



# Notat

Dato: 26-05-2020

Sagsnr: 27.00.00-A00-16-20

Familieafdelingen

## Aktivitetsanalyse af interne og eksterne tilbud på familieområdet

Indledning, resume og konklusioner .....	2
Udvikling i antallet af anbringelser .....	2
Egne tilbud: kapacitet, belægning og økonomisk bæredygtighed .....	2
Aktivitet interne døgntilbud .....	2
Økonomisk bæredygtighed interne døgntilbud .....	2
Bülowsvej ambulans tilbud .....	2
Køb af døgntilbud: omfang og målgrupper .....	2
Køb af forebyggende tilbud: omfang og målgrupper .....	2

## Indledning, resume og konklusioner

Denne analyse er udarbejdet som et supplement til og i forlængelse af den analyse af organisation, samarbejdsstruktur og tilbudsvifte som BDO har udarbejdet for Frederiksberg Kommune. Formålet med nærværende analyse er kunne foretage en indledende vurdering af, hvordan den eksisterende aktivitet og kapacitet bedre kan understøtte en tidlig og effektiv forebyggende indsats, jf. BDO's analyse af organisation, samarbejdsstruktur og tilbudsvifte. BDO anbefaler blandt andet, at organiseringen understøtter mere robuste tilbud der samler forebyggende, foregribende og indgribende ydelser.

Analysen belyser udviklingen i antallet anbringelser, kapacitet og økonomisk bæredygtighed på egne tilbud, køb af døgntilbud og køb af øvrige tilbud. Analysen bygger videre på Budgetanalyse af Børne- og Ungeområdets døgninstitutioner fra 2018 (herefter: budgetanalysen) og inddrager konklusioner herfra. Analysen finder indledningsvist, at:

- Der er faldende antal anbringelser på især egne tilbud, hvilket betyder, at det kan være svært at få tilstrækkelig aktivitet i tilbudene til at oppebære økonomisk bæredygtighed.
- Hovedparten af udgifterne til eksterne køb af tilbud vedrører døgntilbud. Der vurderes ikke grundlag for at hjemtage hovedparten af målgruppen af børn og unge anbragt på udenbys døgntilbud, idet der er tale om en relativ heterogen målgruppe. Der er dog en mindre del af målgruppen, som med udgangspunkt i et uændret anbringelsesmønster fremadrettet bør overvejes rummet på egne tilbud via en mindre justering af de nuværende målgrupper.
- Der er et begrænset potentiale for hjemtagelse af køb af forebyggende tilbud. Dette dog bortset fra familiebehandling, hvor der vurderes at være hjemtagelsespotentiale, hvis kapaciteten udvides i Frederiksberg Kommune.
- Der er et stort behov for ambulante familiebehandlingstilbud, men samtidig fortsat behov for lokal døgnkapacitet, der kan understøtte behovet for døgntilbud i nærmiljøet.

Hvis Frederiksberg Kommune organisatorisk ønsker i højere grad at understøtte visionen for en tidlig og effektiv forebyggende indsats, så peger analysens fund på tre konklusioner:

1. *Egne og selvejende tilbud skal i højere grad skal tilrettelægges fleksibelt både på tværs af enheder og på tværs af døgn og ambulante tilbud, dette for at imødegå både det store behov for ambulans kapacitet og for at skabe mere robuste og fleksible enheder, der fortsat er fagligt bæredygtige, men fremadrettet også økonomisk bæredygtige for Frederiksberg Kommune.*
2. *De børn og unge, som er anbragt på døgninstitutioner udenfor Frederiksberg Kommune har for størstedelens vedkommende så forskelligartede problemstillinger, at der ikke ses grundlag for at etablere eget tilbud i Frederiksberg Kommune, som vil kunne en større gruppe på samme adresse. Der er dog grundlag for at overveje perspektiverne i at kunne*

