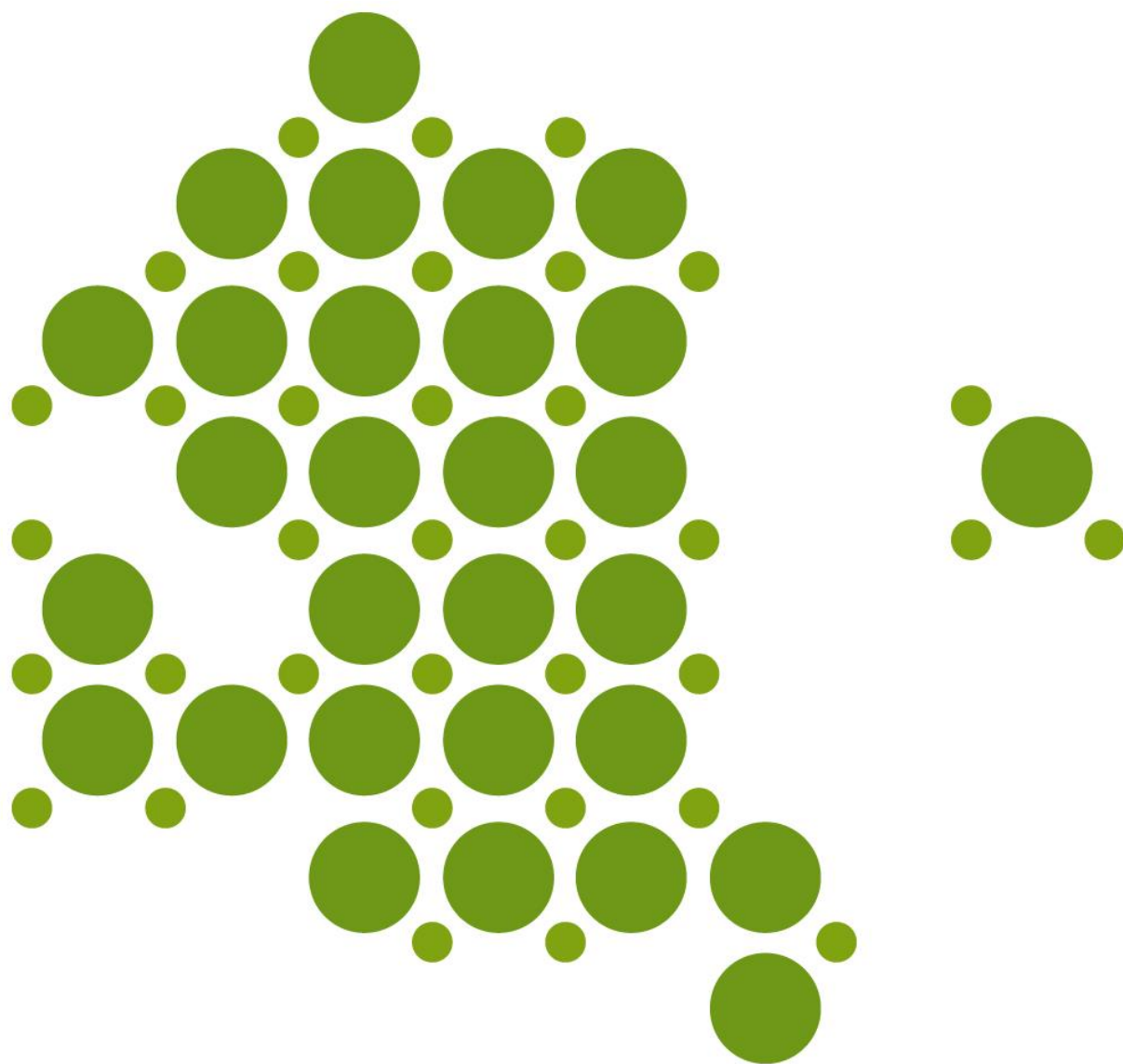


Styring og udvikling af det specialiserede socialområde



- Analyser og afdækninger

**KKR Hovedstaden
Januar 2014**



INDHOLD

1. Indledning	3
2. Analyse af udgifts- og takstudviklingen	3
2.1. Omverdensudfordringen	4
2.2. Udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde.....	5
2.3. Takstudviklingen i hovedstadsregionens kommuner	9
2.4. Opsamling	14
3. Samarbejdsformer og styringstilgange i andre KKR.....	15
3.1. KKR Sjælland	15
3.2. KKR Midtjylland.....	16
3.3. Opsamling	17
4. Styring af udgifts- og takstudvikling i kommunerne	18
4.1. Udgiftsudvikling	18
4.2. Takstudvikling	20
4.3. Opsamling	22
5. Tilgange til styring af takstudvikling.....	23
5.1. Aftaler om takstudvikling i de øvrige kommunekontaktråd	24
5.2. Afdækning af grundlaget for fastsættelse af overhead	25
5.3. Udgifter til tilsyn	29
5.4. Metoder til beregning af indirekte omkostninger og belægningsprocent	30
5.5. Måling af takstudvikling og takstberegning.....	35
5.6. Differentierede takster	37
6. Medlemmer af arbejdsgruppe og ressourcegruppe	38



1. INDLEDNING

I forbindelse med udarbejdelsen af Styringsaftale 2014 besluttede K29 at igangsætte en proces, der skal udmunde i en flerårig strategi for prisudviklingen i de takstbelagte tilbud på det specialiserede socialområde i hovedstadsregionen gældende fra 2015. Som led heri er nedsat en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra K29 og Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse.

Det overordnede formål med arbejdsgruppen er at udarbejde forslag til en flerårig strategi for takstudviklingen på det specialiserede socialområde gældende fra 2015 og to-tre år frem for på denne måde at sikre mådehold i udgiftsudviklingen i kommunerne og på de enkelte tilbud. Desuden skal arbejdsgruppen opstille forslag til andre konkrete tiltag i fælleskommunalt regi, der kan medvirke til at nedbringe udgifterne på det specialiserede socialområde.

Forslaget til en flerårig strategi for takstudvikling samt andre fælleskommunale tiltag skal udarbejdes på baggrund af analyser af takst- og udgiftsudviklingen samt en kortlægning af fælleskommunale tiltag, der er foretaget i de øvrige Kommunekontakttråd for at nedbringe udgifterne på det specialiserede socialområde. Endelig skal arbejdsgruppen på baggrund af en analyse af de anvendte overheadprocenter i kommunekontakttrådene udarbejde forslag til en eventuel justering af overheadprocenten i taksterne for 2015.

