832
DEN ÅBNE DØR	195	6,4	1183
EGMONTGÅRDEN	181	5,9	209
KLOSTERMOSEGÅRD	150	4,9	2275
KVINDEHJEMMET	147	4,8	544
KCT. GARVERGÅRDEN	114	3,7	907
Herberg gn.snit (uden Aktivitetscenteret)	207	6,8	867
KFUMS KOLLEGIUM	172	5,6	479
HERBERGSCENTRET	207	6,8	1022
KIRKENS KORSHÆRS HERBERG	294	9,7	537
HØRHUSET	221	7,3	363
KOLLEGIET GL. KØGE LANDEVEJ	151	5,0	375
MÆNDENES HJEM	195	6,4	873
SPECIALINST. FORCHHAMMERSVEJ	207	6,8	2420
AKTIVITETSCENTRET	291	9,5	1911
SUM			

Det vil især være på krisecentrene, at der kan gøres en proaktiv indsats for at nedbringe ophold på udenbys botilbud. På egne krisecentre var der i 2009 indskrevet 594 personer, med en gennemsnitlig opholdstid på 5,1 måneder (krisecentrenes opgørelse viser 4,5 mdr.). Herudover var der 167 personer på udenbys kvindekrise-botilbud. Ud fra den kvalitative undersøgelse forvaltningen har udført må det forventes, at ca. 60 % af de ophold, der købes udenbys kan henvises til egne tilbud. Det betyder, at der som minimum skal skabes plads til 694 ophold i egne tilbud. Den gennemsnitlige opholdstid skal dermed ned på 3,8 mdr. Med halvårsvirkning betyder det, at forvaltningen kun kan påvirke 30 % af opholdene, og den gennemsnitlige opholdstid skal derfor ned på 4,1 mdr. for 2010. Det sker, at krisecentrene er nødt til at benytte flere værelser til samme familie, hvis der er mange børn medindskrevet. Dette kan betyde at der reelt er færre værelser - end de 217 der samlet set er i krisecentrene - til rådighed og det vil derfor også betyde, at opholdstiden reelt skal længere ned. Regnes der i stedet med 200 værelser betyder det et opholdstiden skal ned på 3,8 mdr.

⁷ Tallene er trukket i klientregistreringssystemet og gælder for 2009. Krisecentrene har udarbejdet egne opgørelser, der viser en lille forskel i opholdstider - blandt andet at det er Egmontgården og Baltic, som har de længste opholdstider. Den gennemsnitlige opholdstid er i krisecentrenes egne opgørelser 4,5 mdr.

Nedbringelse af opholdstid i udenbys botilbud

For at hente den sidste del af det estimerede merforbrug på køb og salg af pladser vil det være nødvendigt at arbejde på at reducere opholdstiden i udenbys botilbud. Forvaltningen vurderer, at en reduktion på ca. 10 % er realistisk og her tænkes på krisecentre og herberger. En 10 % reduktion vil betyde, at den gennemsnitlige opholdstid i krisecentre og herberger reduceres til hhv. 52 og 62 dage, mod nu 58 og 69 dage. En 10 % reduktion vil betyde en besparelse på ca. 1,6 mio. kr. efter 50 % statsrefusion.

Samlet besparelse

Hvis en reduktion i opholdstiden i egne krisecentertilbud realiseres i henhold til ovenstående, vil det betyde, at det, alt andet lige, vil være muligt at reducere udenbys ophold for resten af 2010 med 30 %. Det vil ud fra en gennemsnitsbetragtning betyde en besparelse på ca. 4,6 mio. kr. før 50 % statsrefusion (50 ophold x 1602 kr/døgn⁸ x 58 dage) og 2,3 mio. kr. efter refusion.

Reduceres opholdstiden i udenbys krisecentre og herberger med 10 % vil det ud fra en gennemsnitsbetragtning betyde en besparelse på ca. 1,6 mio. kr. efter refusion.

Tabel 7 – Plan for finansiering af forventet merforbrug

Tiltag	Besparelse
Reduktion i nye ophold i udenbys tilbud	2,3 mio. kr.
Reducere i opholdstiden på udenbys botilbud	1,6 mio. kr.
I alt	3,9 mio. kr.

