

# Økonomisk analyse af helhedsorienteret og forebyggende indsats for hjemløse borgere og borgere i risiko for hjemløshed i Haderslev Kommune

Beregning med den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM)

[september 2021]

## Indhold

1. Indledning .....	3
2. Om indsatsen .....	3
3. Målgruppen.....	4
3.1. Afgrænsning af målgruppen i forhold til de borgere som modtager en indsats i perioden for den økonomiske analyse.....	4
4. Omkostninger.....	5
5. Effekt .....	5
6. Konsekvenser og priser .....	6
6.1. Forskelle i målgruppe og effektmål .....	6
<i>Ligner målgruppen for hjemløseindsatsen den valgte SØM-målgruppe? .....</i>	<i>6</i>
<i>Ligner effektmålet for hjemløseindsatsen succesmålet for SØM-målgruppen? .....</i>	<i>7</i>
6.2. Konsekvenser .....	7
6.3. Priser .....	7
7. Resultater .....	7
7.1. Følsomhed.....	9

## 1. Indledning

Denne rapport indeholder en økonomisk analyse af omlægningen af Haderslev Kommunes hjemløseindsats for borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed – med fokus på opsporing og forebyggelse samt implementering af de evidensbaserede bostøttemetoder CTI og ICM. Metoderne understøtter Haderslev Kommunes hjemløsestrategi og principperne bag Housing First.

De budgetøkonomiske beregninger er lavet ved hjælp af den Socialøkonomiske Investeringsmodel (SØM version 2.3) og viser blandt andet, hvordan SØM's vidensdatabase kan anvendes til at få et indblik i de forventede økonomiske konsekvenser forbundet med opsporing og fremskudt sagsbehandling for borgere i hjemløshed, og som visitres til en indsats (CTI eller ICM). Beregningen i SØM er suppleret med egne data på området samt skøn for de forventede effekter. Dette danner til sammen grundlaget for beregningen af det samfundsmæssige budgetøkonomiske nettoresultat ved den konkrete indsats.

## 2. Om indsatsen

Indsatsen består af en omlægning af Haderslev Kommunes hjemløseindsats for borgere i hjemløshed eller i risiko for hjemløshed – med fokus på forebyggelsen af hjemløshed, herunder særligt ungegruppen fra 18 – 30 år. Metodegrundlaget for indsatsen er opsporende og forebyggende arbejde samt de evidensbaserede bostøttemetoder ICM og CTI.

Formålet med *"HEFO – helhedsorienteret og forebyggende indsats for hjemløse borgere og borgere i risiko for hjemløshed i Haderslev Kommune"* er en varig forankret omlægning af Haderslev Kommunes indsats på hjemløseområdet. Omlægningen sker på tværs af den kommunale tilbudsvifte på socialpsykiatri- og misbrugsområdet, sagsbehandlingen og i koblingen til Jobcentret og Ydelsescentret samt til børne- og familieområdet.

Omlægningen skal styrke kommunens samarbejde på tværs af afdelinger. Målet er, at den omlagte organisering understøtter en mere effektiv og koordineret indsats for borgerne på tværs af relevante fagområder og forvaltninger. Et centralt formål med omlægningen er, at der på borgerniveau sikres en forebyggende og helhedsorienteret indsats med positiv progression for den enkelte borger. Omlægningen skal bl.a. styrke potentialet for, at flere borgere, der lever i hjemløshed, eller er i risiko for at opleve hjemløshed, modtager den rette hjælp via virksomme indsatser, der sætter fokus på progression for borgerne fx fastholdelse af egen bolig, mindre støttebehov eller beskæftigelse og uddannelse. Der er endvidere også fokus på de økonomiske potentialer, der kan være i forbindelse med omlægningen og den forebyggende og helhedsorienterede indsats. Dette består af potentialeberegninger i Den Socialøkonomiske Model (SØM). Formålet med at inddrage disse er at kortlægge de økonomiske incitamenters for indsatsen, dens metoder og gevinster for kommune og borger. SØM kan derved give os en større viden omkring målgruppen i forhold til, hvordan de økonomiske konsekvenser af indsatsen vil vise sig.

