



# Fællesskabsmodellen

## Indledning

Med indførelse af Fællesskabsmodellen i februar 2017 i Ballerup var der ønske om en række kvalitetsmæssige effekter for børn og unge, bl.a.:

- Færre anbragte børn og unge
- Udsatte børn og unge bevarer tilknytning til nærmiljø og familie. Herunder, at hele barnets netværk har en rolle i barnets/den unges liv, og at barnet/den unge i videst muligt omfang går i almindelig institution og/eller folkeskole. evt. med støtte.
- Ændret fordeling af anbragte: flere i familiepleje og slægts-/netværkspleje og færre på institution, bl.a. gennem tidsbegrænsede anbringelser på institution.

Forud for indførelsen af Fællesskabsmodellen fik Ballerup Kommune i maj 2016 udarbejdet en investeringscase af konsulentfirmaet BDO på indførelse af en såkaldt Sverigesmodel. Investeringscasen var inspireret af Herning Kommunes omlægning og undersøgte hvilke økonomiske effekter, der ville knytte sig til at iværksætte mindre indgribende indsatser og hvilke investeringer, der kræves for at det kan lade sig gøre.<sup>1</sup>

Overordnet set var der en forventning om, at en omlægning af indsatsen ville medføre en stigning i udgifter til ansættelse af flere socialrådgivere, og at investeringen ville blive hentet ind på et ændret anbringelsesmønster.

I investeringscasen var der en forventning om en besparelse på knap 14,0 mio. kr. på institutionsanbringelser og 1,5 mio. kr. på anbringelser i familiepleje ved fuld indfasning af modellen. Samtidig var der en forventning om et øget forbrug til netværksfamilier. Der var ikke indregnet en forventning til forandring på forebyggende og hjemmebaserede indsatser.

I dette notat gennemgås de foreløbige udviklinger på budgetsiden samt de faglige og organisatoriske tiltag, der er iværksat for at understøtte omlægningen. Herefter følger vurdering af forventet budgettering og udvikling på området fremadrettet.

Notatet viser overordnet set tre tendenser, som BDO's investeringscase ikke tog højde for:

1. En øget tilgang af børn og familier som følge af tidligere opsporing.
2. Behov for fordeling af økonomi til både de forebyggende og hjemmebaserede indsatser, når et barn/ung bevæger sig ned af indsatstrappen.
3. Stigende priser på de dyre anbringelsestyper på institution og socialpædagogisk opholdssted.

---

<sup>1</sup> Investeringscase på Sverigesmodellen. Ballerup Kommune, Maj 2016. BDO

Når der tages højde for de tre ovenstående tendenser der inkluderer et fremtidigt finansieringsbehov, vil nettobesparelsen se ud som skitseret nedenfor. Tabellen viser, at investeringscasen trods finansieringsbehovet gradvist bliver forbedret.

Mio. kr.	2018	2019	2020	2021	2022
Besparelseskra	-3,0	-11,2	-15,0	-15,0	-15,0
Finansieringsbehov på anbringelsesområdet (stigende priser og reduceret fald i antallet af anbringelser)	-0,2	3,4	4,7	3,9	3,5
Yderligere finansieringsbehov; - Øget behov for forebyggelse og hjemmebaserede indsatser - Øget tilgang af børn som følge af tidlig opsporing		3,6	4,1	4,1	4,1
Investering fra budget 2017 (12 socialrådgivere)	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
<b>Nettobesparelse 1)</b>	<b>2,3</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,8</b>

1) Opnået besparelse fratrukket investeringen og det samlede investeringsbehov

Når der tages højde for en øget tilgang af sager, et øget behov for forebyggende og hjemmebaserede indsatser, stigende priser på de dyre anbringelsestyper samt et ændret anbringelsesmønster er det fremtidige finansieringsbehov således:

Mio. kr.	2018	2019	2020	2021	2022
Finansieringsbehov til anbringelser	-0,2	3,4	4,7	3,9	3,5
Finansieringsbehov til forebyggelse og hjemmebaserede indsatser		1,3	1,8	1,8	1,8
Øget tilgang		2,3	2,3	2,3	2,3
<i>Finansieringsbehov i alt</i>		<i>7,0</i>	<i>8,8</i>	<i>8,0</i>	<i>7,7</i>

Nedenfor foldes finansieringsbehovet yderligere ud.

