



Budgetønske: Ø102 Demografibetinget ressourcebehov udsatte børn og unge

1. juni 2012

Baggrund

Det fremgår af Budgetaftalen for 2012, at Økonomiforvaltningen i samarbejde med Socialforvaltningen skal opdatere enhedsudgifter og dækningsgrader i demografiberegningen til budget 2013 på området for udsatte børn og unge. Socialforvaltningen har i dialog med Økonomiforvaltningen regnet på budgetbehovet i 2013, hvilket dette notat redegør for.

Sagsnr.
2011-180782

Dokumentnr.
2012-338350

Socialforvaltningens budget til udsatte børn og unge demografireguleres ikke automatisk. Demografibetinget ressourcebehov vedrørende udsatte børn og unge indgår i de årlige budgetforhandlinger. Tildelinger for de seneste budgetaftaler, samt udviklingen i budgettet på området samlet set, fremgår nedenfor:

Table 1. Afsatte midler på området i tidligere budgetaftaler, samt forbrug/regnskab (2013 p/l):

År (mio.)	2008	2009	2010	2011	2012*	2013**
Basisbudget, rensset for nye opgaver og demografi	1.276	1.292	1.295	1.290	1.282	
Nye opgaver	20	34	63	133	132	
Demografitilførsel i tidligere budgetaftaler samt forslag til B2013	38	21	16	19	5	20
Samlet budget	1.334	1.348	1.374	1.442	1.419	1.439
Forbrug	1.311	1.322	1.339	1.376	1.419	1.439
Afvigelse	23	26	35	66	0	0

*Forbrug og afvigelse er forventninger jf. aprilprognosen – efter SUD i balancesag 9. maj 2012.

**Budgetforslag inkl. tilførsel af demografimidler

Note: Tilførslen af nye opgaver udgøres af aktiviteter finansieret i Sikker By-regi, herunder drift af væresteder, drift af Den Korte Snor, socialrådgivere på skoler og i daginstitutioner, EXIT-strategi mv.

De 5 mio. kr. i demografitilførsel i 2012 blev tilført til at finansiere et spareforslag vedrørende dagbehandling, som indføres over en længere periode end først foreslået, samt til ansættelse af sagsbehandlere i Børnefamiliecenter København med henblik på at håndtere det stigende antal underretninger på børneområdet.

En beregning af budgetbehovet i 2013 ud fra den hidtidigt anvendte model på området estimerer et øget budgetbehov på 22,8 mio. kr. (2013 pl), som følge af en forventet stigning i børnetallet. Kort beskrevet estimerer denne model budgetbehovet ved at opgøre de forventede udgifter fordelt på aldersintervaller ud fra den forventede udvikling i antallet af børn/unge i hvert aldersinterval, baseret på befolkningsprognose fra Danmarks Statistik.

På baggrund af den omstilling som, børnefamilieområdet har været igennem de senere år med øget vægt på forposter og rådgivning frem for foranstaltninger, har Socialforvaltningen imidlertid beregnet et konkret behov for tilførsel af budget på i alt 19,8 mio. kr. (2013 pl). Budgetbehovet vedrører følgende to specifikke områder:

- Foranstaltningsbudget (primært anbringelser og forebyggende foranstaltninger)
- Administration og rådgivning (myndighedsudøvelse + anonym rådgivning mv.)

Indhold

Socialforvaltningen har i beregningen af det demografibetingede budgetbehov vurderet behovet for såvel tilførsel af midler til foranstaltninger, som behov for investering i sagsbehandlere og rådgivende tilbud. Disse elementer er centrale, dels for at kunne håndtere det pres der er på området, og dels fordi indsatsen her er blandt de bærende elementer i det skifte i arbejdet, der har været, og fortsat er i gang på området, og som er nødvendige for at holde udgiftspreset nede i de kommende år. Socialforvaltningen ser en risiko for, at udgifterne fremover vil stige mere og hurtigere end ellers, såfremt investeringen i tilførsel af midler ikke foretages.

