



Bilag 4. Redegørelse til Økonomiudvalget om merforbrug på området for udsatte børn i forlængelse af augustprognosen

17-10-2007

Sagsnr.
2007-77875

Dokumentnr.
2007-378677

Sagsbehandler
Karsten S. Bjerre

I forbindelse med Økonomiudvalgets behandling af det forventede regnskab pr. august 2007 blev det besluttet, at Socialudvalget i forbindelse med regnskabsprognosen pr. oktober 2007 skal redegøre for årsagerne til det forventede merforbrug på bevillingen Børnefamilier med særlige behov. Redegørelsen skal angive konkrete problemområder samt løsningsforslag til nedbringelse af merforbruget.

Merforbruget i det forventede regnskab pr. oktober 2007 er 15,9 mill. kr. Hvis Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen følger Socialudvalgets indstilling om at udsætte modernisering og drift af en døgninstitution for unge reduceres det forventede merforbrug dog til 6,9 mill. kr.

De generelle bemærkninger til det forventede regnskab på bevillingsområdet indeholder en uddybende beskrivelse af, hvordan det forventede merforbrug er fordelt på funktioner.

Årsager til merforbrug og initiativer til forebyggelse af merforbrug

Socialforvaltningen har identificeret en række faktorer, der bidrager til øgede udgifter på området vedrørende børnefamilier med særlige behov.

Nogle faktorer er veldokumenterede, mens andre faktorer på nuværende tidspunkt fremstår som hypoteser. Det fremgår af budgetaftalen for 2008, at området skal analyseres nærmere i 2008. Hypoteserne i dette notat kan analyseres nærmere i forbindelse med denne undersøgelse.

De umiddelbare årsager til merforbruget kan sammenfattes i følgende fire faktorer:

1. Der iværksættes flere foranstaltninger
2. Stigende enhedspriser på foranstaltninger
3. Styringsproblematikker på lokalt niveau
4. For stort sagspres på sagsbehandlerne

I det følgende vil hver af de fire faktorer blive uddybet, ligesom notat redegør for såvel igangværende som mulige fremadrettede initiativer i forhold til at bringe forbruget i harmoni med budgettet.

Årsag 1: Der iværksættes flere foranstaltninger

Ifølge indberetninger fra socialcentre om de forventede aktiviteter i 2007 er aktivitetsniveauet steget betydeligt fra 2006 til 2007.

Socialforvaltningen har udført beregninger med henblik på at isolere effekterne af henholdsvis aktivitets- og prisudviklingen fra 2006 til

2007. De viser, at aktivitetsudviklingen fra 2006 til 2007 samlet set øger forbruget med 15,7 mill. kr.

Der er stor variation mellem aktivitetsudviklingen på de forskellige ydelser. Der er sket en væsentlig aktivitetsstigning i forhold til private socialpædagogiske opholdssteder på 20 pct. Udgiften til denne aktivitetsstigning er 16,3 mill. kr. Stigningen i brugen af socialpædagogiske opholdssteder er specielt koncentreret i Tingbjerg og Nørrebro, hvor der samtidig har været opmærksomhed om uroskabende unge. Der er således en tendens i retning af flere eksterne løsninger og lidt færre løsninger i nærmiljøet i særligt komplicerede sager.

Der er samtidig sket et aktivitetsfald svarende til reducerede udgifter på omkring 5 mill. kr. for hvert af områderne spædbørnspladser, pladser med intern skole og dagpladser. Socialforvaltningen vil yderligere analysere tendensen til øget brug af private socialpædagogiske opholdssteder, herunder om kommunens egne institutioner fremadrettet kan udvikles og omstilles til at håndtere flere af de børn og unge der falder indenfor socialpædagogiske tilbuds målgruppe.

Der er også sket en aktivitetsstigning på forebyggelsesområdet (funktion 5.28.21) svarende til 20,2 mill. kr. fra 2006 til 2007. Stigningen her skyldes stigende brug af konsulentbistand og ”hjemme hos’ere”.

