

Orientering om handleplan for bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på det specialiserede voksenområde

22-009231

Fremstilling

Sagsprocedure

Social- og Handicapudvalget.

Resume

Budgetopfølgning 1 blev behandlet i Byråd og udvalg i maj måned, og viste på Social- og Handicapudvalgets område et merforbrug inden for servicerammen på 7,9 mio. kr., heraf alene 6,3 mio. kr. på det specialiserede voksenområde. Aktuelt pågår forberedelserne til Budgetopfølgning 2, hvor tallene nu tyder på en yderligere udgiftsstigning. Og i Direktionens budgetoplæg til Budget 2023-26 indgår en teknisk rettelse, hvor budgettet foreslås forhøjet med 25,2 mio. kr. i 2023 og med forslag om yderligere stigning i de efterfølgende år.

I denne sag orienteres udvalget om udviklingen samt nuværende og fremtidige indsatser, der tilsammen udgør en egentlig handleplan. Det primære formål med handleplanen er at få mindre stejl udgiftsstigning i de kommende år samtidig med, at der bliver gode løsninger for borgerne.

Indstilling

Center for Job & Socialservice indstiller, at orienteringen tages til efterretning.

Sagsbeskrivelse

Den økonomiske situation på det specialiserede voksenområde

Kommunernes udgifter til det specialiserede socialområde er steget over en længere årrække. Fra 2018-20 steg kommunernes samlede udgifter med 2,5 mia. kr., og alene fra 2020 til 2021 steg udgifterne med 1,6 mia. på landsplan. De hastigt stigende udgifter har samtidig betydet, at kommunerne under ét har overskredet deres budgetter på det specialiserede socialområde hvert eneste år siden kommunalreformen i 2007.

Udgiftsstigningen er således ikke nogen ny tendens, og udviklingen fik KL til, ved sidste års økonomiforhandlinger med regeringen, at kræve 4 mia. kr. ekstra over tre år til at dække de stigende udgifter på de specialiserede socialområder (børn og voksne). I økonomiaftalen blev der imidlertid ikke afsat ekstra midler til området, men i stedet nedsat et ekspertudvalg, hvor både Kommunernes Landsforening og Danske Regioner er repræsenteret. Ekspertudvalget skal komme med anbefalinger til, hvordan man kan sikre en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling. Ekspertudvalget har endnu ikke afsluttet arbejdet. Heller ikke i indeværende års økonomiaftale er der kommet ekstra penge til det specialiserede socialområde.

Sammenlignet med andre kommuner er Greves udgiftsniveau lavt på det specialiserede voksenområde. Kommunernes Landsforening udgiver årligt nøgletalsrapporten "Kend din Kommune", og i den seneste udgave i 2022 - der sammenligner kommunernes nøgletal i regnskab 2020 – fremgår, at Greve Kommune brugte 8.149 kr. pr. 18-66 årig. Det var den 6. laveste udgift i landet og den laveste i Region Sjælland, hvor gennemsnitsudgiften var 10.639 kr. pr. 18-66 årig. Greve Kommune brugte således 2.490 kr. mindre pr. 18-66 årig end gennemsnittet i regionens 17 kommuner. Det svarer til en mindreudgift i regnskabet på 73 mio. kr. i forhold til regionsgennemsnittet.

Til gengæld har Greve Kommune i de senere år haft markante udgiftsstigninger, og det ses også helt aktuelt: Budgetopfølgning 1 blev behandlet i Byrådet den 23. maj og efterfølgende i Social- og Handicapudvalget den 30. maj. Budgetopfølgningen viste, at der samlet set på udvalgets område forventes et merforbrug inden for servicerammen på 7,9 mio. kr., heraf alene 6,3 mio. kr. på det specialiserede voksenområde.

I august og september pågår arbejdet med Budgetopfølgning 2, der behandles i Byråd og udvalg i oktober. I skrivende stund er beregningerne langt fra afsluttet, men foreløbig tyder tallene på, at økonomien på det specialiserede voksenområde stiger yderligere.

Arbejdet med Budget 2023-26 har desuden vist, at der også i de kommende år er stigninger i udgiftsbehovet. Det skal bemærkes, at der ved stigninger i udgifterne også modtages refusion for særligt dyre enkeltsager. I det kommende budget er indlagt en stigning i refusioner på 6,7 mio. kr. Udgifterne på området er inden for servicerammen, og refusioner er uden for servicerammen.

Hvad driver udviklingen?

