

Udvikling og tendenser på det specialiserede voksenområde

NOTAT

22. maj 2024

Sagsbehandler
skras

Nærværende notat beskriver udvikling og tendenser på det specialiserede voksenområde, og herunder de økonomiske udfordringer på området i Frederikssund Kommune.

Notatet indledes med en beskrivelse af de nationale udviklingstendenser på det specialiserede socialområde. Herefter beskrives udgiftsudviklingen på det specialiserede voksenområde i Frederikssund Kommune, samt hvilke tiltag administrationen arbejder med for at imødegå udviklingen.

Nationale udviklingstendenser

I forbindelse med aftale om kommunernes økonomi for 2022 blev der nedsat et ekspertudvalg på socialområdet (også kaldet Tranæs-udvalget). Udvalget skulle med inddragelse af faglige eksperter og forskningsmiljøer på socialområdet give anbefalinger til, hvordan man kan sikre en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet.

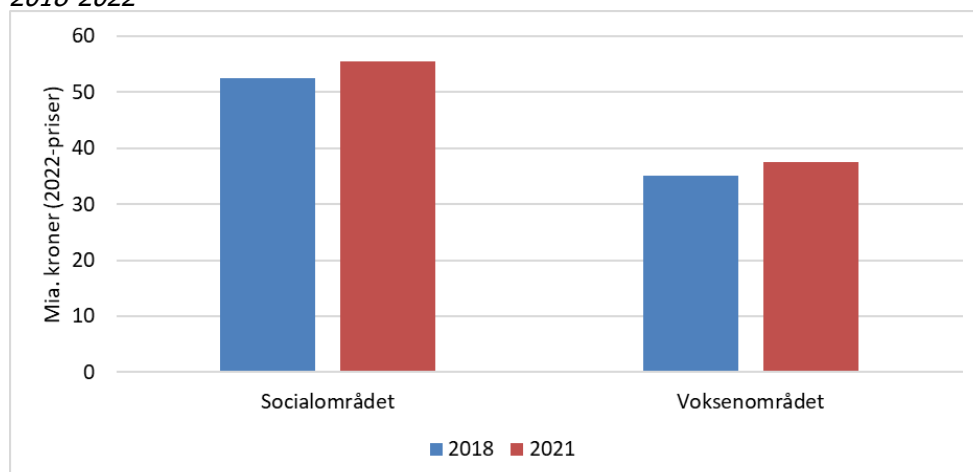
Ekspertudvalget har udgivet to rapporter bestående af en delrapport i april 2023 samt en endelig rapport ([link](#)) i april 2024.

I den endelige rapport fra april 2024 har ekspertudvalget afdækket, at der på det specialiserede socialområde fra 2018 til 2022 både er sket en stigning i udgifterne til sociale indsatser samt sket en stigning i antal modtagere heraf.

En stor del af udgiftsstigningen kan henføres til botilbudsområdet, som udgør 54 pct. af den samlede udgiftsstigning fra 2018 til 2022. Herunder ses også en mindre gruppe af borgere på botilbud, som modtager meget dyre sociale indsatser. Ifølge ekspertudvalget kan data ikke vise, om de stigende udgifter har ført til stigende kvalitet.

Ekspertudvalget bemærker desuden, at kommunerne har skullet finde råderum til de stigende udgifter til socialområdet og herunder særligt botilbudsområdet inden for allerede fuldt disponerede kommunale budgetter.¹

Figur 1: Udvikling i udgifter på socialområdet og det specialiserede voksensområde 2018-2022



Kilde: Ekspertudvalget på socialområdet, endelig rapport, april 2024.

¹ Ekspertudvalget på socialrådets endelige rapport, april 2024, side 10.

