



Budgetanalyse af området for udsatte børn

25-04-2008

1. INDLEDNING, KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER	2
1.1. PROBLEMSTILLINGEN – BAGGRUND OG FORMÅL	2
1.2. ANALYSENS INDHOLD OG AFGRÆNSNING.....	2
2. BUDGETANALYSENS KONKLUSIONER.....	4
3. BESKRIVELSE AF OMRÅDET	7
3.1. MÅLGRUPPE OG OPGAVE.....	7
3.2. LOVGIVNING	7
3.3. ORGANISERING OG STYREFORM (MÅL OG RAMMESTYRING, BUM MV.)... 9	
4. UDVIKLING I BUDGET, FORBRUG OG SERVICENIVEAU FRA 2003	12
4.1. DEN SAMLEDE UDVIKLING I FORBRUG, SERVICENIVEAU OG DEMOGRAFI PÅ OMRÅDET	13
4.2. YDELSER MED ET STIGENDE FORBRUG	16
4.3. FORSKELLE I SERVICENIVEAU MELLEM BYDELE.....	17
5. FORVENTET UDGIFTSUDVIKLING DE NÆSTE ÅR.....	24
5.1. DEN DEMOGRAFISKE UDVIKLING OG KORREKTIONSMETODE.....	24
5.2. BEREGNING AF FREMTIDIGT BUDGETBEHOV	26
6. SAMMENLIGNING AF UDGIFTSNIVEAUET MED ANDRE	28
STORBYER I DANMARK	28
6.1. SAMMENLIGNING PÅ BAGGRUND AF 6-BY NØGLETAL	29
6.2. SAMMENLIGNING MED ÅRHUS OG RANDERS PÅ BAGGRUND AF NYE DATA 30	
6.3. SAMMENLIGNING PÅ BAGGRUND AF VIGNETTE-ANALYSER	31
6.4. TVÆRGÅENDE ANALYSE AF SAMMENLIGNINGER.....	33
7. MULIGE TILTAG FOR AT REDUCERE UDGIFTERNE.....	35
7.1. MULIGE SERVICEREDUKTIONER	36
7.2. ØGET BRUG AF BILLIGERE ANBRINGELSESFORMER	39
7.3. ØGET FOKUS PÅ TIDLIG INDSATS I INVESTERINGSPEPERSPEKTIV	42
8. MULIGE TILTAG FOR AT FORBEDRE DEN ØKONOMISKE	46
STYRING.....	46
8.1. SOCIALCENTRENES PROGNOSE OG OPFØLGNING	47
8.2. ØKONOMISTYRINGSVÆRKTØJER	48
8.3. ØKONOMISTYRINGSKOMPETENCER.....	49
8.4. PRIORITERINGSGRUNDLAG.....	50

Sagsnr.
2007-109588

Dokumentnr.

Sagsbehandler
Karsten S. Bjerre

Bilag

Særskilt dokumentationsrapport med appendiks

**Mål- og rammekontor
for
børnefamilier**

Bernstorffsgade 17
1592 København V

Telefon
3317 3269

E-mail
TK51@sof.kk.dk

www.kk.dk

1. Indledning, konklusioner og anbefalinger

1.1. Problemstillingen – Baggrund og formål

Udsatte børn hører under bevillingsområdet Børnefamilier med Særlige Behov i Socialudvalgets budget. Socialforvaltningen har i 2008 et budget på 1,2 milliarder kr. til området for udsatte børn og unge i alderen 0-22 år. Området kan overordnet opdeles i anbringelser og forebyggende indsatser. I 2007 var der anbragt svarende til 1.260 helårsbørn, og lidt over 4.000 børn modtog en eller flere forebyggende foranstaltninger.

57 pct. af udgifterne på området vedrører unge i alderen 13-18 år – altså forholdsvist sent i barnets opvækst. Hovedparten af indsatsen kan således betragtes som forholdsvist reaktiv på problemer, som har udviklet sig i et omfang, så de ikke længere kan rummes tilfredsstillende inden for rammerne af normalsystemet.

På det rammebelagte område drift har Mål og Rammekontoret for Børnefamilier i regnskab 2007 et samlet reelt merforbrug på 23,1 mill. kr. Årsagen til merforbruget er primært, at socialcentre har et samlet merforbrug på 69,1 mill. kr., når de 18,8 mill. kr. tildelt budgetområdet fra døgnanbringelsespuljen indregnes. At merforbruget samlet blev reduceret til 23,1 mill. kr. skyldes dels at Socialforvaltningen i løbet af året satte en række aktiviteter i bero i forhold til institutionsudvikling (omkring 30 mill. kr.). Herudover var der et mindreforbrug i forhold til mellemkommunal refusion (børn og unge, der modtager foranstaltninger i andre kommuner, men hvor Københavns Kommune skal refundere udgifterne).

Som følge af merforbruget besluttede Borgerrepræsentationen i en hensigts erklæring i forbindelse med budget 2008, at Socialforvaltningen sammen med Økonomiforvaltningen skal lave en analyse,

”... der redegør for den forventede udgiftsudvikling på området for udsatte børn de næste år, kortlægger årsagerne hertil, samt kommer med forslag til styringstiltag og mulige udgiftsreduktioner. Analysen forelægges Økonomiudvalget medio 2008.”

Det er hensigten, at analysen skal forbedre beslutningsgrundlaget for, hvordan Borgerrepræsentationen vil prioritere budgettet til udsatte børn fremadrettet og sikre, at Socialudvalget får de nødvendige værktøjer til at styre områdets økonomi på bedst muligt vis.

1.2. Analysens indhold og afgrænsning

Budgetanalysen af området for udsatte børn skal:

1. Med henblik på en afgrænsning af analysen, beskrive områdets målgruppe, opgaver og budget og introducere de generelle udfordringer. (Kapitel 3)
2. Kortlægge udviklingen i forbruget på bevillingsområdet Børnefamilier med særlige behov (Kapitel 4), herunder:
 - Kortlægge hvilke ydelser, der udviser et stigende forbrug og/eller en stigende efterspørgsel efter, herunder se nærmere på udviklingen i anvendelsen af private dagbehandlingstilbud.
 - Analysere, hvad den demografiske og sociale udvikling i aldersgruppen 0-22 år betyder for forbruget, også på bydelsniveau.
 - Analysere udviklingen i serviceniveauet, forskelle i serviceniveauet mellem bydele og årsager hertil, f.eks. forskelle i anbringelsesfrekvenser og udgifter til forebyggelse.
 - Kortlægge udviklingen i institutionstakster.
 - Kortlægge viden om effekter af forebyggende indsatser og beskrive mulighederne for at arbejde med effektstyring på dette område. (Afsnit 7.3)
3. På denne baggrund vise en forventet udgiftsudvikling de næste år med de nuværende strukturer. (Kapitel 5)
4. Benchmark udgiftsniveauet med sammenlignelige storbyer i Danmark. (Kapitel 6)
5. Analysere mulige tiltag for at reducere udgifterne og således sikre budgetoverholdelse samt understøtte effektiv drift af området. (Kapitel 7)
6. Analysere mulige tiltag for at forbedre den økonomiske styring. (Kapitel 8)

2. Budgetanalysens konklusioner

I dette afsnit opsummeres analysens væsentligste konklusioner i kort form.

Analysen af **udgiftsudviklingen fra 2003–2007** sammenligner, hvordan forbrug og budget har udviklet sig ud fra væksten i børnetallet, for at se i hvilket omfang de tre har stemt overens. Tallene afhænger af, hvilket år man tager udgangspunkt i. Analysen viser...

1. At forbruget på børneområdet faldt med 58,7 mill. kr. fra 2003 til 2004, selv om børnetallet steg. Forbruget er herefter vokset jævnt fra 2004-2007 med samlet 86,1 mill. kr., hvoraf 72,6 mill. kr. kan henføres til stigende børnetal. Forklaringen på de øvrige 13,5 mill. kr. skyldes en kombination af flere faktorer, som er vanskelige at kvantificere, herunder mangelfuld økonomistyring, samt at socialcentrene oplyser, at de modtager flere henvendelser, møder større forventninger fra offentligheden og har flere tunge, komplekse sager.
2. At budgettet på børneområdet samlet er reduceret med 50,0 mill. kr. fra 2004 til 2008, selv om udvalget er tilført i alt 110 mill. kr. fra 2003 til 2007 til at håndtere det stigende børnetal og fastholde serviceniveauet. Den samlede reduktion i budgettet skyldes primært, at udvalget efter væsentlige mindreforbrug i 2004 og 2005 på børneområdet har flyttet midler til andre områder i Socialforvaltningen og før 2006 i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.
3. At udgiftsniveauet pr. barn i budget 2008 er lavere end tidligere i hele perioden 2003-2007. Dette skyldes, at fagudvalget har reduceret budgettet til børneområdet, hvorfor budgettet pr. barn er 4-5 pct. lavere i 2008 end tidligere forbrug pr. barn, når man korrigerer for, at det især er den udgiftstunge aldersgruppe mellem 13 og 18 år, der er vokset.

Analysen undersøger **udgiftsbehovet de kommende år**, hvis det nuværende udgiftsniveau pr. barn skal fortsættes. Analysen viser...

4. At det stigende antal børn og unge de kommende år øger udgiftsbehovet med 18,0 mill. kr. i 2009, 14,0 mill. kr. i 2010, 10,0 mill. kr. i 2011 og 5,0 mill. kr. i 2012, hvis man fastholder udgiftsniveauet pr. barn vedtaget med budget 2008.
5. At det kræver 61,0 mill. kr. i 2008 og 17,7 mill. kr. i 2009, hvis udgiftsniveauet pr. barn skal være på niveau med forbruget i 2007.

Analysen sammenligner **Københavns udgiftsniveau** med andre byers ud fra 6-bynøgletal. 6-bynøgletallene viser byernes faktiske budgetter og forbrug, men ikke adskiller indsatser over for socialt udsatte børn og unge fra indsatser over for handicappede. Analysen viser...

6. At 6-bynøgletallene indikerer, at Københavns Kommune bruger godt 6.000 kr. pr. 0-22-årig indbygger på anbringelser, hvilket er 15 pct. mere end gennemsnittet af de andre byer, når tallene korri-

geres på udvalgte sociale parametre. Og at Københavns Kommune bruger knap 3.000 kr. pr. 0-22-årig indbygger på forebyggelse, hvilket er 25 pct. mere end de andre byer, når tallene korrigeres på udvalgte sociale parametre.

Analysen sammenligner Københavns **visitation af udsatte børn** med andre byer. Vignettemetoden, som er brugt til denne analyse, tager højde for byernes sociale sammensætning, men er baseret på en stikprøve med simuleret visitation af et mindre antal sager og viser derfor ikke nødvendigvis det faktiske udgiftsniveau. Analysen viser...

7. At 6-byernes visitation af otte ens sager indikerer, at København visiterer til relativt færre og billigere ydelser end de andre 6-byer, når sagsbehandlerne stilles over for børn og unge med ensartede problemer, og at København derfor bruger 26 pct. mindre på et konkret udsat barn end gennemsnittet af de andre byer.
8. Samme vignetteanalyse viser, at der er stor forskel internt i København på, hvor dyre foranstaltninger socialcentre visiterer til.

Analysen undersøger **relevante styringstiltag**, idet der var et samlet reelt merforbrug på børneområdet på 23 mill. kr. i 2007 og et merforbrug på socialcentre på 69 mill. kr. Analysen viser...

9. At overholdelse af budget 2008 forudsætter, at socialcentre samlet reducerer deres udgifter med 78 mill. kr. sammenlignet med de afholdte udgifter i 2007.
10. At der er stor forskel på kvaliteten af socialcentrenes økonomistyring på børneområdet og på de kompetencer de forskellige centre råder over. Nogle har stærke økonomistyringskompetencer, mens andre centre mangler disse kompetencer i større eller mindre grad.
11. At der primært er behov for at gennemføre de mange tiltag, som Socialforvaltningen allerede har sat i værk med genopretningsplanen for området.
12. At Socialforvaltningen vil undersøge, om ydelsesbeskrivelser vil styrke socialcentrenes muligheder for at økonomistyre.
13. At det er relevant at overveje en ny budgetfordelingsmodel, som bedre afspejler forskellene i de sociale udfordringer i de forskellige bydele. Socialforvaltningen har derfor iværksat en analyse, der skal lede til en ny budgetfordelingsmodel.

Analysen undersøger **mulige udgiftsreduktioner** for at sikre, at Socialforvaltningen kan overholde budgettet fremadrettet. Analysen viser...

14. At viften af anbringelsesmuligheder er bred og med varierende omkostninger, og at det - såfremt det er socialfagligt forsvarligt - vil være muligt at reducere udgifterne gennem øget brug af billigere anbringelsesformer som fx familiepleje, netværkspleje og slægtsanbringelser og mindre brug af dyrere anbringelsesformer - fx private socialpædagogiske opholdssteder.

15. At mindre brug af private socialpædagogiske opholdssteder forudsætter en investering i kapaciteten på kommunens døgninstitutioner til at rumme mere udadreagerende målgrupper.
16. At øget brug af billigere anbringelsesformer som familiepleje, netværks- og slægtsanbringelser forudsætter investeringer i omstilling, kompetenceudvikling og bedre rammer for sagsbehandling.
17. At en øget og mere systematisk forebyggende indsats formentlig kan bidrage til at tage problemerne i opløbet i nogle familier, men at der i et investeringsperspektiv pt. ikke er grundlag for at styrke den tidlige indsats. Effekterne af forebyggelse er for usikre, og der er ikke nok viden om, hvordan man opnår optimale resultater og effekter. Dog indikerer de foreløbige resultater fra en mere familieorienteret indsats, at det kan medføre besparelser på anbringelsesområdet efterfølgende.
18. At det er nødvendigt at reducere serviceniveauet væsentligt i nogle socialcentre i 2008 for at overholde budgettet, og at dette er muligt, fordi der er et væsentligt rum til skøn i de enkelte børnesager, hvorfor det er muligt at visitere til billigere foranstaltninger.

3. Beskrivelse af området

3.1. Målgruppe og opgave

Målgruppen for MR Børn er københavnske familier med børn og unge i alderen 0-18 (-22) år, som har brug for særlig støtte. De familier, der falder inden for målgruppen, er familier, hvor forældrene og/eller barnet eller den unge har sociale og/eller psykiske vanskeligheder, der medfører, at barnet eller den unge er truet i sin udvikling. Indsatsen overfor familierne vedrører primært områderne socialpædagogiske fripladser, forebyggende foranstaltninger, døgnpleje og døgninstitutioner.

I forhold til lovgivningen defineres målgruppen som familier, der har behov for foranstaltninger i henhold til servicelovens bestemmelser om børn og unge. Med dette menes der de børn og unge, som har et særligt behov for støtte, dvs. et behov som rækker ud over de behov, som kan opfyldes af de tilbud, som i almindelighed står åbne for børn, unge og deres familier, som f.eks. dag- og klubtilbud.

Det er Socialforvaltningens opgave at hjælpe disse børn og unge og deres familier så vidt muligt og inden for forvaltningens økonomiske rammer. Målet er at understøtte det enkelte barn hen imod en normal udvikling.

3.2. Lovgivning

Reglerne for særlig støtte til børn og unge i lov om social service udstikker de lovgivningsmæssige rammer for, hvordan der kan ydes støtte til børn, unge og deres familier med foranstaltninger, der enten iværksættes på frivilligt grundlag eller må gennemføres med tvang.

Ifølge serviceloven er formålet med at yde støtte til de børn og unge, der har særligt behov for dette: *”at skabe de bedst mulige opvækstvilkår for disse børn og unge, så de på trods af deres individuelle vanskeligheder kan opnå de samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende.”* (Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier(2006), s. 22)

Herudover understreges det, at støtten må ydes tidligt og sammenhængende, så barnets eller den unges problemer kan afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø. Barnets eller den unges synspunkter skal altid inddrages, og barnets eller den unges vanskeligheder skal så vidt muligt løses i samarbejde med familien. Slutteligt understreges det, at støtten skal ydes ud fra barnets eller den unges bedste, og der

skal lægges vægt på at give barnet eller den unge en stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i opvæksten.

1. januar 2006 trådte Anbringelsesreformen i kraft. Anbringelsesreformen medførte en række ændringer i servicelovens regler om særlig støtte til børn, unge og deres familier. Der er bl.a. indført skærpede krav til sagsbehandling, opfølgning samt inddragelse af børn, unge og deres familier. Reformen lægger op til en holdningsændring i synet på udsatte børn og unge hos sagsbehandlere o.a., der arbejder professionelt med børn og unge. Således skal udsatte børn og unge fremover inddrages systematisk i deres egen sag sammen med familie og netværk. Centrale omdrejningspunkter i reformen er fokus på ressourcer frem for problemer, lokale løsninger og en bredspektret indsats.