Det stigende aktivitetsniveau på børneområdet skyldes flere forskellige årsager:

- Der sker en demografisk udvikling i retning af flere børn og unge. Antallet af børn og unge under 18 år er vokset med 3,6 pct. fra 2003 til 2007, mens forbruget i 2004-2006 har været lavere end i 2003. På grund af det stigende børnetal indebærer det, at der i 2007 er 3,5 pct. færre midler til rådighed pr. barn end i 2003¹.
- Socialcentrene vurderer, at der i de seneste par år generelt er kommet øget opmærksomhed i offentligheden omkring udsatte børn, hvilket resulterer i flere henvendelser til socialcentrene. Socialcenter Valby, der systematisk har målt antallet af henvendelser i en længere periode, har oplyst, at centret fik 55 pct. flere henvendelser i første halvår 2007 end samme periode i 2006. Den øgede opmærksomhed i offentligheden medfører, at en række børn og unge med problemer i dag får støtte tidligere end de før har gjort. Dette er positivt ud fra et socialfagligt synspunkt, fordi en tidlig indsats potentielt kan forebygge, at problemerne udvikler sig. En effektiv forebyggelsesindsats fremhæves ofte som besparende på længere sigt, men der findes pt. ikke dokumentation

¹ Den demografiske udvikling og udviklingen i budgettet er nærmere beskrevet i følgende notat: ”Udvikling i budgetter og forbrug på området børnefamilier med særlige behov i perioden 2003-2007”. Dok-nr. 2007-378677.

for effekterne af forebyggende foranstaltninger. Indtil videre kan det således konstateres, at et øget antal henvendelser til socialcentrene bidrager til øgede udgifter.

- Kommunen har i bred politisk enighed på flere punkter opprioriteret den opsporende indsats for at kunne forebygge, at problemerne i udsatte familier udvikler sig yderligere. Det er eksempelvis sket gennem et projekt, der etablerer socialrådgivere på en række udvalgte skoler med særligt mange udsatte elever, gennem handlevejledninger om reaktioner overfor børn og unge der ikke trives og styrkelse af tværgående samarbejde mellem aktører der arbejder med børn og unge. Disse initiativer bidrager igen til et forøget aktivitetsniveau.
- En yderligere medvirkende årsag til aktivitetsstigningerne kan være, at den forebyggende indsats muligvis ikke er tilstrækkelig effektiv. Socialforvaltningen gennemfører løbende en række aktiviteter i relation til børn og deres familier, som skal forebygge anbringelser og yderligere eskaleringer af problemer i familier. Der kan være både socialpolitiske og økonomiske fordele i sådanne forebyggende indsatser. Indtil videre eksisterer der dog desværre ikke tilstrækkelig dokumentation for, at den forebyggende indsats reelt leder til positive resultater, ligesom der ikke er dokumentation for, hvilke af typer af indsatser, der virker mest effektivt.

Den demografiske udvikling og den øgede opmærksomhed i offentligheden om udsatte børn er eksterne faktorer, der ligger udenfor socialforvaltningens handlingsrum. Begge forhold ser socialforvaltningen grundlæggende som positive udviklingstendenser i Københavns Kommune, men det er tendenser der stiller socialforvaltningen over for nogle udfordringer i forhold til at håndtere et stigende antal henvendelser og sætte ind med mere effektive forebyggende indsatser.

I forhold til den opsporende og forebyggende indsats har socialforvaltningen derimod styringsmuligheder, og her vil socialforvaltningen fremadrettet overveje, hvordan indsatsen bør tilrettelægges for at maksimere effekten af de investerede ressourcer og for at tilpasse forbruget til det politisk vedtagne reducerede budget for området for 2008. I praksis udgør de opsporende og forebyggende indsatser den del af bevillingsområdet, hvor der er bedst mulighed for at reducere serviceniveauet i forbindelse med økonomisk pres på området, fordi der ikke er lovgivningsmæssige krav til indsatsen her. De langsigtede konsekvenser af en reduceret forebyggende indsats er usikre på grund af manglende dokumentation for virkningerne af forebyggende arbejde.

Med budget 2008 sker der således en fokusering af det forebyggende arbejde, idet der indføres BUM-modeller på anvendelsen af forebyggende og rådgivende institutioner. Målet er, at det skal skabe

skærpet opmærksomhed på, hvilke tilbud de forskellige målgrupper har behov for.

Årsag 2: Stigende enhedspriser på foranstaltninger

Den generelle prisudvikling fra 2006 til 2007 kan ikke forklare det stigende forbrug. Med det forventede aktivitetsniveau i 2007 falder priseniveauet faktisk samlet set svarende til 12,0 mill. kr., når der korrigeres for pris- og lønudviklingen².

På enkeltområder sker der dog prisstigninger, som alt andet lige bidrager til det økonomiske pres på området. Den forventede enhedspris i 2007 på de private socialpædagogiske opholdssteder er således øget med 12,9 pct. fra 2006, hvilket belaster området med et øget forbrug på 12,4 mill. kr. Sammenholdt med aktivitetsstigningen på området på 16,3 mill. kr. er der grund til at overveje, hvordan Socialforvaltningen fremadrettet kan dæmme op for denne tendens, jf. ovenfor. Herudover viser oktoberprognosen en stigende enhedspris på døgnophold for familier svarende til en øget udgift på 4,6 mill. kr.

