



Notat - Økonomisk handleplan på socialområdet 2023-26

Sagsnavn: SAØ Handleplan på socialområdet 2022 **Sagsnummer:**

27.00.00-A00-22-21

Skrevet af: Mette Holst-Langberg og Jan Kjeldmann

E-mail: Mette.Holst-Langberg@randers.dk

Forvaltning: Social- og arbejdsmarkeds Sekretariat

Dato: 01-09-2022

Sendes til: Byrådet (som en del af budgetmaterialet)

Baggrund

Som en konsekvens af de senere års økonomiske udfordringer på socialområdet er der i de senere år oparbejdet en gæld på området, der ved regnskab 2021 udgjorde ca. 30 mio. kr. Udviklingen afspejler stigende udgifter til særligt dyre enkeltsager på socialområder og generelt stigende gennemsnitsudgifter på både børne- og voksenområdet. Det blev i budgetaftalen 2022-25 besluttet at iværksætte en økonomisk handleplan på socialområdet, der udover tre investeringsmodeller fra budgetaftalen omfatter en række øvrige initiativer, der forventes at kunne medvirke til at afbøde de forventede udgiftsstigninger på det specialiserede socialområde i de kommende år.

Som en del af budgetaftalen 2022-25 blev det udover en økonomisk handleplan på socialområdet besluttet at afsætte midler til socialområdet med henblik på at der i de kommende år kan skabes fagligt forsvarlige løsninger til imødegåelse af de kraftige stigninger i antallet af særligt dyre enkeltsager:

- Styrkelse af børnehandicapområdet (3,8 mio. kr. i 2022 og 2023)
- Flere murstensløse tilbud på socialområdet (2,1 mio. kr. i 2022 og 4,2 mio. kr. i 2023)
- Styrkelse af socialområdets egne botilbud (3,7 mio. kr. i 2022 og 4,8 mio. kr. i 2023)

En udfoldet indsatsbeskrivelse for spor 1 vedr. styrkelse af børnehandicapområdet og spor 2 vedr. udvikling af flere murstensløse tilbud på socialområdet blev forelagt socialudvalget den 24. marts 2022. Spor 3, som omhandler en styrkelse af socialområdets egne botilbud blev godkendt af socialudvalget den 19. maj 2022.

Handleplanen har karakter af en udviklingsplan, da der ikke er fokus på besparelser i driften, men på at udvikle nye løsninger, der kan medvirke til billigere drift. Handleplanen omfatter forslag, hvoraf nogle hurtigt kan sættes i værk. Disse forslag blev godkendt af byrådet den 16. maj 2022 og gælder for budgetperioden 2022-25.

Derudover indeholder planen forslag med en lidt længere udviklingshorisont. Disse forslag præsenteres i følgende oversigt og vil indgå i en handleplan for budgetperioden 2023-26.

Da den økonomiske effekt af handleplanen forventes at overstige socialområdets andel af det generelle effektiviserings- og besparelseskraft, har byrådet i forbindelse med vedtagelsen af budgetproceduren for 2023-26 besluttet, at socialområdet ikke skal udarbejde forslag til udmøntning af det generelle 0,5 % effektiviseringskrav i 2024-26. Handleplansforslag for budgetperioden 2023-26 er derfor udarbejdet med henblik på, at de kan indarbejdes som en del af det samlede effektiviserings- og besparelseskatalog. Effektiviseringsbidrag på 0,5 vedr. konto 6 svarende til ca. 0,1 mio. kr. er indregnet som en del af handleplanen.

Handleplanens forudsætninger

Som et supplement til handleplanerne for 2022-25 og 2023-26 bør udfordringerne på socialområdet ledsages af overvejelser om udvikling af en sammenhængende strategi, der kan indeholde et mere langsigtet perspektiv på udviklingen af det specialiserede socialområde i Randers Kommune. En sådan samlet og langsigtet strategi for udviklingen kan fremme overblik og en hensigtsmæssig rækkefølge i de udviklingsinitiativer, der fremadrettet skal iværksættes for at sikre et socialområde i faglig og økonomisk balance. Strategien kan i praksis fungere som en 10 års plan for det specialiserede socialområde i Randers Kommune og i givet fald tage udgangspunkt i følgende principper, som også har været vigtige pejlemærker i udformningen af de aktuelle økonomiske handleplaner på socialområdet:

