

# STYRINGSANALYSE AF DET VOKSEN- SPECIALISEREDE OMRÅDE

RAPPORTERING TIL NORDDJURS KOMMUNE

MAJ 2024

# Indholdsfortegnelse

Norrdjurs Kommune har bedt BDO gennemføre en styringsanalyse af det voksenspecialiserede område i kommunen. Med udgangspunkt i den samlede analyse og de væsentlige udfordringer BDO kan konstatere i den økonomiske styring på området, anbefaler BDO, at Norrdjurs Kommune overgår til en Bestiller-Udfører Model (BUM) på området.

Vedlagt denne afrapportering findes såvel en ny budgetmodel for det samlede voksenspecialiserede område som et eksempel på en tilbudsspecifik budget- og økonomistyringsmodel. Vedlagt findes også et redskab (døgnskema), som fremadrettet i en BUM-model skal være omdrejningspunktet for den løbende faglige styring på området.

I denne afrapportering redegør BDO for resultaterne af den samlede styringsanalyse og identificerer de væsentlige udfordringer i den økonomiske styring, som skal adresseres, hvis budget og forbrug fremadrettet skal bringes i balance. I afrapporteringen præsenteres værktøjerne, som BDO har udviklet til Norrdjurs Kommune, der vil kunne bringe kommunen over i en BUM-model. Afslutningsvist konkretiserer BDO, hvad det vil kalde på af initiativer og aktiviteter hos Norrdjurs Kommune at overgå til en BUM-model. Processen med at overgå til en BUM-model, som BDO vurderer er helt nødvendig for at skabe balance og gennemsigtighed på området, vil kalde på et væsentligt ressourcetræk både centralt og decentralt i organisationen.

God læselyst

<b>1.</b>	<b>Introduktion til analysen og dens kontekst</b>	Side <b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Ledelsesresumé</b>	Side <b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Dybdeanalyse af den økonomiske styring på voksenområdet</b>	Side <b>11</b>
<b>4.</b>	<b>Præsentation af anbefalinger</b>	Side <b>20</b>
<b>5.</b>	<b>Implementering budgetmodeller</b>	Side <b>41</b>

# 1

## Introduktion til analysen og dens kontekst

# 1 Introduktion til analysen og dens kontekst

## Baggrund

Norddjurs Kommune har som en stor del af landets kommuner oplevet, at det specialiserede voksenalområde udfordres både fagligt og økonomisk. Opgjort på regnskab er forbruget steget med 12 pct. fra ca. 149.8 mio. kr. i 2019 til 185.5 mio. kr. i 2022. På botilbud samlet er udgifterne steget med 29 pct. fra 135 mio. kr. i 2019 til 173.8 mio. kr. i 2022. Som mange andre steder kalder situationen i Norddjurs Kommune på et budget, der fremadrettet kan balanceres. Som led i budgetprocessen har forvaltningen på udvalgs møde i august 2023 indstillet og besluttet flere initiativer til at sikre de nødvendige besparelser herunder i) handleplaner og omstrukturering samt ii) besparelser på decentrale enheder. Konkret opleves et behov for at gøre kommunens budgettildelingsmodel mere fleksibel, så der kan sikres sammenhæng mellem borgers behov og ydelser.

## Formål

For at imødekomme de økonomiske udfordringer ønsker forvaltningen en budget- og økonomiopfølgingsmodel, som står på den socialfaglige drift, og som skal være forudsætningskabende for, at der fremadrettet er sammenhæng imellem budget og regnskab. Det har kaldt på en gennemgående analyse af styringen, som den ser ud i dag både centralt og decentralt, samt anbefalinger og værktøjer der kan give kommunen grundlaget for at håndtere udgiftsudviklingen centralt og drive tilbuddene omkostningseffektivt og gennemsigtigt decentralt.

## Tilgang til analysen

Analysen er først og fremmest baseret på dybdeanalyse af den økonomiske styring, men også på analyse af den socialfaglige styring. BDOs tilgang har været, at de budgetmodeller, der præsenteres i det følgende, kan implementeres direkte i driften med et begrænset behov for yderligere tilpasninger. Sammen med Norddjurs Kommune har BDO dog konstateret, at de nye budgetmodeller medfører en række konsekvenser, som kræver politiske drøftelser. Nærværende afrapportering skal derfor læses som fase 1. hvor budgetmodeller, nye arbejdsgange og konsekvenser præsenteres. Herefter følger en fase 2., hvor implementeringen fortages og fx aftaleholdere involveres.

## Leverancer

BDO har i forlængelse af formålet formuleret følgende succeskriterier for analysen på voksenalområdet i Norddjurs Kommune:

- En central budget- og økonomiopfølgingsmodel der giver gennemsigthed i områdets forudsætninger og som giver kommunen greb til at håndtere udgiftsdrivende udviklinger i både personer og priser.
- En tilbudsspecifik budgetmodel som 1) aftaleholderne kan styre økonomien på tilbuddene med og som herved 2) kan danne grundlaget for afrapportering i den centrale budget- og økonomiopfølgingsmodel.
- Forslag til beskrivelse af nye funktionsniveauer, som står på den socialfaglige drift og som myndighed kan anvende i dialogen med tilbuddet om, på hvilket niveau den enkelte borger skal implementeres.
- Justerede arbejdsgange der 1) bidrager til, at budgetforudsætningerne forankres i den faglige styring og 2) sikrer at det faglige samarbejde mellem myndighed og udfører tilrettes til en mere aktivitetsbaseret budgettildelingsmodel.

I forhold til de tilbudsspecifikke budgetmodeller udarbejder BDO modeller til fire af kommunens 14 tilbud. Norddjurs Kommune løfter selv de resterende 10 tilbud.

## Læsevejledning

BDO anbefaler at læsere som ikke har behov for en gennemgang af funktionaliteten i selve budgetmodellerne eller brugen af døgnskemaer først og fremmest læser ledelses resumeet. For læsere som ønsker en mere detaljeret gennemgang anbefaler BDO, at kapitel 3, og 4. læses i sammenhæng, da de styringsudfordringer, som BDO præsenterer i kapitel 3., omsættes til anbefalinger i kapitel 4.

# 2

## Ledelsesresumé

## LEDELSESRESUMÉ - OBSERVATIONER (I)

### OPSUMMERING PÅ OBSERVATIONER OG ANBEFALINGER TIL FREMADRETTET STYRKET STYRING

#### SAMLEDE OBSERVATIONER

BDO konstaterer væsentlige uhensigtsmæssigheder i budgetlægningen og den økonomiske styring af det voksspecialiserede område, som gør området uigennemtsigtigt og som står i vejen for at bringe budget og forbrug i balance. Mere konkret henfører uhensigtsmæssighederne sig til følgende problemstillinger i budgetlægningen og den løbende økonomiske styring:

- **Rammebudgettet** har en historisk karakter og står ikke tilstrækkeligt på den socialfaglige drift. Herudover konstaterer BDO, at udarbejdelse og løbende vedligehold af budgettet og opfølgning er særdeles personafhængigt og baseret på manuelle processer.
- **Manglende nøgletal** og ledelsesmæssige styringsgreb. BDO konstaterer, at budgetmodellen og den løbende økonomiopfølgning mangler kobling til veldefinerede nøgletal, som afrapporterer på den socialfaglige drift og som kan anvendes som ledelsesinformation til at styre området med.
- **Tilbuddene sætter serviceniveauet.** Konsekvensen ved rammebudgetterne har sandsynligvis været, at man i mindre grad fra myndighed har haft fokus på faglig styring af det serviceniveau, som rent faktisk udmøntes hos tilbuddene. I stedet er det blevet tilbuddene, som i praksis har styret serviceniveauerne og dermed udgifterne. En stikprøve foretaget af BDO af udfyldte døgnskemaer bekræfter dette billede.

BDO vurderer samlet set, at den væsentligste årsag til den kraftige stigning i udgifterne til botilbud i Norddjurs Kommune skyldes, at rammebudgetterne og rammestyringen ikke indeholder et tydeligt socialfagligt fokus på det serviceniveau som den enkelte borger modtager og at det ikke fremgår tydeligt, at det er myndighed som fastsætter serviceniveauet. Det betyder, at der er behov for, at tilbuddene ikke blot styres med afsæt i en udgiftsramme til fx løn der reguleres en gang årligt, men også styres på indtægtssiden og løbende tilpasser udgifterne til indtægterne. En styringsmodel hvor tilbuddene løbende skal tilpasse udgifterne til indtægterne, kaldes for en bestiller

og udfører model (BUM). Det betyder, at hvis en borger har gennemgået et udviklingsforløb og myndighed vurderer, at borger dermed har behov for mindre støtte i botilbuddet, så skal tilbuddet bruge færre personaletimer, hvorigennem indtægten falder og den samlede kommunale udgift reduceres. BDO vurderer, at BUM budgetter og styring efter BUM princippet, vil have en betydelig udgiftsreducerende effekt. Der findes forskellige grader af BUM løsninger og BDO anbefaler en hybridløsning, men implementeringen indebærer et stort og omfattende arbejde med at modernisere såvel den faglige som den økonomiske styring. Hvis det nuværende budgetniveau skal overholdes eller reduceres, vil det indebære, at Norddjurs Kommune forholder sig til det faktiske serviceniveau som hver enkelt borger i dag modtager på kommunens tilbud og indarbejder dette i BUM modellen ved brug af døgnskemaer (se side 17).

Konsekvenserne af denne modernisering vil være betragtelige for organisationen, både centralt og decentralt samt for de borgere, der i dag modtager en service på området:

- Fra central hold skal **økonomi** budgetlægge og økonomistyre på en helt anderledes måde end i dag. De vil f.eks. skulle have et tættere samarbejde med de enkelte tilbud i månedlige økonomitjek, hvor tilbudslederne støttes i at varetage deres budgetansvar.
- **Myndighed** skal have en ny faglig praksis. Den løbende faglige styring på vil fylde langt. Det vil komme til udtryk ved, at myndighed vil have en tættere dialog med tilbuddene om serviceniveau og takst. Det kalder på såvel en styrket dokumentation af de socialfaglige vurderinger, borgers udmåling og implementering af døgnskemaer.
- De enkelte tilbud vil opleve, at deres budgetter bliver anderledes end i dag. Det vil nogle steder føre til reduktion i personale. **Aftaleholderne** vil også opleve, at de i højere grad vil skulle tage deres budgetansvar på sig. Aftaleholder vil også skulle vende sig til, at det er myndighed, som fremadrettet lægger serviceniveauet og dermed en stor del af deres indtægtsgrundlag.
- Nogle **borgere**, som i dag modtager service på området, vil opleve at deres serviceniveau bliver reduceret.

# LEDELSESRESUMÉ - ANBEFALINGER OG DEN VIDERE PROCES (I)

## OPSUMMERING PÅ OBSERVATIONER OG ANBEFALINGER TIL FREMADRETTET STYRKET STYRING

### SAMLEDE OBSERVATIONER - fortsat

BDOs anbefalinger og de redskaber, som afrapporteringen indbefatter, vil modernisere området, skabe gennemsigtighed, klarlægge den økonomiske styringskæde og samlet danne udgangspunktet for, at budgettet og forbruget kommer i balance. Anbefalingerne, som BDO kommer med, vil dog indbefatte et betragteligt ressourcetræk i en længere implementeringsfase. Her kan følgende procestrin og aktiviteter fremhæves, som er nødvendige, hvis Norddjurs Kommune skal komme i mål med en modernisering af området:

- **Økonomi** skal sammen med alle aftaleholdene fordele udgifter (løn mv.) for hvert af de enkelte tilbud, så kontoplanen er afstemt til den nye tilbudsspecifikke budgetmodel. Dette arbejde er forudsætningen for den fremadrettede budgetlægning og økonomiopfølgning både på centralt og decentralt niveau. Herudover er det en forudsætning for, at der kan arbejdes med digital ledelsesinformation, som ikke kræver manuelle og håndholdte processer.
- **Økonomi** vil - i forlængelse af ovenstående - skulle opstille tilbudsspecifikke budgetmodeller for 10 af de 14 tilbud. BDO har udarbejdet ét eksempel og laver yderligere tre budgetmodeller på bagkant af en politisk drøftelse.
- Norddjurs Kommunes **myndighedsafdeling** skal validere og tilpasse ca. 140 døgnskemaer med henblik på - sammen med udfører - at genvurdere borgernes serviceniveauer og dermed takstindplaceringen. BDO har gennemgået 10 døgnskemaer, som viser et væsentligt økonomisk potentiale
- De økonomiske driftsvilkår ændres væsentligt for **tilbuddene**. De ændrede vilkår kommer med udfasningen af rammebudgetterne og herunder ressourcetildelingsmodellen, en ny og langt strammere styring af indtægter og udgifter samt gennemgangen af døgnskemaer. Det vil betyde, at der er **tilbud**, som vil skulle foretage betragtelige tilpasninger i deres variable omkostninger (personale mv.). Man vil således skulle tage stilling til profiler for indmøde, udmøde, mødestrukturer, åbningstider, døgnbemanning og personalesammensætning, tilbudsstruktur mv.

## LEDELSESRESUMÉ - ANBEFALINGER OG DEN VIDERE PROCES (II)

### OPSUMMERING PÅ OBSERVATIONER OG ANBEFALINGER TIL FREMADRETTET STYRKET STYRING

#### ANBEFALINGER

Moderniseringen vil med andre ord indbefatte såvel et betragteligt ressourcetræk som nye arbejdsgange, ændrede roller og ansvarssnit, nye kompetencer og en ændret kultur. I dialogen og samarbejdet med nøgleaktører centralt i Norddjurs Kommune er det BDOs billede, at man er enige i den retning, som anbefalingerne sætter for en modernisering af området. Det er dog uklart for BDO, om man i organisationen for nuværende har ressourcerne til at introducere anbefalingerne på kort og mellemlang sigt. Udfordringen kan særligt gøre sig gældende i forhold til:

- Opsætning af budgetmodeller for de resterende 10 af de 14 tilbud på området, samt implementering af brugen af budgetskeamærne på tilbuddene
- Gennemgangen af de 140 udfyldte døgnskemaer med henblik på at genvurdere det faktiske serviceniveau for borgerne.

BDO udarbejder budgetmodeller baseret på BUM princippet for fire tilbud samt en overordnet budgetmodel, som samler data på tværs af de 14 tilbud. BDO tilpasser budgetmodellen Norddjurs Kommune med henblik på at gøre overgangen fra rammebudgettet til BUM modellen så enkel som muligt. Men konverteringen vil indbefatte, at der er steder, hvor udgifter, indtægter og omkostninger skal håndteres anderledes end i dag på de 14 tilbud. BDO vurderer, at Norddjurs Kommune må påregne et ikke ubetydeligt ressourcetræk i forbindelse med konvertering af 10 tilbud.

At gennemgå og validere 140 døgnskemaer og efterfølgende eventuelt fortage et stykke sagsbehandling, hvori der fortages en ny udmåling, kræver et betydeligt ressourcetræk hos myndighed og i mindre grad hos udfører. Det efterfølgende og løbende vedligehold af døgnskemaer, vurderer BDO, kræver et forholdsvis begrænset ressourcetræk.

Nedenfor fremgår de 9 anbefalinger, som BDO har udarbejdet, og som BDO anbefaler, at Norddjurs Kommune implementerer i den løbende drift til at understøtte ambitionen om et budget i balance. Anbefalingerne er rettet imod såvel den økonomifaglige- som den socialfaglige styring. Anbefalingerne er nedenfor fremstillet i oversigtsform men er detaljeret beskrevet i kapitel 4.

#### Introduktion af ny central økonomiopfølgingsmodel

BDO anbefaler, at Norddjurs Kommune overgår fra rammebudgetter og rammestyring til BUM budgetter og BUM styring på det voksspecialiserede område med udgangspunkt i den model, som BDO har udarbejdet. Den centrale økonomiopfølgingsmodel vil give ledelsen langt bedre forudsætninger for at forklare afvigelser imellem budget og forbrug. Herudover bliver det mere tydeligt, hvor ansvaret for eventuelle afvigelser er forankret, da opfølgningen netop tager afsæt i driften på området.

BDO skal bemærke, at det ikke er en 100 % implementering af en ren BUM model, der anbefales, men en hybridløsning. Det er kun variable omkostninger som fx løn og fasteomkostninger som fx borgerrelaterede udgifter, som tilbuddene tildeles og skal styre på baggrund af. Faste omkostninger som afskrivning, husleje og overhead håndteres fortsat centralt.

#### Digital understøttelse af ledelsesinformation

Det er afgørende, at ledelsen bliver i stand til at følge og afrapporterer på nøgletallene HÅP og gennemsnitspriser, som er fundamentet for budgetlægning og økonomiopfølgning. BDO anbefaler i forlængelse heraf, at man investerer målrettet i udviklingen af kommunens ledelsesinformationskapacitet (BI). I en kommune af Norddjurs Kommunes størrelse bør det være et strategisk fokus at udvikle redskaber, så kommunens strategi kan følges og udledes med afsæt i realtidsdata, der kan tilpasses automatisk til den enkelte leder. Et sådan fokus vil desuden kunne styrke evnen til at kommunikere på tværs af kommunen og op i mod politisk niveau.



# LEDELSESRESUMÉ - ANBEFALINGER OG DEN VIDERE PROCES (III)

## OPSUMMERING PÅ OBSERVATIONER OG ANBEFALINGER TIL FREMADRETTET STYRKET STYRING

### Introduktion af nye tilbudsspecifikke budgetmodeller

BDO anbefaler, at Norddjurs Kommune overgår til en BUM baseret budget- og økonomiopfølgingsmodel for tilbuddene. Overgangen fra en rammestyret budgetmodel og til en BUM budgetmodel medfører, at den økonomiske incitamentsstruktur ændres og derigennem ændres også den socialfaglige styringsstruktur. I den BUM model, som BDO anbefaler, er det antallet af borgere (HÅP) og indplacering på funktionsniveau, som er definerende for tilbuddets budget og som styres igennem brug af døgnskemaer. Budgetmodellen vil give aftaleholderne langt bedre forudsætninger for at forstå både indtægter og udgifter på de enkelte tilbud. Budgetmodellen vil også give aftaleholderne den nødvendige viden om, hvilke driftsforudsætninger (ATA tid, løn mv.) de skal tilrettelægge opgaveløsningen indenfor, hvis de skal undgå merforbrug. Afslutningsvist giver budgetmodellen både aftaleholderen og økonomi et løbende svar på 1) om tilbuddet producerer et merbrug samt 2) hvad aftaleholderen kan/skal gøre for at håndtere merforbruget. BDOs tilbudsspecifikke budgetmodel er integreret i den centrale økonomiopfølgingsmodel.

