

Forvaltning	Socialforvaltningen
Forslag	S101b Omstilling af døgninstitutionsområdet FORTROLIG VERSION
Styringsområde, bevilling	Rammebelagt Drift, Børnefamilier med særlige behov

Tabel 1. Forslagets samlede økonomiske konsekvenser

1.000 kr. 2012 p/l	Funktion(er)	2012	2013	2014	2015
Driftseffektivisering					
Bruttodriftsbesparelse	5.28.23.1	-24.800	-24.800	-24.800	-24.800
Driftsomkostninger ved ny løsning (varig driftsudgift)	5.28.23.1	15.800	15.800	15.800	15.800
Implementerings-/driftsomkostninger					
Anlægsinvestering	5.28.23.3	2.500*	2.500*	0	0
Driftsudgifter til implementering (midlertidig driftsudgift)	5.28.23.1	3.300	1.900	900	600
Samlet nettoændring					
Samlet driftsændring	5.28.23.1	-5.700	-7.100	-8.100	-8.400
Samlet anlægsændring	5.28.23.3	2.500	2.500	0	0
Samlet nettoændring		-3.200	-4.600	-8.100	-8.400
Personalemæssige konsekvenser (ÅV)		-6	-6	-6	-6

Note: Besparelser/mindreudgifter angives med negativt fortegn

* For hurtigere igangsættelse af anlægsprojektet stjernemarkeres 1.000 t.kr. i 2012. De stjernemarkerede midler tildeles som en anlægsbevilling og Socialudvalget kan således disponere over dem fra starten af året, uden at sagen skal forelægges ØU og BR igen.

Baggrunden for forslaget

Forslaget er fortsat under udarbejdelse på baggrund af SUD's beslutning 27. april 2011.

Socialforvaltningen ønsker at have et bredt udbud af døgninstitutionspladser til udsatte børn og unge. Det er dog samtidig afgørende, at der er tale om de rette typer af pladser, der modsvarer intentionerne i Barnets Reform, i strategien på området, i pejlemærkerne og ikke mindst honorerer myndighedssidens efterspørgsel.

Derfor er der behov for en omlægning af de nuværende indsatser på døgninstitutionsområdet, så institutionerne i højere grad anvendes til fleksible og kortvarige indsatser, der også har fokus på familien, og dermed matcher de ændrede behov på området.

Forslaget skal ses i relation til socialudvalgets pejlemærker på området for udsatte børn og unge, herunder særligt pejlemærke 3, som handler om, at flere udsatte børn og unge får en tidligere indsats. Det skal blandt andet ske gennem en øget brug af familieorienterede indsatser som eksempelvis familiebehandling (f.eks. MST, De Utrolige År og Familien i Centrum), døgnophold for både barnet og forældrene eller anbringelse af barnet, mens familien modtager selvstændig behandling (f.eks. MultifunC og MTFC).

Den øgede brug af familieorienterede indsatser betyder, at antallet af anbringelser falder samtidig med, at der også bliver flere tomme pladser på døgninstitutionerne, fordi der i højere grad sker

anbringelser i familie- og netværkspleje. Københavns Kommune anbringer dog i dag en langt større andel af børn og unge på døgninstitutioner end resten af landets kommuner. KL's råderumsbarometer viser således, at København bruger 56 % af anbringelsesbudgettet på institutionsanbringelser mod et landsgennemsnit på 37 %.

Når opsigelsen af de 24 pladser på Solhjem som besluttet i budget 2011 er trådt i kraft, har forvaltningen ca. 374 pladser fordelt på 25 døgninstitutioner. Socialforvaltningen har lavet en analyse, som indikerer, at der vil være ca. 67 tomme pladser i 2012 – og det på trods af opsigelsen af Solhjem og en øget indsats for at reducere brugen af private opholdssteder. Det svarer 46 tomme pladser mere end hvad der bør være for at realisere forvaltningens målsætning om at have en belægning på henholdsvis 90 pct. på akutinstitutioner og 95 pct. på de øvrige institutioner. Derfor er behov for en større omlægning på døgninstitutionsområdet, som beskrives nærmere i det følgende afsnit.

Forslagets indhold

Forvaltningen foreslår følgende omstillinger på døgninstitutionsområdet:

Spæd- og småbørn

Forvaltningen foreslår, at driftsoverenskomsten med Skodsborg Observations- og Behandlingshjem opsiges. Medarbejderne på Skodsborg Observations- og Behandlingshjem indgår ikke i opgørelsen over personalemæssige konsekvenser (antal årsværk) i tabel 1, da det er en selvejende institution, der har driftsoverenskomst med Socialforvaltningen.