I dette notat fremstilles de gennemførte analyser og afdækninger, der danner grundlag for arbejdsgruppens anbefalinger. Arbejdsgruppens anbefalinger fremgår af notat *"Styring og udvikling af det specialiserede socialområde – Arbejdsgruppens anbefalinger"*, der ligesom dette notat kan findes på den fælleskommunale hjemmeside: www.rammeaftale-h.dk. Afdækningerne og analyserne er gennemført af Fælleskommunalt sekretariat og den til arbejdsgruppen tilknyttede ressourcegruppe.

Afsnit 2 indeholder analyser af udgifts- og takstudviklingen på det specialiserede socialområde i hovedstadsregionen. I afsnit 3 præsenteres centrale aspekter af samarbejdsformer og fælleskommunale tiltag i KKR Sjælland og KKR Midtjylland udarbejdet på baggrund af møder afholdt mellem arbejdsgruppen og repræsentanter fra de to kommunekontakttråd. Afsnit 4 indeholder en afdækning af forklaringsfaktorer på udgifts- og takstudviklingen i enkelte kommuner i hovedstadsregionen udarbejdet på baggrund af interviews med fire udvalgte kommuner. Afsnit 5 indeholder en analyse af forskellige tilgange til styring af takstudviklingen, herunder en sammenligning af fastsættelsen af overheadprocenter i de fem kommunekontakttråd.

2. ANALYSE AF UDGIFTS- OG TAKSTUDVIKLINGEN

Ifølge kommissoriet for arbejdsgruppen var grundlaget for ønsket om udarbejdelse af en flerårig strategi for takstudvikling blandt andet en opgørelse af udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde fra KL, der viser, at kommunerne i hovedstadsregionen siden 2009 ikke har nedbragt udgifterne i samme omfang som kommunerne i de øvrige regioner.

Dette afsnit præsenterer først en beskrivelse af de strukturelle udfordringer, som kommunerne i hovedstadsregionen står over for i forhold til at styre udgifterne på det specialiserede socialområde. I



afsnit 2.2. følger en mere detaljeret gennemgang af udgiftsudviklingen i hovedstadsregionen og de øvrige regioner baseret på KL's opgørelse. Dernæst er udgiftsudviklingen opgjort med udgangspunkt i to alternative, anerkendte metoder, der tegner et andet billede af udgiftsudviklingen i hovedstadsregionen end KL's opgørelse.

Afsnit 2.3. indeholder en analyse af takstudviklingen i kommunerne i hovedstadsregionen foretaget på baggrund af kommunernes årlige indberetninger af takstoplysninger til Fælleskommunalt sekretariat. Formålet med analysen har været at undersøge, om kommunerne har levet op til aftalerne om takstudvikling, samt om der kan spores bestemte tendenser i takstudviklingen inden for henholdsvis børne- og ungeområdet og voksenområdet samt inden for de forskellige typer af tilbud. Endelig belyser analysen også udviklingen i de budgetterede takstgrundlag, der ligger til grund for taksterne samt udviklingen i de anvendte belægningsprocenter.

2.1. OMVERDENSUDFORDRINGEN

Nedenfor beskrives en række af de strukturelle udfordringer, som kommunerne i hovedstadsregionen står over for i forhold til at styre udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde. Generelt ses et øget pres på kommunale indsatser inden for det specialiserede socialområde, hvilket blandt andet skyldes den demografiske udvikling samt stigninger i antallet af borgere med handicap og psykiske lidelser. Hertil kommer, at der blandt andet som følge af de kommunale udgiftslofter for 2014-17 fastsat i forbindelse med Vækstplan DK, er et generelt pres på kommunernes serviceudgifter. Dette medfører behov for inden for alle udgiftsområder at tænke i, hvordan man kan udnytte ressourcerne bedre og tænke i nye innovative løsninger.

Ifølge data fra Noegletal.dk har kommunerne i hovedstadsregionen oplevet et stigende befolkningstal, som ikke ses tilsvarende i de andre regioner, hvilket også må forventes at have betydning for antallet inden for det specialiserede område. Således er befolkningstallet i hovedstadsregionen steget med godt fire procent fra 1. januar 2009 til 1. januar 2013. Kommunerne i Midtjylland har oplevet en stigning på ca. to procent, mens kommunerne i de øvrige regioner har haft et nogenlunde stabilt befolkningstal siden 2009. I hovedstadsregionen er antallet af 0-17 årige faldet med ca. en procent, mens antallet af 17 årige og ældre er steget med knap seks procent. Det er således primært på voksenområdet, at antallet af borgere er steget i hovedstadsregionen og især inden for aldersgruppen 65+ som er steget med knap 14 procent i perioden, mens antallet af 17-64 årige ligger nogenlunde stabilt og kun er steget med 0,4 procent siden 2009.

En rapport om vækstfaktorerne på det specialiserede socialområde udarbejdet af SFI fra 2012 viser, at ifølge beregninger fra Danmarks Statistik forventes en befolkningstilvækst i Københavns og omegn frem mod 2020, især i København by med en forventet vækst på ca. 10 procent fra 2010 til 2020. På landsplan forventes især en stigning inden for ældre medborgere, hvilket ifølge rapporten forventeligt vil medføre en behovsbetinget øget efterspørgsel efter specialiserede sociale ydelser, da risikoen for blandt andet handicap stiger med alderen. På handicapområdet viser undersøgelser endvidere, at mennesker med udviklingshæmning lever længere end tidligere, således at mennesker med let og moderat udviklingshæmning lever lige så længe eller næsten lige så længe som befolkningen generelt. Dette



medfører et længevarende behov for specialiserede sociale indsatser og en langsommere afgang i forhold til tidligere.¹

Udover den demografiske udvikling viser SFI's rapport, at udviklingen inden for befolkningen går i retning af en højere grad af diagnosticering og anerkendelse af handicap og psykiske lidelser med en stigende efterspørgsel efter specialiserede sociale ydelser til følge. For eksempel viser SFI's handicap survey, at andelen af mennesker, der angiver, at de har medfødt handicap er steget fra 2 procent i 1995 til tre procent i 2006. Ifølge rapporten skal forklaringerne hertil blandt andet findes i fremkomsten af nye diagnoser som ADHD samt en større accept og anerkendelse i befolkningen af at have et handicap.²

