

RAPPORT

Analyse vedrørende driftsoptimering på det takstfinansierede område



Sammenfatning

I Budget 2021-2024 blev der vedtaget en effektivisering i form af driftsoptimering på de takstfinansierede dag- og botilbud på det voksenspecialiserede område. Som led i effektiviseringen skal der gennemføres en analyse, som skal pege på mulige optimeringer af driften på de takstfinansierede tilbud på vokssocialområdet.

Administrationen har foretaget denne analyse, som præsenteres i nærværende rapport. Analysen er foretaget med udgangspunkt i et kommissorium, der består af fire overordnede analyseområder:

- Afdækning af mulige omkostningsdrivere i tilbuddene
- Afdækning af arbejdsområder, jf. KKR Hovedstadens anbefalinger
- Analyse af tilbuddenes direkte omkostninger
- Analyse af takststruktur

Analysens afdækning af omkostningsdrivere viser, at især to af Kommunekontraktråd (KKR) Hovedstadens definerede tendenser har haft betydning for udgiftsudviklingen i de takstfinansierede tilbud. Den ene af disse tendenser er, at en række botilbud har oplevet ekstraordinære omkostninger som følge af ledig kapacitet. I Handicap og Botilbud har det som følge heraf været nødvendigt at lukke to botilbud inden for de seneste år, hvilket har medført ekstraordinære nedlukningsomkostninger i 2021. Samtidig oplever et andet botilbud faldende belægning, hvilket har medført takststigning i tilbuddet.

Derudover er de takstfinansierede botilbud udfordret af den positive udvikling, at borgere med udviklingshæmning generelt lever længere end tidligere. Denne udvikling stiller nye krav til sundhedsfaglige indsatser samt ændring af fysiske rammer i tilbuddene, som imødekommer aldringsprocessen og aldersrelaterede sygdomme. Det kan desuden give behov for ny personalesammensætning og ombygning af tilbud.

KKR Hovedstaden anbefaler, at kommunerne har fokus på en række områder til at nedbringe stigende udgifter på det specialiserede socialområde, herunder i driften af tilbud. Analysen viser, at der i dag arbejdes med en række af områderne, som KKR Hovedstaden anbefaler. I forbindelse med Frederikssund Kommunes plan for det samlede botilbudsområde arbejdes med samling af flere mindre bofællesskaber på voksenhandicapområdet, ligesom der i 2020 blev der indført en differentieret takststruktur på AKU-centret. I forbindelse med implementering af nyt elektronisk fagsystem Cura Social og indførelsen af Voksenudredningsmetoden (VUM 2.0) arbejdes målrettet med tilbuddenes dokumentation og metodeudvikling. Desuden arbejder tilbuddene løbende med at kompetenceudvikle personalet.

Afdækningen af omkostningsdrivere og arbejdsområder giver anledning til at fokusere analysen vedrørende driftsoptimering på det takstfinansierede område inden for følgende fire spor:

1. Hvordan har tilbuddene udmøntet effektiviseringen?
2. Sammenligning af tilbuddenes direkte omkostninger, herunder eventuelt potentiale for yderligere effektiviseringer
3. Analyse af mulighed for differentieret takst på botilbudsområdet

4. Hvordan kan vi imødekomme udfordringerne med at flere borgere bliver ældre og får andre behov?

De takstfinansierede dag- og botilbud på det voksenspecialiserede område har primært udmøntet den i Budget 2021-2024 vedtagne effektivisering via nedbringelse af tilbuddenes direkte omkostninger. Nedbringelsen af direkte omkostninger var et af kommissoriets analyseområder. Det er således lykkedes tilbuddene at afholde effektiviseringen inden for kommissoriets ramme.

Analysen foretager en sammenligning af de takstfinansierede tilbuds udgifter til ledelse og administration, personale samt bygningsdrift. Sammenligningen viser, at der er forskel på tilbuddenes udgifter hertil, som blandt andet skyldes forskellig organisering, tilbuddenes størrelser og målgrupper.

På baggrund af sammenligningen af tilbuddenes direkte omkostninger vurderer administrationen, at der kan være et effektiviseringspotentiale i forhold til vedligeholdelsesudgifterne til bygningsdriften. Administrationen foreslår at afsøge dette i forbindelse med takstberegningen for 2023.

Tilsvarende kan der potentielt være mulighed for effektivisering i forhold til udgifterne til ledelse og administration ved i højere grad at anvende fælles administrative medarbejdere, der kan løfte opgaver for flere tilbud, hvorved de samlede udgifter til administration forventeligt kan nedbringes.

Analysen belyser fordele og ulemper ved eventuel indførelse af differentierede takster på området. Differentierede takster vil i sig selv ikke betyde en effektivisering i tilbuddene, men vurderes blandt andet at kunne bidrage til en øget gennemsigtighed i sammenhæng mellem pris og indhold af tilbuddene, ligesom det i højere grad vil være muligt at målrette tilbuddet og taksten til borgeren, hvorved behovet for tillægstakster minimeres. Derudover kan differentierede takster også være et redskab i forhold til at følge borgernes progression.

Det er administrationens vurdering, at der med fordel kan indføres en differentieret takststruktur på tværs af de syv botilbud i Handicap og Botilbud, som i dag har en noget uigennemsigtig takststruktur, der er bundet op på de enkelte matrikler. Vurderingen er, at en differentieret takststruktur kan skabe større gennemsigtighed og bedre sammenhæng mellem pris og indhold på tværs af botilbuddene i Handicap og Botilbud. Samtidig vil det også være muligt med en differentieret takststruktur i højere grad at udarbejde en takst til ældre borgere, der har særligt støttebehov.

Analysen afdækker, hvilke udfordringer der opleves i de takstfinansierede botilbud i forbindelse med, at borgere med udviklingshæmning lever længere end tidligere, samt hvilke tiltag der kan iværksættes for at imødekomme disse udfordringer. Udviklingen stiller både nye krav til organiseringen af tilbuddene samt til medarbejdernes kompetencer i forhold til at kunne varetage både pædagogisk støtte samt sundhedsfaglige og plejemæssige ydelser. Der arbejdes med at imødegå disse udfordringer i dag, men vurderingen er, at der endnu ikke fundet optimale løsninger på udfordringen.

For at imødekomme disse behov kan man for eksempel omlægge støtten i botilbuddene sådan, at denne bliver mere fleksibel, hvormed borgernes skiftende og komplekse behov kan tilgodeses. Dette sker aktuelt igennem kommunens handlingsplan for botilbud, ligesom det kan overvejes, hvorvidt der skal arbejdes med revisitation, omlægning af pladser eller etablering specialiserede bo- og dagtilbud til ældre borgere. Administrationen arbejder videre med dette område i forhold til at finde mere optimale løsninger.