Akutpladser

Forslaget indebærer også, at antallet af akutpladser til 6-12-årige på Frederiksholm nedbringes fra 12 til 8 pladser. Nedbringelsen med 4 pladser kan begrundes i en faldende efterspørgsel efter akutpladser, da der blandt andet bruges akutplejefamilier i stedet. Den faldende efterspørgsel skyldes dog også, at sagsbehandlere ofte sætter ind med massiv støtte i familien frem for at akutanbringe. Denne tendens vurderes at fortsætte, særligt ved akutanbringelser af børn i alderen 0-12 år. Det er derfor også en del af forslaget, at 6 akutpladser på forvaltningens tre spæd- og småbørnsinstitutioner omstilles til almindelige døgnpladser (institutionerne modtager i dag et akuttillæg for at kunne modtage spæd- og småbørn akut).

Udsatte unge

Forvaltningen ønsker at kommunalisere Hjulmagerstien og omstille de nuværende 18 pladser til udsatte unge i alderen 14-17 år, så de kan indgå i den nye hybelinstitution.

Forvaltningens analyser af døgninstitutionsområdet indikerer, at 19 ud af 56 pladser til udsatte unge vil være ledige i 2012. Den faldende belægning skyldes blandt andet en øget brug af familiepleje og familieorienterede foranstaltninger som alternativ til længerevarende anbringelser uden for hjemme. Derudover er der i stigende grad fokus på at integrere de unge i nærmiljøet, hvor der kan skabes sammenhæng til deres venner, familie, uddannelse og beskæftigelse.

Forslaget skal ses i relation til forslag S102, som indebærer, at styringen med forvaltningens værelser og hybler samles og placeres i Center for Akutinstitutioner. Det gør det muligt at anvende de lokale værelser og hybler på tværs af byen og dermed forbedre mulighederne for at bevare den unges tilknytning til nærmiljøet. Det forventes at ændre det fremtidige anbringelsesmønster for unge og derfor medføre en lavere efterspørgsel efter Hjulmagerstiens hybellignede tilbud.

Oprettelse af nyt, åbent og fleksibelt anbringelsestilbud

Forvaltningens analyse af døgninstitutionsområdet viser, at der er brug for et mere åben og fleksibelt anbringelsestilbud med fokus på familiebehandling og løsningsfokuserede metoder. Derfor ønsker forvaltningen at omstille Frederiksholm, så den fremover kan tilbyde f.eks. omvendt familiepleje, fungere som backup til sikkerhedsplaner og tilbyde aflastning til børn og unge, som er anbragt i familie- og netværkspleje:

- *Omvendt familiepleje:* Medarbejderne går ud og laver en indsats i hjemmet frem for at barnet bliver anbragt på institutionen. Frederiksholm har allerede erfaringer med lignende tiltag som fungerer ved, at to pædagoger hjælper henholdsvis forældre og barn i en kortere periode med at fungere bedre i deres hverdag, så omsorgen for barnet er tilstrækkelig.
- *Aflastning til børn og unge, som er anbragt i familie- eller netværkspleje:* Frederiksholm kan tilbyde dette, hvis der er et konkret behov for det. Det vil langt fra være tilfældet i alle anbringelser af denne type, men det kan f.eks. være en netværksanbringelse, hvor både familien og barnet eller den unge har behov for et pusterum engang imellem. Formålet med aflastningen er i sidste ende at undgå et eventuelt sammenbrud i anbringelsen. Dette er blevet særlig relevant de senere år, hvor Socialforvaltningen har arbejdet målrettet på øge brugen af familie- og netværksanbringelser frem for andre anbringelsesformer.
- *Backup til sikkerhedsplaner:* Socialforvaltningen ønsker at arbejde mere med sikkerhedsplaner for at forebygge anbringelser jf. forslag S107. Frederiksholm vil kunne fungere som en backup for barnet eller den unge, hvis der ikke er sikkert derhjemme og der ikke er andre netværkspersoner, der kan træde til. Det kan f.eks. skrives ind i sikkerhedsplanen, at barnet eller den unge kan tage hen på Frederiksholm og overnatte 1-2 nætter, hvis der pludselig opstår en usikker situation i hjemmet. Målet er, at barnet eller den unge hurtigt kan vende hjem igen, medmindre der er brug for anbringelse.

Intensivt behandlingstilbud

Forvaltningen ønsker som et forsøg at oprette et nyt institutionstilbud, der kan tilbyde kortvarige anbringelsestilbud med fokus på intensive indsatser for både barnet og familien. Konkret foreslår forvaltningen, at 8 af Emdrupsgårds 16 døgnpladser omstilles til et intensivt behandlingstilbud. De resterende 8 døgnpladser nedlægges for at opnå de ønskede tilpasninger på døgninstitutionsområdet. Derudover ønsker forvaltningen i forbindelse med MultifunC at bygge videre på erfaringerne fra Norge og Sverige, som viser, at de anbragte børn og unge på institutionen ikke nødvendigvis profiterer af at tilbringe tid sammen med hinanden. De vil ofte have bedre af at tilbringe tid sammen med velfungerende børn og unge uden for institutionen. Det vil i højere grad være muligt på en institution med 8 pladser, hvor der kan skabes et privat rum for hver enkelt af de anbragte børn og unge. Med det intensive behandlingstilbud overføres erfaringerne fra MultiFunC på en anden målgruppe.

