



Til Socialudvalget

08-05-2012

Sagsnr.
2012-64055

Bilag 1. Socialforvaltningens redegørelse om krisecenterområdet

Dokumentnr.
2012-359518

Socialudvalget bad på mødet den 21. marts 2012 om en redegørelse om krisecenterområdet.

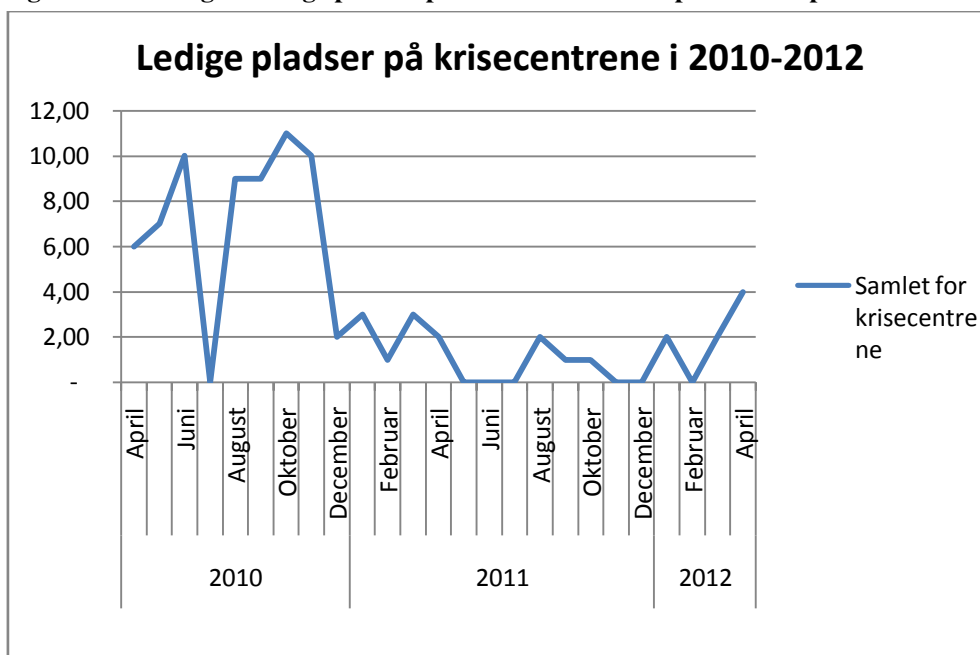
Socialforvaltningen gør i det følgende rede for krisecenterområdet i forhold til:

- Kapacitet
- Serviceniveau
- Beskrivelse af målgruppen
- Muligheder for bedre styring af området

Kapaciteten på krisecentrene

Det er Socialforvaltningens oplevelse, at udviklingen på krisecenterområdet er meget vanskelig at forudse. Således var billedet i 2010, at der løbende var ledige pladser (juli måned undtaget), og i 2011 var der fuld belægning næsten hele året, jf. figur 1 nedenfor. I starten af 2012 fortsætter tendensen fra 2011, men der er nu ved at være ledige pladser på krisecentrene igen.

Figur 1. Udviklingen i ledige pladser på krisecentrene fra apr. 2010 – april 2012



Det store pres på efterspørgslen efter krisecenterpladser skyldes i særdeleshed, at det er vanskeligt at finde boliger til krisecentrenes målgruppe. Der er oftest tale om enlige kvinder (eller mænd) med børn eller familier med børn, som er på overførselsindkomst, og som

har svært ved at betale husleje på over 5.000 kr. Beboerne på krisecentrene opholder sig derfor lang tid på krisecentrene og forhindrer den løbende gennemstrømning. Socialforvaltningen må derfor i stigende grad anvise borgere til udenbys krisecentre, ligesom københavnske borgere i stigende grad selv henvender sig på udenbys krisecentre jf. også nedenstående.

Krisecentrenes kapacitetsbehov har sammenhæng til manglen på billige boliger

Krisecentrenes kerneopgave er at hjælpe enlige og familier til at komme igennem den værste, akutte krise og støtte familien i enten at blive sammen eller i at finde sig selv i den nye relation. Herefter bør familien få egen bolig, der giver mulighed for at få et forhold til lokalområdet, herunder børnenes institution og skole. I overgangen fra krisecenteret til familien er kommet godt i gang, kan der suppleres med familierådgivere eller boligrådgivere (som udgår fra krisecentrene).