Det konkrete budgetbehov i 2013 er beregnet til 19,8 mio.kr. og består af:

Tabel 2 Ekstra budgetbehov i 2013, mio. kr. og 2013 pl

Type	Budgetbehov
Flere børn – flere døgninstitutionsanbringelser, mere forebyggelse og færre døgnanbringelser*	9,2
Flere sagsbehandlere i undersøgelsesgrupperne	4,2
Flere forebyggende og rådgivende forløb	4,3
Flere familie- og ungerådgivningsforløb	2,1
I alt	19,8

* Uddybet på side 2-5, herunder særligt side 5.

I det følgende gennemgås baggrunden for budgetbehovene nærmere:

Foranstaltningsbudget – behov i 2013 9,2 mio. kr.

Socialforvaltningen har over de seneste år gennemført et paradigmeskift i arbejdet med byens udsatte børn og unge, som beskrevet i børneområdets strategi. Udviklingen kan i grove træk opsummeres i følgende fire punkter:

- Tidlig forebyggelse reducerer problemerne før de vokser sig så store, at anbringelse kommer på tale.
- Løsningsorienterede sagsbehandlingsmetoder indebærer, at mange familiers problemer kan løses i undersøgelsesfasen og i åbne rådgivningstilbud.

- Mange børn, der i samme situation tidligere ville være blevet anbragt, bliver i dag hjulpet gennem familiebehandling og sikkerhedsplaner.
- Forvaltningen arbejder på at ændre anbringelsesmønstret i retning af i højere grad at anvende netværks- og familiepleje fremfor anbringelser på døgninstitution.

Pointen i paradigmeskiftet er, at Socialforvaltningen i de senere år har udviklet og forankret nye og bedre metoder, der indebærer, at flere udsatte børn, unge og familier kan hjælpes med mindre indgribende indsatser end før. Den væsentligste drivkraft i udviklingen har været af faglig karakter, da der generelt er bedre erfaringer med at løse familiens problemer med familiens egne ressourcer frem for eksempelvis langvarige anbringelser, hvilket bakkes op af Barnets Reform og den forskningsmæssige viden på området.

Paradigmeskiftet har været en afgørende årsag til at antallet af helårsanbringelser på området er faldet fra 1.565 i 2008 til 1.346 i 2011, svarende til et fald på 14 pct., i en periode hvor antallet af børn og unge i kommunen er steget med 9,4 pct.

Af nedenstående tabel 3 ses udviklingen i dækningsgrader og enhedspris (overordnet set) i perioden 2008 til 2011 for henholdsvis anbringelser og forebyggende foranstaltninger. Det ses af tabellen, at der over perioden er sket et fald i dækningsgraden på henholdsvis 20,1 pct. og 11,8 pct. på de to typer foranstaltninger. For begge typer foranstaltninger er det et resultat af, at der er visiteret til færre foranstaltninger, samt at antallet af 0-22 årige i kommunen er steget med 9,4 pct. i perioden.

Tabel 3: Udvikling i dækningsgrader og forbrug fra 2008 til 2011 (1.000 kr.)

Type/År	2008	2009	2010	2011	Ændring fra 2008-2011 i pct.
Anbringelse - Dækningsgrad	1,11%	1,04%	0,99%	0,88%	-20,1%
Forebyggelse - Dækningsgrad	4,78%	4,51%	4,23%	4,22%	-11,8%
Anbringelse - enhedspris	495	478	449	408	-17,6%
Forebyggelse - enhedspris	42	41	49	51	20,4%

Andelen af 'billige' anbringelser (bl.a. familiepleje og netværksfamiliepleje) kontra de 'dyre' anbringelser (primært døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder) er blevet væsentlig større over perioden, hvilket har ført til et fald i enhedsprisen (gennemsnitspris) på 17,6 pct. Kombinationen af faldende aktivitet og faldende enhedspris har endvidere ført til et fald i forbruget på anbringelser på 10,7 pct. over perioden.

For de forebyggende foranstaltninger er forbruget steget med 16,2 pct. over perioden. Denne stigning i forbrug trods faldet i aktivitet afspejler bl.a., at der over perioden i stigende grad arbejdes med mere

intensive forløb, herunder familiebehandling, hvilket også afspejles af den stigende enhedspris på forebyggelse.