Inden for psykiatriområdet viser en analyse foretaget af DSI (nu KORA), at antallet af psykiatriske patienter er steget kraftigt i perioden 2000-2008. Antallet af indlagte patienter i psykiatrien har været konstant i perioden, mens antallet af ambulante patienter er steget med godt 15 pct., og antallet af patienter, der kun modtager behandling, typisk i regi af distriktspsykiatrien, er steget med 65 pct. Antallet af mennesker med ikke-psykotiske lidelser er steget med 53 procent, mens antallet af mennesker med psykotiske lidelser er steget med 14 procent, hvilket primært ses inden for den ambulante behandling. Omlægningen i psykiatrien med nedbringelsen af antallet af sengedage og en øget brug af ambulante behandling, betyder endvidere et yderligere pres på de kommunale indsatser, da borgerne i højere grad har brug for hjælp og støtte uden for behandlingssystemet.³

Ifølge kommunernes indberetning til Udviklingsstrategi 2014 er forventningerne til udviklingen inden for de forskellige målgrupper på det specialiserede område generelt et uændret antal i forhold til 2012/13. Dog forventer flertallet af kommunerne i hovedstadsregionen en stigning i antallet af børn og unge samt voksne med udviklingsforstyrrelser såsom ADHD og autisme, ligesom et flertal forventer, at antallet af voksne med misbrug vil være stigende. Desuden forventer en betydelig andel af kommunerne stigninger i antallet af voksne med sindslidelse og samtidigt misbrug samt anden sindslidelse. Endelig forventer en betydelig andel af kommunerne stigninger inden for voksne og børn og unge med følgevirkninger af erhvervet hjerneskade⁴. Således forventer kommunerne i hovedstadsregionen på kort sigt primært stigninger inden for målgrupperne udviklingsforstyrrelser, sindslidelser og erhvervet hjerneskade, mens der på de øvrige målgrupper forventes et uændret antal mellem 2012/13 og 2014. Kommunernes indberetninger til Udviklingsstrategien kan imidlertid ikke fortælle noget om, den langsigtede udvikling inden for målgrupperne.

2.2. UDGIFTSUDVIKLINGEN PÅ DET SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE

Som beskrevet i indledningen til dette afsnit var grundlaget for ønsket om en flerårig strategi for takstudvikling blandt andet en opgørelse af udgiftsudviklingen fra KL, der viser, at kommunerne i hovedstadsregionen siden 2009 ikke har nedbragt udgifterne i samme omfang som kommunerne i de øvrige regioner. Udgiftsudviklingen i regionerne fremgår af tabel 1, hvoraf det ses, at udgifterne i

¹ Steen Bengtsson: Vækstfaktorer på det specialiserede socialområde, SFI, København 2012.

² Ibid.

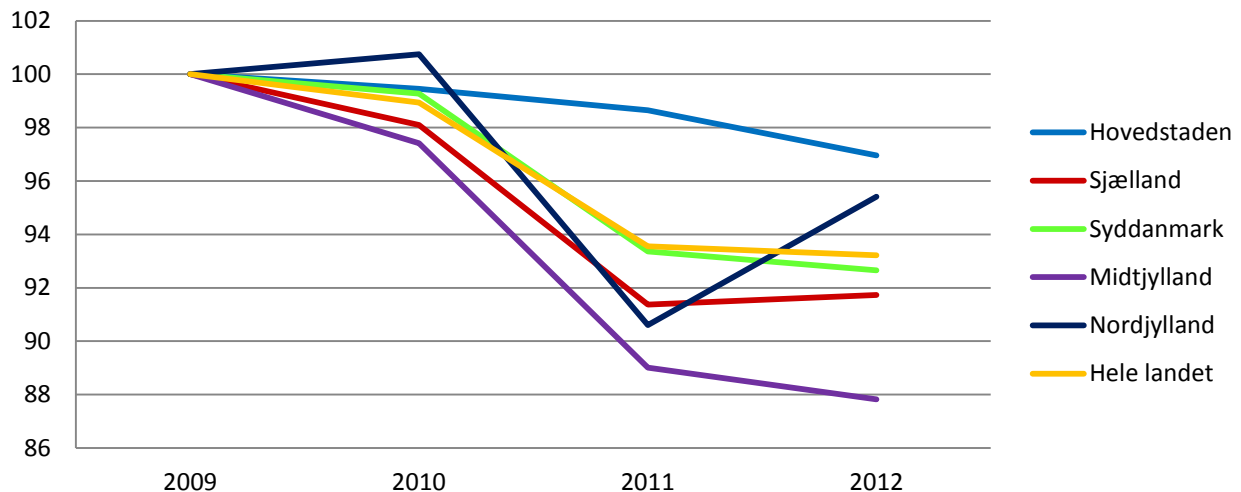
³ Ibid.

⁴ Hovedstadsregionens Udviklingsstrategi i Rammeaftale 2014, Fælleskommunalt sekretariat 2014.



hovedstadsregionen er faldet med cirka 3 procent mod knap 7 procent på landsplan i perioden 2009 til 2012. Kommunerne i region Midtjylland har realiseret den største reduktion i udgifterne på godt 12 procent.

Tabel 1: Udgiftsudvikling på det specialiserede socialområde (2009 = Indeks 100)



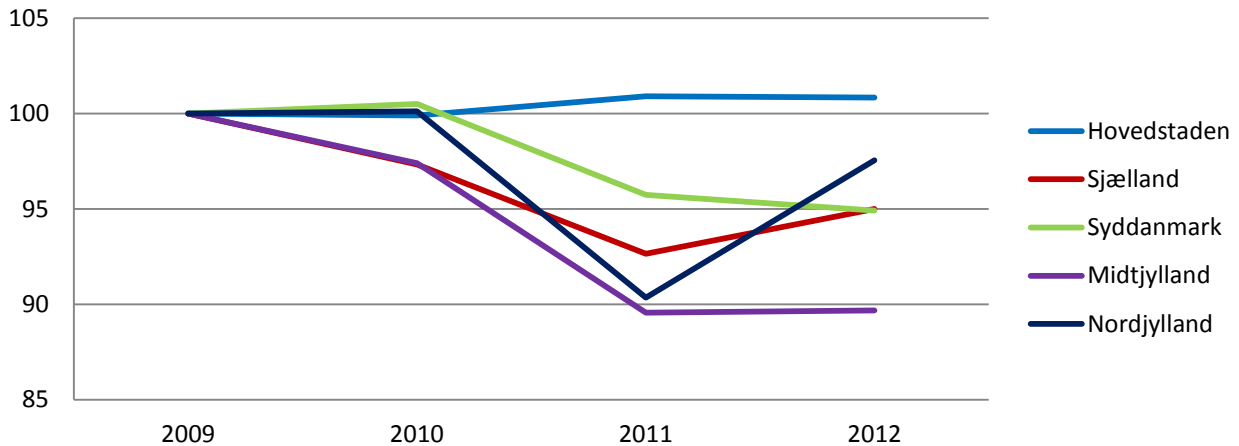
Kilde: Årlig opgørelse af udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde, KL og Danmarks Statistik, 2013

Københavns Kommune udgør ca. en tredjedel af de samlede udgifter i hovedstadsregionens kommuner, hvorfor udviklingen i Københavns Kommune har stor indvirkning på den samlede udgiftsudvikling for kommunerne i hovedstadsregionen. Fra 2009 til 2012 er de samlede udgifter i Københavns Kommune steget med 3,8 procent. Kun to andre kommuner i hovedstadsregionen har stigninger i udgifterne i samme periode på henholdsvis 2,1 procent og 0,2 procent. De resterende 26 kommuner har i perioden nedbragt udgifterne med mellem 0,1 procent og 14,8 procent.