Ovenstående betyder, at der fortsat mangler 0,4 mio. kr. for at opnå en besparelse på 4,3 mio. kr. Forvaltningen vurderer, at det ikke er muligt at reducere antallet af ophold udenbys eller afkorte opholdstiderne yderligere, blandt andet fordi lovændring vedr. betalings- og handlekommune forpligtelse vil først for alvor ventes at slå igennem i 2011.

For at realisere den skitserede besparelse er der behov for at undersøge, hvilke barrierer, der er for at mindske antal ophold og opholdstider i udenbys krisecentre. Samtidig viser opholdstiderne, at der er et stort behov for, at der bliver skabt flow i de Københavnske botilbud på området. Hjemløsestrategien som forvaltningen er ved at implementere har fokus på øget flow i herberger, og der er derfor behov for at fokusere en særlig indsats overfor Krisecentrene. Det er også på det område, der er den største ubalance mellem køb og salg af

⁸ Gennemsnitstaksten er beregnet på baggrund af et vægtet gennemsnit af takster i de af Københavns Kommunes mest benyttede botilbud. Der er taget udgangspunkt i takster, der fremgår af tilbudsportalen.

pladser.

4. Barrierer

Det følgende afsnit vil fokusere på de barrierer, der er for at hjemtage udenbys borgere og for at skabe flow i krisecentrene.

4.1 Hjemtagning

En forudsætning for at kunne hjemtage er naturligvis, at der er plads i egne botilbud. To andre præmisser gør det vanskeligt både at styre området og at hjemtage borgere:

- Selvmøderprincippet
- Betalingskommune vs. handlekommune

Selvmøder eller henvisning

Det er forstander på det enkelte §§ 109 og 110 tilbud der har visitationsretten og dermed retten til at beslutte hvorvidt en borger opfylder betingelserne for at få ophold i botilbuddet. Det er således muligt for den enkelte borger at henvende sig til botilbuddene uden forudgående aftale eller henvisning fra en myndighed.

På trods af dette er der meget, der tyder, at de fleste af de københavnske borgere, som tager ophold i udenbys botilbud henvises af en sagsbehandler i Socialcenter eller den Sociale Døgnvagt. Et skøn er, at ca. 1/5 del af de Københavnske kvinder selv møder op i udenbys krisecentre. Der er også kvinder, der henvises fra politi eller sygehus, men andelen vurderes til at være lille. Dette baseres på en kvalitativ undersøgelse, hvor de mest benyttede § 109 – botilbud uden for København er blevet kontaktet telefonisk og bedt svare på, hvorledes henvendelserne fordeler sig på hhv. henvisning og selvhenvendelse⁹.

En opgørelse som er foretaget af Center for krisecentre viser, at henvendelsesformen i Københavns egne krisecentre ikke afviger væsentligt fra ovenstående lille undersøgelse. Således er det lidt over halvdelen af de indskrevne i københavnske krisecentre, der er henvist fra en sagsbehandler, mens det er ca. ¼, der selv henvender sig. De øvrige henvises blandt andet fra mødrehjælpen, Kriminalforsorgen, politi og Thai-projektet.

Betalingskommune vs. Handlekommune

Der kan være forskellige årsager til at kvinder vælger at tage ophold i et krisecenter udenfor København, blandt andet, at de kan føle sig truede på livet eller, at der ikke er plads i de københavnske tilbud. Uanset årsag betyder reglerne omkring opholdskommune og handlekommune, at det er vanskeligt for København at hjemtage

⁹ Det skal understreges at undersøgelsen skal tages med forbehold da det er de færreste krisecentre der udarbejder statistik for antallet af københavnere der enten er henvist eller selv møder op.

kvinden.