*rumme flere unge med de udfordringer, som nogle få af de udenbys anbragte har, på egne tilbud via en mindre udvidelse af de nuværende målgrupper på egne tilbud. Der er i lyset af det faldende antal anbringelser også uanset en mindre justering af målgruppen på egne tilbud grundlag for at overveje en reduktion af det samlede antal døgnpladser i Frederiksberg Kommune. En sådan justering vurderes imidlertid alene at være en tilpasning som modsvarer det nuværende anbringelsesmønster (generelt faldende antal anbringelser), og vil således ikke indebære en ændring strategien for døgnanbringelser som beskrevet i budgetanalysen fra 2018.*

- 3. Køb af forebyggende tilbud har begrænset hjemtagelsespotentialer. Det gælder særligt aflastningsordninger til børn med handicaps, hvor hjemtagelse vil forudsætte særlige lokaleforhold og en palette af faglige ekspertiser, som henset til målgruppens størrelse ikke vurderes at være en faglig eller økonomisk bæredygtig løsning. Der ses imidlertid et mindre potentiale i, at Frederiksberg Kommune selv varetager flere familiebehandlingsopgaver og således hjemtager nogle af de opgaver, der i dag købes eksternt. Ligesom der henset til den store efterspørgsel på kommunens aktuelle egne ambulante tilbud er grundlag for at indarbejde den efterspørgsel i forbindelse med videreudvikling af kommunens ambulante- og døgntilbud. I det omfang der er behov for at købe eksterne ydelser bør det overvejes at indgå strategisk leverandørsamarbejder.*

Hvis der arbejdes videre med en organisering, der i højere grad understøtter en tidlig og effektiv forebyggende indsats, vil analysen skulle udfoldes yderligere i dialog med relevante aktører. Det blev ved budget 2020 aftalt, at der skal udarbejdes en analyse af det ambulante tilbud på Bulowsvej for Børn og Familier. Den analyse vil blive udarbejdet som led i det videre arbejde med omlægningsindsatsen, idet udviklingen af en dækkende vifte af tilbud til udsatte børn og unge samt deres familier udgør et væsentligt element i arbejdet med omlægning til en tidligere forebyggende og mere effektiv indsats.

## Udvikling i antallet af anbringelser

Antallet af anbringelser er faldet med ca. 17 pct. siden 2015. Faldet ses især på egne institutioner, mens anbringelser på udenbys døgninstitutioner er stort set uændret. Et tilsvarende billede blev afdækket i budgetanalysen. Budgetanalysen blev gennemført i 2018, hvor antallet af anbringelser var på 150 i alt, heraf kun 42 på egne institutioner – siden da er tallet faldet yderligere.

Figur 1: Antal anbringelser 2015 til 2020

1. januar i året	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Lokale døgninstitutioner inkl. hybler	46	46	39	42	25	18
Familiepleje/netværkspleje	57	60	69	69	63	59
Opholdssteder	16	18	22	18	19	20
Andet (anbragt på kost-, efterskole, eget værelse)	10	10	7	5	5	2
Udenbys døgninstitutioner	13	15	13	16	17	19
I alt	142	149	150	150	129	118

Note: Hybler er med i denne tabel, men indgår ikke i den øvrige analyse, hvor der fokuseres på døgntilbud.

Budgetanalysen fra 2018 afdækkede, at børn og unge anbragt på udenbys døgninstitutioner og opholdssteder som målgruppe var kendetegnet ved svære sociale og følelsesmæssige udfordringer kombineret med mere indgribende psykiatriske og handicaprelaterede udfordringer – og desuden var meget heterogen. Budgetanalysen viste også, at børn og unge anbragt på egne døgninstitutioner var mere homogen og primært var anbragt på grund af omsorgssvigt og deraf følgende sociale og følelsesmæssige vanskeligheder samt årsager knyttet til forældrenes behandlingsbehov.

Der er altså væsentlig forskel på specialiseringsgraden i henholdsvis interne og eksterne døgntilbud. Ændringen i aktiviteten på de interne døgntilbud kan derfor også ses som resultatet af et lettere fald i antal anbringelser blandt gruppen af børn og unge med behov for mindre specialiserede tilbud. Anbringelser af mindre børn som anbringes i plejefamilier er her undtaget.