Indsatsen skal ske i tæt samarbejde med det familiebehandlingsarbejde, som tilbydes i Børnefamiliecenter København. Målgruppen vil være børn og unge i alderen 6-16 år, som efter ca. et halvt års institutionsophold skal være klar til at flytte hjem til deres egen familie eller en plejefamilie. Der skal derfor arbejdes på eksempelvis en tilknytning til den lokale skole eller andet relevant undervisningstilbud. Derfor er det afgørende, at institutionen er placeret i byen, hvilket er tilfældet med Emdrupgård.

Forskningsprojekt

Som led i omstillingen af døgninstitutionsområdet ønsker forvaltningen at igangsætte et 3-årigt forskningsprojekt. Der er tale om et ErhvervsPhD-projekt i samarbejde med et dansk universitet, hvor forvaltningen skal finansiere 0,3 mio. kr. om året. Formålet er at undersøge den bedst mulige styring, dialog og kvalitetsudvikling på døgninstitutionsområdet. Forvaltningen vender tilbage med et mere konkret projekt, hvis forslaget indgår som en del af budget 2012.

Forslagets potentiale

Forvaltningen forventer et effektiviseringspotentiale på 2,5 mio. kr. ved etablering af det nye fleksible anbringelsestilbud på Frederiksholm. Det er beregnet ud fra, at der før ville have været 20 helårsanbringelser for målgruppen til en gennemsnitlig pris på 0,5 mio. kr. pr. stk. Ved at implementere det åbne og fleksible anbringelsestilbud vil der i stedet være 15 helårsanbringelser til en gennemsnitlig pris på 0,5 mio. kr.

Effektiviseringspotentialet for det nye intensive behandlingstilbud på Emdrupgård vil være 4,5 mio. kr. Det er beregnet ud fra, at der før ville have været 15 helårsanbringelser for målgruppen til en gennemsnitlig pris på 0,7 mio. kr. pr. stk. Ved at implementere det intensive behandlingstilbud vil der i stedet være 10 helårsanbringelser til en gennemsnitlig pris på 0,5 mio. kr.

For mange af de anbragte børn og unge bliver indsatsen kortere, da de hurtigere kommer hjem igen. Det betyder færre helårsanbringelser, men flere unikke børn. For nogle børn og unge kan institutionen nøjes med at fungere som back-up i særlige tilfælde, hvilket er væsentlig billigere end en reel anbringelse. Det betyder samlet set færre helårsanbringelser til en lavere pris.

Tabel 3 Driftseffektivisering og nye varige driftsomkostninger

1.000 kr. 2012 p/l	2012	2013	2014	2015
Driftsbesparelse som følge af omstilling af Hjulmagerstiens tilbud	-1.000	-1.000	-1.000	-1.000
Driftsbesparelse som følge af besparelse på basisbudget ved opsigelse af driftsoverenskomst med Skodsborg Observations- og Behandlingshjem	-3.300	-3.300	-3.300	-3.300
Driftsbesparelse som følge af færre traditionelle institutionsophold	-20.500	-20.500	-20.500	-20.500
Driftsomkostninger til basisbudget til Frederiksholms nye akutafdeling i Skodsborg	+3.300	+3.300	+3.300	+3.300
Driftsomkostninger til ny løsning i form af intensive behandlingsforløb på Emdrupgård	+5.000	+5.000	+5.000	+5.000
Driftsomkostninger til ny løsning i form af åbent og fleksibelt anbringelsestilbud på Frederiksholm	+7.500	+7.500	+7.500	+7.500
Samlet bruttodriftsbesparelse	-9.000	-9.000	-9.000	-9.000

Tids- og implementeringsplan for forslaget

Opsigelse af driftsoverenskomst og kommunalisering

Socialforvaltningen vil opsigge driftsoverenskomsten med Skodsborg Observations- og Behandlingshjem. Det vil ske, når budget 2012 er endeligt godkendt. Som følge af opsigelsesvarsel forventes driftsoverenskomsten først at være bragt til ophør medio 2012.

Da Skodsborg Observations- og Behandlingshjem er en selvejende institution, er det deres bestyrelse, som skal træffe den endelige beslutning om, hvorvidt institutionen skal fortsætte ved f.eks. at søge om godkendelse som socialpædagogiske opholdssted eller få en driftsoverenskomst med en anden kommune.