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning	2
Analyse vedrørende driftsoptimering på det takstfinansierede område	5
Baggrund	5
Omkostningsdrivere	6
Arbejdsområder fra KKR Hovedstaden	7
Hvordan har tilbuddene udmøntet effektiviseringen?	8
Skibbyhøj	8
Klintegården	8
AKU-Center	9
Handicap og Botilbud	9
Opsamling	9
Sammenligning af tilbuddenes direkte omkostninger	10
Opsamling	12
Analyse af mulighed for differentieret takst på botilbudsområdet	12
Fordele	12
Ulemper	13
Differentierede takster i Frederikssund?	14
Opsamling	15
Hvordan kan vi imødekomme udfordringerne med at flere borgere bliver ældre og får andre behov?	15
Alderssammensætning	15
Fleksible tilbud	16
Revisitation og omlægning af pladser	17
Opsamling	18
Bilag 1: Takstfinansierede tilbud i Frederikssund Kommune	19

Analyse vedrørende driftsoptimering på det takstfinansierede område

I forbindelse med aftale om budget 2021 vedtog Byrådet forslag om driftsoptimering på de takstfinansierede dag- og botilbud på det voksenspecialiserede område.¹ Effektiviseringen udmøntes som en takstreduktion, der giver en nettoeffekt på 300.000 kr. i 2021 samt 600.000 kr. i 2022, 2023 og 2024.

Nettoeffekten angår Frederikssund Kommunes andel af borgere på de takstfinansierede tilbud, hvorfor summen af effektiviseringen på de enkelte tilbud er større.² De takstfinansierede tilbud skal i forbindelse med driftsoptimeringen således realisere følgende effektiviseringer:

1.000 kr.	2021	2022	2023	2024
Skibbyhøj	84	169	169	169
Klintegården	240	481	481	481
AKU-Center	159	316	316	316
Handicap og Botilbud	202	408	408	408
I alt	685	1.374	1.374	1.374

Driftsoptimeringen skal implementeres, så den ikke får betydning for serviciveauet. Driftsoptimeringen er implementeret i taksfastsættelsen for 2021 og 2022 og er således udmøntet i tilbuddenes budgetter.

Som led i effektiviseringstiltaget skal der gennemføres en analyse, som skal pege på mulige optimeringer af driften på de takstfinansierede tilbud på voksensocialområdet. I denne rapport fremgår denne analyse.

Baggrund

Ifølge effektiviseringstiltaget skal analysen pege på mulige optimeringer af driften på de takstfinansierede tilbud på voksensocialområdet. Formålet hermed er at kunne imødekomme Kommunekontaktråd (KKR) Hovedstadens dagsorden om løbende optimering af driften og samtidig sikre, at tilbuddene fortsat er attraktive for andre kommuner.³

Driftsoptimeringen skal desuden tjene det formål, at der gennem en takstreduktion kan opnås en reduktion i takststudgifterne for Frederikssund Kommune.

Analyse af driften af de takstfinansierede institutioner skal afdække mulige driftsoptimeringer samt komme med forslag til en omlægning af takststrukturen på tilbuddene, så den i højere grad afspejler køberkommunernes behov, og de borgergrupper der indskrives i tilbuddene.

Reduktionen skal ses i lyset af, at der generelt er et stigende opgavepres på voksensocialområdet på tværs af landet, samt at der blandt andet er kommet større krav og bevågenhed på den sundhedsfaglige indsats over for disse borgergrupper.

¹ I *Bilag 1: Takstfinansierede tilbud i Frederikssund Kommune* fremgår en oversigt over tilbuddene.

² I de takstfinansierede tilbud er der pr. 21. januar 2022 visiteret 333 borgere, hvoraf 184 borgere er fra en anden kommune end Frederikssund.

³ *Rammeaftale 2019-2020*, KKR Hovedstaden
Rammeaftale 2021-2022, KKR Hovedstaden

På møde den 7. juni 2021 (sag 74) godkendte Social- og Sundhedsudvalget et kommissorium for en analyse af mulige driftsoptimeringer på det takstfinansierede område på det specialiserede voksenområde.

Kommissoriet består af fire overordnede analyseområder:

- Afdækning af mulige omkostningsdrivere i tilbuddene
- Afdækning af arbejdsområder, jf. KKR Hovedstadens anbefalinger
- Analyse af tilbuddenes direkte omkostninger
- Analyse af takststruktur

I det følgende afdækkes mulige omkostningsdrivere og arbejdsområder opstillet af KKR Hovedstaden med henblik på en fokusering af undersøgelsesområdet for nærværende analyse.

Omkostningsdrivere

KKR Hovedstadens rapport⁴ opstiller nogle tendenser i forhold til, hvorfor nogle kommuner og driftsherrer ikke er kommet i mål med den aftalte udgiftsreduktion:

1. Der er i kommunerne oprettet nye tilbud, som har betydet sammenlægning af eksisterende takster. Derudover indføres der nye differentierede takstkategorier for bedre gennemsigtighed hos de enkelte borgere.
2. Det har vist sig nødvendigt at opnormere kapaciteten i nogle tilbud for at dække flere forskellige målgrupper. Således kan der være ændret i beboersammensætningen på de enkelte tilbud.
3. Tilsvarende har andre tilbud set sig nødsagede til at nedlægge ledig kapacitet, hvilket påvirker udgiftsudviklingen per plads i ugunstig retning.
4. Borgere med udviklingshæmning lever generelt længere end tidligere, hvilket stiller nye krav til sundhedsfaglige indsatser, samt ændring af fysiske rammer i tilbuddene, som imødekommer aldringsprocessen og aldersrelaterede sygdomme. Det kan desuden give behov for ny personalesammensætning og ombygning af tilbud.
5. Øget antal af borgere, der diagnosticeres.

Det er administrationens vurdering, at især tendens 3 og 4 har haft betydning for de takstfinansierede institutioner i Frederikssund Kommune.

Frederikssund Kommune har inden for de seneste år lukket to botilbud, som har oplevet faldende efterspørgsel, henholdsvis Kongshøj Alle i Slangerup og Nordmandshusene i Skibby. Nedlukningsomkostningerne har betydet ekstra udgifter på området. Samtidig oplever Ungekollegiet i Frederikssund faldende belægning, hvilket har medført takststigninger. Alle tre tilbud er en del af Handicap og Botilbud.

I botilbuddene inden for Handicap og Botilbud opleves den positive udvikling, at beboere med udviklingshæmning i gennemsnit lever længere og dermed får flere kvalitetsleveår til glæde for dem selv samt deres pårørende og netværk. Udviklingen kan betragtes som et udtryk for den positive udvikling, der på nationalt plan har været på handicapområdet de seneste 3-4 årtier med et større fokus på det enkelte menneskes rettigheder, trivsel og sundhed.

Den længere levealder er dog også forbundet med nogle faglige og driftsmæssige udfordringer i forhold til, hvordan botilbudsområdet er organiseret i dag, hvilket opleves at sætte begrænsninger for at kunne give borgerne den støtte, som de har brug for.