### Egne tilbud: kapacitet, belægning og økonomisk bæredygtighed

I dette afsnit undersøges først udviklingen i aktiviteten på kommunens tre interne døgntilbud og den økonomiske bæredygtighed for Frederiksberg Kommune belyses. Dernæst belyses aktiviteten i kommunens ambulante tilbud Bülowsvej

#### Aktivitet interne døgntilbud

Aktiviteten på kommunens tre interne døgntilbud, Jens Jessens Vej, Josephine Schneiders Hus og Bülowsvej for børn og familier er faldet siden 2017. Ændringen i belægningen i forhold til kapacitet fremgår af

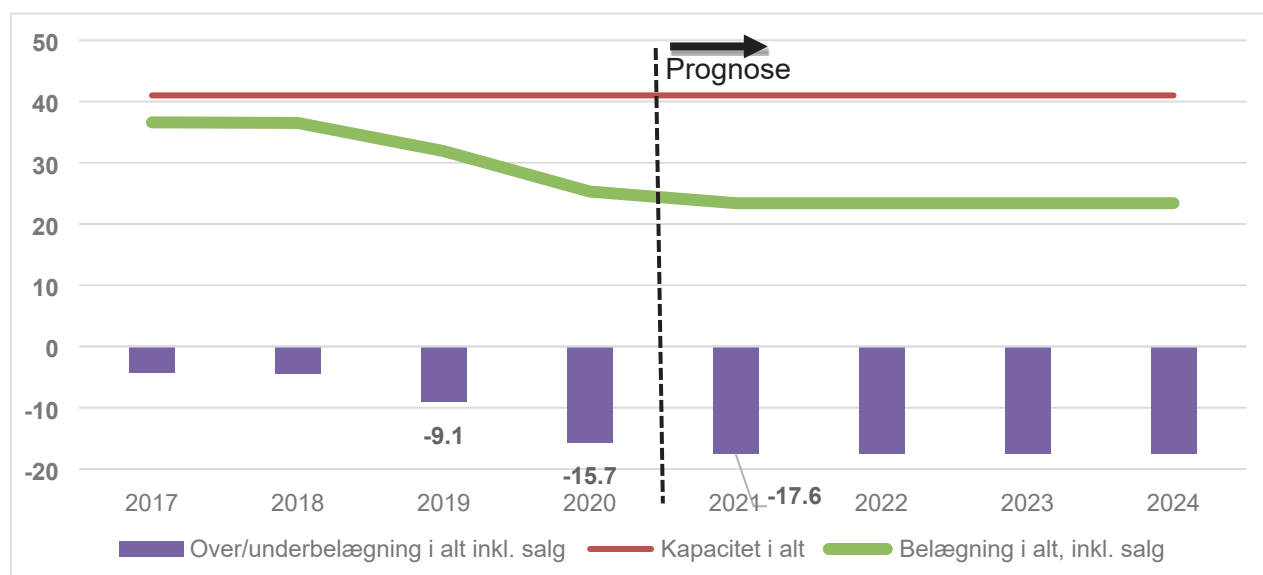
Figur 2 og Figur 3, hvoraf det også fremgår, at der siden 2019 har været en samlet mindrebelægning på ca. 9 helårspladser, som i 2020 forventes at blive til ca. 16 pladser.

Mindrebelægningen til trods vurderes der fortsat et behov for et lokalt døgntilbud i et eller andet omfang blandt andet for at understøtte behovet for at have kapacitet til rådighed akutte anbringelser og anbringelser i nærmiljøet. Dette var også konklusionen i budgetanalysen. Anbringelser

på børn og ungeområdet er herunder også karakteriseret ved, at der i situationer, hvor der vurderes behov for anbringelse skal handles med meget kort varsel. Det er ikke en mulighed at afvente en ledig plads før en anbringelse iværksættes. Køb af eksterne døgnpladser med kort varsel er ofte omkostningstunge. Der er derfor ved egne tilbud et incitament til løbende at have en vis (om end begrænset) ledig kapacitet for at kunne imødekomme behovene.

