



Til Strukturudvalget

06-09-2012

Baggrundsnotat om tema 2 Overgange i borgenes liv og parallelitet i ydelser

Sagsnr.
2012-127970

Dokumentnr.
2012-702787

Temaet tager udgangspunkt i det skifte en borger kan opleve enten i kontakten til eller ydelserne fra kommunen, når de fylder henholdsvis 18 og 65 år. Disse overgange mellem forvaltningerne viser, at kommunen på nogle områder leverer lignende eller parallelle ydelser til borgerne fra forskellige forvaltninger afhængig af deres alder.

Set fra borgerens perspektiv kan det opleves som arbitrært at skulle i kontakt med en ny forvaltning, modtage en anden form for støtte etc. blot fordi vedkommende har haft fødselsdag og ikke oplever en ændring i behov. Dette eksemplificeres med to cases: overgangen fra barn til voksen ved det 18. år og overgangen til det 65. år.

Case 1: Overgangen fra barn til voksen (18 år) for unge med særlige behov

For alle unge mennesker er det at fylde 18 år et skelsættende tidspunkt i livet. Det markerer overgangen fra barn til voksen, de bliver myndige, de skal i gang med at klare livet på egne ben og de skal træffe en række valg, der kan have stor betydning for deres fremtid. De fleste unge københavnere klarer overgangen godt - med varierende grader af støtte og tilbud fra både forældre og det offentlige. Det gælder for ca. 85 pct. af de unge.

For de resterende ca. 15 pct. er overgangen fra barn til voksen mere kompliceret. I denne gruppe er der risiko for ikke at finde fodfæste på arbejdsmarkedet og en risiko for ikke generelt at klare voksenlivets mange krav. Gruppen dækker over et spænd fra unge, der har særlige behov som følge af fx sociale vanskeligheder eller funktionsnedsættelser, til unge som ikke magter de boglige og sociale krav på ungdomsuddannelserne og på arbejdsmarkedet eller i andre dele af deres liv.

Unge fra uddannelsesfremmede miljøer og unge med forældre på offentlig forsørgelse er i særlig risiko. Denne gruppe af unge kan have brug for støtte og hjælp til mange forskellige dele af deres liv fx uddannelse, beskæftigelse, fritid, bolig og forsørgelse.

Kommunens tilbud og indsatser på området er organiseret i Socialforvaltningen, der varetager den socialfaglige indsats, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, som varetager den erhvervsrettede indsats samt Børne- og Ungdomsforvaltningen, der varetager den undervisningsmæssige indsats.

For den enkelte unge er det afgørende at kunne få en sammenhængende indsats med udgangspunkt i deres konkrete situation – uafhængigt af organisatoriske og lovgivningsmæssige skel.

Struktursekretariatet

Rådhuset
1599 København V

Mobil
2498 0949

E-mail
ZT35@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800206

Områdets volumen

Ud af den samlede gruppe af unge i København er det ca. 15 pct., som typisk har en sag vedrørende uddannelsesvejledning, praktikpladsansøgning eller uddannelsesparathedsvurdering i BUF samtidig med en sag om beskæftigelse eller studiejobsøgning i BIF.

Alle børn med særlige behov har en sag i Socialforvaltningen enten i Handicapcenter København eller Børnefamiliecenter København, hvor der pt. er 5.360 aktive sager i alt. Disse børn vil opleve et lignende forløb når de bliver 18 år. Inden for det næste år har Handicapcenter København 42 sager og Børnefamiliecenter København har 308 sager, hvor barnet bliver 18 og derfor skal afholde samtaler ved overgangen fra barn til voksen.

Udfordringen for borgeren ved den nuværende organisering

Overgangen fra barn til voksen kræver en større koordinering mellem flere forvaltninger, som arbejder inden for forskellige lovgivningsmæssige rammer og der er samlet set mange muligheder for at yde særlig støtte og tilbud til unge med særlige behov. Tilbuddene er til dels overlappende, men kræver typisk alle sammen et forudgående undersøgelses- og afklaringsforløb samt visitation.

