

Budgetanalyse B2 om botilbud på det specialiserede voksenområde

Baggrund

I lighed med landets øvrige kommuner oplever Greve Kommune et stort udgiftspres på det specialiserede voksenområde. Udgiftspreset skyldes både flere borgere med behov for hjælp og stigende priser. Det er særligt udgifterne til botilbud, der presser økonomien – også dette er et landsdækkende fænomen.

Greve er en udpræget køberkommune. Kun ca. 15% af budgettet går til egne tilbud, og det betyder, at vi har få alternativer til dyre eksterne tilbud.

Budgettet på det specialiserede voksenområde forhøjes år for år i kraft af den såkaldte mængderegulering, hvor administrationen skønner over den forventede tilgang af borgere og de forventede gennemsnitspriser på tilbuddene. Efter den model tilføres årligt betydelige millionbeløb til området, men på trods heraf har det flere gange været nødvendigt at give yderligere tillægsbevillinger i løbet af året. Mængdereguleringen i den kommende budgetperiode 2023-26 er beregnet til 25 mio. kr. i 2023 stigende til 47 mio. kr. i 2026. Så store udgiftsstigninger har vi aldrig set før på det specialiserede voksenområde.

Behovet for at bremse denne voldsomme udgiftsvækst er den direkte årsag til igangsættelsen af denne analyse.

Den overordnede ramme for analysen

Udgangspunktet for analysen er at se på, om kommunens nuværende kapacitet og bygningsmasse udnyttes optimalt i forhold til kvalitet og økonomi, eller om der kan opnås en bedre effekt – først og fremmest økonomisk effekt - ved at etablere botilbud på det specialiserede voksenområde i bygninger, der i dag bruges til andre formål. Der er dog i denne indledende fase kun set på den bygningsmasse, der i forvejen anvendes til boligformål. Der er altså ikke set på muligheden for at ombygge og bruge lokaler, der anvendes til andre kommunale formål end boliger.

Der er således heller ikke set nærmere på muligheden for at etablere lokale botilbud ved at bygge nyt. Dels fordi det som udgangspunkt vurderes økonomisk mest gunstigt for kommunen, hvis det er muligt at etablere botilbud i nuværende bygningskapacitet uden at trække stort på en i forvejen presset anlægsramme, men også fordi det er svært at finde nye arealer i en nærmest fuldt udbygget kommune.

Administrationen har tidligere taget tilløb til at fremlægge et forslag om etablering af et nyt botilbud med 20 pladser etableret ved nybyggeri. Såfremt der er politisk ønske herom, vil nærværende analyse relativt hurtigt kunne blive suppleret med et oplyst grundlag for etablering ved nybyggeri.

Det skal desuden understreges, at nærværende analyse er en for-analyse, der skal gøre det muligt at beslutte, om der mere konkret og detaljeret skal arbejdes videre ad det spor, analysen peger på.

Potentielle målgrupper for et lokalt botilbud

Analysens fokus er borgere, der har nedsat eller betydeligt nedsat funktionsevne

- Men som ikke kræver et meget specialiseret tilbud
- Som ikke har et aktivt misbrug
- Og som udgangspunkt kan fungere i et botilbud uden fast nattevagt, men med mulighed for at trække på det døgnbemandede akuttilbud i Pædagogisk Psykiatrisk Vejledningscenter (PPV)

I hovedtræk drejer det sig om borgere, der indgår i personkredsen for tilbud efter servicelovens §107 om midlertidige botilbud.¹

Administrationen har derfor gennemgået alle §107 visiteringer fra de 32 visitationsmøder i perioden 13. april 2021 – 24. maj 2022, altså en periode på lidt over et år. Gennemgangen har vist følgende:

Antal og aldersfordeling

Visiteringer til §107 botilbud	Antal	Under 25 år	Over 25 år
Nyvisiteringer til §107 botilbud	18	9	9
Nyvisiteringer til §107 botilbud i kombination med STU	3	3	0
Nyvisiteringer til §107 aflastning	3	3	0
Visiteringer med skift fra et §107 botilbud til et andet §107 botilbud	10	7	3
I alt	34	22	12

¹ Servicelovens §107:

”Kommunalbestyrelsen kan tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for det.