For at sikre en bedre samlet kapacitetsudnyttelse også i situationer ved lavere belægning bør det imidlertid overvejes at etablere en tættere kobling mellem ambulante forebyggelsestilbud og døgntilbud. Dette således at de til enhver tid tilstedeværende ressourcer fleksibelt kan bringes i anvendelse der hvor behovet er på tværs af ambulante og døgnindsatser. Det bør videre overvejes om der samtidig skal foretages en mindre reduktion i det samlede antal døgnpladser.

Figur 2: Samlet kapacitet og belægning døgntilbud på Frederiksberg Kommunes selvejende institutioner



Figur 3: Kapacitet og helårsbelægning egne døgntilbud

Tilbud	Kapacitet	Belægning (antal helårspersoner)				Prognose -->			
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jens Jessens Vej	13	12,3	10,2	8,9	8	7	7	7	7
Josephine Schneiders Hus	12	11,8	11,0	8,8	7,7	7,0	7,0	7,0	7,0
Bülowsvej for børn	10	8,7	8,4	10,0	7,2	7,0	7,0	7,0	7,0
Bülowsvej for familier	6	3,8	6,9	4,2	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4

Note: Helårsbelægningen for 2020 er beregnet med udgangspunkt i belægningen som opgjort per 1. juni 2020 (jf. belægningsstatistikken). Belægningen for 2021 og frem er skønnet en helårsperson lavere i forhold til belægningen i 2020, i det den faldende belægning fra 2017 fremskrives for at illustrere konsekvensen af et yderligere fald i belæg-

ning. [bemærkning til DIR behandling 2. juni: tallene opdateres til DIR behandling 9. juni, disse tal baserer sig på tidligere i 2020]

### *Økonomisk bæredygtighed interne døgntilbud*

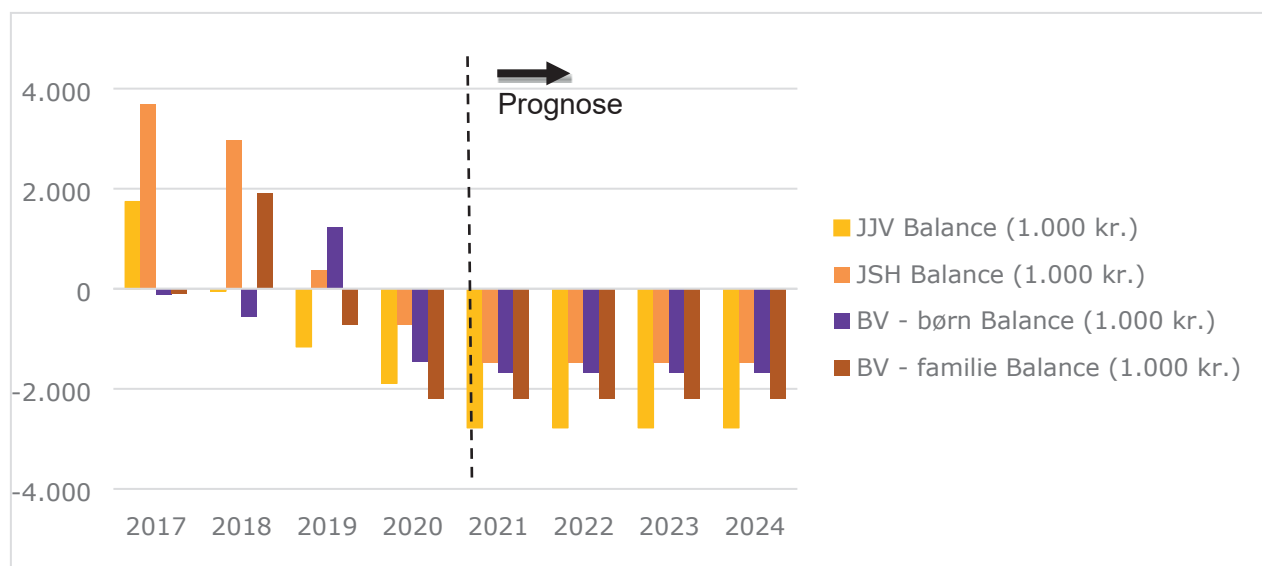
Kommunens samarbejdsaftale med de selvejende tilbud indebærer, at der betales en fast budgettramme til hvert tilbud uanset, hvor mange eller hvor få børn og unge er indskrevet på tilbuddet. Det betyder, at jo færre børn/unge er anbragt på egne tilbud, desto større er udgiften per plads.