Af rapporten fremgår, at kommunernes udgifter specifikt på det specialiserede voksenområde er steget med 2,4 mia. kr. fra 2018 til 2021. Det svarer til en stigning på 7 procent. Udgiftsstigningen på det specialiserede voksenområde kan overvejende henføres til stigende udgifter til botilbud, som er steget med 1,7 mia. kr. i perioden. Ifølge rapporten ses en tydelig tendens til, at de stigende udgifter på botilbudsområdet trækkes af stigende udgifter til private og selvejende tilbud.²

Ifølge rapporten kan årsagerne til udgiftsstigningen blandt andet findes i en høj kompleksitet på området samt uklare regler, som gør området uoverskueligt for både myndigheder og borgere. Samtidig påpeges det, at markedet for botilbud til de mest udsatte borgere som udgangspunkt ikke fungerer. Dette skyldes grundlæggende, at målgruppen er lille og behovene meget komplekse, hvorfor egentlig konkurrence blandt flere uafhængige udbydere ikke er realistisk. Desuden vurderer ekspertudvalget, at de nuværende regler skaber begrænsninger for lokale politiske prioriteringer og beslutninger på området.

Ekspertudvalget er på baggrund af ovenstående udfordringsbillede kommet med i alt 25 anbefalinger til, hvordan man kan sikre en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling på socialområdet.

Anbefalingerne er i vid udstrækning blevet adresseret i Rameaftale [\(link\)](#) mellem regeringen (SVM) og Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti samt Radikale Venstre om en langsigtet og bæredygtig udvikling af handicapområdet fra maj 2024.

Rameaftalen skal sætte retning for de kommende års arbejde med udvikling af handicapområdet og indeholder i alt 25 initiativer. Regeringen og KL har i økonomiaftalen for 2024 samt i en delaftale [\(link\)](#) til økonomiaftalen for 2025 indgået aftale om arbejde med en række af disse initiativer.

Det er forventningen, at initiativerne i rammeaftalen kan bidrage til, at kommunerne får bedre muligheder for styre udgifterne på det specialiserede socialområde, samtidig med at borgere og pårørende sikres øget inddragelse.

På kort sigt omfatter initiativerne i rammeaftalen blandt andet forenkling af merudgiftsydelsen, som gerne skulle nedbringe bureaukrati og sagsbehandlingstid til fordel for borgere og kommune, en ny specialeplanlægning for handicapområdet, en ny takstmodel for hele det specialiserede socialområde, revision af magtanvendelsesreglerne, beløbsgrænse på nul for alternative tilbud samt effektivisering af socialtilsynet.

På længere sigt omfatter initiativerne blandt andet nytænkning af servicelovens handicapbestemmelser med henblik på at identificere mulige ændringer, der kan understøtte en mere enkel sagsbehandling og visitation, der understøtter, at mennesker med handicap får den rette indsats til tiden, og at borgere og kommuner ikke anvender unødige ressourcer.

I det omfang initiativerne gennemføres i form af lovgivning med videre, vil de blive implementeret i Frederikssund Kommune.

Det bemærkes, at initiativerne ikke afhjælper den udgiftsstigning, som er akkumuleret siden 2018, men de kan bidrage til at bremse en fortsat udgiftsstigning i de kommende år.

Udvikling i udgifterne på myndighedsområdet

Det udfordringsbillede, som ekspertudvalget beskriver, kan i høj grad genfindes i de udfordringer, som Frederikssund Kommune oplever på det specialiserede voksenområde. Det må således antages, at en række af initiativerne i rammeaftalen vil kunne bidrage til at imødegå udfordringerne i Frederikssund Kommune, i den takt de bliver implementeret.

² Ekspertudvalget på socialområdets endelige rapport, april 2024 – supplerende bilagsmateriale 1.

I det følgende beskrives udviklingen i udgifterne på det specialiserede voksenområde i Frederikssund Kommune.