I 2007 blev reglerne om særlig støtte udvidet til også at gælde vordende forældre. Der kan således også foretages en § 50 undersøgelse af de vordende forældre inden fødslen, ligesom der under graviditeten kan træffes afgørelse om at iværksætte foranstaltninger.

Det er muligt inden for visse grænser at justere serviceniveauet over tid, fordi serviceloven er en rammelovgivning, der ikke giver den enkelte borger retskrav på ydelser. Således formuleres det bredt i Servicelovens § 46, hvad der er formålet med at yde støtte til udsatte børn, unge og deres familier.

Bredt formål med indsatsen for børn og unge med særligt behov

Kommunens opgave over for den gruppe af børn og unge og deres familier, som har behov for særlig støtte, er at søge disse børns og unges opvækstvilkår sikret på en sådan måde, at de får en tryghed i udfoldelsesmuligheder og en sikkerhed for udvikling og sundhed. Dette skal så vidt muligt stille dem på linie med deres jævnaldrende, som ikke har eller har haft tilsvarende vanskeligheder i deres opvækst.

Sådanne justeringer i serviceniveauet kan komme til udtryk på forskellige måder, for eksempel følgende:

- Højere grænser for hvilke børnefamilier der hjælpes.
- Begrænse omfanget af hjælp til den enkelte familie, fx færre timer og kortere perioder.
- Begrænse kvaliteten af den leverede hjælp, fx flere børn pr. institution/medarbejder eller valg af billigere foranstaltninger.

Muligheder for at varetage økonomiske hensyn

Anbringelsesreformen præciserer, at kommunerne ikke må tage usaglige økonomiske hensyn ved valg af tilbud til det enkelte barn. Det betyder, at kommunen ikke må tage økonomiske hensyn, som betyder, at der vælges en løsning, som ikke tilgodeser barnets behov fra starten, eller at en nødvendig foranstaltning ophører i utide på grund

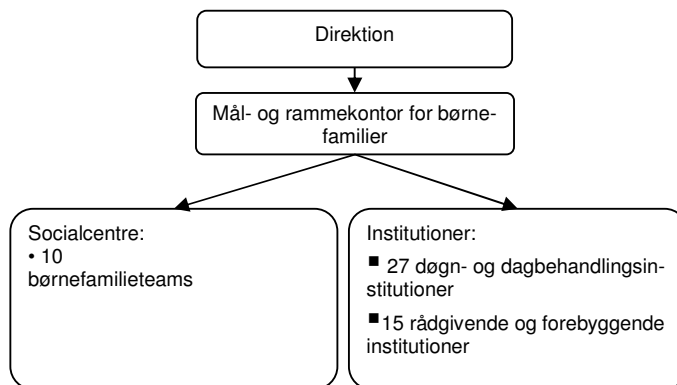
af besparelser i kommunen. Samtidig er der dog også tale om et område, hvor der anvendes betydelige midler. Det indebærer, at det er nødvendigt, at kommunen tager saglige økonomiske hensyn. Det kan fx medføre, at kommunen ved valg af foranstaltning kan vælge det konkrete tilbud, der både tilgodeser barnets eller den unges behov, samtidig med at det er den økonomisk mest hensigtsmæssige løsning. Et økonomisk hensyn kan ikke være sagligt, hvis det varetages på bekostning af grundlæggende hensyn til et konkret barn eller en ung.

Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier. (Vejledning nr. 3 til serviceloven). VEJ nr. 99 af 05/12/2006

3.3. Organisering og styreform (mål og rammestyring, BUM mv.)

Socialforvaltningen varetager den daglige administration af sager, som hører under Socialudvalget. Socialforvaltningen er opbygget af en centralforvaltning, der består af en direktion og en række centrale kontorer, herunder MR Børn. Hertil kommer lokale socialcentre, handicapcentre og rådgivningscentre samt en lang række institutioner, der leverer store dele af de sociale ydelser.

MR Børn har det overordnede faglige og økonomiske ansvar for kommunens 10 børnefamilieteam samt 27 døgn- og dagbehandlingsinstitutioner og 15 rådgivende og forebyggende institutioner.



Mål- og rammestyring

I Socialforvaltningen er det overordnede styringsprincip mål- og rammestyring. Fokus er på styring efter mål, rammer og resultater. Mål- og rammestyningen fortæller, hvad der skal opnås, og hvilke ressourcer der må anvendes. Forvaltningens opgave er til hver en tid at sikre den bedst mulige opgaveløsning inden for den givne økonomiske ramme.

Samfundsmæssige udviklinger – som fx et stigende antal børn og unge i kommunen eller hyppigere forekomst af sociale problemer – kan således medføre, at forvaltningen løbende må tilpasse serviceniveauet, hvis der ikke tages højde for sådanne udviklinger i budgettet.

Målstyring

Styringen på området sker gennem en kombination af politisk fastsatte budgetrammer og mål. Målene og målopfyldelsen i 2007 fremgår af tabellen.

Tabel 1. Mål og målopfyldelse på børneområdet i 2007

Mål	Resultatkrav	Resultat 2007
Inden der træffes afgørelse om iværksættelse af en foranstaltning efter servicelovens § 52, 58 eller 76 skal der udarbejdes en handleplan.	<u>Anbringelsessager</u>	59 pct.
	90 pct.	
	<u>Forebyggelsessager</u>	45 pct.
	90 pct.	
Gennemførelsen af en § 50-undersøgelse må maksimalt vare 4 måneder.	100 pct.	68 pct.

Socialforvaltningen finder graden af målopfyldelse på området utilfredsstillende. Derfor er der gennemført LEAN-projekter i socialcentrene i 2007, og fremadrettet arbejder Socialforvaltningen på at styrke kvaliteten i sagsbehandlingen. Det sker dels ved at tilføre 8,0 mill. kr. ekstra til sagsbehandling i 2008, dels ved at arbejde for bedre it-understøttelse af sagsbehandlingen fremadrettet. Bedre it-understøttelse er således et af Socialforvaltningens investeringsforslag til budget 2009.

Det er Socialforvaltningens forventning, at disse initiativer vil medføre bedre målopfyldelse på sigt. Den seneste praksisundersøgelse på området fra Den Sociale Ankestyrelse (2008) dokumenterer dog, at mange kommuner har lignende vanskeligheder ved at opfylde lovgivningens formkrav til sagsbehandlingsprocessen.

Målene er fokuseret på sagsbehandlingsprocessen og læner sig tæt op af de procedurekrav til sagsbehandling, der indgår i serviceloven. Der er således pt. ikke mål relateret til indholdet af de afgørelser, der træffes i sagsbehandlingen, ligesom der ikke er opsat mål for kvaliteten af den hjælp, der efterfølgende gives til udsatte børn og unge, fx på kommunens institutioner.

Socialforvaltningen har kørt et pilotprojekt om effektmåling og –styring på børneområdet, som har resulteret i formuleringen af en række resultat- og effektmål, som på længere sigt vil bidrage til mere dækkende og balancerede mål på børneområdet. De første måleresultater herfra forventes klar i 2009.

Aktivitetsbaseret budgetfordelingsmodel på døgninstitutionsområdet

Fra og med 2005 er ressourcerne til anbringelser på institutioner blevet fordelt via en aktivitetsbaseret budgetmodel, hvor den største del af midlerne følger brugerne.

Den aktivitetsbaserede budgetmodel skal ses som en indførelse af en bestiller-udfører relation, hvor socialcentrenes børnefamilieteamer bestiller opgaven, mens døgninstitutionerne udfører opgaven i konkurrence med hinanden og andre operatører. Børnefamilieteamene har som bestiller det budgetmæssige ansvar, og døgninstitutionerne modtager som udfører betaling for det enkelte barn. Den enkelte døgninstitutions samlede budget vil således være afhængig af det løbende antal børn på institutionen og dermed af lokalcentrenes efterspørgsel efter institutionens pladser.

Formålet med indførelsen af en bestiller-udfører relation på døgninstitutionsområdet er at skabe bedre muligheder for styring, kontrol og opfølgning på døgninstitutionsområdet. Styringsmodellen giver også en stor fleksibilitet til socialcentrene, så deres valg af anbringelsessted fremover alene skal baseres på socialfaglige og økonomiske overvejelser. De er således ikke længere i samme omfang bundet af at skulle anvende de kommunale og de selvejende døgninstitutioner. Dette vil få indflydelse på lokalcentrenes anvendelse af døgninstitutionerne, og målet med denne markedsgørelse er at give døgninstitutionerne et større incitament til at tilpasse deres tilbud til lokalcentrenes efterspørgsel.

Der er ligeledes igangsat en proces for at indføre en aktivitetsbaseret budgetfordelingsmodel på de forebyggende og rådgivende institutioner. Udfordringen er her, at ydelserne er mere differentierede og ikke alle visiterede.

4. Udvikling i budget, forbrug og serviceniveau fra 2003

Kapitlet viser overordnet følgende:

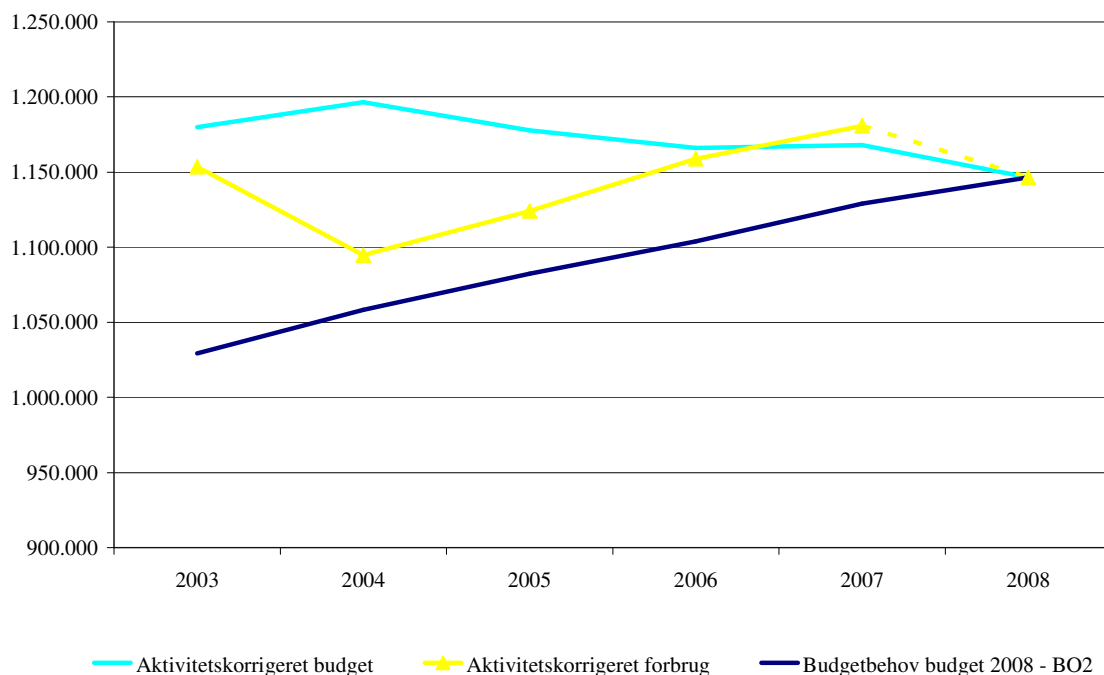
- At udgifterne faldt med 58,7 mill. kr. fra 2003 til 2004, selv om børnetallet steg, men at udgifterne herefter er vokset hvert år.
- At udgifterne fra 2004-2007 er vokset 86,1 mill. kr., mens udgiftsbehovet på baggrund af stigende børnetal er vokset med 72,6 mill. kr. Stigende børnetal forklarer således 84 pct. af væksten i udgifterne fra 2004 til 2007. Herudover kan udgiftsudviklingen være påvirket af en række faktorer, som er vanskelige at kvantificere, fx flere henvendelser og underretninger til socialcentre, større forventninger fra offentligheden, flere tunge, komplekse sager og mangelfuld økonomistyring.
- At merforbruget siden 2006 skyldes, at budgettet samlet set er reduceret siden 2004, selv om området er tilført 110 mill. kr. fra 2003 til 2007 til at håndtere det stigende børnetal og fastholde serviceniveauet. Reduktionen skyldes, at udvalget efter år med væsentlige mindreforbrug har flyttet væsentlige budgetmidler til andre områder.
- At udgiftsniveauet pr. barn i budget 2008 er lavere end tidligere i hele perioden 2003-2007.
- Ud af en forbrugsstigning på 33,0 mill. kr. på de væsentligste områder fra 2006 til 2007 skyldes 24,6 mill. kr., at der er iværksat flere foranstaltninger til børn og unge. De største aktivitetsstigninger er sket på forebyggelsesområdet, hvor aktiviteten er øget svarende til 36,3 mill. kr., hvilket dog modereres af et prisfald på 14,0 mill. kr.
- Prisudviklingen bidrager samlet med en forbrugsstigning på 8,4 mill. kr. Det er de private leverandørers priser, der er vokset. De socialpædagogiske opholdssteder har hævet priserne svarende til 13,3 mill. kr., og kost- og efterskoler har øget priserne svarende til 3,4 mill. kr.
- Analysen omkring budgetfordelingen mellem socialcentre viser, at det både er relevant at reducere serviceniveauer og overveje fordelingen i budgetter for at sikre fremtidig budgetoverholdelse og et ensartet serviceniveau mellem bydelene.
- De nødvendige reduktioner i serviceniveauet er allerede igangsat med den økonomiske genopretningsplan for at overholde budgettet i 2008. En vignette-analyse af socialcentrenes serviceniveau indikerer, at udgifterne kan reduceres med omkring 57 mill. kr., hvis alle børnefamilieteamene overtager samme sagsbehandlingspraksis som et gennemsnit af det 2. og 3. billigste børnefamilieteam.
- Socialforvaltningen vil foreslå at fordele budgetterne anderledes mellem børnefamilieteamene alt efter en grundig statistisk

analyse af bydelenes udgiftsbehov, som Socialforvaltningen har igangsat hos AKF.

4.1. Den samlede udvikling i forbrug, serviceniveau og demografi på området

Udviklingen i de overordnede budgetter og forbrug i 2003-2007. fremgår af figuren herunder.

Figur 1. Udvikling i budget og forbrug 2003-2007. 2008-PL.



Note: Kurven 'Budgetbehov budget 2008' viser budgetbehovet ud fra antallet af børn og unge i kommunen med et udgiftsniveau pr. barn svarende til niveauet i budget 2008. Kurven viser således den økonomiske konsekvens af væksten i børnetallet. Budgettet i tabellen omfatter de områder, der svarer til bevillingsområde 2 i budget 2008. Budget og forbrug i årene forud for 2008 er på nogle områder korrigeret for at afspejle de aktuelle opgaver på bevillingsområdet. Budget 2003-07 er budgettet ultimo året.

Figuren viser, at forbruget er vokset siden 2004 med mellem 22,0 mill. kr. og 34,9 mill. kr. pr. år. Forbrugsstigningen var størst fra 2005 til 2006 og mindst fra 2006 til 2007. Denne stigning satte ind efter et fald på 58,8 mill. kr. fra 2003 til 2004. Den gennemsnitlige forbrugsstigning pr. år fra 2003-2007 er 0,9 pct. og 3,0 pct. fra 2004-2007.

Stigningen i forbruget siden 2004 kan forklares ud fra følgende tre faktorer:

- Demografisk udvikling med et stigende antal børn og unge.
- Større pres fra offentlighed.
- Stigende andel tunge, komplekse sager

Demografisk udvikling med et stigende antal børn og unge.

Mens udgifterne fra 2004-2007 er vokset med 86,1 mill. kr. er udgiftsbehovet på baggrund af stigende børnetal vokset med 72,6 mill. kr. Stigende børnetal forklarer således 84 pct. af væksten i udgifterne fra 2004 til 2007.

Større pres fra offentlighed

Socialcentrene oplever et stigende pres fra omgivelserne på de sociale foranstaltninger i relation til børn og unge i form af høje forventninger. De sidste par år er der i den offentlige debat kommet et stærkere fokus på udsatte børn og unge. Efter en række tragiske hændelser på området såvel indenfor som udenfor Københavns Kommune er der særligt øget opmærksomhed på at sikre, at udsatte børn og unge ikke falder igennem det offentlige sikkerhedsnet.