En anden problemstilling i forhold til enhedspriserne er, at Socialforvaltningen har fået at vide fra socialcentrene, at nogle døgninstitutioner ofte kræver supplerende takster eller ekstra sideforanstaltninger for at modtage et barn, og at denne praksis med tiden er blevet mere udbredt. Socialforvaltningen har på baggrund af socialcentrenes beretninger undersøgt denne problemstilling i september måned. Undersøgelsen viste, at problemstillingen ikke er særligt udbredt, idet institutionerne samlet kun havde ekstrairtdtægter på 2,8 mill. kr. i 2007. Socialforvaltningen vil dog tage initiativ til at udarbejde en opdateret vejledning, der skal præcisere og tydeliggøre reglerne. Vejledningen skal samtidig sikre, at Socialforvaltningen orienteres om de konkrete aftaler, der indgås mellem socialcentrene og institutionerne.

Endelig vil Socialforvaltningen forsøge at nedbringe udgifterne pr. barn ved at søge brugen af familiepleje øget, fordi familiepleje er væsentligt billigere end en anbringelse på døgninstitution. Endvidere er familiepleje et roligt og skånsomt tilbud især til børn under 12 år. Forvaltningen har således igangsat en analyse af mulighederne for at øge brugen af familiepleje som anbringelsesform.

Årsag 3: Styringsproblematikker på lokalt niveau

Det forventede merforbrug i 2007 koncentrerer sig om socialcentrene, mens de øvrige områder har et mindreforbrug. Socialcentrenes forventninger i augustprognosen var oprindeligt et merforbrug på 46,5 mill. kr., ekskl. de 18 mill. kr. i demografimidler, som området senere

² Tallet er korrigeret med 11,0 mill. kr. for, at taksterne på døgninstitutioner er reduceret som følge af en model, hvor institutionernes takster er reduceret i forlængelse af øgede basisbevillinger. Alternativt forventes enhedspriserne at være faldende med 23,0 mill. kr.

blev tilført. Socialcentrenes forventede merforbrug var således tiltaget betydeligt siden aprilprognosen, hvor centrene forventede et samlet merforbrug på 6,8 mill. kr.

Efter opfølgende møder med centrene om mulige reduktioner i merforbruget endte MR Børns augustprognose på et forventet merforbrug for socialcentrene på 32,4 mill. kr. I forbindelse med de aftalte reduktioner indsendte socialcentrene handleplaner til socialforvaltningen for, hvordan besparelserne kunne realiseres.

I oktober prognosen kunne der dog ikke spores en effekt af handleplanerne udarbejdet af socialcentrene. Her blev der samlet set meldt et merforbrug ind på 46,4 mill.

Socialforvaltningen finder det utilfredsstillende, at det ikke er lykkedes for socialcentrene at realisere de indmeldte reduktioner i det forventede merforbrug. Derfor har direktionen holdt møder med centercheferne på socialcentrene i henholdsvis Brønshøj-Husum/Vanløse og Nørrebro med henblik på at drøfte konkrete fremadrettede handlinger for at reducere merforbruget.

Socialforvaltningen finder det ligeledes problematisk, at socialcentrenes forventede merforbrug ændrede sig meget fra april til august 2007. MR Børn har derfor igangsat et projekt med henblik på at udarbejde et it-værktøj, der skaber højere sikkerhed for, at socialcentrenes prognoser baseres på et ensartet og validt datagrundlag. Endvidere har socialforvaltningen igangsat et udviklingsprojekt for hele forvaltningen, herunder socialcentrene, der har mere præcise prognoser som et af hovedformålene.

Et af indsatsområderne i forhold til at forbedre kvaliteten af prognosearbejdet på børneområdet er at forbedre kvaliteten af de tilgængelige aktivitetsoplysninger. Hidtil har der således ikke været en tilstrækkelig god registreringspraksis af de iværksatte foranstaltninger i børnefamilieteamene. Sagsbehandlere skal registrere oplysninger om sagerne i flere forskellige systemer, der ikke er tilstrækkeligt integrerede. Dette er tidskrævende og en kilde til fejlregistreringer. Socialforvaltningen vil derfor i den kommende tid sætte fokus på at skabe en forbedret registreringspraksis ved at arbejde for en bedre it-understøttelse af sagsbehandlernes arbejde, bedre kommunikation til sagsbehandlere om hvorfor og hvordan der registreres, samt mere aktiv brug af de tilgængelige oplysninger til at understøtte sagsarbejdet.