Stk. 2: Kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold

1. til personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har behov for omfattende hjælp til almindelige daglige funktioner eller for pleje, eller som i en periode har behov for særlig behandlingsmæssig støtte, og
2. til personer med nedsat psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, der har behov for pleje eller behandling, og som på grund af disse vanskeligheder ikke kan klare sig uden støtte.”

I perioden er der altså visiteret 34 borgere til et §107 tilbud, hvoraf 10 havde et tilsvarende tilbud i forvejen. Altså 24 nyvisiterede på blot et år. 22 af de 34 visiterede borgere – svarende til næsten 2/3 - er under 25 år.

For at få et overblik over potentielle målgrupper er der set på ”diagnosen” hos de 34 visiterede borgere:

Målgrupper

”Diagnose”	Antal
Fysisk nedsat funktionsevne	0
Psykisk lidelse	11
Autismespektrum	12
Udviklingshæmmet ²	7
Socialt udsatte	3
Spiseforstyrrelse	1
I alt	34

Det fremgår, at især to målgrupper fylder: Psykiske lidelser og autismespektrum.

Hvor mange af de visiterede kan rummes i et lokalt botilbud?

Som tidligere nævnt er vurderingen baseret på forudsætninger om, at tilbuddet ikke er meget specialiseret, at borgeren ikke har et aktivt misbrug, og at borgeren ikke har brug for fast nattevagt. Med iagttagelse af disse forudsætninger har administrationen foretaget en overordnet vurdering af, hvor mange af de visiterede borgere i perioden, der ville have været aktuelle for et lokalt botilbud. Det skal understreges, at vurderingen netop er overordnet. En mere konkret vurdering forudsætter en grundig nærlæsning af sagsakter og en drøftelse med de pågældende borgeres rådgivere, hvilket ikke har været tidsmæssigt muligt på nuværende, meget indledende stadie i analysen. Den overordnede vurdering af de visiterede borgere ser sådan her ud:

Egnethed	Antal
Ja	3
Måske	9
Nej	13
Uvist ³	9
I alt	34

² Tre af de udviklingshæmmede borgere har udover udviklingshæmning også nedsat fysisk funktionsevne eller en psykisk lidelse.

³ Uvist betyder, at det ud fra referaterne fra visitationsmøderne ikke er muligt at vurdere, om de pågældende borgere kunne være potentielle for et lokalt botilbud

Hvis man lidt forsigtigt skønner, at halvdelen af borgerne i kategorien ”måske” og en tredjedel af borgerne i kategorien ”uvist” potentielt er i målgruppen for et lokalt botilbud, svarer det til i alt ca. 10-11 borgere på lidt over et år.

Administrationen vurderer på den baggrund, at der er et tilstrækkeligt borgerunderlag til mere konkret at arbejde videre med planlægningen af et eller flere lokale botilbud.

Lokale botilbud i boliger etableret efter serviceloven eller efter almenboligloven

Senere i denne analyse er foreslået tre konkrete lokaliteter, hvor der kan etableres lokale botilbud på det specialiserede voksenområde. To af lokaliteterne er i boliger opført efter almenboligloven, mens en af lokaliteterne er i kommunalt ejede boliger, der ikke er opført efter almenboligloven. Der er stor forskel på de juridiske forhold i de to ejerformer og i konsekvens heraf også stor forskel på den type af botilbud, kommunen kan etablere, og dermed også forskel på de målgrupper, kommunen kan lave botilbuddet for. Derfor først en beskrivelse af disse forskelle.

a) Kommunalt ejede boliger, ikke opført efter almenboligloven

Kommunen kan uden videre etablere botilbud efter serviceloven til den målgruppe og efter den paragraf, som kommunen ønsker⁴. Der kan altså etableres både midlertidigt botilbud efter den ovenfor beskrevne §107 i serviceloven eller længerevarende botilbud efter samme lovs §108. Eller for den sags skyld botilbud efter andre paragraffer i serviceloven, fx krisecenter (§109) eller forsorgshjem (§110). Beboernes husleje består af en egenbetaling efter regler fastsat i serviceloven, og som bl.a. afhænger af beboerens privatøkonomiske forhold. Kommunen betaler den fulde udgift til drift minus beboernes egenbetaling. Kommunen betaler ligeledes alle anlægsudgifter (etablering/ombygning/renovering).