Afvigelsen fra de øvrige regioner skyldes primært udgiftsudviklingen på voksenområdet, mens udgifterne på børne- og ungeområdet i højere grad følger udgiftsudviklingen på landsplan. I tabel 2 ses kommunernes udgiftsudvikling på voksenspecialområdet fordelt på regioner ifølge opgørelserne fra KL, hvoraf det fremgår, at udgifterne i hovedstadsregion er steget med ca. 1 procent i perioden 2009 til 2012. I samme periode er udgifterne i de øvrige regioner faldet, med den største reduktion i Midtjylland på godt 10 procent.



Tabel 2: Udgiftsudvikling på det specialiserede voksenområde (2009 = Indeks 100)



Kilde: Årlig opgørelse af udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde, KL og Danmarks Statistik, 2013

Hovedudfordringen i forhold til, at opgøre udgifterne og dermed udgiftsudviklingen på voksenspecialområdet er, at den autoriserede kontoplan gør det vanskeligt, at adskille udgifterne til praktisk hjælp og pleje til voksne handicappede og sindslidende fra de tilsvarende udgifter til ældre borgere.

Ovenstående opgørelse fra KL anvender en fælles fordelingsnøgle på tværs af alle kommuner og regioner i forhold til at opgøre voksenspecialområdets andel af udgifterne på de funktioner, der også vedrører ældreområdet. KL's opgørelser anvendes blandt andet i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger mellem KL og Regeringen. Opgørelsen anvendes således primært til at belyse udgiftsudviklingen på landsplan. KL har tidligere prøvet at anvende en mere snæver definition af det specialiserede socialområde ved at foretage konkrete opdelinger af udgifterne på ældreområdet, men har for at forenkle metoden valgt at anvende fordelingsnøgler.

Udfordringen ved at anvende fælles fordelingsnøgler er, at den vil overestimere udgifterne til voksenspecialområdet i kommuner, der har et højt service- og udgiftsniveau på ældreområdet, mens den omvendt vil undervurdere udgiftsniveauet tilsvarende i kommuner, der har et lavt service- og udgiftsniveau. Derudover tager metoden ikke højde for, at kommunerne i de forskellige regioner konterer meget forskelligt på henholdsvis de funktioner, der vedrører ældreområdet og voksenspecialområdet. Det medfører, at metoden undervurderer det reelle udgiftsniveau i regioner og kommuner, der i vid udstrækning anvender ældrefunktioner til at registrere udgifter, der i praksis er knyttet til voksenspecialområdet.

Ressourcegruppen har opgjøret udgifterne ud fra to alternative anerkendte opgørelsesmetoder fra henholdsvis KORA og Økonomi- og Indenrigsministeriet (IM), som i stedet for at anvende fordelingsnøgler alene opgør udgifterne for de funktioner og grupperinger, som er direkte henførbare til det specialiserede voksenområde. Disse opgørelser viser et andet billede af udgiftsudviklingen end KL's opgørelser. Både KORA og IM tallene peger således på, at udgiftsudviklingen på voksenområdet i hovedstadsregionen har

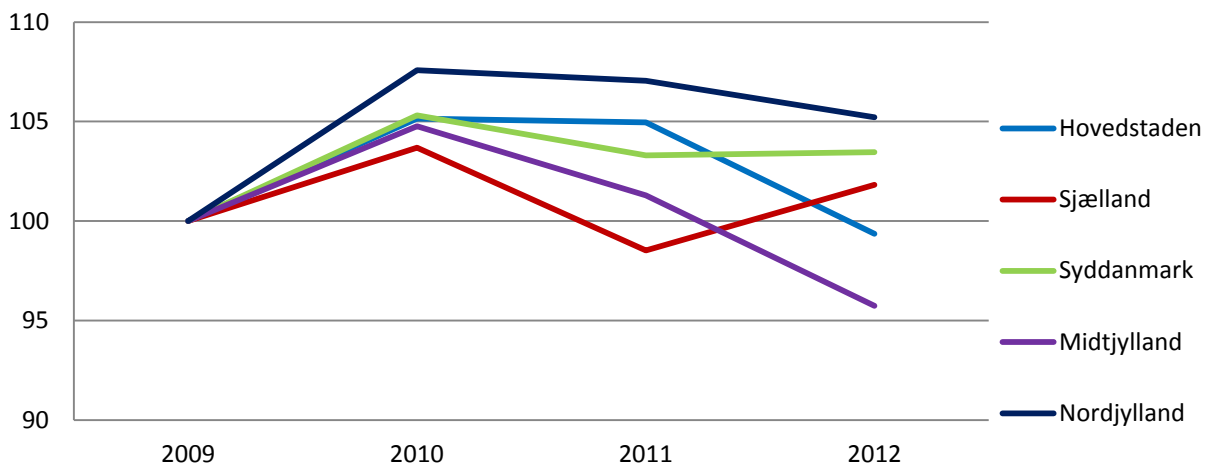


været på niveau med eller lavere end udviklingen i landets øvrige. Tabel 3 og 4 nedenfor viser udgiftsudviklingen ved anvendelsen af de to forskellige opgørelsesmetoder.