Efter retssikkerhedsloven § 9 er det opholdskommunen, der er forpligtet til at yde hjælp efter den sociale lovgivning. En opholdskommune er efter § 9 stk. 2 defineret som den kommune, hvor borgeren har bopæl eller sædvanligvis opholder sig. Efter § 9 stk.1 er det opholdskommunen, der har pligt til at varetage handlekommuneforpligtelsen. For de københavnske borgere, som vælger at tage ophold i et udenbys krisecenter, og som ikke opretholder en bolig i København, bliver kommunen, hvor krisecentret er beliggende, herefter opholdskommune. København er derfor forpligtet til efter § 9 c at refundere opholdskommunens udgifter til hjælp efter serviceloven, aktivloven m.f., som den nye kommune vurderer, at borgeren er berettiget til.

Dette giver flere udfordringer:

- Hvis borgeren selv henvender sig eller henvises fra andre end sagsbehandler i myndighedscenter, bliver forvaltningen først opmærksom på krisecenteropholdet, når opholdskommune sender regning på opholdet, hvilket i nogle tilfælde først sker i slutningen af et år.
- Selvom myndighedscentret er vidende om, at borgeren har taget ophold i et udenbys botilbud og dermed har fået ny handlekommune, har den enkelte sagsbehandler ikke mulighed for at handle med mindre, at København med borgerens samtykke efter § 9 c stk. 10 aftaler med den nye kommune, at København skal være handlekommune.
- Som det fremgik af ovenstående analyse, er der flere udenbys botilbud med lange opholdstider. Det er ikke muligt for Myndighedscentret at følge op, såfremt krisecenterkommunen er handlekommune. Det eneste, der kan gøres, er at undersøge, hvorvidt handlekommuneforpligtelsen rent faktisk er skiftet ved indflytningen i krisecentret.

Ny lovgivning

Der er fremlagt et lovforslag, der betyder, at hvis en borger flytter i krisecenter i en fremmed kommune, bevarer den hidtidige kommune handlekommuneforpligtelsen og forbliver dermed også betalingskommune for ydelser efter serviceloven med mindre andet aftales. Det betyder, at det er serviceniveauet i den hidtidige handlekommune, der er gældende. Den københavnske sagsbehandler har herefter pligt til at følge op på om krisecentertilbuddet til stadighed opfylder sit formål og vurdere, om der skal gives andre tilbud, f.eks. tilbud om bolig efter boligsociale kriterier for de borgere, der er klar til udflytning. Der vil dog ikke efter forslaget kunne ske flytning af borgere i fremmede kommuner i videre omfang, end flytninger vil kunne gennemføres for borgere i krisecentre indenfor den

københavnske kommunegrænse.

Lovforslaget vil alt andet lige betyde, at der bliver større mulighed for at få indflydelse på de tilbud, der gives borgere, der har behov for ophold i krisecenter - også i situationer, hvor krisecentret ligger i en fremmed kommune. Dette indebærer konkret kendskab til ressourceforbruget og dermed forbedret mulighed for budgetstyring af de udgifter, der er forbundet med udenbys ophold. De kommuner, der efter de eksisterende regler har været handlekommune, fordi krisecentret lå i kommunen, har ikke haft noget økonomisk incitament til hurtigt at give tilbud om bolig i egen kommune. Dette har muligvis bidraget til unødigt lange opholdstider. Med forslaget om, at den tidligere kommune forbliver opholdskommune, vil denne kommune i mange tilfælde få et økonomisk incitament til aktivt at medvirke til at løse boligspørgsmålet f.eks. ved rådgivning om boligsøgning eller ved at give tilbud om bolig efter boligsociale kriterier. Dette vil kunne medvirke til at begrænse opholdstiderne.

Det er vigtigt at have opmærksomhed på, at denne nye lovgivning samtidig vil kunne betyde, at der skal tilføres flere ressourcer til sagsbehandlere, der kan tage rundt i landet og handle ift. de københavnske borgere, der bor på udenbys botilbud.

Tredje behandling af lovforslaget er planlagt til 20. maj 2010, og loven foreslås at træde i kraft 1. august 2010.