### **Investeringscase**

Investeringscasen, der blev udarbejdet af BDO, forudsatte et progressivt stigende besparelseskra til Center for Børne- og Ungerådgivning med følgende forløb:

Mio. kr.	2017	2018	2019	2020	2021
Besparelseskra	-1,5	-3,0	-11,2	-15,0	-15,0
Investering (12 socialrådgivere)	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5

<b>Nettobesparelse</b>	<b>3,0</b>	<b>1,5</b>	<b>-5,7</b>	<b>-9,5</b>	<b>-9,5</b>
------------------------	------------	------------	-------------	-------------	-------------

Som det ses af ovenstående tabel er der i investeringscasen en forventning om, at der vil ske en stigning i besparelsen i særlig grad fra 2019.

### **Faktisk udgiftsfordeling**

Når vi ser nærmere på de tre spor, der arbejdes overordnet med i Fællesskabsmodellen samt specialområdet, ser den faktiske udgiftsfordeling for 2016 og 2017 således ud:

(1.000 kr.)	<b>Regnskab 2016</b>	<b>Regnskab 2017</b>
Forebyggende indsatser	10.647	8.173
Hjemmebaserede indsatser	50.994	53.169
Indgribende indsatser	98.284	95.717
Småbørnsstøtte og specialinstitutioner	24.768	25.490
<b>I alt</b>	<b>184.861</b>	<b>182.819</b>

Som det ses i tabellen er der sket en bevægelse med et øget forbrug på hjemmebaserede indsatser og et mindsket forbrug på indgribende (anbringelser).

I investeringscasen fra BDO er der, som nævnt tidligere, ikke taget højde for, at en omlægning af indsatsen kræver, at der sker øget aktivitet på hjemmebaserede indsatser. Men ser man til fx Herning Kommune, der har omlagt til Sverigesmodellen<sup>2</sup> som en af de første kommuner, viser der sig også her et mønster med forstærket brug af forebyggende og hjemmebaserede indsatser, der kan være med til forebygge eller forkorte anbringelser. Dette har afgørende betydning for, hvordan der skal budgetteres fremadrettet.

Der er en række indikatorer, hvormed vi kan holde øje med den aktuelle udvikling og hvor der kan være behov for at sætte ind for at lykkes med omstillingen. De vil blive gennemgået nedenfor.

### **Udviklingen i anbringelsesmønstret**

<b>Anbringelsestype</b>	<b>Jan 2017 (Baseline)</b>	<b>Sep 2017</b>	<b>Jan 2018</b>	<b>Mar 2018</b>
Opholdssted	44	36	36	40
Netværksplejefamilie	7	5	5	5
Kost- og efterskole	6	3	3	3
Kommunal plejefamilie	2	0	0	0
Døgninstitution	24	26	22	15
Eget værelse	7	11	9	8
Alm. plejefamilie	59	56	56	58
<b>I alt</b>	<b>149</b>	<b>137</b>	<b>131</b>	<b>129</b>

Anbringelser er samlet set faldet fra 149 i 2017 til 129 i 2018, hvilket er en positiv bevægelse og til gavn for såvel børnene som den samlede økonomi på rammen. Der skal fortsat arbejdes med at øge antallet af netværksplejefamilier og plejefamilie.

<sup>2</sup> Strategisk ramme og faglig retning. Socialstyrelsen. 2017.

Ift. indhentning af målet i investeringscasen har faldet i antallet af anbringelser imidlertid ikke den forudsatte positive effekt på økonomien, idet enhedspriserne samtidig er steget.

### **Udviklingen i enhedspriser**

<b>Anbringelsestype</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Opholdssted	913.835	938.739	957.106
Netværksplejefamilie	116.942	82.347	62.472
Kost- og efterskole	364.623	312.076	354.552
Kommunal plejefamilie	-	-	-
Døgninstitution	763.682	804.635	885.961
Eget værelse	621.329	534.459	351.639
Alm. plejefamilie	272.673	294.654	303.447

På de udgiftstunge områder som døgninstitutioner og almindelige plejefamilier stiger de gennemsnitlige priser mere end den almindelige prisudvikling på 2 %. Dette vil naturligt føre til udgiftspres på områderne.

I forebyggelsen af behovet for de mere indgribende foranstaltninger, skal der være en parathed på almenområdet, som skal understøtte barnets mulighed for at forblive i nærmiljøet og i de almene tilbud. Udgiftsstigningen på områderne for specialundervisning og dagbehandling indikerer, at den parathed ikke er tilsted i nødvendigt omfang.