Med udgangspunkt i mindreberegningen er det beregnet, hvad udgiften for Frederiksberg Kommune ville være, hvis der skal købes pladser eksternt svarende til det antal helårspersoner, der er indskrevet på hvert af de tre tilbud. Beregningen tjener *alene til illustration* af den økonomiske bæredygtighed af de tre døgntilbud. Således tager den ikke højde for, at der altid vil være behov for kapacitet til akutte anbringelser, ligesom den socialfaglige værdi der ligger i et nært, lokalt tilbud heller ikke kvantificeres.

Der er i beregningen anvendt en gennemsnitsindkøbspris for et sammenligneligt tilbud og ud fra den forudsætning, at der ikke medtages en eventuel ekstra takst, som et eksternt tilbud måtte fremsætte krav om, hvis de unge som aktuelt er anbragt i Frederiksberg Kommunes egne institutioner skulle bo på et andet tilbud. Der tages samtidig forbehold for, at der ved eksterne tilbud vil skulle tillægges betaling i opsigelsesperioder, forhåndsreservation og følgeomkostninger (f.eks. til tilsyn), som øger omkostningerne ved det eksterne tilbud i forhold til det interne tilbud – og som ikke er medtaget i beregningen. Beregningen er foretaget med afsæt i den historiske, aktuelle og prognosticerede belægning på kommunens tre interne døgntilbud. Købsudgiften er dernæst sammenholdt med tilbudets budgettramme for det pågældende år. Overstiger købsudgiften budgetrammen er balancen for Frederiksberg Kommune positiv – omvendt er den negativ.

Analysen af den økonomiske bæredygtighed viser, at de tre tilbud ikke har været økonomisk bæredygtige set fra Frederiksberg Kommunes perspektiv siden 2019. Det fremgår af Figur 4. og understøttes af Figur 2 ovenfor, der viser, at der for tilbudene under ét har været underbelægning siden 2019. Det er vigtigt at bemærke, at balancen er beregnet inklusive indtægterne fra salgspladser. Således udgøres ca. 40 procent af belægningen på Bülowvej for børn og familier aktuelt af børn fra andre kommuner. Dette er konkret årsagen til at døgnpladserne for børn på Bülowvej i 2019 er økonomisk bæredygtig. Mulighederne for salg kan altså forbedre eller forværre situationen i enkelte år, men muligheder for salg bør ikke ligge til grund for størrelsen på kapaciteten.

Figur 4: Økonomisk balance set i forhold ekstern køb af døgntilbud



Analysen viser, at alle tre tilbud er økonomisk meget sårbare ved selv små udsving i aktiviteten. Med den forventede belægning i 2020 vil alle tre tilbud være ikke-økonomisk bæredygtige for Frederiksberg Kommune. Hvis aktiviteten falder yderligere fra 2021 og frem forværres den økonomiske balance yderligere. Analysen er dog udtryk for et skøn, navnlig vil anvendelsen af en alternativ gennemsnitlig købspris forrykke billedet. Det ændrer dog ikke på billedet af, at kun små udsving aktiviteten ændrer på den økonomiske balance for Frederiksberg Kommune.

