

# Økonomisk analyse af ACT-projekt om langvarig hjemløshed i Frederiksberg Kommune

Beregning med den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM)

# Indhold

1. Indledning.....	3
2. Om indsatsen .....	3
Kort beskrivelse af indsatsen og dens formål.....	3
Hvad indeholder indsatsen? .....	3
Hvem er indsatsen rettet mod? .....	3
Hvad er formålet med indsatsen? .....	3
3. Målgruppen.....	4
Hvem er målgruppen for indsatsen? .....	4
Findes en lignende målgruppe i SØM's vidensdatabase?.....	4
Hvilket datagrundlag bygger målgruppekarakteristikken på?.....	4
Har der været nogle udfordringer ved at karakterisere målgruppen? .....	4
4. Omkostninger .....	5
Hvad er tidshorizonten for indsatsen? .....	5
Hvor mange modtager indsatsen i løbet af driftsperioden? .....	5
5. Effekt.....	6
6. Konsekvenser og priser .....	6
6.1. Forskelle i målgruppe og effektmål.....	6
Ligner målgruppen for ACT-indsatsen den valgte SØM-målgruppe? .....	6
Ligner effektmålet for ACT-indsatsen succesmålet for SØM-målgruppen? .....	6
6.2. Konsekvenser .....	6
6.3. Priser .....	8
7. Resultater.....	8
7.1. Følsomhed.....	8

## 1. Indledning

Rapporten indeholder en gennemgang af SØM-beregningen foretaget i forbindelse med Frederiksberg Kommunes deltagelse i ACT-projektet om borgere i langvarig hjemløshed.

Der er blevet foretaget en fuld SØM-analyse (ikke scenarieberegning) med henblik på indregning af alle omkostninger og konsekvenser af indsatserne.

Det skal bemærkes, at der er tale om foreløbige beregninger der kan ændre sig, hvis de beregningmæssige forudsætninger forandres.

## 2. Om indsatsen

Kort beskrivelse af indsatsen og dens formål.

Der afprøves en fleksibel og udgående ACT-indsats med det formål at fastholde hjemløse med komplekse problemstillinger i bolig og sikre, at den enkelte hjemløse modtager den rette støtte og behandling

ACT-teamet består af følgende medarbejdere:

- Fremskudte sagsbehandlere fra socialområdet
- Fremskudt sagsbehandler på beskæftigelsesområdet
- Bostøttemedarbejdere, hhv. fra det opsøgende hjemløseteam på gaden og bostøttefunktionen på herbergerne
- Socialsygeplejerske i hjemløseindsatsen

Hvad indeholder indsatsen?

ACT-metoden involverer:

- Fokus på, at borgeren flytter i egen bolig.
- Et tværfagligt team med forskellige professionelle baggrunde, fx psykiater/psykolog, misbrugsbehandler, sygeplejerske, socialpædagog (bostøtte)samt social- og beskæftigelsessagsbehandlere
- Udredning, afdækning af borgerens behov, planlægning af ACT-forløbet og social og sundhedsfaglig støtte i hverdagen.
- En tidsubegrænset indsats som fortsætter, så længe borgeren har behov for støtten.

Hvem er indsatsen rettet mod?

ACT-indsatsen er målrettet to grupper af Frederiksbergborgere. Den ene gruppe er borgere, som har været langvarigt hjemløse (minimum et år), men vil ofte have levet i mange år/lange perioder på gaden eller herberger i løbet af sit liv. Den anden gruppe af borgere er de såkaldte funktionelt hjemløse, de er udsatte borgere, som har egen bolig, men som har svært ved at fastholde denne, de kan være udsætningstruede og vil ofte opsøge herberg og varmestuer.

Hvad er formålet med indsatsen?

Der afprøves en fleksibel og udgående ACT-indsats med det formål at fastholde hjemløse med komplekse problemstillinger i bolig og sikre, at den enkelte hjemløse modtager den rette støtte og behandling.

### 3. Målgruppen

Hvem er målgruppen for indsatsen?