Projektets formål er dermed i korte træk:

1. At omlægge praksis mod en mere forebyggende og helhedsorienteret indsats på hjemløseområdet for borgere i hjemløshed og borgere i risiko for hjemløshed.
2. Udvidelse af det økonomiske aspekt i omlægningen mod en mere forebyggende og helhedsorienteret indsats på hjemløseområdet, herunder øget viden om, hvordan SØM generelt kan benyttes.

### 3. Målgruppen

Målgruppen er todelt, men fordeler sig aldersmæssigt fra 18- 65 år:

- Borgere i Haderslev Kommune, der lever i hjemløshed.
- Borgere i Haderslev Kommune, der er i særlig risiko for hjemløshed. Her er der et særligt fokus på den unge målgruppe i alderen 18 – 30 år.

Gældende for begge målgrupper er, at de har komplekse sociale problemstillinger.

Det forventes, at 60 borgere vil være omfattet af indsatsen over projektperioden. Det forventes, at ca. 20 borgere om året gennemgår et 1-2 årigt bostøtteforløb: Critical Time Intervention (CTI) eller Intensive Case Management (ICM).

#### 3.1. Afgrænsning af målgruppen i forhold til de borgere som modtager en indsats i perioden for den økonomiske analyse

Nærværende målgruppebeskrivelse og dermed økonomiske analyse for hjemløse borgere og borgere i risiko for hjemløshed vil afgrænse sig til at beskæftige sig med målgruppen af borgere, der lever i hjemløshed, og som visiteres til en indsats, som enten er et CTI- eller ICM bostøtteforløb.

Projektets målgruppe centrerer sig derfor på anbefaling fra Rådgivningsfunktionen under Socialstyrelsen omkring følgende grupper af hjemløse borgere:

1. Hjemløse borgere på Forsorgshjem
2. Sofa-surfere og funktionelt hjemløse

Det vil dermed være denne gruppe af borgere, som visiteres til at modtage en indsats efter CTI eller ICM, der vil være genstand for nærværende økonomiske analyse og potentialeberegning i SØM.

I SØM's database findes en samlet målgruppe for Udsatte voksne, hjemløse 18-65 år. Denne målgruppe ligner i store træk den gennemsnitlige målgruppe i Haderslev Kommune, som modtager en indsats hvad enten det er ICM eller CTI, hvorfor metoderne også behandles samlet i potentialeberegningen. Se endvidere nedenstående tabel 1, hvor SØM's antagelser om målgruppen sammenstilles med målgruppen, som vi kender den og har indsamlet data omkring i Haderslev Kommune. Eneste forskel fra SØM synes at være målgruppeafgrænsningen. I SØM indsnævres denne til at være: *Voksne i alderen 18-64 år, som er brugere af herberg/forsorgshjem*. Da målgruppen hos Haderslev Kommune, som angivet ovenfor også omhandler opsporing og forebyggelse, vil borgerne fra kommunen dermed ikke nødvendigvis have opholdt sig på forsorgshjem eller herberg forud for indsatsen. Det kan dermed godt skabe en bias i den samlede beregning, da vi ikke kan bestemme målgruppen på forhånd. Derfor korrigeres succesrate ud fra en formodning om målgruppens sammensætning. Konsekvensestimaterne i SØM fastholdes.

Tabel 1. Karakteristika for borgere i hjemløshed:

	SØM's antagelser	Haderslev Kommunes målgruppe
Andel mænd	69%	83%
Gennemsnitsalder, år	40,3	36
Andel lønmodtagere	14%	11%

## 4. Omkostninger

Indsatsen løber over 3 år fra 2019 – 2021. Vi har dog ikke kunnet drifte fuldt ud i 2019, da indsatsen i det første år skulle 'løbes' i gang, og der skulle ansættes personale. Derfor er der også i 2019 halv rekrutteringseffekt, som forventeligt indhentes i de to efterfølgende år. Vi har derfor anvendt de samlede driftsmidler på Støttecentret svarende til 2 fuldtidsstillinger i 2020 og 2021. 2019 er nedskrevet med 30 %, da vi først gik i gang med rigtig drift 1. maj 2019. Derudover er der lagt en overhead på ca. 20% oveni medarbejderomkostninger, der skal dække over IT-udstyr, sygedage, osv.