Den nuværende situation med fuld belægning på Socialforvaltningens krisecentre samt behovet for at købe pladser på udenbys krisecentre er ikke alene skabt af for få krisecenterpladser. Det er på nuværende tidspunkt Socialforvaltningens vurdering, at kapaciteten på krisecenterområdet er tæt beslægtet med de almene boliger i København. Det store pres på efterspørgslen efter krisecenterpladser skyldes i særdeleshed, at det er vanskeligt at finde boliger til krisecentrenes målgruppe. Beboerne på krisecentrene opholder sig derfor lang tid på krisecentrene og forhindrer den løbende gennemstrømning. Således opholder knap 40 procent sig længere end tre måneder på et krisecenter.

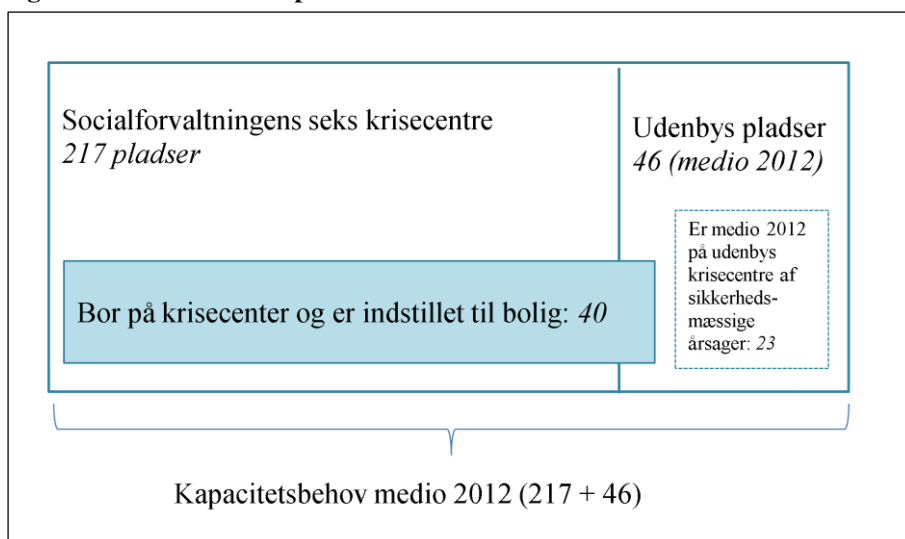
I december 2011 besluttede Socialudvalget derfor at etablere 45 midlertidige nødboliger, hvoraf en mindre del skulle bruges til at lette efterspørgselspresset på krisecentrene. Generelt har det været en udfordring for Socialforvaltningen at få borgere til at flytte til en af de midlertidige nødboliger.

Erfaringerne viser, at målgruppen ikke er interesseret i en midlertidig bolig eller har brug for så meget supplerende støtte, at det ikke vurderes hensigtsmæssigt, at give borgeren en ekstra flytning ind i en midlertidig nødbolig..

Samtidig med etableringen af de midlertidige nødboliger blev beboere på krisecentrene i en kortere periode prioriteret i den sociale boliganvisning. Særligt denne løsning har haft en positiv virkning på krisecentrene, hvor der pr. april 2012 igen løbende ses ledige pladser på Socialforvaltningens egne krisecentre. Det kan dog ikke afvises, at der igen vil komme et pres på krisecentrene, da det ikke er muligt for den sociale boliganvisning at følge med behovet for boliger.

I figur 2 er en illustration af kapacitetsvurderingen af krisecenterområdet. Socialforvaltningen har selv 217 pladser¹. I 2012 estimeres det, at forvaltningen får brug for at købe ca. 46 udenbys pladser. Udenbys pladser er i denne sammenhæng inklusive selvejende krisecentre i København, som for eksempel Danner. Heraf er nogle på et udenbys krisecenter af sikkerhedsmæssige årsager, såsom trusler fra partner eller familie.