KORA vælger en mere snæver og entydigt henførbart afgrænsning, hvor man udelukkende fokuserer på de funktioner og grupperinger, der mere entydigt kan siges, at være forbundet med voksenspecialområdet. Baggrunden herfor fremgår af nedenstående citat:

*"Udgifter til praktisk hjælp og pleje efter Servicelovens § 83, der ydes til voksne handicappede i eget hjem eller pleje- og ældreboliger, er ikke indeholdt i vore udgiftsafgrænsninger. De er konteret på funktion 5.32.32. Det er ikke muligt at adskille disse udgifter fra udgifterne til hjemmehjælp til ældre borgere. Da sidstnævnte udgør den største andel af disse udgifter, har vi vurderet, at fejlen samlet set vil være langt større ved at medtage dem end ved ikke at gøre det."*⁵

Tabel 3: Udgiftsudvikling jf ECO-metode (2009=indeks 100) Løbende priser



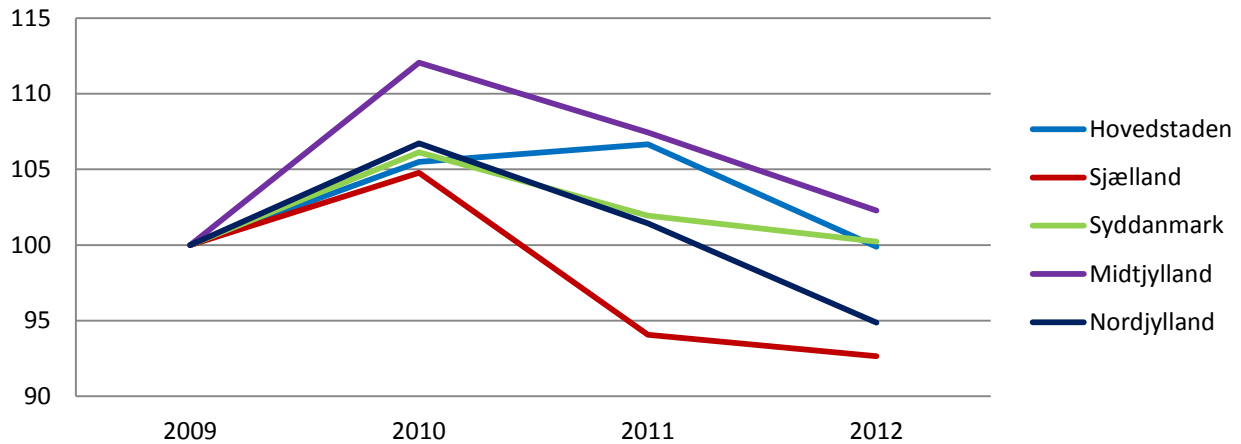
Kilde: KORA - ECO Nøgletal - Udgiftsniveau Voksne med særlige behov 2009-2012, inkl. grupperinger vedr. specialiseret socialområde på hovedfunktion 5.32 Kr. pr. 18+ årig.

Indenrigsministeriets nøgletal, som opgør udgifterne pr. indbygger til foranstaltninger til voksne handicappede, anvender en lignende metode, hvor der således også anvendes funktioner og grupperinger, der entydigt peger på voksenspecialområdet.

⁵ Sammenhænge på botilbudsområdet, KORA 2013, s. 36



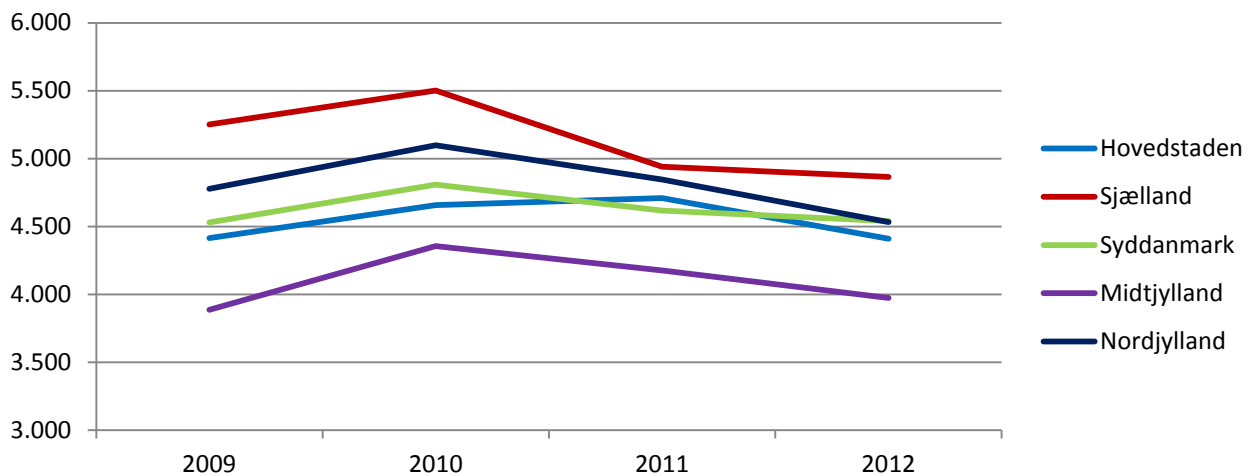
Table 4: Udgiftsudvikling jf IM-Nøgletal (2009= Indeks 100) Løbende priser



Kilde: Økonomi og Indenrigsministeriet - noegletal.dk. Bruttodriftsudgifter i kr. pr. indbygger.

I nedenstående tabel 5 vises data fra IM i faktiske tal. Tabellen viser, at kommunerne i hovedstadsregionen på nær i 2011 har haft de næstlaveste udgifter pr. indbygger til foranstaltninger til voksne handicappede i perioden 2009-2012.

Table 5: Udvikling i udgifter til foranstaltninger for voksne handicappede pr. indbygger 2009-2012.



Kilde: Økonomi og Indenrigsministeriet - noegletal.dk. Bruttodriftsudgifter i kr. pr. indbygger.

Uanset hvilken af de tre metoder, der anvendes, ses der væsentlige udsving mellem årene i de enkelte regioner enten i positiv eller negativ retning. Selvom de to alternative metoder tegner et mere positivt billede af udgiftsudvikling, kan det således stadig være hensigtsmæssigt med løbende fokus på økonomien fremover i forhold til at fastholde en positiv udvikling.

2.3. TAKSTUDVIKLINGEN I HOVEDSTADSREGIONENS KOMMUNER

Siden takstfastsættelsen for 2011 har kommunerne i hovedstadsregionen indgået årlige aftale for takstudviklingen for tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning. Aftalerne fra 2011 til 2014 fremgår af tabel 6. Som det fremgår har kommunerne indgået aftaler om at reducere taksterne



for 2011 og 2014 med henholdsvis 2 og 1 procent efter pris- og lønfremskrivning. I de mellemliggende år har taksterne maksimalt måttet stige med pris- og lønfremskrivningen.

Tabel 6: Aftaler om takstudvikling i KKR Hovedstaden

	Aftale om takstudvikling
2010-2011	-2 pct. efter p/l
2011-2012	Maksimalt stige med p/l
2012-2013	Maksimalt stige med p/l
2013-2014	-1 pct. efter p/l
2009-2014	-3%

Siden indgåelse af den første aftale om takstudvikling mellem kommunerne i hovedstadsregionen er der foretaget årlige opgørelser af takstudviklingen for at vurdere, i hvilket omfang kommunerne har levet op til aftalerne.