I et midlertidigt botilbud efter servicelovens §107 kan kommunen under visse betingelser visitere borgeren ud af botilbuddet igen, hvis behovet for støtte ændrer sig.

I Greve Kommune har vi på det specialiserede voksenområde ingen botilbud etableret og drevet efter serviceloven.

b) Boliger opført efter almenboligloven

I boliger efter almenboligloven kan der sagtens etableres botilbud på det specialiserede voksenområde, men bare ikke efter servicelovens bestemmelser. Reglerne fremgår af

⁴ Nyt botilbud skal dog godkendes af Socialtilsyn Øst, som også efterfølgende skal føre tilsyn med stedet.

almenboliglovens §105⁵.

I almene boliger gælder lejeloven. Det betyder bl.a., at beboerne er beskyttet mod opsigelse, også selv om deres behov for støtte eventuelt ændrer sig. Det betyder derudover, at målgruppen ikke kan være for borgere med et midlertidigt behov, men skal være for borgere med et varigt behov.

Der er – lidt forenklet udtrykt – tale om borgere, der kan sidestilles med borgere omfattet af servicelovens §108 om længerevarende botilbud⁶.

Beboerne betaler omkostningsbestemt husleje, der svarer til de faktiske udgifter i ejendommen (forrentning og afdrag på byggelån, vedligeholdelse, fællesudgifter, vicevært mv.).

Greve Kommunes egne botilbud og boligfællesskaber er alle etableret efter almenboligloven (Vangeledet, boligfællesskaber i Freyas Kvarter og boligfællesskab på Skoleholmen).

Hvilken ejerform er bedst egnet til botilbud på det specialiserede voksenområde?

Det er der ikke noget entydigt svar på, for det afhænger af, hvad man skal bruge botilbuddet til, og hvilken målgruppe, botilbuddet er for. I relation til denne botilbudsanalyse og de forudsætninger, den er baseret på, er botilbud etableret efter serviceloven imidlertid administrationens første prioritet, primært af disse to årsager:

⁵ Almenboliglovens §105:

”Kommunalbestyrelsen drager omsorg for, at der i nødvendigt omfang tilvejebringes ældreboliger, der kan udlejes til ældre og personer med handicap, som har særligt behov for sådanne boliger.
Stk. 2 Regionerne eller kommunerne kan overlade til selvejende institutioner og almene boligorganisationer at være byg- og driftsherre af almene ældreboliger, der tilvejebringes med særligt henblik på at betjene personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.
Stk. 3 Boligerne kan tilvejebringes som almene ældreboliger efter denne lov eller som kommunalt finansierede boliger.”

⁶ Servicelovens §108 (uddrag):

”Kommunalbestyrelsen skal tilbyde ophold i boformer, der er egnet til længerevarende ophold, til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.”

1. Der er mulighed for at etablere botilbuddet som midlertidigt = fleksibilitet
2. En forudsætning for analysen er, at beboerne ikke må kræve en alt for specialiseret indsats, og skal kunne klare sig uden fast nattevagt. Et botilbud etableret efter almenboliglovens §105 vil som nævnt være for målgrupper svarende til personkredsen for servicelovens §108, altså borgere med længerevarende behov for omfattende hjælp. Den personkreds vil i praksis ofte have svært ved at klare sig uden fast nattevagt, og fast nattevagt fordrer som udgangspunkt en vis volumen i antallet af boliger for ikke at blive for dyrt

Det skal desuden pointeres, at denne analyses screening af potentielle målgrupper for et lokalt botilbud kun har omfattet borgere i målgruppen for et midlertidigt botilbud.