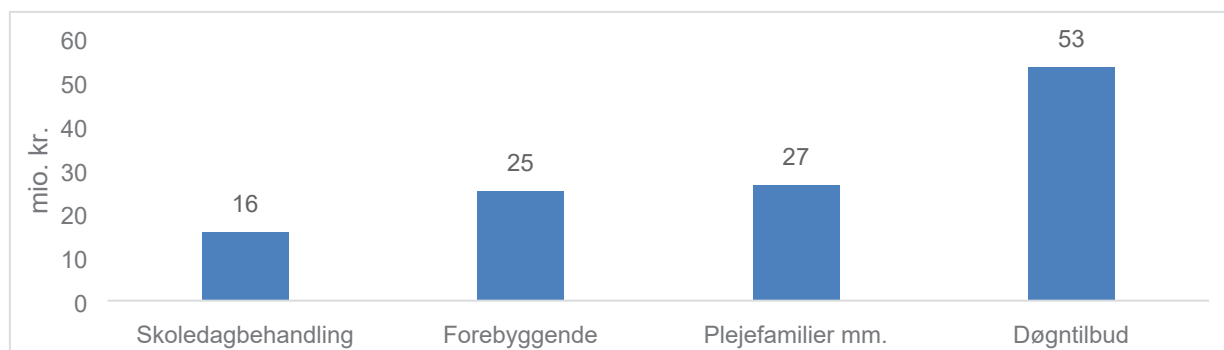
#### *Bülowsvej ambulant tilbud*

Aktiviteten i Bülowsvejs ambulante tilbud er undersøgt for året 2019. Undersøgelsen viser større efterspørgsel efter tilbuddet, end hvad umiddelbart er planlagt af kapacitet. Således var i 2019 forudsat 18 børn i det ambulante tilbud, mens der har været afholdt forløb svarende til ca. 25 helårspersoner. Dette indikerer stor efterspørgsel efter ambulante familietilbud, som står i modsætning til den lave belægning på døgntilbud jf. ovenfor.

#### **Køb af døgntilbud: omfang og målgrupper**

Eksterne køb på familieområdet udgjorde i 2019 ca. 121 mio. kr. Køb af døgntilbud udgør langt den største post i familieområdets køb af eksterne tilbud. Udgifterne 2019 udgjorde således 53 mio. kr. af samlet set ca. 121 mio. kr. Det viser Figur 5. Bemærk at udgifterne til skoledagbehandling samlet set udgør ca. 20 mio. kr., da udgifterne består både af eksterne køb (jf. figuren) og drift af egne skoledagbehandlingstilbud (ikke medtaget her).

Figur 5: Udgifter til køb af eksterne tilbud i 2019 (i alt 121 mio. kr.)



**Note:** Fordelingen på indsatsstyper er opgjort skønsmæssigt, da ikke alle udgifter entydigt kan henføres til den ene eller den anden indsats

Budgetanalysen fra 2018 viste at, de på daværende tidspunkt 34 anbragte børn og unge i udenbys tilbud udgjorde en meget heterogon gruppe, både hvad angår alder, udfordringer og behandlingsbehov. Det vurderedes derfor, at det ikke var fagligt muligt at etablere pladser der kunne rumme børnenes og de unges behov.

Forvaltningen har foretaget en fornyet vurdering af de nuværende 39 udenbys anbragte børn og unge. Vurderingen viser, at der ikke siden 2018 er indtrådt væsentlige ændringer i gruppens udfordringer og behandlingsbehov, som giver grundlag for at udvikle egne døgntilbud til at kunne rumme gruppen af børn og unge anbragt på eksterne tilbud. Det vurderes dog, at der i den fremadrettede proces er grundlag for at overveje en mindre justering af målgrupperne på egne tilbud således, at de kan rumme enkelte børn og unge med lidt mere komplekse behov. Dette dog således, at der fortsat skal sikres mulighed for, at de nuværende tilbud også kan rumme deres nuværende målgrupper. Ligesom en udvidelse nøje skal balanceres således, at der ikke indtræder en markant stigning i pladsprisen på egne tilbud, som vil have negative konsekvenser for en bæredygtig økonomi.