Vores antagelse vedrørende antallet af borgere er derfor fastsat ud fra dels de borgere vi kender fra 2019 og 2020, og hvor kom de fra. 2021 er et estimat sat i forhold til succeskriteriet om, at vi forventer at 60 borgere samlet er visiteret til en indsats, når projektperioden udløber ultimo 2021.

De sparede udgifter er vurderet ud fra, hvad der bortfalder, hvis CTI og ICM iværksættes for en borger. Det vil her sige udgifter til enten forsorghjem eller § 85 eller § 99-støtte. Enhedsprisen er et ca. estimat og beregnet ud fra den månedlige udgift til et ophold på Forsorghjem samt udgiften til en bostøtte på 5 timer ugentligt. Fastsættelsen af bostøttetimer er en månedlig gennemsnitsbetragtning.

Både opsporing og fremskudt team kommer udover nuværende indsats (CTI og ICM), hvorfor der ikke indarbejdes en antagelse om umiddelbart bortfaldne omkostninger.

Samlet set er der anslået kommunale omkostninger på i alt kr. 700.000,- det første år stigende til 1.0 mio. kr. de to efterfølgende år. Se nedenstående Tabel 2.

Tabel 2. kommunale omkostninger ved indsatserne CTI og ICM, kr.:

Udgift (kr.)	År 1	År 2	År 3
Bostøtte CTI og ICM	700.000	1.000.000	1.000.000
Sparede omkostninger (kr.)	År 1	År 2	År 3
Forsorghjem og § 85	343.288	489.103	627.075

Omkostningsberegningen bygger på egne økonomidata og vurderinger på baggrund af disse, og er derfor forbundet med usikkerheder.

## 5. Effekt

Effekt målet er, borgere fra målgruppen, som modtager en indsats, kommer ud af hjemløshed og ikke tager ophold på forsorghjem 1 år efter endt indsats.

Ved angivelse af succesraten har vi anvendt vores egen erfaring omkring målgruppen, og om hvorvidt de opnår bolig og fastholder denne efter endt indsats.

Vi kan fra vores dataregistreringer se, at vi i 2019, 2020 og til nu har været i kontakt med 102 borgere. 77 borgere var hjemløse og 25 borgere var i risiko for hjemløshed. Af de 102 borgere blev 45 visiteret til enten CTI eller ICM.

I forhold til effektmål og succesmål:

- Vi mødte 102 borgere i målgruppen. 57 klarede sig uden hjælp.
  - Vi går derfor ud fra at 55 % af de kommende borgere i målgruppen vil kunne klare sig uden en indsats (CTI eller ICM).
- Af de 45 vi gjorde en indsats for, har 95 % ikke været på forsorgshjem efterfølgende. Det vil sige, at andelen der opnår succesmålet er 95 %.

Vi antager derfor, at vi har haft succes med 43 borgere ud af 102 – det svarer til en succesrate på 40 %.

Dette baseres på en faglig vurdering samt ved opkald til borgeren efter endt indsats.

Andelen af borgere, der opnår succesmålet afviger dermed markant fra SØM's estimat i forhold til hvor stor en andel af målgruppen, der opnår succes med indsatsen, måske fordi vi i Haderslev Kommune ikke har haft store udfordringer med at anskaffe betalbare boliger til målgruppen.

## 6. Konsekvenser og priser

Her beskrives forskellene i målgruppen og effektmålet for den opsporende og forebyggende indsats i forhold til Haderslev Kommunes hjemløse borgere og SØM's målgruppe "Udsatte voksne, hjemløse 18-65 år"

### 6.1. Forskelle i målgruppe og effektmål

Konsekvenserne i SØM's vidensdatabase baserer sig på registerafgrænsede målgrupper. Disse målgrupper er delt i grupper, der enten opnår succes eller ikke succes på baggrund af et af SØM's succesmål, som opgøres i registerdata. Derfor er det vigtigt at tage stilling til om indsatsens målgruppe og effektmål ligner den valgte målgruppe i SØM og succesmålet for SØM's estimater.