Etablering af et længerevarende botilbud i boliger opført efter almenboligloven kan dog også sagtens være en mulighed, men det vil kræve en nærmere analyse af mulige målgrupper.

Omdannelse af boliger etableret efter almenboligloven til et botilbud efter serviceloven

Der kan potentielt være mulighed for at omdanne almene boliger til kommunalt ejede boliger efter serviceloven. Både juraen og økonomien ved en sådan omdannelse er dog kompliceret, og administrationen har ikke selv den fornødne viden og ekspertise på området. Det vil derfor være nødvendigt at tilkøbe ekstern konsulentbistand, hvis der skal arbejdes videre med en sådan model. Derudover vil det være en betingelse, at det pågældende boligselskab er villig til at afgive/sælge boligerne.

Mulige placeringer af lokalt botilbud

Som tidligere nævnt indgår i denne for-analyse kun den bygningsmasse i kommunen, der i forvejen anvendes til boligformål. Administrationen peger på disse tre mulige placeringer:

1. Grønlykkeparken i Hundige

12 almene ældreboliger. Bruges til plejekrævende borgere, hører organisatorisk til Strandcentret. Oprindeligt etableret som bofællesskab for demente. Boligerne er fordelt på to etager med 2 x 6 boliger. Boligerne er meget små (ca. 27 kvm.), men der er til gengæld stort fællesareal på begge etager.

Grønlykkeparken ligger fysisk tæt på bostedet Vangeleddet, hvor beboerne er borgere med udviklingsforstyrrelser, herunder autisme. En mulighed kunne fx være at etablere et botilbud for borgere med autismspektrum forstyrrelser i Grønlykkeparken som en slags satellit til Vangeleddet.

Der er aktuelt ingen vakante boliger i Grønlykkeparken, men administrationen oplever stigende problemer med at få boligerne besat til plejekrævende ældre, og finder det derfor formålstjenligt at lade boligerne overgå til det specialiserede voksenområde. I den forbindelse lægger administrationen vægt på, at plejeboligkapaciteten udvides væsentligt i de kommende år med friplejehjem i Hundige og nyt plejecenter i Tune, og det gør det muligt at undvære pladserne i Grønlykkeparken til plejekrævende ældre.

Fordele:

- Ingen anlægsudgifter
- God beliggenhed
- Store fællesarealer
- Eventuelt mulighed for samdrift med Vangeleddet

Ulemper:

- Meget små boliger
- Da boligerne er almene, er beboerne beskyttet af lejeloven, og kan ikke opsiges. Som beskrevet tidligere kan botilbuddet ikke umiddelbart etableres efter serviceloven som et midlertidigt botilbud, men må etableres som et botilbud for ældre og handicappede efter Almenboliglovens §105 for målgrupper med mere varigt behov for hjælp
- Lang tidshorisont, da boligerne skal være tømte for nuværende beboere

2. Dahliahuset i Greve landsby

8 plejeboliger for demente. Boligerne ejes af kommunen, men er opført efter almenboligloven. Ligger fysisk i Rehabiliteringscentret Hedebos have, men hører organisatorisk til Nældebjerg Plejecenter, Kompetencecenter for Demens.

8 rummelige 1-værelses lejligheder med begrænset køkkenfacilitet (vask men ikke kogeplade/komfur) samlet omkring et stort fællesareal. Store badeværelser. Lille have til hver bolig. Aktuelt ingen vakante boliger. Administrationen finder det formålstjenligt at lade boligerne overgå til det specialiserede voksenområde. Både med henvisning til udvidelsen af plejeboligkapaciteten i de kommende år, men også fordi det kan være en udfordring at skabe rationel drift i en lille enhed, der fysisk ligger adskilt fra ”moderinstitutionen” Nældebjerg.

