

BUSINESS CASE

Smarte investeringer i kernevelfærden

Forslagets titel: Pilotprojekt vedr. helhedsorienteret indsats for udsatte familier

Kort resumé: Den helhedsorienterede indsats forenkler, koordinerer og integrerer forvaltningernes samarbejde med og om udsatte familier, således at hjælpen til familierne bliver mere sammenhængende og effektiv.

Fremstillende forvaltning: Socialforvaltningen

Berørte forvaltninger:

<input type="checkbox"/>	Økonomiforvaltningen	<input checked="" type="checkbox"/>	Socialforvaltningen
<input type="checkbox"/>	Kultur- og Fritidsforvaltningen	<input type="checkbox"/>	Teknik- og Miljøforvaltningen
<input checked="" type="checkbox"/>	Børne- og Ungdomsforvaltningen	<input checked="" type="checkbox"/>	Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen
<input checked="" type="checkbox"/>	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen		

1.1 FORSLAGETS SAMLEDE ØKONOMISKE KONSEKVENSER

1.000 kr. 2018 p/l	Styringsområde	2018	2019	2020	2021
Varige ændringer					
Besparelse sfa. integrerede ydelser - SOF	Service	0	-1.002	-1.127	
Besparelse sfa. integrerede ydelser – BIF	Efterspørgselsst yret indsats	0	0	0	
Beskæftigelseeffekt – færre på forsørgelsesydelse – BIF	Overførsler	-	-215	-504	-504
Samlet varig ændring		0	-1.217	-1.631	-504
Implementeringsomkostninger					
Opstart af makkerpar (BIF, SOF) og ledelse mv.	Service	983			
Opstart af Tværgående team (BUF/SUF)	Service	150			
Opstart/ uddannelse (SOF)	Service	378	87	80	0
Samlede implementeringsomkostninger		1.511	87	80	0
Samlet økonomisk påvirkning		1.511	-1.130	-1.551	-504
Tilbagebetalingstid baseret på serviceeffektivisering	3				
Tilbagebetalingstid baseret på totaløkonomi	3				

Note til alle tabeller: Alle *besparelser* er angivet med negativt (-) fortegn.

1.2 BAGGRUND OG FORMÅL

Velfærdsanalyseenheden gennemførte i 2016 en analyse af udsatte familier i Københavns Kommune. Analysen viste, at der er ca. 600 udsatte familier i Københavns Kommune. Familierne har meget komplekse problemstillinger og er typisk kendetegnet ved, at forældrene har en svag tilknytning til arbejdsmarkedet – ofte på grund af helbredsmæssige eller sociale problemstillinger. Samtidig er børnene udfordrede bl.a. ift. trivsel og skolegang. Analysen pegede på, at der er et menneskeligt såvel som et økonomisk potentiale i at tilrettelægge en mere helhedsorienteret indsats over for familierne.

På baggrund af analysen besluttede Borgerrepræsentationen i forbindelse med budget 2017, at forvaltningerne i fællesskab skal udvikle og afprøve en mere helhedsorienteret indsats for udsatte familier.

Den helhedsorienterede indsats vil i første omgang blive afprøvet som et pilotprojekt for 50 familier i Tingbjerg, der har en høj koncentration af udsatte familier. Afsættet er et pilotprojekt for at minimere de risici, der er forbundet med at introducere en så væsentlig ændring i måden at arbejde og samarbejde på i Københavns Kommune. Forvaltningerne vurderer, at de langsigtede potentialer i forslaget kan være så store, at det er vigtigt at afprøve tilgangen i praksis, og der er truffet en række foranstaltninger for at håndtere projektets risici.

1.3 FORSLAGETS INDHOLD

Målgruppen for den helhedsorienterede indsats er familier, som kendetegnes af udfordringer hos både forældre og børn. Forældrene har ofte en svag tilknytning til arbejdsmarkedet bl.a. grundet sociale og helbredsmæssige problemer, og børnene er udfordret bl.a. i forhold til skolegang. Den helhedsorienterede indsats for udsatte familier indeholder følgende centrale elementer:

Et helhedssyn på familien

Organiseringen i kommunen betyder, at forvaltningerne i dag ikke nødvendigvis kender hele familiens historik samt den samlede families udfordringer og behov, idet der samarbejdes om det enkelte familiemedlem. I den helhedsorienterede indsats anlægges et helhedssyn på tværs af individer i familien og på tværs af sundhed, social, beskæftigelse, uddannelse samt børne- og ungeområdet.