ACT-indsatsen på Frederiksberg er målrettet Frederiksbergborgere der har:

- Været hjemløse i en længere periode. Minimum et halvt år gennem de sidste to år. De opholder sig typisk på gaden eller i et §110 tilbud.
- Komplekse problemstillinger, dvs. borgere med både misbrugsproblemer og psykiske udfordringer, og herudover er der typisk ubehandlede helbredsproblematikker, kriminalitet, arbejdsløshed og gæld.
- Behov for hjælp fra flere forskellige systemer/indsatser.
- Været tilbudt andre indsatser uden effekt, fx hjemløse, der har haft egen bolig, men ikke har kunne fastholde bolig pga. vanskeligheder med naboer, problemer med at betale husleje mv.
- Svært ved selv at fastholde kontakten til hjælpesystemer og behandlingssteder og dermed svært ved at profitere af ordinære indsatser og behandlingstilbud.
- Brug for en vedvarende og vedholdende indsats, som kan hjælpe dem med at benytte ordinære indsatser og tilbud.

Erfaringsmæssigt er borgere i målgruppen overvejende mænd i 30'erne til 50'erne med en blandet omgangskreds, hvoraf nogle "trækker" borgeren den forkerte vej.

Findes en lignende målgruppe i SØM's vidensdatabase?

Frederiksberg Kommune vurderer, at den prædefinerede målgruppe i SØM ikke stemmer fuldt overens med de visiterede borgere til en ACT-indsats på Frederiksberg. Eksempelvis er ingen af de borgere, der aktuelt er visiteret til en ACT-indsats i beskæftigelse. Derudover har vi fortsat ikke et overblik over uddannelsesstatus på de visiterede borgere. På de andre parametre stemmer borgerne godt overens med SØM's prædefinerede målgruppe, fx er 88 procent mænd og gennemsnitsalderen er 41 år. Det vides på nuværende tidspunkt ikke, hvad konsekvensen af afvigelserne fra SØM's målgruppe bliver, men det forventes at have en betydning for udgifter til indkomstoverførsler samt forbrug af ydelser/behandling i øvrigt.

Hvilket datagrundlag bygger målgruppekarakteristikken på?

Data der ligger til grund for målgruppekarakteristikken er funderet i en kortlægning af målgruppens karakteristika, problemer og udfordringer. Denne kortlægning er udført på baggrund af information tilgængeligt om målgruppen, i det kommunale fagsystem, hvor information om borgerne kontinuerligt opdateres.

Har der været nogle udfordringer ved at karakterisere målgruppen?

I forhold til indsatsen i Frederiksberg Kommune, har det været nødvendigt at inkludere de funktionelt hjemløse, for at imødekomme behovet for en tilstrækkelig stor målgruppe til indsatsen. Dette har været indskrevet i indsatsbeskrivelsen, og går derfor ikke udover puljens formål, men har dog været en faktor der har skulle afklares, i forhold til visitationen til indsatsen i teamet.

I forhold til de prædefinerede målgrupper har det ikke været muligt at kortlægge deltagernes uddannelsesstatus. Dette har besværliggjort karakteriseringen af målgruppen, men har ikke haft betydning for den konkrete indsats med borgeren.

## 4. Omkostninger

### Hvad er tidshorisonten for indsatsen?

Det forventes erfaringsmæssigt, at indsatsen vil være langvarig, der er regnet med 3-4 år for hver enkelt deltager. De samlede indsats er beregnet til at vare 7 år (slut 2025).

### Hvor mange modtager indsatsen i løbet af driftsperioden?

Ultimo 2021 er 9 borgere i gang med en indsats. 4 af disse blev igangsat allerede i slutningen af 2019 og de resterende er startet op i løbet af 2020 og 2021. Der er desuden 8 borgere der har været opstartet på et tidspunkt men som af forskellige grunde er stoppet i projektet igen.

I nedenstående tabel er vist omkostningerne i hele kroner forbundet med indsatsen i de enkelte år. Som det ses er omkostningerne størst i årene 2021-2023 idet der er flest borgerforløb i gang i disse år. Bostøtteudgifterne afhænger af antallet af borgere i forløb. De øvrige personaleudgifter vurderes ikke at afhænge heraf. Der regnes med omkostninger til og med 2025. Fra 2024 og frem forventes lavere udgifter, idet de første forløb forventes at stoppe her.