⁴ *Analyse af prisudvikling i takstbelagte tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning 2018-2020, KKR Hovedstaden 2020*

Udfordringerne ses både i forhold til, at behovet for sundhedsfaglige indsatser stiger, samt at beboerne i mindre grad anvender beskyttet beskæftigelse eller aktivitetstilbud, og derfor opholder sig mere i botilbuddene. I nogle tilbud visiteres beboerne til hjemmepleje til personlig pleje og praktisk hjælp for at imødekomme et større plejebehov. Dog er vurderingen, at der ikke fundet optimale løsninger på udfordringen. Nærværende analyse vil derfor adressere denne problemstilling.

Arbejdsområder fra KKR Hovedstaden

I Teknisk bilag til Styringsaftale i Rammeaftale 2021-2022 opfordrer KKR Hovedstaden til, at kommunerne i hovedstadsregionen systematisk arbejder med følgende områder for at imødekomme stigende udgifter på det specialiserede socialområde:

1. At kommunerne på myndighedssiden har fokus på at gennemføre styringsmæssige tiltag, som sikrer effektiv ressourceudnyttelse, herunder grundig udredning og match af tilbud, systematisk opfølgning på sager i forhold til effekt og økonomi, aktiv anvendelse af kvalitetsstandarder m.v.
2. At kommunerne har fokus på faglig metodeudvikling og kompetenceudvikling af medarbejderne på myndighedssiden.
3. At driftsherrerne har fokus på udvikling og omlægning af tilbud, der imødekommer den fremtidige efterspørgsel efter fleksible tilbud og indsatser med fokus på borgerens udvikling.
4. At driftsherrerne arbejder målrettet med anvendelse af differentierede takster inden for de eksisterende rammer i Styringsaftalen.
5. At driftsherrerne har fokus på anvendelse af velfærdsteknologi i indsatserne.
6. At driftsherrerne har fokus på at udvikle tilbuddene, så de kan dokumentere effekterne af indsatserne.
7. At driftsherrerne har fokus på faglig metodeudvikling og kompetenceudvikling af medarbejderne.

Ifølge kommissoriet for nærværende analyse vil det være relevant at afsøge, hvorvidt ovenstående parametre på driftsherresiden (område 3-7) kan optimeres i Frederikssund Kommune og dermed bidrage til at realisere takstreduktionen.

Der arbejdes allerede i dag fokuseret med en række af områderne.

I forbindelse med Frederikssund Kommunens plan for det samlede botilbudsområde arbejdes med samling af flere mindre bofællesskaber på voksenhandicapområdet, der kan imødekomme den fremtidige efterspørgsel efter fleksible tilbud og indsatser med fokus på borgerens udvikling (område 3).

I 2020 blev der indført en differentieret takststruktur på AKU-centret således, at der var en ensartet og mere gennemsigtig takststruktur på tværs af centrets forskellige afdelinger (område 4). Nærværende analyse indeholder en afdækning af mulighederne for anvendelse af differentierede takster på botilbudsområdet.

I forbindelse med implementering af nyt elektronisk fagsystem Cura Social samt indførelsen af en ny version af Voksenudredningsmetoden (VUM 2.0) arbejdes målrettet med tilbuddenes dokumentation og metodeudvikling. Desuden arbejder tilbuddene løbende med at kompetenceudvikle personalet (område 6 og 7).

Afdækningen af omkostningsdrivere og arbejdsområder giver anledning til at fokusere analysen inden for følgende fire spor:

1. Hvordan har tilbuddene udmøntet effektiviseringen?

Som beskrevet i det indledende afsnit, er effektiviseringerne indarbejdet som en takstreduktion i 2021 og 2022. I dette afsnit beskrives, hvordan tilbuddene har implementeret effektiviseringerne i deres budgetter set i forhold til kommissoriets overordnede analyseområder.

2. Sammenligning af tilbuddenes direkte omkostninger, herunder eventuelt potentiale for yderligere effektiviseringer.

En sammenligning af de takstfinansierede tilbuds direkte omkostninger skal bidrage til at afdække, om der er områder, hvor der med fordel kan foretages yderligere effektiviseringer, som ikke får indflydelse på serviceniveauet.

3. Analyse af mulighed for differentieret takst på botilbudsområdet.

Dette afsnit afdækker fordele og ulemper ved at indføre takstfinansiering ud fra en driftsmæssig samt en myndighedsmæssig vinkel på de takstfinansierede botilbud i Frederikssund Kommune.

4. Hvordan kan vi imødekomme udfordringerne med at flere borgere bliver ældre og får andre behov?

Som beskrevet medfører den positive udvikling, at mennesker med udviklingshæmning lever længere, en række faglige og organisatoriske udfordringer for især tilbuddene i Handicap og Botilbud. Dette afsnit afdækker forskellige tilgange til at adressere denne udfordring.

Hvordan har tilbuddene udmøntet effektiviseringen?

De takstfinansierede tilbud har udmøntet effektiviseringerne. I dette afsnit vil det blive afdækket, hvilke tiltag, der er foretaget for at komme i mål hermed. Tiltagene sammenholdes med kommissoriets overordnede analyseområder for at afdække, hvorvidt det har kunnet lade sig gøre at udmønte effektiviseringen inden for de i kommissoriet opstillede analyseområder.

Skibbyhøj

Skibbyhøj har udmøntet effektiviseringen ved at nedbringe de direkte omkostninger, som er et af kommissoriets områder. De direkte omkostninger er nedbragt inden for følgende områder:

- Personale
- Uddannelse
- Materialer og aktivitet

Effektiviseringen er dækket via overskud og vakancer i stillinger. Kompetenceudvikling tilrettelægges fremadrettet i forhold til effektiviseringen, dog prioriteres supervision og fælles kompetenceudvikling med beboerne. Skibbyhøj er desuden begyndt at anvende hybridbiler, hvilket potentielt kan give et lavere brændstofforbrug.

Klintegården

Klintegården har udmøntet effektiviseringen ved at nedbringe de direkte omkostninger til følgende:

-
- Lønningsbudget
 - Uddannelsesbudget
 - Øvrige materialeudgifter
 - Indvendig vedligeholdelse

Effektiviseringerne er taget fra lønningsbudgettet via vakancer. Uddannelse af personalet justeres om end det fortsat skal sikres, at medarbejderne får den supervision og de kurser, som der skal til for at arbejde på et psykiatrisk bosted. Udgifter til indvendig vedligeholdelse realiseres ved at foretage mindre vedligeholdelser af fællesarealerne samt ved at udsætte renovering af beboerlejlighederne sådan, at renoveringerne ikke fortages i samme rul som tidligere.

