

Notat

Handicapsekretariatet

Ældre- og Handicapforvaltningen
Storemosevej 17 - 21
9310 Vodskov

Init.: AKUL

4. november 2016

Principper for nye takstmodeller på Ældre- og Handicapafdelingens døgntilbud og aflastningstilbud til børn og unge

Indledning

I dette notat præsenteres forslag til principper for en ny takstmodel for Ældre- og Handicapforvaltningens døgntilbud til børn og unge med autisme, ADHD og andre gennemgribende udviklingsforstyrrelser. Derudover præsenteres principper for en skelnen i taksten på ÆHs aflastningstilbud til samme målgruppe. En tværgående arbejdsgruppe med deltagelse fra Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen samt Ældre- og Handicapforvaltningen har over sommeren og i efteråret arbejdet med udvikling af ny takstmodel med differentierede takster på de pågældende 2 døgntilbud til børn- og unge, samt skelnen i taksterne for aflastningsydelse på Ældre og Handicapforvaltningens aflastningstilbud Nøddehuset.

Formålet med at udvikle en ny takstmodel for døgntilbuddene, er at sikre større sammenhæng samt gennemsigtighed mellem ydelse og takst, og dermed støtte til en bedre dialog mellem køber og sælger af pladser. Derudover er formålet at mindske omfanget af særydelser.

Baggrund for udarbejdelsen af takstmodellen

I efteråret 2014 blev der på foranledning af KKR i Nordjylland igangsat en takstanalyse med det formål at belyse priserne på tilbud på det specialiserede socialområde i Nordjylland med priserne på tilsvarende tilbud i resten af landet. Takstanalysen pegede på betydelige forskelle i taksterne i de fem KKR-regioner, og de Nordjyske tilbud var iblandt de dyreste. Særligt de Nordjyske tilbud til børn med autisme lå i den dyre ende. Analysen gav imidlertid ikke anledning til at konkludere noget entydigt om, hvad takstforskellene kunne dække over.

I efteråret 2015 iværksatte KKR som opfølgning på den første takstanalyse, en casebaseret takstanalyse, som havde til formål at dykke dybere i, hvorfor tilbud til børn (og voksne) med autisme tilsyneladende er dyrere i Nordjylland end i resten af landet. Denne analyse viste, at det primært er på børneområdet, der konstateres takstforskelle, at disse kan relateres til forskelle i personalenormering, men at det er svært entydigt at sammenligne taksterne, da forskellene i personalenormeringen kan skyldes flere – ikke umiddelbart gennemsigelige faktorer – så som målgruppens sammensætning og støttebehov, muligheder for stor-drift, forskelle i serviceniveauer mv.

Det kan med sikkerhed konstateres, at Ældre- og Handicapforvaltningens aflastningstilbud til børn og unge er udfordret af at være fysisk placeret på 3 forskellige matrikler. Denne problematik løses i de kommende år i forlængelse af en større rokade/nyggeri i forvaltningen, hvor der frigøres plads til at samle aflastningstilbuddet på én matrikel.

Derudover har KKR Nordjylland i februar 2016 besluttet, at der på Rammeaftaleområdet skal ske en udgiftsreduktion på 2% i 2017 og 1% i årene 2018-2020. Det er efterfølgende aftalt i Kommunaldirektørkredsen at reduktionen udmøntes med halvdelen som reduktion af takstberegningsgrundlaget – dvs. 1 % i 2017 - og det resterende beløb udmøntes gennem myndigheds forhandling med udfører – dvs. 1 % i 2017.

Udmøntning af udgiftsreduktionen på Ældre- og Handicapforvaltningens døgn- og aflastningstilbud til børn og unge med autisme, ADHD og andre udviklingsforstyrrelser

I Ældre og Handicapforvaltningen er det aftalt, at forvaltningens døgntilbud til børn reducerer takstberegningens grundlaget med 2 % i stedet for 1 % allerede fra 2017. Det samme gør sig gældende på aflastningstilbuddet. På denne måde er kravet om udgiftsreduktion opfyldt til og med 2019, og det er muligt for tilbudene at planlægge med besparelsen på et længere sigte. Besparelsen sker som en reduktion i takstberegningens grundlaget for den nye takstmodel. En ny takstmodel på børneautismeområdet med differentierede takster bidrager til at skabe rammerne om forhandlingen om den sidste 1 %.