Figur 2. Illustration af kapacitetsbehov



En mulig konklusion er dermed, at det samlede kapacitetsbehov er $(217 + 46 - 23)$ ca. 240 pladser samt et permanent behov for at købe ca. 15 pladser på udenbys krisecentre. Der er dog fortsat en stor del af beboerne på krisecentrene, der er indstillet til en bolig, og som derfor kan fraflytte krisecentret ved en ledig, billig bolig. Det er vigtigt her at understrege, at en indstilling til bolig ikke er ensbetydende med, at borgeren er gennem krisen. Indstillingen betyder, at det er vurderet fra myndighedens side, at borgeren vil nå at blive klar, eller kan støttes på anden vis til at komme gennem krisen i egen bolig. I april er 40 beboere på krisecentrene indstillet til en bolig gennem den boligsociale anvisning.

Som ovenfor nævnt er der i dag ledige pladser. Samtidig kan det dog ikke afvises, at der igen vil komme et pres på krisecentrene, da det ikke er muligt for den sociale boliganvisning at følge med behovet for boliger.

¹ Et selvejende krisecenter, Kvindehemmet, har netop opsagt driftsaftalen med Socialforvaltningen, hvilket alt andet lige vil medføre et stigende behov for at købe pladser pr. 2013.

Der er behov for alternativer for en langsigtet løsning

Det er Socialforvaltningens opfattelse, at en langsigtet løsning kræver enten at give målgruppen større økonomisk råderum eller at tilvejebringe flere billige boliger til målgruppen.

1. Øge målgruppens økonomiske råderum

Det er forvaltningens vurdering, at det kunne løse mange borgeres situation, herunder særligt unge mennesker, hvis det var muligt i lovgivningen at yde øget tilskud til husleje. Det er som udgangspunkt ikke muligt at give yderligere støtte til forvaltningens målgrupper, så de kan fastholde en varig bolig.

Der eksisterer i dag begrænsede muligheder til visse grupper (fortrinsvis unge under 25 eller ældre over 60, som ikke har ret til folkepension), som på baggrund af en række konkrete adgangskriterier kan få forhøjet boligstøtte, jf. boligstøttelovens § 14, stk. 6. Desuden kan visse unge under 25 år få forhøjet kontanthjælpsydelse gennem aktivlovens § 25, stk. 2, punkt 2, hvis de opfylder en række kriterier.

Det er dog forvaltningens vurdering, at mulighederne i dag ikke er tilstrækkelige i forhold til at støtte målgruppen i at få og fastholde en bolig.

2. Flere boliger

Alternativt er løsningen at tilvejebringe et større antal boliger til målgruppen. I øjeblikket har kommunen ikke mulighed for anvisning til privat udlejningsbyggeri. Socialborgmesterens forespørgsel er for nylig blevet afvist af Ministeren for By- Bolig og Landdistrikter. Som følge af kommunalfuldmagten er der heller ikke mulighed for selv at etablere sig som almen udlejer.

Målgruppen på krisecentrene har mange, sociale udfordringer

Københavns Kommunes krisecentre leverer omsorg og støtte til hhv. kvinder efter § 109 i serviceloven samt enlige og familier efter § 110 i serviceloven.

Af lovgivningen fremgår det, at kommunalbestyrelsen i henhold til § 109 skal tilbyde midlertidigt ophold i boformer til kvinder, som har været udsat for vold, trusler om vold eller tilsvarende krise i relation til familie eller samlivsforhold. Kvinderne kan være ledsaget af børn, og de modtager under opholdet omsorg og støtte. Vedr. § 110 er dette boformer, der henvender sig til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp, der ikke kan ydes efter andre regler inden for den sociale lovgivning eller anden lovgivning.

Krisecentrene leverer således hjælp efter begge bestemmelser. Det er endog forvaltningens vurdering, at der er tværgående problemstillinger for begge målgrupper, og kvinder udsat for vold og trusler om vold har ofte også tilknytning til andre sociale problemer.

Det er i denne forbindelse væsentligt at beskrive den nuværende målgruppe på forvaltningens krisecentre, da krisecentrene løfter en krævende, social opgave i forvaltningens indsats overfor udsatte borgere. Der blev i 2012 foretaget en stikprøveanalyse af indskrevne på krisecentrene. I alt indgår 112 beboere i analysen, hvilket svarer til 30 % af det samlede antal borgere, der opholdt sig på et af krisecentrene i perioden.