### Kontoplanen genbesøges

BDO konstaterer, at Norddjurs Kommune udarbejder solide budgetskemaer og takstberegninger til Tilbudsportalen. Herudover konstaterer BDO, at budgetskemaerne for de enkelte tilbud kan afstemmes til kommunens økonomisystem, men at afstemningen i høj grad er personafhængig baseret på manuelle processer og stærkt uigennemsigtig. God styring kendetegnes, ifølge BDO, ved, at man i forbindelse med en økonomiopfølgning kan fortage et udtræk fra økonomisystemet og få indblik i det faktiske forbrug på et tilbud uden, at det kræver væsentlige manuelle og håndholdte processer. En delopgave i processen har været at konvertere budget 2023 og 2024 samt regnskab 2023 ind i BUM modellen og fordele udgifterne på variable- og faste omkostninger. Herudover at fordele lønudgifterne ud på fagpersonale, ikke fastansat personale, ledelse osv. Dette har været en væsentlig opgave og BDO anbefaler, at kontoplanen genbesøges og tilpasses til de nye tilbudsspecifikke budgetmodeller i det omfang det er nødvendigt. BDO vurderer, at dette vil kræve et væsentlig ressourcetræk i en over-

gangsfasen, hvorefter det løbende vedligehold vurderes, at være begrænset.

### Nye arbejds gange for økonomi: Månedlige økonomitjek og kvartalsvise udvidede økonomitjek

BDO anbefaler, at der hver måned foretages et økonomitjek, hvor Økonomi gennemgår ABC beregningen sammen med ledelsen i myndighed. Økonomitjekket har til formål at kvalificere ABC-beregningen med viden om til- og afgang, justering i prognosen for gennemsnitspriser osv. Som et led i det månedlige økonomitjek skal Økonomi også mødes med alle aftaleholdere. Her skal de gennemgå og opdatere både omkostningssiden men særligt også indtægtssiden i budgetmodellen.

BDO anbefaler dernæst, at der hvert kvartal afholdes udvidet økonomitjek med udgangspunkt i gennemgang af sagsbehandlerporteføljer hos myndighed. På møderne deltager Økonomi og ledere hos myndighed og den enkelte rådgiver. På mødet gennemgår økonomikonsulent de sager, der er tilknyttet rådgiveren med fokus på de afholdte udgifter, og hvor der er sket en stigning eller et fald i disponeringerne.

### Analyse af rentabilitet for kommunens botilbud

Den budgetmodel, som BDO anbefaler, indeholder en række nøgletal, som kan anvendes til at sammenligne de enkelte tilbud med hinanden. I den forbindelse er det relevant at se på de variable omkostninger og de faste omkostninger og på den baggrund sætte fokus på rentabiliteten af tilbuddene.

Viser en samlet analyse på tværs af tilbud, at der er tilbud som kører med tomgang eller har et lavt antal pladser til rådighed, så udgiften pr. plads er særdeles høj, kan det være et afsæt til at drøfte eventuelle sammenlægninger af tilbud for at høste stordriftsfordele.

## 2 LEDELSESRESUMÉ - ANBEFALINGER OG DEN VIDERE PROCES (III)

### OPSUMMERING PÅ OBSERVATIONER OG ANBEFALINGER TIL FREMADRETTET STYRKET STYRING

#### Revitalisering af den faglige styring og implementering af døgnskemaer

BDO anbefaler, at døgnskemaerne implementeres som et centralt styringsredskab i samarbejdet mellem myndighed og udfører. Døgnskemaet udfyldes i forbindelse med visitering og borger flytter ind på botilbuddet samt i forbindelse med den løbende opfølgning.

I gennem døgnskemaerne bliver det tydeligt, hvor stort et ressourcetræk i form af ATA-timer der er forbundet med den enkelte borger. Oplysninger som såvel myndighed som udfører kan have gavn af, da det giver et fælles indblik i borgers udfordringer og hvor mange personaletimer, der skal afsættes hertil. Herudover kan antallet af ATA-timer videreføres til funktionsniveauerne og derigennem bliver det synligt for myndighed, hvilken økonomi der er forbundet med at have borgere i botilbud og hvilken betydning det har, hvis en borger fx visiteres fra funktionsniveau 4 til 5 osv.

Implementering af døgnskemaer forudsætter dog, at de socialfaglige vurderinger som ligger til grund for borgers udmåling (VUM) er baseret på høj socialfaglig kvalitet og veldokumenteret. Døgnskemaerne er tæt koblet til den socialfaglige sagsbehandling og det betyder, at myndighed skal afsætte ressourcer til at kvalitetssikre, at den støtte og hjælp og ATA tid der fremgår af døgnskemaerne, kan afstemmes til sagsbehandlingen.

#### Nye serviceniveaubeskrivelser for botilbud

Som en hjælp til den socialfaglige sagsbehandling og til driften af tilbuddene anbefaler BDO, at der udarbejdes beskrivelser af serviceniveauer, som fx viser til hvad og i hvilket omfang Norddjurs Kommune fx bevilliger ledsagelse til ferie, sociale arrangementer, fritidsinteresser osv.

Når serviceniveaubeskrivelserne udarbejdes, er det vigtigt, at de indgår en politisk drøftelse og at serviceniveauerne vedtages politisk inden, at de implementeres i organisationen. Den politiske proces er vigtig, hvis der på sigt skal skabes økonomisk balance. Af døgnskemaerne fremgår der et potentiale i form af ATA-tid, der kan fraprioriteres. ATA-tid er dog et udtryk for en service, som borgerne i dag får, hvilket betyder, at borgerne vil opleve det som er forringelse af deres serviceniveau. Hvis sådanne servicereduktioner vedtages, er det afgørende, at man politisk giver opbakning hertil. Et reduceret serviceniveau vil medføre flere klager og uforståelighed blandt borgerne, hvilket rådgiverne har brug for hjælp til at navigere i.

#### Tilpasning af funktionsniveauer for indplacering af borgere

Af døgnskemaerne fremgår det, at mange borgere modtager sundheds (§ 138)- og plejerelateret (§ 83) service i kombination med støtte og hjælp (§ 85). Udfordringen i Norddjurs Kommune er, at de fem funktionsniveauer, som indgår i takstberegningerne for botilbuddene, ikke indeholder sundheds- og plejerelaterede opgaver. Det betyder, at der er behov for at genbesøge funktionsområderne og redefinere, hvilken service der er indeholdt i de fem funktionsniveauer.

Derfor har BDO udarbejdet et forslag til nye beskrivelser, som ikke kun indeholder støtte og hjælp (§ 85), men også sundheds (§ 138)- og plejerelateret (§ 83) service til borgerne. BDOs forslag er koblet til Voksenudredningsmetoden (VUM). Når sagsbehandleren via metoden udreder borgeren, fremkommer der viden om, hvor borgeren har eller ikke har udfordringer inden for de forskellige VUM kategorier. Efter dette vil sagsbehandler - eventuelt i fælles drøftelse med udfører - vurdere omfanget af støttebehovet ud fra, hvor ofte og hvor megen støtte borgeren skal have for at kunne overskue og udføre de aktiviteter, der er relevante for den enkelte. I forbindelse med opfølgning kan døgnskemaer anvendes som et dialogværktøj.

# 3

## Dybdeanalyse af økonomisk styring

# 3 Dybdeanalyse af den økonomiske styring

## RAMMESÆTNING OG ANALYSE AF DEN ØKONOMISKE STYRING

### FOKUSOMRÅDER UNDER DYBDENANALYSEN AF DEN ØKONOMISKE STYRING

Under dette kapitel behandles følgende fokusområder, som BDO har analyseret og givet anbefaling til:

1. Realistiske og transparente budgetter
2. Økonomisk styring & konteringspraksis
3. Sammenhæng mellem faglig og økonomisk styring.

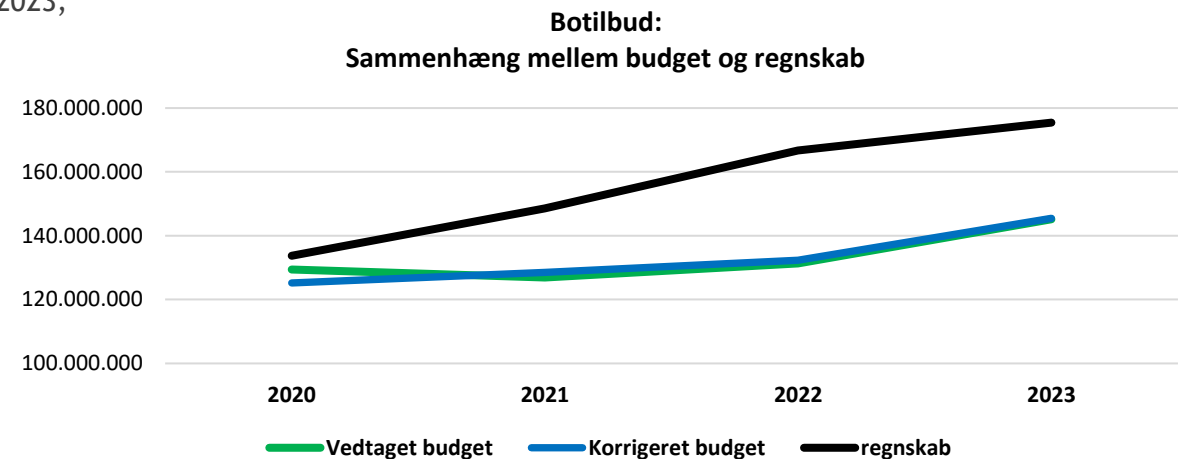
I det følgende uddybes analyserne under hvert tema i den rækkefølge, som de er nævnt ovenfor.

#### 1. REALISTISKE OG TRANSPARENT BUDGETTER

Opfølgningen og arbejdet med at skabe valide budgetter er vigtigt. Er budgettet baseret på tydelige og realistiske forudsætninger, har man udgangspunktet for et budget i balance. Et budget baseret på robuste forudsætninger styrker opfølgingsarbejdet, og gør det lettere at identificere og forklare afvigelser.

Det specialiserede voksenområde i Norddjurs Kommune er forankret under Socialområdet med politisk reference til Voksen- og Plejeudvalget. Tilbuddene til voksne med særlige behov leveres af såvel interne som eksterne leverandører. Dog har Norddjurs - sammenlignet med andre kommuner af samme størrelse - en stor intern leverandør med 14 særskilte tilbud. BDO konstaterer, at budgetterne og den løbende økonomifølgning er forankret i en fast model. BDO konstaterer, at budgetlægningen på botilbudsområdet hos Velfærdsforvaltningen tager udgangspunkt i forventningerne til antallet af borger i botilbud i kombination med et forventet indtægtsgrundlag. Herudover indeholder budgettet forventninger til pris- og lønfremskrivninger (PL) osv.

BDO konstaterer dog også, at der de seneste år har fundet en kraftig stigning sted, som den nuværende rammebudgetmodel har haft udfordringer i forhold til at identificere. Det skal dog bemærkes, at en lang række kommuner har oplevet lignende udfordringer - særligt hvis budgettet er tilrettelagt som et rammebudget ligesom i Norddjurs Kommune. Af figuren nedenfor fremgår en illustration af den samlede udvikling for de tre typer af botilbud (botilbudslignende ophold, midlertidigt- og længerevarende botilbud) i det vedtagne budget, det korrigerede budget og regnskabet i perioden 2020-2023;



Regnskab og korrigeret budget er baseret på data fra Norddjurs Kommune og beløbene er opgjort som nettoudgifter inkl. Indtægter fra statsrefusion. Vedtaget budget er baseret på udtræk fra Danmarks Statistik.

Det vedtagne budget er det budget, som byrådet vedtager, mens det korrigerede budget kan ses som en justering, hvor budgettet tilpasses det forventede regnskabsresultat (som oftest ultimo september). Af figuren fremgår det, at (fortsættes på næste side)

# 3 Dybdeanalyse af den økonomiske styring

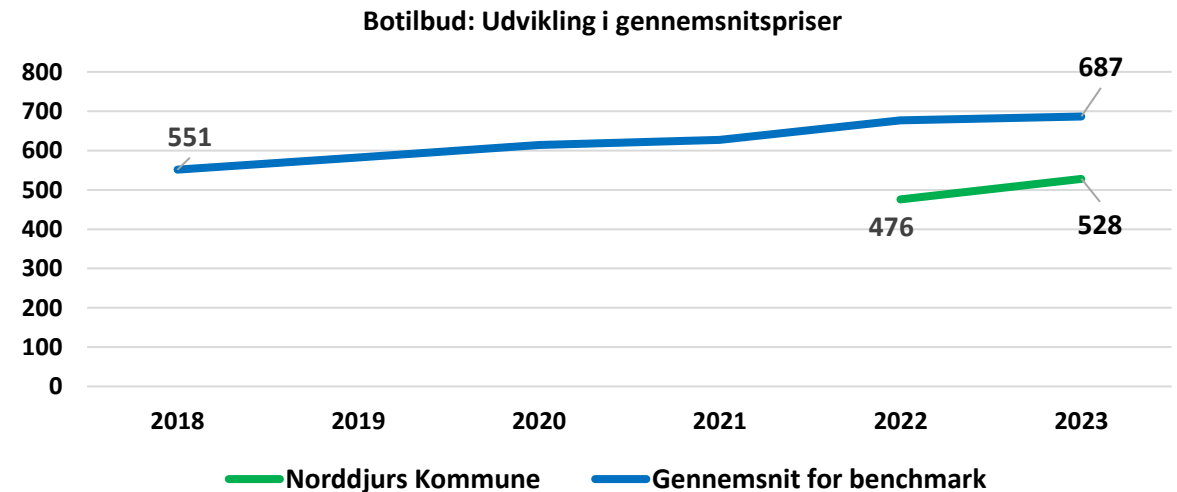
## 1. REALISTISKE OG TRANSPARENTE BUDGETTER

budgetterne har haft tendens til at undervurdere udviklingen i den socialfaglige drift, og derigennem det forventede regnskabsresultat for det kommende budgetår. Af figuren fremgår det også, at udgifterne er steget meget markant igennem hele perioden, men at budgetterne ikke er fulgt med. Først fra og med 2022 ses der en tendens til, at budgetterne opjusteres.

Indsigten kan illustreres med udgiftsstigningen i regnskabet fra 2021 til 2022, som var på ca. 18 mio. kr. og stigningen fra regnskab 2022 til det forventede regnskab 2023, som er på ca. 9 mio. kr. En samlet udgiftsstigning på ca. 27 mio. kr., men hvor stigningen i det vedtagne budget kun har været på ca. 18 mio. kr. Det svarer til en underbudgettering på ca. 9 mio. kr., hvilket er en forholdsvis markant afvigelse.

BDO skal dog bemærke, at stort set alle budgetmodeller tager udgangspunkt i den historiske udvikling og anvender de seneste års regnskaber, når budgettet til det kommende budgetår skal udarbejdes. Herudover udarbejdes fx budget 2023 i sommeren 2022, hvor det kan være udfordrende at estimere et regnskab for 2023, som reelt først afsluttes 1,5 år senere.

Med henblik på at efterprøve budgetforudsætningerne og serviceniveauet på botilbudsområdet (ABL §105/ SEL §85) i Norddjurs Kommune har BDO sammenholdt udviklingen i gennemsnitspriserne med BDOs databank. Resultaterne fra denne analyse fremgår af figuren til højre. Analysen viser for 2023, at gennemsnitsprisen i Norddjurs Kommune for en helårsperson var 528.000 kr. Gennemsnittet i BDOs databank var 687.000 kr. Analysen viser med andre ord, at priserne på området i Norddjurs Kommune som udgangspunkt ligger under markedsniveau og således er konkurrencedygtige. Det betyder dog ikke, at der ikke plads til gennemførelse af driftstilpasninger og gøre området mere konkurrencedygtigt.



### Budgettet og økonomiopfølgningen står på historiske data

BDO ser i mange kommuner, hvor der anvendes en budgetmodel baseret på ramkestyring, at væksten i udgifterne til borgere er kraftigere end den årlige regulering af budgetterne. BDO konstaterer, at dette også er tilfældet i Norddjurs Kommune. BDO har på baggrund af data fra Norddjurs Kommune udarbejdet en beregning, som viser, at gennemsnitsprisen for at have en borger boende i et internt botilbudslignende tilbud fx er steget med 11 % fra 2021 til 2022. Det er en prisstigning, som ikke opsamles i rammebudgetterne, der fremskrives med en væsentlig lavere sats.

BDO konstaterer, at afvigelsen imellem den faktiske prisudvikling i den underliggende socialfaglige drift ude på tilbuddene og rammebudgetterne har medført, at måden, hvorpå fx institutionernes lønbudgetter dannes, er uigennemsigtig. Ressourcefordelingsmodellen er et eksempel herpå. Dannelsen af lønbudgettet sker på baggrund af en række variable og konstanter, som BDO vurderer er af historisk karakter og unødvendig kompleks. Herudover er modellen særdeles personafhængig og fremstår uigennemsigtig set fra et ledelsesmæssigt styringsperspektiv.

# 3 Dybdeanalyse af den økonomiske styring

## 1. REALISTISKE OG TRANSPARENTE BUDGETTER

### Ressourcetildelingsmodellen er forældet

Den nuværende ressourcetildelingsmodel er i princippet baseret på et solidt fagligt stykke arbejde, men udfordringen ved modellen er, at tildelingen sker med udgangspunkt i standardiserede fremskrivningstakster (fx PL) og en prognosen for antallet af borgere i det kommende budget år, som er uigennemsigtig. Herudover mangler modellen nøgletal. Samlet set vurderer BDO, at det vil være for omfattende at give ressourcetildelingsmodellen et "servicetjek" og bruge den som fundamentet for at arbejde med nøgletal, løbende økonomiopfølgning og som dialogværktøj imellem Økonomi og de enkelte aftaleholdere. BDO vurderer, at der er brug for en model, som står på BUM princippet og som kan anvendes til budgetlægning, opfølgning, dialogværktøj og som automatisk genererer nøgletal til ledelsen.

Den budgetmodel, som BDO anbefaler, står på BUM princippet men med mulighed for at skalere. Dvs. at man kan køre en fuld BUM model, hvis man vil, men man kan også implementere en hybridløsning. BDO anbefaler en hybridløsning, hvor det er de variable omkostninger til fx løn, som tilbuddene og aftaleholderne styres efter, og hvor lønforbruget skal svare til antallet af borgere på tilbuddet. Faste omkostninger som husleje, afskrivninger, overhead osv. håndteres centralt ligesom indtægterne fra salg af pladser også håndteres centralt.