Empowerment af familien og netværksinddragelse

Den helhedsorienterede indsats arbejder som udgangspunkt med en empowerment- og ressourceorienteret tilgang, hvor familien styrkes i tro på egne evner. Derudover er familien tæt inddraget om alle beslutninger om familien, såfremt familien ønsker det. Der indgås samarbejde med den praktiserende læge i Tingbjerg om de udsatte familier i projektet, der skal være med til tage hånd om familiernes sundhedsudfordringer.

Styrket beskæftigelsesfokus

Forældrenes arbejdsmarkedsstatus spiller ofte en afgørende rolle for deres børns trivsel og udvikling. Når forældrene er i beskæftigelse, skaber det struktur for familien, giver bedre økonomi, og giver for mange forældre et øget selvværd og livsglæde, som alt sammen har en afsmittende effekt på børnene.

I projektet arbejdes der med en Job First tilgang, hvor borgeren modtager en virksomhedsrettet indsats parallelt med en tværfaglig indsats, svarende til indsatsen på JKI for Gruppe 1 borgere. I de udsatte familier vil det betyde, at fx familiebehandlingen tilrettelægges parallelt med den virksomhedsrettede indsats og man på den måde sikrer, at der tages højde for familiens samlede situation. Målet er derigennem at bringe forældrene tættere på arbejdsmarkedet og samtidig øge trivslen i familien. Der sker derfor et væsentligt løft af beskæftigelsesindsatsen for forældrene, hvor sagsstammen reduceres fra cirka 130 til 35 sager pr. sagsbehandler¹.

Forenkling af indsats for familierne

Familierne kan i dag være i kontakt med flere forskellige sagsbehandlere, kontaktpersoner og støttepersoner samt have mange forskellige indsatser, planer, mål og krav. Familien kan derfor have svært

¹ Den gennemsnitlige sagsstamme på cirka 130 sager pr. sagsbehandler i dag er udregnet på tværs af alle afdelinger i Center for Jobindsats (JKI).

ved at overskue og lykkes med de mange indsatser. I projektet forenkles familiernes kontaktflader med kommunen.

I pilotprojektet bygges den helhedsorienteret indsats op om 3 centrale elementer:

- **Et tværgående team** bestående af medarbejdere fra Socialforvaltningen, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, der skal anlægge et helhedssyn på familien. Myndighedsansvaret for alle familiemedlemmers sager i Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen samles i teamet.
- **Én fælles plan for familien**, som dækker alle familiemedlemmer og alle forvaltningsområder, der sætter fælles retning for indsatsen og prioritering af indsatser. Planen udarbejdes i samarbejde med familien. Det igangværende arbejde med *Borgerens plan* i SOF inddrages i pilotprojektet.
- **Et makkerpar** som bliver familiernes primære kontakt til kommunen. Makkerparret arbejder med familiens trivsel og forældrenes arbejdsmarkedstilknytning og har en koordinerende funktion for de øvrige indsatser, som familien modtager i kommunen. I makkerparret samles en lang række funktioner, som i dag er spredt ud på mange forskellige personer, herunder bl.a. familiebehandling, kontaktperson for den unge, praktisk hjælp, helhedsorienteret mentor og virksomhedskonsulent. Der afsættes en pulje, som kan anvendes til evt. køb af specialiserede indsatser, som ligger i familiebehandlingen, men som makkerparret ikke kan løfte.

Organisering af indsatsen

Ledelsesmæssigt forankres implementeringen af indsatsen i den tværgående styregruppe for Socialforvaltningens program Tæt på familien, hvor alle deltagende forvaltninger er repræsenteret på fagchefniveau.

Den faglige og budgetmæssige ledelse af pilotprojektet er forankret hos Socialforvaltningens områdechef i Brønshøj/Husum/Vanløse under Borgercenter Børn og Unge. Hertil bemærkes, at det faglige ledelsesansvar vedr. projektets mål om øget beskæftigelsesindsats og beskæftigelsesgrad hos forældrene deles mellem områdechefen i Socialforvaltningen og jobcenterchef fra Center for Jobindsats (JKI) i Beskæftigelsesforvaltningen.

De nærmere detaljer om projektets organisering, visitation, metode, målgruppeinddragelse mv. er beskrevet i detaljer i løsningsbeskrivelsen vedr. Helhedsorienteret indsats for udsatte familier.