Faldet i antallet af anbringelser har været den væsentligste grund til, at forbruget på foranstaltninger i 2012 forventes, at være på niveau med forbruget i 2008.

Tabel 4: Udvikling i budget og forbrug, Foranstaltningsbudget (anbringelser, forebyggelse og køb af sikrede pladser), mio. kr. 2013pl

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Budget	940	956	990	984	960	964
Forbrug	966	947	984	939	960	964
Afvigelse	-26	9	6	45	0	0

*Budgetforslag 2013 inkl. tilførte midler på 9,2 mio. kr. (I budgettet på 964 er indregnet: tillæg af 9,2 (ekstra budgetbehov 2013) til budgettet i 2012, budgetreduktion på 5,1 vedr. budgetomplacering vedr. forventet mindreforbrug på køb af sikrede pladser (960+9-5=964). Budget 2012 er budgettet efter SUD i balance 9. Maj.

Siden medio 2011 har antallet af anbringelser imidlertid ligget på et stabilt niveau, jf. nedenstående tabel. Ud fra tabel 5 og 6 ser det således ud til, at de største gevinster af paradigmeskiftet nu er høstet, og at området er på vej tilbage imod en mere 'normaliseret' situation, hvor en stigning i antallet af børn og unge vil medføre en stigning i udgifterne på området.

Tabel 5: Udvikling i antal anbragte fra marts 2011 til feb 2012

ÅR	2011										2012	
	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	jan	feb
Anbringelser	1.366	1.358	1.352	1.350	1.322	1.326	1.323	1.321	1.323	1.329	1.322	1.330

Hvad angår de mest udgiftstunge anbringelser – plejefamilier, opholdssteder og døgninstitutioner, har antallet været let stigende siden efteråret 2011, jf. nedenstående tabel:

Tabel 6: Antal unikke børn og unge under 18 år pr. den 1. i måneden

	Maj 11	Juni 11	Juli 11	Aug 11	Sep 11	Okt 11	Nov 11	Dec 11	Jan 12	Feb 12	Mar 12	Apr 12
SOF alt	1.102	1.095	1.067	1.062	1.058	1.055	1.054	1.056	1.064	1.090	1.090	1.077

Kilde: BFCK månedsopgørelse april 2012

Socialforvaltningen har opgjort budgetbehovet for 2013 ved at udarbejde en forventet udvikling for aktivitet og pris – og dermed forbrug – for hver foranstaltningstype særskilt:

- Udgifterne til anbringelse i døgnpleje (Socialpædagogiske opholdssteder, familiepleje, netværkspleje, kost- og efterskoler mv.) forventes at falde med 12 mio. kr., set i forhold til niveauet i 2011, primært som følge af et forventet fald i aktiviteten på 18 helårsanbringelser. Faldet i aktiviteten

vedrører primært familiepleje og socialpædagogiske opholdssteder.

- Udgifterne til forebyggelse forventes at stige med 20 mio. kr. i forhold til 2011. Dette skyldes primært en forventning om fortsat øget forbrug på familiebehandling
- Udgifterne til anbringelse i døgn- og dagbehandlingsinstitutioner forventes at stige med 17 mio. kr., set i forhold til forbruget i 2011. Dette kan tilskrives en forventet stigning på 25 døgnanbringelser.

Samlet forventes en stigning på i alt 25 mio.kr. over 2012 og 2013 primært som følge af den konkrete stigning i antal børn og på baggrund af udviklingen i antallet af underretninger gennem det seneste år.

Budgetbehovet til foranstaltninger i 2013 udgør dermed en stigning på 9,2 mio. kr. i forhold til budgettet i 2012.

Hvis der ikke tilføres midler til at dække den stigende aktivitet, vil Socialforvaltning en have behov for at tilpasse serviceniveauet/forbruget på området. Dette vil som udgangspunkt ske ved en reduktion på de mere intensive og programbaserede indsatser såsom MTFC (Multi Treatment Foster Care), MST (multisystemisk terapi) og Multifunc. Forvaltningen ser disse indsatser som gode, langsigtede investeringer, hvilket også underbygges af en nylig Rambøll-rapport til Socialministeren. Da det dog vurderes, at der ikke er basis for at reducere på kernerdriften, vil en tilpasning derfor primært ske på de mere ”ekstraordinære” indsatser.