AKU-Center

AKU-Centeret har primært udmøntet effektiviseringen ved at nedbringe de direkte omkostninger. AKU Center har fokuseret på minimering af brug af eksterne og interne vikarer ved hjælp af styrket vagtplanlægning. Tilsvarende er der foretaget oprydning af bogføring på personalelønninger. Derudover vil AKU-Center successivt igangsætte en række andre tiltag vedrørende:

- Budget og regnskab
- Løn og personale, herunder styrket vagtplanlægning
- Drift/indkøb
- Kompetenceudvikling
- Drift og bygningsvedligehold, herunder analyse af bygningsmasse
- Optimering af tilbud og ressourceallokering, herunder værkstedsanalyse
- Proaktive indsatser, herunder etablering af nye værksteder

Ovenstående tiltag søger primært at nedbringe AKU-Centers direkte omkostninger, blandt andet i forhold til budgetter, vagtplanlægning og indkøb. Derudover ses også et fokus på udvikling af tilbuddet, eksempelvis via værkstedsanalyse og etablering af nye værksteder, som er et af KKR Hovedstadens anbefalede arbejdsområder i forhold til at imødekomme efterspørgslen efter tilbud.

Handicap og Botilbud

Handicap og Botilbuds opgave er at varetage driften af takstfinansierede botilbud samt støttekontaktpersonordningen for hjemmeboende borgere, som er rammefinansieret. Handicap og Botilbud varetager driften af følgende botilbud: Rosenfeldthusene, Lunden, Møllehaven, Vangedevej, Ungekollegiet, Egeparken og Linde Alle.

Handicap og Botilbud har udmøntet effektiviseringen ved at nedbringe udgifterne til:

- IT, inventar og materiel
- Uddannelse
- Kontorhold
- Øvrige personaleudgifter
- Bygninger
- Materialer og aktiviteter
- Løn

Handicap og Botilbud udmønter således effektiviseringen ved at nedbringe de direkte omkostninger, som er et af kommissoriets områder.

Opsamling

De takstfinansierede dag- og botilbud på det voksenspecialiserede område har primært udmøntet den i Budget 2021-2024 vedtagne effektivisering via nedbringelse af tilbuddenes direkte omkostninger. Nedbringelsen af direkte

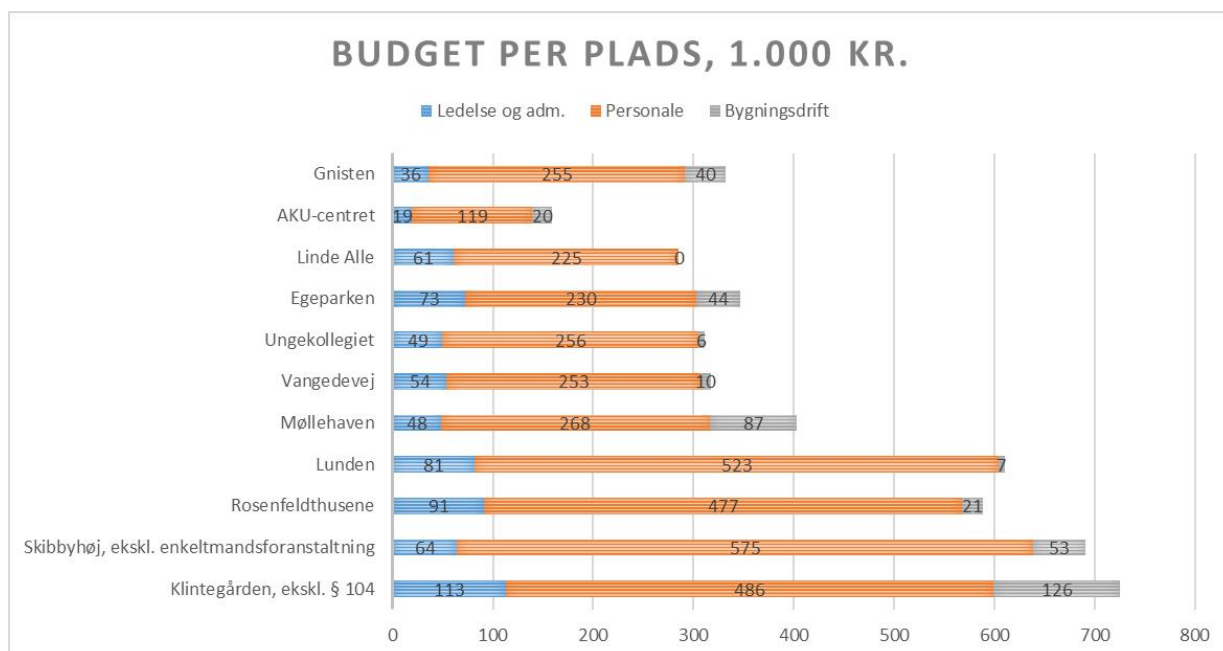
omkostninger var et af kommissoriets analyseområder. Det er således lykkedes tilbuddene at afholde effektiviseringen inden for kommissoriets ramme.

Sammenligning af tilbuddenes direkte omkostninger

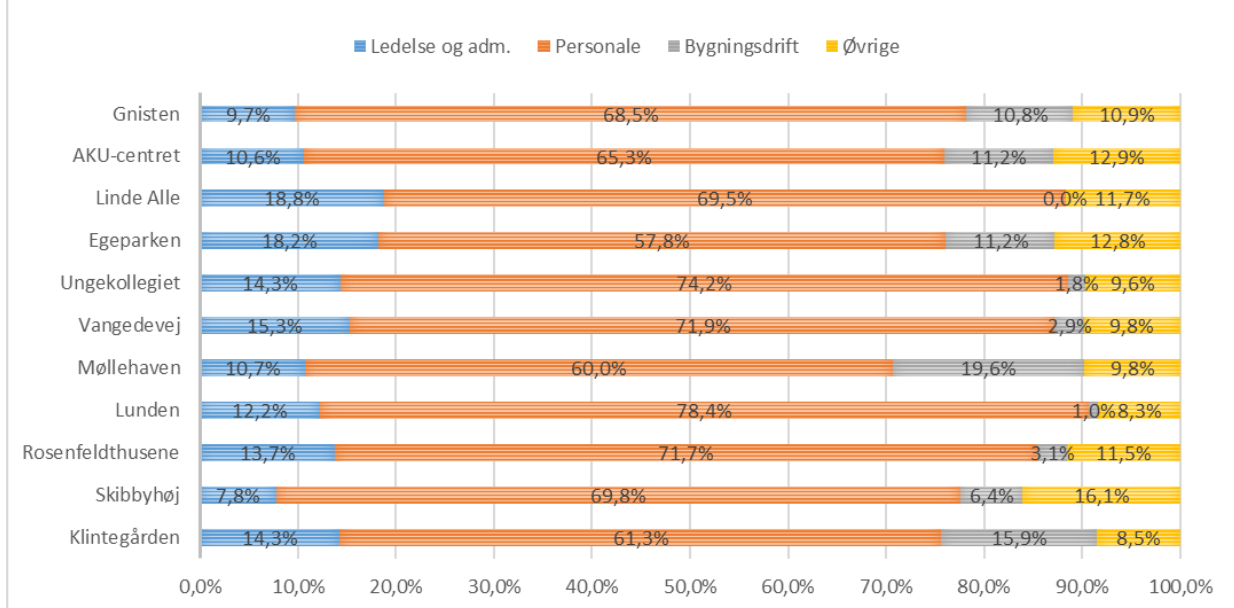
I dette afsnit sammenlignes de takstfinansierede tilbuds direkte omkostninger, ligesom det afsøges, hvorvidt der er potentiale for yderligere effektiviseringer. For at holde oversigten relativt overskuelig og sammenlignelig er tilbuddenes direkte omkostninger fordelt på henholdsvis ledelse og administration, personale samt bygningsdrift.