Men den offentlige debat omkring udsatte børn og unge samt de styrkede indsatser for at identificere målgruppen har også ledt til et øget pres på kommunens børnefamilieteam. Fx har der været et forøget antal henvender fra skoler, politi og private - henvendelser som det forventes, at Socialforvaltningen følger op på.

Socialcentrene oplever således en voksende overdragelse af børn og unge fra normalsystemerne – fx skoler – til socialsystemet og en hurtigere behandling af de overleverede børn og unges sager. Socialforvaltningen kan således konstatere en stigning i aktiviteterne for udsatte børn og unge i 2007. Socialcentret i Valby har systematisk registreret antallet af underretningssager i længere tid, og her er der sket en stigning i underretninger på 55 pct. fra 2006 til 2007, og de øvrige socialcentre melder også om store stigninger i antallet af underretninger.

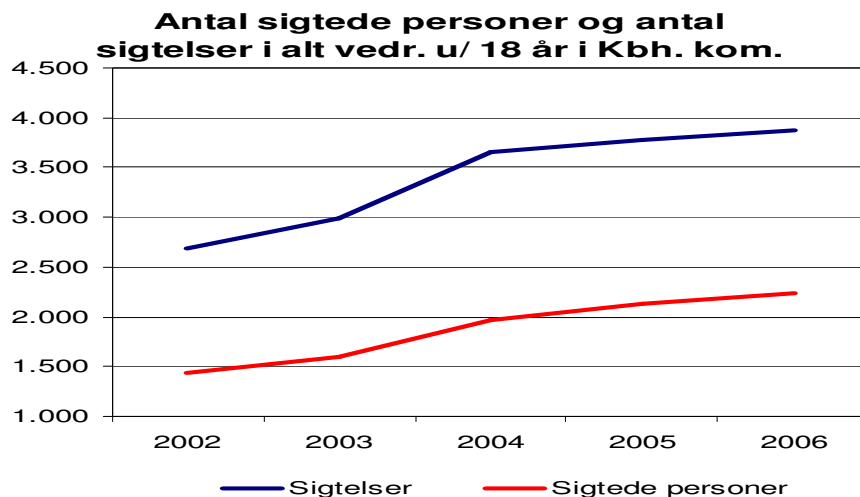
Det er socialcentrenes ansvar løbende at sikre, at aktiviteten holder sig inden for det politisk vedtagne budget. Det voksende pres fra offentligheden stiller derfor krav til, at socialcentrene løbende tilpasser serviceniveauet, så de sociale udfordringer løses bedst muligt inden for budgettet.

Stigende andel tunge, komplekse sager

Sagsbehandlerne oplever, at de oftere end før står over for meget vanskelige børnesager, hvor der skal grundig sagsbehandling og meget specialiserede institutioner til for at kunne rumme børnene. Sagsbehandlerne oplever, at der i disse år er ved at ske en generel forskydning i retning af, at børnene og de unge oftere står over for relativt komplekse problemer. Det kommer blandt andet til udtryk i flere unge med selvdestruktiv adfærd, manglende adfærdregulering (DAMP/ADHD), kriminalitetsproblemer og psykiske sygdomme blandt børn og forældre.

Disse problemstillinger kommer også til udtryk i statistikker fra andre sekto-

rer. Figuren herunder viser således et stigende antal sigtede personer under 18 år i Københavns Kommune i perioden 2002-2006.



Nogle gange oplever sagsbehandlerne, at de må ringe fra institution til institution, men hvor institutionerne afviser dem, fordi opgaven er for vanskelig. Det kræver forholdsvis vidtgående foranstaltninger at rumme sådanne børn, og derfor er der sket en udvikling i retning af dyrere tilbud end tidligere.

Fra 2006 til 2007 skete der en stigning på 27 børn på socialpædagogiske opholdssteder svarende til 23 pct. Samtidig er de gennemsnitlige omkostninger pr. barn på socialpædagogiske opholdssteder steget med 17 pct. til 727.600 kr. i 2007. Ifølge socialcentrene er dette udtryk for en udvikling i retning af en stigning i antallet af børn og unge, som kræver forholdsvis vidtgående foranstaltninger.

Mens forbruget har været stigende siden 2004, har budgettet generelt været faldende fra 2004. Borgerrepræsentationen og udvalget har således reduceret budgettet med samlet 50 mill. kr., selv om FAF / SOF er tilført i alt 110 mill. kr. fra 2003 til 2007 til at håndtere det stigende børnetal, jf tabel 2. Det vil sige, at der samtidig med tildelingen af demografimidlerne er flyttet 160 mill. kr. til andre områder.

Tabel 2. Midler tilført området til det stigende børnetal

Tilført ud fra væksten i børnetallet	Mill. kr. 2008-pl
2003-2004 i budget 2004	35,0
2004-2005 i budget 2005	29,7
2005-2006 i budget 2006	26,7
2006-2007 i budget 2007	18,6
2007-2008 i budget 2008	15,4
Samlet 2003-2007	110,0
Samlet 2003-2008	125,4

Den samlede reduktion i budgettet skyldes primært, at udvalget efter væsentlige mindreforbrug på børneområdet i 2004 og 2005 har flyttet midler til andre områder i Socialforvaltningen og før 2006 i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen. Herudover er der – som på andre områder – gennemført de besparelser på området, som er vedtaget i de årlige budgetforhandlinger samt en række generelle besparelser.

Efter nogle år i 2004 og 2005 med store mindreforbrug har der således været et lille merforbrug i 2006 og et merforbrug i 2007 på 23,1 mill. kr.

4.2. Ydelser med et stigende forbrug

Det er muligt at dekomponere udviklingen i forbruget fra regnskab 2006 til regnskab 2007 i aktiviteter og enhedspriser. Det er således blevet analyseret i hvilket omfang det stigende forbrug i socialcentre- ne fra 2006 til 2007 skyldes stigende aktivitet eller stigende enheds- priser, og hvordan disse fordeler sig på foranstaltningstyper.

Budgetanalysens appendiks indeholder en samlet tabel over udviklin- gen i aktivitet, enhedspriser og forbrug på foranstaltningsniveau. Ta- bellen herunder viser en opsummering på funktionsniveau med enkel- te udvalgte foranstaltningstyper.

Tabel 3. Aktivitet, priser og forbrug i regnskaberne 2006-2007 på funktionsniveau med udvalgte foranstaltningstyper

1.000 kr., 2007-pl	Forbrugsændring 2006-07		Aktivitets- ændring 2006-07		Prisændring 2006-07	
	1.000 Kr.	Pct.	Pct.	Pct.	Pct.	
Socialpædagogiske fripladser	-3.033	-33%	-24%	-11%		
I alt funktion 5. 25.10	-3.033	-33%	-24%	-11%		
Familiepleje	542	0%	-2%	3%		
Kost- og efterskole	3.647	26%	2%	24%		
Socialpædagogiske opholdssteder	31.627	44%	23%	17%		
...						
I alt funktion 5.28.20, ekskl. refusions- indtægter og andet	39.454	14%	4%	10%		
Konsulent bistand	6.593	9%	16%	-6%		
Hjemmehos'er	7.104	48%	38%	7%		
Familiebehandling	3.973	29%	35%	-4%		
Økonomisk støtte	-579	-3%	23%	-21%		
...						
I alt funktion 5.28.21, ekskl. refusions- indtægter og andet	22.267	11%	19%	-6%		
Akutpladser	2.480	9%	13%	-3%		
...						
I alt funktion 5.28.23, ekskl. refusions- indtægter og andet, korrigeret for ændret finansieringsmodel	-25.641	-9%	-7%	-2%		
I alt alle funktioner	33.046	4,3%	10%	2%		

Note: Ekskl. refusionsindtægter og kategorien andet.

Der er sket en samlet forbrugsstigning på 33,0 mill. kr. på de viste ydelser, hvilket primært skyldes aktivitetsstigninger. Aktivitetsstigninger forklarer således 24,6 mill. kr., mens der er sket stigninger i priserne svarende til 8,4 mill. kr.

Socialforvaltningen har analyseret udviklingen i aktivitet og priser på de enkelte anbringelsesformer. Forvaltningen vil på den baggrund arbejde på at erstatte nogle af de dyre anbringelser med billigere anbringelsesformer, jf. kapitel 7.

På forebyggelsesområdet er forbruget samlet set steget med 22,3 mill. kr. svarende til 11 pct. fra 2006 til 2007. Forbrugsstigningen skyldes, at aktiviteten er vokset med 19 pct. svarende til 36,3 mill. kr., mens priserne er faldet.

4.3. Forskelle i serviceniveau mellem bydele

Det er Socialforvaltningens mål, at budgettet skal fordeles mellem bydelene, så det er muligt at opretholde et ensartet serviceniveau i hele kommunen. Samtidig skal socialcentre selv tilrettelægge indsatsen i den enkelte bydel, så indsatsen socialfagligt tilpasses de lokale udfordringer bedst muligt. Et ensartet serviceniveau indebærer således ikke,

at socialcentrene nødvendigvis skal agere helt ensartet. Centralforvaltningen blander sig således ikke i, hvordan det enkelte socialcenter udmønter den tildelte budgetramme, så længe det sker inden for rammen af lovgivningen og de overordnede politiske målsætninger.

Målet er at fordele budgettet mellem bydele, så fordelingen afspejler forskellige sociale udfordringer i bydelene, da befolkningssammensætningen varierer meget mellem bydelene.

I øjeblikket er budgetfordelingen baseret på en regressionsanalyse af en række risikofaktorer i bydelenes befolkningsgrundlag udarbejdet af forvaltningen. Budgetfordelingsmodellen tager først og fremmest udgangspunkt i antallet af børn og unge mellem 0-17 år i bydelene, men herudover korrigeres der efter en formel for sociale forskelle målt ud fra 1) andel indvandrere med ikke-vestlig baggrund, 2) andel førtidspensionister og 3) andel boliger under 50 kvadratmeter, hvori der bor børn.

Det er imidlertid relevant at analysere, om fordelingen mellem bydelene modsvarer behovene, eftersom socialcentrenes merforbrug varierer meget mellem bydelene. Dette er metodisk vanskeligt og afventer en større statistisk analyse, som Socialforvaltningen har iværksat. Analysen udarbejdes af forskningsinstituttet AKF og forventes færdig senere i 2008.

I denne budgetanalyse har Socialforvaltningen gennemført foreløbige analyser af problemstillingen ud fra følgende metoder:

1. Sammenligne budgetfordelingsmodellens resultater med en model udviklet i Økonomiforvaltningen for identifikation af særlige risikogrupper.
2. Sammenligne budgetfordelingsmodellens resultater med merforbruget fordelt på bydele.
3. Sammenligne forskelle i sagsbehandlingspraksis mellem bydele baseret på en vignette-metode.

De tre analyser gennemgås i de følgende afsnit.

4.3.1. Sammenligning med Økonomiforvaltningens model

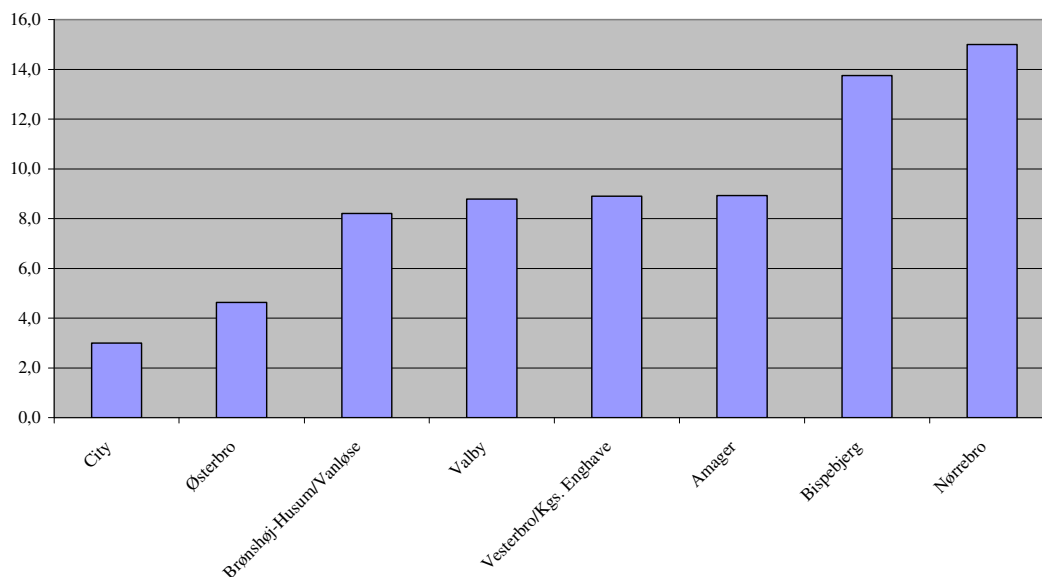
I forbindelse med projekt ”Hver barn sin chance” har Økonomiforvaltningen analyseret fordelingen af særligt udsatte børn og unge mellem bydelene. Et barn kategoriseres her som særligt udsat, hvis dets forældre opfylder begge nedenstående kriterier:

- Ingen af forældrene er i beskæftigelse eller uddannelse.
- Ingen af forældrene har afsluttet en uddannelse udover grundskolen.

Det er interessant at sammenligne Socialforvaltningens budgetfordelingsmodel med Økonomiforvaltningens definition, fordi de to modeller på den ene side inddrager forskellige parametre, og på den anden side begge inddrager relevante forhold med henblik på at forklare sociale forskelle. Det kan dog ikke på nuværende tidspunkt generelt sluttes, at den ene model er bedre og mere retvisende end den anden. Et mere kvalificeret bud herpå afventer AKF's analyser.

Resultatet af Økonomiforvaltningens opgørelse fremgår af figuren herunder. Figuren viser andelen af børn og unge i bydelen, som ifølge analysen er særligt udsatte.

Figur 2. Andel særligt udsatte børn og unge mellem 0-15 år. Procent af børn og unge i bydelen.



Anm. Analysen er baseret på børn og unge mellem 0-15 år, der kategoriseres som særligt udsatte, hvis følgende kriterier er opfyldt. 1) Ingen af forældrene er i beskæftigelse eller uddannelse. 2) Ingen af forældrene har afsluttet en uddannelse udover grundskolen.

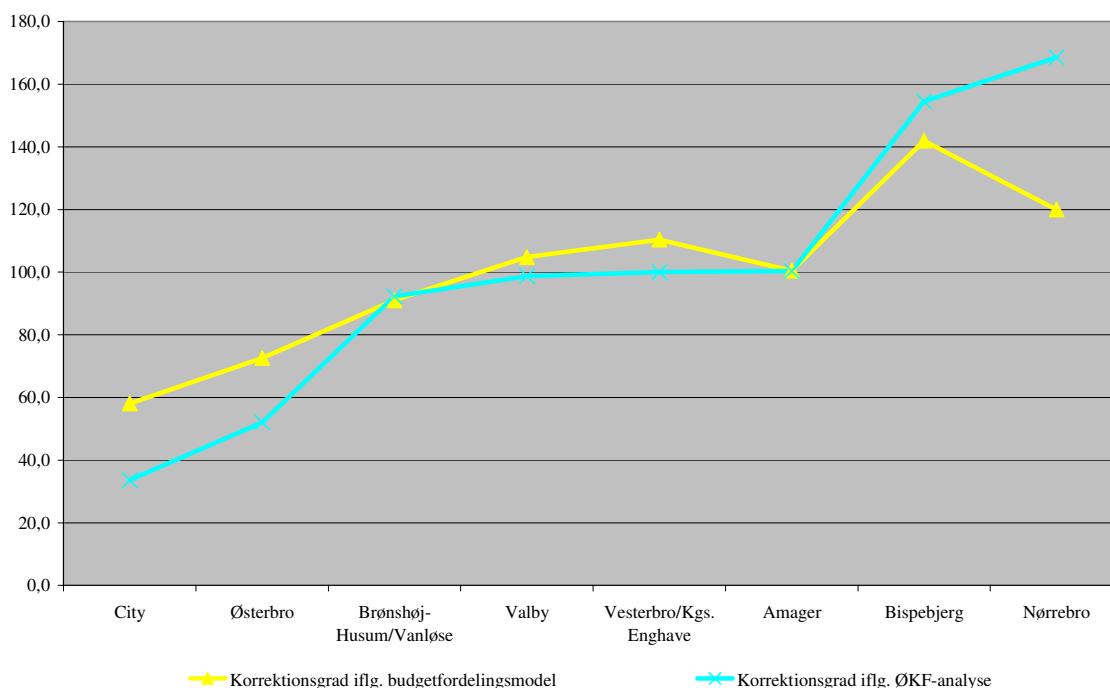
Kilde: Data fra Økonomiforvaltningen, "Hver barn sin chance".