Sagsbehandling i undersøgelsesteams (4,2 mio. kr.)

Børnefamiliecenter København har oplevet en fordobling i antallet af underretninger i løbet af det seneste års tid. Ved indgangen til marts måned 2011 var der aktive underretninger på 392 børn, mens antallet i begyndelsen af februar 2012 udgjorde 807 børn. Samtidig er antallet af aktive undersøgelsessager også stigende, jf. nedenstående tabel.

Tabel 7 Udvikling i antal underretninger og undersøgelsessager

ÅR	2011								2012			
	maj-11	jun-11	jul-11	aug-11	sep-11	okt-11	nov-11	dec-11	jan-12	feb-12	mar-12	apr-12
Underretnings-sager	410	417	490	399	466	493	530	658	676	769	861	996
Underretnings-sager vedr. ukendte børn	273	311	376	257	302	384	310	448	347	401	347	436
Undersøgelsessager	324	363	294	293	335	323	329	390	405	404	372	344

Erfaringsmæssigt er det ca. 10 pct. af underretningerne, der fører til en foranstaltning. Derudover bliver et ukendt antal henvist til

kommunens rådgivningstilbud (familierådgivninger, ungerådgivninger, rådgivende institutioner mv.).

Det stigende antal underretninger er bl.a. et resultat af det arbejde, skolesocialrådgivere og daginstitutionssocialrådgivere udfører. Det gør, at forvaltningen tidligere får kendskab til børn og unge med alvorlige sociale problemer. Medierne og det øvrige samfunds fokus på området har ligeledes bidraget til udviklingen.

Det stigende antal underretninger og undersøgelsessager giver et meget stort pres på undersøgelsesgrupperne (sagsbehandlere), da mange underretninger drejer sig om ikke kendte sager. Antallet af sagsbehandlere sætter en grænse for, hvor mange potentielt udsatte børn det er muligt at lave en §50-undersøgelse på inden for en given periode, når lovens proceskrav til undersøgelse, handleplan og opfølgning skal opfyldes. Der opleves derfor væsentlige kapacitetsproblemer i forhold til at sagsbehandlerne ikke kan håndtere alle disse sager.

Siden 2008 er administrationsbudgettet – og forbruget – faldet fra 115 mio.kr. til 103 mio.kr. i 2011 for områdeenhederne i Børnefamiliecenter København. Udviklingen skyldes bl.a. administrative effektiviseringer, der er gennemført de senere år på baggrund af bl.a. investeringer i it.

Tabel 8: Udvikling i budget og forbrug, Børnefamilieenhedernes administrationsbudget, mio. kr. 2013pl

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Budget	115	109	109	103	99	103
Forbrug	115	108	111	102	99	103
Afvigelse	0	1	-2	1	0	0

*budgetforslag

For at kunne imødekomme det stigende antal underretninger ønskes der tilført 4,2 mio. kr. (2013 pl) til områdeenhedernes administrationsbudget. Midlerne skal gå til at tilføre ekstra ressourcer til undersøgelsesteamene. De 4,2 mio. kr. svarer til der kan ansættes 12 medarbejdere. Konkret vil medarbejderne blive fordelt på Socialforvaltningens 8 enheder ud fra deres belastningsgrad.

Såfremt Socialforvaltningen ikke tilføres demografimidler til sagsbehandlingsindsatsen i 2013, vil forvaltningen med et stigende antal underretninger for både kendte og ukendte børn ikke kunne fastholde kvaliteten i sagsbehandlingsarbejdet og iværksættelse af en tidlig indsats. Der vil være en øget risiko for sene tilbagemeldinger på og behandling af borgernes underretninger.

Rådgivende institutioner og rådgivningstilbud i øvrigt (4,3 mio. kr. + 2,1 mio. kr.)