- Flere opgaver skal løses internt i Randers Kommune, når faglighed og økonomi kan matche det eksterne alternativ.
- Fokus på at understøtte borgers mestring af eget liv for at understøtte et liv med mindre behov for kommunal hjælp og støtte.
- Der skal investeres i tiltag med fagligt og økonomisk potentiale for at udbygge kommunens tilbudsvifte

I lighed med den første handleplan indebærer forslaget til den nye handleplan ikke besparelser på den ordinære drift, men nogle bud på nye løsninger, som forventes at medvirke til at afbøde de forventede udgiftsstigninger de kommende år. Initiativerne indebærer, at Randers Kommune tager et større driftsmæssigt ansvar for tilbud til borgere med meget komplekse udfordringer. Det vurderes, at der er gode kompetencer til stede i organisationen, og dermed et fundament at bygge videre på, når de nye tilbud skal udvikles, som indebærer, at opgaven ikke sendes ud af kommunen. I budgetaftalen for 2022 er det aftalt, at der som led i etableringen af de nye tilbud skal sikres en forventningsafstemning mellem byråd og forvaltning om risikoelementerne ved en sådan drift. Socialudvalget godkendte den 3. marts 2022 (sag 28) en model herfor.

Forvaltningen inddrager modellen i det igangværende arbejde med at etablere de nye botilbud jf. spor 3 og de dele af modellen, som har relevans for spor 2 indgår som et element i at kvalitetssikre de forhold, der kan have betydning. Hertil vil det være relevant at inddrage modellen i arbejdet med implementering af de øvrige handleplansinitiativer. Modellen er skitseret i følgende figur:



En forudsætning for at trække opgaver og arbejdspladser til Randers er, at det lykkes at rekruttere relevant personale og samtidig at opkvalificere relevante medarbejdere til en større og mere kompleks opgaveportefølje. Forvaltningen har udarbejdet et forslag til strategi for en styrket rekruttering og fastholdelse af personale på socialområdet. Udgifter hertil er indregnet i de forventede effekter af handleplanens initiativer.

Herudover er der som et led i den faglige styrkelse af socialområdet behov for at stabilisere situationen i myndighedsafdelingen i Center for Børnehandicap. Afdelingen har i flere år haft vanskeligt ved at have stabil drift, hvilket der både har været politisk og ledelsesmæssig opmærksomhed på. Både nuværende og forrige socialudvalg er løbende orienteret herom i 2020-2022. Orienteringerne har blandt andet handlet om udviklingen i og løbende nedbringelse af antallet af udestående sagsbehandlingsopgaver. Der er udarbejdet et forslag til genopretningsplan i myndighedsafdelingen i Børnehandicap, som indebærer en midlertidig opnormering af myndighedsafdelingen med fire årsværk. For de 3 af stillingerne drejer det sig om en 2 årig periode, mens den fjerde stilling vil have en varighed på 3 år. Det vurderes at stabilisering af afdelingens driftssituation vil være en nødvendig forudsætning for at nå i mål med den økonomiske handleplan.

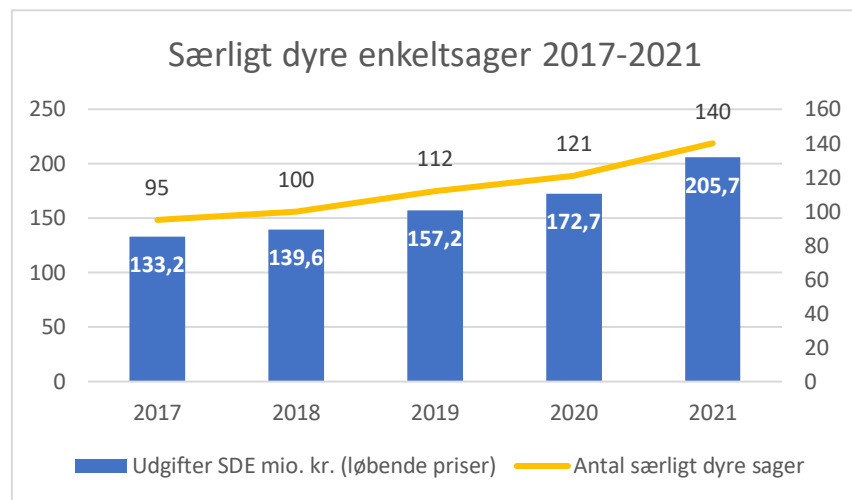
På voksenområdet ses et behov for en styrket myndighedsindsats i forbindelse med indførelse af den reviderede voksendredningsmetode VUM 2.0. Den reviderede udgave af VUM er foretaget af Socialstyrelsen i samarbejde med KL og bygger på den aktuelt bedste viden på sagsbehandlingsområdet og KL's projekt Fælles Faglige Begreber, der er indarbejdet i metoden. Der er i handleplanen indarbejdet en opnormering på 2 rådgivere på voksenområdet, som forudsættes finansieret inden for socialrådets økonomiske ramme.