### Opsamling

Norrdjurs Kommune oplever væsentlige udgiftsstigninger på det voksenspecialiserede område. Opgjort på regnskab er forbruget steget med 12 pct. fra ca. 149.8 mio. kr. i 2019 til 185.5 mio. kr. i 2022. På botilbud samlet er udgifterne steget med 29 %. fra 135 mio. kr. i 2019 til 173.8 mio. kr. i 2022. Dette er fundet sted i en situation, hvor antallet af borgere ikke er steget væsentligt.

Sammenstilles budget, korrigeret budget og regnskab for de seneste år kan man se, at Norrdjurs Kommunes budgetmodel ikke kan håndtere denne udvikling i priserne. Gennemsnitsprisen for at have en borger boende i et internt botilbudslignende tilbud er steget med 11 % fra 2021 til 2022. Det er en prisstigning, som ikke opsamles i rammebudgetterne, der fremskrives med en væsentlig lavere sats.

Den prisstigning, som Norrdjurs Kommune oplever, er sammenlignelig med de stigninger, som BDO ser i andre kommuner. Til gengæld ser man, at gennemsnitspriserne i Norrdjurs Kommune er lavere end i andre kommuner.

Skal Norrdjurs Kommune have et budget og forbrug i balance, er der behov for at håndtere de prisstigninger, som kommunen oplever på området. Det bliver meget svært at gøre med den nuværende rammebudgetmodel/ressourcetildelingsmodel. Hvis budgettet skal være et styringsværktøj, skal budgetmodellen omlægges til en model, der tager udgangspunkt i BUM princippet. Det vil sige, at budgettet står på og dannes med udgangspunkt i aktiviteterne i den socialfaglige drift. Der skal være sammenhæng mellem myndigheds udmåling, tilbuddenes drift, budgettet og regnskabet. Det er der ikke i dag, fordi budgettet er et rammebudget og fordi økonomien i dag tildeles med udgangspunkt i en ressourcetildelingsmodel.

Ressourcetildelingsmodellen udmønter i dag den økonomi, som tilbuddene har til rådighed i budgetåret. Det er dog ikke muligt for de enkelte tilbud at se, hvordan deres indtægter og omkostninger dannes. Det gør det svært at økonomistyre. Budgetmodellens forudsætninger bør afspejle sig i tilbuddenes forudsætninger for indtægter og omkostninger. På den måde vil et aktivitetsbaseret budget fremadrettet kunne blive det styringsværktøj, der giver forudsætningerne for balance i budget og forbrug.

# 3 Dybdeanalyse af den økonomiske styring

## 2. ØKONOMISK STYRING

### Manglende nøgletal og ledelsesmæssige styringsgreb

Uanset om et budgettet er baseret på en rammestyringsmodel eller en BUM model, så er det afgørende, at der løbende afrapporteres på nøgletal, som står på den socialfaglige drift. God styring på de specialiserede socialområder kendetegnes, ifølge BDO, ved, at der løbende følges op på antallet af helårspersoner (HÅP), som er i et tilbud og gennemsnitsprisen pr. HÅP. Gennemsnitsprisen for en HÅP er et udtryk for den udgift, der er forbundet med indsatsen.

Ved at følge op på udviklingen i HÅP og gennemsnitspriserne og løbende afrapportere opad til, bliver det muligt for ledelsen at prioritere i indsatsen og igangsætte udgiftsreducerende tiltag inden, at et behov for ekstrabevillinger opstår. Forventer man fx at have 10 HÅP i et botilbud og er gennemsnitsprisen på 1 mio. kr., så kan man forvente en samlet udgift på 10 mio. kr. Er gennemsnitsprisen fx 100.000 kr. højere end den, som man har budgetteret med, så eksisterer der en økonomisk udfordring, som skal afklares og adresseres.

BDO konstaterer, at Norddjurs Kommune kun i begrænset omfang udarbejder og anvender nøgletal i den løbende opfølgning. Herudover konstaterer BDO, at fraværet af nøgletal også har betydning for, at rådgiverne i myndighed ikke kender den faktiske pris på at have en borger i botilbud i et af kommunens egen tilbud. En observationen som, BDO også ser i andre kommuner, og som BDO vurderer, har en ikke ubetydelig udgiftsdrivende effekt.

BDO vurderer, at udarbejdelse af og styring på baggrund af nøgletal er en forudsætning for, at der kan opnås balance i økonomien på det specialiserede voksenhandicapområde i Norddjurs Kommune.

En forudsætning for, at der kan udarbejdes valide nøgletal og at de kan præsenteres som ledelsesinformation er, at der investeres i et IT-system, som sammenkører data fra fagsystemet med data fra økonomisystemet. Data fra fagsystemet indeholder på CPR niveau fx oplysninger om, hvornår foranstaltninger (fx midlertidigt botilbud) er startet (startdato), hvornår foranstaltningen er afsluttet (stopdato), bevillingsparagraf, navn på rådgiver osv. Data fra økonomisystemet indeholder på CPR niveau fx oplysninger om forbrug, kontering (funktionsnummer, gruppering osv.), sted (profitcenter) osv.

Der findes flere forskellige leverandører af IT-systemer på markedet og pointen er, at systemerne anvender CPR som kobling imellem den socialfaglige drift og den økonomiske drift. Herudover indeholder de fleste systemer muligheden for at indtaste disponeringer for de enkelte CPR. Disponeringerne kan kobles til døgnskemaerne (for interne borgere), da døgnskemaerne anviser, hvor mange ATA timer borger har behov for. Dette udløser en indplacering på et funktionsniveau, der igen udløser en udgift for kommunen, men som bliver til en indtægt hos enten et internt tilbud eller hos en ekstern leverandør (se anbefaling 3 hvor IT-systemet er illustreret).

# 3 Dybdeanalyse af den økonomiske styring

## 2. ØKONOMISK STYRING

### Kontoplanen genbesøges

BDO konstaterer, at Norddjurs Kommune udarbejder solide budgetskemaer og takstberegninger til Tilbudsportalen. Herudover konstaterer BDO, at budgetskemaerne for de enkelte tilbud kan afstemmes til kommunens økonomisystem, men at afstemningen i høj grad er personafhængig baseret på manuelle processer og stærkt uigennemsigtig.

BDO har i forbindelse med analysen haft til opgave at udarbejde budgetmodeller for fire af kommunens botilbud. Budgetmodellerne er baseret på BUM princippet og i den forbindelse har BDO haft behov for at bygge bro imellem de nuværende rammebudgetter og BUM modellen. Det er en proces, som BDO har stor erfaring med fra andre kommuner, og som er ressourcekrævende. En delopgave i processen har været at konvertere budget 2023 og 2024 samt regnskab 2023 ind i BUM modellen og fordele udgifterne på variable- og faste omkostninger. Herudover at fordele lønudgifterne ud på fagpersonale, ikke fastansat personale, ledelse osv. Dette har været en manuel og håndholdt proces som har været ressourcekrævende. For et konkret tilbud har det ikke været muligt at lave et udtræk fra økonomisystemet og fordele lønudgifterne, da lønforbruget ikke direkte var placeret på det pågældende tilbud. BDO har dog observeret at ledelsen er opmærksom herpå og har igangsat et genbesøg af kontoplanen.

Eksemplet ovenfor er en indikation på, at botilbudsområdet i Norddjurs Kommune i mindre grad fremstår styrbart, og at området er stærkt afhængig af manuelle processer samt at den løbende styring er personafhængig. Ifølge BDO skal det være muligt at fortage et udtræk fra økonomisystemet og se lønforbrugt uden yderligere manuelle og håndholdte processer. Dette er yderligere en forudsætning for, at der kan arbejdes med nøgletal i organisationen. Det kræver dog, at kontoplanen genbesøges og gennemgår en sanering, ligesom arbejds gange skal genbesøges.

### Opsamling

Bagudrettet har Norddjurs Kommune oplevet det svært at styre prisudviklingen på det voksenspecialiserede socialområde. Skal området gøres styrbart fremadrettet, så gennemsnitsprisen for fx botilbudslignende tilbud ikke stiger med 11 % igen, er det vigtigt med en budgetmodel med klare forudsætninger, som står på den socialfaglige drift.

Det er også af afgørende betydning, at Norddjurs Kommune arbejder med troværdige økonomiske nøgletal i den løbende økonomiopfølgning. Nøgletallene skal knytte an til budgettets forudsætninger, være henførbare til de enkelte tilbud og have en kadence, som muliggør handling, når udviklingen ikke holdes inden for budgettet.

De økonomiske nøgletal, som i dag ligger til grund for den løbende styring i Norddjurs Kommune skal ændres, hvis den økonomiske styring skal bidrage til et forbrug og et budget i balance. Helt konkret gør følgende sig således gældende:

- Norddjurs Kommune anvender kun i begrænset omfang nøgletal i den løbende opfølgning
- Fraværet af nøgletal har den betydning, at rådgiverne i myndighed ikke kender den faktiske pris på at have en borger i botilbud i et af kommunens egen tilbud
- Det er i dag ikke muligt at foretage udtræk fra økonomisystemet og se lønforbrugt uden yderligere manuelle og håndholdte processer. Dette er en forudsætning for, at der kan arbejdes med nøgletal i organisationen.

Med dette udgangspunkt præsenterer BDO i kapitel 4 anbefalinger til investering i ledelsesinformation, som afrapporterer på den socialfaglige drift, og som kan anvendes som ledelsesinformation til at styre området med.



# 3 Dybdeanalyse af den økonomiske styring

## 3. SAMMENHÆNG MELLEM FAGLIG OG ØKONOMISK STYRING

### Sagsbehandlerne i myndighed kender ikke priserne hos interne leverandører

Sagsbehandlerne i myndighed har ansvaret for at finde den rigtige balance mellem faglige og økonomiske hensyn i en individuel og konkret vurdering i sagsbehandlingen. Det rigtige match mellem borger og tilbud kan være interne leverandører eller eksterne leverandører. Hvis sagsbehandlerne skal kunne foretage denne afvejning, er det nødvendigt, at man kender prisen på både interne leverandører og eksterne leverandører. Med den nuværende styring kan sagsbehandlerne ikke se den faktiske pris på at have en borger i botilbud i et af kommunens egen tilbud.

De interne leverandører har naturligvis offentligt tilgængelige takster, som også ligger på tilbudsportalen. Det fremgår for eksempel her, at Skovstjernen for botilbudslignende tilbud har fem forskellige døgntakster (funktionsniveauer), som varierer fra 1.205 kr. til 2.379 kr. pr. døgn (plus tillægsydelse for tre borgere). Det betyder, at udgiften for at have en borger i tilbuddet i alle årets 12 måneder varierer fra ca. 441.000 kr. til 871.000 kr. Forskellen består i, hvor ressourcekrævende borger er og derigennem, hvor mange personaleresourcer der skal anvendes til den enkelte borger.

Udfordringen er bl.a., at det ikke er gennemsigtigt, hvor mange timer et årsværk på tilbuddene reelt leverer ansigt til ansigt (ATA tid) med borger, og hvor mange timer der anvendes på fx dokumentation, møder osv. Det betyder, at der ikke er et samlet kvantitativt overblik over, om bevilling af et botilbud for en borger på fx funktionsniveau 4 som indeholder 876 ATA timer pr. år, også er den indsats, der leveres og hvor meget en ATA time reelt koster hos tilbuddet. BDO har foretaget beregninger, der viser, at en ATA time på Skovstjernen er budgetteret til 501 kr. og hos Nyvang til 549 kr. Begge priser er inden for, hvad BDO ser i andre kommuner. I tillæg er det ikke priser, som myndighedssagsbehandlerne kender og herudover er det ikke muligt at se, om den budgetterede ATA timepris også er den, der reelt eksisterer ude på tilbuddene.

Konsekvensen bliver, at myndighedssagsbehandler får svært ved at foretage de nødvendige afvejsninger i deres valg af leverandører. En observationen, som BDO også ser i andre kommuner og som, BDO vurderer, har en ikke ubetydelig udgiftsdrivende effekt.

### Det er udfører, som definerer serviceniveauet

Norrdjurs Kommune har for alle 150 borgere udfyldt døgnskemaer, som præciserer helt konkret, hvad borgerne på tilbuddene får støtte og hjælp til over et almindeligt døgn. Døgnskemaerne følger et standardiseret koncept, som BDO har udviklet og haft gode erfaringer med fra en række andre kommuner. BDO konstaterer, at Norrdjurs Kommune har udarbejdet døgnskemaer for samtlige 150 borgere, hvilket er en vigtig aktivitet i forhold til at skabe balance og holdbarhed i økonomien på området - også fremadrettet. Døgnskemaerne indeholder beskrivelser af de aktiviteter, som personalet udfører sammen med borger og et estimat for, hvor lang tid der går med aktiviteten. Tidsestimatet er opgjort som ansigt til ansigts tid med borger (ATA tid) og den samlede mængde af tid giver et solidt estimat for, hvor stort et ressourcetræk personalet skal bruge på den enkelte borger.

I projektet har BDO haft til opgave at kvalitetssikre 10 af de udarbejdede døgnskemaer. I kvalitetssikringen har BDO, ud over en gennemlæsning af de 10 skemaer, også læst sagerne igennem i fagsystemet for at få et indblik i udmåling, udfordringer, statusnotater osv. Indblikket har BDO anvendt til at trykprøve ATA tiden i skemaerne og til at give input til justering af ATA tid på de enkelte aktiviteter, prioritering af aktiviteter og vurdering af, om borger fortsat er i målgruppen. BDO skal bemærke, at det ikke er alt tidsregistrering, som kan kvantificeres, men udelukkende den tid som går igen fra uge til uge. Årlige og månedlige begivenheder håndteres derfor særskilt.

BDO kan på baggrund af de 10 skemaer ikke forholde sig til kvaliteten af sagsbehandlingen generelt eller til kvaliteten af den service, som tilbuddene leverer. Men BDO konstaterer i de 10 sager, at der er sket en væsentlig glidning i det leverede serviceniveau over for borger, og at det i høj grad er udfører, som selv sætter serviceniveauet.

BDO ser således tydelige eksempler på, at der pågår aktiviteter og anvendes ATA tid, som er baseret på uklare aftaler med myndighed, og som, BDO vurderer, er svært at henføre til borgers udmåling.

# 3 Dybdeanalyse af den økonomiske styring

## 3. SAMMENHÆNG MELLEM FAGLIG OG ØKONOMISK STYRING

### Det faktiske serviceniveau hos borgerne er skredet - væsentligt

De 10 gennemgåede døgnskemaer og sager omhandler 9 borgere i botilbudslignende tilbud og 1 borger i længerevarende botilbud. Til højre vises et døgnskema, så læseren har mulighed for at se opbygning og detaljeringsniveau. Mere konkret kan følgende indsigter fra gennemgangen af de 10 døgnskemaer her fremhæves:

- Tre af borgerne er indplaceret på funktionsniveau 3, tre borgere er indplaceret på funktionsniveau 4 og fire borgere er indplaceret på funktionsniveau 5.
- I døgnrytmeskemaerne har Norddjurs Kommune angivet, at de ti borgere samlet modtager hjælp og støtte svarende til 52 ATA-timer dagligt.

Efter BDOs socialfaglige gennemgang af borgernes døgnrytmeskemaer og borgerjournaler kan følgende iagttagelser konstateres:

- BDO estimerer et samlet ressourcetræk på 36 ATA-timer dagligt.
- BDOs socialfaglige vurdering er, at antallet af ATA-timer kan nedbringes med 16 ATA-timer dagligt. Dette beror naturligvis i sidste ende på en individuel og konkret vurdering foretaget af myndighed.
- Antages det, at en ATA time koster ca. 550 kr., så anviser en teknisk beregning et samlet årligt potentiale på ca. 3 mio. kr. svarende til en samlet besparelse på 300.000. kr. pr borger (16 timer pr. dag x 366 dage x 550 kr. pr. time). BDO skal dog bemærke, at potentialet skal læses med forsigtighed og forudsætter, at myndighed genbesøger den enkelte borgers udmåling med afsæt i døgnskemaerne.

Forskellen mellem Norddjurs Kommunes vurdering og BDOs vurdering består i at fx ressourcetrækket til hjælp til E-Boks, sociale arrangementer på tilbuddet osv. bortfalder i væsentlig omfang. Forskellen mellem Norddjurs Kommunes vurdering og BDOs vurdering vidner også om en situation, hvor serviceniveauerne og dermed udgifterne på tilbuddene skrider. Skredet sker, fordi det er tilbuddene og ikke myndighed, som definerer serviceniveauerne. Problemstillingen ser BDO også hos andre kommuner, hvor man anvender rammebudgetter.

