

Invester før det sker

1. Baggrund – Vejen til velfærd

”En god investering betyder, at der sættes ind på rette niveau og tidspunkt” (KL 2013; s. 6)

Rødovre Kommune afholdt i maj 2013 en virksomhedskonference om velfærdsfornyelse. På konferencen opstod der nye idéer, og efterfølgende har direktionen udpeget seks overordnede temaer, herunder ”Vejen til velfærd”.

Dette tema består af tre projekter, hvoraf ”Invester før det sker” er det ene. Inspirationen er hentet fra KLs oplæg af samme navn og bygger på idéen om, at kvalitetsudvikling og ressourceoptimering med fordel kan tænkes sammen.

Formålet med projektet er at skabe en forbedret og mere ressourceoptimal praksis, hvor der i højere grad investeres i tidlig forebyggelse. På denne måde optimeres kvaliteten i indsatsen samtidig med, at ressourcerne anvendes der, hvor det giver den største effekt.

Sociale indsatser skal ses som målrettede, sociale investeringer, der i et forebyggende og rehabiliterende perspektiv giver den størst mulige effekt.

Proces

På baggrund af interviews med fagcheferne på social- og fritidsområdet om forebyggende projekter er der udarbejdet en oversigt over hhv. gennemførte projekter og idéer til nye tidlige og forebyggende indsatser. Der er stillet forslag om:

- gældsrådgivning
- fritidspasordning til udsatte børn
- forebyggelse af hjemløshed (flere billige boliger)
- forebyggelse af ensomhed og eksklusion,
- intensive forløb i udsatte børnefamilier
- forebyggelse af livstidsforsørgelse.

De to sidstnævnte projektidéer (intensive forløb i udsatte børnefamilier og forebyggelse af livstidsforsørgelse) kredser delvist om den samme målgruppe, og det blev derfor besluttet at tænke projekterne sammen og udarbejde én business case vedrørende indsatser i udsatte familier. Denne business case er udvalgt, idet den er en god investering – både økonomisk og menneskeligt i forhold til at skabe øget livskvalitet for en række familier i Rødovre, der har det svært.

De øvrige ideer, der er kommet frem i arbejdet med temaet, undersøges og kvalificeres yderligere med henblik på en eventuel senere iværksættelse. Arbejdsgruppen fortsætter dermed sit virke med reference til Social- og Sundhedsdirektøren og Direktionen.

Styregruppen indstiller:

at der iværksættes et forsøg med intensiv, helhedsorienteret og koordineret indsats for udsatte familier

at forsøget forankres i en styregruppe med ledelsesrepræsentanter fra Børne- og Familieafdelingen, Jobcenteret, Social- og Psykiatridelingen og Børne- og Kulturforvaltningen, med Jobcenteret som projektejer for forsøget.

at der af VK-puljen afsættes 1,5 mio. kr. i 2015 til iværksættelse af det beskrevne projekt

at der i budgetforslaget for 2016 søges indarbejdet 3 mio. kr. årligt til projektet

at der i overslagsår 2017 søges indarbejdet yderligere 0,25 mio. kr. til evaluering af projektet.

at de beregnede økonomiske gevinster ved lav succesrate indarbejdes i budget 2016ff med 0,7 mio. kr. det første år stigende til 3,3 mio. kr. i 3. overslagsår (2019)

at forsøget evalueres efter 2 år med fokus på at måle effekten af indsatsen, herunder den økonomiske effekt

at de øvrige forslag under temaet "investor før det sker" kvalificeres med henblik på fremlæggelse af yderligere beslutningsgrundlag

2. Formål og løsning

I Rødovre bor en række socialt udsatte familier, som er kendetegnet ved en tung negativ social arv. Vi har et mangeårigt kendskab til familierne; nogle er kendt gennem flere generationer. Det er med andre ord en gruppe, der klarer sig dårligt på arbejdsmarkedet, og der er en betydelig risiko for, at denne gruppe opfostrer børn, der selv vil få store sociale problemer.