Analysen viser, at målgruppen er kendetegnet ved komplekse, sociale forhold. Det har ikke været muligt at opgøre boligsituationen, men det er krisecentrenes egen vurdering, at en meget stor del af borgerne kommer til krisecentrene som følge af, at de er blevet sat ud af deres lejlighed. Dertil kommer en stor del kvinder, der flytter fra deres voldelige partner. Nedenfor følger en række overordnede konklusioner fra analysen og i skemaet fremgår de konkrete oplysninger, som målgruppeanalysen viste.

- Godt halvdelen er kvinder, som har været udsat for vold.
- De fleste har ringe eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet.
- Mange har problemer udover den konkrete volds-/krisesituation.
- Der er mange børn
- Der er mange, der vender tilbage
- En stor andel er unge med kaotiske livsforhold
- Der er meget lang opholdslængde.

Figur 3. Oversigt over målgruppens karakteristika

Målgruppe-karakteristika	Andel	LOKK og Socialstyrelsens landsdækkende analyse
Kønsfordelingen	Kvinder ca. 90 procent Mænd ca. 10 procent	<i>Ingen sammenlignelige data</i>
Andel § 109 (partnervold) og § 110 (krise)	§ 109 ca. 60 procent § 110 ca. 40 procent	
Problemer udover den konkrete volds/krisesituation	26 procent kategoriseres som havende et særligt problem, såsom et handicap, en psykiatrisk lidelse, er traumatiserede (PTSD) eller er i fare fra partner eller familie. Mange har op til flere	

	særlige problemstillinger udover den konkrete krisesituation.	
Enlige / familier	78 procent har børn eller er gravid. En lille andel har ikke børnene med på krisecentret. Det anslås, at godt 1/3 af familierne har kontakt med Børnefamiliecenter København.	
Gengangere	Knap 30 procent vender tilbage efter udskrivning	
Andel unge	23 procent er unge under 25 år	
Tilknytning til arbejdsmarkedet	64 procent har været/er ledige i analyseperioden. Knap 30 procent er i matchgruppe 2 eller 3	Ca. 57 procent har ringe eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet
Opholdslængde	60 procent opholder sig på krisecentret i længere end en måned 37 procent længere end tre måneder	38 procent opholder sig på et krisecenter længere end en måned 15 procent længere end tre måneder

I målgruppeanalysen på Socialforvaltningens krisecentre er beboerne kategoriseret på baggrund af den samlede kompleksitet, der præger deres livssituation. Dette tegner et billede af, at 54 procent af beboerne sidder i meget komplekse, sociale forhold, og typisk har ringe tilknytning til arbejdsmarkedet, søger i Socialforvaltningens Socialcenter og/eller børnesag i Børnefamiliecentret.

Det har ikke været muligt at opgøre præcist, hvor mange der er præget af gæld, men det er krisecentrenes oplevelse, at dette også gælder for en stor del af beboerne.

Samlet set viser målgruppeanalysen således, at det er en målgruppe med store, sociale udfordringer, som er på krisecentrene.

Serviceniveauet på krisecentrene

I 2011 implementerede Socialforvaltningen en ny budgetfordelingsmodel på krisecentrene. Budgettet blev delt i et grundbudget og et aktivitetsbudget, hvor fordelingen af aktivitetsbudgettet afspejler tyngden af målgruppen på det konkrete krisecenter. Et krisecenter med en stor andel borgere med stort støttebehov får tilsvarende en stor andel af aktivitetsbudgettet. Dette med henblik på at sikre, at ressourcerne bliver fordelt på baggrund af beboernes konkrete behov.

Målgruppeanalysen viste blandt andet, at der var behov for en ny omfordeling i budgetmodellen, da alle seks krisecentre i dag modtager den samme målgruppe. Tidligere fungerede et af krisecentrene som en form for udslusningssted for borgere, hvor den største krise var overstået samt for borgere med lettere behov for hjælp og krisevejledning. Det pågældende krisecenters budget afspejlede således ikke de nuværende beboeres behov. Den nye budgetmodel har derfor ført til en omfordeling af budgettet, og på denne måde indirekte reduceret serviceniveauet på det krisecenter, der måtte afgive budget.