Udover de ovenfor skitserede forudsætninger vil handleplanens oplæg til flere lokale løsninger, herunder flere botilbudspladser inden for kommunen, forudsætte en tilførsel af anlægsmidler til området. De forudsatte anlægsmidler til etablering af de nye tilbud er anført særskilt og medregnet i den samlede effekt af handleplanens forventede økonomiske effekt i 2023 og frem.

I oversigtsform ser investeringsspor og handleplaner ud som følger:

Hovedtanker i investeringsspor og handleplaner på socialområdet				
<p>Spor 1 Budgetaftale 2022-25</p> <p>Investering: Styrkelse af myndighedsafdelinger og forebyggende foranstaltninger = færre og senere døgnanbringelser = økonomisk gevinst ved en mindre indgribende ydelse</p>	<p>Spor 2 Budgetaftale 2022-25</p> <p>Investering: Fleksibilitet i mestringsvejledningen – tværgående team til svære borgere / døgndækning til lettere borgere = færre døgntilbud uden for kommunen – borgere kan blive boende i eget hjem = økonomisk gevinst på sparet overhead og øget udligning</p>	<p>Spor 3 Budgetaftale 2022-25</p> <p>Investering: Større kapacitet i egne botilbud / nye pladser med faglig kvalitet = Borgerne bliver i egen Kommune tæt på familie mv. = økonomisk gevinst på sparet overhead og øget udligning</p>	<p>Handleplan 2022-25 Budgetaftale (byrådsbeslutning)</p> <p>Visitation med fokus på at løse opgaverne i Randers Kommune vha. egne tilbud – plejefamilier – mestring. Dertil forhandling med eksterne leverandører om prisreduktioner = færre døgntilbud uden for kommunen – borgerne kan blive i eget hjem – lavere priser eksterne tilbud = økonomisk gevinst mindre indgribende ydelse, sparet overhead og øget udligning + prisnedsættelser fra eksterne leverandører</p>	<p>Forslag Ny handleplan budget 2023-26</p> <p>Større kapacitet – 30 nye pladser Døgnbemanding og udbygning af mestringsvejledning så endnu flere borgere kan blive i egen bolig Yderligere styrkelse af børne- og voksen myndighed og optimering af arbejdsgange = færre døgntilbud uden for kommunen – opbygning af kompetencer = økonomisk gevinst på mindre indgribende ydelse, sparet overhead og øget udligning</p>

Nedenstående figur viser udviklingen i antal og udgifter til særligt dyre enkeltsager i perioden 2017-2021.



Det samlede budget til køb af pladser udgjorde i 2021 ca. 471 mio. kr., hvor udgifterne alene til særligt dyre sager udgør 44 %. Dette er en stigning i forhold til niveauet i 2019 og 2020, hvor andelen udgjorde 36 %. Andelen af borgere med en særligt dyr sag ligger i perioden 2019-2021 på 17-22 %.

Køb af pladser	2019	2020	2021	Antal borgere i bo-/døgntilbud	2019	2020	2021
Øvrig socialområde	279	301	265	Øvrig socialområde	531	533	497
Særligt dyre enkeltsager	157	173	206	Særligt dyre sager	112	121	141
I alt	436	474	471	I alt	643	654	638
Andel særligt dyre sager	36%	36%	44%	Andel særligt dyre sager	17%	19%	22%

Denne udvikling presser det samlede socialområde og har ført til, at der siden 2016-2017 er oparbejdet en gæld på socialområdet, som ved udgangen af 2021 beløber sig til ca. 30 mio. kr. Gældsbeløbet er inkl. nedskrivning af gæld på 8 mio. kr. ultimo 2020 og 16,8 mio. kr. ultimo 2021 som følge af budgetaftalen for 2021 og 2022

Der er gennemført flere analyser af hvilke forhold der kan forklare at udgifterne stiger. Men en række praktiske forhold i forhold til de særligt dyre sager peger på nogle generelle udfordringer, som påvirker udgiftsudviklingen.