Det er der flere faktorer, der gør. Særligt ses en stor vækst i antallet af børn, unge og voksne med én eller flere psykiatriske diagnoser. I Greve Kommune har 17 % af de 18-24-årige eksempelvis én eller flere psykiatriske diagnoser. På landsplan er procentandelen i samme aldersgruppe 15,5 % og i Region Sjælland 17,8 %. Udviklingen fra 2015 til 2018 (de senest tilgængelige tal) viser, at det særligt er autismediagnosen, der har været stigende. Der er således en stigning på 54 % fra 2015 til 2018 i antallet af autismediagnoser. Herefter følger diagnoserne ADHD og ADD med en stigning på 25 % og angstdiagnoser med en stigning på 19 %. Diagnoser medfører oftest særlige indsatser for og med borgerne, og er dermed også en væsentlig årsag til udgiftsstigningerne.

De løbende budgetopfølgninger viser da også, at der kontinuerligt er sket en stigning i antallet af borgere med

brug for hjælp og støtte. Heraf et stigende antal borgere med flere samtidige problemstillinger, hvilket ofte betyder behov for højt specialiserede og derfor dyre tilbud. Derfor er det i høj grad også stigende priser på indsatserne, der presser budgetterne. Gennemsnitsprisen for nye borgere, der visiteres ind i et tilbud, er således betydeligt højere end gennemsnitsprisen for de borgere, der allerede er i et tilbud. De største udgiftsstigninger er set på botilbudsområdet, og det er ligeledes botilbudsområdet, der er drivende for et stigende udgiftsbehov i 2023 og efterfølgende år.

Det specialiserede voksenområde skal ses i sammenhæng med kommunens øvrige indsatser, især på børne- og ungeområdet. Det specialiserede børne- og ungeområde er både på landsplan og i Greve Kommune ligeledes udfordret på at give børnene og de unge den hjælp og støtte, de har brug for og ret til og samtidig overholde budgetterne. I Greve Kommune ekskluderes 6 % af børnene og de unge til specialiserede tilbud. En væsentlig del af disse børn og unge får traditionelt set brug for hjælp og støtte i voksenlivet og dermed også med stigende udgifter som konsekvens.

Handleplan for et fagligt og økonomisk bæredygtigt specialiseret voksenområde

Som nævnt har Regeringen, Kommuneres Landsforening og Danske Regioner nedsat et ekspertudvalg, der skal komme med anbefalinger til en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på de specialiserede socialområder. Da ekspertudvalget endnu ikke har afsluttet sit arbejde, kan nedenstående handleplan for nuværende og fremtidige indsatser efterfølgende blive justeret på baggrund af ekspertgruppens anbefalinger.

Derudover kan der komme justeringer som konsekvens af landspolitiske tiltag og ny lovgivning på psykiatriområdet, når regeringens 10-års plan for en bedre psykiatri på et tidspunkt skal udmøntes.

Allerede iværksatte indsatser:

- Afdækning af det specialiserede børne- og ungeområde. Afdækningen er i gang, og eventuelle ændringer i indsatser og organisering kan med tiden medvirke til at reducere behovet for hjælp i voksenlivet
- Centralisering af bevillingskompetence. Bevillingskompetencen på næsten alle foranstaltninger er placeret i et visitationsudvalg sammensat af to ledere og en faglig koordinator. Kun på ganske få og ikke omkostningstunge foranstaltninger har rådgiverne selv bevillingskompetence

- Systematisk opfølgning. Der er en fast procedure for opfølgning og revurdering af alle midlertidige foranstaltninger, og alle forlængelser skal forelægges visitationsudvalget
- Controlling af kontrakter. Alle kontrakter med ekstern leverandør (botilbud, aktivitets- og samværstilbud, beskyttet beskæftigelse mv.) skal godkendes af leder
- Prisforhandling. Rådgivere med myndighedsfunktion har fået uddannelse i prisforhandling, og prisforhandling er en integreret del af sagsbehandlingen
- Investeringscases. I Budget 2021 blev myndighedsfunktionen varigt styrket med en investering på 1,5 mio. kr. til tre ekstra årsværk. Investeringen hentes hjem i kraft af færre sager til rådgiverne og dermed bedre mulighed for at opnå besparelser via prisforhandlinger, billigere tilbud og eventuelle hjemtagelser på baggrund af individuelle vurderinger i samarbejde med borgerne
- Ekstra ressourcer til sagsbehandling. I det vedtagne Budget 2023-26 er bevilget 0,5 mio. kr. til en ekstra rådgiver i to år til styrkelse af sagsbehandlingen på voksenområdet. Der skal i 2024 tages politisk stilling til, om bevillingen skal fortsætte efter 2024
- Løbende budgetopfølgning. Budgettet følges tæt, helt ned på borgerniveau. Hver måned er der budgetopfølgningssmøde med deltagelse af socialchefen, teamlederen på voksenområdet og økonomikonsulenten på området i Center for HR & Økonomi. Her gennemgås udviklingen i borgerantal og gennemsnitspriser på alle foranstaltninger måned for måned