Nedenstående opgørelse af takstudviklingen for perioden 2010 til 2013 i tabel 7, viser, at kommunerne i hovedstadsregionen samlet set har reduceret taksterne med henholdsvis 2,1 procent og 3,2 procent afhængigt af hvilken vægtning, der er anvendt. Således har kommunerne samlet set levet op til aftalerne om takstudvikling fra 2011 til 2013. Dog fremgår det også, at takstudviklingen svinger meget mellem de enkelte kommuner. Således spænder takstudviklingen i de enkelte kommuner fra en reduktion på 13,5 til en stigning på 10,1 procent vægtet efter takstgrundlag.



Tabel 7: Vægtet gennemsnitlig prisudvikling i taksterne i procent for perioden 2010-2013 fordelt på kommuner

Kommune	Antal takster i analyse	Vægtet gennemsnit 2010-2013	
		(antal pladser)	(takstgrundlag)
Albertslund	13	-2,0%	-3,3%
Allerød	6	-18,6%	-13,5%
Ballerup	25	-10,3%	-6,5%
Bornholm	20	2,8%	1,7%
Brøndby	19	-4,8%	-4,4%
Egedal	6	21,2%	10,1%
Fredensborg	21	-4,8%	-4,4%
Frederiksberg	16	-9,8%	-9,2%
Frederikssund	20	-12,0%	-9,3%
Furesø	4	0,6%	2,6%
Gentofte	34	-3,8%	-4,4%
Gladsaxe	39	-4,1%	-2,4%
Glostrup	7	1,3%	1,7%
Gribskov	10	-3,4%	-6,2%
Halsnæs	9	0,1%	-3,3%
Helsingør	11	-8,1%	-6,7%
Herlev	16	25,9%	4,7%
Hillerød	8	-7,0%	-10,4%
Hvidovre	21	-3,5%	-1,9%
Høje-Taastrup	7	-9,9%	-10,7%
Hørsholm	7	-0,6%	-1,8%
Ishøj og Vallensbæk	4	-4,7%	-4,6%
København	86	-5,6%	-6,4%
Lyngby-Taarbæk	4	4,3%	3,9%
Rudersdal	11	-2,7%	-6,1%
Rødovre	4	0,5%	0,5%
Tårnby og Dragør	7	2,5%	2,5%
Alle kommuner	435	-2,1%	-3,2%

Kilde: Kommunale indberetninger af takster 2010-2013, Fælleskommunalt sekretariat, marts 2013.

Note: I hovedstadsregionen er der indgået to forpligtende kommunesamarbejder henholdsvis mellem Tårnby og Dragør Kommuner samt Ishøj og Vallensbæk Kommuner. For analyserne af prisudviklingen betyder dette, at Tårnby og Ishøj har indberettet oplysninger om takster på vegne af henholdsvis Dragør og Vallensbæk, hvorfor det samlede antal kommuner i analyserne er 27.

Note: Takstudviklingen for den enkelte kommune er opgjort som et vægtet gennemsnit af taksterne i kommunen, enten med antal pladser eller takstgrundlaget. Den samlede takstudvikling er opgjort som et simpelt gennemsnit af takstudviklingen i de enkelte kommuner.

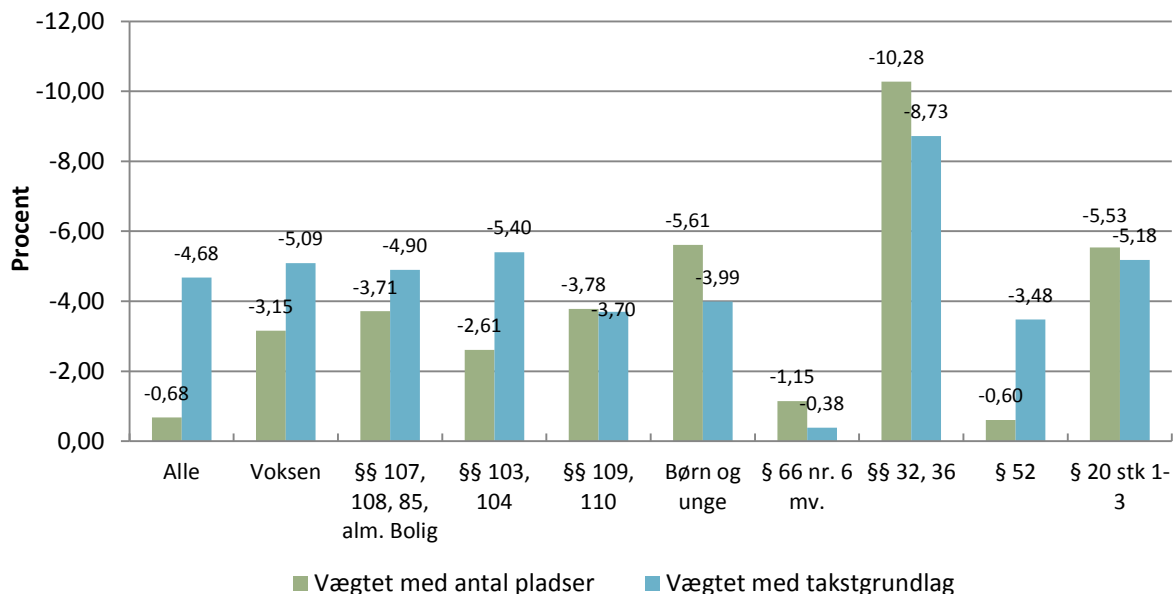
Nedenfor følger en afdækning af takstudviklingen i hovedstadsregionen fordelt på paragrafområder inden for henholdsvis voksenområdet og børne- og ungeområdet. Desuden afdækkes udviklingen i tilbuddenes budgetterede takstgrundlag, udviklingen i antallet af pladser samt udviklingen i belægningsprocenterne, der ligger til grund for takstfastsættelsen.

Tabel 8 nedenfor viser takstudviklingen i de kommunale tilbud i hovedstadsregionen fra 2010-2013 fordelt på paragrafområder på henholdsvis voksenområdet og børne- og ungeområdet. Tabellen viser, at afhængig af om takstudviklingen er vægtet med antal pladser eller takstgrundlag, er taksterne sammenlagt reduceret med enten 0,68 eller 4,68 procent. Samtidig ses det, at taksterne i gennemsnit er reduceret både inden for voksenområdet og børne- og ungeområdet samt inden for de enkelte



paragrafområder. Både de højeste og de laveste takstreduktioner ses på børne- og ungeområdet inden for henholdsvis dagtilbud/fritidstilbud (§§32, 36) og døgntilbud (§§ 66 nr. 6).