På trods af at udsatte familier står højt på den lokalpolitiske dagsorden i Rødovre, er det vanskeligt at hjælpe familierne til at bryde den negative sociale arv og sikre, at børnene reelt har de samme muligheder som børn i mere velfungerende familier.

Vi ved, at uligheden opstår allerede ved fødslen, og vi skal blive bedre til at udligne disse forskelle. Mere end hvert 10. barn, som fødes i Danmark, er i farezonen for at ende på 'sidelinjen' som misbruger, langtidsledig, psykisk syg eller på anden vis socialt udsat. Set over et helt livsforløb (nationalt) løber omkostningerne op i omkring 100 mia. kroner pr. ungdomsårgang (MM 2010, 23. august).

Forskning i- og erfaring med arbejde med udsatte familier og børn peger entydigt på, at en tidlig indsats er en god investering i børns fremtidige udvikling og trivsel. Og den nobelprisvindende økonom James J. Heckman har bevist, at det er en langt bedre forretning for samfundet at investere i børns udvikling, før de kommer i skole (MM 2014, 8. september).

Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) har regnet på belastningen af de offentlige finanser, som et dårligt liv medfører i forhold til et normalt liv, og sammenlignet det med udgiften til tidlige forebyggende indsatser. Deres beregninger viser, at "et dårligt liv" koster samfundet ca. 5,5 mio. kroner, mens de offentlige nettoindtægter på en ufaglært ligger omkring 2,3 mio. kroner. Og differencen vokser, hvis der sammenlignes med en faglært/uddannet (CASA november 2010). Det betaler sig med andre ord at investere i tidlig forebyggelse.

Øget forebyggelse vil være en af de mest effektive metoder til at stoppe "fødekæden" til en række udgifter som kontanthjælp, sygedagpenge, revalidering, førtidspension, kriminalitet og anbringelse udenfor eget hjem. Udover at vende offentlige udgifter til indtægter er der en stor menneskelig gevinst ved investeringen.

Rødovre Kommune ønsker på den baggrund at investere i intensive og "håndholdte" forløb med udsatte familier med henblik på at forebygge dyrere og mere indgribende foranstaltninger samt langtidsledighed.

Målet er via en helhedsorienteret, koordineret og individuelt tilpasset indsats at motivere og hjælpe disse særligt udsatte familier til at opnå en højere grad af handlekompetence og ansvarsfølelse for eget liv, der på længere sigt

forventes at kunne føre til et brud med den negative sociale arv på et eller flere områder. Børnenes trivsel og udvikling skal sikres, og forældrene bringes i eller tættere på uddannelse og arbejdsmarked.

Til denne sociale investering foreslås en ekstra bemanning på fire sagsbehandlere .

Case 1

Rødovre Kommune laver en børnefaglig undersøgelse på et ufødt barn på baggrund af en underretning fra en anden kommune, hvorfra familien er flyttet. "Rikke" er enlig, boligløs på undersøgelsestidspunktet og har et ressourcervagt netværk. Hendes baggrundshistorie er stærkt præget af omsorgsvigt og overgreb. 'Rikke' har været indlagt på psykiatrisk afdeling med depression og har flere behandlingsforløb bag sig. Hun har et ældre barn, der bor hos faderen.

Børne- og Familieafdelingen vurderer, at hun ikke kan varetage omsorgen for sit barn efter fødslen i den nuværende situation.

Rødovre Kommune skaffer hende derfor en bolig og ansætter en person, der skal støtte hende og sikre barnets trivsel og sunde udvikling. Hun indgår i samarbejdet, fordi hun ved, at alternativet er en anbringelse af barnet.

Der har været tæt opfølgning og vejledning af såvel sundhedsplejerske som støtteperson i hjemmet. Målet har været at støtte moren, så hun kan give sit barn en tryk tilværelse. Det er svært for hende, da hun selv har fået følelsesmæssige skader i sin opvækst og ikke har et billede af, hvordan man drager omsorg for et barn.