#### *Ligner målgruppen for hjemløseindsatsen den valgte SØM-målgruppe?*

Målgruppen for Haderslev Kommunes hjemløseindsats svarer nogenlunde til SØM-målgruppen. Effektmålet vurderes at stemme tilpas overens med succesmålet for SØM's estimater, fordi vi kan se, at vores borgere ikke tager ophold på forsorgshjem 1 år efter endt indsats.

I forhold til indkomstoverførsel, så ved vi, at vores målgruppe er lidt yngre, men vi kan ikke vurdere, hvilken betydning det vil have for de økonomiske konsekvenser i SØM. Vi vil hellere anvende gennemsnitsantagelserne i SØM frem for vores egne, da vi ikke ved, hvor borgeren er henne om 10 år. Vi vurderer, at SØM's antagelser bygger på studier over længere tid, og derfor tilnærmelsesvis er evident for området. Eksempelvis, at der er 2,85 færre uger på kontanthjælp pr. deltager i SØM, hvilket svarer til, at hvis vi havde 52 borgere i indsatsen, så ville (næsten) 3 borgere ikke længere modtage kontanthjælp. I øjeblikket har vi 3 som enten er i job eller uddannelse ud af de 45. Der er derfor ikke foretaget justeringer grundet denne vurdering.

I forhold til beskæftigelsesindsatsen, ses der ikke at være den store forskel. Vi ved dog, at vores målgruppe er yngre, men vi kan ikke vurdere, hvilken betydning det vil have for de økonomiske konsekvenser i SØM. Vi vil derfor hellere anvende gennemsnitsantagelserne i SØM frem for vores egne, da vi ikke ved, hvor borgerne er henne om 10 år. Vi vurderer, at SØM's antagelser bygger på

studier over længere tid, og derfor tilnærmelsesvis er evident for området. Der er derfor ikke foretaget justeringer i forhold til konsekvensernes størrelse.

I forhold til de resterende økonomiske konsekvenser vurderes disse ikke at have væsentlig betydning for forskellene i forhold til målgruppen i Haderslev Kommune sammenlignet med SØM-målgruppen, og derfor er der ikke foretaget justeringer på den baggrund.

*Ligner effektmålet for hjemløseindsatsen succesmålet for SØM-målgruppen?*

Succesmålet for SØM-målgruppen er, at borgeren ikke tager ophold på forsorgshjem 1 år efter endt indsats, hvilket betyder, at succesmålet er identisk med Haderslev Kommunes succesmål. Det vurderes derfor, at der er et overlap mellem effektmålet for hjemløseindsatsen og succesmålet for SØM-målgruppen?

Det er derfor vores vurdering, at SØMs konsekvensestimater helt kan avendes i beregningen. Se i øvrigt foregående afsnit.

## 6.2. Konsekvenser

Alle SØM-modellens konsekvenser vurderes at være relevante at medtage i SØM-beregningen.

Som følge af at sammenligneligheden mellem SØMs målgrupper og Haderslev Kommunes målgruppe er høj, anvendes konsekvensestimaterne i SØM fuldt ud.