Fordele

- Ingen anlægsudgifter (dog skal der nok installeres kogeplade/komfur)
- Rummelige boliger og stort fællesareal

Ulemper

- Da boligerne er opført efter almenboligloven, kan der som udgangspunkt ikke laves midlertidigt botilbud efter serviceloven. Som beskrevet tidligere kan botilbuddet ikke umiddelbart etableres efter serviceloven som et midlertidigt botilbud, men må etableres

som et botilbud for ældre og handicappede efter Almenboliglovens §105 for målgrupper med mere varigt behov for hjælp

- Beliggenheden i Greve landsby vil for nogle borgere – særligt unge – muligvis ikke være attraktivt
- Lang tidshorisont da boligerne skal være tømt for nuværende beboere

3. Hundige Bygade

18 kommunalt ejede ældreboliger/"pensionistboliger" fra 1976, fordelt på 3 længer med henholdsvis 7, 6 og 5 boliger. 2-værelses boliger på ca. 65 kvm. med køkken og bad og lille have. Utidssvarende som ældreboliger og i dårlig stand. Det er tidligere vurderet ud fra en byggeteknisk gennemgang af Rambøll, at renovering til moderne ældreboliger ikke kan betale sig. Byrådet har derfor også tidligere besluttet at udfase boligerne. Der bor stadig pensionister i nogle af boligerne, og resten bruges til ukrainske flygtninge.

Fordele

- God boligstørrelse og mange boliger
- God beliggenhed
- Kommunalt ejede boliger, hvor der kan etableres midlertidigt botilbud efter servicelovens §107, og hvor borgerne derfor kan visiteres ud igen, hvis de ikke længere har behov

Ulemper

- Boligerne er i dårlig forfatning, og kræver omfattende renovering, hvis de skal bruges som botilbud
- Betydelig anlægsudgift til renovering. Der er tidligere regnet på udgiften ved renovering og ombygning til moderne ældreboliger, og da blev udgiften estimeret til ca. 35 mio. kr. En ombygning til botilbud på det specialiserede voksenområde til borgere uden fysiske skavanker må dog formodes at være noget mindre omfattende, da der ikke er brug for ekstra store badeværelser og anden handicapvenlig indretning
- Lang tidshorisont da boligerne skal være tømt for nuværende beboere, og der derefter skal foretages en gennemgribende renovering. Da boligerne er fordelt på 3 længer, kan det dog eventuelt være en mulighed med etapeopdelte renovering og ibrugtagning

Tidsplan

Alle de tre foreslåede placeringer har desværre en lang tidshorisont, før de kan realiseres. Det er næppe realistisk, at der kan etableres botilbud nogen af stederne før tidligst i slutningen af denne 4-årige budgetperiode. Det samme vil i øvrigt sandsynligvis være tilfældet ved andre placeringer end de tre, i hvert fald når udgangspunktet er placering i bygninger, der i forvejen bruges til boligformål.

Og det understreger i virkeligheden yderligere behovet for at komme i gang med forberedelserne, hvis flere lokale botilbud skal være en prioritet, for der vil altså gå flere år fra beslutningen er taget, til et botilbud i praksis kan tages i brug.

Økonomi

Da tidshorizonten altså er lang uanset placering, er der desværre ikke udsigt til at høste en økonomisk gevinst før tidligst i slutningen af denne budgetperiode. En udbygning med lokale botilbud skal derfor ses som et tiltag, der først på langt sigt – sandsynligvis tidligst i 2026 - vil medvirke til at bremse udgiftsvæksten på det specialiserede voksenområde.

Administrationen vurderer, at etablering af flere lokalebotilbud i Greve Kommune vil medføre en driftsbesparelse. Det var også tilfældet, da vi etablerede bostedet Vangeleddet. Hvor stor driftsbesparelsen bliver, er det dog ikke muligt at sige noget sikkert om, for det vil afhænge af den valgte målgruppe, behovet for personale, botilbuddets størrelse og indretning mv.

I det nævnte tidligere tilløb til forslag om nybyggeri viste beregninger, at der i et nybygget botilbud med 20 boliger var et besparelspotentiale på ca. 170.000 kr. pr. plads. Ingen af de tre foreslåede lokaliteter i denne for-analyse kan imidlertid rumme 20 boliger (rummer henholdsvis 12, 8 og 18 boliger), og små enheder er normalt dyrere i drift pr. plads. Derfor vil driftsbesparelsen sandsynligvis være lidt mindre end 170.000 kr. pr. plads. Hvis besparelsen fx bliver 150.000 kr. pr. plads, svarer det til en årlig besparelse på 5,7 mio. kr., hvis alle de tre foreslåede lokaliteter tages i brug.