Da justeringen ovenfor alene kan betyde en mindre justering af målgruppen er det imidlertid vurderingen, at der ikke er belæg for ændre strategien for døgnanbringelser, som beskrevet i budgetanalysen fra 2018.

### **Køb af forebyggende tilbud: omfang og målgrupper**

Køb af forebyggende tilbud udgør alene 25 mio. kr. af de samlede eksterne køb på 121 mio. kr. Det fremgår af Figur 5. Der er analyseret en delmængde af de eksterne køb vedrørende forebyggende indsatser, i alt 15,3 mio. kr. Analysen er opsummeret i

Figur 6. Der kan udledes følgende:

- Den største udgiftspost udgør aflastningstilbud. Målgruppen er kendetegnet ved især multiple/gennemgribende funktionsnedsættelser. Målgruppen er relativ begrænset antalmæssigt, deres behov er komplekse og fordrer derfor en bred palette af fagekspertise og i forhold til fysiske handicaps også handicapegnet lokalitet. Endelig er de fleste aflast-



ningsbehov beliggende i weekends, hvilket kræver megen plads og personale på bestemte ugedage, hvilket er vanskeligt at skabe med bæredygtig økonomi. Det er vurderingen, at det ud fra disse parametre ikke for nuværende vil være en faglig eller økonomisk bæredygtig løsning, at etablere egne tilbud på Frederiksberg til målgruppen. .

- Afløsningstilbud udgør næststørste udgiftspost. Afløsning er overvejende praktisk og personlig hjælp i hjemmet. Hovedparten af udgiften vedrører omfangsrige indsatser på over 10 dage om måneden. Der er tale om komplekse behov, som i dag i vid udstrækning varetages af leverandør, som Frederiksberg Kommune har leverandøraftale med. Der vurderes ikke at være oplagt hjemtagelsespotentiale.
- Der købes relativt lidt familiebehandling og dele af disse køb er begrundet i behovet for at få leverandører, som har særlige sprogkunderskaber. Herved undgås udgift til tolk i familier, hvor der ikke tales dansk. Der er imidlertid også køb, som vil kunne varetages af Frederiksberg Kommune, hvis den nuværende kapacitet udvides. Der vil derfor være en lille hjemtagelsespotentiale.

Samlet set indikerer denne del af analysen, at der umiddelbart er et begrænset hjemtagelsespotentiale vedrørende køb af forebyggende indsatser, dels grundet begrænset omfang, dels grundet komplekse målgrupper. Der hvor der kan være mindre hjemtagelsespotentiale synes det oplagt at koble hjemtagelse med udviklingen af en større fleksibilitet mellem egne ambulante – og døgntilbud. I de situationer hvor det også fremadrettet vurderes mest hensigtsmæssigt at anvende eksterne leverandører bør der arbejdes i retning af mere strategiske leverandørsamarbejder

Figur 6: Analyserede udgifter i 2019 vedrørende udvalgte forebyggende indsatser

Tilbuds-/indsats- type	Analyserede udgifter (mio .kr.)	Konklusioner
<b>Aflastning</b>	7,7	Borgerne kendetegnet ved enten autisme spektrumforstyrrelser/psykiske funktionsnedsættelser eller multiple/gennemgribende funktionsnedsættelser. Flest udgifter og borgere kan henføres til sidstnævnte.  Flest borgere modtager aflastning 3-5 dage om måneden.  Ca. 8 leverandører.
<b>Afløsning</b>	2,8	Hovedparten af udgifterne vedrører få personer, der modtager indsatser på over 10 dage om måneden.  Ca. 4 leverandører.
<b>Familiebehandling</b>	1,4	Udgifterne er således fordelt på 20+ leverandører.
<b>Samvær</b>	1,7	Ca. 7 leverandører  Bülowsvej er væsentligste leverandør.
<b>Støtteperson</b>	1,4	Støtteperson ydelsen kan ikke umiddelbart hjemtages, da borgeren har frit valg af leverandør.  20+ leverandører.