### Eksempel på døgnskema

Skema til beskrivelse af døgnforløb på voksenhandicapområdet										Norddjurs vurdering:		375				
										BDO vurdering:		317				
										Potentiale:		58				
Døgnskemaet anvendes til at beskrive, hvilke opgaver hjælper/støtteelev assisterer borger med. Det betyder, at det er de aktiviteter der pågør med borger, som der skal registreres. Døgnskemaet anvendes til at give et indblik i de samlede aktiviteter og tidsforbruget hertil. Det er vigtigt, at det kun er ATA-tiden som der oplyses										Is samlede vurdering af det beskrevne borgerbel						
Personnummer: X Dato: X Hvem har udfyldt: Inger										Åse har misdannelse i centralnervesystemet, som medfører nedsat kraft i begge ben, samt spasticitet i armene og hænderne. Åse er pga lammelser i benene kørestolsbruger. Åse						
Er borger i § 103 (Ja/Nej) Antal dage: Antal timer: Botilbud: X										Kort beskrivelse af borgers funktionsniveau set fra udføres perspektiv:						
Er borger i § 104 (Ja/Nej) Antal dage: 5 Antal timer: 29 Low (§): 105/85																
Vurdering af støttebehov: 3: Moderat støttebehov Kommune:																
Har borger ledesagerord: Ja																
Hvonår på	Aktivi tetsn	Beskrivelse af indholdet i den aktivitet, hvor borger har behov for hjælp/støtte	Angiv indsa	Tidspunkt for opstart	Er aktiviteten daglig, hverdage	Angiv tid	Tid pr. dag	Individuel tid eller	Bemærkning til aktiviteten	BDO bemærkning	Skal droftes	Individuel tid eller fælles tid	Angiv tid i dag	Tid pr. dag	Ny §	BDO bemærkning på baggrund af
Morgen (05-10)	1	Støtte til at komme op, inkl. Pleje af kateter, påklædning, bleskift, tandbørstning, friseret hår osv.	83/85	07:00	Alle ugens 7 dage	60	60	1:1	Indsatsen omfatter tømnin og skift af kateter pose.	Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp/personlig pleje	Nej	1:1	60	60	83	Sidste opfølgingsmøde afholdt den 16. maj
	2	Morgenmad	83/85	07:00	Alle ugens 7 dage	60	60	1:Flere	I weekender får Åse morgenmad på sengen.	Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp	Nej	1:Flere	60	60	83	Åse har topkateter og tendens til urinvejsinfektion
	3	Opfordring til at Åse kommer på toilet inden hun skal på AC	83	07:30	Alle ugens 7 dage	10	10	1:1		Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp/personlig pleje	Nej	1:1	10	10	83	Ledsagerordning § 97?
	4	Udlevering af medicin og sikring af indtagelse 2 x dagligt	SUL	07:30	Alle ugens 7 dage	20	20	1:1		Obs på opgaveløsningen - § 138 sygepleje	Nej	1:1	20	20	138	Botilbud jf. Almenboliglovgivningen § 105 stk 2, med
For-middag (10-12)	5	Støtte til bad 2 gange ugentligt	83/85				75	1:1		Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp/personlig pleje	Nej	1:1	75		83	Sagsbehandler vurderer, at Åses støttebehov er C =
	6	1 månedlig vejning	83/85				30	1:1		Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp/personlig pleje	Nej	1:1	30		83	
	7															
8	Ophold i fællesarealer i weekender (2-3) timer lørdag og søndag	85	10:00	Weekend	60	17	1:Flere		Nysgerrig på Åses støttebehov og rammen	Ja			0			
Middag (12-13)	9	Frokost	83/85	12:00	Weekend	60	17		4:flere	Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp	Nej		60	17	83	
	10	Opfordring til at Åse kommer på toilet		12:30	Alle ugens 7 dage	10	10	1:1		Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp/personlig pleje	Nej	1:1	10	10	83	
	11															
	12															
Efter-middag (13-18)	13	Støtte til tøjvask	85	14:00	Fredag	45	6	1:1		Nysgerrig på Åses støttebehov i aktiviteten - er det udviklende eller	Ja			0		
	14	Daglig kontakttid i Åses lejlighed, kigge kalender, billeder på iPad o.l.	85			60		1:1		Obs på valg af aktivitet, formål og omfang		1:1	30			
	15															
	16	Aftensmad	83/85	17:30	Alle ugens 7 dage	60	60		4:flere	Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp	Nej		60	60	83	

Data er i skemaet oven for er fiktive.

# 3 Dybdeanalyse af den økonomiske styring

## 3. SAMMENHÆNG MELLEM FAGLIG OG ØKONOMISK STYRING

### Det faktiske serviceniveau hos borgerne er skredet - væsentligt (fortsat)

BDO skal bemærke, at man som læser skal være forsigtig med at konkludere, at den samlede økonomi, der kan realiseres, er på 300.000 kr. pr borger for alle interne borger i botilbud i kommunen. Døgnskemaerne er udfyldt individuelt og den bagvedliggende sagsbehandling er baseret på individuelle og socialfaglige vurderinger. Men forskellen i antallet af ATA timer viser en retning for, at der kan gennemføres tilpasninger i servicen og derigennem realiseres et betydeligt økonomisk potentiale, hvis det er det Norddjurs Kommune ønsker.

### Serviceniveau for ledsagelse

Som tidligere beskrevet, er det ikke alle registreringer i døgnskemaerne, som indgår i beregningerne. De registreringer, som ikke indgår, er angivelser af tidsforbrug, som pågår årligt, kvartalsvis og i visse tilfælde månedligt. Mange af disse registreringer omhandler ledsagelse, hvor personalet ledsager borger til forskellige aktiviteter. Fx fremgår det af døgnskemaerne, at der er eksempler på, at personalet ledsager borgere i forbindelse med sommerferie, juletur, kørsel i forbindelse med familiebesøg osv. Der er ingen tvivl om, at såvel borger som pårørende oplever ledsagelsen som en del af serviceniveauet, men BDO kan kun i begrænset omfang se myndigheds samtykke og bevilling til ledsagelse. Herudover giver de 10 døgnskemaer indtryk af, at serviceniveauet i forhold til ledelse varierer fra tilbud til tilbud. Dette er et selvstændigt observationspunkt, som kan give anledning til en drøftelse af, hvad serviceniveauet til ledsagelse i Norddjurs Kommune er. Herudover skal BDO bemærke, at det som udgangspunkt er myndighed, som udmåler serviceniveauet og herunder også ledsagelse.

### Døgnskemaer i en BUM-model

I en BUM model er princippet omkring døgnskemaer afgørende, da de anviser, hvilke aktiviteter der er aftalt imellem myndighed og udfører og hvor megen ATA, der er udmålt. Skal en borgere have flere aktiviteter og ATA tiden øges, skal døgnskemaet genbesøges og myndighed samtykke. Herudover er der i BUM modellen et blik for, hvad en ATA time koster hos tilbuddet, og derigennem bliver det synligt for rådgiver, at det har en pris at øge antallet af aktiviteter og/ eller øge antallet ATA timer.

### Funktionsbeskrivelserne skal revideres

I forbindelse med Norddjurs Kommunes udarbejdelse af døgnskemaer og BDOs efterfølgende validering, er det et selvstændigt observationspunkt, at mange borgere modtager sundheds (§ 138)- og plejerelateret (§ 83) service i kombination med støtte og hjælp (§ 85). Det betyder, at borgere i stedet for fx at få støtte til rengøring og personlig hygiejne, hvor borger selv udførre opgaven og får støtte fra fx en pædagog, så er det den ansatte, som udfører opgaven mens borgere i høj grad er passiv. Observationen ser BDO også i mange andre kommuner og skal i høj grad ses i sammenhæng med, at beboerne bliver ældre, hvormed pleje- og sundhedsopgaverne kommer til at fylde mere på botilbuddene.

Udfordringen i Norddjurs Kommune er, at de fem funktionsniveauer, som indgår i takstberegningerne for botilbuddene, ikke indeholder sundheds- og plejerelaterede opgaver. Det betyder, at der er behov for at genbesøge funktionsområderne og redefinere, hvilken service der er indeholdt i de fem funktionsniveauer. Det vil skabe mere gennemsigtighed omkring målgruppen for de enkelte funktionsniveauer og derigennem gøre dialogen imellem myndighed og botilbud omkring indplacering af borgere mere transparent og derigennem også gøre økonomien mere transparent.

4  
Præsentation af anbefalinger til et samlet løft af styringen på det voksenspecialiserede område

# 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

## INTRODUKTION AF KAPITLET OG OVERBLIK OVER ANBEFALINGERNE

### INTRODUKTION

De ovenfor konstaterede udfordringer har en karakter og et omfang, som er betragteligt. Det gør sig dog også gældende, at udfordringerne og uhensigtsmæssighederne kan rettes, så styringsgrundlaget fremadrettet forbedres og løftes til det nødvendige niveau. Inden anbefalingerne læses er det vigtigt at knytte enkelte bemærkninger hertil:

- Flere af anbefalingerne refererer til værktøjer og redskaber, som er vedlagt denne afrapportering som bilag. Det gør sig mere konkret gældende for anbefalingerne 1-3 og 7.
- Fsva. anbefalingerne 1-3 har BDO udarbejdet og vedlagt forslag til den centrale budgetmodel samt et eksempel på en decentral budgetmodel. I rapporten beskrives modellernes funktionalitet samt hvordan de skal anvendes i praksis. Skovstjernen er anvendt som eksempel for den decentrale budgetmodel, som fremadrettet anvendes til budgettering og løbende økonomiopfølgning.
- BDOs samlede anbefalinger indebærer, at Norddjurs Kommune overgår til en budgetmodel baseret på BUM princippet. Det er BDOs faglige vurdering - både økonomisk og socialfagligt -, at det er nødvendigt, at man overgår til denne model, hvis Norddjurs Kommune skal balancere budget og forbrug fremadrettet.

### OVERBLIK OVER ANBEFALINGERNE

Med udgangspunkt i introduktionen til venstre og de ovenfor observerede problemstillinger i den samlede styring af voksenområdet anbefaler BDO følgende for Norddjurs Kommune:

1. INTRODUKTION AF NY CENTRAL ØKONOMIOPFØLGNINGSMODEL
2. DIGITAL UNDERSTØTTELSE AF LEDELSESINFORMATION
3. INTRODUKTION AF NYE TILBUDSSPECIFIKKE BUDGETMODELLER
4. KONTERING AF UDGIFTER PÅ TILBUD
5. NYE ARBEJDSGANGE FOR ØKONOMI: MÅNEDLIGE ØKONOMITJEK OG KVARTALSVISE UDVIDEDE ØKONOMITJEK
6. ANALYSE AF RENTABILITET FOR KOMMUNENS BOTILBUD
7. REVITALISERING AF DEN FAGLIGE STYRING OG IMPLEMENTERING AF DØGNSKEMAER
8. NYE SERVICENIVEAUBESKRIVELSER FOR BOTILBUD
9. TILPASNING AF FUNKTIONSNIVEAUER FOR INDPLACERING AF BORGERE.

# ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

## Anbefaling 1: Introduktion af en ny central økonomiopfølgingsmodel

BDO anbefaler, at Norddjurs Kommune overgår til en BUM model på det voksenspecialiserede område med udgangspunkt i den model, som BDO har udarbejdet og vedlagt indeværende rapport. Den centrale økonomiopfølgingsmodel opsamler og beregner nøgletallene helårspersoner (HÅP) og gennemsnitspriser på tværs af de 14 tilbud og anvender beregningerne til at estimere et forventet regnskabsresultat og en prognose for det kommende budgetår.

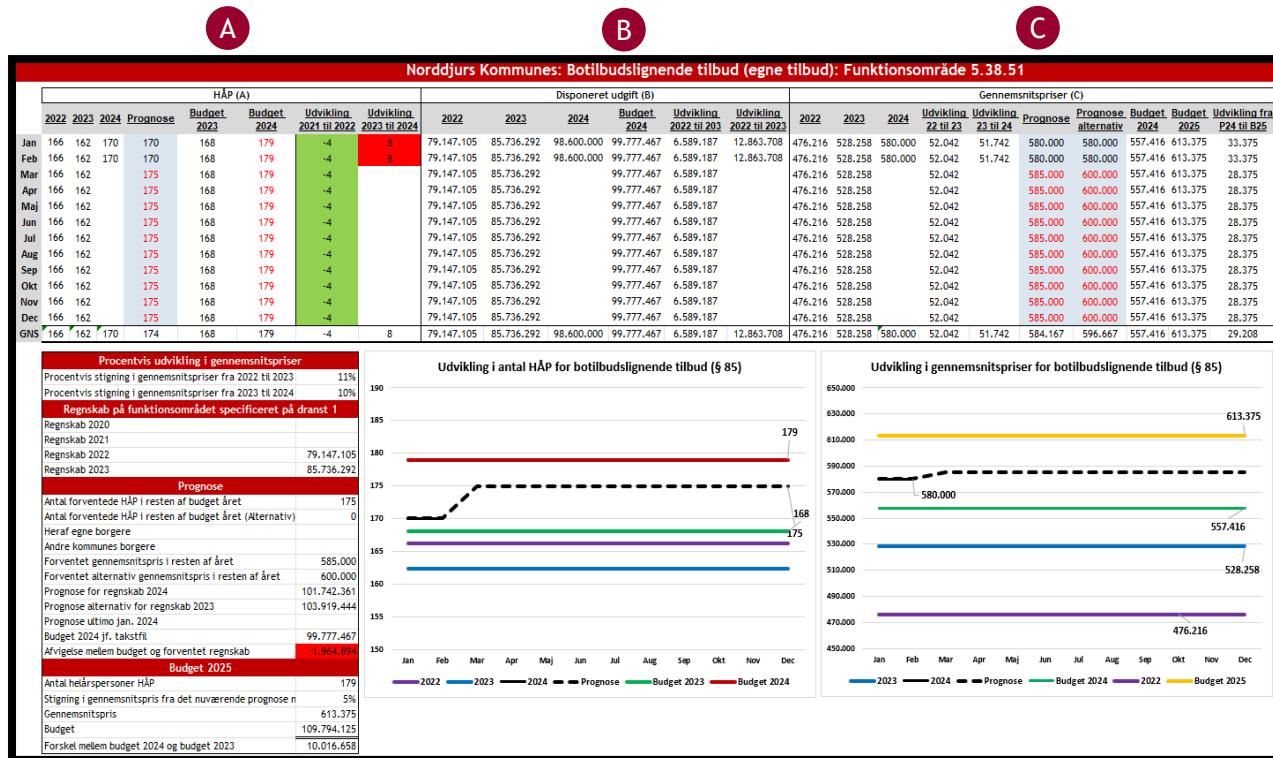
BDOs centrale økonomiopfølgingsmodel vil give ledelsen på området langt bedre forudsætninger for at forklare afvigelser imellem budget og forbrug. Herudover bliver det mere tydeligt, hvor ansvaret for eventuelle afvigelser er forankret, da opfølgningen netop tager afsæt i driften på området.

Forudsætningen for, at den centrale økonomiopfølgingsmodel kan tages i anvendelse, er, at de tilbudsspecifikke budgetmodeller står på BUM modellen (se anbefaling 3.), at der investeres i ledelsesinformation (se anbefaling 2.) og at døgnkemaerne er styrende for tilbuddenes budgettildeling (se anbefaling 7.)

Endelig skal BDO bemærke, at såvel den centrale økonomiopfølgingsmodel som de tilbudsspecifikke budgetmodeller er udarbejdet som Excel løsninger og er som arbejdsredskaber, der skal driftes og vedligeholdes af Staben.

### Anvendelse af BDOs budgetmodel

I boksen øverst til højre er indsat de samlede nøgletal i budgetmodellen. I de efterfølgende slides udfoldes de enkelte dele af budgetmodellen, så billedet har alene en illustrativ funktion. Det kan bemærkes, at tallene står på data fra Norddjurs Kommune. Dog er tallene for 2024 fiktive tal indsat for at illustrere funktionalitet i modellen. Budgetmodellen tilrettelægges på funktionsniveau i hht. Indenrigsministeriets konteringsvejledning. Det betyder, at BDOs budgetmodel tilrettelægges særskilt for hvert funktionsområde. Med udgangspunkt i analysens område er budgetmodellen her tilrettelagt med udgangspunkt i Funktionsområde 5.38.51 Botilbudslignende tilbud.



# 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

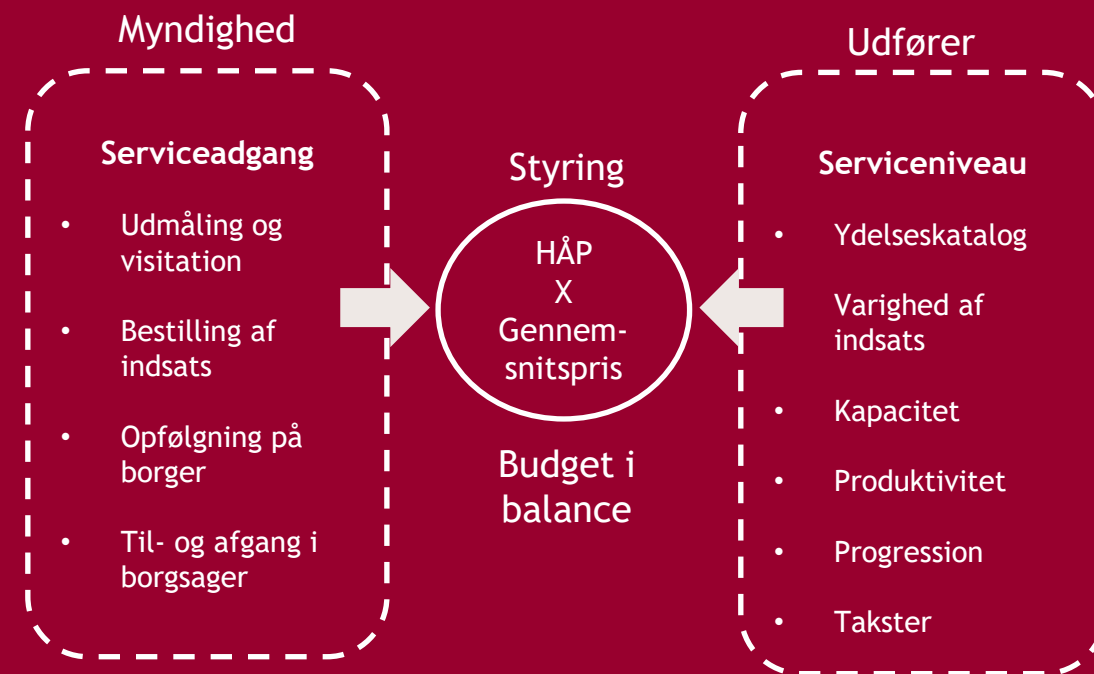
## Anbefaling 2: Digital understøttelse af ledelsesinformation (I)

Uanset om et budget er baseret på en rammestyringsmodel eller en BUM model, så er det afgørende, at der løbende afrapporteres på nøgletal, som står på den socialfaglige drift. God styring på de specialiserede socialområder kendetegnes, ifølge BDO, ved, at der løbende følges op på antallet af helårspersoner (HÅP), som er i et tilbud og gennemsnitsprisen pr. HÅP. Gennemsnitsprisen for en HÅP er et udtryk for den udgift, der er forbundet med indsatsen.

Ved at følge op på udviklingen i HÅP og gennemsnitspriserne og løbende afrapportere opad til, bliver det muligt for ledelsen at prioritere i indsatsen og igangsætte udgiftsreducerende tiltag inden, at et behov for ekstrabevillinger opstår. Forventer man fx at have 10 HÅP i et botilbud og er gennemsnitsprisen på 1 mio. kr., så kan man forvente en samlet udgift på 10 mio. kr. Er gennemsnitsprisen fx 100.000 kr. højere, end den man har budgetteret med, eksisterer der en økonomisk udfordring, som skal afklares og adresseres igennem døgnskemaerne. Og ses der et fald i antallet af HÅP, så er det en indikation på, at der er behov for at tilpasse lønudgifterne på et eller flere tilbud.

Der findes IT systemer på markedet, som kobler data fra økonomisystemet med data fra fagsystemerne, og derigennem beregner HÅP og gennemsnitspriser stort set automatisk. BDO anbefaler at Norddjurs Kommune afdækker mulighederne for digitalunderstøttelse.

## BUM princippet



### Definitioner på nøgletal i BUM modellen

#### Hvad er en helårsperson (HÅP)?

I BDO arbejder vi med følgende definition: En HÅP er en person, hvor der er et forbrug eller disposition for hver måned i 12 måneder. Eksemplet kan være en borger, som bor i et botilbud og hvor der er disponeret med X eller Y kr. i hver måned i hele budgetåret.