Tabel 1: Årlige omkostninger til indsatsen

2019	2020	2021-2023	2024	2025
342.939	907.600	1.010.180	771.680	612.680

I nedenstående tabel er vist de sparede omkostninger i de enkelte år i hele kroner.

Tabel 2: Årlige sparede omkostninger

2019	2020	2021-2023	2024	2025
132.087	441.246	513.570	394.320	314.820

Det er de medvirkende bostøttemedarbejderes vurdering, at ACT-indsatsen pr. deltager er dobbelt så stor for de udførende medarbejdere (bostøttemedarbejderne), som den indsats, der er ydet tidligere. Derfor er halvdelen af lønudgifterne for de udførende medarbejdere indarbejdet som sparede udgifter (eller sagt med andre ord forventes halvdelen af den tidligere indsats at bortfalde med ACT-indsatsen). For myndighedspersonerne er det medarbejdernes vurdering, at der tidligere blev benyttet 75% af den nuværende tid/indsats. Derfor er der indregnet en besparelse på 75% af myndighedspersonernes løn.

Omkostningerne består først og fremmest af lønudgifter, hvor det tidsmæssige forbrug er baseret på de involverede enheders egne skøn for tidsforbruget. Tidsforbruget er således ikke baseret på konkrete tidsregistreringer. Desuden er brugt lønudgifterne for de konkrete medarbejdere der har deltaget.

Det har været vanskeligt at foretage egentlige tidsopgørelser der har kunnet bruges til opgørelse af omkostninger. Det har derfor været nødvendigt at basere tidsforbruget i beregningen af omkostningerne på skønsmæssige opgørelser.

## 5. Effekt

Effektmålet for indsatsen er: "Borgeren er kommet ud af hjemløshed" samt forebyggelse af hjemløshed. At være kommet ud af hjemløshed defineres som at være flyttet i egen bolig (og fastholde den). Herudover indgår det også i vurderingen, om man er funktionelt hjemløs, dvs. har egen bolig, men opholder sig fx på herberg eller på gaden.

Succesraten er sat til 50%. Dette er baseret på erfaringerne med de første 15 borgere, der er startet op i projektet. Af disse er 8 borgere stoppet i projektet efter en begrænset periode og er derfor indregnet med manglende succes. De øvrige 7 borgere er fortsat i projektet og med faldende eller uændret forbrug af herberg i forhold til tidligere. Der er derfor i alt regnet med en succesrate på 50% (7 ud af 15 udgør næsten 50%).

Succesraten er baseret på egne målinger af forbruget af herbergsydelse for de borgere der har modtaget en ACT-indsats sammenholdt med forbruget før indsatsen

Det har været vanskeligt at give en præcis vurdering af succesen ved den almindelige indsats idet der ikke foreligger egentlige målinger heraf. Særligt idet målgruppen i projektet er langvarigt hjemløse med komplekse problemer, jf. ovenfor, har det været vanskeligt at sammenligne med effekten af den almindelige indsats.

## 6. Konsekvenser og priser

### 6.1. Forskelle i målgruppe og effektmål

Ligner målgruppen for ACT-indsatsen den valgte SØM-målgruppe?

Som nævnt ovenfor er der punkter hvor målgruppen i Frederiksberg Kommune adskiller sig fra SØM-målgruppen. Det gælder først og fremmest på beskæftigelse hvor ingen af borgerne i Frederiksberg Kommune er i beskæftigelse. Desuden er der ikke overblik over uddannelsesstatus hos borgerne i Frederiksberg Kommune. Dette kan betyde at konsekvenserne for indsatsen på nogle punkter kan afvige fra de forud definerede konsekvenser i SØM-databasen. Det er dog vores vurdering, at der er et passende stort overlap mellem målgrupperne til at SØMs konsekvensestimater helt eller delvist kan anvendes i beregningen. Det har dog været nødvendigt at slå nogle af konsekvenserne fra i beregningerne, til dels fordi det har været usikkert om og i hvilket omfang disse vil slå igennem hos Frederiksbergs borgere som følge af indsatsen.