Figuren viser, at andelen af særligt udsatte børn og unge varierer mellem bydele fra 3 pct. i city til 15 pct. på Nørrebro. Variationen er dog kun interessant i denne sammenhæng, når den sammenlignes med Socialforvaltningens eksisterende budgetfordelingsmodel, hvilket er gjort i figuren herunder.

Figuren sammenligner de to modeller. For at kunne sammenligne modellerne er deres korrektionsgrader i forhold til en gennemsnitlig bydel indekseret. Hvis man som Amager har indeks 100 betyder det, at bydelen tildeles et budget pr. barn/ung, der svarer til det gennemsnitlige budget pr. barn/ung i hele kommunen. Derimod indebærer Bispe-

bjergs indeks 140, at de får et budget, der er 40 pct. højere pr. barn/ung i bydelen end i kommunen som gennemsnit.

Figur 3. Sammenligning af korrektionsgrader i eksisterende budgetfordelingsmodel med Økonomiforvaltningens opgørelse over særlige risikobørn. Opdelt på bydele.



Kilde: Data fra Økonomiforvaltningen kombineret med Socialforvaltningens budgetfordelingsmodel.

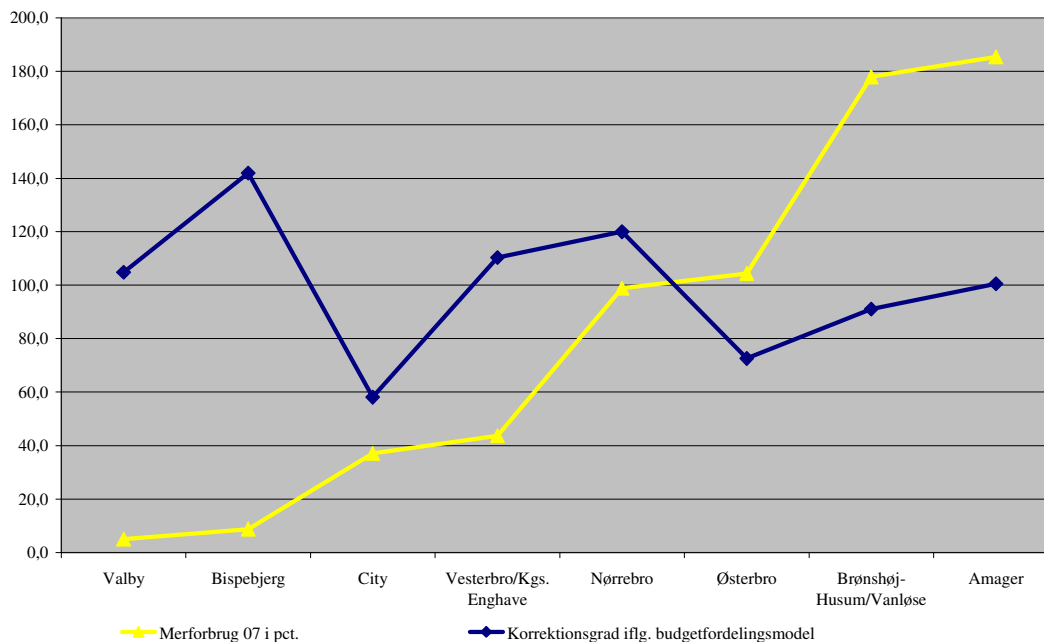
Figuren viser, at der er stærke paralleller mellem de to modeller. De er således enige i rangeringen af de fleste bydele i forhold til deres belastningsgrad. Der er dog en tendens til, at Økonomiforvaltningens model ville indebære en større forskel mellem bydelene. De mest belastede bydele – Bispebjerg og specielt Nørrebro – ville således få et større budget med Økonomiforvaltningens model, mens de mindst belastede – City og Østerbro – ville få et mindre budget.

Socialforvaltningen vil derfor analysere nærmere, om den eksisterende budgetfordelingsmodel korrigerer tilstrækkeligt for forskellene i bydelenes befolkningssammensætninger. Endvidere vil det indgå i analysen, i hvilket omfang forekomsten af kriminalitet påvirker udgiftsbehovet i en bydel. Kriminalitet indgår således hverken i den nuværende budgetfordelingsmodel eller i Økonomiforvaltningens beregninger.

4.3.2. Sammenligning med fordeling af merforbrug mellem bydele

De varierende merforbrug kan imidlertid ikke alene forklares ud fra bydelenes sociale belastningsgrader. Det ses af figuren herunder:

Figur 4. Sammenhæng mellem socialcentrenes merforbrug i 2007 og korrektionsgrader i budgetfordelingsmodellen.



Figuren viser, at der langt fra er en entydig sammenhæng mellem merforbrug og social belastningsgrad. Bispebjerg er således eksempel på en bydel med en høj belastningsgrad og et forholdsvist lille merforbrug, mens Østerbro har et forholdsvist højt merforbrug på trods af en belastningsgrad under gennemsnittet.

4.3.3. Sammenligning af socialcentrenes sagsbehandlingspraksis

Som led i budgetanalysen har Socialforvaltningen fået gennemført en analyse af kommunens serviceniveau på området for udsatte børn og unge. Analysen sammenligner serviceniveauerne internt i kommunen mellem de 10 børnefamilieteam.

Samlet set er det Rambøll Managements vurdering, at de forhold som diskuteres i forbindelse med visitationen af de enkelte vignetter afspejler en relativ ensartet måde at vurdere risikofaktorer og problemer over for ressourcer og valgmuligheder.

Benchmarking af serviceniveauer: Undersøgelsens metode

Rambøll Management sammenligner børnefamilieteamenes visitation med udgangspunkt i 8 vignetter, som alle teams er blevet bedt om at visitere. Vignetterne er baseret på egentlige sager. Disse er anonymiseret, delvist forkortet for at mindske arbejdsbyrden for medarbejderne i besvarelsen, og analyse- og konklusionsafsnit er taget ud. Analysen undersøger, om der internt i Københavns Kommune er va-

riation i den måde, som børnefamilieteamene visiterer sager på.

For at sammenligne serviceniveauerne er det beregnet, hvad de valgte foranstaltninger vil koste. Prisen er her baseret på de enhedspriser, som Københavns Kommune opererer med.

Svarene fra sagsbehandlerne i Københavns Kommune er opsummeret i nedenstående tabel opgjort på bydele.

Tablet 4: Udgifterne pr måned i kroner for teamenes for hver vignette samt antal vignetter for hvert team i dyreste og billigste kvarter.

Udgifter pr. måned i kr. Gruppeafgørelser	Vignette 1 Ahmed med voldelig far og manglende skolegang	Vignette 2 Matilde med ung mor med mulige alkoholproblemer	Vignette 3 Halla ikke ønsket hos mor og med mistanke om føtalt alkoholsyndrom	Vignette 4 Johan med mor med psykiatrisk historie og alkoholproblemer	Vignette 5 Jimmi smidt ud af mor og måske ude i hashmisbrug	Vignette 6 Kasper med manglende skolegang	Vignette 7 Sabine med bulimi udskrives fra hospitalet	Vignette 8 Susanne fylder snart 18 år og bor på døgninstitution	I alt
Spaniensgade	8.200	5.200	40.000	10.000	0	0	12.800	0	76.200
Valby	2.000	2.044	23.849	16.000	3.200	2.400	40.000	15.000	104.493
Brønshøj	19.200	6.400	23.849	16.000	0	8.000	40.000	15.000	128.449
Bispebjerg	0	0	23.849	70.000	0	15.600	60.000	8.000	177.449
Nørrebro	0	9.600	23.849	70.000	0	8.000	60.000	8.000	179.449
Østerbro	10.000	8.000	8.500	70.000	9.100	15.000	60.000	15.000	195.600
City	0	1.800	20.442	32.000	60.000	15.000	40.000	27.800	197.042
Remisevej	0	8.250	60.000	60.000	8.600	8.000	40.000	15.000	199.850
Vanløse	17.400	31.200	23.849	0	60.000	0	40.000	60.000	232.449
Vesterbro	0	0	20.442	70.000	50.000	8.000	40.000	60.000	248.442
Minimum	0	0	8.500	0	0	0	12.800	0	76.200
Maksimum	19.200	31.200	60.000	70.000	60.000	15.600	60.000	60.000	248.442
Gennemsnit	5.660	7.249	26.863	41.400	19.090	8.000	43.280	22.380	173.942

Tabellen viser, at der er stor forskel i visitationerne mellem kommunens socialcentre. De beregnede udgifter til de foranstaltninger, som børnefamilieteamene har valgt i vignetterne, varierer betydeligt. Den samlede pris pr. måned for de otte vignetter svinger således fra omkring 76.000 kr. pr. måned til omkring 248.000 kr. pr. måned for alle otte sager. Forskellen mellem det dyreste og billigste børnefamilieteam er 172.000 kr. Forskellen mellem den næst-dyreste og næst-billigste børnefamilieteam er ca. 128.000 kr.

Socialforvaltningen har desuden herefter beregnet de udgiftsmæssige konsekvenser ved forskellige scenarier. Beregningerne tager udgangspunkt i, at de otte vignetter er nogenlunde repræsentative for kommunens sager, og at undersøgelsen giver et realistisk billede af sagsbehandling i forskellige socialcentre. Begge forudsætninger kan diskuteres, da der kun er tale om otte sager, og da afgørelserne i nogen grad

hviler på et kunstigt grundlag, hvor sagsbehandlerne kun har behandlet sagerne ud fra beskrivelser og ikke har kunnet møde børnene.

Scenarierne fremgår af tabellen herunder.

Tabel 5. Konsekvensberegninger af vignette-analyse.

Scenarier	Konsekvensberegning i forhold til budget 2008
Scenario 1: Alle socialcentre overtager samme serviceniveau som billigste socialcenter	(359.833)
Scenario 2: Alle socialcentre overtager samme serviceniveau som 1. kvartil	(56.990)
Scenario 3: Socialcentre med udgifter over gennemsnittet nedjusterer til gennemsnit	(57.326)

Beregningerne viser, at der med scenario 2 eller 3 kunne spares omkring 57 mill. kr. Socialforvaltningen finder beregningerne interessante, men tager også forbehold for, at metoden ikke kan stå alene i at vurdere serviceniveauet i et socialcenter. Socialforvaltningen vil anvende undersøgelsen til at sætte fokus på sagsbehandlingen og som grundlag for videre refleksion og udvikling.

4.3.4. Konklusion

Analysen af budgetfordelingen mellem socialcentre viser, at det både er relevant at reducere serviceniveauer og overveje fordelingen i budgetter for at sikre fremtidig budgetoverholdelse og et ensartet serviceniveau mellem bydelene.

De nødvendige reduktioner i serviceniveauet er allerede igangsat med den økonomiske genopretningsplan for at overholde budgettet i 2008.

Socialforvaltningen har bestilt en nærmere statistisk analyse af bydelenes udgiftsbehov hos AKF. Hvis den igangsatte analyse bekræfter behovet for at justere fordelingen af budgetterne mellem bydelene i Københavns Kommune, forventer Socialforvaltningen, at dette kan ske med virkning fra budget 2009.

5. Forventet udgiftsudvikling de næste år

Kapitlet viser overordnet følgende:

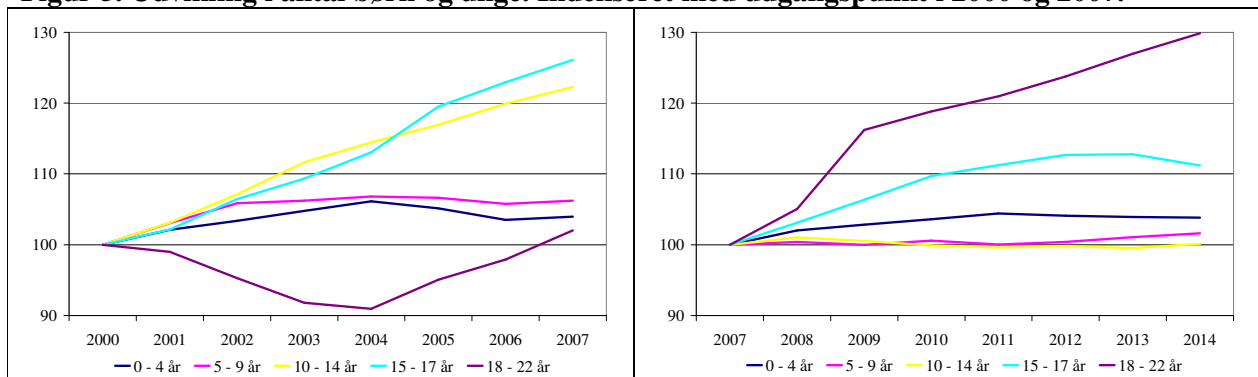
- Københavns Kommune oplever et stigende antal børn og unge i disse år. Fra 2000 til 2007 er det især antallet af 10-17-årige, der er tiltaget, mens det de kommende år især er de 15-22-årige, der forventes flere af. I 2010 forventes 10 pct. flere 15-17-årige og 19 pct. flere 18-22-årige end i 2007.
- De dyreste årgange er de 13-18-årige. 10 pct. af disse modtog således foranstaltninger i 2007, mens det blandt de øvrige årgange kun er 3 pct. i gennemsnit.
- Det øger udgiftspresset på børneområdet, at det især er de dyreste årgange, der vokser.
- Hvis udgiftsniveauet pr. barn vedtaget med budget 2008 skal holdes, kræver det tilførsler på 18,0 mill. kr. i 2009, 14,0 mill. kr. i 2010, 10,0 mill. kr. i 2011 og 5,0 mill. kr. i 2012.
- Hvis udgiftsniveauet pr. barn skal være på niveau med forbruget i 2007, kræver det 61,0 mill. kr. i 2008 og 17,7 mill. kr. i 2009.

5.1. *Den demografiske udvikling og korrektionsmetode*

Antallet af 0-22-årige i Københavns Kommune har i en årrække været stigende, og ifølge befolkningsprognosen fra april 2007 forventes denne stigende tendens at fortsætte frem til omkring 2016. De største relative stigninger siden 2000 og frem til i dag er sket inden for aldersgrupperne 10-17 år.

Ifølge befolkningsprognosen vil antallet af 0-14-årige være forholdsvis konstant i de kommende fem år, mens der fortsat forventes store stigninger i antallet af 15-17-årige og 18-22-årige. I 2010 forventes der således at være 10 pct. flere 15-17-årige og 19 pct. flere 18-22-årige end i 2007.

Figur 5. Udvikling i antal børn og unge. Indekseret med udgangspunkt i 2000 og 2007.



Socialforvaltningen har beregnet de økonomiske konsekvenser af den forventede demografiske udvikling givet en uændret foranstaltningspraksis. Analysen tager højde for, at aldersgrupperne udvikler sig forskelligt, og at der er stor forskel på de foranstaltninger, som de forskellige aldersgrupper i praksis modtager. Beregningsmetoden er mere nuanceret end tidligere anvendte metoder, fordi det faktiske forbrug nu kan henføres til forskellige aldersgrupper og dermed kan fremskrives mere præcist, og fordi der nu er taget hensyn til, at der på nogle områder er stordriftsfordele forbundet med at hjælpe yderligere børn. Med andre ord er de beregnede budgetbehov i denne analyse baseret på marginalpriser for yderligere børn.

5.1.1. Sammenhæng mellem udgifter og aldersgrupper

Udgangspunktet for beregningen har været en opgørelse i 2007 af antal brugere og gennemsnitlig udgift pr. bruger opgjort pr. årgang. Resultaterne af denne opgørelse fremgår af tabellen herunder.

Tablet 6. Brugere, gennemsnitlige udgifter og dækningsgrader opdelt efter aldersgrupper.

<i>Aldersgrupper</i>	<i>Antal unikke børn</i>	<i>Gennemsnitlig udgift pr. unik barn</i>	<i>Samlet udgift</i>	<i>Antal børn/unge i kommunen</i>	<i>Dækningsgrad</i>
0 - 4 år	560	106.589	59,7	31.543	1,8%
5 - 9 år	1.156	94.756	109,5	23.334	5,0%
10 - 14 år	1.587	162.030	257,1	20.539	7,7%
15 - 17 år	1.223	192.394	235,3	10.943	11,2%
18 - 22 år	651	125.038	81,4	33.881	1,9%
Total	5.177	143.532	743,1	120.240	4,3%

Note: Det samlede forbrug i 2007 på bevillingsområdet var 1.118.646,6 tkr.