Differentieret takstmodel på døgntilbud

Afgrænsning – hvilke tilbud er omfattet af takstmodellen

Ved kommunalreformen blev der mellem de nordjyske kommuner og Aalborg Kommune truffet beslutning om at bevare de tilbud, som lå i Autismecenter Nordjylland, som et samlet tilbud. Området, som omfatter dag-, døgn- og aflastningstilbud til både børn og voksne, er placeret i Fagcenter for Autisme og ADHD i Ældre- og Handicapforvaltningen.

Arbejdsgruppens forslag til ny takstmodel gælder derfor dette fagcenters 2 døgntilbud til børn og unge. I det følgende præsenteres de to døgntilbud kort.

Botilbuddet Viften

Botilbuddet Viften ligger på Studievej 7 i Nørresundby i et étplansbyggeri, som er delt op i flere mindre levestruer med ca. 4 børn og unge i hver. Til hver gruppe er knyttet et køkken og en fællesstue. Viften har desuden 4 pladser på Bodil Hjorts Vej 16 i Hammer Bakker.

De børn og unge, som bor på Viften er kognitivt velfungerende men adfærdsforstyrrede børn og unge i alderen 0-25 år. Der er tale om børn og unge, der har autisme spektrums- og/eller opmærksomhedsforstyrrelser, som primære diagnoser. Målgruppen kan have afledte udfordringer som f. eks.: OCD, spiseforstyrrelse, selvskadende adfærd, udadrettet adfærd, angst og skæv døgnrytme, begyndende misbrug og handlinger, der grænser til det kriminelle. Kognitivt er målgruppe tæt på "normalområdet".

Viften har 20 pladser efter Servicelovens § 66 og 4 pladser efter § 107.

Botilbuddet Enterne

Botilbuddet Enterne ligger på Bodil Hjorts Vej i Hammer Bakker. Også her er der tale om et étplansbyggeri. Børnene og de unge har egne værelser, men deles 2 og 2 om toilet og bad. På Enterne bor børn og unge i alderen 3-30 år med omfattende kognitiv funktionsnedsættelse. Børnene og de unge har diagnoser inden for autismespektret, anden udviklingsforstyrrelse, mental retardering, kommunikationsnedsættelse samt udadreagerende og/eller selvskadende adfærd. Desuden rummer Enterne også borgere med epilepsi. I modsætning til de børn og unge, som bor på Viften, er der på Enterne således tale om børn og unge med massive kognitive handicaps.

På Enterne er der 8 pladser efter § 66 og 12 pladser efter § 107. Enterne indgår på baggrund af den høje specialisering i det forstærkede samarbejde under rammeaftalen.

Den nuværende takststruktur – principper og konsekvenser

Den nuværende takststruktur er bygget på en gennemsnitstakst, hvor omkostningerne til drift af tilbuddene omregnes til én takst, der gælder for alle pladser i tilbuddet. I visse tilfælde kan opkræves en særtakst ved særligt komplicerede behov. I gennemsnitstaksten er indeholdt følgende elementer:

- Løn
- Øvrige driftsudgifter
- Udvikling
- Administration
- Overhead
- Tilsyn
- Ejendoms- og kapitalomkostninger

Den nuværende model med gennemsnitstakster betyder, at alle børn og unge tilbydes en plads til samme pris uanset hvilken kompleksitet den enkelte har. Taksten kan inden for det samme tilbud med andre ord spænde over ret store forskellige i de enkeltes støttebehov. Pladser til børn og unge med kompliceret ad-

færd og/eller funktionsnedsættelse koster derfor det samme, som pladser til børn og unge med meget svært kompliceret adfærd og/eller funktionsnedsættelse.

Det vil sige, at de myndigheder, der køber pladser til meget svært adfærdsforstyrrede børn og unge nyder godt af det spænd, der er i gennemsnitstaksten. Omvendt betaler de myndigheder, som anbringer børn og unge, der har et mindre kompliceret støttebehov, en forholdsvis høj pris.

Principper i ny takststruktur med differentierede takster

En differentieret takstmodel for Ældre- og handicapforvaltningens børnetilbud bygges op efter samme principper, som gælder for Handicapafdelingens øvrige tilbud. Her sammensættes taksterne af en basistakst, som suppleres med en ydelsespaketakst. Basistaksten er gældende for alle børn/unge i døgntilbuddet. Den samlede takst for barnet/den unge afhænger herefter af, hvilken ydelsespakke han/hun har behov for. Ydelsespaketaksten er dermed baseret på en konkret individuel vurdering af barnet/den unges ressourcer og behov for støttetimer – ansigt til ansigt.