1.4 ØKONOMI

Effektiviseringer indregnet i business casen

Der er indregnet to former for effektiviseringer.

- **Integrerbare ydelser i makkerparret:** Effektiviseringen i business casen genereres ved at en række ydelser i Socialforvaltningen samt Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen integreres og samles hos makkerparret (fx familiebehandling, helhedsorienteret mentor, praktisk hjælp, kontaktperson for den unge mv.). Beregningerne tager udgangspunkt i en faglig vurdering af hvilke ydelser, der er

integrerbare og mulige at samle hos makkerparret. Effektiviseringen opstår, fordi ydelserne fordeles på færre hoveder og ydes i mere samlede pakker og overlap i indsats mindskes. Dermed spares f.eks. transporttid, mødetid, tid anvendt på at flere personer, som sætter sig ind i samme problemstillinger og tid brugt på overlevering mv.

- **Beskæftigelseseffekt:** Det forventes, at indsatsen vil øge nogle af forældrenes beskæftigelsesgrad. Det er således forudsat i beregningerne, at der i 2019 kommer to personer i job eller i uddannelse og to personer mere i 2020, dvs. i alt 4 ekstra fuldtidspersoner kommer i ordinær beskæftigelse eller uddannelse som følge af indsatsen. Effekten indregnes først fra år 2, da erfaringer fra lignende projekter viser, at der går noget tid inden effekterne viser sig.

Der afsættes en pulje på 300 t. kr. hvert år, som kan anvendes til evt. køb af specialiserede indsats, som ligger i familiebehandlingen, men som makkerparret ikke kan løfte. Såfremt denne pulje ikke anvendes, øges effektiviseringen tilsvarende.

Øvrige mulige økonomiske effekter

Der er ikke indregnet yderligere effektiviseringer i business casen, udover ovenstående to former for effektiviseringer.

- **Ikke-integrerbare ydelser:** Der beregnes ingen effektivisering på de ydelser som ikke integreres, som fx specialskole, anbringelser mv. Forventningen er dog, at der på længere sigt også vil være en effekt på en række af disse ydelser (fx mindre behov for specialiserede tilbud, færre anbringelser mv.). Dette følges i den løbende opfølgning, og ifbm. evalueringen af projektet kan der tages stilling til eventuelle økonomiske effekter.
- **Myndighedsarbejdet:** Der er ikke indregnet en effekt på myndighedsarbejdet, da det vurderes, at tidsforbruget til myndighedsarbejdet samlet set svarer til den nuværende indsats ift. målgruppen i Tæt på Familien i Socialforvaltningen, og myndighedsarbejdet øges på beskæftigelsesområdet gennem lavere caseload.

Forudsætninger for business casen

Det er en forudsætning, at de 50 familiers samlede udgiftsniveau på tværs af forvaltninger ikke overstiger niveauet i den nuværende indsats. Der foretages en løbende opfølgning på målgruppens ydelsesforbrug, jf. beskrivelsen af styringsmodellen i notatet om løsningsbeskrivelsen. Der afsættes midler til at understøtte indsatsen i form af en projektleder og en økonomimedarbejder.

Det er desuden en forudsætning for beregningerne, at familiernes behov for støtte falder, mens de deltager i indsatsen. Erfaringer fra lignende projekter viser, at man i gennemsnit begynder at se en effekt hos familierne efter 3-5 kvartaler. Familierne vil det første år få en intensiv indsats, svarende til at makkerparret anvender i gennemsnit 7 timer om ugen pr. familie. Dette forventes at falde efter år ét, hvor makkerparret i gennemsnit anvender 3 timer om ugen pr. familie. Dette betyder, at de 50 familier løbende vil blive optaget i indsatsen, efterhånden som der opstår ledig kapacitet, fordi familiernes situation løbende forbedres, og deres behov for støtte af makkerparret mindskes. I beregningen er det forudsat, at projektet vil være fuldt implementeret med 50 familier ved udgangen af 5. kvartal (marts 2019).

Det faldende behov for støtte betyder samtidig, at der vil opstå ledig kapacitet i projektet, efterhånden som de 50 familier har været i projektet i en periode (givet at man ikke optager nye familier). I beregningerne vil

der opstå ledig kapacitet i løbet af 2. halvår 2019, fordi familiernes situation løbende forbedres og deres behov for støtte af makkerparret mindskes. I forbindelse med midtvejsevalueringen vil der blive taget stilling til, hvordan en eventuel ledig kapacitet skal håndteres (fx ved at optage yderligere familier).