4.2 Barriere for flow i § 109 botilbud

Som det ses af ovenstående analyse er der relativt mange borgere, der opholder sig længe i de københavnske § 109-botilbud. For nogles vedkommende er det en naturlig følge af den kompleksitet, der er i deres problemer, eksempelvis i form af psykisk sygdom, dårligt helbred, børn med behov for massiv støtte, dårlig økonomi osv. – problemstillinger som det tager længere tid at afklare og finde løsninger på. Men de fleste har behov for et kortere ophold og den støtte det giver før de flytter i egen bolig. En manuel optælling i april 2010 viser, at 66 ophold ud af 209 ophold har en varighed på over 6 mdr. Der er således noget der tyder på, at der er nogle barrierer, der hindrer, at der skabes flow i krisecentrene.

Der kan konstateres følgende barrierer for et øget flow på de indenbys krisecentre:

- manglende kontinuitet og kommunikation om sagerne mellem krisecenter og myndighedscentre, hvilket kan resultere i at beboere i krisecentre ikke boligindstilles selvom de er berettiget til det
- forskellige faglige udgangspunkter for behandling af de enkelte sager, hvilket kan betyde, at der kan være forskellige

- opfattelser af hvornår en kvinde er klar til at flytte,
- manglende personaleressourcer på visse krisecentre, således at det er vanskeligt at følge tunge sager til dørs
- manglende møblering af værelser, kan betyde længere ud- og indflytningstider
- nogle beboere/familier har komplekse personlige og familiemæssige problemer
- mangelfuld registreringspraksis, hvor ekstra værelser til børn ikke registreres eller borgere indskrives eller udskrives for sent. Dette har betydning for hvorvidt belægningsstatistik og opholdslængde er korrekt, og vil derfor også have betydning for validiteten af de regninger, der sendes til andre kommuner.

Igangsatte indsatser

For at dæmme op for nogle af barriererne har forvaltningen allerede igangsat forskellige tiltag og flere er på vej.

Fælles visitation: Center for krisecentre har pr. 1. marts 2010 oprettet en fælles visitation for krisecentrene. Samarbejdspartnere og brugere skal nu kun rette henvendelse et sted for at få en plads på et krisecenter. Den fælles visitation sikrer så vidt det er muligt, at brugerne visiteres til det rette tilbud med det samme og således også til det krisecenter, som kan give brugeren den mest hensigtsmæssige hjælp. Visitationen varetager desuden forstanders lovmæssige forpligtigelse til at yde rådgivning og vejledning om alternative tilbud, hvis det vurderes, at den borger, henvendelsen vedrører, ikke tilhører krisecentrenes målgruppe. Der er skabt et samlet overblik over brugen af pladser, som gør, at der kan gribes korrigerende ind, hvis der skulle opstå ledige pladser på nogle af krisecentrene. Det forventes, at den centrale visitation på denne måde vil medvirke til et øget flow.

I forbindelse af oprettelsen af visitationsenheden er det blevet indskærpet overfor sagsbehandlere i Socialcenter, at de ikke må henvise københavnske borgere til udenbys tilbud uden forudgående aftale med visitationsenheden.

Task Force i Hjemløseenheden: Fra 1. juni 2010 og foreløbig resten af året allokeres 2½ sagsbehandlere i hjemløseenheden til en Task Force, som i første omgang skal fokusere på sager i de krisecentre med de længste opholdstider. Udover sagsbehandlere allokeres 2 boligrådgivere, der i tæt samarbejde med sagsbehandlere og personale i krisecentrene skal sikre hjælp og støtte i forhold til indflytning i bolig, økonomi, skole, daginstitutioner, mv. og ikke mindst koordination af den sociale indsats overfor familien. Det der i den sammenhæng er helt afgørende er, at kvinder og familier indsluses til egen bolig på så god vis, at de ikke risikere genindskrivning i botilbuddene. Såfremt det nye lovforslag vedr. handlekommune besluttet, vil det også

være nærliggende at hjemløseenheden varetager myndighedsopgaven ift. de borgere, der bor i udenbys §§ 109 og 110-botilbud. Dette vil dog kræve at der tilføres yderligere ressourcer til enheden.