Borgeren skal derfor også have kontakt til mange forskellige dele af kommunen, og det kan være en udfordring at etablere et samlet overblik over den unges situation og de forskellige indsatser og sagsforløb.

For at imødekomme udfordringerne er der igangsat en lang række forskellige tiltag på tværs af forvaltningerne som skal bidrage til koordination og sammenhæng i indsatsen fx fælles samtaler med den unge, forældre, BUF og SOF.

De lovgivningsmæssige rammer

Indsatsen til de unge skal tilrettelægges i et spænd mellem en række lovgivninger der sætter rammerne for de tilbud, kommunen kan og skal yde på de forskellige områder: Lov om social service, Lov om aktiv beskæftigelse, Lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov samt flere bekendtgørelser. Lovgivningerne stiller også krav til den sagsbehandling, der kan føre frem til iværksættelse af tilbud og indsatser – fx krav om udredningsforløb, handleplaner mv.

En del af udfordringerne i samarbejdet mellem forvaltningerne følger af uklar lovgivning på området.

Case 2: Overgangen fra 64 til 65 år for ældre med særlige behov

Alle borgere, som på grund af fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse eller misbrug ikke kan klare sig selv, skal have tilbud om hjemmepleje. Lovgivningen skeler ikke til borgerens alder.

I Københavns Kommune leveres der hjemmepleje i to forvaltninger opdelt efter borgernes alder og målgruppe. Socialforvaltningen (SOF) tildeler og leverer som hovedregel hjemmepleje og sygepleje til borgere under 65 år. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF) tildeler og leverer som hovedregel hjemmepleje og sygepleje til borgere over 65 år.

Målgruppeopdelingen betyder, at SOF har ansvar for ydelser til borgere over 65 år med svær psykisk sygdom, misbrug og handicappede, som allerede modtager tilbud på handicapområdet fra SOF. SUF har ansvar for ydelser til borgere under 65 år, som er cancer- eller aidspatienter, terminale eller borgere med udredt demens.

Områdets volumen

Der ydes hjemmepleje til mere end 21.000 borgere i Københavns Kommunes to enheder. Budgetmæssigt har de to hjemmeplejeenheder og tilhørende sygepleje en samlet bevilling på 1,22 mia. kr. i budget 2012. Heraf ligger ca. 75 pct. eller 920 mio. kr. i SUF og 25 pct. svarende til ca. 300 mio. kr. i SOF. Nedenfor ses fordelingen af borgere i SOF og SUF fordelt på alderskategorierne.

Tabel 2. Modtagere af hjemmepleje inkl. sygepleje i de to enheder

Alderskategori for borgerne	SUF	SOF	I alt
16-64 år	482	3.861	4.343
+65 år	16.495	573	17.068
I alt	16.977	4.434	21.411

Udfordringen for borgeren ved den nuværende organisering

Når en borger, der modtager hjemmepleje i SOF, fylder 65 år skal vedkommende visiteres igen uden, at borgerens behov har ændret sig. Det kan betyde, at borgeren skal skifte forvaltning og leverandør.

Antallet af sager med borgere der overflyttes fra SOF til SUF, når de fylder 65 år var 120 i 2011 og antallet af borgere der bliver i SOF efter de er fyldt 65 år pga. fx psykisk sygdom er ca. 75 (2011). Det vil sige, at det er ca. 60 pct. af borgerne, som oplever en overgang.

Opdelingen mellem SOF og SUF medfører en risiko for forskelle i serviceniveau, hvor borgeren oplever et andet kommunalt serviceniveau, alene fordi de har eller opnår en bestemt alder. Opdelingen kan medføre overgange for borgeren, som kan skabe utryghed.