- Randers Kommune køber mere end halvdelen af døgnpladser eksternt i et marked, der i høj grad er sælgers marked, hvor det som køber kan være vanskeligt at opnå den optimale prissætning i forhold til den indsats der ydes. Hertil er der en række andre hensyn i forbindelse med valg af tilbud, bl.a. borgernes ønsker om tilbud, som betyder, at der er andre forhold end økonomi og indsats, som spiller ind i valget af botilbud.
- Der findes et stort tilsynsparadigme på socialområdet i forhold til hvert enkelt botilbud, hvis primære kerneydelse er at drive sociale botilbud. Hvert tilbud skal stå til ansvar overfor socialtilsyn, patientsikkerhedstilsyn, arbejdstilsyn, revision, levnedsmiddelkontrol m.fl. Myndighederne har hver deres vinkel på hvordan tilbuddet skal drives. Dette gør sig også gældende for de eksterne tilbud, som Randers Kommune køber ydelser hos. Alle disse tilsyn driver selvstændigt en kvalitetsudvikling, hvilket samlet set driver en udgiftsstigning på området.
- Incitamentsstrukturen i forhold til at skabe gode tilbud til borgerne (herunder borgere med behov for en omfattende støtteindsats), forstået som sammenhæng mellem kvalitet og økonomi betyder, at det udelukkende er kommunerne der har et incitament til at tænke på økonomien i sagerne.
- Hverken regionale tilbud (som er tiltænkt en hovedrolle i forhold til de komplicerede og dyre borgerforløb) eller de private tilbud har incitamenter til stram økonomisk styring af driften. Tværtimod har de jf. ovenstående et incitament til at "forsikre" sig mod kritiske tilsynsrapporter med meget store tillægstakster på borgere med komplekse og store støttebehov.

Hertil kommer, at Randers Kommune driver socialområdet på et lavt udgiftsniveau sammenlignet med landets øvrige kommuner (jf. de vedlagte nøgletal ligger kommunens udgifter (pr. 18-66 årig) i regnskab 2021 som de 13. laveste blandt landets kommuner).

Økonomisk handleplan for socialområdet 2023-26

I det følgende præsenteres et oplæg til handleplan for området for perioden 2023-26, som forventes at medvirke til at afbøde udgiftsstigningen på socialområdet i de kommende år. Handleplansforslag for budgetperioden 2023-26 er som nævnt i indledningen indarbejdet som en del af det samlede effektiviserings- og besparelseskatalog.

Der vil løbende ske opfølgning på initiativerne og økonomien på socialområdet både internt i forvaltningen og i form af en række statusorienteringer til socialudvalget. En nærmere plan for opfølgning på initiativerne i handleplanen 2022-25 er indarbejdet i et metodenotat, som præsenteres for socialudvalget den 24. august 2022. Tilsvarende principper foreslås også at omfatte handleplan 2023-26.