#### Hvad er en udgift?

Udgiften er det totale forbrug på et CPR nummer og/eller de fremadrettede disponeringer på et funktionsområde i en given periode (ekskl. Statsrefusion).

#### Hvad er en gennemsnitspris?

Gennemsnitsprisen er det totale disponerede forbrug (udgiften) divideret med antal HÅP.

# 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

## Anbefaling 2: Digital understøttelse af ledelsesinformation (II)

Til højre fremgår en visning af nøgletallene HÅP (A), disponeret forbrug (B) og gennemsnitsprisen (C). Visningen er baseret på botilbudslignende tilbud. Centralt for modellen er beregning af antal HÅP. Antallet af HÅP for 2022 og 2023 har BDO beregnet på baggrund af aktivitetsdata fra fagsystemet og regnskabsdata fra økonomisystemet. HÅP viser, hvor mange HÅP Norddjurs Kommune har haft udgifter til i 2022 og 2023 (i Norddjurs Kommune er antallet faldet med 4). Modellen indeholder også prognosen for antallet af HÅP i 2024 (fiktive tal), og hvor mange HÅP der er budgetlagt med for 2024 (fiktivt).

Det disponerede forbrug B indeholder en aggregering af de udgifter, som er afholdt/ disponeret på borgere, der bor i et botilbud og modtager en indsats. Både disse udgifter og de tidligere HÅP fra kolonne (A) står på den socialfaglige drift. Det betyder, at A og B er en aggregering af det faktiske antal borgere og de faktiske- og disponerede udgifter. På den måde får ledelsen et gennemsnigt ledelsesinformation, som afspejler den faktiske drift.

Kolonne (C) indeholder opgørelser af gennemsnitspriser. Gennemsnitsprisen er det totale disponerede forbrug (B) divideret med antal HÅP (A). Kolonne (C) viser, at gennemsnitsprisen for en HÅP i 2022 var 476.216 kr. Denne udgift var steget med 52.042 kr. til 528.258 kr. i 2023. Det svarer til en procentvis stigning i gennemsnitsprisen på 11 %. I C har BDO også indsat fiktive tal for 2024 (580.000 kr. pr. HÅP). Dette er alene gjort for at illustrere funktionaliteten. Afslutningsvist indeholder C også en prognose samt muligheden for en alternativ prognose for 2024, budget 2024, budget 2025 samt udviklingen mellem prognose 2024 og budget 2025. Fx ses det, at prognosen for 2024 viser en gennemsnitspris på 584.167 kr. pr. HÅP, hvilket svarer til en udgiftsstigning på ca. 56.000 kr. i forhold til gennemsnitsprisen i 2023. Prognosen for antal HÅP er i 2024 på 174 HÅP, og det betyder en udgiftsstigning på 9,7 mio. kr., som skal adresseres.

Logikken er, at ved hver måned foretages en budgetopfølgning (se anbefaling 3.) for de enkelte tilbud, samt at denne opfølgning automatisk "føder" og beregner A, B og C. Herefter indtaster en medarbejder fx i Staben tal for prognosen og tager en drøftelse heraf med ledelsen med fokus på bevægelserne i HÅP (A) og (C) for at kvalificere forventningerne til regnskabsresultatet (B).

A

HÅP (A)									Disponeret udgift (B)					
2022	2023	2024	Prognose	Budget 2023	Budget 2024	Udvikling 2021 til 2022	Udvikling 2023 til 2024		2022	2023	2024	Budget 2024	Udvikling 2022 til 2023	Udvikling 2023 til 2024
166	162	170	170	168	179	-4	8		79.147.105	85.736.292	98.600.000	99.777.467	6.589.187	12.863.708
166	162	170	170	168	179	-4	8		79.147.105	85.736.292	98.600.000	99.777.467	6.589.187	12.863.708
166	162		175	168	179	-4			79.147.105	85.736.292		99.777.467	6.589.187	
166	162		175	168	179	-4			79.147.105	85.736.292		99.777.467	6.589.187	
166	162		175	168	179	-4			79.147.105	85.736.292		99.777.467	6.589.187	
166	162		175	168	179	-4			79.147.105	85.736.292		99.777.467	6.589.187	
166	162		175	168	179	-4			79.147.105	85.736.292		99.777.467	6.589.187	
166	162		175	168	179	-4			79.147.105	85.736.292		99.777.467	6.589.187	
166	162		175	168	179	-4			79.147.105	85.736.292		99.777.467	6.589.187	
166	162		175	168	179	-4			79.147.105	85.736.292		99.777.467	6.589.187	
166	162		175	168	179	-4			79.147.105	85.736.292		99.777.467	6.589.187	
166	162		175	168	179	-4			79.147.105	85.736.292		99.777.467	6.589.187	
166	162		175	168	179	-4			79.147.105	85.736.292		99.777.467	6.589.187	
166	162	170	174	168	179	-4	8		79.147.105	85.736.292	98.600.000	99.777.467	6.589.187	12.863.708

C

Gennemsnitspriser (C)									
2022	2023	2024	Udvikling 22 til 23	Udvikling 23 til 24	Prognose	Prognose alternativ	Budget 2024	Budget 2025	Udvikling fra P24 til B25
476.216	528.258	580.000	52.042	51.742	580.000	580.000	557.416	613.375	33.375
476.216	528.258	580.000	52.042	51.742	580.000	580.000	557.416	613.375	33.375
476.216	528.258		52.042		585.000	600.000	557.416	613.375	28.375
476.216	528.258		52.042		585.000	600.000	557.416	613.375	28.375
476.216	528.258		52.042		585.000	600.000	557.416	613.375	28.375
476.216	528.258		52.042		585.000	600.000	557.416	613.375	28.375
476.216	528.258		52.042		585.000	600.000	557.416	613.375	28.375
476.216	528.258		52.042		585.000	600.000	557.416	613.375	28.375
476.216	528.258		52.042		585.000	600.000	557.416	613.375	28.375
476.216	528.258		52.042		585.000	600.000	557.416	613.375	28.375
476.216	528.258		52.042		585.000	600.000	557.416	613.375	28.375
476.216	528.258		52.042		585.000	600.000	557.416	613.375	28.375
476.216	528.258		52.042		585.000	600.000	557.416	613.375	28.375
476.216	528.258	580.000	52.042	51.742	584.167	596.667	557.416	613.375	29.208



# 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

## Anbefaling 2: Digital understøttelse af ledelsesinformation (III)

Til højre er der en sidste forstørrelse indsat fra anbefaling 2. Opgørelsen anviser meget konkret, om udviklingen i HÅP og gennemsnitspriser summeret i den centrale budgetmodellen nødvendiggør handling eller ej. Dette vises i rækken *Afvigelse mellem budget og forventet regnskab*.

På baggrund af antal forventede HÅP resten af året samt den forventede gennemsnitspris resten af året anvises en forventet prognose for regnskab 2024 på 101.742.361 kr. (fiktivt). Dette sammenholdes med budget 2024 jf. takstfilen på 99.777.467 kr. Det giver en afvigelse mellem budget og forventet regnskab på 1.964.894 kr., som skal håndteres. Det skal naturligvis her endnu en gang bemærkes, at priserne for 2024 er fiktive.

I den følgende anbefaling 3. præsenteres BDOs forslag til en tilbudsspecifik budgetmodel. I denne budgetmodel bliver det tydeligt, hvordan aftaleholderne understøttes i at løfte deres budgetansvar. Det tydeliggøres også, hvordan negative udviklinger i særligt gennemsnitsprisen i den samlede budgetmodel vil kunne henføres til de enkelte tilbud - og dermed håndteres på det rigtige niveau.

### IT-system til samkøring af data

At udarbejde budgetter og foretage økonomiopfølgningen baseret på BUM princippet kræver, at man følger udviklingen i antallet af HÅP og gennemsnitspriser tæt. Herudover kræver det, at man har IT-systemer, som kan reducere mængden af manuelle processer og anvendes til at præsentere data i form af digital ledelsesinformation. BDO vurderer, at Norddjurs Kommune har et efterslæb i forhold til andre kommuner i relation til udarbejdelse af digital ledelsesinformation. Ledelsesinformation som kobler data fra fagsystemet sammen med data fra økonomisystemet, hvorigennem der kan skabes transparens omkring nøgletallene helårspersoner og gennemsnitspriser. Det er udviklingen i antallet af borgere, der i fagsystemet har en aktiv sag og som indgår i budgetmodellen, der omsættes til et antal HÅP og de indsatser, der igangsættes ude på botilbuddene, som i modellen omsættes til gennemsnitspriser. Aktivitetsdataene er med andre ord en forudsætning for, at den socialfaglige ledelse kan komme "bag om tallene" og få et systematisk overblik over de borgersager, der ligger til grund for at gennemsnitspriserne på et område er stigende.

Procentvis udvikling i gennemsnitspriser	
Procentvis stigning i gennemsnitspriser fra 2022 til 2023	11%
Procentvis stigning i gennemsnitspriser fra 2023 til 2024	10%
Regnskab på funktionsområdet specificeret på dranst 1	
Regnskab 2020	
Regnskab 2021	
Regnskab 2022	79.147.105
Regnskab 2023	85.736.292
Prognose	
Antal forventede HÅP i resten af budget året	175
Antal forventede HÅP i resten af budget året (Alternativ)	0
Heraf egne borgere	
Andre kommunes borgere	
Forventet gennemsnitspris i resten af året	585.000
Forventet alternativ gennemsnitspris i resten af året	600.000
Prognose for regnskab 2024	101.742.361
Prognose alternativ for regnskab 2023	103.919.444
Prognose ultimo jan. 2024	
Budget 2024 jf. takstfil	99.777.467
Afvigelse mellem budget og forventet regnskab	-1.964.894
Budget 2025	
Antal helårspersoner HÅP	179
Stigning i gennemsnitspris fra det nuværende prognose niveau	5%
Gennemsnitspris	613.375
Budget	109.794.125
Forskel mellem budget 2024 og budget 2023	10.016.658

# 4 Dybdeanalyse af den økonomiske styring

## Anbefaling 2: Digital understøttelse af ledelsesinformation (IV)

Cpr	Intern/ Ekstern	Funktion	Gruppering	Aktivitetskode	Aktivitet start	Aktivitet slut	HÅP	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	Total
123456	Intern	5.38.51 Botilbudslignende tilbud	003 Botilbudslignende tilbud til personer med nedsat psykisk funktionsevne (sindslidelse)	ABL §105 Jf. SEL 85 Botilbudslignende tilbud Sindslidende	01-01-2022		1,0	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	777.085
234567	Intern	5.38.51 Botilbudslignende tilbud	003 Botilbudslignende tilbud til personer med nedsat psykisk funktionsevne (sindslidelse)	ABL §105 Jf. SEL 85 Botilbudslignende tilbud Sindslidende	01-01-2022		1,0	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	64.757	777.085
345678	Intern	5.38.51 Botilbudslignende tilbud	002 Botilbudslignende tilbud til personer med nedsat fysisk funktionsevne eller psykisk funktionsevne	ABL §105 Jf. SEL 85 Botilbudslignende tilbud Handicap	01-01-2018		1,0	154.395	154.395	154.395	85.775	85.775	85.775	85.775	85.775	85.775	85.775	85.775	85.775	1.235.160
456789	Intern	5.38.51 Botilbudslignende tilbud	002 Botilbudslignende tilbud til personer med nedsat fysisk funktionsevne eller psykisk funktionsevne	ABL §105 Jf. SEL 85 Botilbudslignende tilbud Handicap	01-01-2023		1,0	160.308	160.308	160.308	124.684	124.684	124.684	124.684	124.684	124.684	124.684	124.684	124.684	1.603.080
567891	Intern	5.38.51 Botilbudslignende tilbud	002 Botilbudslignende tilbud til personer med nedsat fysisk funktionsevne eller psykisk funktionsevne	ABL §105 Jf. SEL 85 Botilbudslignende tilbud Handicap	01-01-2022		1,0	131.400	131.400	131.400	131.400	131.400	131.400	131.400	131.400	131.400	131.400	131.400	131.400	1.576.800
678912	Intern	5.38.51 Botilbudslignende tilbud	003 Botilbudslignende tilbud til personer med nedsat psykisk funktionsevne (sindslidelse)	ABL §105 Jf. SEL 85 Botilbudslignende tilbud Sindslidende	01-01-2022	31-03-2024	0,3	83.514	83.514	83.514										250.542

### IT-system til samkøring af data (fortsat)

I tabellen oven for er der anvendt fiktive data for at illustrere, hvordan systemet kan anvendes. Af tabellen fremgår det, på hvilke funktionsområder og gruppering udgifterne til borgeren er bogført og herefter fremgår det, efter hvilken § botilbuddet er bevilliget. Tabellen indeholder også en opgørelse af, hvornår bevillingen er igangsat og om der er en stopdato for bevillingen. Herefter følger en opgørelse af, hvordan borgeren tæller med i opgørelse af en HÅP. Fx fremgår det af denne række, at den pågældende borger tæller som 0,3 HÅP, hvilket personer gør, da aktiviteten er afsluttet ultimo marts måned.

Herefter vises det realiserede forbrug og det disponerede forbrug for den enkelte borger fordelt på måneder. De realiserede måneder er farvet sort mens, de disponerede måneder er farvet rød. Af den øverste række fremgår det, at der i perioden januar til og med marts måned har været et forbrug på 64.757 kr. pr. måned og at der også er disponeret med 64.757 for de resterende måneder. Der er med andre ord

sammenhæng mellem det realiserede forbrug og det disponerede forbrug. Anderledes ser det ud for borger i række tre. Af række tre fremgår det, at der er realiseret et forbrug pr. måned på 154.395 kr. for den pågældende borger i perioden januar til og med marts, men at der kun er disponeret med 85.775 kr. pr. måned for de resterende måneder af året. Det er et udtryk for, at der er sket noget i den konkrete borgersag. Fx kan det være, at borgers støttebehov er blevet mere ressourcekrævende, hvormed udgiften til borger er blevet højere. Pointen er, at dette skal undersøges nærmere igennem møderne *Økonomitjek* og *Udvidet økonomitjek* (mere herom i anbefaling 5.). Har myndighed bevilliget det øgede støttebehov og hvad er de socialfaglige begrundelser herfor? Det er spørgsmål, som den økonomimedarbejder, der arbejder med data fra systemet, skal have afklaret.

# 4 Dybdeanalyse af den økonomiske styring

## Anbefaling 2: Digital understøttelse af ledelsesinformation (V)

### IT-system til samkøring af data (fortsat)

Man kan vælge at trække data direkte ud fra systemet, eller man kan vælge at lade data indgå som et led i kommunens business intelligence miljø. Pointen er, at det er data fra tabellen oven for, som man skal indtaste i den centrale budgetmodel og den tilbudsspecifikke budgetmodel, som præsenteres nedenfor i anbefaling 4. BDO anbefaler, at Norddjurs Kommune lader data indgå i kommunens business intelligence miljø. Derigennem undgås det, at udtræk af data bliver personafhængig og at data kan genereres automatisk og direkte omsættes til digital ledelsesinformation med nøgletal. Nøgletal hvor ledelsen kan følge udviklingen i antal HÅP og gennemsnitspriser i realtid.

### Ledelsesinformation

BDO anbefaler i forlængelse heraf, at man investerer målrettet i udviklingen af kommunens ledelsesinformationskapacitet (BI). I en kommune af Norddjurs Kommunes størrelse bør det være et strategisk fokus at udvikle redskaber, så kommunens strategi kan følges og udledes med afsæt i realtidsdata, der kan tilpasses automatisk til den enkelte leder. Indsatsen skal drives centralt og tage afsæt i lokale behov. Kompetencerne bør forankres i Staben og baseres på et tæt samarbejde med Socialområdet og være målrettet imod at koble aktivitetsdata fra de socialfaglige fagsystemer med økonomisystemet og derigennem følge op på den underliggende drift.

Et sådan fokus vil desuden kunne styrke evnen til at kommunikere på tværs af kommunen og op i mod politisk niveau. Det er afgørende, at ledelsen bliver i stand til at følge og afrapporterer på de socialfaglige nøgletal, der indgår i HÅP og gennemsnitspriser og som derved er udgiftsdrivende.

### Controlling

BDO anbefaler, at Norddjurs Kommune afsætter ressourcer, som kan sikre sammenhæng mellem fagsystemer og økonomisystem/lønssystem og derigennem drifte IT-løsningen. At arbejde med en ABC model kræver, at prisen for køb af en ydelse hos en leverandør er indtastet i fagsystemet eller IT-systemet, og at data er opdateret.

Er kontrakter, aftaler, perioder og priser synlige og valide, er der et godt grundlag for at udarbejde en økonomiopfølgning på baggrund heraf. Det er vigtigt, at de priser, der eksisterer i systemerne, er valide, da det er dem, der i ABC modellen omsættes til disponeringer og derigennem estimeret for det fremadrettede forbrug. Herudover er det også disponeringerne på CPR niveau, der sammen med det afholdte forbrug danner grundlag for *Økonomitjek* og *Udvidet økonomitjek* (se anbefalingen 5.). BDO oplever dog ofte, at mange kommuner ikke prioriterer denne opgave, hvormed beregningsgrundlaget for HÅP og gennemsnitspriser skrider.

# 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

## Anbefaling 3: Introduktion af tilbudsspecifikke budgetmodeller (I)

BDO anbefaler, at Norddjurs Kommune overgår til en BUM baseret budget- og økonomiopfølgingsmodel for tilbuddene på det voksenspecialiserede område med udgangspunkt i den model, som BDO har udarbejdet og vedlagt indeværende rapport. Denne anbefaling skal ses i lyset af de problemstillinger, der knytter sig til Norddjurs Kommunes udfordringer med prisstigning på området. På botilbud samlet er udgifterne steget med 29 pct. fra 135 mio. kr. i 2019 til 173.8 mio. kr. i 2022. Det er BDOs vurdering, at prisstigningerne særligt skal ses i lyset af, at rammestyningen og ressourcetildelingsmodellen ikke har bidraget til den nødvendige budgetdisciplin på tilbuddene.