### **Udgifter til behandlingsskoler**

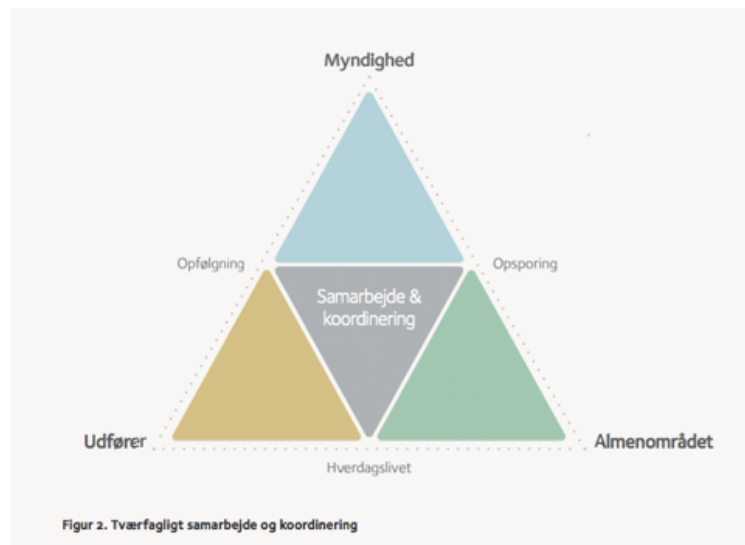
<b>1.000 kr.</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Undervisning i kommunens egne specialskoler	52.307	51.166	57.028	60.588
Køb af pladser (specialundervisningstilbud) i anden kommune	13.442	14.125	14.652	17.152
Interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder	963	1.992	2.302	2.508
Køb af pladser i dagbehandlingstilbud	2.788	3.881	5.414	5.622
Støttetimer i egne skoler	4.942	5.546	7.394	10.659

Tabellen viser, at der generelt set er en markant stigning i udgifter til special- og behandlingsskoler, hvilket har stor betydning i forhold til arbejdet med tænkningen i Fællesskabsmodellen. Det er vigtigt, at denne udvikling vendes, hvis vi skal undgå, at der vil komme en øget efterspørgsel efter ydelser fra Center for Børne- og Ungerådgivning.

### **Omlægning af indsatsen**

For at sikre en tidligere, mere forebyggende og effektiv indsats for børn og unge i udsatte positioner har Center for Børne- og Ungerådgivning arbejdet med en række organisatoriske og processuelle forandringer. Der er taget afsæt i, at omlægningen involverer "tre ben" - myndighed, udfører og almenområdet - samt tre centrale temaer for det tværfaglige samarbejde - opsporing, opfølgning, hverdagsliv. Det er illustreret i nedenstående figur<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Strategisk ramme og faglig retning. Socialstyrelsen. 2017



På den baggrund er der iværksat følgende tiltag:

- *Flere rådgivere*

Med vedtagelsen af Budget 2017 blev der bevilget kr. 5,5 mio. til ansættelsen af yderligere 12 socialrådgivere, som blev ansat 1. februar 2017. Opnormeringen af socialrådgiverne betød i starten en væsentlig reduktion i rådgivernes sagstal, som skulle give den enkelte socialrådgiver mulighed for en hyppigere opfølgning og tættere kontakt til de enkelte børn og deres familie samt samarbejdspartnere.

- *Forebyggende socialrådgivere*

Der er ansat en forebyggende socialrådgiver i hvert af de fem distrikter og i et enkelt distrikt er der ansat to rådgivere. De arbejder med den tidlige opsporende indsats og medvirker til et øget fokus på trivslen hos børn og unge i udsatte positioner.

- *Organisering*

Center for Børne- og Ungerådgivning er organiseret i fem distrikter ligesom skoleområdet. Dette for at sikre en sammenhæng med den indsats der sker i almenområdet og styrke det tværfaglige samarbejde.

For at nedbringe merforbruget til anbringelser behandles alle potentielle anbringelsessager på det tværfagligt sammensatte anbringelsesudvalg, hvor anbringelsessted og varighed beslutes.

Samtidig er der udarbejdet kvalitetsstandarder og procedurebeskrivelser, der skal understøtte en systematisk og ensrettet sagsbehandling.