Ligner effektmålet for ACT-indsatsen succesmålet for SØM-målgruppen?

Effektmålet for indsatsen er at borgeren er kommet ud af hjemløshed. At være kommet ud af hjemløshed defineres som at være flyttet i egen bolig og at fastholde den. Herudover indgår det også i vurderingen, om man er funktionelt hjemløs, dvs. har egen bolig, men i praksis opholder sig fx på herberg eller på gaden.

Det er vurderingen, at der er et nogenlunde overlap mellem effektmålet for ACT-indsatsen og succesmålet for SØM-målgruppen.

Det er ligeledes vurderingen, at SØMs konsekvensestimater helt eller delvist kan anvendes i beregningen.

### 6.2. Konsekvenser

I beregningen af konsekvenser er følgende konsekvenser slået fra, dvs. der er ikke regnet på konsekvenser for disse ydelser:

- indkomstoverførsler
- beskæftigelsesstatus
- skat af indkomst og
- uddannelse

Disse er slået fra idet indsatsen enten ikke forventes at påvirke disse eller det er meget vanskeligt at vurdere konsekvenserne af disse

Det er generelt vanskeligt at vurdere om størrelsen på de tilvalgte konsekvensestimater er realistiske. Det er dog antaget at det er bedste tilgængelige estimater.

Der har kunnet ses konsekvenser allerede under indsatsen. Således har der med det samme kunnet ses en effekt på forbruget af herbergsydelse, hvor forbruget er blevet målt løbende under indsatsperioden.

Der er foretaget ændringer i konsekvenserne for sociale serviceydelser i forhold til SØMs estimater, først og fremmest på forbruget af herbergsydelse og midlertidige botilbud. Her er foretaget egne beregninger. For så vidt angår herbergsydelse er forbruget beregnet for de konkrete borgere i de foregående to år før opstarten af indsatsen med henblik på at kunne beregne et baseline-forbrug. Herefter er der løbende i indsatsperioden målt på de konkrete borgers forbrug af herbergsydelse med henblik på at kunne opgøre konsekvensen af indsatsen. For så vidt angår midlertidige botilbud er det vurderingen at ca. halvdelen af deltagerne ville være visiteret til et midlertidigt botilbud i en periode på 3 år uden en indsats. Dette forhindres som en konsekvens af ACT-indsatsen. Der er derfor indregnet en besparelse på i gennemsnit 183 dage om året for deltagerne (indregnet som besparelse i de tre år i indsatsperioden). Prisen for et midlertidigt botilbud for denne type borgere på botilbud vurderes at være 1 mio. kr. om året svarende til en kommunal døgnpris på 2.740 kr. Herefter forventes ingen yderligere besparelse.

Den anden halvdel vurderes at sige nej til et botilbud. De forventes i stedet at fortsætte med skiftevis herbergsophold og ophold i egen bolig med almindelig bostøtte. Der er regnet med at de vil opholde sig på herberg 90 dage om året og resten af tiden andre steder, ex. i egen bolig. Da det kun er halvdelen der har dette forløb vil den gennemsnitlige besparelse her være 45 dage om året med en herbergspris på 827 kr. pr. døgn for både stat og kommune. Denne besparelse er indregnet både under indsatsen og efter indsatsen.

For alle deltagerne gælder at der forventes behov for ekstra socialpædagogisk støtte i eget hjem efter endt ACT-indsats. Der er derfor indlagt en konsekvens i form af 219 dage pr. år til en dagspris på 232 kr. pr. deltager (svarende til en årlig udgift på ca. 50 t. pr. deltager).

Der er på misbrugsbehandling, sundhedsydelser og kriminalforsorg indhentet oplysninger fra fagsystemer, journaler mm med henblik på at kunne beregne et baseline-forbrug for de deltagende borgere. På disse områder er der herefter skønnet konsekvenser af indsatsen, både under og efter indsatsperioden.

Endelig er der lavet en brugerdefineret ydelse benævnt Udsættelser. Her er der indhentet oplysninger om hvor mange af deltagerne der har været udsat af lejligheder i de foregående to år før opstart af indsatsen.