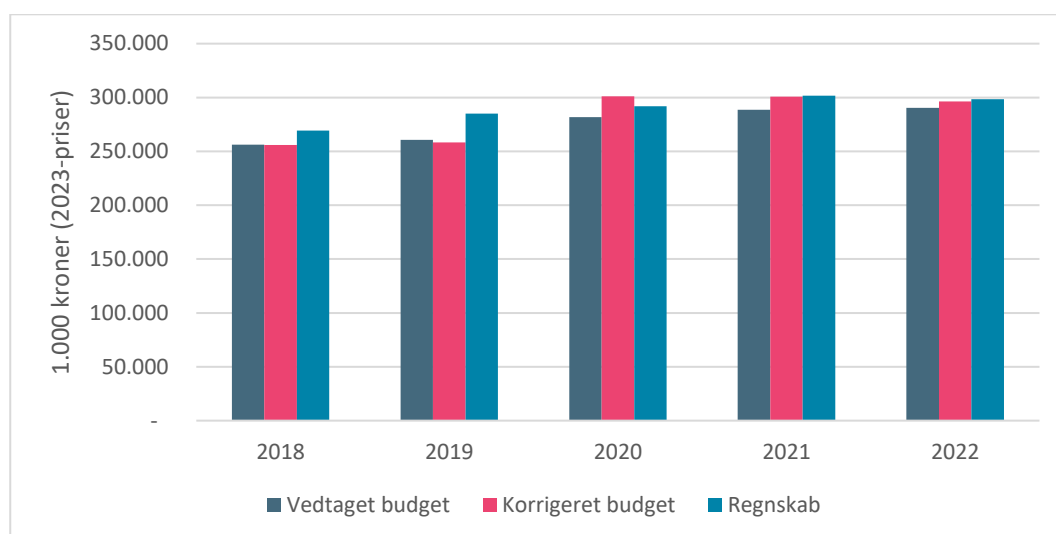
Udvikling i perioden 2018-2023

Det specialiserede voksenområde har gennem en årrække været økonomisk udfordret.

På møde 4. maj 2023 (sag 51) blev Social og sundhed forelagt en budgetanalyse på det specialiserede voksenområde.

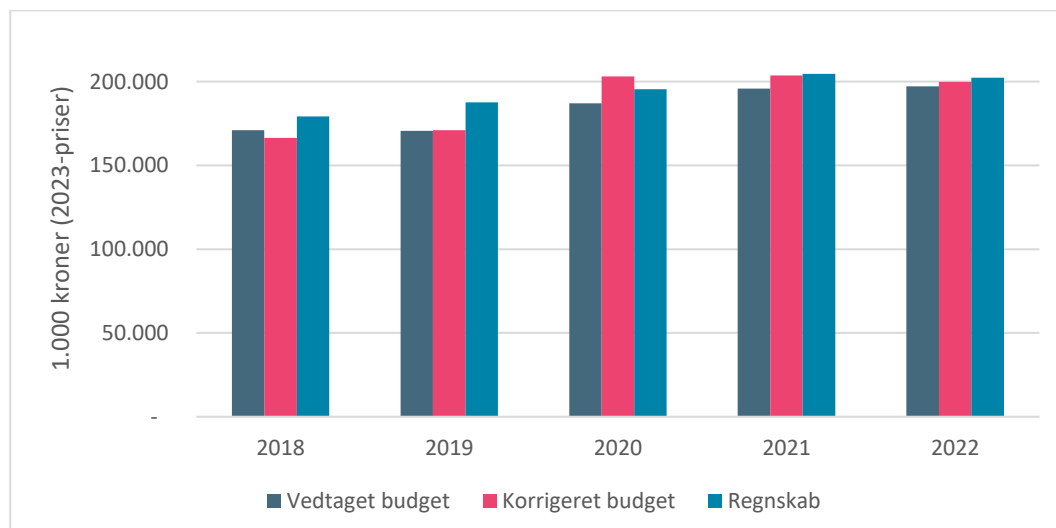
Budgetanalysen viser, at de samlede udgifter på myndighedsområdet i Frederikssund Kommune er steget med ca. 11 procent fra 2018 til 2022. Med undtagelse af 2020, hvor der var et mindreforbrug, har der været et merforbrug på i gennemsnit ca. 4,1 procent i årene 2018 til 2022.

Figur 2: Myndighed i alt – udvikling i budget og regnskab 2018-2022 (2023 p/l)



De økonomiske udfordringer skyldes primært, at der siden 2018 har været stigende udgifter til botilbud samt i mindre grad beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud. På botilbudsområdet, som udgør to tredjedele af udgifterne på myndighedsområdet, steg udgifterne således med 13 procent fra 2018 til 2022.

