



KONSULENTVIRKSOMHED

Roskilde Kommune

Sammenfatning af analyser til budget 2019 vedr. ældreområdet

28. juni 2018

1 Indledning

Roskilde Kommune har iværksat to temaanalyser i forbindelse med budgetlægningen for 2019-2022. Det overordnede sigte er at finde effektiviseringer til brug for balanceforbedring og råderum til udviklingsinitiativer. De to analyser dækker skoleområdet (inkl. SFO) samt ældre- og sundhedsområdet. Analyserne skal indgå i budgetforhandlingerne i august 2018.

Roskilde Kommune (RK) udarbejder selv de to temaanalyser, men har ønsket en ekstern sparringspartner, der blandt andet kan foretage analyser baseret på erfaringer fra andre kommuner. To rapporter udgør KLK's afrapportering fra dette arbejde, og denne rapport omfatter ældreområdet. Rapporten udgør en kort sammenfatning samt et bilag med mere detaljerede analyser, beskrivelser, mv.

KLK er blevet bedt om at skitsere tre forhold. For det første en overordnet sammenligning mellem Roskilde Kommune og andre kommuner af omkostninger og aktiviteter på området. For det andet skal KLK foretage en vurdering af de fire forslag Roskilde Kommune har skitseret i temaanalysen. Slutteligt er KLK blevet bedt om at fremsætte alternative forslag til besparelser. Disse tre forhold er kort beskrevet i sammenfatningen i dette dokument.

2 Sammenfatning

2.1 Overordnet beskrivelse af ældreområdet i Roskilde Kommune

Analysen viser overordnet, at Roskilde kommune har et relativt højt kvalitets- og udgiftsniveau på ældreområdet. Det ses bl.a. ved, at kommunen anvender 10-12 pct. flere medarbejdertimer pr. 80+årig end sammenlignelige kommuner. Der er øjensynligt flere årsager dertil, men det dækker bl.a. om et relativt højt serviceniveau.

Herudover er det gennemsnitlige lønniveau op til 3 pct. højere end sammenlignelige kommuner. Det skyldes dels at kommunen har ansat en relativ høj andel af sygeplejersker sammenlignet med andre kommuner, dels at Roskilde Kommune anvender flere eller større løntillæg, og endeligt udbetales større særydelser og tillæg som følge af vagtplanlægning, ændringer, etc.

2.2 Roskilde Kommunes forslag

2.2.1 Fremtidssikring af kommunens plejeboligmasse

Ved ibrugtagningen af det nye plejecenter på Hyrdehøj etableres en midlertidig overkapacitet af plejeboliger fra 2020 til 2023. Roskilde Kommune foreslår en midlertidig tilpasning af kapaciteten koblet med en mere langsigtet modernisering af boligkapaciteten. Således foreslås Asterscentret med 50 pladser nedlagt. Samtidigt foreslås 11 ældreboliger på Toftehøjen konverteret til plejeboliger i 2020 og yderligere 20 i 2023.

KLK betragter det skitserede som et godt og realistisk forslag. Forslaget foretager på samme tid en hensigtsmæssig tilpasning i antallet af plejeboliger og i plejebolig-massens stand, struktur og omkostningsniveau. Tre forhold er taget i betragtning i KLK's vurdering.

For det første indebærer forslaget, at antallet af plejeboliger efter KLK's vurdering vil passe bedre til kommunens behov baseret på antallet af borgere over 80 år. I 2018 er dækningsgraden af permanente og midlertidige plejeboliger 14,6 % i forhold til antal borgere over 80 år. Såfremt Roskilde Kommune ikke foretager en tilpasning af kapaciteten, må den i 2020 forventes at udgøre 15,6 %. Dette er stik imod tendensen på landsplan, bl.a. som følge af, at ældre over 80 år over tid får et senere og senere plejebestand. Foretages den foreslåede tilpasning vil dækningsgraden i 2020 forventes at være 15,2 %.