Hjulmagerstien vil blive kommunaliseret og indgå i den nye hybelinstitution.

Omstilling af akutpladser

Forslaget indebærer, at der lukkes 4 akutpladser på Frederiksholm, og at de resterende 8 akutpladser flyttes for at give plads til den nye udgave af Frederiksholm som et åbent og fleksibelt anbringelsestilbud, der skal ligge centralt i byen.

Omstilling af Frederiksholm og Emdrupgård

Forvaltningen vil omstille akutinstitutionen Frederiksholm til et åbent og fleksibelt anbringelsestilbud. Frederiksholm skal ændre sin målgruppe, og medarbejderne skal opkvalificeres til at arbejde målrettet med familiebehandling og andre løsningsfokuserede metoder. 8 af Frederiksholms nuværende akutpladser skal flyttes, men hvortil afhænger af, om spæd- og småbørnspladserne på Skodsborg Observations- og Behandlingshjem lukkes, så der kan blive plads til Frederiksholms akutpladser.

Forvaltningen foreslår desuden, at 8 af Emdrupsgårds 16 pladser på døgnafdelingen omstilles, så institutionen kan tilbyde intensive behandlingstilbud til børn og unge i alderen 6-16 år. De resterende 8 pladser nedlægges og forvaltningen vil sikre, at udslusningen af de anbragte børn og ung sker bedst muligt. Der vil også være behov for opkvalificering af medarbejderne på Emdrupgård, så de kan arbejde med evidensbaserede programmer, herunder familiebehandling og andre relevante løsningsfokuserede metoder.

Det er nødvendigt med koncept- og kompetenceudvikling på begge institutioner det første år og dertil kommer udgifter til monitorering og evaluering af de nye anbringelsestilbud. Derudover er der afsat 1 mio. kr. i 2012 og 2013 til mere generelle udgifter i forbindelse med omstillinger af Emdrupgård og Frederiksholm.

For at gøre Emdrupgård og Frederiksholms bygninger tidssvarende og egnede til de nye opgaver, skal der også afsættes anlægsmidler til hhv. renovering og generel vedligeholdelse. Emdrupgårds bygninger fremstår generelt slidte og trænger særligt til nye bad- og toiletforhold, hvilket er blevet påpeget i tilsynsrapporterne for 2009 og 2010. Derfor afsættes 4 mio. kr. til en grundig renovering af Emdrupgård, som fordeles over 2012 og 2013. Derudover trænger Frederiksholms bygninger til en generel vedligeholdelse, som vurderes at kunne gøres for 1 mio. kr. Disse midler fordeles også over 2012 og 2013, så der afsættes 2,5 mio. kr. i begge år til anlægsinvesteringer. *Dette beløb er pt. under afklaring ud fra konkret besigtigelse, og bliver derfor muligvis reduceret*

Samlet set medfører det implementeringsudgifter for 5,5 mio. kr. i 2012, 4,1 mio. kr. i 2013 og 0,6 mio. kr. i 2014-2015.

Tabel 4 Implementeringsomkostninger

Forvaltningsspecifikke effektiviseringsforslag til budget 2012

1.000 kr. 2012 p/l	2012	2013	2014	2015
Anlægsinvestering	2.500	2.500	0	0
Omstilling af institutioner	1.000	1.000	0	0
Evaluering og monitorering	600	600	600	600
Koncept- og kompetenceudvikling	1.400	0	0	0
ErhvervsPhD	300	300	300	0
Samlede omkostninger	5.800	4.400	900	600

Forslagets forventede effekt

København vil sandsynligvis blive ved med at ligge over landsgennemsnittet for døgninstitutionsanbringelser, men Socialforvaltningen forventer at kunne nedbringe andelen af budgettet til institutionsanbringelser ved hjælp af blandt andet øget fokus på tidlige indsatser i familierne og kortere og mere fleksible anbringelsesforløb, som dette forslag bidrager til.

Omlægningen forventes at have en positiv effekt for de udsatte børn og unge, at de undgår lange institutionsophold og kommer tilbage til familien og dermed får muligheden for at opnå stabile relationer til familien eller andre voksne. Ifølge SFI's forskningsoversigt 'Anbragte børn og unge' (s. 226), så er relationer et væsentligt fokuspunkt i forhold anbragte børn og unges egen oplevelse af at være anbragt. Det drejer sig både om relationer til de andre anbragte børn på institutionen, men også om relationer til de professionelle voksne, hvor de efterspørger omsorg, interesse, nærvær og kærlighed. Det er dog særligt relationerne til forældre og anden nær familie, som de anbragte oplever som afgørende for, at anbringelsesforløbet bliver vellykket.

Der må forventes utilfredshed blandt medarbejderne på Skodsborg Observations- og Behandlingshjem, som forvaltningen ønsker at opsigte driftsoverenskomsten med.