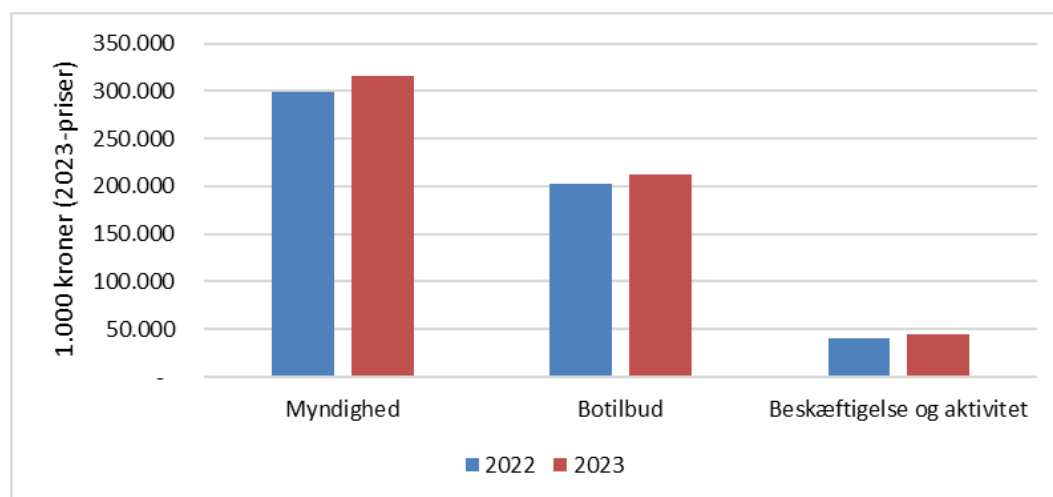
Figur 3: Botilbud (§§ 85/107/108) - udvikling i budget og regnskab 2018-2022



I 2023 steg de samlede udgifter på myndighedsområdet yderligere med cirka 6,0 procent i forhold til 2022. Udgifterne til botilbudsområdet steg alene med 5,3 procent.

Stigningen i udgifterne til botilbud i 2023 skyldtes primært takststigninger samt tilgang af særligt dyre enkeltssager. Således var antallet af helårssager på botilbudsområdet stabilt fra 2022 til 2023, men udgiften per helårssag steg med 6,4 procent.

Figur 4: Udvikling i udgifter (regnskab) i myndighed samlet, botilbudsområdet samt beskæftigelse og aktivitet 2022-2023



På området for beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud steg udgifterne med 8,9 procent, hvilket skyldtes stigende priser og øget aktivitet, primært på aktivitets- og samværstilbud.

Status i 2024

For at imødegå de stigende udgifter blev området i Budget 2024 tilført 27,0 mio. kroner, hvilket stiger til 36,6 mio. kroner årligt i 2025 og årene fremover. Samtidig blev området underlagt besparelser på 6,3 mio. kroner i 2024, stigende til 11,8 mio. kroner årligt i årene fremover.

I 2024 er der i tillæg udmøntet en rammebesparelse på 0,7 mio. kr. samt en budgetreduktion på 0,4 mio. kr. stigende til 0,8 mio. kr. fra 2025 i DUT-midler som følge af lukning af særlige psykiatriske pladser, samt en budgetreduktion på 0,1 mio. kr. i 2025 til misbrugsområdet som følge af etablering af regionalt tilbud (DUT-midler og stigende til 1 mio. kr. fra 2026). Derudover er der tilført 2,2 mio. kr. til hjemløseindsats (2,1 mio. kr. i DUT-midler) stigende til 2,5 mio. kr. fra 2025 (2,4 mio. kr. i DUT-midler).

Ved første budgetopfølgning i 2024 kunne der konstateres et forventet merforbrug i 2024 på 5,1 mio. kroner på myndighedsområdet, som fordeler sig med 1,9 mio. kroner på botilbud, som følge af stigende enhedsudgifter, 2,2 mio. kroner vedrørende krisecentre og herberger og 1,0 mio. kroner vedrørende behandling af stofmisbrug.

I forbindelse med budgetopfølgningen godkendte Byrådet tillægsbevillinger på 5,0 mio. kr. på Social og Sundhed og -1,1 mio. kr. på Unge, fritid og idræt.