Samtidig kan det konstateres, at den personalemæssige normering på de københavnske krisecentre ligger lavere end på tilsvarende krisecentre i landet. En sammenligning mellem forvaltningens krisecentre og de 14 hyppigst benyttede krisecentre i Hovedstadsområdet samt i storbyerne Århus, Odense og Esbjerg viser, at mens den gennemsnitlige personale/pladsrate er 0,7 for alle de udvalgte institutioner, er den kun 0,4 på Københavns kommunes krisecentre.

Socialforvaltningen har på denne baggrund stillet ønskeforslag til budgetforhandlingerne 2013 om at øge serviceniveauet på krisecentrene med 10 årsværk, jf. Ø304. Med en øget normering ville Socialforvaltningen i højere grad kunne håndtere de særlige behov, de københavnske kriseramte borgere har, samt at kunne intensivere indsatsen i forhold til at forkorte beboernes opholdstid og dermed øge gennemstrømningen på krisecentrene generelt.

Kapaciteten er et opmærksomhedspunkt i 2012 og 2013

Som nævnt ovenfor er det umiddelbart Socialforvaltningens vurdering, at den nuværende kapacitet vil dække det langsigtede behov for krisecenterpladser. Dog er området et opmærksomhedspunkt i den kommende tid, og Socialforvaltningen vil følge belægningsprocent og køb af pladser tæt, herunder forelægge Socialudvalget kvartalsvise opgørelser over belægningsprocent, jf. også Socialudvalgets beslutning på mødet den 18. april 2012.

Derudover vurderer Socialforvaltningen, at det er bekymrende, at de unge under 25 år fylder så relativt meget på krisecentrene. En tilsvarende tendens opleves på herbergerne. Desuden er den oplevede

stigning i beboere med psykiatriske diagnoser et væsentligt opmærksomhedspunkt.

Endelig har det selvejende krisecenter, Kvindehjemmet, varslet en opsigelse af driftsaftalen med Socialforvaltningen pr. 2013. Socialforvaltningen er pt. i forhandlinger med Kvindehjemmet med henblik på mulighederne for en fortsættelse af samarbejdet. Afbrydes samarbejdet helt betyder det en reduktion af Socialforvaltningens kapacitet med 47 pladser pr. 2013. Socialforvaltningen vil i stedet skulle købe en hel del² af pladserne af Kvindehjemmet. Kvindehjemmet varsler i den forbindelse højere takster. Der er dermed en risiko for, at opsigelsen af driftsaftalen vil medføre en højere omkostning for forvaltningen.

Socialforvaltning vil fortsat have fokus på styring af området

Krisecentrene er omfattet af nogle særlige bestemmelser i serviceloven i forhold til visitation til tilbuddet, som vanskeliggør styring af området. Det gældende princip om selvhenvendelse betyder, at borgere selv kan møde op på et herberg/krisecenter (§§ 109/110, stk.2). Det er forstanderen, der selv træffer afgørelse om indskrivning og kan indskrive borgeren, hvis de vurderer, at borgeren er omfattet af målgruppen (§§ 109/110, stk.3). Denne bestemmelse sikrer den akutte modtagelse, der ofte er behov for i krisetilfælde. Det indebærer dog, at der ikke foreligger en myndighedsbeslutning i forhold til, om den pågældende borger vurderes relevant i forhold til en indsats på et krisecenter, eller om der er andre mere relevante foranstaltninger for borgeren.

Dette betyder, at mulighederne for aktivitetsstyring i særlig grad er knyttet til opfølgningen på indskrevne borgere. I 2011 styrkede Socialforvaltningen myndighedsopfølgningen på egne og udenbys krisecentre. Dels for at sikre fokus på at få udarbejdet handleplaner med henblik på langsigtede løsninger for borgernes situation. Desuden for at sikre, at beboerne på krisecentrene er omfattet af målgruppen, jf. revisionens krav i forhold til at kunne dokumentere hjemtagning af statsrefusion.

Desuden forankrede Socialforvaltningen det konkrete budgetansvar for købte pladser på Socialcenter København for på denne måde at sikre overensstemmelse mellem budgetansvar og myndighedsopfølgningen.

² Kvindehjemmet sælger en andel af pladserne til andre kommuner. I 2011 solgte Kvindehjemmet i gennemsnit 11 af de 47 pladser til andre kommuner.