Der ansøges om 1,7 mio. kr. fra Investeringspuljen til lønomkostninger til makkerpar, tværfagligt team og ledelse i 2018, da den fulde effektivisering først optræder i 2019, hvor alle familier er optaget i projektet. Der søges endvidere om midler til uddannelsesaktiviteter til det tværfaglige team og projektledelse.

Tabel 1.4.1. Varige ændringer, service

	1.000 kr. 2018 p/l			
	2018	2019	2020	2021
Besparelse sfa. integrerede ydelser – SOF	-3.290	-5.160	-5.270	0
Omkostning makkerpar – BIF	720	860	850	0
Omkostning makkerpar – SOF	2.140	2.500	2.500	0
Tværgående team – BUF	-	63	60	0
Tværgående team – SUF	-	22	20	0
Ledelse og økonomisk understøttelse (inkl. student) - SOF	130	413	413	0
Pulje til evt. køb af specialiseret indsats – som makkerparret ikke kan udføre - SOF	300	300	300	0
Varige ændringer totalt, service	0	-1.002	-1.127	0

Tabel 1.4.2. Varige ændringer, efterspørgselsstyret indsats

	1.000 kr. 2018 p/l			
	2018	2019	2020	2021
Besparelse sfa. Integrerede ydelse – BIF	-130	-200	-210	0
Omkostning makkerpar – BIF	130	200	210	0
Varige ændringer totalt, efterspørgselsstyret indsats	0	0	0	0

Tabel 1.4.3. Varige ændringer, overførsler

	1.000 kr. 2018 p/l			
	2018	2019	2020	2021
Beskæftigelseseffekt – færre på forsørgelsesydelse	0	-215	-504	-504
Varige ændringer totalt, overførsler	0	-215	-504	-504

Tabel 1.4.4. Serviceinvesteringer i forslaget

	1.000 kr. 2018 p/l					Innovationspulje (sæt X)
	2018	2019	2020	2021	I alt	
Opstart makkerpar SOF, ledelse og økonomisk understøttelse SOF	773				773	
Opstart makkerpar BIF	210				210	
Opstart Tværgående team – BUF	89				89	
Opstart af tværgående team – SUF	61				61	
Projektsupport/uddannelse – SOF	378	87	80	0	545	
Investeringer totalt, service	1.511	87	80	0	1.678	

1.5 FORDELING PÅ UDVALG

Den økonomiske effektivisering vedrører henholdsvis Socialforvaltningen samt Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen, jf. det tekniske bilag. Overførsler og efterspørgselsstyret ændringer vedrører udelukkende Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Makkerparret samt BUF-medarbejderen og SUF-medarbejderen i det tværgående team finansieres af midler fra de ydelser, der integreres og effektiviseres. De tre sagsbehandlere fra Socialforvaltningen, der indgår i det tværgående team, finansieres inden for Socialforvaltningens nuværende ramme for Tæt på Familien, dvs. at tre sagsbehandlere fra Borgercenter Børn og Unge overflyttes til at indgå i pilotprojektet.

1.6 IMPLEMENTERING AF FORSLAGET

Socialforvaltningen er ansvarlig for at udarbejde implementeringsplanen, som godkendes i projektets styregruppe Tæt på familien efter politisk behandling ifbm. Budget 2018. De helt overordnede linjer i implementeringsplanen er:

Aktivitet	
Politisk behandling af pilotprojekt	Primo okt. 2017
Udpegning af chef	Medio okt. 2017
Rekruttering af medarbejdere	Primo nov. 2017
Første familier starter i indsatsen	Januar 2018