Det forventede merforbrug forudsætter, at besparelserne indfris fuldt ud.

Udvikling i udgifter på de takstfinansierede tilbud

De takstfinansierede tilbud består af to botilbud til borgere med psykiske udfordringer (Klintegården, Skibbyhøj), fem bofællesskaber til borgere med udviklingshæmning (Egeparken, Møllehaven, Lunden, Rosenfeldthusene, Vangedevej/Linde Alle) samt AKUcentret, der er et tilbud om beskyttet beskæftigelse samt aktivitet og samvær til borgere med fysiske og psykiske funktionsnedsættelse.

Tabel 1: Oversigt over takstfinansierede tilbud i Frederikssund Kommune

Tilbud	Type	Målgruppe	Antal pladser
Skibbyhøj	§ 107	Psykiatriske lidelser i alderen 18-35	23 + 1 enkeltmandsforanstaltning
Klintegården*	§§ 107/108	Psykosociale vanskeligheder	67
Egeparken	§§ 107/108	Udviklingshæmning	6
Vangedevej/Linde Alle	Lejeloven/§ 105, stk. 2	Udviklingshæmning	13
Lunden	§ 105, stk. 2	Udviklingshæmning	16
Rosenfeldthusene	§ 105, stk. 2	Udviklingshæmning	17
Møllehaven	§§ 107/108	Udviklingshæmning	13
AKUcenter Ejegod	§§ 103/104	Udviklingshæmning, autisme, multipel funktionsnedsættelse	75
AKUcenter Højagergaard	§§ 103/104	Fysisk og psykisk funktionsnedsættelse og psykiske problemer	99
AKUcenter Højagergaard**	STU	Unge mellem 16 og 25 år med særlige behov	20
AKUcenter Gnisten	§ 104	Udviklingshæmning og autisme	18

*) Klintegården har også to pladser efter § 104

***) Antallet af pladser i STU varierer

Enkelte af de takstfinansierede tilbud har de senere år været udfordret økonomisk. Årsagerne hertil er en kombination af manglende belægning, borgere med særlige behov for støtte samt fordyrende driftselementer.

Skibbyhøj, som er et midlertidigt botilbud til unge med svære psykiske udfordringer, har de seneste år oplevet et stort flow i borgere, som har medført, at tilbuddet har oplevet længere perioder med ubesatte pladser. Tilbuddet tilpasser løbende sine udgifter til belægningen, ligesom der løbende arbejdes med at tiltrække borgere til tilbuddet. Trods dette har det især i 2023 ikke været muligt at få tilbuddet til at løbe rundt.

De fem bofællesskaber til borgere med udviklingshæmning er organiseret i afdeling for Handicap og Botilbud, som de seneste år har oplevet nogle strukturelle udfordringer i forhold til at sikre budgetoverholdelse. Især Rosenfeldthusene har oplevet en udfordring med at få alle pladser belagt, samtidig med, at man har haft borgere med behov for ekstraordinær støtte.

Der arbejdes systematisk med at håndtere udfordringerne på tilbuddene, og det forventes på nuværende tidspunkt, at de takstfinansierede tilbud samlet set vil gå i balance i 2024.

Tiltag til at imødegå stigende udgifter

Center for Voksenstøtte og Omsorg arbejder med en række tiltag til at imødekomme de økonomiske udfordringer.

Udfordringen på botilbudsområdet består af tre overordnede udfordringer.

For det første har Frederikssund Kommune mange borgere i midlertidigt botilbud sammenlignet med andre kommuner. Budgetanalysen fra maj 2023 viser, at Frederikssund Kommune generelt ligger højere end regionsgennemsnittet, både hvad angår andelen af borgere i botilbud og udgiften pr. borger, der modtager botilbud. Denne tendens ses især

for de midlertidige botilbud efter servicelovens § 107, hvor Frederikssund Kommunes andel af borgere, der modtager tilbuddet, ligger markant over regionsgennemsnittet.