Det stigende antal underretninger skaber ligeledes et pres på de rådgivende tilbud, herunder familierådgivninger, ungerådgivninger og de rådgivende institutioner. Rådgivningstilbuddene hjælper et stigende antal børn og unge – både i forhold til at hjælpe familier, der tidligere ville være endt som sager og i forhold til at muliggøre lukning af undersøgelsessager med henvisning til, at familien kan nøjes med hjælp fra et rådgivningstilbud. Hvis rådgivningstilbuddene er normeret for lavt opstår der ventelister eller glidninger i behandlingsintensiteten. Dette øger risikoen for, at flere børn og unge ender med dyrere foranstaltninger.

Der findes ikke en fuldstændig statistik over antallet af henvendelser på institutionerne, hvilket bl.a. skal ses i sammenhæng med, at rådgivningen skal ske anonymt. Som det ses af nedenstående tabel har der fra 2010 til 2011 været en stigning i antallet af henvendelser på 9-12 pct. på de nævnte tilbud.

Tabel 9: Henvendelser på forebyggende- og rådgivende institutioner

Indsats	2010	2011	Ændring i pct.
Døgnvagten	9.623	10.929	12
Sct. Stefans+Ungdomsklinikken	638	702	10
U-turn	1.309	1.433	9

Som det ses af nedenstående tabel har budgettet været stort set konstant – og dermed timer til behandling/rådgivning - på institutionerne over de senere år. Det stigende antal henvendelser sætter imidlertid institutionerne under pres. Den pct.-vise stigning i antallet af henvendelser fra 2010 til 2011 ville svare til at andelen af budgettet til rådgivning skulle have været øget med 10 pct. svarende til 4,3 mio., hvis serviceniveauet skulle holdes konstant. Som det er nu, er det vanskeligt for U-turn, at leve op til den behandlingsgaranti vedr. misbrugsbehandling, som institutionen er forpligtet til.

Tabel 10: Udvikling i budget og forbrug, Forebyggende og rådgivende institutioner, samt misbrugsbehandlingsinstitutionen U-turn, mio. kr. 2013pl

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Budget	81	93	88	86	84	88
Forbrug	80	89	86	84	84	88
Afvigelse	1	4	2	2	0	0

*budgetforslag

Konkret ønskes der på denne baggrund tilført 4,3 mio. kr. til at styrke institutionernes ressourcer til at foretage rådgivning efter Servicelovens § 11. En sådan prioritering vil være i tråd med den reviderede børnestrategi om at opprioritere den tidlige indsats og støtte familierne med anonym og åben rådgivning.

De 4,3 mio. kr. er beregnet ved, at gange den del af institutionernes budget, der skønsmæssigt vedrører aktiviteter jf. § 11 i Serviceloven (43,311 mio. kr.) med 10 pct. (stigning i antal henvendelser). Opgørelsen vedr. andelen af § 11-indsatser på institutionerne fremgår nedenfor. Den resterende del af budgettet vedrører foranstaltningsrettet arbejde mv., som ikke har karakter af rådgivning.

Table 11: Andel af institutionsbudget der vedrører § 11 indsats (skønnet)

Institution	Budget i 1000 kr.	Myndighedsarbejde/Rådgivende §11 aktiviteter i procent af samlet drift (skøn)	Budget vedr. § 11 i 1000 kr.
Døgnvagten	20.311	85	17.264
Sct. Stefans	4.934	60	2.960
Ungdomsklinikken	7.036	40	2.814
U-turn	12.901	40	5.160
De Drikker Derhjemme	1113	85	946
Sjakket	4.358	85	3.705
Forældrestøtten (Klerkegade)	2.783	85	2.366
Københavnerteamet	3.922	75	2.942
Pigegruppen	4.804	50	2.402
De fire årstider	3.166	80	2.533
Den korte snor (<18 år)	8.243	0	-
Spydspidsen	4.710	0	-
Øvrigt	3.846	0	-
Samlet	82.557	52	43.093

Tilførsel af 4,3 mio. kr. vil konkret betyde udmøntning af midler til tre centre med følgende fordeling Center for Unge og Misbrug (0,610 mio.kr.), Center for forebyggelse og rådgivning (2,878 mio.kr.) og Center for familiebehandling og psykologisk rådgivning (0,812 mio.kr.).