For det andet ses der på ventelisten til en plejebolig. Det er samlet KLK's vurdering, at Roskilde Kommune har en meget acceptabel venteliste. En del borgere er på venteliste til specifikke plejecentre, mens kun ganske få optages på den generelle venteliste, der er omfattet af plejeboligarantien. Samtidig bemærkes det, at ventetiden i Roskilde Kommune set over tid er lavere end i sammenligningskommunerne.

For det tredje vurderer KLK, at en løbende udvikling af kommunens kapacitet er hensigtsmæssig. Som det fremgår af bilaget er Asterscentret blandt de mindre centre og gennemsnitligt et lidt dyrere center at drive. Endvidere beskrives det af kommunen som utidssvarende.

KLK skitserer derfor en variant af den foreslåede ændring, hvor konverteringen af ældreboliger på Toftehøjen udskydes fra 2020 til 2022. Det er KLK's vurdering, at den samlede kapacitet tilpasses endnu bedre fra 2020 til 2022. Med denne variant af Roskilde Kommunes forslag forventes dækningsgraden i 2020 at være 14,9 %.

I forlængelse af ovenstående forslag om tilpasningen af kommunens kapacitet foreslår Roskilde Kommune at flytte de resterende 8 rehabiliteringspladser fra Kastanjehaven til Hyrdehøj.

Det er KLK's vurdering, at forslaget på samme tid kan reducere enhedsomkostningerne på pladserne og samtidig skabe rammerne for øget faglighed, specialisering og fleksibilitet ift. brugerne af rehabiliteringspladserne.

Forslaget er foreneligt med KLK's skitserede forslag om enhedsomkostninger, og en realisering af begge forslag kan øjensynligt øge potentialet ift. Kastanjehaven.

2.2.2 Gennemgang og omprioritering af puljer på ældreområdet

Roskilde Kommune har puljemidler for i alt 53 mio. kr., hvoraf 6,6 mio. kr. er kommunens egne puljer fra budgetaftaler, mens resten er statslige. De statslige puljemidler har været øremærkede, men midlerne overgår løbende til bloktilskuddet.

Kommunen har gennemgået puljerne med et udgangspunkt om, at det er væsentligt at fastholde og videreudvikle den rehabiliterende tilgang. Som resultat af gennemgangen har kommunen peget på mulige reduktioner i aktivitetspuljerne for i alt 14,0 mio. kr. årligt. Herunder kan der reduceres 7,4 mio. kr. på klippekortsordningerne ved at ordningen afvikles for beboere på plejecentre og ved, at borgere i eget hjem reduceres fra 1 time til det oprindelige udgangspunkt for ordningen på ½ time ugentligt. Endvidere foreslås det, at reducere på støtten omkring måltider og aftentimer på plejecentre, ligesom medarbejdere og tilskud til aktiviteter på plejecentre foreslås reduceret.

KLK har i analysen lagt hovedvægten på klippekortsordningerne. Kommunen har beskrevet målgrupperne som 1) beboere på plejecentre, 2) hjemmeplejebrugere, der har mindst funktionsevne (P3 og P4), 3) borgere med sociale problemstillinger fx ensomhed og 4) borgere med sygdom, hvor fx ægtefælle løser en stor opgave. 52% af borgerne i ordningen i Roskilde Kommune anvender klippekortet til sociale aktiviteter.

Ordningerne er evalueret i Kolding Kommune, Horsens Kommune og Ballerup Kommune. Det er fælles for de tre evalueringer, at klippekortordningerne evalueres positivt af brugerne og medarbejderne, fx i forhold til borgernes livskvalitet og socialt samvær. I Kolding Kommunes evaluering finder knap halvdelen af hjemmeplejelederne dog også, at ressourcerne kunne være anvendt bedre.