For det andet er der sket en stigning i antallet af de dyreste botilbudssager. Budgetanalysen viser på baggrund af data fra en KL-analyse, at udgiftsudviklingen på botilbudsområdet er drevet af en stigning i antallet af borgere, der har behov for omfattende støtte i dyrere botilbud. Således er antallet af borgere i de billigste botilbudssager faldet fra 2018 til 2021, mens antallet af borgere i botilbud til over 1 mio. kr. årligt er steget.

For det tredje viser budgetanalysen, at udgifterne til private og regionale botilbud er steget væsentligt i Frederikssund Kommune, mens udgifterne til kommunale botilbud er faldet. Tilsvarende udvikling ses på landsplan. Udviklingen skyldes, at den generelle stigning i antal modtagere af botilbud primært sker inden for de private tilbud. Samtidig stiger udgiften pr. borger til private botilbud også betydeligt mere end udgiften pr. borger til kommunale og regionale tilbud.

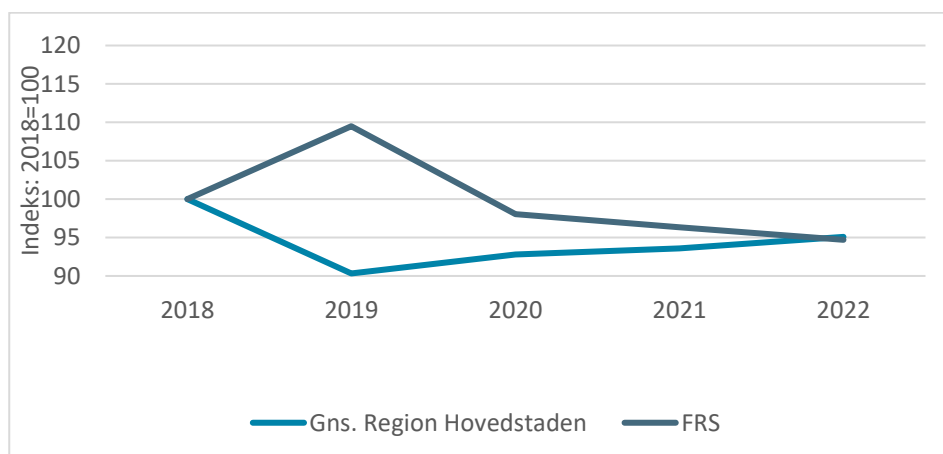
For at reducere udgifterne på botilbudsområdet arbejdes der derfor med en række tiltag, som skal imødegå disse udfordringer.

Borgere fra midlertidigt botilbud til egen bolig med støtte

Administrationen har siden 2019 arbejdet med budgettiltag, der har til mål at nedbringe antallet af borgere i midlertidige botilbud efter servicelovens § 107. Tiltagene fokuserer på at omlægge den socialpædagogiske støtte i eget hjem, så det i højere grad er muligt for borgerne at opretholde et liv i egen bolig frem for at skulle i botilbud. Disse tiltag har bidraget til at bremse tilgangen af borgere til midlertidige botilbud.

Figur 5 viser en opbremsning i antallet af helårsmodtagere i midlertidigt botilbud i Frederikssund Kommune. Således er antallet faldet med ca. 5 procent fra 2018 til 2022. Frederikssund Kommune ligger dog fortsat højere på antal helårsmodtagere per borger og på enhedspris end gennemsnittet for regionens kommuner.

Figur 5: Udvikling i antal helårsmodtagere i midlertidigt botilbud (SEL § 107). Indeks: 2018=100



I 2023 var der en nettotilgang på nul helårssager for midlertidige botilbud. Dette dækker dog over en afgang og tilgang på 15 sager for begges vedkommende. Ud af de 15 afgangssager er samlet set 11 borgere flyttet i egen bolig, nogen med socialpædagogisk støtte og andre helt uden støtte. Fire borgere er omvisiteret fra et midlertidigt botilbud til et længerevarende botilbud.

Afgangen af de 11 sager viser, at det er lykkedes med indsatsen om at få borgere i egen bolig, omend der fortsat er tilgang af sager.

En væsentlig hindring for at få borgere i egen bolig er en udfordring med at tilvejebringe boliger, som borgerne har råd til at bo i. For at kunne realisere tiltagene er det derfor nødvendigt at finde løsninger på, hvordan der kan tilvejebringes billigere boliger.