I basistaksten indgår de elementer, der er en forudsætning for at drive et tilbud – uafhængigt af det enkelte barn/unges støttebehov. Den faste del af taksten indgår derfor altid i den samlede takst som et fundament. Det drejer sig om:

- Bygningsudgifter - herunder husleje, lys og varme
- Lederløn og andel af fælles ledelse og administration
- Nattevagt
- Inventar og standardhjælpemidler
- Øvrige indirekte omkostningselementer som administration, overhead og kapitalomkostninger
- Udgifter relateret til forsørgelse - lommepenge, beklædning mv.

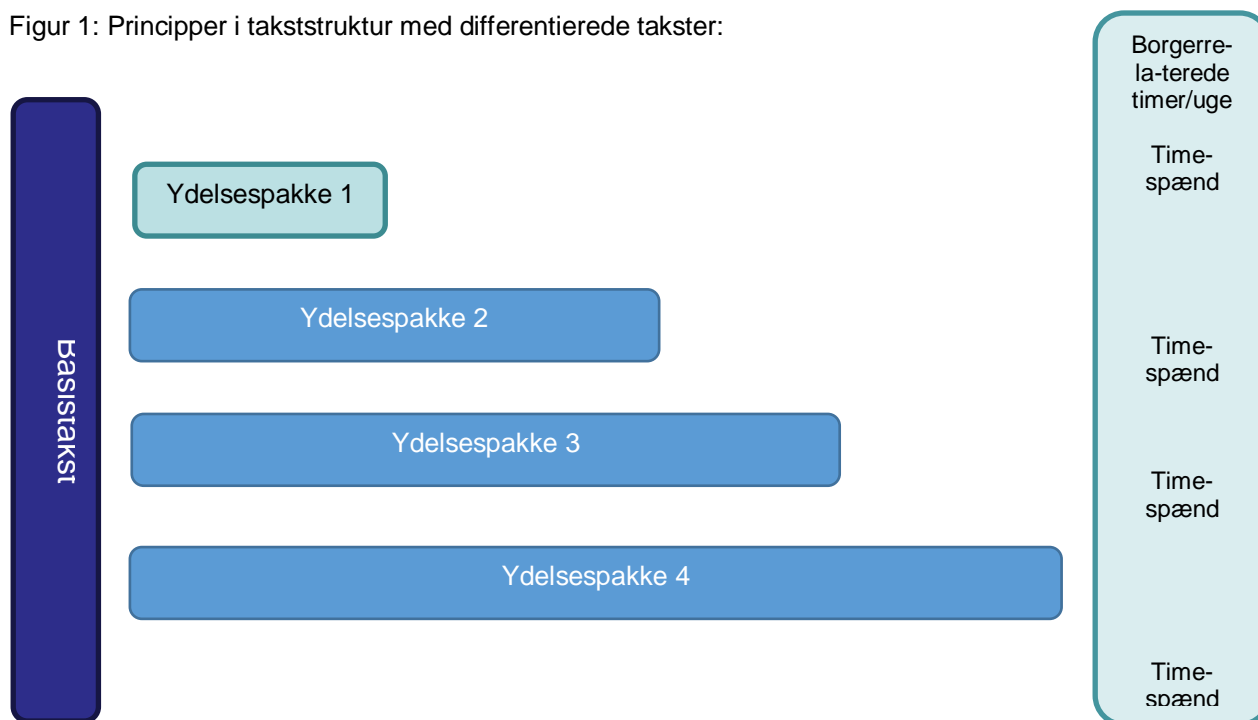
Den fleksible del af taksten - ydelsespaketaksten, tildeles med udgangspunkt i det enkelte barn/unges funktionsniveau og behov for støtte og guidning. Denne del af taksten dækker omkostning til støttetimer og dermed også udgifterne til løn og andre personalerettede udgifter. Det er også denne del, der gør, at taksten differentieres. Det individuelle støttebehov deles op i et antal ydelsespakker, der baserer sig på vurderingen af omfanget af de borgerrettede timer, som den enkeltes funktionsniveau, ressourcer og behov peger på. Indplaceringen af barnet/den unge sker altid ved en konkret individuel faglig vurdering og dialog mellem myndighed i køberkommunen og botilbuddet.