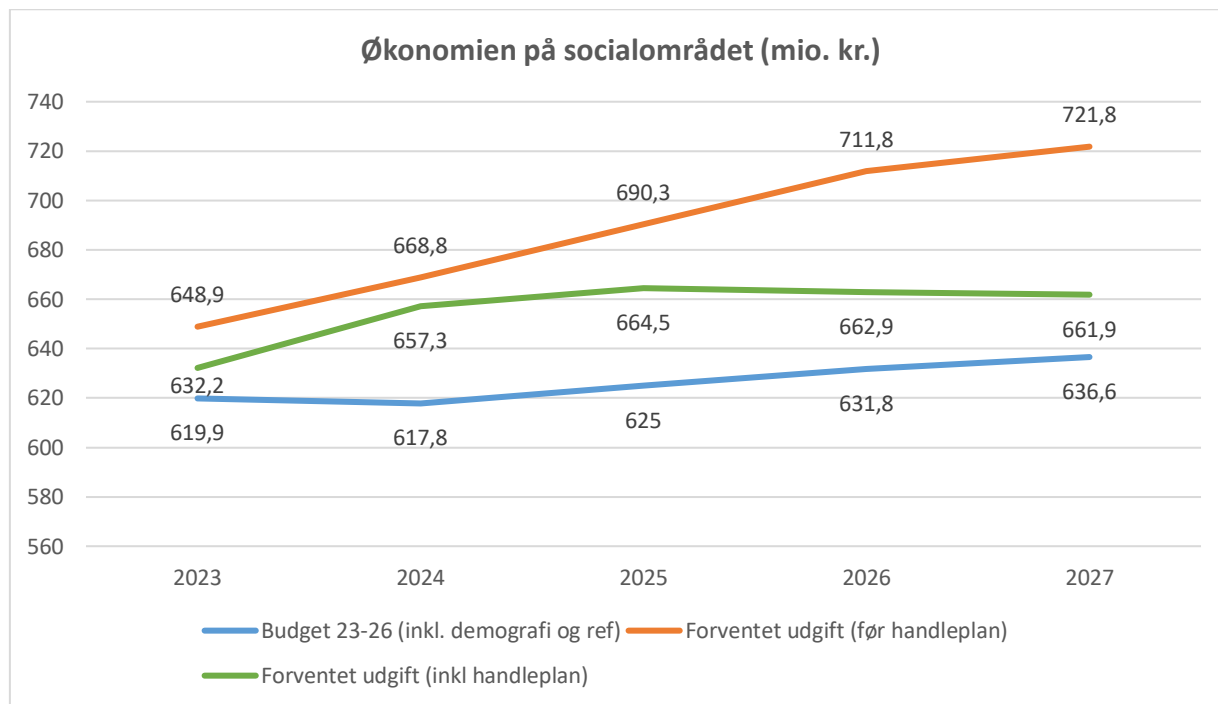
Den økonomiske effekt af handleplan 2023-26 forventes at udgøre en merudgift i 2023 på 5,1 mio. kr. i 2023 som vendes til en mindredrift (drift+anlæg) i 2026 på 19,4 mio. kr. Den samlede effekt af de budgetvedtagne investeringsmodeller og handleplanerne fremgår af følgende oversigt. 2027 er medtaget i oversigten, da den fulde effekt af handleplanen først kommer på det tidspunkt.

1000 kr.	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Investeringsmodeller jf. budgetaftale 2022 *	-5.100	-18.700	-12.300	-17.800	-17.800	-17.800
Øvrige initiativer i handleplan 2022-25	-650	-3.100	-7.100	-11.700	-11.700	-11.700
Handleplan 2023-26		5.100	1.400	-4.500	-24.890	-30.390
Anlægsudgifter jf. handleplan 2023-26			6.500	8.200	5.500	0
Handleplan og investeringsmodeller i alt	-5.750	-16.700	-11.500	-25.800	-48.890	-59.890

Note: *) Beløb i 2022-23 er effekten for socialområdets økonomi efter budgetbevillinger til investeringsmodeller jf. budgetaftale 2022.

Udover investeringsmodeller og øvrige initiativer i handleplanen er der i nedenstående tabel medregnet den forventede fremadrettede demografiregulering af området. Der er heri ikke indregnet økonomisk effekt af eventuelle efterreguleringer, da dette afhænger af udgiftsudviklingen på landsplan. Endelig forudsættes det, at byrådet godkender, at socialområdet igen kan overtage det fulde ansvar for indtægtsbudgettet vedr. refusion særligt dyre enkeltsager (SDE), og derved også kan beholde refusionsindtægter som ligger udover det budgetterede. Da der i de kommende år forventes en fortsat stigning i de dyre enkeltsager, er der i forventningerne til økonomien også indarbejdet merrefusion. De økonomiske effekter er illustreret i følgende figur og tabel. Det skal bemærkes, at de forventede effekter af handleplanen ikke er tilstrækkelige til at sikre et fremtidigt socialområde i økonomisk balance, men forventes at bidrage til at afbøde den forventede udgiftsstigning med ca. 60 mio. kr. i 2027.