Barnet er nu ca. 1 ½ år gammelt, og Rødovre Kommune vurderer, at barnet er i god udvikling - der er fortsat fast, tæt støtte, men barnet bor sammen med sin mor frem for at være anbragt i en plejefamilie.

Casen beskriver et vedholdende og intensivt forløb (som alternativ til anbringelse). Sagen kræver tæt opfølgning fra rådgiveren for at sikre, at udviklingen i familien fortsætter, og at mors motivation bevares med nye udviklingsmål. Indsatsen er primært møntet på barnets tarv, men skal vi skabe endnu større stabilitet i familien, er vi nødt til også at tage hånd om moren og eksempelvis hjælpe hende i uddannelse eller arbejde.

Der findes allerede mange gode vejledningstilbud i Rødovre Kommune, men for de udsatte familier, som ikke selv opsøger hjælp, er det nødvendigt at insistere på samarbejde. Her er det vigtigt at have blik for de muligheder og ressourcer, der findes i familien og i det nære netværk omkring familien. I samarbejdet er der fokus på at gøre forældrene og familiens netværk til aktive medspillere og på at skabe lokalt forankrede indsatser. Og når det er nødvendigt, suppleres samarbejdet mellem familie, netværk og kommunale fagprofessionelle med intensive støt-teforanstaltninger for at sikre børnenes trivsel og udvikling.

Forældrene modtager oftest beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Det er dog erfaringen, at en gruppe borgere ikke profiterer af disse, og at f.eks. beskæftigelsesrettede forsøg mislykkes på grund af bagvedliggende årsager. Ofte ligger der traumatiske oplevelser i form af vold, dødsfald og markante former for misbrug som barrierer for succes i den kommunale indsats.

Case 2

"Kirsten" har været på kontanthjælp i lang årrække. Hun er 39, ugift og har to børn, hvoraf det ene fortsat bor hjemme. Hun er ufaglært og har haft flere ufaglærte jobs, eksempelvis på plejehjem.

Børne- og Familieafdelingen har modtaget en underretning på hendes teen age datter, og sønnen på 20 år har haft sit første møde i Jobcentret.

Bl.a. helbredsmæssige barrierer har betydet, at Kirsten har været længe væk fra arbejdsmarkedet. Hendes arbejdssevne skal afklares, og der er derfor tilrettelagt et afklaringsforløb, herunder en virksomhedspraktik, hvor hun lægger ud med at være 12 timer om ugen.

Denne case er et aktuelt eksempel på et kontanthjælpsforløb, hvor livslang forsørgelse er en betydelig risiko. Her er behov for en tværfaglig og ekstraordinær håndholdt indsats for at hjælpe "Kirsten" tilbage i arbejde og undgå, at hun videregiver en livsstil og en samfundsmæssig adfærd til sine børn, der leder til, at de også ender udenfor arbejdsmarkedet. Jobcentret møder ofte børn af forældre, der har været på forsørgelse i en årrække - det er desværre en kendt og veldokumenteret problematik.

Målgruppe

Målgruppen er forsørgere mellem 25 og 40 år, der modtager ydelse som forsørgere (primært kontanthjælpsmodtagere), som har en eller flere problematikker ud over ledighed, som eksempelvis en sag i børne- og familieafdelingen, et forløb i Rådgivnings- og behandlingscentret m.fl. Andre problematikker kan fx være familiære problemer, misbrug, psykiske problematikker, administration af egen økonomi eller kriminalitet.

Målgruppen modtager oftest allerede beskæftigelsesfremmende og sociale foranstaltninger. Det er dog erfaringen, at en gruppe borgere ikke profiterer af disse, og at f.eks. beskæftigelsesrettede forsøg mislykkedes på grund af bagvedliggende årsager. Disse årsager beror dels på et familiemønster og en familær adfærd, hvor ambitionen om at blive selvforsørgende og at være uden særforanstaltninger ikke er til stede – og ofte ligger der traumatiske oplevelser i form af vold, dødsfald og markante former for misbrug som barrierer for succes i den kommunale indsats.