For den købende myndighed er konsekvensen med en sådan differentiering i taksten, at der skabes mere synlighed og gennemsigtighed i, hvilke ydelser, der følger med, når et barn/ung anbringes på tilbuddet. Pengene følger i højere grad det enkelte barn/ung, og den bestillende myndighed kan "købe" tilbuddet til en pris, som svarer til det konkrete og aktuelle støttebehov. Derudover er det hensigten at behovet for at søge om særydelser minimeres.

Konsekvensen for tilbuddene ved indførelsen af differentierede takster er, at det har betydning for tilbuddets økonomi, hvordan det aktuelle antal af borgere med hhv. højere og lavere støttebehov fordeler sig. I perioder med en større andel af borgere på et lavt støtteniveau, vil der skulle skæres ned i personalet, mens det omvendte kan gøre sig gældende i perioder med en større andel af borgere på et højt støtteniveau.

På næste side illustreres modellens forskellige dele. Antallet af ydelsespakker samt størrelsen på time-spændene fastlægges i en dialog mellem Ældre- og Handicapforvaltningen og Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen efter en vurdering af, hvor mange ydelsespakker de nuværende beboere vil fordele sig på. Derfor illustrerer modellen alene de elementer, der indgår og ikke de konkrete antal og timespænd:

Figur 1: Principper i takststruktur med differentierede takster:



Den foreslåede takstmodel forudsætter en dialog mellem myndighed og tilbud om den bestilte indsats og de indsatsmål, der skal arbejdes med for det enkelte barn/ung. Gennem en god og konstruktiv dialog med tilbuddet, vurderer myndighed, hvilket tidsrum den bestilte indsats kan løftes indenfor; Altså hvilken ydelsespakke skal følge med det enkelte barn/ung.

Processen frem mod implementering af ny takstmodel i januar 2017

På baggrund af de anbefalede principper for en differentieret takstmodel udarbejder Ældre- og Handicapforvaltningen et oplæg til specificering af antal ydelsespakker samt definition af tidsrummet. Oplægget præsenteres for Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, kvalificeres og justeres til, så den nye takstmodel kan gå i drift fra januar 2017.

Derudover arbejder en gruppe på tværs af de to forvaltninger videre med at udarbejde et visitationsgrundlag, som kan anvendes fremadrettet. Dette arbejde fortsætter ind i 2017.

Fremtidig praksis på Aflastningstilbuddet Nøddehuset

Baggrund for ny takstmodel på aflastningstilbuddet

På aflastningsområdet pegede takstanalysen på, at det vil være hensigtsmæssigt at skelne mellem formålet med aflastning efter hhv. Servicelovens §§ 84 og 52.3.3, idet der her vil være en mulighed for at differentiere i prisen for et aflastningsophold.

Afgrænsning

I Ældre- og Handicapforvaltningen er placeret ét aflastningstilbud til børn og unge med autisme eller andre gennemgribende udviklingsforstyrrelser – Nøddehuset. Tilbuddet beskrives kort herunder.

Aflastningstilbuddet Nøddehuset

Målgruppen på Aflastningstilbuddet Nøddehuset er hjemmeboende børn/unge under 18 år med gennemgribende udviklingsforstyrrelse og autisme, både normalt begavede og mentale retarderede børn og unge. Derudover er der mulighed for at voksne, der stadig bor hjemme fortsætter i en midlertidig periode efter aftale med rådgiver. Børnene/de unge har ofte - ud over deres primære diagnoser – komplicerede udfordringer så som selvskadende adfærd, ind- eller udadreagerende adfærd, angst og tilknytningsforstyrrelser.

Nøddehuset har plads til 90 børn/unge i alt fordelt på 4 grupper. Børnene/de unge er opdelt, så grupperne er så homogene som muligt. Der er plads til 4 børn ad gangen i hver af de 4 grupper (16 pladser), som Nøddehuset rummer. Dvs. der er 16 børn i aflastning pr. modul á 3-4 døgns varighed.

Nøddehuset er oprettet efter Servicelovens §§ 66,6 samt 107 og udbyder i dag aflastning efter Servicelovens paragraffer §§ 52, 3,5 og 84. Nøddehusets primære ydelse er døgnaflastning, men der tilbydes også efter særlig aftale, pasning i hjemmet med det formål at forebygge dels fuldtidsanbringelser og dels behovet for flere døgn i aflastning.