Nogle borgere vil desuden kunne havne i en gråzone mellem de to forvaltninger, fx i forbindelse med udskrivning fra hospital. Forvaltningerne har i disse sager en dialog om borgerens dominerende problemstilling og koordinerer kontakten til hospitaler og almen praksis, med deraf følgende ressourcetræk i forvaltningerne. For borgerne er det afgørende at kunne få det tilbud, som bedst imødekommer deres behov ud fra en individuel vurdering uanset alder og forvaltningsopdeling.

For at imødekomme udfordringerne har der været en kontinuerlig koordinering mellem forvaltningerne. Der er blandt andet arbejdet med fælles visitationsretningslinjer, gråzoneafregning mellem SUF og SOF og et kommende fælles udbud der betyder at borgerne vil kunne få nogle af de samme private leverandører at vælge ud fra.

Lovgivningsmæssige rammer

SUF og SOF leverer ydelser efter Serviceloven og Sundhedsloven, men til forskellige alders- og målgrupper. Serviceloven og Sundhedsloven skelner ikke til borgerens alder i de fastlagte krav til kommunalt tilbud om hjemmepleje og sygepleje, jf. Servicelovens § 83 og Sundhedslovens § 138. Der er således ikke lovgivningsmæssige rammer for organiseringen.

Vigtige hensyn

Der er række hensyn, som det er vigtigt at afveje, når man taler om overgange for borgerne og skal se på organiseringen af området.

Borgerhensyn

For borgere der fylder 18 år bruges der mange kræfter på at forholde sig til, hvilke lovgivninger og kommunale enheder de enkelte indsatser hører til og hvordan de relaterer sig til hinanden. Det kunne være relevant at drøfte om og i givet fald, hvordan man kan etablere ”en indgang” til kommunen for unge med særlige behov. En mulighed kunne være en ordning, hvor den unge har en kontaktperson som varetager den løbende kontakt og dialog med den unge og følger med i det samlede sagsforløb for den unge.

I organiseringen af indsatsen overfor borgeren er det et afgørende hensyn at sikre, at den nødvendige faglighed og specialisering opretholdes.

Overgangen for de ældre kan være forbundet med utryghed ved skifte af hjemmeplejeleverandør ligesom der er risiko for at opleve forskelligt serviceniveau. Fælles udbud og kvalitetsstandarder for hjemmeplejen kan modvirke forskel i serviceniveau, men vil ikke afhjælpe, at borgeren skal visiteres igen og modtage hjælp fra andre medarbejdere.

I forbindelse med en eventuel ny organisering, bør man indtænke eventuelle nye snitflader, idet mange hjemmeplejebrugere i SOF får supplerende ydelser.

Effektivitetshensyn

Det er relevant at overveje, hvordan kommunens ressourcer til de beslægtede indsatser udnyttes bedst muligt, når de er forankrede i forskellige forvaltninger. Fx uddannelsesvejledning (BUF) og beskæftigelsesvejledning (BIF), klubtilbud op til 18 år (BUF) og klubtilbud for voksne (SOF) samt kontaktpersonordning (SOF) og mentorordning (BIF). Etablering af én indgang for borgerne vil kunne bidrage til at effektivisere sagsgange og sikre en hurtigere opfølgning overfor borgerne.

Tilsvarende er infrastruktur til to hjemmeplejeeenheder med til at øge de samlede omkostninger.

Alle kommunale enheder arbejder inden for fastlagte budgetrammer og skal sørge for at overholde budgettet og optimere driften inden for rammerne. Når der leveres ydelser til borgerne fra flere forskellige kommunale enheder, er der risiko for, at prioriteringer inden for det ene ydelsesområde påvirker aktiviteten og behovet på et andet område. Dette gælder både for samtidige ydelser og ydelserne der leveres i forlængelse af hinanden. Hvis fx den unge, jf. case 1, får et særligt tilrettelagt ungdomsuddannelsesstilbud (STU), der blandt har fokus på botræning, så bliver den unges behov for støtte, når han flytter i bofællesskab formentlig mindre. Det er derfor også relevant at overveje, hvordan økonomistyringen inden for de enkelte områder kan kombineres med en mere helhedsorienteret styring ud fra borgerens samlede behov.