- *Task force*

Center for Børne- og Ungerådgivning har i et samarbejde med Socialstyrelsens permanente Task Force gennemført et 18-måneders udviklingsforløb med henblik på at styrke kvaliteten den i kommunale sagsbehandling. Udviklingsforløbet blev igangsat i november 2015 og er afsluttet i juni 2017. Her ses en væsentlig forbedring i sagsbehandlingen.

- *Kompetenceudvikling*

I januar 2018 blev et omfattende kompetenceudviklingsforløb i den løsningsfokuserede tilgang igangsat. Alle medarbejdere er involveret og det strækker sig over 2 år. Det er forventningen, at kompetenceudviklingen skal medføre en ændret tilgang, hvor udgangspunktet i højere grad er der hvor børnene og de unge er.

- *BAL*

For at sikre et fælles sprog og systematik på 0-25 års-området har Center for Børne- og Ungerådgivning omtrent 30 medarbejdere uddannet som BAL facilitatorer, der arbejder med systematisk og praksisnær træning med dagilbud og skoler.

### **Udvikling i omlægningsprocessen**

#### *Kapacitet på egne tilbud*

Ballerup Familiehus og kommunens egne kontaktpersoner under Det Udgående Team (DUT) oplever begge ventetider på op til 2-3 måneder, hvilket er en ny situation. Årsagen er en øget efterspørgsel efter tilbud til hjemmebaserede indsatser, hvilket er helt efter Fællesskabsmodellens intentioner, men der er opstået et kapacitetsproblem, som bør adresseres, hvis der skal opnås fuld fleksibilitet i tilbudsviften. Kapacitetsproblemet betyder en forringelse af udviklingsmulighederne for familierne, når der skal ventes flere måneder før en indsats kan igangsættes. Ventelister på de interne tilbud betyder øget eksterne køb af samme type ydelser. Disse køb er væsentlig dyrere end enhedsprisen for de interne køb.

#### *Underretninger og § 50-undersøgelser*

Efter indførelsen af Fællesskabsmodellen er der fra 2016 til 2017 sket en stigning i indkomne underretninger på 10,7 %. I absolutte tal steg antallet fra 410 i 2016 til 454 i 2017. Dette er helt efter intentionerne i Fællesskabsmodellen om at komme tættere på familien. Pr. 13. juni 2018 er der indkommet 207 underretninger, hvilket ved en ligefrem beregning giver en forventning om 461 underretninger i hele 2018.

Andelen af underretninger, hvor der bliver besluttet at igangsætte en § 50-undersøgelse efterfølgende, lå i 2016 og 2017 på henholdsvis 28,8% og 28,4%. Indtil videre ligger andelen i 2018 på 29,1%. Andelen er altså ret konstant, men det sker fra et højere antal underretninger, så antallet af undersøgelser er dermed stigende. Det er kun ganske få børnefaglige undersøgelser, der ikke munder ud i iværksættelse af en foranstaltning. Oftest i form af familiebehandling eller en kontaktperson. Der er derfor grundlag for at konkludere at Center for Børne- og Ungerådgivning kommer i berøring med en større del af børn og familier, der har brug for foranstaltninger.

Der ses derfor en stigning i antallet af sager fra 643 sager i 2017 til aktuelt 770, svarende til en stigning på 19,8%. Rådgiverne i socialafsnittet har nu i gennemsnit 24 sager, hvor Fællesskabsmodellens forudsætninger var et sagsantal på ikke over 20. I sammenhæng hermed er en målsætning ved Fællesskabsmodellen at komme "tættere på", hvilket også betyder, at der er flere børn med støttebehov, der bliver identificeret.

Det vil sige, at der i høj grad er sket en bevægelse, hvor antallet af sager er steget markant og hermed behovet for flere foranstaltninger. Det betyder samtidig, at der kommer et øget pres på interne tilbud samt stigende udgifter.

### **Simuleringer af den fremtidige udvikling**

Fællesskabsmodellens kerne er at kunne skabe forudsætningerne for at flytte økonomi og aktivitet fra det anbringende område til det hjemmebaserede og forebyggende område. Med afsæt i denne opdeling af aktiviteterne er der lavet følgende simulering af den fremtidige udvikling.

Fra regnskabsåret 2017 kender vi fra det anbringende område de gennemsnitlige priser på de enkelte anbringelsestyper. Med udgangspunkt heri, er det muligt at simulere de budgetmæssige virkninger af en ændring i antallet af anbragte og ikke mindst sammensætningen af de anbringelsestyper, der bliver anvendt.