En alternativ løsning er at etablere midlertidige afklarings- og træningstilbud, hvor borgere i en kortere periode på 6-12 måneder modtager et midlertidigt botilbud, som skal forberede dem på et liv i egen bolig. Dermed undgås en placering i eksempelvis et privat midlertidigt botilbud, hvor udsigten til et liv i egen bolig erfaringsmæssigt er mindre. Center for Voksenstøtte og Omsorg arbejder med forskellige initiativer, der kan tilvejebringe disse boligtyper inden for kommunens eksisterende bygningsmasse.

Plan for at tilvejebringe kommunale botilbudspladser

Social og sundhed har udarbejdet en plan for det samlede botilbudsområde, som er vedtaget af Byrådet. Botilbudsplanen har til formål at udbygge to eksisterende botilbud og samle en række små botilbud på handicapområdet for skabe et mere fagligt og økonomisk bæredygtigt fundament for drift af tilbuddene.

Ifølge kommunens investeringsplan i Budget 2024 er der afsat knap 55,2 mio. kroner i 2028 eller årene fremover til realisering af botilbudsplanen.

I sommer 2023 oprettede regeringen som led i Økonomaftalen for 2024 en statslig lånepulje til etablering af nye kommunale botilbudspladser. Lånepuljen gælder for 2024-2026 og kunne søges ad to omgange i august 2023 og maj 2024. Lånepuljen ligger uden for anlægsloftet i det år, puljen bevilges.

Målet med puljen er at etablere kommunale botilbudspladser til borgere med særlige udfordringer, som i dag i stigende grad varetages af private leverandører til stigende priser. I KKR Hovedstaden har kommunerne særligt peget på udfordringer med at finde kommunale botilbudspladser til voksne borgere med autisme og udadreagerende adfærd.

Med lånepuljen opstod en mulighed for at få realiseret en del af botilbudsplanen, hvor der allerede foreligger en beskrevet mulig udvidelse af bofællesskabet Vangedevej i Frederikssund med otte pladser. Disse otte pladser ville kunne målrettes borgere med autisme og udadreagerende adfærd.

Der var imidlertid forhold omkring byggeriet der var uafklaret, hvorfor det ikke var muligt at søge puljen i maj 2024. Vurderingen er, at man i stedet vil kunne købe pladser i de kommuner, der søger og opnår godkendelse til lånepuljen, da det er et krav, at en andel af pladserne skal være til rådighed for andre kommuner.

Det er administrationens vurdering, at der fortsat bør arbejdes med muligheder for omstilling af tilbudsviften. I den forbindelse bør botilbudsplanen revideres ud fra en genvurdering af det fremtidige behov for pladser, samt hvordan der sikres en faglig og økonomisk bæredygtig drift. Administrationen vender tilbage til det politiske niveau med henblik på, at der sker en politisk drøftelse af botilbudsplanen og eventuelle ændringer

Administrationen har desuden påbegyndt et arbejde med at omstille eksisterende tilbud til ændrede behov hos borgerne. Her arbejdes blandt andet med omlægning af en andel af pladserne på Rosenfeldthusene til borgere med autisme, som kommunen ellers ville skulle finde pladser til på eksterne tilbud.

Styrkelse af visitationsprocessen

I 2022 blev der ansat en medarbejder, der skal støtte afdeling for Voksenstøtte i forhandling af kontrakter og opfølgning med tilbud på det specialiserede voksenområde. Medarbejderen bidrager blandt andet til at imødegå de stigende udgifter til private botilbud. I 2022 og 2023 lykkedes det ved gennemgang og forhandling af eksisterende sager samt ved ny kontraktindgåelse isoleret set at realisere en mindredgift på henholdsvis 5,5 og 6,0 mio. kr., jf. tabel 2.