Sammenligningen tager udgangspunkt i takstberegningen for 2022 og er således et udtryk for de budgetterede udgifter og indtægter ved drift af tilbuddene i 2022.

Der gives både en sammenligning af udgifterne til de tre områder opgjort som budget pr. plads samt som budgettets procentmæssige andel i forhold til det samlede takstgrundlag.



BUDGET I PCT. AF TAKSTGRUNDLAG



Note: "Øvrige" omfatter indirekte omkostninger (overhead), budget til materialer og aktiviteter m.v.

De to opgørelserne viser, at budget per plads til ledelse og administrationen spænder fra 19 t. kr. årligt på AKU-centret til 113 t. kr. årligt på Klintegården. Det bemærkes, at ca. halvdelen af budgettet til administration og ledelse på Klintegården kan henregnes under personale, da en del af personalet under administration og ledelse varetager direkte borgerrettede opgaver. Ledelse og administration udgør mellem 7,8 procent og 18,8 procent af det samlede takstgrundlag.

Budget per plads til personale spænder fra 119 t. kr. årligt på AKU-centret til 575 t. kr. årligt på Skibbyhøj. For de små tilbud under Handicap og Botilbud udgør administration og ledelse generelt set en større andel af det samlede budget. Det er en velkendt sammenhæng, at udgifter til ledelse og administration lettere tynger tilbud med få pladser, ligesom der med samdrift af flere små tilbud er mulighed for at samle ledelse og administration på tværs af flere tilbud. Under Handicap og Botilbud er ledelse og administration i en vis udstrækning allerede samlet på tværs af flere tilbud. Dog giver forskellene anledning til at undersøge, om der er muligheder for at effektivisere ledelse og administrationen, for eksempel gennem mere samarbejde på tværs af tilbuddene.

Botilbuddene Lunden, Rosenfeldthusene, Skibbyhøj samt Klintegården har ca. dobbelt så høje personaleudgifter per plads som botilbuddene under Handicap og Botilbud (Linde Alle, Egeparken, Ungekollegiet, Vangedevej og Møllehaven). Forskellen kan primært tilskrives forskellen i målgrupper, hvor beboerne på de førstnævnte tilbud har et højere støttebehov end beboerne på tilbuddene under Handicap og Botilbud. Dette kommer tydeligst til udtryk ved, at der er tilstedeværelse vågen nattevagt på Lunden, Rosenfeldthusene, Skibbyhøj og Klintegården, mens de øvrige tilbud ikke har nattevagt. De fire tilbud er desuden kategoriseret som højt specialiserede tilbud i KKR Hovedstadens Rammeforlig for det specialiserede socialområde og specialundervisning, hvilket understreger at tilbuddene har et højere kompetenceniveau og typisk mere personale pr. beboer end øvrige tilbud.

Budget per plads til bygningsdrift spænder fra 0 kr. på Linde Allé til 126 t.kr. på Klintegården. Udgifterne kan variere meget og afhænger af boligformen og ejerforhold. Tilbud under almennyttig boliglov (Lunden, Rosenfeldthusene,

Vangedevej, Ungekollegiet) vil kun have udgifter til servicearealer, mens tilbud under serviceloven også vil have udgifter forbundet med boligarealer. Tilsvarende kan der være forskelle afhængigt af om bygninger lejes, hvorved der betales husleje, eller er kommunalt ejede og indgår med udgifter til afskrivninger og forrentning af anlægskapital. Eksempelvis er der på Møllehaven budgettede udgifter til husleje på 76 t. kr. per plads, mens der på Skibbyhøj er 19 t.kr. per plads i afskrivninger og forrentning af kommunalt ejede ejendomme.

Opsamling

Sammenligningen viser, at der er forskel på tilbuddenes udgifter til ledelse og administration, personale samt bygningsdrift, som blandt andet skyldes forskellig organisering, tilbuddenes størrelser og målgrupper.

På baggrund af sammenligningen af tilbuddenes direkte omkostninger vurderer administrationen, at der kan være et effektiviseringspotentiale i forhold til vedligeholdelsesudgifterne til bygningsdriften. Administrationen foreslår at afsøge dette i forbindelse med takstberegningen for 2023.

Tilsvarende kan der potentielt være mulighed for effektivisering i forhold til udgifterne til ledelse og administration ved i højere grad at anvende fælles administrative medarbejdere, der kan løfte opgaver for flere tilbud, hvorved de samlede udgifter til administration forventeligt kan nedbringes.

Analyse af mulighed for differentieret takst på botilbudsområdet

Ifølge "*Bekendtgørelse om finansiering af visse ydelser og tilbud efter lov om social service samt betaling for unges ophold i Kriminalforsorgens institutioner*" § 9, stk. 3 kan der fastsættes flere takstniveauer for en ydelse eller en ydelsespakke, når taksten for de enkelte niveauer afspejler forskelligt indhold eller omfang af ydelsen eller ydelserne.

Ifølge KKR Hovedstaden er formålet med takstdifferentiering at skabe større fleksibilitet i det enkelte tilbud til at kunne rumme borgere med forskellige funktionsniveauer og støttebehov, samtidig med at der opnås en større sammenhæng mellem ydelser og pris i forhold til den enkelte borger.⁵

Samtidig kan takstdifferentiering anvendes i tilbud, som er mulige at anvende i større eller mindre grad (fx dagtilbud), fx ved at indregne benyttelsesgraden som en procentvis afvigelse fra taksten.

I dette afsnit belyses fordele og ulemper ved at indføre en differentieret takst på botilbudsområdet.

Fordele

I *Styring og udvikling af det specialiserede socialområde*⁶ beretter KKR, at de ser takstdifferentiering som et godt redskab for kommunerne til at imødekomme de udfordringer, som kendetegner det specialiserede socialområde. KKR fremhæver således større fleksibilitet i det enkelte tilbud til at kunne rumme borgere med forskellige funktionsniveauer og støttebehov, samtidig med at der opnås en større sammenhæng mellem ydelser og pris. Ved takstdifferentiering opnås en højere grad af gennemsigtighed i takststrukturen, ligesom det kan

⁵ *Styring og udvikling af det specialiserede socialområde*, KKR Hovedstaden 2014

⁶ *Styring og udvikling af det specialiserede socialområde*, KKR Hovedstaden 2014

være med til at bremse anvendelsen af tillægstakster, som er udgiftsdrivende for kommunerne.