Socialområdet, mio. kr.	2023	2024	2025	2026	2027
Basisbudget	603,7	595,3	596,3	596,3	596,3
Demografi (fra pulje afsat under ØU)	12,2	14,5	16,7	19,5	22,3
Basisbudget 2023-26	615,9	609,8	613	615,8	618,6
Yderligere refusion særligt dyre sager	4	8	12	16	18
Budget (inkl. skøn vedr. efterregulering demografi og yderligere refusion SDE)	619,9	617,8	625	631,8	636,6
Forventet udgift (jf. prognose for særligt dyre enkeltsager og forventede regnskab)	648,9	668,8	690,3	711,8	721,8
Manko (før handleplaner)	29	51	65,3	80	85,2
Effekt af handleplaner	-16,7	-11,5	-25,8	-48,9	-59,9
Manko (efter handleplan)	12,3	39,5	39,5	31,1	25,3



De enkelte forslag i den nye handleplan 2023-2026 er beskrevet i tabellen nedenfor.

Handleplan Budget 2023-26

Forslag	Titel	Problemstilling	Indsatser der forventes at løse/mindske problemet	Økonomisk effekt Tekst	Økonomisk effekt (1000 kr)			
					2023	2024	2025	2026
1	Dele af boligplan 2.0	Der er i dag en udfordring med at tilvejebringe lokalt funderede løsninger, hvilket indebærer, at mere end halvdelen af borgere i botilbud modtager dette hos en ekstern leverandør. Med budgetaftalen 2022 styrkes Randers Kommunes egne tilbud. Boligplan 2.0 bliver redskabet til at få skabt en større boligmasse og den rette sammensætning af tilbud, så vi også i fremtiden kan visitere internt.	Udbygge boligmassen på socialområdet, så flere kan rummes i interne tilbud.	Økonomisk effekt af 15 ekstra borgere i internt midlertidigt botilbud jf. servicelovens § 107. Besparelse forventes at være på ca. 360 t. kr. pr. sag i form af overheadbesparelse og udligning. Forslaget forudsætter nybyggeri til en samlet anlægsudgift på 16,5 mio. kr. Der søges om anlægsmidler til formålet sv. til 5,5 mio. kr. årligt i 2024-26. Boligerne forventes klar til indflytning i 4 kvartal 2026. Driftsmæssig helårseffekt fra 2027 på ca. 5,5 mio kr. årligt.				-1.354
				Anlægsmidler til 15 nye midlertidige boliger efter servicelovens § 107		5.500	5.500	5.500
				Økonomisk effekt af 26 almene boliger (360 t. kr. pr. sag fra overheadbesparelse og merindtægt fra udligning). De første 11 boliger finansieres af midler fra den tidligere boligplan og investeringsmodellen spor 3. De sidste 15 boliger forudsætter tilførsel af anlægsmidler til socialområdet på 1 mio. kr. i 2024 og 2,7 mio. kr. i 2025.				-9.360
				Anlægsmidler til opførelse af 15 almene boliger efter almenboliglovens § 105		1.000	2.700	
				Partnerskab med privat leverandør/andre kommuner om drift af tilbud i Randers. Etablering af botilbud med 15 pladser. Besparelser ca. 5 % pr. plads og udligningsindtægt. (107 pladser)				-4.575
				En forudsætning for at trække opgaver og arbejdspladser til Randers er, at vi kan rekruttere relevant personale – alternativt opkvalificere. Der er udarbejdet forslag til strategi for styrket rekruttering og fastholdelse af personale på socialområdet.	1.600	2.000	2.000	2.000
				Ansettelse af projektleder til udvikling og implementering af boligplan 2.0	700	700	700	700