Yderligere indsatser der iværksættes

Der er behov for yderligere tiltag, der kan medvirke til at øge effekten af kommunens indsatser samt medvirke til at sikre budgetoverholdelse. Nedenstående yderligere indsatser sammenholdt med ovenstående allerede iværksatte indsatser udgør Greve Kommunes handleplan for udviklingen på det specialiserede voksenområde. Nogle af nedenstående indsatser iværksættes administrativt, andre skal drøftes og besluttet politisk, før de kan sættes i værk. Det vil ske gennem forelæggelse af konkrete sager for de relevante fagudvalg og/eller som en del af kommende års budgetprocesser.

- Budgetanalyse om botilbud på det specialiserede voksenområde. Analyse af kommunens nuværende kapacitet og bygningsmasse for at vurdere, om der kan opnås en økonomisk effekt ved at etablere botilbud på det specialiserede voksenområde i bygninger, der i dag bruges til andre boligformål. Analysen indgår i budgetmaterialet til Budget 2023-26.
- Lukning af tilbud med lav efterspørgsel. I budgetmaterialet til Budget 2023-26 indgår et forslag om at lukke to uvisitede tilbud i PPV (Pædagogisk Psykiatrisk Vejledningscenter) på grund af lavere efterspørgsel end forventet. Forslaget hører under Sundheds- og Omsorgsudvalgets budget.
- Bedre kapacitetsudnyttelse i boligfællesskaber. Opfølgning på tidligere politisk beslutning om at beskrive forslag til ny målgruppe i boligfællesskabet Freyas Kvarter 40-42 (tidligere kaldt "Oldekolle"). Sag forelægges Sundheds- og Omsorgsudvalget i løbet af efteråret 2022, da drift af kommunens institutioner på det specialiserede voksenområde hører under dette udvalgs ansvarsområde.
- Analyse af takstudvikling på botilbudsområdet. I KKR regi er det besluttet, at lave en analyse af takstudviklingen i henholdsvis kommunale, regionale og private botilbud. Analysen er ikke tilendebragt endnu, men vil give en aktuel viden om udgiftsudviklingen og dermed også et mere solidt grundlag for fremadrettede strategiske beslutninger.
- Genindførelse af "musketér ed" om takstudvikling i KKR Sjælland. I relation til ovenstående analyse af udgiftsudviklingen kan det være relevant at drøfte en fornyet stillingtagen til tidligere og ikke længere eksisterende aftaler om, at taksterne på det specialiserede socialområde år for år kun må stige med en bestemt procentsats i de tilbud, som regionens kommuner og regionen selv driver.
- Praksis i sager om flytning uden samtykke. Ifølge Ankestyrelsens praksis skal kommunerne i sager om flytning uden samtykke reservere og betale for pladsen i det kommende botilbud, borgeren skal tvangsflyttes til, mens sagen forberedes og gøres klar til at blive sendt til afgørelse i Familieretshuset, ligesom der skal betales for pladsen under Familieretshusets sagsbehandling. Sideløbende hermed er der typisk udgift til det botilbud, borgeren skal tvangsflyttes fra. Kommunen skal således betale for to botilbud til samme borger i et forløb, der samlet set kan vare flere måneder, og hvor begge botilbud set kan koste hver 200.000 - 300.000 kr. om måneden eller mere. I skrivende stund har Greve Kommune fire aktuelle sager om flytning uden samtykke. Administrationen vil via Kommuners Landsforening afsøge, om der kan gøres noget i forhold til at få ændret denne praksis.