KKR Hovedstaden skriver desuden, at takstdifferentiering bidrager til et større fokus på borgernes udvikling og progression ved, at der gives mulighed for, at borgeren kan flytte mellem takstgrupperne internt i et tilbud. På denne måde kan takstdifferentiering være med til at understøtte et fælles fokus mellem tilbud og myndighed på borgerens udvikling og egenmestring i et recovery-perspektiv.

På baggrund af erfaringer fra Frederikshavn, Gladsaxe, Holstebro og Ikast-Brande Kommune fremhæver VIVE i *Det specialiserede voksenområde – Inspiration til den økonomiske styring*⁷ ligeledes gennemsigtighed i sammenhængen mellem tilbud og pris for køberkommunen som en fordel ved at anvende differentierede takster. Derudover påpeger VIVE også, at der via differentierede takster skabes individuelle priser, der i højere grad afspejler de varierende støttebehov og indsatser for den enkelte borger, ligesom brugen af særtakster nedbringes.

Administrationen har gennemført en intern afdækning af oplevede fordele og ulemper ved takstdifferentiering set både fra et myndighedsperspektiv og et driftsperspektiv.

Fra et myndighedsperspektiv ses flere fordele ved at indføre differentierede takster på botilbudsområdet. Differentierede takster vil umiddelbart give en øget gennemsigtighed i, hvad kommunen betaler for, og hvad borgeren kan forvente af støtte. Dette forudsætter dog, at der laves meget klare og tydelige beskrivelser af den konkrete støtte, eksempelvis i forskellige takst kategorier, der beskriver behov for eksempelvis socialpædagogisk støtte, personlig pleje og/eller praktisk hjælp, samt om der er behov for vågen eller sovende nattevagt.

Det vurderes, at differentierede takster kan sikre bedre match mellem borgernes behov og det tilbud, som borgeren modtager. Dette også i forhold til tilbud uden for Frederikssund Kommune. Altså vil det i højere grad være muligt at målrette tilbuddet og taksten til borgeren, ligesom behovet for tillægstakster vil minimeres.

Set fra et driftsmæssigt perspektiv vurderes det, at differentierede takster særligt vil være fordelagtige i tilbud, hvor der er bevægelse i målgruppen, altså i tilbud, hvor borgerne udvikler sig og derfor gradvist får brug for mindre støtte end tidligere (progression).

Ved at indføre differentierede takster, der afspejler tyngden i støttebehovet vil der også være mulighed for at etablere en "ældretakst" i de tilfælde, hvor borgerens plejebehov overstiger behovet for pædagogisk indsats, men ikke kan flyttes fra botilbuddet.

Slutteligt vurderes det, at der ved takstdifferentiering vil skulle bruges mindre tid på forhandling om ekstra ressourcer ved ændringer i behov. Dog vil der med al sandsynlighed fortsat være behov for forhandlinger vedrørende klarlægning af borgerens behov, eksempelvis ved indplacering i takst kategori.

Ulemper

Set fra et myndighedsperspektiv ses imidlertid også en række udfordringer ved at indføre differentierede takster. Umiddelbart vil der samlet set ikke nødvendigvis være nogen effektivisering ved at indføre differentierede takster, da

⁷ *Det specialiserede voksenområde – Inspiration til den økonomiske styring*, VIVE 2019

støtteudgiften til nogle borgere vil blive billigere, mens udgiften til andre vil blive dyrere.

Det kan også blive tids- og ressourcekrævende at drøfte takstindplacering mellem kommune og tilbud. Fra et driftsmæssigt perspektiv kan en eventuel indførelse af differentierede takster også medføre mere administrativt arbejde i form af beskrivelse af borgerne, ligesom et stort antal takst kategorier kan blive en udfordring at navigere i. Generelt er kravet til dokumentation af borgernes støttebehov og udvikling heraf dog stigende og ønskeligt og er således ikke kun foranlediget af indførelse af takstdifferentiering.

På baggrund af erfaringer fra Frederikshavn, Gladsaxe, Holstebro og Ikast-Brande Kommune påpeger VIVE i *Det specialiserede voksenområde – Inspiration til den økonomiske styring* ligeledes, at en differentieret takstmodel kan være ressourcekrævende, fordi den i højere grad end en enhedstakstmodel lægger op til løbende justering af den enkelte borgers ydelsespakke.

Differentierede takster i Frederikssund?

Det er administrationens vurdering, at der med fordel vil kunne indføres en differentieret takststruktur på tværs af de syv botilbud under Handicap og Botilbud. Dette for at skabe en større sammenhæng mellem de små tilbud, der varierer i størrelse og beboersammensætning.

Det vurderes, at en differentieret takststruktur i Handicap og Botilbud kan skabe større gennemsigtighed og bedre sammenhæng mellem pris og indhold på tværs af botilbuddene. Ved at indføre en differentieret takst vil man således bedre kunne målrette det enkelte botilbud i forhold til borgerens støttebehov, hvormed opgaveløsningen bliver mere fleksibel. Øget fleksibilitet er netop et af kardinalpunkterne i planen for botilbud, der via samling af flere mindre bofællesskaber på voksenhandicapområdet, skal kunne imødekomme den fremtidige efterspørgsel efter fleksible tilbud og indsatser med fokus på borgerens udvikling.

Tilsvarende kan differentierede takster i Handicap og Botilbud også bidrage til håndteringen af udfordringen med at flere borgere bliver ældre og får andre behov. Årsagen til dette er, at man via en differentieret takst i højere grad kan tilpasse takst og tilbud til borgerens aktuelle støttebehov, fx ved at indføre en takst for borgere, hvis plejebehov overstiger behovet for pædagogisk indsats. Tilsvarende kan en differentieret takst også bedre tage højde for borgere, der ikke længere er i dagtilbud og derfor har brug for mere støtte i dagtimerne end tidligere.

Indførelse af en differentieret takststruktur på tværs af tilbuddene i Handicap og Botilbud er under forudsætning af en godkendelse i Socialtilsyn Hovedstaden.

Botilbuddene Skibbyhøj og Klintegården er kendetegnet ved at have borgere med psykiatriske lidelser, som typisk har udsving i deres støttebehov, der i kortere perioder kan være enten meget højt eller meget lavt. Den nuværende gennemsnitstakst giver tilbuddene rum til at tilpasse støtten til borgerens aktuelle behov uden at skulle foretage forhandlinger med handlekommune eller bemandingsmæssige ændringer. På denne baggrund vurderes behovet for en differentieret takststruktur i disse tilbud at være mindre. På sigt kunne det være interessant at belyse mulighederne for at anvende takstdifferentiering i forhold til progression for borgerne. Især på Skibbyhøj og samt den del af Klintegården, som er midlertidige botilbud, hvor formålet er at forberede og gøre beboerne i stand til at kunne klare sig i egen bolig med støtte. Takstdifferentiering med dette formål medfører i sig selv ikke en effektivisering af driften, og indeholder også nogle incitamentsudfordringer for tilbuddet, som kan opleve at indtægten falder i takt med, at borgernes støttebehov mindskes.