Forslag	Titel	Problemstilling	Indsats der forventes at løse/mindske problemet	Økonomisk effekt Tekst	Økonomisk effekt (1000 kr)			
					2023	2024	2025	2026
2	Døgnbemanding og udbygning af mestringsvejledningen	Med investeringsmodellen murstensløse tilbud, som byrådet har iværksat i perioden 2022-25, afprøves øget fleksibilitet for en borgergruppe med behov for fleksibel tilrettelagt mestringsvejledning både fagligt og tidsmæssigt. Støtten ydes af et specialteam, hvor medarbejderne ansættes på vilkår, der indebærer, at medarbejderne skal arbejde i en vagtplan alle ugens dage frem for at være selvtilrettelæggende. Det forventes, at der frem mod 2025 kan opnås en øget støtte i aften- og weekendtimer for 13 borgere med hjælp fra specialteamet. Randers Kommune ser dog et langt større behov for fleksibilitet i den samlede borgergruppe og dermed også et betydeligt potentiale ved at omlægge mestringsvejledningen, så der er langt flere medarbejdere, der kan yde støtten på andre tidspunkter i borgernes hverdag. Omlægningen skal dermed også anskues ud fra et forebyggende perspektiv, da vurderingen er, at borgerne i større omfang vil kunne blive boende i egen bolig.	En gradvis omlægning af støtten ved Mestringsvejledning, De små bofællesskaber, Markedsgade og Støttecentre, så der bliver mulighed for at tilbyde flere borgere mestringsvejledning i eget hjem i aften og weekendtimer frem for at visitere borgere til eksterne botilbud langt fra deres netværk og nærmiljø.	Økonomisk effekt af at 4 borgere kan tilbydes fleksibel mestringsvejledning i eget hjem i 2023 stigende til i alt 28 borgere i 2026. Nettobesparelse på ophold og besparelse på overhead samt merindtægt på den kommunale udligningsordning ved at flere modtager tilbud inden for kommunegrænsen.	-800	-4.900	-8.900	-12.900
					Projektstilling ½ årsværk til implementering af omlægningen.	300	300	300
3	Styrkelse af myndighed på børne- og voksenområdet	Driftssituationen i myndighedsafdelingen i børnehandicap myndighed er udfordret både i form af vakante stillinger og sygemeldinger. På voksenområdet ses et behov for en styrket myndighedsindsats i forbindelse med indførelse af VUM 2.0 (udredningsmetode fra Socialstyrelsen)	Der er udarbejdet et forslag til genopretningsplan i myndighedsafdelingen i Børnehandicap, som indebærer en midlertidig opnormering af myndighedsafdelingen med fire årsværk. For de 3 af stillingerne drejer det sig om en 2 årig periode, mens den fjerde stilling vil have en varighed på 3 år. På voksenområdet er der behov for opnormering med 1 ekstra rådgiver på hver af de to voksencentre.		2.000	2.000	500	
					1.000	1.000	1.000	1.000

Forslag	Titel	Problemstilling	Indsatser der forventes at løse/mindske problemet	Økonomisk effekt Tekst	Økonomisk effekt (1000 kr)			
					2023	2024	2025	2026
4	Arbejdsgange i myndighed	De stigende udgifter på socialområdet er både en følge af stigende gennemsnitsudgifter pr. sag og markant flere sager i de højeste udgiftskategorier. I nyvisitation forstærkes fokus på at gøre sagerne forhandlingsklare samt at styrke mulighederne for at udvikle nye løsninger til borgerne.. Dette for at understøtte, at der kan skabes gode faglige løsninger, samtidig med at udgifterne holdes så lavt som muligt.	Med henblik på at styrke grundlaget for gode sagsforløb sættes der fokus på arbejdsgange og det undersøges om og hvordan sagsbehandlingen evt. kan "leanes" og/eller optimeres. Det kan f.eks. være at strømline de administrative processer i sagsflow og udarbejde sagsresumé for hurtigere overblik ved sagsbehandlerskifte. Hertil undersøges det, om der er behov for inddragelse af andre fagligheder i sagsgange, f.eks. i form af en juridisk styrkelse med henblik på at støtte op om skrivelser på klagesager. Det kan også være i form af en økonomisk styrkelse, f.eks. materiale til at understøtte rådgiver vedr. økonomi i indsatser.	Ved en gennemgang af storleverandør/eksterne leverandører forventes 2 % reduktion på gennemsnitspris for 100 borgerforløb i perioden 2025-2026 (forlængelse og videreudbygning af effekter af forslag 4 i budget 2022-25)				
				Projektstilling ½ årsværk til styrkelse og opkvalificering af myndighedsfunktionen			-400	-1.000
					300	300	300	300
Økonomisk effekt drift					5.100	1.400	-4.500	-24.889
Økonomisk effekt i alt anlæg						6.500	8.200	5.500
Økonomisk effekt af handleplan Budget 2023-26 (anlæg+drift)					5.100	7.900	3.700	-19.389