Socialcentrenes merforbrug skal endeligt ses i sammenhæng med, at der er flyttet 40,5 mill. kr. af socialcentrenes ydelsesbudgetter fra ultimo 2006 (2007 pl) til vedtaget budget 2007 med henblik på at

styrke andre områder³. Hertil kommer en yderligere oplevet reduktion af centrenes budget med 15,9 mill. kr. pga. en regnefejl.

Socialcentrenes merforbrug er således udtryk for, at deres forbrug er stort set uændret i forhold til 2006, og at de ikke i tilstrækkelig grad har ændret adfærd i overensstemmelse med det reducerede budget for 2007.

Flere socialcentre har påpeget, at de ikke vurderer den anvendte model til at fordele budgettet mellem de otte socialcentre i tilstrækkeligt omfang tager højde for de særlige sociale udfordringer i deres lokalområde. Den nuværende budgetfordelingsmodel er baseret på objektive sociale kriterier, men det er svært at afgøre om de i tilstrækkeligt omfang er i stand til at kompensere for særlige forhold i områder med høj ungdomskriminalitet mv. Socialforvaltningen har derfor igangsat en analyse der forventes at lede frem til en revideret budgetfordelingsmodel med virkning fra budget 2009. Endvidere har Socialforvaltningen netop igangsat en analyse af, i hvilket omfang socialcentrenes visitationspraksis til rækken af forskellige ydelser er ensartet i relation til forskellige målgrupper på tværs af kommunens 10 børnefamilieteam.

Årsag 4: For stort sagspres på sagsbehandlerne

En sagsbehandler skal løbende håndtere et stort antal børnesager, hvoraf mange er forholdsvist komplekse, og mange sagsbehandlere oplever, at de er underlagt et betydeligt arbejdspress. Det kan derfor i praksis være vanskeligt for sagsbehandlerne at tilgodesæ samtlig hensyn i meget komplekse sager, herunder hensynet til de økonomiske aspekter.

Det er muligt at opstille forskellige hypoteser om, hvordan presset på sagsbehandlerne kan medføre højere udgifter end nødvendigt. Fx kan arbejdspresset medføre, at sagsbehandleren ikke får fulgt tilstrækkeligt op på igangværende sager, hvorved nogle foranstaltninger ikke afsluttes, selv om de ikke længere er nødvendige. I nogle tilfælde kan en sag også udvikle sig, så barnet efterhånden kan nøjes med en billigere foranstaltning, men korrektion forudsætter, at sagsbehandleren har overskuddet til at tage initiativet til at ændre foranstaltningen.

Endelig kan der fremsættes forskellige hypoteser om, hvilke personlige coping-strategier sagsbehandlerne vælger for at håndtere sagspresset. En mulig hypotese er, at sagspresset får sagsbehandlerne til at vælge de mindst risikofyldte løsninger, dvs. løsninger de ved er

³ Socialcentrenes ydelsesbudgetter er reduceret med 11,6 mill. kr. på baggrund af en ændret intern budgetfordelingsmodel, hvor taksterne på døgninstitutionspladser er tilsvarende reduceret. Herudover er budgettet reduceret med 8,4 mill. kr. til omstilling af institutionerne Kokkedal og Rymarksvænge, ligesom der blev afsat 10,1 mill. kr. til en institution for unge kriminelle. Endelig blev der afsat 9,9 mill. kr. til en institution for unge misbrugere.

tilstrækkelige til at håndtere barnet. Hvis det er korrekt betyder det at sagsbehandlerne vil tendere mod at vælge løsninger, der er dyrere end nødvendigt på anbringelsestidspunktet.

Socialforvaltningen har allerede taget flere initiativer for at håndtere sådanne problemstillinger. Fx har socialforvaltningen en central godkendelsesenhed, som skal godkende foranstaltninger over en vis beløbsgrænse. Aktuelt ønsker socialforvaltningen også at tilføje socialcentrenes administration 8,0 mill. kr. yderligere i 2008 fra demografireguleringsmidlerne for at styrke sagsbehandlingen. Ligeledes har der været gennemført et LEAN-projekt i Brønshøj-Husum/Vanløse, hvor erfaringerne efterfølgende er udbredt til de øvrige socialcentre.