Opsamling

Differentierede takster vil i sig selv ikke betyde en effektivisering i tilbuddene, men vurderes blandt andet at kunne bidrage til en øget gennemsigtighed i sammenhæng mellem pris og indhold af tilbuddene, ligesom det i højere grad vil være muligt at målrette tilbuddet og taksten til borgeren, hvorved behovet for tillægstakster minimeres. Derudover kan differentierede takster også være et redskab i forhold til at følge borgernes progression.

Det er administrationens vurdering, at der med fordel kan indføres en differentieret takststruktur på tværs af de syv botilbud i Handicap og Botilbud, som i dag har en noget uigennemsigtig takststruktur, der er bundet op på de enkelte matrikler. Vurderingen er, at en differentieret takststruktur kan skabe større gennemsigtighed og bedre sammenhæng mellem pris og indhold på tværs af tilbuddene i Handicap og Botilbud. Samtidig vil det også være muligt med en differentieret takststruktur i højere grad at udarbejde en takst til ældre borgere, der har særligt støttebehov.

Hvordan kan vi imødekomme udfordringerne med at flere borgere bliver ældre og får andre behov?

I dette afsnit klarlægges først den aktuelle alderssammensætning for borgerne i de takstfinansierede tilbud, hvorefter muligheder for at imødekomme udfordringerne med at flere borgere bliver ældre og får andre behov afdækkes.

Alderssammensætning

I de seneste år er der sket en stigning i antallet af borgere, som bor i et botilbud eller får støtte i eget hjem. Dertil kommer, at borgere med intellektuel/kognitiv forstyrrelse (eksempelvis udviklingshæmning) lever længere end tidligere. Dette stiller nye krav til medarbejderne, blandt andet i forhold til at kunne varetage både pædagogisk støtte samt sundhedsfaglige og plejemæssige ydelser.

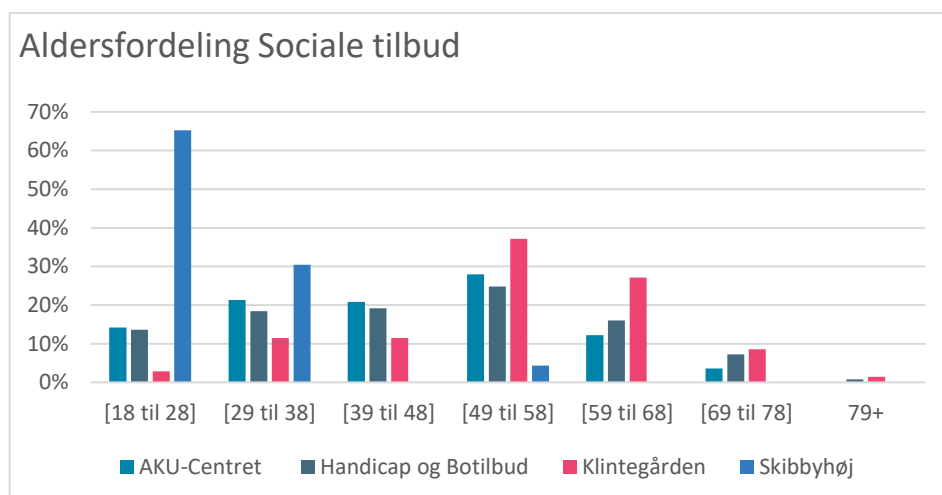
I de takstfinansierede tilbud er der pr. 21. januar 2022 visiteret 333 borgere. De 333 borgere fordeler sig på følgende aldersgrupper:

Aldersgrupper	Antal borgere	Andel
18-28	53	16 %
29-38	65	20 %
39-48	57	17 %
49-58	87	26 %
59-68	51	15 %
69-78	18	5 %
79+	2	1 %
I alt	333	100 %

Det må forventes at antallet af borgere, der går på pension og dermed ikke længere vil være i beskyttet beskæftigelse vil stige, da 26 % af borgerne er i aldersgruppen 49-58 år. Når borgerne ikke længere er i beskyttet beskæftigelse vil det betyde, at de har flere timer i botilbuddet, hvilket vil kræve flere medarbejdere i dagtimerne.

De 333 borgere er fordelt sådan, at 197 er visiteret til et af AKU-Centrets tilbud mens 125 er visiteret til Handicap og Botilbud, 70 er visiteret til Klintegården og

23 på Skibbyhøj. Aldersfordelingen på de respektive tilbud fremgår af følgende diagram:



Fleksible tilbud

Som det fremgår af ovenstående lever borgere med intellektuel/kognitiv forstyrrelse (eksempelvis udviklingshæmning) længere end tidligere. Dette stiller nye krav til medarbejderne, blandt andet i forhold til at kunne varetage både pædagogisk støtte samt sundhedsfaglige og plejemæssige ydelser. Samtidig må det forventes, at en større del af borgerne i fremtiden vil være mindre i dagtilbud og derfor have flere timer i deres botilbud.

Der er derfor behov for at omlægge støtten sådan, at denne bliver mere fleksibel, hvormed borgernes skiftende og komplekse behov kan tilgodeses. Der arbejdes aktuelt på dette i forbindelse med planen for botilbud med samling af flere mindre bofællesskaber på voksenhandicapområdet, der kan imødekomme den fremtidige efterspørgsel efter fleksible tilbud og indsatser med fokus på borgerens udvikling. Der skal således udvides på Vangedevej og Egeparken sådan, at tilbuddene får bæredygtige tilbygninger baseret på principper om *Fleksibilitet, Borgerne, Faglighed* og *Økonomi* samt viden om "Sociale Mursten". Udviklingen af Vangedevej og Egeparken skal ske med udgangspunkt i:

- Flexibel arkitektur med afsæt i generelle rumlige kvaliteter
- Udformning af et fremtidssikret trygt levemiljø, der understøtter trivsel og udvikling for den enkelte og fællesskabet
- Funktionelt og sundt arbejdsmiljø
- Økonomisk bæredygtighed

Hermed skal der skabes botilbud med fleksible rammer, der kan rumme borgernes skiftende behov og danne rum for at der kan leveres både pædagogisk støtte samt sundhedsfaglige og plejemæssige ydelser. Ved at øge antallet af pladser og forbedre personalefaciliteterne på Vangedevej og Egeparken vil det formentlig også være muligt at imødekomme at flere borgere i fremtiden vil tilbringe flere timer i deres respektive botilbud. Dette vil formentlig kræve en opnormering i forhold til personaletimer samt fortsat kompetenceudvikling af medarbejderne. Derudover kan det vise sig nødvendigt at ansætte medarbejdere med en anden faglig profil i botilbuddene, eksempelvis social- og sundhedshjælpere og -assistenter. Over tid kan det også blive nødvendigt at om- eller nybygge kommunens øvrige botilbud sådan, at der kan etableres fleksible og moderne rammer i alle kommunens tilbud.