- Tidligere og mere fleksible indsatser med mulighed for hurtig hjælp og uden visitation. Siden 1/1-2018 har det via en ændring af serviceloven (§82a-b) været muligt for kommunerne at yde socialpædagogisk støtte eller anden hjælp og støtte i en tidsbegrænset periode og uden visitation. Støtten kan gives både individuelt og gruppebaseret. Greve Kommune bruger denne mulighed, men det er administrationens vurdering, at kendskabet til muligheden med fordel kan spredes mere og bedre ud til relevante medarbejdergrupper.
- Ændret tilgang til og organisering af efterværn. Efterværn er et tilbud om fortsat støtte til unge i alderen 18-22 år, der umiddelbart op til deres 18. år har haft en fast kontaktperson eller været anbragt uden for hjemmet. Formålet med efterværn er at bidrage til, at den unge støttes til at etablere en selvstændig tilværelse på lige fod med andre unge. Efterværn kan medvirke til, at den unge kan opretholde betydningsfulde relationer, samtidig med at der igangsættes planer for uddannelse og beskæftigelse. Efterværn kan desuden være en bedre løsning i de tilfælde, hvor støtten stopper ved det 18. år, hvorefter borgeren efter nogen tid får brug for omfattende hjælp som voksen, hvilket måske kunne have været undgået, hvis der havde været iværksat efterværn. Det skal derfor undersøges nærmere, om der fagligt og økonomisk er grundlag for hyppigere brug af efterværn, herunder også om hyppigere brug af efterværn kan være et redskab i bestræbelserne på at skabe bedre sammenhæng og større smidighed i overgangen fra ung til voksen. Som en del af undersøgelsen skal det desuden vurderes, om det økonomiske og organisatoriske ansvar for efterværn med fordel kan flyttes fra Center for Børn & Familier til Center for Job & Socialservice. Sidstnævnte har i forvejen ansvaret for uddannelsesvejledning til alle unge og ansvaret for den beskæftigelsesmæssige og sociale indsats til borgere over 18 år.
- Ny version af IT-systemet Nexus. En ny version af fagsystemet Nexus forventes at være fuldt implementeret i slutningen af 2023. Med den nye version forventes bedre mulighed for at trække statistik og ledelsesinformation, herunder også sagsbehandlingstider.
- Flere almene boliger til kommunal boliganvisning og/eller ændring af kriterierne for akutlisten Der forelægges en sag i efteråret, hvor der kan tages stilling til, hvorvidt der skal justeres i den procentsats af almene boliger, som Greve Kommune aktuelt får tildelt af ledige boliger fra almennyttige boligselskaber til boligsocial anvisning. Den nuværende procentsats er 10% og den lovgivningsmæssige ramme giver mulighed for 25%. En eventuelt højere tildeling til kommunen af ledige boliger, vil give mulighed for at lave mindre indgribende og dermed også økonomisk billigere tilbud til borgere, som i dag visiteres til dyrere og mere indgribende tilbud. I den pågældende sag vil der være eksempler på hvilken betydning det vil få for borgernes tilbud samt eksempler på, hvordan økonomien vil blive kunne forbedret såfremt der tildeles flere almene boliger, hvor borgerne kan få hjælp og støtte i eget hjem.

- Tættere opfølgning i Social- og Handicapudvalget. Administrationen vil tage initiativ til, at udvalget tre gange årligt præsenteres for udviklingen på det specialiserede voksenområde. Form og tidspunkt er ikke på plads endnu, men forventes at blive i forbindelse med de tre årlige politiske budgetopfølgninger. Hensigten er at give udvalget bedre mulighed for løbende at drøfte indsatserne og udviklingen.
- Sammenhæng med Byrådets vision ”Naturligvis Greve – gennem helhedssyn og fællesskaber”. I efteråret 2022 påbegyndes en proces for implementering af Byrådets vision med særligt blik for at udvikle Greve Kommune igennem helhedssyn og fællesskaber. Der planlægges med en tværgående proces, hvor især skole- og dagtilbudsområdet, ungeområdet og voksenområdet får en opgave med at styrke fællesskaberne og hjælpe borgerne ud fra en helhedsorienteret tilgang. Relevante fagudvalg vil blive orienteret yderligere herom.

Økonomiske konsekvenser

Handleplanen skal primært ses som et redskab til at skabe mere bæredygtig økonomi på sigt. Udgifterne på det specialiserede voksenområde forventes fortsat at stige i de kommende år, men der skal arbejdes kontinuerligt med at begrænse stigningstakten uden serviceforringelser for borgerne. Det skal handleplanen medvirke til. Den økonomiske effekt kan der ikke siges noget præcist om endnu, men det vurderes realistisk at opnå en vis effekt fra 2023. I Direktionens budgetoplæg indgår derfor en teknisk rettelse med en budgetreduktion på 1,5 mio. kr. som en skønnet og meget foreløbig økonomisk ramme for handleplanen.

Kommunikation

Handicaprådet orienteres om handleplanen på sit møde den 18. august.

Tidsplan

Arbejdet med handleplanen er en løbende, kontinuerlig proces, og handleplanen skal være et dynamisk redskab, der ændres og justeres løbende. Der vil være forskellige tidsplaner for handleplanens enkelte elementer, hvoraf nogle vil have en lang tidshorisont.