## 6.3. Priser

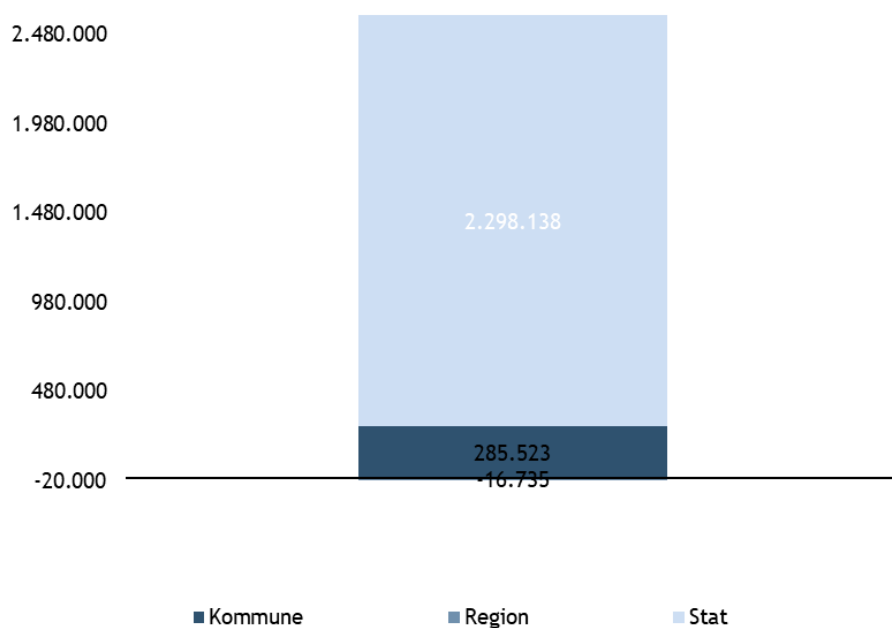
SØM-modellens gennemsnitspriser er anvendt, og vi har ikke vurderet, at der har været behov for justeringer. Priserne vurderes at være sammenlignelige med Haderslev Kommunes egne priser for områderne

## 7. Resultater

I dette afsnit præsenteres det samlede forventede budgetøkonomiske nettoresultat af hjemløseindsatsen samt resultatet fordelt over år, hovedområder og aktører.

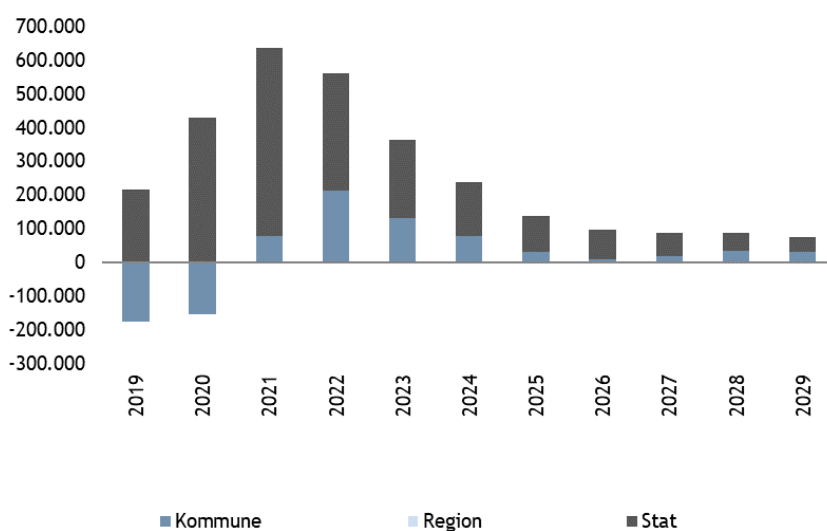
Det samlede nettoresultat forbundet med en tre-årige hjemløseindsats udgør 2,567 mio. kr. over en ti-årig periode. Den største økonomiske gevinst vindes af staten, som udgør 2,298 mio. kr. Nedenfor vises nettoresultatet for hver aktør.

Figur 1: Nettoresultat fordelt på aktører, nutidsværdi 2020, kr. 2019-2029, 2020-priser, Alle aktører



Fra år et genererer indsatsen et overskud samlet set, mens det først giver et overskud for kommunen i år fem. Den samlede nettogevinst stiger år for år, og vokser særligt mellem år tre, fire, fem og seks. Nedenfor ses en fordeling af nettoresultaterne fordelt på aktør, år for år.