Det særlige ved klippekortordningerne har været, at det har givet borgerne muligheder for individuelt tilrettelagte aktiviteter. Ved ophør/reduktion af ordningerne vil borgerne fortsat modtage forskellige aktivitetstilbud jf. værdighedsmidler på 3,4 mio. kr. afsat til aktivitetsmedarbejdere, mulighed for deltagelse i Seniorhøjskole og de almindelige aktiviteter på plejecentrene.

Administrativt er det enkelt at implementere forslaget, da det kan gøres ved at reducere nogle puljemidler. Herefter skal beslutningen formidles til medarbejdere, brugere og pårørende. KLK vurderer, at en styrke ved sådanne puljebesparelser sammenlignet med potentielle generelle "grønthøster-besparelser" kan være, at lokale ledere og medarbejdere i implementeringen kan tage afsæt i en politisk beslutning om, hvilke opgavetyper de skal bruge mindre tid på.

Roskilde Kommunes forslag om omprioritering af puljer på ældreområdet inkluderer også en reduktion af matrikler for Seniorhøjskolen. Forslaget indebærer, at tilbuddet fremover drives fra 5 matrikler mod aktuelt 8. Besparelsen udgør 2,1 mio. kr.

KLK finder forslaget relevant og gennemtænkt. Det vurderes, at en samling af aktiviteterne udgør en mere rationel tilrettelæggelse af arbejdet. Samtidig kan det konstateres, at der er gode alternativer til de berørte brugere, og at der har været fokus på, at det overvejende er de mest ressourcestærke af brugerne, der skal anvende andre tilbud.

2.3 KLK's alternative forslag

KLK har udarbejdet en række alternative forslag til de besparelspotentialer Roskilde Kommune har fremsat i temaanalysen for området. Disse er beskrevet i bilaget og er kort præsenteret nedenfor.

2.3.1 Servicetilpasning på hjælpemiddelområdet

Roskilde Kommune bruger flere midler på hjælpemiddelområdet end sammenlignelige kommuner. Måles forskelle i udgifter pr. +80-årig på specifikke hjælpemidler, indikerer analysen, at Roskilde Kommune anvender mellem 6,0 og 6,9 mio. kr. mere end kommunerne i hhv. FLIS- og VIVE-gruppen. Ses på sammenligningen af de samlede udgifter på området inkl. depotdrift og korrigeret for konteringsforskelle indikerer analyserne, at Roskilde Kommune bruger mellem 7,0 og 7,3 mio. kr. mere end kommunerne i hhv. FLIS- og VIVE-gruppen.

KLK vurderer, at der kan arbejdes med en række tiltag:

1. Serviceniveau og serviceadgang – altså hvor mange der bevilges hjælpemidler og hvor mange/dyre
2. Omkostningseffektivitet i hjælpemidlerne fx gennem bedre indkøb, bedre anvendelse af genbrugshjælpemidler, hvor dette er nyttigt, og endeligt det generelle prisniveau på de anvendte hjælpemidler – fx deres variation
3. Omkostningerne ved myndighed og depotdrift – begge indgår i beregningen