Karakteristika ved målgruppen:

- De er kontanthjælpsmodtagere
- Få har en kompetencegivende uddannelse
- Mange har foranstaltninger på børne- og familieområdet. Heraf er nogle børn anbragt udenfor hjemmet eller i aflastning. Andre har støtte-kontaktperson i hjemmet og/eller familiebehandling. Enkelte har ingen foranstaltninger på børne- familieområdet, men er kendte af Børne- og Familieafdelingen, fx pga. tidligere underretninger, §50-undersøgelser, eller lign.
- Mange har én eller flere af følgende problematikker: Psykiske lidelser eller problematikker (herunder angst og depression) tidligere eller nuværende misbrug, kriminalitet, dårligt socialt og/eller familiært netværk, udfordringer i samarbejdet med barnets far og/eller kommunen
- Flere har tidligere selv haft en børnesag, og heraf har nogle selv været anbragt udenfor hjemmet som børn.

Målene for indsatsen er:

- At fremme helhedstænkningen på tværs af de forskellige faglige myndigheder og udførere i de komplekse familiesager
- At etablere et tværfagligt, koordineret og effektivt samarbejde mellem de forskellige fagpersoner, der ofte er involveret i de udsatte familiers samlede indsats

- At skabe sammenhæng mellem den enkelte families forskellige indsatser, og koordinere dem, således at de bliver effektive og understøtter hinanden
- At støtte forældrene i at varetage forældrerollen over for deres børn og at støtte familien til et konstruktivt internt samspil
- At støtte forældrene til at håndtere praktiske dagligdagsopgaver og disponere deres økonomi
- At støtte familierne til at etablere og fastholde kontakten til relevante foranstaltninger og indsatser samt at støtte forældrene til at bakke op om børnenes institutions- eller skolegang
- At motivere forældrene til forandring af deres egen og børnenes livssituation, til at tage ansvar og til at indgå i et konstruktivt samarbejde med sagsbehandlere, familiementorer og de øvrige relevante ressourcepersoner om at nå de mål, der i fællesskab fastsættes for den enkelte familie
- At familierne bliver helt eller delvist selvforsørgende (evt. i fleksjob), og at familien er uden væsentlige foranstaltninger.

Nuværende udfordringer

Folketinget har vedtaget en række nye love på børne- og beskæftigelsesområdet, og de nye administrative krav tager tid fra det direkte samarbejde med familierne. Den helhedsorienterede og tværfaglige indsats kræver ugentlig kontakt og en koordineret familieplan, der omfatter indsatser fra hele forvaltningen og fra øvrige myndigheder, hvor det beskæftigelsesrettede fokus er en central del af indsatsen.

Den konkrete plan

Der ansættes fire sagsbehandlere til indsatsen med socialfaglig baggrund: to med erfaring på arbejdsmarkeds/voksenområdet og to med erfaring på børne- familieområdet. Rådgiverne arbejder i par på tværs af fagområderne. Hvert par har til sammen 20 familier. Det samlede team har en fælles base og refererer til en styregruppe, med ledelsesrepræsentanter fra BØFA, Jobcenteret, SOPA og BKF.

Deres opgave er at koordinere indsatsen på tværs af afdelinger og forvaltninger med henblik på at udarbejde en sammenhængende "familieplan". Indsatsen koordineres tillige sundhedsvæsenet, eventuelt statslige myndigheder og myndigheden i den kommunale forvaltning.

Disse forløb vil indebære møder med familier og netværk, med henblik på at sikre inddragelse af alle ressourcer. Det er nødvendigt at være opsøgende, da private netværk ikke er forpligtet på samme måde som professionelle til at samarbejde.