Tabel 8: Takstudvikling i hovedstadsregionen i perioden 2010-2013 fordelt på tilbudstyper.

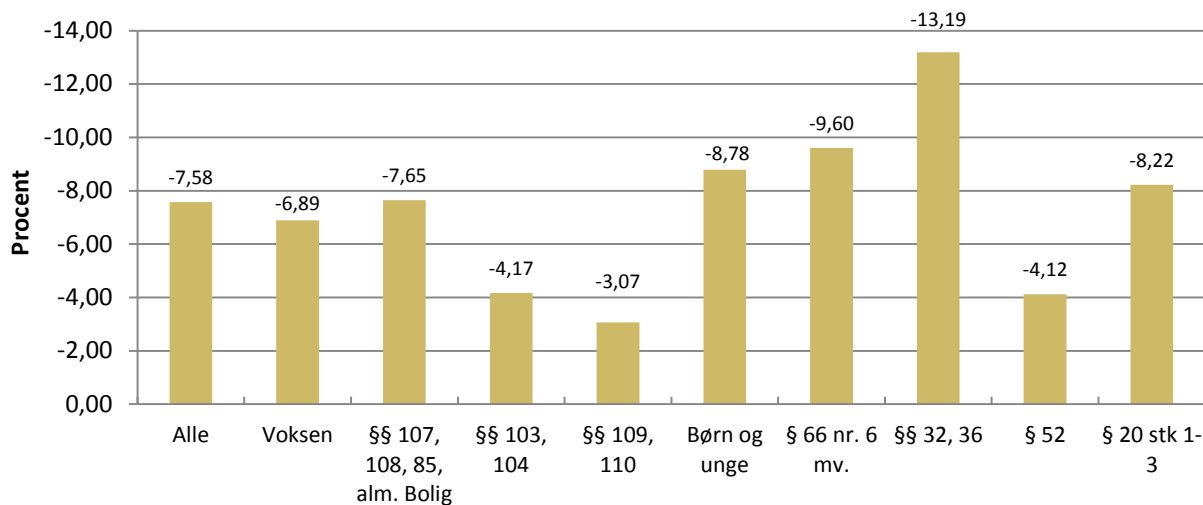


Kilde: Kommunale indberetninger af takster 2010-2013, Fælleskommunalt sekretariat, marts 2013.

Tabel 9 viser udviklingen i det budgetterede takstgrundlag i de kommunale tilbud i hovedstadsregionen fra 2010-2013 fordelt på paragrafområder på henholdsvis voksenområdet og børne- og ungeområdet. Tabellen viser, at takstgrundlaget sammenlagt er faldet med 7,58 procent for tilbuddene som helhed. Samtidig viser tabellen, at der er foretaget en større reduktion af de budgetterede takstgrundlag inden for børne- og ungeområdet end inden for voksenområdet. Generelt ses en større reduktion i budgetterne end i taksterne i tabel 8. Inden for døgntilbud til børn og unge (§66 nr. 6) ses en markant højere reduktion i budgetterne end i taksterne, hvilket blandt andet kan skyldes, at antallet af pladser er faldet, hvilket fremgår af tabel 10.

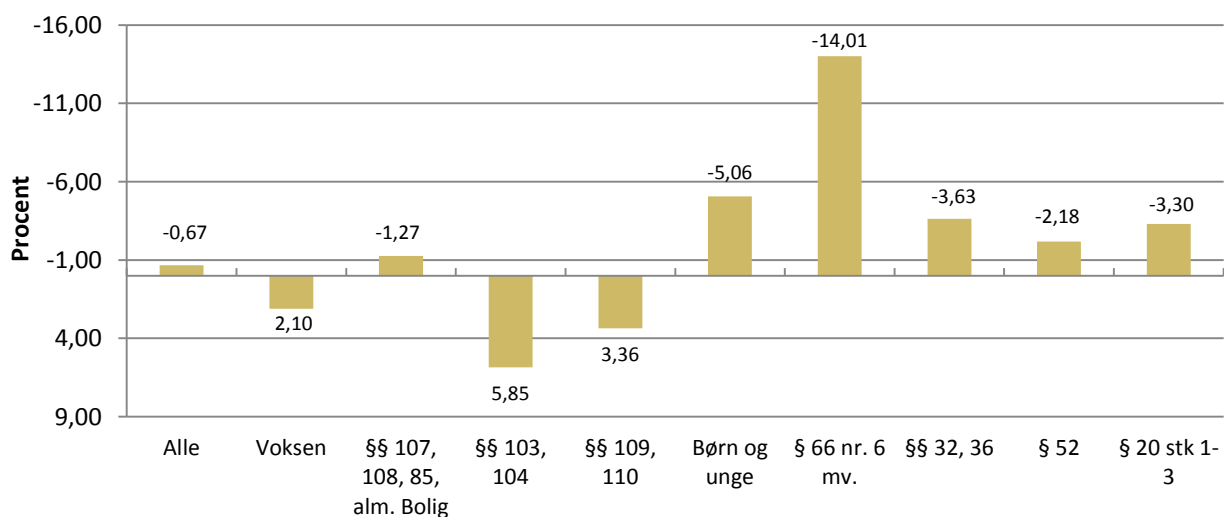


Tabel 9: Udvikling i det budgetterede takstgrundlag i tilbud i hovedstadsregionen i perioden 2010-2013 fordelt på tilbudstyper.



Tabel 10 viser udviklingen i antallet af normerede pladser i de kommunale tilbud i hovedstadsregionen fra 2010-2013 fordelt på paragrafområder på hhv. voksenområdet og børne- og ungeområdet. Heraf ses det, at antallet af pladser samlet set er faldet med 0,67 procent. Dette dækker imidlertid over variationer mellem voksenområdet og børne- og ungeområdet og mellem paragrafområderne. Samlet set er antallet af pladser på voksenområdet steget, hvilket primært skyldes aktivitets- og samværstilbuddene og beskyttet beskæftigelse (§§103, 104), mens antallet af pladser på botilbudsområdet er faldet. På børne- og ungeområdet er antallet af pladser samlet set faldet, hvoraf antallet af pladser på døgntilbuddene (§ 66 nr. 6) er faldet markant.

Tabel 10: Udvikling i antal pladser i tilbud i hovedstadsregionen i perioden 2010-2013 fordelt på tilbudstyper.