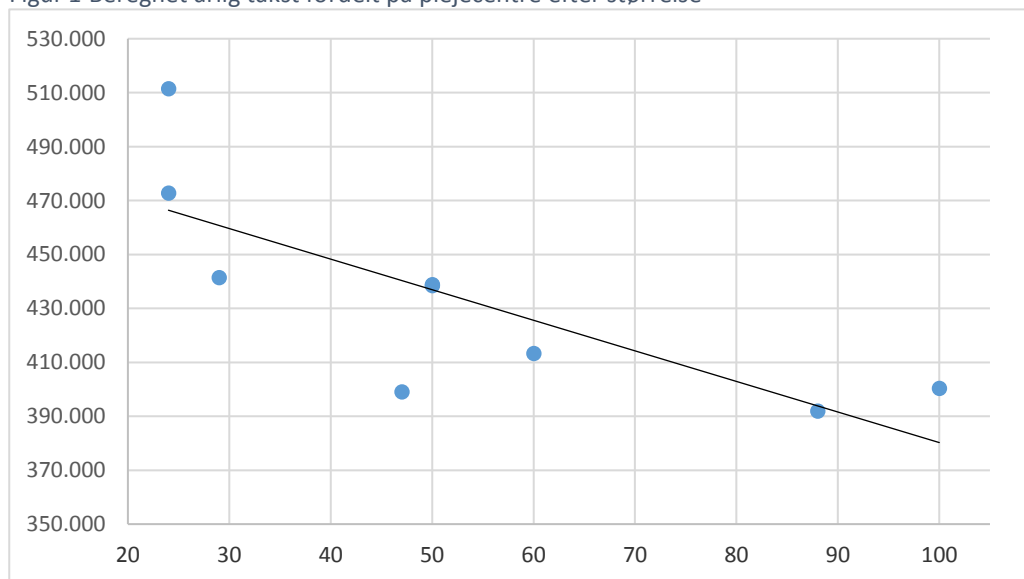
KLK kan anbefale at hjælpemiddelområdet kan indgå i en samlet besparelsesramme. En nivellering mod andre kommuner giver et potentiale på op mod 7,0 mio. kr. På visse områder er dog en tæt kobling til kommunens rehabiliterende indsats, hvilket skal indgå i det samlede valg af besparelser. De personalemæssige konsekvenser af forslaget afhænger af, hvordan tiltagene tilrettelægges. De to førstnævnte tiltag indebærer ikke besparelser på personale, mens besparelser på myndighed/depotdrift overvejende vedrører løn. I forlængelse heraf er KLK's estimat, at forslaget vil indebære en reduktion på 2-4 årsværk.

2.3.2 Reducerede produktionsomkostninger på plejeboligpladser

Roskilde Kommune har foreslået, at plejeboligkapaciteten tilpasses i en periode frem mod åbningen af Hyrdehøj. KLK beskriver et alternativt forslag, hvor fokus er på omkostningseffektiviteten på det enkelte plejecenter. Således viser en analyse, at enhedsomkostningerne er ganske forskellige plejecentrene imellem. Selv efter en korrektion for forskelle mellem almindelige og skærmede pladser, centrenes lovgrundlag, ejerforhold og lejeindtægter varierer enhedsprisen fra 392.000 kr. (Trekroner) til 511.000 kr. (Toftehøjen). Det vægtede gennemsnit, efter ovennævnte beregningsmodel, udgør 420.000 kr.

Figuren nedenfor viser sammenhængen mellem plejecentrenes størrelse og omkostningerne pr. plejebolig.

Figur 1 Beregnet årlig takst fordelt på plejecentre efter størrelse



Kilde: Roskilde Kommunes oplysninger og KLK's beregninger

FLIS Fredensborg, Hillerød, Kolding, Vejle og Rebild Kommuner.
VIVE er Hillerød, Greve, Tårnby, Køge og Herning Kommuner.

Som det ses af figuren betyder størrelse meget, idet de mindste er dyrest at drive. KLK foreslår derfor, at mindre og dyrere plejecentre ned- eller sammenlægges, eller at plejecentre med de højeste enhedsomkostninger tildeles budget svarende til gennemsnittet af øvrige plejecentre. Forslaget om færre mindre enheder ligger i forlængelse af Roskilde Kommunes forslag ift. Asterscentret og har et længere sigte end 2019. Potentialet udgør fuldt indfaset 3,9 mio. kr. Det bemærkes, at der er en række juridiske forhold og investeringer forbundet med eventuel nedlæggelse. KLK vurderer, at 60-70% heraf vil være besparelser på løn svarende til en reduktion på 6-7 årsværk.