I dag ser fordelingen af børn og unge/voksne på Nøddehuset således ud:

§ 52.3.5: 23
§ 84: 60
§ 107: 7

Aflastningstilbuddet Nøddehuset ligger pt. fordelt på 3 forskellige matrikler fordelt på Vodskov, Dronninglund og Sulsted.

Væsentligt for problematikken omkring takstreduktion er det, at de 3 matrikler, som et led i en større bygningsmæssig rocade, samles på én parcel i Hammer Bakker med planlagt indflytning i 2020. På sigt vil sammenlægningen af de 3 afdelinger på én matrikel betyde, at driftsomkostningerne på tilbuddet bliver mindre, og at taksterne dermed af denne grund vil falde. Den takstreduktion, som følger af sammenlægningen vil dog først blive effektueret i 2020.

Herunder en kort gennemgang af indholdet i de to aflastningsparagraffer på børneområdet.

Indholdet i de 2 paragraffer om aflastning

Af Serviceloven samt Ankestyrelsens principafgørelser defineres forskellen på aflastning efter de to paragraffer således:

Aflastning for børn skal tilbydes efter servicelovens § 84, stk. 1, jf. § 44, når behovet for aflastning er opstået alene på grund af barnets funktionsnedsættelse, og når aflastningen sker af hensyn til den øvrige familie. Bevilling af afløsning/aflastning efter § 84, jf. § 44, kræver ikke forudgående børnefaglig undersøgelse.

Er der tale om et behov for aflastning på grund af barnets særlige behov for støtte, skal aflastningen finde sted efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 5. Bevilling af afløsning/aflastning efter denne paragraf kræver en forudgående børnefaglig undersøgelse efter lovens § 50, og aflastningsforløbet skal varetages af kvalificeret personale.

Der kan være en række tilfælde, hvor et barn har så komplekse funktionsnedsættelser, at aflastningen bør gives efter servicelovens § 52, selv om aflastningen gives for at tilgodese de øvrige i familien. Det kan være tilfælde, hvor aflastningen bør gives på et velbeskrevet grundlag (undersøgelse jf. servicelovens § 50) og af kvalificeret personale.

Praksis i Nøddehuset i dag

Nøddehuset er et højt specialiseret aflastningstilbud, hvor de børn og unge, som visiteres, har så komplekse funktionsnedsættelser, at aflastningen altid gives på et velbeskrevet grundlag. Det er således også praksis, at de børn, som får et aflastningstilbud på Nøddehuset, har gennemgået en forudgående børnefaglig undersøgelse eller får denne foretaget, mens de er tilknyttet Nøddehuset. Alligevel er en stor del af de børn, som visiteres til Nøddehuset visiteret efter § 84.

Nøddehuset modtager børn og unge fra myndigheder i hele Nordjylland, og der kan være forskellig praksis fra kommune til kommune i forhold til, hvordan man visiterer til aflastning.

Der er en række dilemmaer i at adskille ydelserne efter de to paragraffer, som primært handler om, at et aflastningsophold i praksis ikke planlægges efter hvilken paragraf barnet er bevilliget aflastning efter, men i højere grad, hvilke børn, som profiterer af hinandens selskab.

Processen frem mod en differentiering af takst for de 2 aflastningsparagraffer

Der er derfor igangsat et arbejde med at beskrive indholdet af de ydelser, som fremadrettet leveres på Nøddehuset efter hhv. § 52.3.5. og § 84. Der er konstateret et behov for, at de visiterende myndigheder bliver skarpere på, hvad de bestiller, når de bestiller aflastning til målgruppen. For at støtte denne proces er der behov for en tydeliggørelse af indholdet, og hvad der kan forventes af serviceniveau i forhold til de to paragraffer fremadrettet på Nøddehuset.

På baggrund af præciseringerne i serviceniveauet for de to paragraffer vurderes fordelingen af den nuværende børnegruppe, bl.a. med det formål at vurdere, om de reelt er visiteret efter den rette paragraf. Herefter fastsættes den fremadrettede takst for hhv. § 84 og § 52,3,5. I takstberegningen indregnes en reduktion på 2 %.

I december 2016 vil der blive foretaget en re-visitation af de børn og unge, som ikke vurderes at være visiteret efter den korrekte paragraf.