Revisitation og omlægning af pladser

Kommunernes Landsforening (KL)⁸ har lavet et partnerskabsprojekt om styring på socialområdet. Resultaterne fra projektet påpeger, at det både er fagligt og økonomisk hensigtsmæssigt at reorganisere borgere i botilbud, der givet aldersbetingede udfordringer primært har brug for pleje og omsorg, så deres visiterede ydelser afspejler dette. Dette kan eksempelvis ske på følgende to måder:

1. Revisitation, hvor borgeren flytter fra botilbud til omsorgscenter
2. Omlægning af pladsen mens borgeren bliver boende.

Revisitation

I Brønderslev Kommune arbejder man med revisitation af borgere fra botilbud til omsorgscenter. Myndighedsafdelingen i Brønderslev Kommune tager tidligt en dialog med borgere og pårørende om, hvad der skal ske i alderdommen for at sikre opbakning, når og hvis borgerens støttebehov peger i retning af et skift fra eksempelvis et botilbud til et omsorgscenter.

I Brønderslev Kommune er social- og ældreområdet forankret under den samme centerledelse og samme overordnede budget. Myndighedsfunktionen er samlet i én enhed på tværs af ældre- og socialområdet, mens udførerområdet er delt op. Organisering og økonomi understøtter dermed et tæt samarbejde.

Der er imidlertid også en række opmærksomhedspunkter, der er vigtige at have for øje i forbindelse med revisitation. Det kan være en udfordring, at sagsbehandlere på handicapområdet ikke har tilstrækkelig viden om ældreområdet, både hvad angår sammenhæng mellem almindelig aldring og støttebehov, og når det gælder, hvad tilbuddene på ældreområdet kan rumme.

Brønderslev Kommune har omvisiteret 27 borgere fra det specialiserede voksenområdet til ældreområdet med afsæt i et aldersbetinget ændret støttebehov. Omvisiteringen har resulteret i, at 17 borgere modtager mindre omfattende støtte og 10 borgere modtager mere omfattende støtte.

Omlægning af pladser

Lejre Kommune arbejder med omlægning af pladser og har således omlagt i alt fem pladser på to af kommunens egne specialiserede botilbud (ABL §105) under den regionale rammeaftale fra pædagogisk indsats til pleje og omsorg. Ændringen er gennemført som en revisitation af de enkelte borgere, hvis støtte er omlagt fra primært pædagogisk støtte og udvikling til primært pleje og omsorg. Myndighedsafdelingen i Lejre Kommune har gennemført ændringen i samarbejde med botilbuddene og som reduktion af disse budgetter.

Specialiserede bo- og dagtilbud

I inspirationskataloget *Handicap og den 3. alder*⁹ fremhæver KKR Hovedstaden andre mulige tilgange til udfordringen omkring ældre med udviklingshæmning. Inspirationskataloget påpeger således, at man kan overveje at bevare borgerne i de eksisterende botilbud, oprette særlige livsfasebotilbud for ældre mennesker med udviklingshæmning eller etablere boliger i særlige enheder på plejecentre.

Kommunerne kan eksempelvis oprette specialiserede bo- og dagtilbud målrettet ældre med udviklingshæmning, herunder specialiserede miljøer i eksisterende bo- og dagtilbud eller specialafdelinger i almindelige ældre- eller plejecentre.

⁸ Resultater fra KL's partnerskabsprojekt om styring på socialområdet 3. december 2019

⁹ *Handicap og den 3. alder – Inspirationskatalog*, KKR Hovedstaden 2016

Opsamling

Borgere med intellektuel/kognitiv forstyrrelse (eksempelvis udviklingshæmning) lever længere end tidligere. Denne udvikling stiller både nye krav til organisationen af tilbuddene samt til medarbejdernes kompetencer i forhold til at kunne varetage både pædagogisk støtte samt sundhedsfaglige og plejemæssige ydelser. Der arbejdes med at imødegå disse udfordringer i dag, men vurderingen er, at der endnu ikke fundet optimale løsninger på udfordringen.

For at imødekomme disse behov kan man for eksempel omlægge støtten i botilbuddene sådan, at denne bliver mere fleksibel, hvormed borgernes skiftende og komplekse behov kan tilgodeses. Dette sker aktuelt igennem kommunens handleplan for botilbud, ligesom det kan overvejes, hvorvidt der skal arbejdes med revisitation, omlægning af pladser eller etablering specialiserede bo- og dagtilbud til ældre borgere. Administrationen arbejder videre med dette område i forhold til at finde mere optimale løsninger

Bilag 1: Takstfinansierede tilbud i Frederikssund Kommune

I Center for Voksenstøtte og Ældre er der ni takstfinansierede botilbud samt et takstfinansieret tilbud om aktivitet og samvær samt beskyttet beskæftigelse.

Takstfinansierede botilbud i "Handicap og Botilbud"

Tilbud	Målgruppe	Lovgrundlag	Antal pladser
Lunden	Udviklingshæmning	ABL § 105, stk. 2	16
Rosenfeldthusene	Udviklingshæmning	ABL § 105, stk. 2	17
Linde Allé	Udviklingshæmning	Lejeloven	5
Vangedevej	Udviklingshæmning	ABL § 105, stk. 2	8
Ungekollegiet	Udviklingshæmning	ABL § 105, stk. 2	8
Møllehaven	Udviklingshæmning	SEL §§ 107, 108, ABL § 105, stk. 2	13
Egeparken	Udviklingshæmning	SEL §§ 107, 108	6
I alt			73

Takstfinansierede socialpsykiatriske botilbud

Tilbud	Målgruppe	Lovgrundlag	Antal pladser
Klintegården	Psykosociale vanskeligheder	SEL §§ 107, 108	67
Klintegården	Psykosociale vanskeligheder	SEL § 104	2
Skibbyhøj	Psykiatriske lidelser i alderen 18-35 år	SEL § 107	26
I alt			95

AKU-Centrets takstfinansierede tilbud

Tilbud	Målgruppe	Lovgrundlag	Antal pladser
Højagergård	Fysisk og psykisk funktionsnedsættelse og psykiske problemer	SEL §§ 103, 104	97
Ejegod	Udviklingshæmning, ASF, multipel funktionsnedsættelse	SEL §§ 103, 104	85
Gnisten	Udviklingshæmning og ASF	SEL § 104	18
Klub Stjernes kud	Udviklingshæmning	SEL § 104	45
I alt			245

Voksenstøtte og Ældre
Torvet 2
3600 Frederikssund