Overgangen fra en rammestyret budgetmodel til en BUM budgetmodel medfører, at den økonomiske incitament struktur ændres og derigennem ændres også den socialfaglige styringsstruktur. I den BUM model, som BDO anbefaler, er det antallet af borgere (HÅP), der er på tilbuddet, som er definerende for tilbuddets budget. Borgerne er udmålt til et bestemt serviceniveau, som udløser en takst, som tilbuddet kan anvende til fx løn, vedligehold mv. Budgetmodellen vil give aftaleholderne langt bedre forudsætninger for at forstå både indtægter og udgifter på de enkelte tilbud. Budgetmodellen vil også give aftaleholderne den nødvendige viden om, hvilke driftsforudsætninger (ATA tid, løn mv.) de skal tilrettelægge opgaveløsningen indenfor, hvis de skal undgå merforbrug. Afslutningsvist giver budgetmodellen både aftaleholderen og økonomi et løbende svar på 1) om tilbuddet producerer et merbrug samt 2) hvad aftaleholderen kan/skal gøre for at håndtere merforbruget. BDOs tilbudsspecifikke budgetmodel er - som udgangspunkt - en integreret del af den budgetmodel, der dækker hele funktionsområdet (se anbefaling 1). Den tilbudsspecifikke budgetmodel indeholder en række opgørelser, som viser indtægter, udgifter, driftsforudsætninger og det forventede regnskabsresultat mv. Visningerne gennemgås her enkeltvis.

Øverst til højre er indsat en visning af budgetmodellen for Skovstjernen (botilbudslignende tilbud). Opgørelsen viser brugeren - fx aftaleholder - budget og prognose for det forventede regnskabsresultat. Er sidstnævnte i minus, som i det viste eksempel (prognosen er fiktiv), producerer tilbuddet et merforbrug, som der skal håndteres.

Botilbud Skovstjernen ABL 105/SEL 85 (5.58.51)										
SEL § 105/ ABL § 85	Overblik over omkostninger					Budget for overslagsår: Vælg forventninger til PL procenten i de enkelte år (fremhævet med blå)				
	Regnskab	Budget Opus	Budget Opus	Budget takst	Prognose	2025	2026	2027	2028	2029
Omkostningstype	2023	2023	2024	2024	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Variable omkostninger og indtægter						3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
PL fremskrivningsprocent										
Borgerrelateret personale (faguddannet)	14.158.481	17.192.272	17.078.104	11.387.575	11.387.575	11.729.202	12.081.079	12.443.511	12.816.816	13.201.321
Borgerrelateret personale (ikke faguddannet)	8.166.148			5.179.698	5.179.698	5.335.089	5.495.141	5.659.996	5.829.795	6.004.689
Refusioner fx fra barsel og sygedagpenge	-445.279									
Ikke fastansat personale				2.832.344	2.832.344	2.917.314	3.004.834	3.094.979	3.187.828	3.283.463
Ledelse	1.784.936	919.105	1.303.394	1.104.609	1.104.609	1.137.747	1.171.880	1.207.036	1.243.247	1.280.545
Administrativt personale TAP	632.871		248.225	876.069	876.069	902.351	929.422	957.304	986.023	1.015.604
Andre omk. relateret til løn fx puljer	183.258	509.643	415.262							
<b>Samlede variableomkostninger</b>	<b>24.480.415</b>	<b>18.621.020</b>	<b>19.044.985</b>	<b>21.380.295</b>	<b>21.380.295</b>	<b>22.021.704</b>	<b>22.682.355</b>	<b>23.362.826</b>	<b>24.063.710</b>	<b>24.785.622</b>
Faste OMK og indtægter placeret hos tilbud										
Borgerrelaterede omk. (f.eks. Transport og aktiviteter)	157.222			143.000	143.000	147.290	151.709	156.260	160.948	165.776
Øvrige personale omk. fx uddannelse og materiale udg.	651.101	287.649	362.624	200.000	200.000	206.000	212.180	218.545	225.102	231.855
Ejendomme fx vedligehold, rengøring og forsikringer	250.105	282.208	294.288							
<b>Faste omkostninger (udgifter) på tilbuddet</b>	<b>1.058.427</b>	<b>569.857</b>	<b>656.912</b>	<b>343.000</b>	<b>343.000</b>	<b>353.290</b>	<b>363.889</b>	<b>374.805</b>	<b>386.050</b>	<b>397.631</b>
<b>Samlede variable og faste omkostninger på tilbuddet</b>	<b>25.538.842</b>	<b>19.190.877</b>	<b>19.701.897</b>	<b>21.723.295</b>	<b>21.723.295</b>	<b>22.374.994</b>	<b>23.046.244</b>	<b>23.737.631</b>	<b>24.449.760</b>	<b>25.183.253</b>
Rentabilitetstilskud for nattevagt/pleje (indgår som lønudgift)		2.400.000	2.400.000							
Rentabilitetstilskud for lokalitet (indgår som lønudgift)		4.750.000	4.750.000							
Faste OMK placeret centralt										
Ejendomme (f.eks. husleje, afskrivninger osv.)	977.410	977.410	943.228	943.228	943.228	971.525	1.000.671	1.030.691	1.061.611	1.093.460
Administrationsomkostninger konto 5	1.109.675	1.109.675	1.496.253	1.496.253	1.496.253	1.541.141	1.587.375	1.634.996	1.684.046	1.734.567
Administrationsomkostninger konto 6	1.311.000	1.311.000	1.366.000	1.366.000	1.366.000	1.406.980	1.449.189	1.492.665	1.537.445	1.583.568
<b>Samlede faste omkostninger placeret centralt</b>	<b>3.398.085</b>	<b>3.398.085</b>	<b>3.805.481</b>	<b>3.805.481</b>	<b>3.805.481</b>	<b>3.919.645</b>	<b>4.037.235</b>	<b>4.158.352</b>	<b>4.283.102</b>	<b>4.411.595</b>
Andre indtægter										
Andre indtægter fx overførsler										
Tillægs- og ekstrabevillinger	-4.483.562									
<b>Samlede indtægter</b>	<b>-4.483.562</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Beregning og sammenstilling										
<b>Årets udgiftsgrundlag</b>	<b>24.453.365</b>	<b>22.588.962</b>	<b>23.507.378</b>	<b>25.528.776</b>	<b>25.528.776</b>	<b>26.294.639</b>	<b>27.083.478</b>	<b>27.895.983</b>	<b>28.732.862</b>	<b>29.594.848</b>
Resultat to årtidligere				3.918.000	3.918.000	0	0	0	0	0
Takstberegning grundlag	24.453.365	22.588.962	23.507.378	29.446.776	29.446.776	26.294.639	27.083.478	27.895.983	28.732.862	29.594.848
<b>Forventet regnskabsresultat</b>	<b>-2.202.761</b>	<b>538.212</b>	<b>2.408.716</b>	<b>0</b>	<b>-2.133.048</b>	<b>1.019.089</b>	<b>230.250</b>	<b>-582.255</b>	<b>-1.419.134</b>	<b>-2.281.120</b>

1

2

3

4

Starter man øverst, anvises de **variable omkostninger for tilbuddet (1)** og de **faste omkostninger for tilbuddet (2)** og som aftaleholder skal styre efter.

Omkostningerne er for 2023 opstillet for regnskab og budget. For 2024 fremgår budget jf. takstberegning, tilbuddets faktiske budget (i økonomisystemet) samt en prognose for det forventede regnskabsresultat. Dernæst indeholder budgetmodellen det forventede budget for overslagsårerne 2025 - 2029 givet en defineret PL-takst, som man selv kan justere.

Herudover vises også **faste omkostninger (3)**, som er indeholdt i taksten, men som tilbuddet ikke selv kan styre og, som administreres centralt. Det kan fx være husleje, afskrivninger og overhead. Endelig vises også **indtægter (4)**, som består af ekstrabevillinger i løbet af året og overførsler (fortsættes på næste side).

# 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

## Anbefaling 3: Introduktion af tilbudsspecifikke budgetmodeller (II)

De variable og faste omkostninger er brudt ned i forskellige omkostningstyper. I denne sammenhæng er det særligt de **variable omkostninger (1)**, som er relevante. Det er nemlig her, hvor aftaleholderne vil skulle foretage tilpasninger, hvis indtægtsgrundlaget ændrer sig, fordi man kører med tomgang eller hvis en borgere visiteres ned til et lavere funktionsniveau.

Rækken **samlede variable og fasteomkostninger (2)** på tilbuddet viser regnskabet for sidste år, tilbuddets budget og en prognose for tilbuddets regnskab i forhold til de omkostninger, som aftaleholder skal styre efter.

Rækken **årets udgiftsgrundlag (3)** viser fx det samlede regnskab for sidste år, hvori der udover de direkte omkostninger ude på tilbuddet (1) også indgår de centrale omkostninger, som håndteres centralt og som tilbuddet ikke har mulighed for at påvirke og styre efter, men som indgår i takstberegningen for tilbuddet.

Rækken **Takstberegningsgrundlag (4)** anviser tilbuddets samlede udgifter, som består af Årets udgiftsgrundlag samt resultatet fra evt. tidligere års merbrug.

Herudover fremgår der en kolonne **Budget Opus 2024 (5)** og en kolonne **Budget takst 2024 (6)**. Budget Opus er det budget, som eksisterer i kommunens økonomisystem og som er udmøntet til tilbuddet, mens budget takst viser det budget, som ligger til grund for tilbuddet på Tilbudsportalen. De to kolonner synliggør, lidt simpelt, forskellen mellem ramkestyring og styring efter BUM princippet. Fra og med det år, hvor BUM modellen implementeres fuldt ud, ændres budget Opus markant. De variable- og faste omkostninger for selve Skovstjernen vil stå på det udgiftsgrundlag, som er indeholdt i taksten og som består af et antal borgere fordelt på funktionsniveauer, der hver især indeholder en takst. Budget takst vil fremover alene fungere som en støttekolonne, der viser, hvordan tilbuddets økonomi kunne se ud, hvis der var 100 % belægning og hvori der indgår underskuddet fra forrige år .

SEL § 105/ ABL § 85		Regnskab	Budget Opus	Budget Opus	Budget takst	Prognose
Omkostningstype		2023	2023	2024	2024	2024
Variable omkostninger og indtægter	PL fremskrivningsprocent					
	Borgerrelateret personale (faguddannet)	14.158.481	17.192.272	17.078.104	11.387.575	11.387.575
	Borgerrelateret personale (ikke faguddannet)	8.166.148			5.179.698	5.179.698
	Refusioner fx fra barsel og sygedagpenge	-445.279				
	Ikke fastansat personale				2.832.344	2.832.344
	Ledelse	1.784.936	919.105	1.303.394	1.104.609	1.104.609
	Administrativt personale TAP	632.871		248.225	876.069	876.069
	Andre omk. relateret til løn fx puljer	183.258	509.643	415.262		
	<b>Samlede variableomkostninger</b>	<b>24.480.415</b>	<b>18.621.020</b>	<b>19.044.985</b>	<b>21.380.295</b>	<b>21.380.295</b>
Faste OMK og indtægter placeret hos tilbud	Borgerrelaterede omk. (f.eks. Transport og aktiviteter)	157.222			143.000	143.000
	Øvrige personale omk. fx uddannelse og materiale udg.	651.101	287.649	362.624	200.000	200.000
	Ejendomme fx vedligehold, rengøring og forsikringer	250.105	282.208	294.288		
	<b>Faste omkostninger (udgifter) på tilbuddet</b>	<b>1.058.427</b>	<b>569.857</b>	<b>656.912</b>	<b>343.000</b>	<b>343.000</b>
	<b>Samlede variable og faste omkostninger på tilbuddet</b>	<b>25.538.842</b>	<b>19.190.877</b>	<b>19.701.897</b>	<b>21.723.295</b>	<b>21.723.295</b>
Faste OMK placeret centralt	Rentabilitetstilskud for nattevagt/pleje (indgår som lønudgift)	7	2.400.000	2.400.000		
	Rentabilitetstilskud for lokalitet (indgår som lønudgift)		4.750.000	4.750.000		
	Ejendomme (f.eks. husleje, afskrivninger osv.)	977.410	977.410	943.228	943.228	943.228
	Administrationsomkostninger konto 5	1.109.675	1.109.675	1.496.253	1.496.253	1.496.253
	Administrationsomkostninger konto 6	1.311.000	1.311.000	1.366.000	1.366.000	1.366.000
	<b>Samlede faste omkostninger placeret centralt</b>	<b>3.398.085</b>	<b>3.398.085</b>	<b>3.805.481</b>	<b>3.805.481</b>	<b>3.805.481</b>
Andre Indtægter	Andre indtægter fx overførsler					
	Tillægs- og ekstrabevillinger	-4.483.562				
	<b>Samlede indtægter</b>	<b>-4.483.562</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Beregning og sammen-tælling	<b>Årets udgiftsgrundlag</b>	<b>24.453.365</b>	<b>22.588.962</b>	<b>23.507.378</b>	<b>25.528.776</b>	<b>25.528.776</b>
	Resultat to år tidligere				3.918.000	3.918.000
	Takstberegning grundlag	24.453.365	22.588.962	23.507.378	29.446.776	29.446.776
	<b>Forventet regnskabsresultat</b>	<b>-2.202.761</b>	<b>538.212</b>	<b>2.408.716</b>	<b>0</b>	<b>-2.133.048</b>

Endelig fremgår der også følgende to linjer **Rentabilitetstilskud for nattevagt og lokalitet (7)**. Rentabilitetstilskuddene eksisterer i det nuværende rammebudget, men det udfases ved en 100 % BUM model. BDO vurderer, at de har historisk karakter og skal tilbuddene have rentabilitetstillæg, skal det fremgå af takstberegningen og nereres den vej rundt.

# 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

## Anbefaling 3: Introduktion af tilbudsspecifikke budgetmodeller (III)

I opgørelserne ovenfor fik brugeren - f.eks. en aftaleholder - et klart billede af, hvilke omkostninger man har på et givent tilbud - både bagudrettet og forventet fremadrettet. Opgørelserne ovenfor viste også det forventede regnskabsresultat - i dette tilfældet står tilbuddet lige nu til at producere et merforbrug. Visningen til højre indeholder de samlede indtægter og dermed forklaringen på, hvorfor tilbuddet står til at producere et merforbrug.

Af tabellen til højre fremgår en visning af, hvor mange borgere der er på tilbuddet Skovstjernen og hvilke funktionsniveauer borgerne er indplaceret på. Funktionsniveauerne er - groft sagt - en trappemodel, der udløser en takst og jo højere en borger er indplaceret jo større et ressourcetræk er der forbundet med at have borgeren i tilbuddet. Der kan ydermere sondres mellem interne og eksterne borgere - uagtet at det ikke ændrer på indtægtsgrundlaget. Foruden dette overblik viser budgetmodellen bl.a. belægningsprocenten og naturligvis de samlede indtægter. I forlængelse heraf opgøres den årlige gennemsnitlige pladspris (år) og den gennemsnitlige pladspris (døgn).

De forventede samlede indtægter for tilbuddet jf. Budget Takst står her til 29.446.776 kr. mens prognosen (fiktiv) viser et forventet indtægtsgrundlag på 27.313.728 kr. Forskellen består i, at fx 3 borgere er flyttet fra funktionsniveau 5 og til lavere niveauer ved brug af døgnskemaer, hvilket generer mindre indtægter til tilbuddet, hvorfor tilbuddet står til at producere et merforbrug, hvis ikke de variable omkostninger tilpasses.

Antal pladser, belægning og belægningsprocent										
	Regnskab	Budget Opus	Budget Opus	Budget takst	Prognose	Budget for overslagsår (Indtast forventninger)				
Antal pladser	2023	2023	2024	2024	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Funktionsniveau 1: Intern	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Funktionsniveau 1: Ekstern										
Funktionsniveau 2: Intern	3	1	1	1	3	3	3	3	3	3
Funktionsniveau 2: Ekstern										
Funktionsniveau 3: Intern	14	15	14	17	16	16	16	16	16	16
Funktionsniveau 3: Ekstern										
Funktionsniveau 4: Intern	12	9	8	8	10	10	10	10	10	10
Funktionsniveau 4: Ekstern										
Funktionsniveau 5: Intern	9	13	13	13	10	10	10	10	10	10
Funktionsniveau 5: Ekstern										
Antal pladser	38	38	36	39	39	39	39	39	39	39
Antal pladser jf. tilbudsportal	38	38	39	39	39	39	39	39	39	39
belægningsprocent i budget	100%	100%	92%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Indtægter fra salg af pladser (Antal HÅP X funktionsniveau)	22.250.604	23.127.174	25.916.094	27.682.776	25.549.728	25.549.728	25.549.728	25.549.728	25.549.728	25.549.728
Indtægter fra Funktionsniveau 5+				1.764.000	1.764.000	1.764.000	1.764.000	1.764.000	1.764.000	1.764.000
Samlede indtægter	22.250.604	23.127.174	25.916.094	29.446.776	27.313.728	27.313.728	27.313.728	27.313.728	27.313.728	27.313.728
<b>Priser</b>										
Gns.pladspris (år)	643.510	594.446	652.983	755.046	809.739	648.091	688.544	730.211	773.128	817.333
Gns.pladspris (døgn)	1.763	1.629	1.789	2.069	2.218	1.776	1.886	2.001	2.118	2.239

Det er meget vigtigt, at denne tilbudsspecifikke budgetmodel opdateres hver måned igennem det, som BDO kalder økonomitjek. Det er en arbejdsgang, som ligger i anbefaling 5. Hver måned skal medarbejdere fra Økonomi sammen med lederen af tilbuddet opdatere både omkostningssiden men særligt også indtægtssiden. Er der f.eks. en borger, der visiteres ned i funktionsniveau eller flytter fra tilbuddet ændres indtægtssituationen.

# 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

## Anbefaling 3: Introduktion af tilbudsspecifikke budgetmodeller (IV)

I opgørelserne ovenfor fik brugeren - f.eks. en aftaleholder - et klart billede af, hvilke omkostninger man har på et givent tilbud - både bagudrettet og forventet fremadrettet. I opgørelserne kunne brugeren også se de samlede indtægter, samt hvilke funktionsniveauer og dermed takst som tilbuddets borgere er indplaceret på.

Visningerne til højre er de sidste visninger knyttet til den tilbudsspecifikke budgetmodel. Den øverste visning giver aftaleholderen en oversigt over, hvordan årsværksopgørelsen er fordelt i budget 2024 på forskellige personalekategorier. Dernæst ser aftaleholderen kolonner, som viser gennemsnitspris for årsværk (ÅV pris), realiseret ÅV pris samt prognosen for 2024. Samlet giver det aftaleholderen et overblik over personaleforbruget på tilbuddet. Til brug for arbejdet med at skabe balance mellem budget og forbrug på tilbudsniveauet er den sidste kolonne '**Hvor skal der reduceres?** (1) særlig relevant. Står tilbuddet - som Skovstjernen gør i eksemplet (fiktive tal) - med et behov for at tilpasse udgifterne jf. prognosen for regnskabsresultatet (se side 29), så udgifterne svarer til de indtægter, som kommuner får ind igennem salget af pladser, så skal aftaleholderen sammen med økonomikonsulent foretage tilpasninger i denne kolonne. Her kan brugerne - for de enkelte personalekategorier - indtaste, hvor meget man ønsker at reducere. Reduktionen slår hernæst igennem i budgetmodellen, hvor de variable omkostninger til fx fagpersonale reduceres tilsvarende. I eksemplet med Skovstjernen viser prognosen et merforbrug på 2.133.048 kr. I dette eksempel vil det være nødvendigt f.eks. at reducere faguddannet personale med 4,4 årsværk ( $4,4 * 487.000 \text{ kr.} = 2.142.800 \text{ kr.}$ ).