Opgørelsen viser de faktiske udgifter fordelt på børn og unge på forskellige årgange i 2007. Alle udgifter og børn er medtaget, hvor der er registreret udgifter i KØR til cpr-henførbare foranstaltninger. Opgørelsesmetoden er valgt for at få den bedst mulige datakvalitet.

De gennemsnitlige årlige udgifter pr. barn i tabellen er dog mindre end de reelle omkostninger til et gennemsnitligt helårsbarn. Dels er udgifter, der ikke er cpr-henførbare udeladt som fx anonyme tilbud, sagsbehandlingsomkostninger, basisbevillinger og administration. Dels inkluderer gennemsnitsberegningerne også de børn, der kun har modtaget foranstaltninger i kort tid i 2007, fx hvis foranstaltningen er påbegyndt i slutningen af 2007 eller afsluttet i begyndelsen af 2007.

Nogle konteringer er udeladt fra ovenstående opgørelse. Det vedrører konteringer på cpr-numre på personer over 22 år, samt personer, der samlet er noteret for en negativ udgift i 2007.

Tabellen viser, at der er store forskelle mellem de gennemsnitlige udgifter til forskellige aldersgrupper. Den dyreste aldersgruppe er de 13-18-årige – både pga. relativt mange brugere og relativt høje udgifter pr. bruger. 10,1 pct. af de 13-18-årige er brugere af områdets ydelser, mens det i gennemsnit kun gør sig gældende for 3,0 pct. blandt de øvrige årgange.

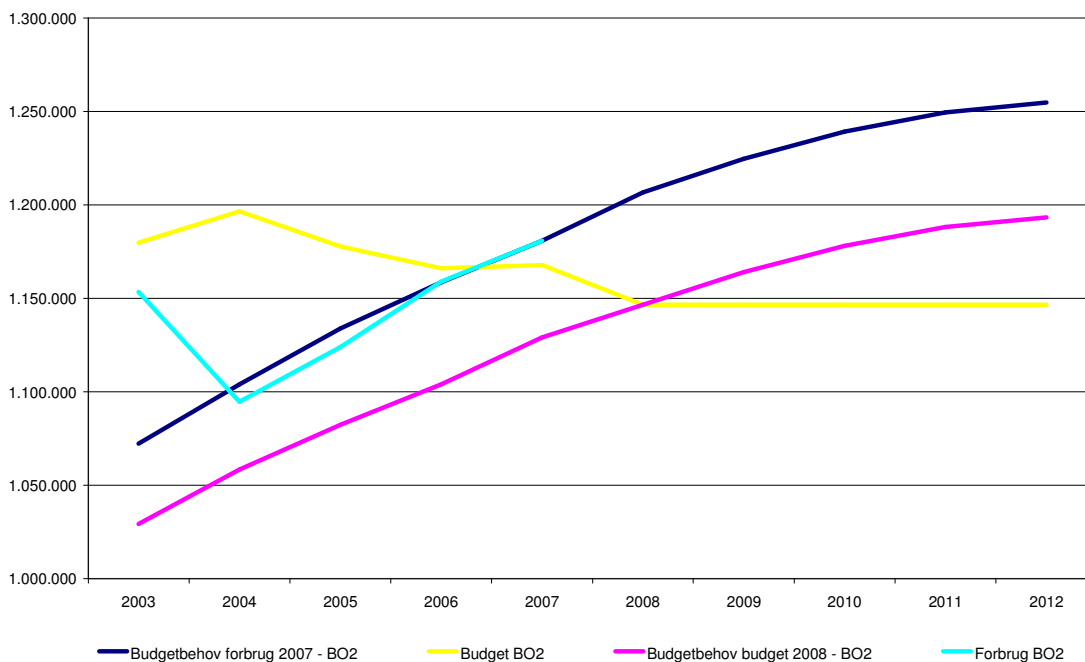
En nærmere analyse af de enkelte aldersgrupper viser, at der er stor forskel på udgifterne til de enkelte børn. 61 pct. af børnene fik i 2007 foranstaltninger, der var forbundet med omkostninger mellem 0 og 99.000 kr. For alle aldersgrupperne er det således flertallet af børn, der får forholdsvis billige foranstaltninger. Det er udtryk for, at der er langt flere børn, der modtager forebyggende foranstaltninger, end der er anbragte børn. De 61 pct. af børnene modtager ydelser svarende til 9 pct. af de samlede udgifter.

Der er omvendt 630 børn, der modtog foranstaltninger til mere end 400.000 kr. i 2007. Disse 12 pct. af børnene tegnede sig samlet for 52 pct. af områdets udgifter.

5.2. Beregning af fremtidigt budgetbehov

Figuren herunder viser budgetbehovet fremskrevet efter befolkningsudviklingen og sammenlignet med budgettet, hvis dette ikke fremskrives fra 2008. Budgettet er både fremskrevet på niveauet fra forbruget i 2007 og fra budget 2008.

Figur 6. Budgetbehov som følge af demografisk udvikling.



Det fremgår af beregningerne, at der vil være behov for at øge budgetterne, hvis udgiftsniveauet pr. barn skal fastholdes. Det fremtidige budgetbehov fremgår af tabellen herunder:

Tabel 7. Budgetbehov for at videreføre udgiftsniveauet pr. barn fra 2007 (realiseret) og 2008 (budget).

PL-2008. Mill. kr.	Budgetbehov fra 07 til 08	Budgetbehov fra 08 til 09	Budgetbehov fra 09 til 10	Budgetbehov fra 10 til 11	Budgetbehov fra 11 til 12
Udgiftsniveau pr. barn 2007(realiseret)	61,0	18,7	15,0	10,8	5,5
Udgiftsniveau pr. barn 2008 (budget)	-	18,0	14,5	10,4	5,3

Budgetbehovet udtrykker øget budget i forhold til året før. Tallene i tabellen medtager også de udgifter til administration, der følger af flere brugere. Tallene er udspecificeret i budgetanalysens appendiks til kapitel 5.

Tabellen viser, at det ville kræve en budgettilførsel på 61,0 mill. kr. i 2008 at videreføre det realiserede udgiftsniveau pr. barn fra 2007. I budget 2009 og budget 2010 vil dette kræve yderligere tilførsel af henholdsvis 18,7 mill. kr. og 15,0 mill. kr. varigt pr. år.

Det vil kræve budgettilførsler på 18,0 mill. kr. i 2009 og 14,5 mill. kr. i 2010 at videreføre udgiftsniveauet pr. barn i budget 2008.

6. Sammenligning af udgiftsniveauet med andre storbyer i Danmark

Kapitlet viser overordnet følgende:

- 6-bynøgletallene indikerer, at Københavns Kommune bruger godt 6.000 kr. pr. 0-22-årig indbygger på anbringelser, hvilket er 23 pct. mere end gennemsnittet af de andre byer. København bruger knap 3.000 kr. pr. 0-22-årig indbygger på forebyggelse, hvilket er 32 pct. mere end de andre byer. København bruger 15 pct. mere på anbringelser og 25 pct. mere på forebyggelse, når det forsøges at korrigere tallene for kommunernes sociale forskelle ud fra en estimeret model, der kun inddrager enkelte sociale parametre.
- 6-bynøgletallene viser byernes faktiske budgetter og forbrug, men nøgletallene er upræcise, fordi de ikke adskiller anbringelser af socialt udsatte børn og unge fra anbringelser af handicappede, ligesom tallene skal bearbejdes for at forsøge at tage højde for byernes sociale udfordringer. 6-bynøgletallene forudsætter desuden, at byerne konterer ens.
- Forsøges 6-by-nøgletallene korrigeret for forskelle i befolkningssammensætning er Randers Kommune kun 3 pct. billigere end Københavns Kommune, mens Århus Kommune er 14 pct. billigere.
- Nye nøgletal fra Århus og Randers Kommune indeholder alene udgifter til kommunernes socialt udsatte børn og altså ikke de handicappede. Tallene viser, at Randers Kommune har 8 pct. højere udgifter end Københavns Kommune, mens Århus Kommune har 14 pct. lavere udgifter end Københavns Kommune, når man korrigerer for byernes sociale sammensætning.
- 6-byernes visitation i otte ens sager indikerer, at København visiterer til relativt færre og billigere ydelser end de andre 6-byer, og derfor bruger 26 pct. mindre på et konkret udsat barn end gennemsnittet af de andre byer. Den næstbilligste kommune, Esbjerg, ville bruge 7 pct. flere ressourcer på tilsvarende sager, mens den dyreste kommune, Aalborg, ville bruge 55 pct. flere ressourcer på tilsvarende sager. Vignettetmetoden er baseret på en stikprøve med simuleret visitation af et mindre antal sager og viser derfor ikke nødvendigvis det faktiske udgiftsniveau. Metoden tager til gengæld udgangspunkt i identiske sager, hvorved der tages højde for forskelle i byernes sociale udfordringer.

6.1. Sammenligning på baggrund af 6-by nøgletal

Den hidtil anvendte metode har været at sammenligne tal for aktivitet- og forbrugstal på tværs af 6-by-samarbejdet.

Tallenes styrke er, at de er baseret på umiddelbare sammenligninger af faktiske budgettal. Samlet set er sammenligningerne dog problematiske, 1) da tallene ikke skelner mellem anbringelser på baggrund af handicap og sociale årsager, 2) da tallene ikke er korrigeret for, at der er store forskelle på de sociale problemer i kommunerne og 3) da kommuner ofte i praksis har forskellige konteringspraksisser.

Tallene fremgår af tabellen herunder:

Tablet 8. Sammenligning af 6-byernes udgifter til familieforanstaltninger mv. Budget 2007.

		Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	København
Samlet	Samlet udgift pr. 0-22 årig	6.478	6.487	6.822	6.637	7.052	8.990
	Indeks (Kbh. = 100)	72,1	72,2	75,9	73,8	78,4	100,0
Forebyggelse	Samlet udgift pr. 0-22 årig	2.028	1.538	2.205	1.944	2.005	2.856
	Pct af 0-22 årige	3,7%	-	8,8%	5,9%	8,3%	4,2%
	Enhedspris	54.322	-	24.945	32.706	24.109	68.668
Anbragte børn	Samlet udgift pr. 0-22 årig	4.450	4.949	4.617	4.693	5.047	6.134
	Pct af 0-22 årige	0,8%	1,3%	1,1%	1,5%	1,7%	1,3%
	Enhedspris	531.341	388.621	438.664	307.719	292.023	456.786

Tabellen viser, at de øvrige kommuner har 22 – 28 pct. lavere udgifter på området end Københavns Kommune, der har de højeste udgifter til både forebyggelse og anbringelser.

For at gøre sammenligningerne mere valide har Socialforvaltningen forsøgt at korrigere tallene for forskelle i befolkningssammensætning med udgangspunkt i den budgetfordelingsmodel, der anvendes internt mellem socialcentre i Københavns Kommune. Budgetfordelingsmodellen inddrager andel indvandrere med ikke-vestlig baggrund, andel førtidspensionister og andel boliger under 50 kvadratmeter, hvori der bor børn. Modellen er udviklet til at fordele budget mellem bydelene i Københavns Kommune, og Socialforvaltningen har igangsat en mere avanceret analyse af behovet for at korrigere for forskelle i befolk-

ningssammensætning, fordi den nuværende model ikke er tilstrækkelig præcis.

Tabellen nedenfor viser ud fra denne model byernes forskellige sociale belastningsgrader¹.

Tabel 9. Belastningsgrad iflg. budgetfordelingsmodel sammenholdt med Københavns Kommune

Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	København
83,9	101,9	77,9	97,1	100,5	100

Tabellen herunder viser 6-byernes aktivitet og udgifter på området, når tallene korrigeres for byernes forskellige udgiftsbehov på området.

Tabel 10. Sammenligning af 6-byernes udgifter til familieforanstaltninger mv. Korrigeret for forskelle i befolkningssammensætning. Budget 2007.

		Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	København
Samlet	Samlet udgift pr. 0-22 årig	7.721	6.366	8.757	6.835	7.017	8.990
	Indeks (Kbh. = 100)	85,9	70,8	97,4	76,0	78,1	100,0
Forebyggelse	Samlet udgift pr. 0-22 årig	2.417	1.509	2.831	2.002	1.995	2.856
	Pct af 0-22 årige	4,4%	-	11,3%	6,1%	8,3%	4,2%
	Enhedspris	54.322	-	24.945	32.706	24.109	68.668
Anbragte børn	Samlet udgift pr. 0-22 årig	5.304	4.857	5.927	4.833	5.022	6.134
	Pct af 0-22 årige	1,0%	1,2%	1,4%	1,6%	1,7%	1,3%
	Enhedspris	531.341	388.621	438.664	307.719	292.023	456.786

Tabellen viser, at Københavns Kommune fortsat er den dyreste kommune på området samlet set. Forskellene til nogle byer er dog reduceret, så Københavns Kommune nu stort set ligger på niveau med Aalborg Kommune og er 14 pct. dyrere end Århus Kommune. Kommuner som Odense, Esbjerg og Randers er dog stadig 22 – 29 pct. billigere end Københavns Kommune.

6.2. Sammenligning med Århus og Randers på baggrund af nye data

Som beskrevet har de traditionelle 6-by-nøgletal blandt andet den svaghed, at der ikke skelnes mellem, om anbringelser sker på baggrund af handicap eller sociale årsager. Socialforvaltningen har derfor

¹ Modellen er baseret på en statistisk analyse af udgiftsbehovene på området internt i Københavns Kommune og er den bedst tilgængelige metode, som Socialforvaltningen og Økonomiforvaltningen pt. har kendskab til. Socialforvaltningen vurderer, at modellen i praksis undervurderer forskellene i udgiftsbehov, og derfor har Socialforvaltningen sat et analysearbejde i gang med at udarbejde en bedre model.

forsøgt at få tal, som kun vedrører anbringelser på baggrund af sociale problemer. Desværre havde kun Århus og Randers Kommune mulighed for at svare.

Disse tal er også blevet korrigeret for forskelle i befolkningssammensætning mellem byerne ud fra samme model som afsnittet ovenfor. Med denne korrektion ser tallene ud som i tabellen herunder.

Tabel 11. Sammenligning af 6-byernes udgifter til familieforsørgelse mv. i 2007. Korrigeret for forskelle i befolkningssammensætning.

		Århus	Randers	København
Samlet	Samlet udgift pr. 0-22 årig	6.230	7.741	7.200
	Indeks (Kbh. = 100)	86,5	107,5	100,0
Forebyggelse	Samlet udgift pr. 0-22 årig	2.716	1.386	2.288
	Pct af 0-22 årige	-	-	-
	Enhedspris	-	-	-
Anbragte børn	Samlet udgift pr. 0-22 årig	3.514	6.355	4.912
	Pct af 0-22 årige	0,94%	1,28%	1,38%
	Enhedspris	373.212	495.149	355.927

Kilde: Som ovenfor.

Tabellen viser, at Randers Kommune har de højeste udgifter på området – 7,5 pct. højere udgifter end Københavns Kommune i 2007. Det er specielt på grund af høje udgifter til anbringelser, at Randers Kommune har højere udgifter end Københavns Kommune.

København bruger til gengæld 13,5 pct. mere pr. barn end Århus Kommune. På forebyggelsesområdet har Århus Kommune dog de højeste udgifter pr. borger i aldersgruppen af de tre kommuner.

6.3. Sammenligning på baggrund af vignetteanalyser

I dette afsnit ses på de væsentligste konklusioner baseret på vignetteanalysen på tværs af Esbjerg, Randers, Århus og Ålborg kommuner. Vignette-metoden er beskrevet i afsnit 4.3, hvor samme undersøgelse

blev anvendt til at analysere forskelle i socialcentrenes visitationspraksisser.

Analysen viser, at Københavns Kommune samlet set har et lavere serviceniveau i de otte vignetter end de øvrige kommuner. Dette skyldes primært, at flere medarbejdere i København vælger ikke at foranstalte i flere af sagerne, mens dette meget sjældent er tilfældet i de andre kommuner.

Samlet set er gennemsnitsudgiften for de foranstaltninger, som medarbejderne i Københavns Kommune har peget på individuelt, omkring 192.000 kr. pr. måned for de otte vignetter i alt, mens det tilsvarende gennemsnit for de øvrige kommuner er 232.000 kr. Forskellen mellem den beregnede gennemsnitspris for foranstaltningerne i København og den kommune, som har den højeste beregnede gennemsnitsudgift (Aalborg) er næsten 105.000 kr.

Tabel 12: Udgifterne pr måned i kroner for de individuelle afgørelser på landsplan for hver vignette.