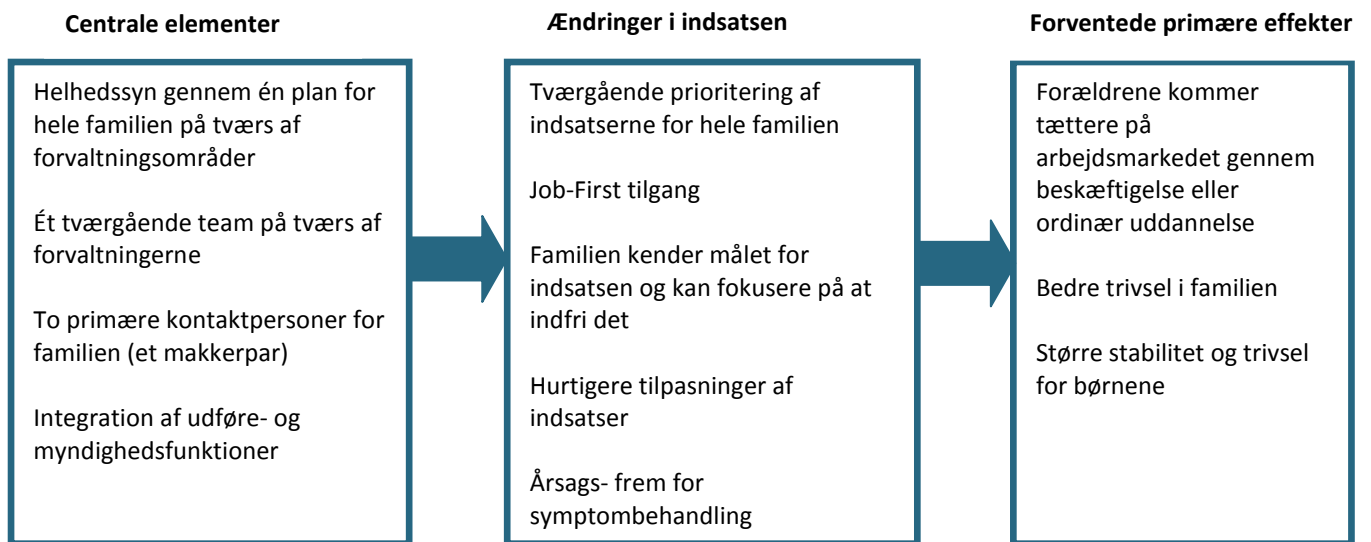
1.7 FORSLAGETS EFFEKT

Blandt mange kommuner er der bred enighed om, at helhedsorienterede indsatser rent fagligt har gode effekter for både forældre og børn. Mange kommuner er i gang med at udvikle helhedsorienterede indsatser og nogle kommuner har allerede gjort sig gode erfaringer. Eksempelvis arbejder Assens Kommune med helhedsorienterede familieindsatser og har over en treårig periode opnået at ¼ af de deltagende 25 kontanthjælpsmodtagere har opnået beskæftigelse eller er kommet i ordinær uddannelse inden for en 3-årig periode².

Flere andre kommuner arbejder ligeledes med helhedsorienterede indsatser f.eks. gennem Star/Deloittes projekt for 10 kommuner. Deloittes midtvejsevaluering af de 10 projekter viser, at den helhedsorienterede indsats efter et år giver familien en bedre funktionsevne – især blandt børnene, men også de voksne. Det afspejler sig bl.a. ved at flere børn kommer i fritidsjob/fritidsaktivitet og flere voksne kommer tættere på arbejdsmarkedet. Efter et år er beskæftigelseseffekten dog forholdsvis beskeden. Den endelige evaluering af STAR-projekterne forventes at foreligge sommeren 2017.

Nedenstående figur illustrerer de centrale elementer i indsatsen og de forventede effekter. Effekterne skal ses i sammenhæng med de øvrige indsatser, der er igangsat på området, og vil ikke kunne ses isoleret til projektet.

² Assens Kommunes resultater er refereret i Mandag Morgen 3. april 2017



Ud over de primære effekter vil projektet også kunne have nogle afledte effekter, der også skal ses i sammenhæng med øvrige tiltag i området og ikke kan ses isoleret fra andre indsatser.

Øvrige potentielle effekter for familierne i pilotforsøget	
Forældre	Børn
Højere beskæftigelsesgrad	Bedre trivsel
Tættere på arbejdsmarkedet (virksomhedsrettede tilbud eller ordinær uddannelse)	Mindre fravær
Mindre behov for støtte	Bedre karakterer
Bedre forældrekompetence	Flere der består 9. klasse prøven (langt sigt)
Styrket helbred	Mindre kriminalitet
Styrket evne og mulighed for selv at klare hverdagen	Mindre behov for specialtilbud
Større deltagelse i sociale fællesskaber, netværk mm.	Styrket helbred

Økonomisk er det forskelligt, om kommuner arbejder ud fra en business case tankegang eller ej. Det er derfor også forskelligt om de økonomiske effekter er implementeret i budgettet eller ej. Der er dog bred enighed om, at der er positive menneskelige og økonomiske effekter af en helhedsorienteret indsats.