Den nederste og sidste visning her indeholder en række oplysninger og funktionaliteter. Her kan følgende to fremhæves: 1) Det grå felt illustrerer, at budgetmodellen også skal ses som et dialogredskab mellem økonomi og aftaleholderen. Heri kan man f.eks. på det månedlige økonomitjek skrive aftaler eller lignende ind, som man følger op på næste gang. 2) Nederst i visningen er der et felt, der hedder *Indtast rammebesparelse*. Denne funktionalitet bliver relevant for en samlet ledelse, hvis området bliver berørt af en rammebesparelse. I eksemplet til højre er der indført en rammebesparelse på 3 %. Budgetmodellen indregner hernæst, hvad besparelsen betyder i reducerede lønomkostninger samt i pct. af variable lønomkostninger. Hvis man fx ønsker en rammebesparelse på 3 % på Skovstjernen, betyder det, at man skal finde en besparelse på 3,6 % på lønnen, da det alene er de variable omkostninger, som tilbuddet kan regulere.

1

**Skovstjernen er anvendt som eksempel**

Årsværksopgørelse	Budget 2024	Andel B 2024	ÅV pris	Realiseret ÅV pris	Prognose	Hvor skal der reduceres?
Ledelse	1,59	3%	694.000	694.000	1,59	0,00
Borgerrelateret (faguddannet)	23,38	51%	487.000	487.000	23,38	0,00
Borgerrelateret (ikke-faglært)	12,33	27%	420.000	420.000	12,33	0,00
Ikke fastansatte	6,36	14%	445.000	445.000	6,36	0,00
Adm. og tek. personale (TAP)	2,62	6%	335.000	335.000	2,62	0,00
<b>Total</b>	<b>46,29</b>	<b>100%</b>	<b>476.200</b>	<b>476.200</b>	<b>46,29</b>	<b>0,00</b>
Antal ATA årsværk	42,08				42,08	

Nøgletal	Budget
Antal ATA timer hos personale	50.967
Antal udmålte ATA timer	36.084
Hvad koster en ATA time jf budget	501
Lønsum der skal reduceres	-2.133.048
Hvad koster en HÅP plads	809.739
<b>Aftaleholders kommentar til økonomiopfølgningen</b>	
<b>Konsekvensberegning for udgiftsreduktion i de kommende budgetår</b>	
Indtast rammebesparelse	0,0%
Total sum som skal spares på løn	0
Besparelses pct. på var. lønomk.	0,0%

Nøgletal	Budget
Antal ATA timer hos personale	50.967
Antal udmålte ATA timer	36.084
Hvad koster en ATA time jf budget	501
Lønsum der skal reduceres	-2.133.048
Hvad koster en HÅP plads	809.739
<b>Aftaleholders kommentar til økonomiopfølgningen</b>	
<b>Konsekvensberegning for udgiftsreduktion i de kommende budgetår</b>	
Indtast rammebesparelse	3,0%
Total sum som skal spares på løn	765.863
Besparelses pct. på var. lønomk.	3,6%



# 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

## Anbefaling 4: Kontering af udgifter på tilbud

BDO konstaterer, at Norddjurs Kommune udarbejder solide budgetskeemaer og takstberegninger til Tilbudsportalen. Herudover konstaterer BDO, at budgetskeemaerne for de enkelte tilbud kan afstemmes til kommunens økonomisystem, men at afstemningen i høj grad er personafhængig baseret på manuelle processer og stærkt uigennemsigtig.

BDO har i forbindelse med analysen haft til opgave at udarbejde budgetmodeller for fire af kommunens botilbud. Budgetmodellerne er baseret på BUM princippet og i den forbindelse har BDO haft behov for at bygge bro imellem de nuværende rammebudgetter og BUM modellen. Det er en proces, som BDO har stor erfaring med fra andre kommuner og som er ressourcekrævende. En delopgave i processen har været at konvertere budget 2023 og 2024 samt regnskab 2023 ind i BUM modellen og fordele udgifterne på variable- og faste omkostninger. Herudover at fordele lønudgifterne ud på fagpersonale, ikke fastansat personale, ledelse osv. Dette har været en væsentlig opgave og BDO anbefaler, at kontoplanen genbesøges og tilpasses til de nye tilbudsspecifikke budgetmodeller i det omfang det er nødvendigt. BDO vurderer, at dette vil kræve et væsentlig ressourcestræk i en overgangsfase, hvorefter det løbende vedligehold vurderes, at være begrænset.

Eksemplet ovenfor er en indikation på, at botilbudsområdet i Norddjurs Kommune i mindre grad fremstår styrbart, og at området er afhængig af manuelle processer samt at den løbende styring er personafhængig. Ifølge BDO skal det være muligt at fortage et udtræk fra økonomisystemet og se lønforbrugt uden yderligere manuelle og håndholdte processer. Dette er yderligere en forudsætning for, at der kan arbejdes med nøgletal i organisationen.

BDO anbefaler derfor, at kontoplanen genbesøges og at fx lønudgifterne bogføres på tilbuddet og fordeles på følgende;

1. Borgerrelateret personale (faguddannet)
2. Borgerrelateret personale (ikke faguddannet)
3. Refusioner fx fra barsel og sygedagpenge
4. Ikke fastansat personale
5. Ledelse
6. Administrativt personale TAP
7. Andre omk. relateret til løn fx puljer.

God styring kendetegnes, ifølge BDO, ved, at man i forbindelse med en økonomiopfølgning kan fortage et udtræk fra økonomisystemet og få indblik i det faktiske forbrug på et tilbud uden, at det kræver væsentlige manuelle og håndholdte processer.

BDO skal dog gøre opmærksom på, at anbefalingen også kræver et tættere samarbejde imellem Staben og ledelsen på den enkelte tilbud i forhold til at sikre, at kontoplanen afspejler organisationen og at fx lønnen konteres jf. ovenstående.



## 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

Anbefaling 5: Nye arbejdsgange for økonomi: Månedlige økonomitjek og kvartalsvise udvidede økonomitjek

### Månedlig økonomitjek

BDO anbefaler, at der hver måned foretages et økonomitjek, hvor Økonomi gennemgår ABC beregningen sammen med ledelsen i myndighed. Økonomitjekket har til formål at kvalificere ABC-beregningen med viden om til- og afgang, justering i prognosen for gennemsnitspriser osv. Er der sket en bemærkelsesværdig udvikling i borgersager gennemgås disse, så myndighed bliver opmærksom på udgiftsdrivende sager og kan reagere herpå.

Som et led i det månedlige økonomitjek skal Økonomi også mødes med alle aftaleholdere. Her skal de opdatere både omkostningssiden men særligt også indtægtssiden i budgetmodellen. Som vist tidligere har selv små ændringer i belægningen store økonomiske konsekvenser, som muligvis kalder på hurtige tilpasninger på tilbuddet.

### Udvidet økonomitjek

BDO anbefaler dernæst, at der hvert kvartal afholdes udvidet økonomitjek med udgangspunkt i gennemgang af sagsbehandlerporteføljer hos myndighed. På møderne deltager Økonomi og ledere hos myndighed og den enkelte rådgiver.

På mødet gennemgår økonomikonsulenten de sager, der er tilknyttet rådgiveren med fokus på de afholdte udgifter, og hvor der er sket en stigning eller et fald i disponeringerne. Der afholdes 1 møde pr. rådgiver. I de kommuner, hvor et udvidet økonomitjek er fast praksis, har vi i BDO konstateret, at rådgiverne bliver mere økonomisk bevidste, når de får indsigt i den samlede økonomi. Det er med til at påvirke gennemsnitspriserne.

# 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

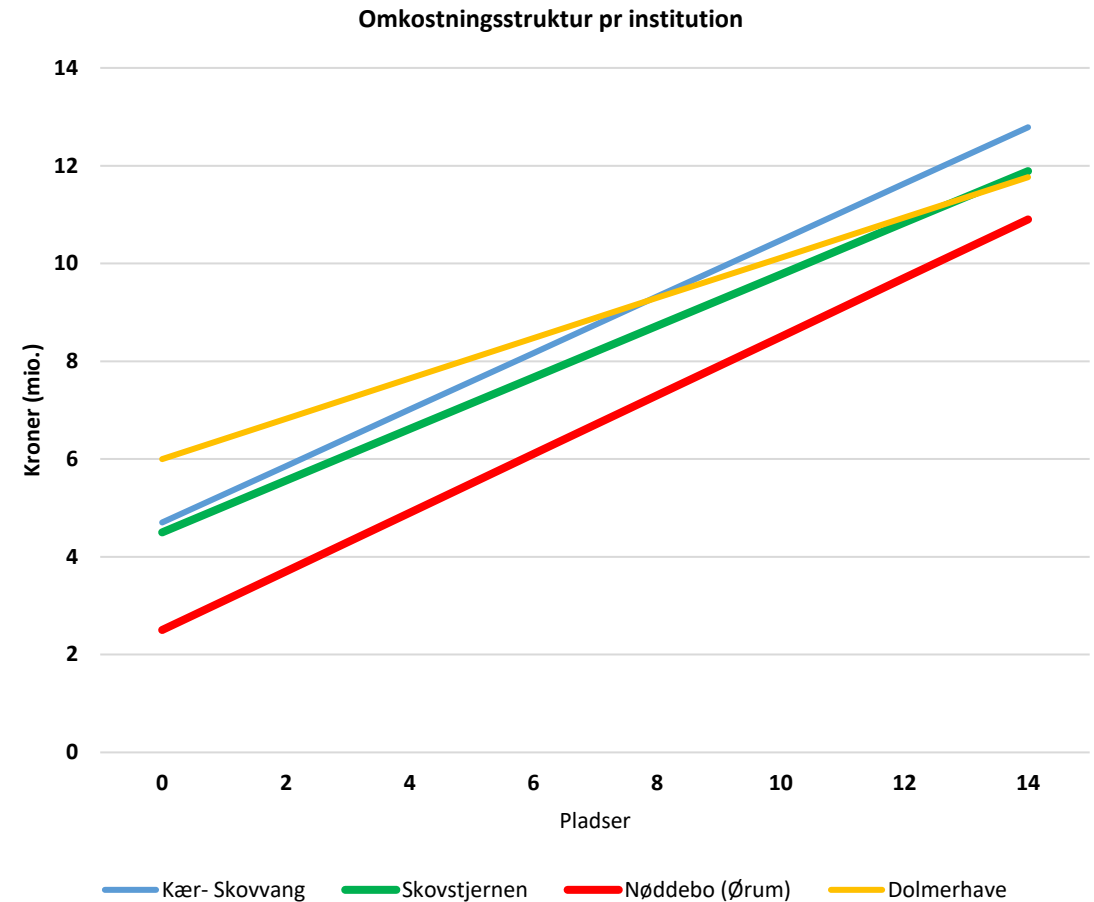
## Anbefaling 6: Analyse af rentabilitet for kommunens botilbud

Den budgetmodel, som BDO, anbefaler indeholder en række nøgletal, som kan anvendes til at sammenligne de enkelte tilbud med hinanden. I den forbindelse er det relevant at se på de variable omkostninger og de faste omkostninger og på den baggrund sætte fokus på rentabiliteten af tilbuddene.

Af figuren fremgår en opgørelse, som viser, hvad udgiften er set i forhold til antal solgte pladser. Tilbuddenes samlede faste omkostninger er udgangspunktet og illustrerer, at fx Skovstjernen har faste omkostninger for ca. 4,5 mio. kr., som skal afholdes uanset, om der er borgere bosiddende i tilbuddet. Det er omkostninger i form af overhead, husleje, rengøring osv. Af X-aksen fremgår antallet af ”belagte” pladser og det er igennem X-aksen, at de variable omkostninger til fx løn fordeles ud, efterhånden som der kommer flere borgere i tilbuddene. Fx fremgår det, at Skovstjernen har udgifter for ca. 12 mio. kr., når der er ”solgt” 10 pladser. Logikken er, at jo flere pladser der er i brug, jo ”billigere” bliver pladserne, da der er flere borgere at fordele de faste udgifter ud på.

Herudover kan figuren anvendes til at sammenligne de variable udgifter tilbuddene imellem. Jo stejlere kurven for det enkelte tilbud er, jo højere variable omkostninger i form af løn har det enkelte tilbud pr. solgt plads. Fx ses det, at Skovstjernen og Kær-Skovvang stort set har ensartede faste omkostninger, men at Kær-Skovvang har en stejlere kurve end Skovstjernen, hvilket er et udtryk for, at de anvender flere variable omkostninger pr. solgt plads (fiktive tal for alle andre tilbud end Skovstjernen). Det betyder ikke nødvendigvis, at Skovstjernen er mere veldrevet end Kær-Skovvang, da borgerne sagtens kan være mere ressourcetunge. Men det kan være en observation, som kan anvendes til at sætte fokus på driften og rentabiliteten af de enkelte tilbud.

Af figuren fremgår kun fire tilbud, men Norddjurs Kommune har flere tilbud. Viser en samlet analyse på tværs af tilbud, at der er tilbud, som kører med tomgang eller har et lavt antal pladser til rådighed, så udgiften pr. plads er særdeles høj, kan det være et afsæt til at drøfte eventuelle sammenlægninger af tilbud for at høste stordriftsfordele (fortsættes på næste side).



\*BDO skal bemærke, at data for Kær-Skovvang, Nøddebo og Dolmerhave er fiktive.

## 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

### Anbefaling 6: Analyse af rentabilitet for kommunens botilbud

Et eventuelt behov, for at tage stilling til om alle tilbuddene hos Norddjurs Kommune er rentable eller ej, følger også som en ligefrem konsekvens, hvis kommunen overgår til en BUM-model. BDO anbefaler en hybridmodel, hvor det kun er variable omkostninger som fx løn og fasteomkostninger som fx borgerrelaterede udgifter, som tilbuddene tildeles og skal styre på baggrund af. Faste omkostninger som afskrivning, husleje og overhead håndteres fortsat centralt.

Flere af kommunens tilbud er relativt små med ganske få pladser og ganske få personaler. I en BUM-model vil også de små tilbud - som beskrevet ovenfor - skulle foretage tilpasninger, hvis indtægterne falder pga. tomgang eller hvis én eller flere borgere visiteres ned på et lavere funktionsniveau. På de små tilbud kan det blive svært at håndtere de afledte tilpasninger i personalet, fordi antallet af ansatte i forvejen - på grund af tilbuddets størrelse - ligger på et lavt niveau. De små tilbud kan med andre ord forholdsvist hurtigt blive bragt i en situation, hvor det bliver svært for dem at få en vagtplanlægning til at gå op. Denne sårbarhed gøres gennemsigtig, når man overgår til en BUM-model.

# 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

Anbefaling 7: Revitalisering af den faglige styring og implementering af døgnskemaer

## Eksempel på døgnskema

### Det faktiske serviceniveau hos borgerne er skredet - væsentligt

BDO anbefaler at døgnskemaerne implementeres som et centralt styringsredskab i samarbejdet mellem myndighed og udfører. Døgnskemaet udfyldes i forbindelse med visitering og borger flytter ind på botilbuddet samt i forbindelse med den løbende opfølgning. Det er afgørende, at såvel myndighed som udfører tager ejerskab af døgnskemaet for den enkelte borger, men det er vigtigt at understrege, at det alene er myndighed, som har bevillingskompetencen og kan træffe afgørelse om borgers indplacering på funktionsniveau.

Det er BDOs erfaring, at implementering af døgnskemaer vil sikre sammenhæng mellem på den ene side aktiviteter/serviceniveau og på den anden side takst (økonomi), delmål, indsatsmål mv. I døgnskemaerne defineres netop de daglige aktiviteter og ATA-tiden for borgerne. Det betyder, at det bliver tydeligt for både tilbuddet og myndighed, hvordan delmålene udmøntes i daglige aktiviteter for borgerne.

I gennem døgnskemaerne bliver det tydeligt, hvor stort et ressourcetræk i form af ATA-timer der er forbundet med den enkelte borger. Oplysninger som såvel myndighed som udfører kan profitere af, da det giver et fælles indblik i borgers udfordringer og hvor mange personaletimer, der skal afsættes hertil. Herudover kan antallet af ATA-timer videreføres til funktionsniveauerne, og derigennem bliver det synligt for myndighed, hvilken økonomi der er forbundet med at have borgere i botilbud, og hvilken betydning det har, hvis en borger fx visiteres fra funktionsniveau 4 til 5 osv.

BDO skal dog bemærke, at det er en forholdsvis kompleks og særdeles ressourcetrævende opgave at gennemføre processen omkring døgnskemaer for i første omgang alle kommunens egne borgere på interne botilbud. Norddjurs Kommune har udarbejdet døgnskemaer for samtlige 150 borgere men mangler at kvalitetssikre dem (på samme måde som BDO har gjort for 10 borgere). Det er i kvalitetssikringen, at serviceniveauet fastsættes og grundlaget for en eventuel økonomiske besparelse identificeres. Ligeledes er det i kvalitetssikringen, at grundlaget for den efterfølgende sagsbehandling, hvori en ny udmåling sker, udarbejdes. Det efterfølgende vedligehold af skemaerne er af væsentligt mindre omfang.