Fast track i boliganvisningen: Boligindstillinger vedr. familier med børn og voldsramte kvinder skal sikres en ekstra hurtig sagsbehandling i den sociale boliganvisning. Det er derfor også afgørende, at der er et tæt samarbejde mellem Task Force i hjemløseenheden og den sociale boliganvisning. En optælling foretaget i Center for Krisecentre foretaget i uge 13 viser, at ca. 60 % af de indskrevne er boligindstillede og afventer boligtilbud gennem den Sociale Boliganvisning. De øvrige afventer møde eller beslutning fra sagsbehandler om fremtidig boligløsning og små 10 % kan ikke boligindstilles i det de ikke opfylder anvisningskriterierne.

Skærpet opmærksom på, at borgere opfylder kriterierne for bo på krisecenter: Bl.a. på baggrund af revisionens opmærksomhed på dokumentation for hjemtagelse af statsrefusion har forvaltningen taget initiativ til at skærpe kravet til botilbuddene om dokumentation for, at de optagne borgere opfylder kriterierne for at flytte ind i et botilbud. Dels ved skærpede krav til indberetninger til klientregistreringssystemet. Og dels ved at krisecentrene fremover skal orientere myndighedscentre om den konkrete begrundelse for, at en borger er indskrevet. På den måde kan myndighedscentre efterprøve institutionernes vurdering og erklære sig enig eller uenig og evt. iværksætte alternative socialfaglige initiativer i stedet for ophold i krisecenter. Dette vil understøtte flow og opmærksomheden på, at det er de rette borgere, der opholder sig i tilbuddene og at de til stadighed opfylder kriterierne herfor.

Systematisk udredning og opholdsplaner: Fra 1.6. 2010 skal alle nye indflyttere på § 109 og § 110 botilbud have udarbejdet en systematisk udredning og en opholdsplan. Formålet med systematisk udredning og opholdsplan er at målrette og kvalificere arbejdet med borgeren, både under opholdet i botilbuddet og i tiden efter, bl.a. med henblik på udflytning til egen bolig.

Den systematiske udredning og opholdsplanen skal endvidere understøtte samarbejdet med myndighedscentret og kvalificere arbejdet omkring borgerens sociale handleplan. Det skal sikre større kontinuitet og helhed i indsatsen overfor borgeren. Det forventes at brug af systematisk udredning og opholdsplan vil betyde et øget flow på §§ 109 og 110 botilbud.

Møblering af umøblerede værelser: Der er to københavnske krisecentre, der ikke har møblerede værelser, i alt ca. 100 værelser. Dette kan hindre hurtig ind- og udflytning, og betyder i flere tilfælde, at

der bevilliges enkelt ydelser til møbler. Udgiften der er forbundet med at møblere alle værelserne forventes at andrage ca. 1,5 mill. kr. og foreslås finansieret gennem en besparelse på enkelttydelser.

Kommunikationsplan: Der er udarbejdet en kommunikationsplan, som både internt og eksternt skal øge kendskabet til kommunens egne botilbud på området. Dette skal blandt andet være med til at sikre, at den andel af kvinder, der henvises til krisecentre af andre offentlige myndigheder, ledes hen i de københavnske tilbud.

Andre indsatser

Kompetenceudvikling: Det er nødvendigt, at der skabes fokus på vigtigheden af registreringspraksis, både af hensyn til dokumentation af de enkelte sager, men også af hensyn til, at der opkræves korrekt betaling for de udenbys borgere, der bor i de københavnske botilbud. Tilsvarende er der behov for at sikre, at alle sagsbehandlere kender til tilbudsportalens formål og funktion og frem for alt benytter værktøjet.

Koordineret fremskudt sagsbehandling: Der er i dag gode erfaringer med fremskudt sagsbehandling ved SOF og BIF på flere botilbud i.f.m. Fælles Ansvar II. Det skal undersøges om der kan anvises ressourcer/finansiering til at udvide ordningen til alle § 109 og § 110 botilbud. For øjeblikket samarbejder krisecentrene med Fælles Ansvar II om faste træffetider for en BIF-sagsbehandler på Egmontgården og Baltic.

Øget fokus på forebyggelse af vold i familier med etnisk minoritetsbaggrund: Bydelsmødre projekterne i Københavns Kommune er efterhånden godt kendt i de etniske kredse og vil – hvis de videreføres i 2011 – kunne fokusere på forebyggelse af vold og hjemløshed i etniske familier.