1.8 OPFØLGNING

Styregruppen for pilotprojektet – Tæt på familien - træffer beslutning om evalueringsdesign, herunder fastsætter delmål og indikatorer. Velfærdsanalyseenheden gennemfører evalueringen, som foretages efter 12 og 24 måneder.

På baggrund af evalueringen efter 12 måneder udarbejder Velfærdsanalyseenheden i samarbejde med forvaltningerne en indstilling om, hvorvidt pilotprojektet bør udvides. Indstillingen sendes i høring i styregruppen for Tæt på familien og forelægges herefter styregruppen for Velfærdsanalyseenheden til godkendelse.

Effekt	Målgruppe	Indikator
Højere beskæftigelsesgrad	Forældre	Andel i beskæftigelse
Tættere på arbejdsmarkedet	Forældre	Andel der deltager i virksomhedsrettede tilbud
	Forældre	og andel i ordinær uddannelse
Mindre behov for støtte	Familien	Antal ydelser modtaget
		Ydelsessammensætning
		Samlet omkostning
Bedre trivsel	Børn	Trivselsmåling fra folkeskolen
		Fravær i folkeskolen
Mindre kriminalitet	Børn	Antal børn/unge nævnt i døgnrapporter

1.9 RISIKOVURDERING

Da forslaget afspejler en helt ny måde at arbejde på i Københavns Kommune, er forslaget som udgangspunkt forbundet med væsentlige risici. Dette er primært ift. organiseringen af samarbejdet mellem forvaltningerne, sekundært ift. virkningerne overfor borgerne og endeligt ift. de økonomiske konsekvenser.

Forvaltningerne har forsøgt at imødegå disse risici ved dels at basere forslaget på grundige analyser, dels ved ikke at indregne langvarige effekter i beregningen af det økonomiske potentiale, dels ved at afgrænse projektet til et enkelt byområde, dels ved at gøre projektet midlertidigt og dels ved at evaluere projektet.

Der er risiko for, at man på kort sigt opdager, at familien har et større støttebehov end den nuværende indsats og dermed kan indebære et øget udgiftsniveau. Det kan dog med rimelighed forventes, at opsporing af problemstillinger, der ikke håndteres i dag, samlet set vil virke forebyggende på længere sigt.

Der er også en risiko for, at familierne ikke bringes tættere på arbejdsmarkedet eller ikke får løst deres mentale, fysiske og økonomiske udfordringer, da der ikke kan gives ekstra /særlig støtte til familierne, som de ikke får i forvejen (lovgivningsmæssigt). Familierne forventes dog at få et bedre og mere harmonisk/mindre kaotisk liv og samarbejde med kommunen.

1.10 TEKNISK BILAG

Tabel 1.4.5. Måltaleffekt service – hvis forslaget indarbejdes.

Udvalg	1.000 kr. 2018 p/l				
	2018	2019	2020	2021	2022
Socialudvalget	-	-1.002	-1.127	-	-

Total	-	-1.002	-1.127	-	-
--------------	---	---------------	---------------	---	---

Tabel 1.4.6. Bevillingsmæssig effekt på udvalg service, hvis forslaget indarbejdes

Udvalg	1.000 kr. 2018 p/l				
	2018	2019	2020	2021	2022
Børne- og Ungdomsudvalget	-	63	60	-	-
Sundheds- og Omsorgsudvalget	-	22	20	-	-
Socialudvalget	-720	-1.947	-2.057	-	-
Beskæftigelses- og Integrationsudvalget	720	860	850	-	-
Total	-	-1.002	-1.127	-	-

Tabel 1.4.8. bevillingsmæssig effekt overførsler, hvis forslaget indarbejdet

Udvalg	1.000 kr. 2018 p/l				
	2018	2019	2020	2021	2022
Beskæftigelses- og Integrationsudvalget	-	-215	-504	-504	-504
Total	-	-215	-504	-504	-504

Tabel 1.4.9. Fordeling af serviceinvesteringer mellem udvalg

Udvalg	1.000 kr. 2018 p/l				
	2018	2019	2020	2021	2022
Børne- og Ungdomsudvalget	89	-	-	-	-
Sundheds- og Omsorgsudvalget	61	-	-	-	-
Socialudvalget	1.151	87	80	-	-
Beskæftigelses- og Integrationsudvalget	210	-	-	-	-
Total	1.511	87	80	-	-