Som et alternativ kan KLK foreslå, at der foretages en harmonisering af enhedsudgifterne, således at plejecentrene med de dyreste enhedsomkostninger tildeles budget svarende til gennemsnittet af de øvrige plejecentre. Forslaget er hurtigere at implementere, men vil samtidigt have større servicemæssig betydning for de berørte beboere. Således vil en harmonisering af omkostningerne betyde, at der vil ske en differentiering af serviceniveauet fx ift. nattevagt. Potentialet er her fuldt indfaset godt 8 mio. kr. KLK vurderer, at 80-90% heraf vil være besparelser på løn svarende til en reduktion på 16-18 årsværk.

2.3.3 Niveautilpasning ift. sygeplejen

Såvel udgifter som den faktiske normering ift. sygepleje er i Roskilde Kommune noget højere end i sammenligningskommunerne. Fx udgør andelen af medarbejderne på ældreområdet i Roskilde Kommune med syge- og sundhedsfaglig baggrund 27 % mod 23-24 % i sammenligningskommunerne. Dette svarer til, at syge- og sundhedspersonalet udgør 10 % mere end i sammenligningskommunerne.

KLK konkluderer, at Roskilde Kommune har en høj normering på sygepleje, herunder særligt i plejecentrene. Opgøres forskellen ud fra regnskabstal, vises et potentiale på mellem 4,0 og 8,8 mio. kr. Opgøres forskellen via demografisk korrigerede indekstal, udgør den økonomiske betydning af forskellen mellem 4,4 og 10,6 mio. kr. Forskellen skal ses i lyset af kommunens akutteams substituering af rehabiliteringspladser.

KLK kan foreslår, at Roskilde Kommune lader omkostningerne til sygepleje indgå i et samlet potentiale på ældreområdet. Et realistisk potentiale kan være 4 mio. kr. indfaset med 50 % i 2019 og fuld virkning derefter. Implementeres forslaget, vil det være KLK's vurdering, at det vil have konsekvenser ift. ældreområdets faglige niveau og eventuelt det rehabiliterende sigte.

De personalemæssige konsekvenser afhænger af, hvordan forslaget konkret implementeres. Hvis antallet af sundhedsprofessionelle reduceres uden at erstatte medarbejderne med andre faggrupper, skal der ske en reduktion på ca. 8 årsværk. Hvis det derimod vælges, at en tredjedel af besparelsen realiseres ved at erstatte sundhedsprofessionelle med faggrupper med et lavere lønniveau, vil det i givet fald indebære en reduktion på 27 sundhedsprofessionelle og ansættelse af 22 social- og sundhedsassistenter.

2.3.4 Gevinstrealisering ved velfærdsteknologi

Forslaget er, at Roskilde Kommune forstærker fokus på at høste økonomiske gevinster af velfærdsteknologier ift. såvel allerede implementerede som kommende teknologier. Det kan gøres ved, at kommunen etablerer et velfærdsteknologisk program med en målsætning om, at de økonomiske gevinster øges med en stigende profil på 2,1 mio. kr. årligt. Dette skal ske ved dels at gennemgå uindfrie gevinster af eksisterende teknologier, dels at tilpasse arbejdsgange og organisering til eksisterende og nye teknologier, dels at arbejde systematisk med udarbejdelse og opfølgning på business cases vedr. velfærdsteknologi.

Det skal understreges, at der er stor usikkerhed om potentialernes størrelse på landsplan og i Roskilde Kommune. Det trækker bl.a. i nedadgående retning, at nogle tal er baseret på gevinster for relativt få kommuner, og at der ikke er gennemført systematiske uafhængige analyser på alle områder. Omvendt trækker det den anden vej, at teknologierne frem mod 2025 må forventes at blive bedre, billigere og flere, samt at kommunernes erfaringer med at høste gevinsterne af dem også udvikler sig over tid.

Personalemæssigt vil forslaget indebære reduktion på ca. 6-7 årsværk pr. år. Konsekvenserne afhænger af, hvilke teknologier der investeres i, da det har betydning for dels hvor store investeringer der skal hentes hjem via personalereduktioner, dels hvilke typer af arbejdsgange/personalegrupper, der kan effektiviseres.