Administrationen skønner det muligt at opnå en besparelse på 1,5 mio. kr. i 2026 stigende i årene derefter til 5,7 mio. kr. Det understreges, at der er tale om et meget foreløbigt og grovmasket skøn.

Det er dog også muligt, at der henad vejen kan opnås større driftsbesparelser end forudset, i form af ”dynamiske effekter og synergier”. Eksempler:

- Det kan vise sig muligt at rumme nogle borgere med mere komplekse problemstillinger end forudsat i kraft af konkrete, individuelle løsninger – og dermed undgå nogle af de meget dyre eksterne tilbud
- Der kan opstå mulighed for samdrift mellem flere lokale tilbud
- Når kommunen selv driver tilbuddene, får vi større fleksibilitet i forhold til at ændre i målgruppe, indhold, personalenormering osv.

Da boligerne skal tømmes for nuværende beboere, vil der hen over nogle år blive løbende udgifter til tomgangsleje.

Hvad angår anlægsøkonomien vil der på to af lokaliteterne – Grønlykkeparken og Dahliahuset – ikke eller næsten ikke blive anlægsudgifter. Derimod vil der på den tredje lokalitet – Hundige Bygade – blive betydelige anlægsudgifter til renovering/ombygning, sandsynligvis et tocifret millionbeløb.

Sammenfattende konklusion

Administrationen vurderer sammenfattende, at der er basis for at arbejde videre med en mere konkret og detaljeret plan for etablering af flere lokale botilbud. Borgergrundlaget er der, og der kan forventes en positiv effekt på økonomien fra slutningen af denne 4-årige budgetperiode.

Hvis der skal gås videre med en eller flere af de foreslåede lokaliteter forudsætter det dog:

- At der er politisk accept af, at Grønlykkeparken og/eller Dahliahuset ikke længere skal bruges som boliger til plejkrævende ældre og
- At der er politisk accept af, at Hundige Bygade også fremadrettet skal bruges til kommunalt boligformål, og altså ikke skal sælges eller bruges til andet kommunalt formål end boliger

Alle tre foreslåede lokaliteter er brugbare, uanset om det besluttes at gå videre med dem alle tre, to af dem eller kun den ene.

I forhold til indbyrdes prioritering af de tre steder afhænger det af, hvad der lægges mest vægt på. Set ud fra en faglig og driftsøkonomisk vinkel peger administrationen på denne prioritering:

1. Hundige Bygade. Er det eneste af de tre steder, hvor der uden juridiske komplikationer kan laves midlertidigt tilbud efter servicelovens §107, og hvor borgerne kan visiteres ud igen. Giver derfor kommunen den bedste fleksibilitet. Er desuden stedet med flest boliger (18), hvilket giver bedst mulighed for effektiv drift. Rigtig god beliggenhed.
2. Grønlykkeparken. Er stedet med næstflest pladser (12), rigtig god beliggenhed, kan eventuelt drives som sattelit til Vangeleddet. Men da det er almene boliger, er beboerne beskyttet af lejeloven, og kan altså ikke opsiges af kommunen, selv om behovet for hjælp ændrer sig. Muligheden for at overtage/købe lejlighederne af Greve Boligselskab og omdanne dem til et botilbud efter serviceloven, kan dog undersøges nærmere
3. Dahliahuset. Er som Grønlykkeparken opført efter almenboligloven, hvorfor beboerne ikke kan opsiges. Ejers dog af Greve Kommune, og muligheden for at omdanne boligerne til et botilbud efter serviceloven kan undersøges nærmere. Er prioriteret efter Grønlykkeparken på grund af et mindre antal boliger (8) og en knapt så attraktiv beliggenhed

Hvis hensynet til anlægsøkonomien skal vægtes højere end fleksibilitet og driftsøkonomi, ryger Hundige Bygade ned som 3. prioritet.