Udgifter pr. måned i kr.	Vignet 1 Ahmed med voldelig far og manglende skolegang	Vignet 2 Matilde med ung mor med mulige alkoholproblemer	Vignet 3 Halla ikke ønsket hos mor og med mistanke om føtalt alkoholsyndrom	Vignet 4 Johan med mor med psykiatrisk historie og alkoholproblemer	Vignet 5 Jimmi smidt ud af mor og måske ude i hashmisbrug	Vignet 6 Kasper med manglende skolegang	Vignet 7 Sabine med bulimi udskrives fra hospitalet	Vignet 8 Susanne fylder snart 18 år og bor på døgninstitution	I alt	Indeks
KK individuelt	11.127	8.320	32.760	43.540	16.117	13.193	38.373	28.416	191.846	100,0
Esbjerg	6.394	10.075	38.954	27.118	29.717	8.343	36.235	49.015	205.851	107,3
Århus	10.979	11.383	30.283	40.453	23.214	15.000	60.000	36.529	227.841	118,8
Randers	10.559	14.460	33.400	48.655	35.228	17.151	36.350	44.136	239.939	125,1
Ålborg	28.633	18.429	32.133	57.571	43.686	21.750	51.257	43.000	296.459	154,5
Minimum	6.394	8.320	30.283	27.118	16.117	8.343	36.235	28.416	191.846	100,0
Maksimum	28.633	18.429	38.954	57.571	43.686	21.750	60.000	49.015	296.459	154,5
Gennemsnit	11.703	11.457	33.221	43.360	25.263	14.504	39.701	37.333	232.387	121,1

Socialforvaltningen har efterfølgende foretaget konsekvensberegninger af 3 forskellige scenarier for forbruget i Københavns Kommune. Konsekvensberegningerne bygger på en forudsætning om, at de 8 vignetter samlet set er nogenlunde repræsentative for socialcentrenes sager på de væsentligste områder. Beregningerne er interessante, men skal tages med et betydeligt gran salt, da metoden ikke er en eksakt måling af kommunernes serviceniveau. Scenarierne 1 og 2 er de mest realistiske.

Tabel 13. Konsekvensberegning af tre scenarier på baggrund af vignetteanalysen i forhold til budget 2008.

Scenarier	Konsekvensberegning
Scenario 1: Københavns Kommune overtager samme serviceniveau som gennemsnit af øvrige 6-byer	189.561
Scenario 2: Københavns Kommune overtager samme serviceniveau som Esbjerg (billigste 6-by uden for Københavns Kommune)	52.387
Scenario 3: Københavns Kommune overtager samme serviceniveau som Ålborg (dyreste 6-by)	391.313

Konsekvensberegningerne viser, at der er en væsentlig ressourcemangel i forhold til at kunne levere samme serviceniveau som de øvrige kommuner i analysen. Det ville således kræve 52,4 mill. kr. yderligere at indføre et serviceniveau i Københavns Kommune svarende til Esbjerg Kommune, der ifølge analysen har det næstlaveste serviceniveau. Hvis Københavns Kommune skulle overtage samme serviceniveau som gennemsnittet af de øvrige 6-byer ville det koste 189,6 mill. kr.

6.4. Tværgående analyse af sammenligninger

Budgetanalysen viser, at det er vanskeligt at sammenligne 6-byernes udgifter til området, da de forskellige metoder giver forskellige resultater.

I tabellerne herunder sammenfattes resultaterne af de forskellige sammenligningsmetoder samt de metodiske styrker og svagheder forbundet med opgørelsesmetoderne.

Tabel 14. Indeks for udgiftsniveauer på baggrund af forskellige målemetoder. (Københavns Kommune = indeks 100)

	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	København
6-by-nøgletal. Udgifter i Budget 2007 pr. 0-22-årig.	72,1	72,2	75,9	73,8	78,4	100,0
6-by-nøgletal. Udgifter i Budget 2007 pr. 0-22-årig. Korrigeret for befolkningssammensætning	85,9	70,8	97,4	76,0	78,1	100,0
Sammenligning med Århus og Randers på baggrund af nye og bedre data. Udgifter i regnskab 2007 pr. 0-22-årig.	72,6	-	-	-	108,1	100,0
Sammenligning med Århus og Randers på baggrund af nye og bedre data. Udgifter i regnskab 2007 pr. 0-22-årig korrigeret for befolkningssammensætning.	86,5	-	-	-	107,5	100,0
Sammenligning ved simulerede sager (Vignette-analyse).	118,8	-	154,5	107,3	125,1	100,0

Tabel 15. Oversigt over metodiske styrker og svagheder ved forskellige sammenligningsmetoder

Metode	Metodiske styrker	Metodiske svagheder
<i>6-by-nøgletal. Budget 2007.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Baseret på faktiske budgettal. 	<ul style="list-style-type: none"> Forskellig konteringspraksis i kommunerne. Medtager også anbringelser på baggrund af handicap. Tager ikke hensyn til sociale forskelle mellem kommunerne.
<i>6-by-nøgletal. Budget 2007. Korrigeret for befolkningssammensætning</i>	<ul style="list-style-type: none"> Baseret på faktiske budgettal. Tager i nogen grad hensyn til sociale forskelle mellem kommunerne. 	<ul style="list-style-type: none"> Forskellig konteringspraksis i kommunerne. Medtager også anbringelser på baggrund af handicap.
<i>Sammenligning med Århus og Randers på baggrund af nye og bedre data</i>	<ul style="list-style-type: none"> Baseret på forbrug i 2007. Renset for anbringelser på baggrund af handicap. 	<ul style="list-style-type: none"> Forskellig konteringspraksis i kommunerne. Tager ikke hensyn til sociale forskelle mellem kommunerne. Kun data fra 3 kommuner.
<i>Sammenligning med Århus og Randers på baggrund af nye og bedre data. Korrigeret.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Baseret på forbrug i 2007. Tager i nogen grad hensyn til sociale forskelle mellem kommunerne. Renset for anbringelser på baggrund af handicap. 	<ul style="list-style-type: none"> Forskellig konteringspraksis i kommunerne. Kun data fra 3 kommuner.
<i>Sammenligning ved simulerede sager (Vignette-analyse)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Forskelle i befolkningssammensætning spiller ingen rolle. Ikke afhængig af forskellig konteringspraksis. 	<ul style="list-style-type: none"> Baseret på simulation. Baseret på stikprøve af sager og sagsbehandlere.

7. Mulige tiltag for at reducere udgifterne

Kapitlet viser overordnet følgende:

- Overholdelse af budget 2008 forudsætter, at socialcentrene samlet reducerer deres udgifter med 78 mill. kr. sammenlignet med de afholdte udgifter i 2007, samtidig med at antallet af børn og unge i Københavns Kommune fortsat stiger.
- Budgetanalysen viser, at det er muligt at reducere forbruget på anbringelsesområdet gennem øget brug af billigere anbringelsesformer. Socialforvaltningen har derfor udarbejdet et forslag til budget 2009 om at investere i tiltag, der understøtter, at sagsbehandlerne oftere kan vælge eksempelvis familiepleje.
- Socialcentrene forventer primært at sænke serviceniveauet på de lettere forebyggelsessager. Det er vanskeligere at reducere servicen på anbringelser og tungere forebyggelsessager,.
- Der har været en stigning i aktiviteten på privat dagbehandling på 23,4 pct. fra 2005 til 2007. Socialcentrene forventer samlet at spare omkring 100 pladser i 2008, hvilket vil bringe aktiviteten tilbage til 2006-niveauet.
- Socialcentrene oplever et betydeligt pres på forebyggelsesområdet i form af flere henvendelser og diskussion i mediernes af, om der gøres nok i relation til bl.a. kriminalitetsforebyggelse. Det kræver derfor særlig styrings- og ledelsesmæssig fokus og opbakning til socialcentrene at kunne reducere aktiviteterne i 2008.
- Der er pt. ikke tilstrækkelig sikker viden om, hvordan man kan forebygge dyre foranstaltninger ved at sætte mere systematisk ind tidligt. Der er derfor ikke grundlag for at øge udgifterne til tidlig indsats med forventning om, at disse midler senere kan tilbageføres til kommunekassen.
- De foreløbige erfaringer med familiebehandlingsprojektet, Familie-Fokus, er at denne form for familiebehandling kan give børn og familier et positivt udbytte, som også kan være økonomisk fordelagtige. Socialforvaltningen vil derfor følge de videre erfaringer med henblik på at vurdere, om de positive resultater er varige, og om de kan udbredes yderligere.

Budgetanalysen har undersøgt mulighederne for at reducere udgifterne på området ved tre forskellige strategier:

1. Mulige servicereduktioner, dvs. færre brugere og/eller mindre hjælp pr. bruger.
2. Øget brug af billigere anbringelsesformer.
3. Øget fokus på tidlig indsats i et investeringsperspektiv – det konkluderes dog, at dette pt. er for risikabelt i et økonomisk perspektiv.

Socialforvaltningen finder, at det ikke er muligt at reducere udgifterne til sagsbehandling. Socialforvaltningen finder omvendt, at der er behov for at styrke sagsbehandlingen af såvel socialfaglige som økonomiske hensyn. Det skal således sikres, at lovgivningens procesregler overholdes, og at de knappe ressourcer fordeles optimalt ud fra et socialfagligt synspunkt. Det kræver undersøgelser og handleplaner af høj kvalitet, ligesom de billigere anbringelsesformer stiller større krav til sagsbehandlerne opfølgning.

Hver af de tre strategier uddybes i de følgende afsnit.

7.1. Mulige servicereduktioner

Det er nødvendigt at reducere udgifterne på området i 2008 i forhold til forbruget i 2007 for at overholde budgettet. Socialforvaltningen har analyseret, om det er muligt at overholde budgettet ved at spare på områder, som ikke umiddelbart får konsekvenser for områdets brugere.

Det betyder blandt andet, at der i en periode generelt udvises tilbageholdenhed i mere langsigtede initiativer som fx kvalitetsudvikling på institutionsområdet. Endvidere er det en del af sparestrategien løbende at omstille i retning af billigere anbringelser. Det reducerer ikke service, fordi de billigere anbringelser socialfagligt skal være lige så gode for barnet som de tidligere anvendte løsninger.

Dette er imidlertid ikke nok til at overholde budgettet, hvorfor Socialforvaltningen er nødt til også at reducere service.

7.1.1. Reduktion af serviceniveau på forebyggelsesområdet

Det er Socialforvaltningens strategi, at servicereduktionen primært vil ske i forhold til forebyggelsesområdet, og her primært blandt de lettere sager. Der sker som udgangspunkt ikke væsentlige servicereduktioner i forhold til anbringelsessager og tungere forebyggelsessager (hvor anbringelse er eneste alternativ), fordi de fleste af disse børn og unge ikke kan klare sig uden de tildelte foranstaltninger og typisk ikke kan rummes af lettere foranstaltninger.

Der er tale om et område, hvor Socialforvaltningen har oplevet et øget pres i form af et stigende antal henvendelser over tid og store forventninger fra offentligheden til Socialforvaltningens resultater i forhold til især kriminalitetsforebyggelse.

På forebyggelsesområdet er forbruget samlet set steget med 22,3 mill. kr. svarende til 11 pct. fra 2006 til 2007. Forbrugsstigningen skyldes,

at aktiviteten er vokset med 19 pct. svarende til 36,3 mill. kr., mens priserne er faldet.

Behovet for at vende udviklingen kræver styrings- og ledelsesmæssigt fokus og opbakning til de udførende led til at gennemføre de nødvendige prioriteringer på trods af det oplevede omverdenspres.

Private dagskolepladser er et af de forebyggende områder, som indgår i budgetanalysens kommissorium, og som er beskrevet nærmere herunder.

7.1.2. Brugen af private dagskolepladser

Privat dagbehandling er et kombineret skole- og socialpædagogisk heldagstilbud til børn og unge, som både har problemer med indlæring og psykosociale problemer. De psykosociale problemer skyldes forholdene i hjemmet eller problemer hos barnet/ den unge. Barnet/ den unge bør i bedste fald blive genindskrevet i normalskolesystemet igen efter en periode i privat dagbehandling. Det sker dog sjældent i praksis.

Socialforvaltningen og skoleforvaltningen har i samarbejde drevet behandlingstilbud siden begyndelsen af 1980'erne, hvor de første tilbud blev udviklet som et alternativ til døgnanbringelse af barnet eller den unge. Siden har forvaltningerne i samarbejde kontinuerligt oprettet flere dagbehandlingspladser, så forvaltningerne i dag råder over i alt 126 pladser på kommunale institutioner fordelt på forskellige målgrupper. Udviklingen af dagbehandlingsområdet er især foregået gennem 1990'erne efter ændringen i Serviceloven, hvor der kom et øget fokus på den tidlige og forebyggende indsats frem for døgnanbringelse uden for hjemmet.

Socialforvaltningen indstiller ofte et barn /ung til privat dagtilbud med udgangspunkt i underretninger fra skolerne og i samarbejde med PPR. Betalingen af pladserne deles mellem de to forvaltninger, således at BUF betaler for undervisningsdelen, og SOF betaler for den socialpædagogiske del. I praksis deles udgiften ligeligt mellem de to forvaltninger. Prisen pr. plads pr. måned ligger omkring kr. 26.000-30.000, hvorfor SOFs andel vil være omkring 13-15.000 kr. pr måned pr. plads.

Udvikling i brug af private dagbehandlingstilbud

På baggrund af den stigende efterspørgsel på dagbehandlingspladser, som ikke har kunnet imødekommes af de kommunale tilbud, er der gennem de senere år opstået en række privat dagbehandlingstilbud, såsom Sputnik, Den Gule Flyver, Basen, Vikasku m.fl.

Der har været en markant stigning i aktiviteten de seneste år, om end der er væsentlige forskelle mellem de forskellige bydele:

Tabel 16: Udvikling i antal børn i private dagbehandlingstilbud.

PPR distrikter	2005	2006	2007
PPR NØ		92	100
PPR NV		85	94
PPR SV		30	44
PPR Syd		70	59
Total	206	277	297

Kilde: BUF

En opgørelse af forbruget i økonomisystemet KØR viser pr. januar 2008, at udgifterne på den relevante konto er tiltaget med 23,4 pct. fra 2005 til 2007. Udgifterne er således vokset fra 50,1 mill. kr. i 2005 til 54,6 mill. kr. i 2006 og 61,8 mill. kr. i 2007 (alle tal i 2007-pl).

Socialcentrene forventer samlet set at spare omkring 100 pladser på privat dagbehandling i 2008, hvilket vil bringe aktiviteten tilbage til 2006-niveauet. Aktivitetsfaldet sker enten ved, at børnene falder for aldersgrænsen eller ved, at børnene genindskrives i normal-skolesystemet.

På baggrund af den beskrevne udvikling er der nu enighed mellem forvaltningerne om at analysere hele området for særlige skoletilbud, herunder private dagbehandlingstilbud. Det er målsætningen, at de udsatte børn og unge, så vidt det overhovedet er muligt, skal forblive i folkeskolens regi i det lokalområde, hvor familien bor og hvor barnet eller den unge har sit netværk blandt andre børn og unge.

Forvaltningerne er samtidig enige om, at der skal ske en nærmere analyse af forskellene i brug af privat dagbehandlingstilbud mellem de enkelte distrikter i Københavns Kommune, herunder afdække om forskellene skyldes forskelle i belastningsgraden hos børnene mellem distrikterne, eller om forskellene skyldes skolernes rummelighed i forhold til de udsatte børn og unge. Ligeledes skal der gennemføres en analyse af, hvorfor der har været en så voldsom vækst i brugen af private dagbehandlingstilbud som det har været tilfældet over de senere år, herunder skal der ses på, om det er muligt at etablere alternative tilbud, der i højere grad formår at fastholde de unge i normalsystemets institutioner frem for udgrænser børn og unge i specialtilbud.

Med henblik på det fremtidige samarbejde mellem forvaltningerne i forhold til udsatte børn og unge, har forvaltningerne allerede igangsat et samarbejde i forhold til en nærmere konkretisering og beskrivelse af de grupper af udsatte børn og unge, som har behov for særlig støtte i skolen. Udgangspunkter for dette samarbejde er, at så mange børn og unge som muligt skal inkluderes i folkeskolens regi, evt. med supplerende familiemæssig eller socialpædagogisk støtte fra Socialforvaltningen.

BUF har gjort opmærksom på, at evt. besparelser på det private dagbehandlingsområde kan få konsekvenser for specialreformen, der er under planlægning i BUF. BUF har også gjort opmærksom på, at besparelserne på det private dagbehandlingsområde på sigt kan medføre en øget udgift fra Københavns Kommune. SOF vil i samme omfang gøre opmærksom på, at det voksende antal børn og unge der gennem de senere år henvises til specialtilbud fra normalsystemet har påvirket SOFs budgetoverholdelse negativt, og at Socialforvaltningen i 2008 er nødt til at gennemføre væsentlige besparelser på forebyggelsesområdet.