Skema til beskrivelse af døgnforløb på voksenhandicapområdet											Norddjurs vurdering:	375				
Døgnskemaet anvendes til at beskrive, hvilke opgaver hjælper/støttestøt person assisterer borger med. Det betyder, at det er de aktiviteter der pågør med borger, som der skal registreres. Døgnskemaet anvendes til at give et indblik i de samlede aktiviteter og tidsforbruget hertil. Det er vigtigt, at det kun er ATA-tiden som der oplyses											BDO vurdering:	317				
Personnummer: X Dato: X Hvem har udfyldt: Inger											Potentiale:	317				
Er borger i § 103 (Ja/Nej) Antal dage: Antal timer: Botilbud: X											3 samlede vurdering af det beskrevne borgerbeholdning					
Er borger i § 104 (Ja/Nej) Antal dage: 5 Antal timer: 29 Lov (§): 105/85											Åse X år. Ud fra det beskrevne vurderer BDO, at der bør fagligt tages stilling til i hvilket omfang Åse befinder sig i målgruppen for socialpædagogisk støtte jf. SEL § 85. Dertil vurderer BDO, at der også bør fagligt tages					
Vurdering af støttebehov: 3: Moderat støttebehov Kommune:																
Har borger ledesagerord: Ja																
Kort beskrivelse af borgers funktionsniveau set fra udførers perspektiv:											Åse har misdannelser i centralnervesystemet, som medfører nedsat kraft i begge ben, samt spasticitet i armene og hænderne. Åse er pga lammelser i benene kørestolsbruger. Åse					
Hvornår på	Aktivitet	Beskrivelse af indholdet i den aktivitet, hvor borger har behov for hjælp/støtte	Angiv indsa	Tidspunkt for opstart	Er aktiviteten daglig, hverdage	Angiv tid	Tid pr. dag	Individuel tid eller	Bemærkning til aktiviteten	BDO bemærkning	Skal drøftes	Individuel tid eller fælles tid	Angiv tid i dag	Tid pr. dag	Ny §	BDO bemærkning på baggrund af
Morgen (05-10)	1	Støtte til at komme op, inkl. Pleje af kateter, påklædning, bleskift, tandbørstning, friseret hår osv.	83/85	07:00	Alle ugens 7 dage	60	60	1:1	Indsatsen omfatter tømming og skift af kateter pose,	Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp/personlig pleje	Nej	1:1	60	60	83	Sidste opfølgingsmedea afholdt den 16. maj
	2	Morgenmad	83/85	07:00	Alle ugens 7 dage	60	60	1:Flere	I weekender får Åse morgenmad på sengen.	Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp	Nej	1:Flere	60	60	83	Åse har topkateter og tendens til urinvejsinfektion
	3	Opfordring til at Åse kommer på toilet inden hun skal på AC	83	07:30	Alle ugens 7 dage	10	10	1:1		Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp/personlig pleje	Nej	1:1	10	10	83	Ledsagerordning § 977
	4	Udlevering af medicin og sikring af indtagelse 2 x dagligt	SUL	07:30	Alle ugens 7 dage	20	20	1:1		Obs på opgaveløsningen - § 138 sygepleje	Nej	1:1	20	20	138	Botilbud jf. Almenboliglovgivningen § 105 stk 2, med
Formiddag (10-12)	5	Støtte til bad 2 gange ugentligt	83/85				75	1:1		Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp/personlig pleje	Nej	1:1	75		83	Sagsbehandler vurderer, at Åses støttebehov er C =
	6	1 månedlig vejning	83/85				30	1:1		Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp/personlig pleje	Nej	1:1	30		83	
	7															
	8	Ophold i fællesarealer i weekender (2-3) timer lørdag og søndag	85	10:00	Weekend	60	17	1:Flere		Nysgerrig på Åses støttebehov og rammen	Ja			0		
Middag (12-13)	9	Frokost	83/85	12:00	Weekend	60	17	4:flere		Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp	Nej		60	17	83	
	10	Opfordring til at Åse kommer på toilet		12:30	Alle ugens 7 dage	10	10	1:1		Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp/personlig pleje	Nej	1:1	10	10	83	
	11															
Eftermiddag (13-18)	12															
	13	Støtte til tøjvask	85	14:00	Fredag	45	6	1:1		Nysgerrig på Åses støttebehov i aktiviteten - er det udviklende eller	Ja			0		
	14	Daglig kontakttid i Åses lejlighed, kigge kalender, billeder på iPad o.l.	85			60		1:1		Obs på valg af aktivitet, formål og omfang		1:1	30			
	15															
	16	Aftensmad	83/85	17:30	Alle ugens 7 dage	60	60	4:flere		Obs på opgaveløsningen - § 83 praktisk hjælp	Nej		60	60	83	

Data er i skemaet oven for er fiktive.

# 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

Anbefaling 8: Nye serviceniveaubeskrivelser for botilbud

## Politisk godkendte serviceniveaubeskrivelser

Af kapitel 3 fremgik det af analysen af døgnskemaerne, at der er væsentlige forskelle i tilbuddene i mellem i forhold til, hvor stort et ressourcetræk der anvendes til fx ledsagelse til ferie osv. Dette er en tydelig markør på, at der ikke eksisterer en fælles forståelse af, hvad serviceniveauet for fx ledsagelse er på botilbudsområdet hverken hos myndighed eller hos tilbuddene. Dette har, ifølge BDO, en væsentlig udgiftsdrivende effekt.

Som en hjælp til den socialfaglige sagsbehandling og til driften af tilbuddene anbefaler BDO, at der udarbejdes beskrivelser af serviceniveauer, som fx viser, til hvad og i hvilket omfang Norddjurs Kommune bevilliger ledsagelse osv. Der skal altid foretages en individuel sagsbehandling, men serviceniveauerne kan fungere som en guide, som sagsbehandlerne kan anvende i den løbende sagsbehandling. Herudover kan tydelige og velbeskrevne serviceniveauer også anvendes som et supplement til de nye beskrivelser af funktionsniveauer (se anbefaling 9).

Når serviceniveaubeskrivelserne udarbejdes, er det vigtigt, at de indgår en politisk drøftelse og at serviceniveauerne vedtages politisk inden, at de implementeres i organisationen. Den politiske proces er vigtig, hvis der på sigt skal skabes økonomisk balance. Af døgnskemaerne fremgår der et potentiale i form af ATA-tid, der kan fraprioriteres, men ATA-tid er et udtryk for en service, som borgerne i dag får, hvilket betyder, at borgerne vil opleve det som en forringelse af deres serviceniveau. Hvis sådanne servicereduktioner vedtages, er det afgørende, at man først og fremmest politisk og dernæst på ledelsesmæssigt niveau står op herfor. Et reduceret serviceniveau vil medføre flere klager og uforståelighed blandt borgerne, hvilket rådgiverne har brug for hjælp til at navigere i.

# 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

## Anbefaling 9: Tilpasning af funktionsniveauer for indplacering af borgere (I)

Ovenfor blev der redegjort for, at de fem funktionsniveauer, som indgår i takstberegningerne for botilbuddene, ikke indeholder sundheds- og plejerelaterede opgaver, men at der af døgnskemaerne fremgår, at personalet udfører væsentlige sundheds- og plejerelaterede opgaver. Det betyder, at der er behov for at genbesøge funktionsområderne og redefinere, hvilken service der er indeholdt i de fem funktionsniveauer. BDO har udarbejdet et forslag til, hvordan indholdet kan tages sig ud med udgangspunkt i døgnskemaerne:

Funktions-niveau	Overskrift	Nuværende beskrivelse	BDO forslag til ny overskrift	BDO forslag til ny beskrivelse
1	Borgere med et moderat, men mindre behov for støtte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Borgeren med behov for aftalt vedvarende hjælp, støtte og vejledning for at tage vare på sig selv</li> <li>Borgeren kan opsøge hjælp</li> <li>Borgeren kan indgå i socialt sammenhæng</li> </ul>	Moderat socialpædagogisk, pleje og sundhedsfaglig indsats til nogle daglige opgaver og aktiviteter	Svarer til VUM kategori: C Borgeren klarer sig med nogen vejledning. Borgeren udfører selv ved kontinuerlig vejledning.
2	Borgere med et moderat, men regelmæssigt behov for støtte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Borgeren med behov for aftalt vedvarende hjælp, støtte og vejledning for at tage vare på sig selv</li> <li>Borgeren kan opsøge hjælp</li> <li>Borgeren kan indgå i sociale sammenhænge, mener er afhængig af regelmæssighed og et struktureret miljø</li> </ul>	Betydelig socialpædagogisk, pleje og sundhedsfaglig indsats til de fleste daglige opgaver og aktiviteter	Svarer til VUM kategori: D Borgeren klarer sig med betydelig verbal støtte og feedback.
3	Borgere med et omfattende og betydeligt behov for støtte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Borgeren har behov for mere omfattende hjælp, samt en pædagogisk/social indsats.</li> <li>Borgeren er ikke altid opsøgende</li> <li>Borgeren kan med hjælp og struktur indgå i social sammenhænge, men er afhængig af regelmæssighed og forudsigelighed</li> <li>Borgeren kan være i en mindre gruppe, hvor strukturen er kendt</li> <li>Borgeren er velbehandlet med kendte og afprøvede virkemidler</li> </ul>	Omfattende socialpædagogisk, pleje og sundhedsfaglig indsats til de fleste daglige opgaver og aktiviteter	Svarer til VUM kategori: D Borgeren har behov for omfattende verbal, praktisk og/ eller fysisk støtte og hjælp, herunder adgang til hjælp alle døgnets timer.
4	Borgere med et omfattende og massivt behov for støtte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Borgeren har behov for en særlig pædagogisk/social indsats eller behandling</li> <li>Borgeren er ikke opsøgende</li> <li>Borgeren kan være i sociale sammenhænge med andre, og profiterer af dette. Har behov for strukturkrav og kan være udad regerende, hvis strukturer brydes</li> <li>Borgeren kan ikke indgå i større gruppesammenhænge</li> </ul>	Gennemgribende socialpædagogisk, pleje og sundhedsfaglig indsats til de fleste daglige opgaver og aktiviteter	Svarer til VUM kategori: E Verbal og/ eller fysisk støtte og hjælp i alle situationer, men hvor nogle borgere vil kunne beskæftiges alene eller i en gruppe i kortere intervaller
5	Borgere med et vedvarende, omfattende og massivt behov for støtte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Borgeren har behov for individuelt tilrettelagt indsats, og det er nødvendigt at personalet modtager vedvarende faglig supervision og vejledning</li> <li>Borgeren kan ikke eller har meget vanskeligt ved at indgå i social sammenhænge</li> <li>Borgeren har behov for meget struktur i dagligdagen og kan være udad reagerende</li> <li>Borgeren kan have behov for en særlig projektplads</li> </ul>	Fuldstændig (1:1) socialpædagogisk, pleje og sundhedsfaglig indsats til alle opgaver og aktiviteter	Svarer til VUM kategori: E Verbal og/ eller fysisk støtte og 1:1 hjælp i alle situationer.

## 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

### Anbefaling 9: Tilpasning af funktionsniveauer for indplacering af borgere (II)

#### **Funktionsbeskrivelserne skal revideres (fortsat)**

Som det fremgår af tabellen på forrige side, indeholder BDOs forslag til nye beskrivelser ikke kun støtte og hjælp (§ 85), men også sundheds (§ 138)- og plejerelateret (§ 83) service til borgerne. Døgnskemaerne viser, at personalet i væsentlig grad netop udfører § 83 og § 138 arbejdsopgaver, hvilket betyder, at funktionsniveauerne også bør afspejle dette og derigennem danne grundlag for visitering og opfølgning mv.

BDOs forslag er udarbejdet med afsæt i Norddjurs Kommunes kontekst, men vi har samtidig inddraget den erfaring, som vi har gjort os i en lang række kommuner. Vi ser efterhånden i mange kommuner, at et botilbud ikke er en fast størrelse med et bestemt indhold. Flere kommuner opererer med, at hjælpen efter servicelovens § 83 og § 85 er integreret i botilbuddene.

Af tabellen fremgår det også, at der i beskrivelsen af de nye pakker henvises til Voksenudredningsmetoden (VUM). Dette er ikke tilfældigt, og tankegangen er, at når sagsbehandleren via metoden udreder borgeren, fremkommer der viden om, hvor borgeren har eller ikke har udfordringer inden for de forskellige VUM kategorier. Efter dette vil sagsbehandler - eventuelt i fælles drøftelse med udfører - vurdere omfanget af støttebehovet ud fra, hvor ofte og hvor megen støtte borgeren skal have for at kunne overskue og udføre de aktiviteter, der er relevante for den enkelte. I forbindelse med opfølgning kan døgnskemaer anvendes som et dialogværktøj. Hvilken konkret funktionsniveau borgeren visiteres til, afhænger af den enkelte borgers egentlige støttebehov. Indplaceringen sker dog altid ved en konkret individuel faglig vurdering og dialog mellem myndighed og botilbuddet.

Der vil altid være borgere, der ikke kan rummes inden for de fem funktionsniveauer og derfor vil der fortsat være behov for forhandling af en individuel tillægstakst. Herudover kan der også være behov for at give et særligt tillæg igennem budgetmodellen til nattevagt, lokation osv. Endelig skal BDO bemærke, at ovenstående tabel alene er vejledende og et arbejdsredskab til Norddjurs Kommune. Der kan være behov for udspecificere yderligere på bestemte typer af botilbud, hvor der fx bor domsanbragte, borgere med svære psykiske handicap osv.

Af tabellen på forrige side skelnes der i de nye beskrivelser imellem socialpædagogisk og sundhedsfaglig indsats, og neden for fremstår korte definitioner på de to typer af indsatser. Servicelovens bestemmelser om personlig og praktisk hjælp og socialpædagogisk støtte overlapper til en vis grad hinanden. Det kan til tider være vanskeligt at fastslå, om borgeren skal bevilges praktisk hjælp eller socialpædagogisk støtte.

Med socialpædagogisk indsats menes hvilken hjælp og støtte der indgår i funktionsområdet. Formålet med den socialpædagogiske indsats er at udvikle, fastholde eller minimere tab af funktionsevne, så borgeren kan leve et liv så tæt på egne præmisser som muligt. Personalet vil her ofte være faguddannet med fokus på pædagogiske kompetencer mv.

Med en pleje (og omsorgs) indsats menes den hjælp som borgeren har behov for til praktisk hjælp og personlig pleje. Der er tale om § 83-opgaver, hvis formålet er, at borgeren skal have udført en opgave, og opgaven er af rent praktisk karakter, f.eks. rengøring eller personlig hygiejne. Som eksempel på en opgave, der - afhængigt af borgeren - kan ydes som enten § 83 hjælp eller § 85 støtte, kan være personlig hygiejne. Hvis borgeren har behov for hjælp til at gå i bad, og det er nødvendigt, at hjælperen er tilstede for at hjælpe eller guide borgeren, er der tale om § 83 hjælp. Hvis borgeren derimod blot skal have struktureret sin dag, så vedkommende husker at gå i bad og selv kan klare det, vil det i stedet være § 85-støtte. Personalet vil her være faguddannet inden for SOSU området, vikarer og i mindre grad ufaglærte.

Med sundhedsfaglig indsats menes observerende, forebyggende, udredende og behandlende handlinger og tiltag, der skal sikre borgerens helbred og sundhed med udgangspunkt i borgerens ønsker, behov og ressourcer. Indsatsen sker i samarbejde med f.eks. læge, speciallæge, psykiater, psykolog, apotek, specialtandlæge, hjemmesygepleje, ergoterapeut og fysioterapeut, SOSU assistent mv.

## 4 ANBEFALINGER TIL ET LØFT AF DEN SAMLEDE STYRING

Anbefaling 9: Tilpasning af funktionsniveauer for indplacering af borgere (III)

### **Funktionsbeskrivelserne skal revideres (fortsat)**

På funktionsområder med færre støttetimer vil indsatsen ofte være med et udviklende sigte og består overvejende af verbal guidning. Her er det dog vigtigt at have øje for, at der i de fleste tilfælde vil være behov for en høj grad af koordinering og kommunikation fra tilbuddets side med de andre aktører og instanser, der er omkring borgeren.

Ligeledes erkendes det, at det ofte er mere tidskrævende at yde hjælp til selvhjælp med borgerne frem for at yde indsatserne for borgerne. I pakker med flere støttetimer vil indsatsen ofte være mere kompenserende støtte med hjælp til personlig pleje og praktiske tiltag m.v. I erkendelse af at det i dialogen mellem myndighed og udfører kan være nødvendigt at drøfte den direkte borgertid for at finde frem til den rigtige ydelsespakke, er dette opgjort i døgnskemaerne.



# 5 Implementering af budgetmodeller

# 5 Implementering af budgetmodeller

## Implementering af central budgetmodel og fire tilbudsspecifikke budgetmodeller

Efter der er pågået en politisk drøftelse af den centrale- og den tilbudsspecifikke budgetmodel, igangsættes fase 2. BDO forslår, at fase to opstartes med et styregruppemøde, hvor graden af BUM styring drøftes. Budgetmodellerne er udarbejdet, så der kan anvendes en fuld BUM model, eller en hybridløsning. BDO anbefaler en hybridmodel, hvor det kun er variable omkostninger som fx løn og fasteomkostninger som fx borgerrelaterede udgifter, som tilbuddene tildeles og skal styre på baggrund af. Faste omkostninger som afskrivning, husleje og overhead håndteres fortsat centralt. Herudover kan der fx skures op og ned for rentabilitetstilskud osv., hvilket påvirker incitamentsstrukturen på tilbuds niveau.

I fase 1. blev Skovstjernen anvendt som et teknisk eksempel på en tilbudsspecifik budgetmodel, og BDO anbefaler at Skovstjernen også indgår i fase 2. Herudover skal Styregruppen udvælge yderligere 3 tilbud, som skal indgå i fase 2. BDO anbefaler, at der fokuseres på at udvælge tilbud med en stor volumen målt på antal borgere og økonomi, da det økonomiske potentiale her vil være størst.

Når de tilbud, som skal indgå i fase 2, er udvalgt, anbefaler BDO følgende proces;

1. BDO udarbejder de tilbudsspecifikke budgetmodeller
2. BDO opdaterer den centrale budgetmodel med tilbudsspecifik data
3. BDO afholder orienteringsmøde med aftaleholdere om overgangen til ny budgetmodel
4. BDO implementerer for fire tilbud følgende arbejds gange:
  1. Økonomi tjek
  2. Udvidet økonomitjek

BDO anbefaler, at *Økonomitjek* og *Udvidet økonomitjek* (se anbefaling 5.) gennemføres i forbindelse med en økonomiopfølgning, hvor en til to økonomimedarbejdere fra Norddjurs Kommune deltager i processen og aktiviteterne, så medarbejderne bliver klædt på til at drifte de to budgetmodeller. Det er i denne del af processen, hvor BDO kommer på besøg hos tilbuddene og gennemføre en økonomiopfølgning. BDO skal dog bemærke, at processen kræver, at Norddjurs Kommune stiller kompetencer til rådighed, som kan have "hands on" på budgetmodellerne og opdatere med data, så læringsperspektivet bliver så optimalt som muligt. Herudover skal BDO bemærke, at der kan være udfordringer i forhold til at gennemgå den del af økonomitjekket, som omhandler "gennemgang" af sagsbehandlerportefølje", da dette skrift afhænger af, om data er til rådighed (se anbefaling 2. side 25.).