Der afsættes midler til understøttende foranstaltninger for de 40 familier: 25.000 kr. pr. familie pr. år. Samtidig trækkes også på de ressourcer, der allerede er afsat på social- og arbejdsmarkedsområdet samt evt. andre relevante områder. Foranstaltningerne kan vedrøre:

- pædagogisk eller praktisk støtte i hjemmet
- behandlingsforløb
- ekstra indsatser i skole og daginstitution
- fritidsaktiviteter og fritidsjobs
- mentorstøtte
- revalidering og anden uddannelse

Efter ca. 1 år vurderes det, om familien profiterer af indsatsen eller om forløbet bør afsluttes. Forløbene forventes i gennemsnit at vare 18 måneder, hvorefter nye familier kan tages ind. Den indsats, der evt. er sat i værk i familien kan naturligvis fortsætte, hvis det vurderes at være relevant, men selve sagsbehandlingen overgår til de normale fagmiljøer.

Succeskriteriet er, at borgeren bliver helt eller delvist selvforsørgende, og at familien er uden væsentlige foranstaltninger.

3. Konsekvenser

Økonomiske konsekvenser

For at skabe tid til de vedholdende og intensive forløb er der som nævnt behov for en opnormering på fire sagsbehandlere. Udover løn går investeringen til kompetenceudvikling, foranstaltninger og beskæftigelsesrettede aktiviteter samt it og telefoni. I alt udgør investeringen små 3 mio. kr. pr. år hvoraf ca. 1 mio. kr. er budget til understøttende aktiviteter.

I henhold til CASAs beregninger er den kommunale gevinst ved at flytte en person fra kontanthjælp til ufaglært arbejde godt 100.000 kr. årligt (CASA november 2010). Besparelser på eksempelvis sundhed, børnefamilieydelse og boligstøtte er ikke medtaget i denne opgørelse.

På børne- og familieområdet er de økonomiske konsekvenser noget mere usikre. En del af målgruppen vil formentlig ikke have kontakt til afdelingen på tidspunktet for interventionen, men *ville* evt. få brug for støtte på et senere tidspunkt. Med udgangspunkt i beskrivelsen i Case 1 antages det, at der årligt under projektet kan iværksættes ét forløb af denne karakter, hvor man direkte forhindrer en anbringelse ved fødslen. Derudover kalkuleres der med, at en andel af de igangsatte forløb forhindrer fremtidige udgifter til støtte til familien af "lettere" karakter.

Businesscase

Der er lavet to modeller, hvor succesraten for projektet (både vedrørende job og familie) er hhv. 12,5% og 25%. Hertil kommer 1 forhindret småbørnsanbringelse pr. år, hvor der dog regnes med et vist frafald over tid, hvor det alligevel er nødvendigt at anbringe.

Derudover kommer effekten med en vis forsinkelse, idet der jo dels regnes med forløb af en vis varighed, og dels at de "lettere" besparelser på familieområdet forebygges nogle år ud i fremtiden – der er estimeret med 4 år.

Ved en gennemsnitlig varighed på 18 måneder, vil der i løbet af 5 år være afsluttet forløb for små 100 familier. Den estimerede effekt, hvis hver 8. forløb (12,5%) er succesfuldt er illustreret i nedenstående tabel 1.

Tabel 1: Forventet effekt ved 12,5% succesrate

Efter	Antal afsluttede forløb	Antal færre kontant-hjælpsmodtagere	Antal færre børn i familiepleje	Antal udskudte støt-teforløb, familier
1. år	13	2	1	0
2. år	31	4	2	1
3. år	55	7	3	2
4. år	73	10	3,5	3
5. år	92	14	4	5

Ændres succesraten til 25%, fordobles effekten vedrørende kontanthjælp og støtte til familier

Effekten opbygges principielt de følgende år, en sådan fremskrivning kan dog være metodemæssigt problematisk, hvorfor effektvurderingen fastholdes efter det 5. år.