Sagsgennemgangen i de enkelte socialcenterdistrikter forventes at kunne være afsluttet inden udgangen af maj måned 2008.

Analysen af karakteristika ved de børn og unge, der indgår i den kraftige vækst i brugen af private dagbehandlingstilbud, forventes at være færdig sidst på sommeren 2008, hvor der også vil foreligge anbefalinger til eventuelle alternative indsatser.

7.2. Øget brug af billigere anbringelsesformer

Der er sket en betydelig bevægelse fra brugen af kommunens døgninstitutioner (05.28.23) til øget brug af private socialpædagogiske opholdssteder (05.28.20) fra 2006 til 2007. Samtidig er der sket et lille fald i brugen af familiepleje (05.28.20). I forhold til de socialpædagogiske opholdssteder er der også sket en markant stigning i enhedsprisen på 16 pct.

7.2.1. Brugen af socialpædagogiske opholdssteder

Generelt er der stor variation i priserne for de socialpædagogiske opholdssteder, hvilket hænger sammen med, hvilken støtte barnet har brug for. En del af pladserne på de socialpædagogiske opholdssteder ligger således prismæssigt på niveau med priserne på kommunens egne døgninstitutioner. Der findes dog også pladser på socialpædagogiske opholdssteder, der koster mellem 1,0 – 1,5 mill. kr. årligt pr. barn. I disse tilfælde er der typisk tale om udadreagerende unge, som stiller store krav til de tilbud, der skal rumme dem. Ifølge socialcenterne er der nogle af disse unge, som kommunens egne døgninstitutioner ikke kan rumme.

Udviklingen med øget brug af socialpædagogiske opholdssteder og stigende gennemsnitspriser har baggrund i, at socialcenterne oplever et stigende antal unge, der har et ekstremt og udadreagerende adfærdsmønster. Socialforvaltningen overvejer på den baggrund om det kunne være hensigtsmæssigt at udvide den kommunale kapacitet på døgninstitutionsområdet til at kunne rumme flere af de mest udfordrende unge.

Socialforvaltningens foreløbige analyser viser, at det sandsynligvis er muligt at etablere 12 kommunale pladser rettet mod disse grupper og drive disse billigere end udgifterne til de tilsvarende pladser på socialpædagogiske opholdssteder². Der er tale om pladser, der i gennemsnit på socialpædagogiske opholdssteder koster omkring 1,3 mill. kr. årligt. Kommunen kan formentlig drive pladserne for omkring 1,1 mill. kr. Scenariet indebærer således, at forvaltningen kan spare omkring 2,4 mill. kr. årligt i alt på de 12 pladser, når alle pladser er etableret og fuldt belagt. De initiale udgifter til eksempelvis anlæg og kompetenceudvikling forventes tjent hjem i løbet af fem år ifølge beregningerne, jf. appendiks til kapitel 7.

7.2.2. Brugen af familiepleje

Brugen af familiepleje er faldet med 2 pct. fra 2006 til 2007. Dette er et forholdsvist begrænset fald, men Socialforvaltningen ønsker alligevel at tage initiativ til at vende udviklingen, da Socialforvaltningen ønsker at styrke familiepleje som anbringelsesform.

Socialforvaltningen har derfor udarbejdet et forslag til budget 2009 om at investere i tiltag, der understøtter, at sagsbehandlere oftere vil vælge familiepleje.

Øget brug af familiepleje til spæd- og småbørn

I første omgang vil indsatsen for at styrke familiepleje være særligt fokuseret på spæd- og småbørn. Socialforvaltningen vurderer, at det her vil være realistisk at øge antallet af familieplejeanbringelser med 5 helårsbørn i 2009 og dermed tilsvarende reducere antallet af anbringelser på døgninstitutioner. Når tallet ikke er højere, skyldes det, at forslaget først og fremmest retter sig imod børn uden større behandlingsbehov. Socialforvaltningen vurderer, at børn med særlige behandlingsbehov fortsat bør anbringes på kommunens specialiserede døgninstitutioner.

Døgnanbringelse på en spæd- eller småbørnsinstitution koster knap 800.000 kr. årligt, mens en anbringelse i familiepleje gennemsnitligt koster ca. 370.000 kr. årligt. Besparelspotentialet er derfor 430.000 kr. årligt for hvert barn, som anbringes i familiepleje frem for på en døgninstitution. Forudsat at der i 2009 anbringes 5 spæd- eller småbørn i familiepleje i stedet for på døgninstitutioner, er besparelspotentialet 2,15 mio. kr. i 2009.

Forslaget fordrer bl.a., at centralforvaltningen understøtter, at der sker en adfærdændring blandt sagsbehandlere. Målgruppen for familiepleje skal således tænkes bredere, end tilfældet er i dag, ligesom Socialforvaltningen gennem Center for Familiepleje skal rekruttere flere

² Dette scenario indgår som et investeringsforslag i forhandlingsprocessen om budget 2009.

plejefamilier. På den baggrund fordrer spareforslaget en opkvalificering af Center for Familiepleje med 200.000 årligt.

Etablering af akutplejefamilier

Akutplejefamilier er en anbringelsestype, som anvendes af andre kommuner både i Danmark og andre nordiske lande. Socialcenter Brønshøj-Husum / Vanløse har tidligere haft samarbejde med 2 akutplejefamilier og har god erfaring. Socialcentrene i København har gennem tiden efterspurgt akutplejefamilier særligt til børn i alderen 0-12 år.

Målgruppen for anbringelse i akutplejefamilie er børn og unge, som ikke har vanskelige og behandlingskrævende problemer. Da en anbringelse i en akutplejefamilie kan være et mere roligt og skånsomt tilbud end anbringelse på en døgninstitution, kan akutplejefamilier være at foretrække. Akutplejefamilien skal tilstræbe, at barnet bevarer kontakt til daginstitution, skole og fritidsaktivitet.

Socialforvaltningen har udarbejdet forslag om at indgå aftaler med 3 akutplejefamilier i 2009. Det forventes, at der kan spares 4-500.000 kr. pr. akutplejefamilie. Forslaget uddybes i budgetanalysens appendiks til kapitel 7.

7.2.3. Brugen af netværkspleje

Socialforvaltningen vurderer, at det såvel økonomisk som socialfagligt kan være en gevinst at øge brugen af netværkspleje fremover. Det er en nyere anbringelsesform, som endnu omfatter forholdsvis få børn. I 2006 var der 13 børn i netværkspleje, hvilket dog steg til 26 børn i 2007. Da Socialforvaltningen vurderer, at potentialet i denne anbringelsesform endnu ikke er udtømt, har Socialforvaltningen udarbejdet et forslag til budget 2009 om øget brug af netværkspleje.

Med netværkspleje anbringes barnet hos familie eller andre fra barnets netværk. Målgruppen er børn, der ellers ville være anbragt i almindelig plejefamilie eller anden anbringelse uden for hjemmet. Forslaget er i overensstemmelse med Anbringelsesreformen fra 2006, hvor et af fokuspunkterne netop er netværksanbringelse. Rationalet er at udnytte ressourcer i barnets eller den unges familie og netværk. Flere undersøgelser om familiepleje i egen slægt peger på, at børnene udvikler sig lige så godt som børn i andre anbringelsesformer.

Da netværksplejefamilier ikke modtager plejevederlag, men alene skal have dækket omkostninger i forbindelse med barnets eller den unges ophold (kost, logi, ferie, tøj og lommepenge) samt i særlige tilfælde hel eller delvis dækning af tabt arbejdsfortjeneste, er det billigere end andre anbringelsesformer. Der er desuden en række socialfaglige for-

dele ved netværksanbringelse. Sigtet er, at antallet af netværksanbringelser skal øges med 12, hvilket vil give en årlig besparelse på 2,0 mill. kr., når der er afsat de nødvendige midler til kompetenceudvikling.

Anbringelser i egen slægt kræver særlig opmærksomhed og støtte fra kommunen. Det foreslås, at Center for Familiepleje varetager opkvalificeringen af relevante medarbejdere fra børnefamilieteamene. Opgaven estimeres til at koste ca. 300.000 kr. årligt.

7.3. Øget fokus på tidlig indsats i investeringsperspektiv

Som det fremgik af kapitel 5 ovenfor anvendes en meget væsentlig del af ressourcerne til udsatte børn og unge på de 13-18-årige. Det gør det relevant at overveje, om det er muligt at hjælpe disse unge og deres familier tidligere, hvor problemerne er mindre. Formålet herved skulle være at reducere problemernes omfang og/eller forhindre en eskalering af problemerne, så de resulterer i en anbringelse.

Det socialfaglige perspektiv i en tidlig indsats er blandt andet, at der med en tidlig indsats er større sandsynlighed for at kunne løse problemet, og at barnet/den unge og familien skånes fra en række nederlag, hvilket også kan øge de langsigtede livsmuligheder.

Socialcentrene handler allerede nu med udgangspunkt i at hjælpe udsatte børn så tidligt som muligt inden for de eksisterende økonomiske rammer. Det er således kommunens politik på området, at tidlig indsats skal være omdrejningspunktet i forhold til udsatte børn, unge og familier³. Der er således bl.a. iværksat et projekt, hvor der placeres socialrådgivere på udvalgte skoler for at styrke en tidlig indsats. Endvidere er der sat fokus på underretningspligten og socialcentrenes behandling heraf med handlevejledningen "Når du er bekymret for et barn - En handlevejledning for tidlig indsats", som Børne- og Ungdomsforvaltningen og Socialforvaltningen har udarbejdet i samarbejde⁴.

Selv om en tidlig indsats således allerede er udgangspunktet, er det muligt at styrke indsatsen væsentligt ved at tilføre yderligere midler hertil. Et arbejdsrapport fra SFI understreger, at en række udenlandske undersøgelser indikerer en korrelation mellem tidlige tegn på psykiske

³ Målsætningen fremgår af "Standard for tværfagligt samarbejde ved tidlig indgriben for børn og unge og opfølgning på underretninger".

⁴ Handlevejledningen henvender sig til alle medarbejdere i Københavns Kommune, der dagligt har kontakten og samværet med de børn og unge, der ikke trives i deres institution, skole og dagligdag, og som har behov for en særlig indsats. Handlevejledningen beskriver, hvordan man skal handle, hvis PPR og Socialforvaltningens børnefamilieteam skal inddrages i forhold til at støtte barnet eller den unge.

problemer og senere problemer i voksenlivet, og at man ud fra et forebyggelsesperspektiv altid bør reagere på børns signaler om, at de har det dårligt, herunder tilbyde relevant hjælp i situationer, såsom vold i familien og alkoholmisbrug⁵. De øgede midler kunne eksempelvis anvendes til en mere systematisk opsøgende indsats, fx øget udbredelse af socialrådgivere på skoler og øget brug af tidlige målrettede, intensive indsatser rettet mod familien såvel som barnet eller den unge.

Det økonomiske perspektiv er, at det kan være billigere at forebygge et problem i en tidlig alder, inden problemerne eskalerer. Der kan for det første være tale om, at en periode med en forholdsvis begrænset indsats kan forebygge brugen af en dyrere indsats senere. En anden mulighed er, at der anvendes en dyr og indgribende foranstaltning en kortere periode, hvorefter problemet er reduceret eller løst. I begge situationer kan der være væsentlige gevinster forbundet med en tidlig indsats.

Regneeksempel

Et barn, der er anbragt i perioden fra 13 til 18 år på et socialpædagogisk opholdssted, medfører i gennemsnit udgifter til det socialpædagogiske opholdssted på 4,4 mill. kr. (2007-pl) for de seks års anbringelse.

Hvis denne anbringelse kunne være undgået ved hjælp af, at man eksempelvis, når barnet er 3 år påbegynder et intensivt familiebehandlingsforløb på en døgninstitution i et ½ år (til omkring 420.000 kr.), efterfølgende støtte i hjemmet til såvel forældre som barn i 6 timer pr. uge i 3 år (360.000 kr.), så ville besparelsen på det konkrete barn for Socialforvaltningen være omkring 3,6 mill. kr. Besparelsespotentialet for kommunen og samfundet som helhed ville være større, hvis den tidlige indsats på længere sigt bidrog til bedre uddannelsesresultater og større beskæftigelse. Børn anbragt på døgninstitutioner har dårligere livsbetingelser og beskæftigelsesmuligheder end jævnaldrende børn⁶. En anbringelse minimerer således ikke nødvendigvis dårlige livsbetingelser.

Hvis de rigtige tidlige indsatser iværksættes overfor de rigtige børn, kan en tidlig indsats være meget rentabel, som eksemplet i tekstboksen illustrerer. Eksemplet illustrerer også, at der kan være mange positive afledte effekter af en tidlig indsats for samfundet som helhed.

Socialforvaltningen har gennemgået nyere dansk forskning for at undersøge, om en styrket fokus på en tidlig indsats over for familier med problemer på sigt kunne medvirke til at reducere udgifterne på området. (Litteraturgennemgangen er opsummeret i budgetanalysens appendiks til kapitel 7.)

Hvis det kunne sandsynliggøres med en rimelig sikkerhed, at en tidlig indsats kunne medføre besparelser senere, kunne der foretages en

⁵ Inge Axelsen (2001): Litteraturstudie om forebyggende foranstaltninger for børn og unge. Delrapport nr. 1 fra Evaluering af den forebyggende indsats.

⁶ Tine Egelund, Anne-Dorthe Hestbæk og Dines Andersen (2004): Små børn anbragt uden for hjemmet - En forløbsundersøgelse af anbragte børn født i 1995

egentlig investering heri. Dette ville indebære, at udgifterne til tidlig indsats i en periode ville stige mod en tilbagebetaling af de investerede midler senere.

Litteraturgennemgangen viser dog, at der mangler mere og bedre systematisk viden på området. Gennemgangen bekræfter, at der kan være potentiale for væsentlige resultater ved en tidlig indsats, men den viser også, at der i givet fald vil være tale om en investering forbundet med høj usikkerhed – i relation til såvel det enkelte barn som området som helhed. Problemstillingen er, at det er vanskeligt at identificere de relevante børn, hvor en styrket tidlig indsats kan medføre senere besparelser, og hvilken form for tidlig indsats de i givet fald skal have.

Eksempler på problemstillinger forbundet med styrket tidlig indsats i et investeringsperspektiv

Hvem skal hjælpes gennem den tidlige indsats?

Nogle børn og deres familier udviser en række risikosignaler på et tidligt tidspunkt, men disse løses over tid uden særlig involvering fra Socialforvaltningen. En tidlig indsats over for sådanne børn og familier vil ikke give afkast, fordi fravær af indsats havde givet samme resultat.

Andre udsatte børn og deres familier kan omvendt vise sig ikke at kunne hjælpes til at leve et liv uden offentlig støtte med de tilbud, som Socialforvaltningen har til rådighed. Der er tale om familier, hvor det er nødvendigt med anbringelse under alle omstændigheder. Øget satsning på en tidlig indsats vil i relation til sådanne børn og familier ikke medføre besparelser, fordi det ikke er muligt at forebygge anbringelse. Investeringsmæssigt er den tidlige indsats her ikke rentabel, fordi indsatsen ikke har den ønskede effekt. Øget fokus på tidlig indsats vil endvidere kunne have den afledte virkning, at barnets og familiens problemer identificeres og forstås tidligere, så mere indgribende foranstaltninger som fx anbringelser fremskyndes. Dette kan være socialfagligt velbegrunder, men vil øge Socialforvaltningens samlede udgifter til familien.

Hvordan skal de hjælpes? Der er begrænset evidensbaseret viden om hvilke typer af forebyggelsesindsatser, der har de bedste effekter over for forskellige målgrupper.

En række børn og deres familier vil formentligt kunne hjælpes til et bedre liv gennem en styrket og mere systematisk indsats over for udsatte børn og unge i Københavns Kommune. Aktuelt er der dog ikke tilstrækkelig sikker viden om, hvordan en sådan indsats i givet fald skulle tilrettelægges. Udover at tidlig indsats fortsat er et politisk mål, er der ikke på nuværende tidspunkt grundlag for at øge udgifterne til tidlig indsats med forventning om, at disse midler senere kan tilbageføres til kommunekassen.

På grund af den væsentlige usikkerhed knyttet til det enkelte barns og den enkelte families udvikling vil det imidlertid på nuværende tidspunkt være risikabelt i et rent investeringsperspektiv at styrke den tidlige indsats yderligere, men Socialforvaltningen vil løbende følge mulighederne herfor. Blandt andet kan pilotprojektet om effektmåling på anbringelsesområdet på sigt udvides til også at omfatte det fore-

byggende arbejde for at skabe viden om, hvilke indsatser der er mest perspektivrige.