Fremadrettet vil socialforvaltningen overveje, hvordan sagsbehandlingen kan styrkes yderligere. Socialforvaltningen finder, at dette bør indgå i den videre analyse af området. Et muligt initiativ kunne fx være at etablere en bedre it-understøttelse af sagsbehandlingen for at sikre den nødvendige opfølgning i alle sager. Fx kunne sagsbehandleren modtage en opgaveanmodning, når et anbragt ungt menneske fylder 17 år om, at sagsbehandleren skal tage stilling til sagens videre forløb og den unges overgang til voksenlivet for at understøtte rettidig afslutning af sager.

Hypoteser om umiddelbare årsager	Hypoteser om bagvedliggende årsager	Igangsatte initiativer for at imødegå problemstillingen	Mulige fremadrettede initiativer for at imødegå problemstillingen
Flere foranstaltninger	Demografisk udvikling i retning af flere børn	-	Overveje automatisk demografisk regulering af budget
	Øget opmærksomhed på udsatte børn i offentligheden medfører flere henvendelser om udsatte børn	Det er ikke Socialforvaltningens mål at reducere opmærksomheden	Det er ikke Socialforvaltningens mål at reducere opmærksomheden
	Forstærket opsporende indsats, fx socialrådgivere på skolerne	-	Analysere de potentielt udgiftsdrivende virkninger af eksempelvis socialrådgivere på skolerne og overveje om sådanne initiativer må lykkes
	Usikre effekter af forebyggende foranstaltninger	I 2008 indføres BUM-modeller på anvendelsen af forebyggende og rådgivende institutioner	Målrette det forebyggende arbejde med henblik på at forhindre anbringelse Reducere udgifter til forebyggende arbejde
Stigende enhedspriser på foranstaltninger	Stigende brug af private socialpædagogiske opholdssteder.	Igangsat proces i retning af mere rummelige institutioner	Udvikle kommunale institutioner, der kan behandle de mest krævende børn og unge.
	Institutioner kræver supplerende takster.	Igangsat analyse af forekomsten af supplerende takster	Præcisering af takster.
	Kvalitetsudvikling af institutioner er vigtig i forhold til at sikre en løbende tilpasning til målgruppens behov, med det er forbundet med væsentlige udgifter.	Udsat institutionsudviklingsprojekter	
	For begrænset brug af omkostningseffektive foranstaltninger.	Iværksat analyse af muligheder for at styrke familiepleje. Anbefalingerne medfører en besparelse, som vil blive implementeret i 2008.	
Styringsproblematikker på lokalt niveau	Usikker dokumentation for aktivitetsniveau og -udvikling i forhold til en række foranstaltninger.	Gennemført analyse af problemer med dokumentation, der medfører bedre it-understøttelse af sagsbehandlingen, bedre kommunikation om dokumentationsbehov fra MR Børn og bedre udnyttelse af eksisterende data.	Bedre it Bedre kommunikation Bedre udnyttelse af viden
	Utilstrækkelig sikkerhed i prognoser for forventet regnskab.	Projekt aktivitetsbaseret økonomistyring og prognosearbejde Udvikling af it-understøttelse af prognosearbejdet Arbejde med at skabe bedre dokumentation	
	Lederrekruttering og -udvikling understøtter ikke behovet for kobling af økonomistyring og socialfagligt arbejde tilstrækkeligt	-	Rekruttere ledere med viden om og erfaring med økonomistyring. Kompetenceudvikling i relation til økonomistyring.
	Budgetfordelingsmodellen indfanger ikke variationen i socialcentrenes udgiftsbehov tilstrækkeligt præcist.	Udvikling af bedre budgetfordelingsmodel for 2009. Igangsat analyse af om serviceniveauet overfor en række målgrupper er uensartet på tværs af lokalcentre	
For stort sagspres på sagsbehandlerne	Nogle foranstaltninger bringes for langsomt til ophør, når de ikke længere er relevante, ligesom nogle foranstaltninger nedjusteres senere end det socialfagligt er nødvendigt.	<ul style="list-style-type: none"> • Øget budget til sagsbehandling næste år. • LEAN-projekt med henblik på at øge produktivitet og kvalitet i sagsbehandlingen. 	Analyse af problemets omfang og mulige løsninger Understøtte workflow i sagsbehandlingen it-mæssigt Måle centre på i hvilket omfang foranstaltninger stoppes eller nedjusteres.
	Sagsbehandlere vælger som en personlig coping-strategi sikre, trygge foranstaltninger (der ofte er det dyreste alternativ), fordi det reducerer behovet for tæt opfølgning	Central godkendelsesenhed skal godkende foranstaltninger over en vis beløbsgrænse.	Analyse af sagsbehandlingsprocessen i en række sager, som har medført anbringelse på et socialpædagogisk opholdssted.