Tabel 2: Fordeling af effekt ved kontraktforhandling i 2023

Indsats	Beløb (1.000 kroner)
Reduktion af takst ved forhandling af eksisterende kontrakter	965
Forkerte takstfremskrivninger	153
Tilpasning af støtte til takst	604
Overfakturering ift. bevilling	648
Mellemkommunal refusion	472
Takstreduktion ifm. flytning til relevant tilbud	3.204

I foråret 2023 påbegyndte afdeling for Voksenstøtte en ny visitationsproces, der i højere grad har fokus på at matche borgerens behov med det mest omkostningseffektive tilbud. I processen indgår både en vurdering af om borgerens behov kan imødekommes med foranstaltninger i eget hjem, samt en grundig vurdering af pris og indhold i de relevante tilbud. Arbejdet går hånd i hånd med afdeling for Voksenstøttes udviklingsplan for bedre kvalitet i sagsbehandlingen i regi af Socialstyrelsens Taskforce.

Styrkelse af styring og ledelsesinformation

Fra januar 2024 er der med baggrund i gode erfaringer på omsorgscentrene igangsat en mere hyppig og tættere opfølgning med de takstfinansierede tilbud. Den tættere opfølgning betyder, at centerchefen sammen med områdets økonomikonsulent månedligt følger op på udviklingen i økonomien med lederne på de enkelte institutioner. På denne måde er det muligt tidligere at sætte ind over for udviklingstendenser med videre.

Administrationen har i december 2022 udarbejdet en strategi for data og ledelsesinformation på det specialiserede voksenområde. Strategien beskriver og styrker den løbende økonomiske styring i Afdeling for Voksenstøtte og i Center for Voksenstøtte og Omsorg og indeholder blandt andet månedlige opfølgninger af udviklingen i udgifter, antal borgere og udgift pr. borger.

Social og sundhed har som led i strategien modtaget en årlig rapport i juni 2023, og på mødet i juni 2024 modtager udvalget den årlige rapport. Årets rapport fokuserer på aktivitet og sagsbehandling i Afdeling for Voksenstøtte i Center for Voksenstøtte og Omsorg med særligt fokus på Servicelovens § 107, midlertidige botilbud.

Direktionen har desuden igangsat et arbejde med at koble og automatisere ledelsesinformation på tværs af de specialiserede områder. Der er igangsat et pilotprojekt, der omfatter data på botilbudsområdet, som skal afdække potentialerne.

I regi af økonomiaftalerne har KL og regeringen indgået en aftale om at styrke ledelsesinformationen på det specialiserede socialområde på tværs af landet for at skabe et bedre fundament for styring af og viden om indsatserne på området.

De takstfinansierede tilbud

På de takstfinansierede tilbud arbejdes med en række tiltag som skal sikre en mere bæredygtig drift både økonomisk og fagligt.

I forbindelse med Budget 2024 blev det besluttet at sammenlægge de to mindre bofællesskaber Vangedevej på otte pladser og Linde Alle på fem pladser organisatorisk. Sammenlægningen giver bedre mulighed for at anvende personale og fagligheder på tværs af de to matrikler, ligesom det også giver muligheder for fælles aktiviteter og lignende for borgene på tværs af tilbuddene.

I forbindelse med Budget 2024 blev det ligeledes besluttet at nedlægge tilbuddet om beskyttet beskæftigelse i Cafe Danner i Jægerspris. Tilbuddet havde i flere år et driftsmæssigt underskud i cafeen og vurderedes samtidig ikke at have forudsætningerne for et tilstrækkeligt fagligt tilbud. I stedet har AKUcentret indgået en aftale med Campus

Frederikssund om drift af kantinen, der indeholder nogle bedre muligheder for at give borgerne et meningsfuldt beskæftigelsestilbud.

På Skibbyhøj og Rosenfeldthusene, som har oplevet manglende belægning, arbejdes systematisk med at få pladserne belagt. Blandt andet arbejdes der, som beskrevet tidligere, med at omlægge en andel af pladserne på Rosenfeldthusene til borgere med autisme. Ændringen af målgruppen kræver blandt andet en godkendelse fra Socialtilsynet.

Desuden er der en løbende dialog mellem afdeling for Voksenstøtte og tilbuddene med henblik på at kunne sammensætte indsatser til borgere fra Frederikssund Kommune, som ellers skulle henvises til et privat tilbud.