Et af de områder, som Socialforvaltningen vil følge med særlig interesse er kommunens FamilieFokus-enhed. De foreløbige erfaringer hermed er, at denne form for familiebehandling kan give børn og familier et positivt udbytte, som også kan være fordelagtige i et mere snævert økonomisk perspektiv. Socialforvaltningen vil derfor følge de videre erfaringer med familiebehandlingstilbud for at vurdere, om de positive resultater er varige.

FamilieFokus er en del af projekt Familien i Centrum, som løber i perioden 1.1.2005 – 31.12.2008. FamilieFokus er et familiebehandlingstilbud til familier med børn i alderen 0-14 år. Målgruppen er familier, hvor der er stor bekymring for børnenes trivsel, og hvor en forandring er påkrævet for at forebygge en eventuel senere anbringelse af barnet uden for hjemmet. En del af målgruppen omfatter også familier med kriminalitetstruede/kriminelle børn og unge.

En evaluering af FamilieFokus⁷ viser således, at indsatsen i FamilieFokus har ført til, at anbringelse undgås i 85 pct. af familierne mod 58 pct. i en sammenligningsgruppe. Også i forhold til om FamilieFokus fører til mere velfungerende familier og dermed til en mindre udgift i kommunen, viser effektmålingen positive resultater. Således er kommunens udgifter til familien reduceret hos 34 pct. af familierne, der været i Familiefokus.

Da projektbevillingen for Familien i Centrum udløber med udgangen af 2008, har Socialforvaltningen fremsat et ønskeforslag for budget 2009 om midler til at fortsætte og videreudvikle familiebehandlingsarbejdet.

Socialforvaltningen er med genopretningsplanens vedtagelse i Socialudvalget blevet bedt om at prioritere budgetoverholdelse i 2008, og derfor er det nødvendigt at reducere serviceniveauet i 2008. Det indebærer en nøje prioritering af områdets ressourcer, og her er det nødvendigt at give den højeste prioritet til de børn og unge, der er så udsatte, at anbringelse uden for hjemmet er eneste forsvarlige løsning. Det indebærer, at Socialforvaltningen pt. ikke har mulighed for at afsætte ressourcer til en egentlig styrkelse af en tidlig indsats.

⁷ Evalueringsresultaterne er dokumenteret i Årsrapport 2007 for Familien i Centrum. Projektkontoret, Socialforvaltningen, Københavns Kommune.

8. Mulige tiltag for at forbedre den økonomiske styring

Kapitlet viser overordnet følgende:

- Der er primært behov for at gennemføre de mange tiltag, der er sat i værk med genopretningsplanen for området. På mellemlang sigt er det dog væsentligt, at der sker yderligere it-systemudvikling.
- Socialforvaltningen vil arbejde videre med at styrke socialcentrenes økonomistyring, herunder prognoser, budgettering og udvikling af de lokale kompetencer inden for økonomistyring i udvalgte børnefamilieteam.
- Socialforvaltningen vil undersøge, om ydelsesbeskrivelser vil styrke socialcentrenes muligheder for at økonomistyre.

I dette kapitel beskrives socialcentrenes økonomistyring og Socialforvaltningens understøttelse heraf. Baggrunden for disse analyser er, at socialcentrene i 2007 havde et merforbrug på 69 mill. kr. Det er således socialcentrenes økonomi, der var årsagen til, at området som helhed fik et merforbrug. Endvidere er det en udfordring for socialcentrenes økonomistyring, at deres prognoser ikke tilstrækkeligt tidligt gav et retvisende billede af udfordringerne.

Socialforvaltningen og socialcentrene har løbende siden medio 2007 haft fokus på at reducere socialcentrenes forbrug og styrke socialcentrenes økonomistyring. Indsatsen er mere sammenhængende beskrevet i den økonomiske genopretningsplan for børneområdet, som Socialforvaltningen forelagde for Socialudvalget til mødet den 12. december 2007.

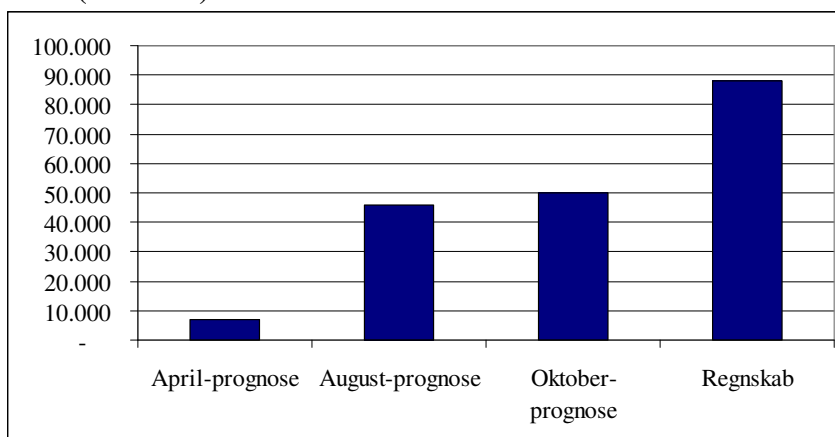
Det fremgår af Rambøll Managements rapport om socialcentrenes økonomistyring på børneområdet, at genopretningsplanen indeholder en række relevante initiativer, der tager fat på områdets væsentligste problemstillinger, men at der også er behov for yderligere fokus på 1) bedre dataunderstøttelse, 2) redskaber til socialcentrene til at håndtere reduktioner af serviceniveauet og 3) kompetenceudvikling decentralt til udvikling af økonomistyringen. Socialforvaltningen har allerede fokus på de nævnte problemstillinger som led i arbejdet med genopretningsplanen, og vil i 2008 komme med initiativer til at understøtte bedre data, konkrete servicereduktioner og kompetenceudvikling.

Analyserne i dette kapitel er baseret på dels Socialforvaltningens egne analyser, dels Rambøll Managements analyse af økonomistyringen på området i de 10 børnefamilieteam.

8.1. Socialcentrenes prognoser og opfølgning

Figuren herunder viser socialcentrenes prognoseresultater i løbet af 2007 sammenholdt med resultatet i regnskab 2007.

Figur 7. Udvikling i prognoser i 2007 sammenholdt med regnskab 2007. (1.000 kr.)



Centralforvaltningen kan bagudrettet konstatere, at prognoseresultaterne i 2007 udviklede sig betydeligt henover året, og at prognoserne udviste et væsentligt mindre merforbrug end regnskabsresultatet. Prognoserne gav derfor ikke et tilfredsstillende tidligt billede af årets udfordringer.

Der har været en række svagheder i den hidtidige opfølgingspraksis:

- Det har bl.a. været uklarhed om hvad socialcentrenes indmeldte prognoser skal være et bud på, fx i hvilket omfang socialcentre med et forventet merforbrug har skullet indregne mulige besparelser ved at reducere service til et lovgivningsmæssigt minimum, eller om prognoserne snarere skulle være udtryk for det eksisterende serviceniveau.
- De anvendte opgørelsesmetoder i socialcentrene var ikke tilstrækkeligt gennemskuelige for centralforvaltningen, og det var derfor vanskeligt at tage stilling til prognoseresultaterne.
- Nogle børnefamilieteam har ikke budgetteret med buffere i tilstrækkeligt omfang, og det har været uklart, hvad buffermidler kan anvendes til.

Socialforvaltningen vil arbejde videre med at styrke socialcentrenes arbejde med prognoser og opfølgning på området for udsatte børn og unge. Det vil blandt andet ske gennem følgende indsatser:

- Udarbejdelse af vejledning i prognosearbejdet omkring prognoseforståelse, beregningsmetoder og bufferanvendelse. Socialforvaltningen vil sikre, at retningslinjerne implementeres gennem supple-

rende uddannelsesaktiviteter og løbende opfølgning. Vejledningen vil hænge sammen med det nyudviklede prognoseværktøj.

- Indførelse af supplerende beregningsmetoder i prognosearbejdet, der skal skabe øget sikkerhed for prognoseresultaterne. Den primære prognosemetode vil være baseret på opfølgning på enkelt-sagsniveau, men herudover vil centralforvaltningen løbende udarbejde forbrugsfremskrivninger baseret på forskellige forudsætninger.
- Indførelse af periodiserede detailbudgetter, der skal styrke socialcentrenes fremadrettede planlægning. De periodiserede detailbudgetter indebærer, at det er muligt at opgøre den forventede udvikling månedvis for forskellige foranstaltningstyper.
- Fortsat hyppige møder i 2008 indtil der er skabt tilstrækkelig sikkerhed for budgetoverholdelse i 2008 og mere sikre prognoser.

8.2. Økonomistyringsværktøjer

Rambøll Managements undersøgelse viser, at det økonomiske overblik varierer betydeligt fra team til team. I nogle teams foretages der en opfølgning baseret på individbaseret regneark, mens man i andre teams primært forholder sig til regninger og registreringer fra SOF-DW. I alle teams er der tale om "hjemmelavede" løsninger, hvor enkelte medarbejdere selv har udviklet opfølgningssystemer.

Rambøll Management vurderer det u hensigtsmæssigt, at ikke alle teams har en løbende individbaseret opfølgning i et fælles system. Socialforvaltningen er i gang med at få udviklet et fælles opfølgningssystem, der understøtter individbaseret opfølgning. Systemet er netop færdigudviklet og implementeres i april-maj 2008.

Det er målet med systemet, at alle teams får en ensartet indgang til det løbende budget- og prognosearbejde. Ligeledes vil centralforvaltningen og centrene med systemet få adgang til samme datagrundlag, hvilket vil muliggøre bedre prognoser og en mere kritisk tilgang til prognoserne.

Socialforvaltningen har sideløbende med dette arbejde fokus på, at der registreres korrekt og det samme i de it-systemer, der anvendes til registrering af økonomi og aktivitetsdata.

Anvendelse af de periodiserede detailbudgetter

Socialforvaltningen har desuden øget kravene til, at børnefamilieteamene udarbejder periodiserede detailbudgetter for aktiviteten.

Med de periodiserede budgetter skal der løbende følges op. Den decentrale opfølgning består i måned for måned at sammenholde den budgetterede aktivitet og enhedspris med den realiserede aktivitetsudvikling og enhedsprisudvikling. Decentralt skal det således også vur-

deres, om den realiserede aktivitets- og enhedsprisudvikling giver anledning til at korrigere det periodiserede budget.

Afvigelser må samlet set give det decentrale niveau anledning til enten at revurdere den planlagte aktivitetsudvikling og/eller kvalitetssikre kildedata i BUS.

8.3. Økonomistyringskompetencer

Der er væsentlig forskel på kompetencefordelingen i de enkelte teams. Nogle teams har stærke økonomistyringskompetencer med en eller flere analysemedarbejdere, der primært har fokus på opfølgning på økonomi og økonomistyring. I andre centre mangler disse kompetencer i større eller mindre grad. Rambøll Management vurderer, at flere børnefamilieteamer ikke har de nødvendige økonomiske ressourcer og kompetencer til god økonomistyring og ikke får den nødvendige støtte fra de administrative enheder.

Rambøll Management vurderer, at genopretningsplanen med fordel kunne have mere fokus på kompetenceudvikling i relation til økonomistyring. Kompetenceudviklingen skal således primært rettes mod medarbejdere med ansvar for økonomistyring og økonomianalyser i de enkelte teams.

Socialforvaltningen er enig i, at der er behov for fokus på kompetenceudvikling og har iværksat en række tiltag.

Socialforvaltningen vurderer, at en utilstrækkelig datakvalitet har været en af de væsentligste problemstillinger i relation til socialcentrenes økonomistyring. Socialforvaltningen har derfor bl.a. udsendt nye og bedre vejledninger til registrering og gennemført undervisning i registrering samt i brug af de tilgængelige data i forvaltningens datawarehouse (SOFDW).

I socialcentrenes administrative enheder har indsatsen som mål dels at sikre en fælles forståelse af prognosearbejdet, dels at sikre tilstedeværelsen af de nødvendige kompetencer. Indsatsen handler således både om øget dialog, udarbejdelse af fælles værktøjer og kompetenceudvikling.

Socialforvaltningen har haft en tæt dialog med Socialcentrenes ledelse om økonomistyringen. Der er afholdt en workshop for de Socialcentre, der skal reducere serviceniveauet mest i 2008. Her blev det drøftet, hvordan centrene kan overholde deres budget i 2008, hvilke risikofaktorer de skal tages hensyn til, samt hvordan centrene vil sikre den nødvendige adfærdsændring i de udførende led.

Desuden vil forvaltningen sikre, at de nye redskaber og bedre prognosemodeller bliver understøttet af fælles kurser og uddannelse, der sikrer, at alle teams bruger systemerne på samme måde.

8.4. Prioriteringsgrundlag

Socialcentrene bruger generelt kun systematiske metoder til at prioritere og planlægge i begrænset omfang. Tilsvarende styrer de generelt ikke efter budgetter opdelt efter ”pris gange mængde”. De nye krav til periodiserede budgetter skal bidrage til at understøtte ledelsens prioritering og planlægning; men det er for tidligt at afgøre, om de periodiserede budgetter vil få denne effekt.

Generelt vurderer Rambøll Management, at mange teams mangler handlemuligheder for at reducere evt. merforbrug. Flere teamchefer har angivet, at det kan være vanskeligt at reducere udgifterne betydeligt på kort sigt, og ønsker at have et nedskrevet serviceniveau.

Nedskrevne retningslinjer kan være et redskab til at styrke ensartetheden i sagsbehandlingen og kan være et redskab i en god økonomistyring af området. Retningslinjerne kan f.eks. knytte sig til hvilke typer problemstillinger, der bør føre til en anbringelse, og hvilke børn og unge med mindre problemer, som ikke skal modtage foranstaltninger i Socialforvaltningen.

Boks: Rambøll Managements vurderinger af fordele og ulemper ved nedskrevne retningslinjer

Der er både fordele og ulemper ved nedskrevne retningslinjer. Blandt fordelene kan nævnes:

- Visitationen bliver mere ensartet
- Det bliver lettere for nye medarbejdere at visitere efter det angivne niveau
- Det bliver lettere at justere i det overordnede serviceniveau, da justeringer i de nedskrevne retningslinjer kan omsættes til besparelser.

Blandt ulemperne kan nævnes:

- Systemet giver mindre fleksibilitet i forhold til at lave løbende justeringer
- Der er en fare for at ”sætte skøn under regel”, hvis der visiteres for strengt efter de opstillede retningslinjer.
- Det kan være en omfattende proces at beskrive målgrupper og ydelser på en systematisk måde.
- Det kan være svært løbende at integrere med rammestyring, da de nedskrevne retningslinjer kan pege i retning af en mere efterspørgselsstyret tildeling. Problemets omfang afhænger dog af hvordan retningslinjerne bruges i praksis.

Socialforvaltningen er enig i, at det kan være relevant at udarbejde nedskrevne retningslinjer på et overordnet niveau for anvendelsen af

de forskellige ydelser. Dette skal dog ske inden for rammerne af mål- og rammestyringen og det decentrale budgetansvar. Det indebærer, at det enkelte socialcenter selv skal være ansvarlig for de lokale retningslinier og for at sikre, at centret udmønter retningslinierne inden for sin økonomiske ramme.

På baggrund af analysen vil Socialforvaltningen overveje at udarbejde en række ydelsesbeskrivelser, som socialcentrene herefter overtager ansvaret for at vedligeholde. Socialforvaltningen vil nedsætte en arbejdsgruppe med deltagelse af socialcentrene til at udarbejde et udkast til ydelsesbeskrivelser over de forskellige foranstaltningstyper efter en fast skabelon.

Når arbejdsgruppen har udarbejdet et udkast til ydelsesbeskrivelser, overlades disse til socialcentrene som en støtte til deres arbejde med at sikre en fælles tilgang til sagerne og til at kunne foretage justeringer af serviceniveauet. Formålet med dette er at fastholde det lokale ansvar for børnene socialfagligt og økonomisk. Hvis et børnefamilieteam fx er på vej mod et merforbrug, kan de tilpasse kravene til brugen af nogle foranstaltninger, fx omkring hvilke overvejelser der skal være gennemført, før foranstaltninger af denne type tildeles. Socialforvaltningen vil dog overveje, om der skal stilles krav om, at børnefamilieteamene indsender den gældende version af dokumentet til centralforvaltningen, som herved kan følge med i, om centrene udvikler sig forskelligt, og om der er fælles udviklingstendenser mv. i brug af foranstaltningstyperne.