Ved en transformation fra de socialfaglige indsatser fra anbringende til mere hjemmebaserede og forebyggende indsatser, er det ikke realistisk at forestille sig at de børn/unge der er anbragte, går fra at være anbragt til at blive hjemgivet uden støtte. I modellen er det derfor forudsat, at for hver gang udgifterne til anbragte falder med 1,0 mio. kr. så vil 20%, svarende til 0,2 mio. kr. blive nye udgifter på det hjemmebaserede område og 10%, svarende til 0,1 mio. kr. blive til nye udgifter på det forebyggende område. De 10% nye udgifter på det forebyggende område, er forudsat at repræsentere et behov for at investere i nye forebyggende tiltag set i sammenhæng med den fortsatte udbygning af tilbudsviften.

Antagelsen om en afsmittende effekt på det hjemmebaserede og forebyggende områder var ikke en forudsætning i BDO's analyse, hvor aktiviteten på disse områder var forudsat at være konstant.

Hertil kommer den øgede tilgang af børn og familier, der ved den tidligere opsporing skal have enten forebyggende eller hjemmebaserede indsatser, så de mere indgribende anbringelser undgås. Indsatserne vil som udgangspunkt ske i enten Familiehuset eller ved kontaktpersonkorpset (DUT), og det er derfor afgørende, at der på disse to områder allokeres midler, så alle nye børn og familier oplever at få hjælp så hurtigt som muligt.

### Fremtidigt scenarie

I notatet om investeringscasen til Fællesskabsmodellen fra maj 2016 fra BDO er den faktiske udvikling i antallet af anbringelser på anbringelsesområdet i Herning Kommune anvendt som grundlag for den ønskede udvikling i Ballerup, dog moderat på enkelte punkter. BDO's opstillede udvikling med udgangspunkt i Ballerup Kommunes aktuelle anbringelsesmønster frem mod 2020 er indarbejdet i nedenstående tabel:

	2018	2019	2020	2021	2022
Soc. pæd. opholdssteder	42	39	38	38	38
Netværksplejefamilier	4	4	5	5	5
Kost- og efterskoler	5	5	5	5	5
Døgninstitutioner	17	15	15	15	15
Eget værelse	7	7	7	7	7
Alm. plejefamilie	57	58	55	55	55
<b>Anbringelser i alt</b>	<b>132</b>	<b>128</b>	<b>125</b>	<b>125</b>	<b>125</b>

Når der tages højde for en øget tilgang af sager, et øget behov for forebyggende og hjemmebaserede indsatser, stigende priser på de dyre anbringelsestyper samt et

ændret anbringelsesmønster er det fremtidige finansieringsbehov 7 mio. i 2019, 8,8 mio. i 2020, 8 mio. i 2021 og 7,7 mio. i 2022.

### **Sammenfattende bemærkninger**

Center for Børne- og Ungerådgivning har siden 2017 arbejdet med Fællesskabsmodellen, hvor der er fokus på en omlægning til en tidligere, mere forebyggende og effektiv indsats for børn og unge i udsatte positioner.

Et af elementerne for at lykkes med omlægningen var ansættelse af flere socialrådgivere. En investering, der har til formål at komme tættere på familierne og have mulighed for at kunne handle tidligere og mere forebyggende samt kunne arbejde ned af insatstrappen.

Siden 2017 er der i Ballerup Kommune sket en bevægelse mod færre anbringelser og flere hjemmebaserede indsatser, hvilket indikerer en positiv fremgang. Samtidig er der kommet en markant stigning i antallet af sager og dermed flere børn og unge i udsatte positioner, der får hjælp.

Det vurderes at, det forøgede antal socialrådgivere er en meget væsentlig faktor i den positive bevægelse. Det er samtidig vurderingen, at der er behov for et vedvarende fokus på at implementere omlægningen i hele organisationen på tværs af skole, dagtilbud og det sociale område før det fulde potentiale af investeringen viser sig.

Der forventes, at der fremadrettet vil ses en bevægelse mod et ændret foranstaltningsmønster; med stigende udgifter til hjemmebaserede og forebyggende foranstaltninger samtidig med et fald i antallet af anbringelser. Det forventes dog ikke at besparelsen vil være lige så stor som forudsagt i investeringscasen fra BDO.