Kun på de sociale ydelser og her kun på forbruget af herbergsydelse er der blevet målt løbende på forbruget og dermed på konsekvenser under indsatsen. Dette forventes dog også at være den væsentligste udgift og det område med størst effekt af indsatsen. Det er derfor også den konsekvens det er væsentligst at vurdere på.

På de andre konsekvenser har det enten været for vanskeligt/besværligt eller ikke muligt løbende at indhente oplysninger om konsekvenser under indsatsen. Disse er derfor baseret på faglige skøn.

Det er generelt forbundet med nogen usikkerhed at vurdere konsekvenserne både under indsatsen og i særlig grad efter indsatsen. Som nævnt ovenfor er det kun på forbruget af herbergsydelse at der er indhentet løbende oplysninger om forbruget under indsatsen. For alle områder gælder endvidere at det er vanskeligt at vurdere de langsigtede konsekvenser af indsatsen.

### 6.3. Priser

For så vidt angår sociale serviceydelse og her konkret herbergsydelse og misbrugsbehandling er der beregnet konkrete priser ud fra data fra kommunens fagsystem og økonomisystem. Endvidere er der på sundhedsydelse beregnet priser på baggrund af udtræk fra KØS (kommunaløkonomiske sundhedsdata).

For så vidt angår kriminalforsorg mm er benyttet SØMs priser og for så vidt angår den brugerdefinerede ydelse er prisen fastsat efter dialog med en anden kommune, idet det har været vanskeligt selv at beregne prisen.

## 7. Resultater

Der er beregnet et overskud på ca. 8,2 mio. kr. for perioden 2019-2028 for Frederiksberg Kommune, svarende til knap 550.000 kr. pr. deltager.

For så vidt angår resultatet for Frederiksberg Kommune forventes et overskud i årene i perioden 2019-2023. Størst i årene 2020-2022 hvor de fleste af forløbene er i gang. Det er særligt på de sociale serviceydelser at der ses et overskud, og her først og fremmest som følge af et forventet lavere forbrug på botilbud. Der forventes desuden en reduktion i forbruget af herbergsydelse. Der forventes desuden et lille overskud på den brugerdefinerede ydelse benævnt udsættelser. Her forventes en reduktion i antallet af udsættelser fra egen bolig for de deltagende borgere.

Ses på øvrige aktører har staten et overskud på ca. 5,4 mio. kr. i perioden 2019-2028. Det store overskud i staten skyldes dels at omkostningerne ved indsatsen ligger i kommunen. Dels at staten får halvdelen af gevinsten ved en reduktion i forbruget af herbergsydelse idet der er 50 pct. statsrefusion af udgifterne hertil. Endelig er der en gevinst i staten ved en forventet reduktion i forbruget af kriminalforsorg (fængselsindsættelse særligt). I Regionen forventes en lille merudgift som følge af et lidt større forventet forbrug på sundhedsydelse for de deltagende borgere.

### 7.1. Følsomhed

Der er lavet tre forskellige følsomhedsanalyser i forbindelse med beregningen. I den første er regnet på hvilken succesrate der er tilstrækkelig for at resultatet går i 0. Dette kan sammenlignes med de 50% som den nuværende beregning er baseret på. Resultatet af beregningen viser at selv med en succes på 1% er resultatet positivt. Det er derfor ikke muligt at lave en beregning, hvor nettoresultatet går i nul.



Følsomhedsanalyse 2 viser resultatet, hvis besparelsen på de sociale serviceydelser reduceres med 25%. I så fald vil det samlede overskud være reduceret til ca. 6,0 mio. kr., hvilket er ca. 2,2 mio. kr. dårligere end beregningen.

Følsomhedsanalyse 3 viser resultatet, hvis omkostningerne (og de sparede omkostninger) reduceres med 20%. I så fald bliver der et overskud i indsatsperioden på ca. 9,2 mio. kr. Dvs. en forbedring på ca. 1,0 mio. kr. i hele perioden.

Følsomhedsberegningerne viser at det har stor betydning for resultatet hvor store omkostningerne ved indsatsen er og hvor stor besparelsen på de sociale serviceydelser forventes at være. Det må desuden fortsat antages at have stor betydning for resultatet hvor stor succesraten forventes at være.