Figur 2: Nettoresultat pr. år, nutidsværdi 2020, kr. 2019-2029, 2020-priser, Alle aktører

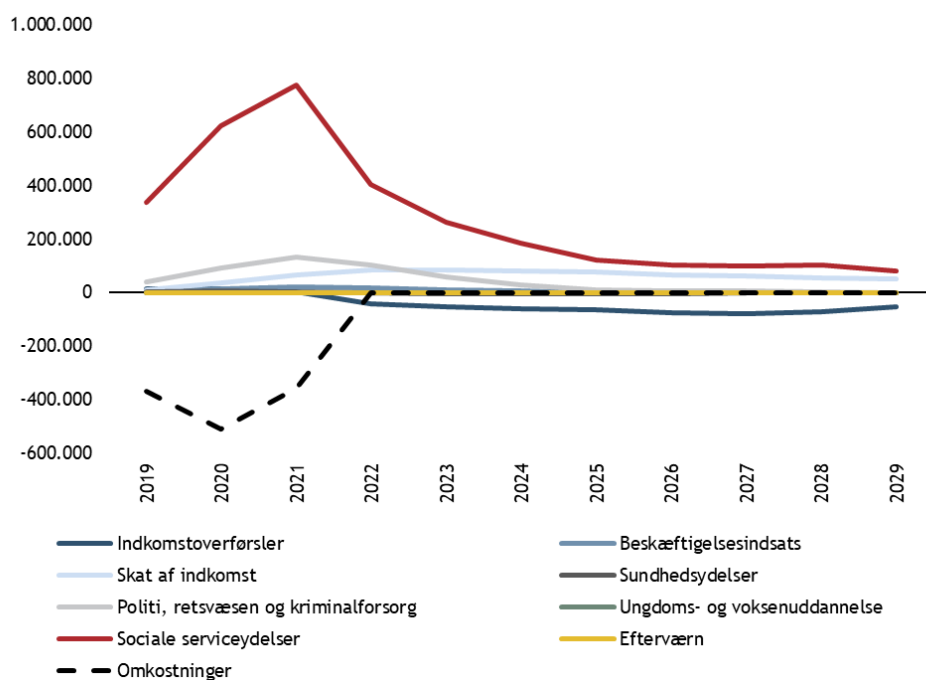




Tallene viser med tydelighed det dilemma, der er forbundet med sociale investeringer i kommunerne, især forebyggende indsatser. Størstedelen af gevinsten tilfalder nemlig staten, og den lokale investering betaler sig først tilbage flere år senere. Dermed er incitamentet for sociale investeringer i kommunerne ikke så stærkt, som det burde og kunne være.

Besparelserne opstår især på sociale serviceydelser, men der er også overskud på skat af indkomst og politi, retsvæsen og kriminalforsorg.

Figur 3: Omkostninger og økonomiske konsekvenser pr. år, fordelt på hovedområder, nutidsværdi 2020, kr. 2019-2029, 2020-priser, Alle aktører



### 7.1. Følsomhed

Beregningen bygger primært på den forudsætning, at 95 % af borgerne et år efter endt indsats ikke er på forsorghjem. En del af borgerne er fortsat i indsats, og det vil derfor tage mindst et år at få endeligt bekræftet de 95 %, der hidtil har opnået effektmålet. Hvis et større antal af de borgere, der i øjeblikket er i en indsats, ender på forsorghjem de kommende 12 måneder, vil succesraten falde.

Samtidig er den underliggende antagelse, at 55 % af målgruppen uden indsats ikke ender på forsorghjem, hvilket det ikke har været muligt at bekræfte endeligt. Hvis andelen i virkeligheden er større, vil succesraten falde tilsvarende.

Begge ovenstående forudsætninger påvirker succesraten.

Følsomhedsanalyse af en indsats med krav om økonomisk ligevægt over 10 år viser, at indsatsen er positiv helt ned til en succesrate på 13 %. I dette scenarie er der dog et underskud på 0,743 mio. kr. for kommunen, hvilket fjerner incitamentet for at gennemføre indsatsen.

En følsomhedsanalyse af konsekvenserne ved lavere succesrate over 10 år viser, at indsatsen giver nettogevinst for kommunen til og med en succesrate på 33 %.