I tabel 2 er den økonomiske effekt i form af årlige, besparede ressourcer ved hhv. 12,5% og 25% succes illustreret, tillige med den forventede "tilbagebetalingstid" på investeringen på 3 mio. kr. pr. år.

Ved *den lave* succesrate viser businesscasen et overskud på ca. 1,3 mio. kr. efter det femte år, mens investeringen er tjent ind efter 7 år – som nævnt dog uden indregning af yderligere akkumulering af effekten ud over det 5. år.

Ved *den høje* succesrate er der et overskud på 3,6 mio. kr. efter det 5. år, mens investeringen stort set har tjent sig ind efter 4 år. (Giver overskud efter det 3. år).

Tabel 2: Årlige besparelser samt tilbagebetalingstid på investeringen ved 12,5% og 25% succes

1.000 kr.		12,5% succesrate		25% succesrate	
Efter		Sparede ressourcer pr. år	Akkumuleret balance	Sparede ressourcer pr. år	Akk. balance
1. år		700	-2.300	900	-2.100
2. år		1.500	-3.800	2.100	-3.000
3. år		2.500	-4.300	3.500	-2.500
4. år		3.300	-4.000	4.900	-600
5. år		4.300	-2.700	6.600	3.000
6. år		4.300	-1.400	6.600	6.600
7. år		4.300	-100	6.600	10.200

Gevinsterne på den konjunkturbestemte ramme (kontanthjælp) er efter 5. år ca. 1,4 hhv. 2,8 mio. kr. ved lav og høj succesrate.

Jf. tidsplanen nedenfor iværksættes initiativet i 1. halvår 2015. Der foreslås derfor en finansiering fra VK-puljen i 2015 svarende til ½ års drift, mens den årlige driftsudgift og de forventede besparelser ved lav succesrate foreslås indarbejdet i budget 2016ff således, at 1. års effekt indarbejdes i 2016, 2. års effekt i 2017 og så fremdeles.

Kvalitative gevinster

En økonomisk investering i udsatte familier og sikring af børns udvikling og trivsel er samtidig en investering i livskvalitet. Ved at yde støtten på denne måde – forebyggende og fremskudt – stilles der skarpt på familiernes muligheder og ressourcer og på at give dem en oplevelse af, at de kan og er noget.

4. Implementering og opfølgning

Milepæls- og tidsplan

- Social- og Sundhedsforvaltningen ansætter fire sagsbehandlere i første halvår af 2015
- Den metodemæssige tilgang for de vedholdende og intensive forløb beskrives nærmere i samarbejde med myndighedsrådgiverne i foråret 2015
- Familier udpeges og tilbydes samarbejdet i sommeren 2015
- Familieplaner udarbejdes i sommeren og efteråret 2015
- Evaluering gennemføres i andet halvår af 2017.

KPI'ere

På børne- og familieområdet følges der løbende op på investeringen med økonomiske opgørelser på baggrund af udbetalt løn, køb af intensive forebyggende foranstaltninger og forhindrede anbringelser. Den økonomiske opfølgning vil ske med udgangen af hver måned, og det er faglig leder i Børne- og Familieafdelingen, der har ansvaret for dette.

I beskæftigelsesindsatsen er der udviklet standarder for progressionsmålinger, der ud over graden af selvforsørgelse, har fokus på fremskridt mod arbejdsmarkedet, og som også omfatter sociale og helbredsrelaterede indikatorer. Disse værktøjer og evt. øvrige anvendes til måling af succes årligt i november/december. Målingen udføres af jobcentrets ledelse.

Derudover kan man for hver enkelt sag opstille en række indikatorer for, om investeringen har den ønskede effekt - med andre ord om der er en mærkbar forbedring i familierne. Disse indikatorer kunne eksempelvis være børnenes fremmødeprocent i skole eller daginstitution, forældrenes sygemeldinger eller positive tilbagemeldinger fra samarbejdspartnere.