Med de tilførte midler vil det fremadrettet være muligt for Center for Unge og Misbrug, at fortsætte med at overholde behandlingsgarantien via ansættelse af ekstra medarbejdere. Misbrugsbehandlingsinstitutionen under centeret har i over de seneste fem år haft en stigning i henvendelser på 156%, men et stort set uændret budget. De ekstra ansatte vil bl.a. kunne bidrage til at sikre at mange sager kan løses inden det bliver til sociale sager. Det samme gør sig gældende for Center for forebyggelse og rådgivning. Centret vil med det øgede budget endvidere kunne sikre det nødvendige set up omkring sikkerhedsplansarbejdet i BFCK. Her vil det således være muligt for centret, at kunne tage på yderligere omsorgs og kontrolbesøg for udsatte børn i hjemmet. Herudover vil centret i højere grad kunne sikre en større mobilitet og mere intensiveret indsats overfor akutopståede problemer, både i form af gadeplansarbejde, opsøgende indsatser i særligt udsatte områder mm. Center for familiebehandling og psykologisk rådgivning vil bl.a. kunne nedbringe de nuværende ventelister. Der har igennem en

længere periode været mellem 25-30 på venteliste på Ungdomsklinikken, svarende til en ventetid på nogle måneder i snit. Derudover vil centret kunne udvide målgruppen til at omfatte de 13-14 årige, der i dag ikke hjælpes i tilstrækkeligt/ønskeligt omfang.

Der har ikke været en selvstændig budgettering af ungerådgivningerne før 2011. I nedenstående tabel er det derfor kun forbruget, der er gengivet i perioden 2008-2010.

Tabel 12: Udvikling i budget og forbrug, Familie- og ungerådgivninger, mio. kr. 2013pl

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Budget				13	13	16
Forbrug	12	18	12	15	14	16
Afvigelse				-2	-1	0

*budgetforslag

Som nævnt ovenfor har det stigende antal underretninger ligeledes været med til at øge antallet af rådgivninger på familie- og ungerådgivningerne, da en del af de børn Børnefamiliecenter København modtager underretninger på henvises til disse tilbud (inkl. deres familier).

Familie- og Ungerådgivningerne leverer et åbent, anonymt tilbud, og er en del af det beredskab som muliggør en tidlig indsats. Desuden varetager familierådgiverne en stor del af Socialforvaltningens kontakt og samarbejde med de frivillige tilbud på området; erfarings- og selvhjælpsgrupper såsom Angstforeningen, familieklub for familier med alkoholrelaterede problemer, gældsrådgivning mv. På baggrund af den stigende aktivitet ønskes der tilført 2,1 mio. kr. til Familie- og ungerådgivningerne til at dække det forventede øgede pres, som følge af det stigende børnetal. Tilførslen svare til en forøgelse på 3 medarbejdere på henholdsvis familierådgivningerne og ungerådgivningerne.

En demografibetinget budgettilførsel i 2013 er nødvendig for at fastholde serviceniveauet og understøtte en tidlig indsats. Familie- og ungerådgivningerne er et kernepunkt i Socialforvaltningens faglige strategi. Barnets Reform lægger også op til en øget brug af disse tilbud. Men for at kunne leve op til forventningen i reformen, skal kapaciteten i familie- og ungerådgivninger matche den stigende efterspørgsel.

De økonomiske konsekvenser

Tabel 13: Serviceudgifter

1.000 kr. – 2013 p/l	2013	2014	2015	2016
<i>Serviceudgifter:</i>				
Flere foranstaltninger	9.200	9.200	9.200	9.200
Flere sagsbehandlere i undersøgelsesgrupper	4.200	4.200	4.200	4.200
Flere forebyggende og rådgivende forløb	4.300	4.300	4.300	4.300
Flere familie- og ungerådgivningsforløb	2.100	2.100	2.100	2.100
Serviceudgifter i alt	19.800	19.800	19.800	19.800

Tidligere afsatte midler

Se tabel 1.