Kilde: Kommunale indberetninger af takster 2010-2013, Fælleskommunalt sekretariat, marts 2013.

Takstanalysen omfatter alene de tilbud, som både eksisterede i 2010 og 2013, herunder tilbud, som i perioden er blevet omlagt eller lagt sammen, hvor indholdet af tilbuddene og dermed grundlaget for taksterne ikke har ændret sig fra det gamle til det nye tilbud. Derimod er tilbud, som er lukket eller åbnet i



løbet af perioden, eller tilbud, der på grund af omlægning eller sammenlægning ikke længere er sammenlignelige, ikke medtaget i analysen. Det vil sige, at udviklingen i takstgrundlag og antal pladser viser summen af udviklingen inden for de enkelte tilbud.

I forbindelse med de årlige indberetninger af takster indberetter kommunerne også den anvendte belægningsprocent. Tabel 11 nedenfor viser udviklingen i de indberettede belægningsprocenter for dag- og døgnpladser (eksklusiv forsorgshjem og krisecentre) fra 2010 til 2013, hvoraf det kan ses, at i gennemsnit ligger belægningsprocenterne i hovedstadsregionen på omkring 97. Dog ses et svagt fald i belægningsprocenten fra 97,3 i 2010 til 96,8 i 2013.

Tabel 11: Udvikling i den samlede gennemsnitlige belægningsprocent 2010-2013

2010		2011		2012		2013	
Antal takster	Gns. belægningspct.	Antal takster	Gns. belægningspct.	Antal takster	Gns. belægningspct.	Antal takster	Gns. belægningspct.
407	97,3	407	97,4	403	97,0	403	96,8

Ifølge Styringsaftalen skal belægningsprocenterne beregnes som et gennemsnit af belægningsprocenten 2 år forud for budgetåret. For 2014 anvendes eksempelvis gennemsnittet af den faktiske belægningsprocent i 2011 og 2012.

2.4. OPSAMLING

Generelt ses et øget pres på kommunale indsatser inden for det specialiserede socialområde, hvilket blandt andet skyldes den demografiske udvikling og stigninger i antallet af borgere med handicap og psykiske lidelser. Hertil kommer et generelt pres på kommunernes serviceudgifter, som medfører behov for inden for alle udgiftsområder at tænke i, hvordan man kan udnytte ressourcerne bedre og tænke i nye innovative løsninger.

Opgørelser af udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde fra KL og Danmarks Statistik viser, at udgiftsudviklingen i kommunerne i hovedstadsregionen ikke følger udviklingen i de øvrige regioner, hvilket især er gældende for voksenspecialområdet. Alternative, anerkendte metoder, som modsat opgørelserne fra KL alene medregner udgifter, der er entydigt henførbare til voksenspecialområdet, peger imidlertid på, at udgiftsudviklingen på voksenområdet i hovedstadsregionen har været på niveau med eller lavere end udviklingen i landets øvrige regioner. Således er det ikke entydigt, at udgiftsudviklingen på voksenområdet i hovedstadsregionen afviger fra udviklingen i de andre regioner.

Uanset hvilken af de tre metoder, der anvendes, ses der væsentlige udsving mellem årene i de enkelte regioner enten i positiv eller negativ retning. Selvom de to alternative metoder tegner et mere positivt billede af udgiftsudviklingen på voksenspecialområdet, kan det således stadig være hensigtsmæssigt med løbende fokus på økonomien fremover i forhold til at fastholde en positiv udvikling.

Analyserne af takstudviklingen viser, at kommunerne i hovedstadsregionen samlet set har levet op til de takstaftaler, der er indgået i perioden 2011-2013, og således reduceret taksterne med mere end 2



procent. Analysen viser endvidere, at i samme periode er tilbuddenes takstgrundlag i gennemsnit reduceret med 7,6 procent. Den gennemsnitlige belægningsprocent har ligget nogenlunde fast på omkring 97 i samme periode.

3. SAMARBEJDSFORMER OG STYRINGSTILGANGE I ANDRE KKR

Som led i afdækningen af fælleskommunale tiltag i andre Kommunekontakttråd har arbejdsgruppen afholdt to møder med repræsentanter fra henholdsvis KKR Sjælland og KKR Midtjylland for at afdække deres samarbejdsformer i regi af rammeaftalerne og deres tilgange til styring af udgifter og takster på det specialiserede socialområde.

I dette afsnit præsenteres centrale aspekter af de to Kommunekontakttråds samarbejdsformer og styringstilgange, som arbejdsgruppen finder interessante i forhold til samarbejdet i hovedstadsregionen.

3.1. KKR SJÆLLAND

I KKR Sjælland er der nedsat en administrative styregruppe for rammeaftalen, som er sammensat af otte kommuner, der repræsenterer forskellige interesser i forhold til driftsherre- og brugerkommuner, store og små kommuner, voksen- og børneområdet samt den geografiske placering af kommunerne. Ud over de otte kommuner, er der også repræsentation af en kommunaldirektør fra K17. Endelig er Region Sjælland som en fremtrædende driftsherre også repræsenteret i den administrative styregruppe. Udover styregruppen sidder regionen også med i K17.

Det er oplevelsen, at sammensætningen af styregruppen blandt andet har ført til en fælles forståelse for de udfordringer kommunerne og regionen står over for på det specialiserede socialområde samt en øget tillid mellem parterne. En medvirkende årsag hertil er, at kommunerne og regionen har indgået syv fælles mål og principper for samarbejdet i rammeaftalen. Desuden har sammensætningen har bidraget til at løse eventuelle interessekonflikter, inden de har nået det politiske niveau. Region Sjællands deltagelse i styregruppen har betydet, at man har kunnet inddrage regionens særlige viden og kompetencer, og har gjort det muligt at inddrage regionen i aftalerne om takstudvikling.

KKR Sjælland afholder hvert år et temamøde for borgmestere, udvalgsmedlemmer og direktører, hvor blandt andet analysen af takst- og udgiftsudviklingen er på som fast punkt. Desuden drøftes andre aktuelle punkter inden for det specialiserede socialområde og specialundervisning. Det er oplevelsen, at møderne bidrager til at skabe tillid og opbakning til samarbejdet om rammeaftalen.

Samarbejdet i Sjælland er kendetegnet ved en mere solidarisk tilgang til elementer af styringsaftalen end i hovedstadsregionen. Eksempelvis har styringsaftalen i Sjælland kollektiv dækning af omkostninger til lukning af tilbud, hvor driftsherrerne i hovedstadsregionen selv skal afholde alle udgifter forbundet med lukning. Hvor driftsherrerne i hovedstadsregionen både skal afholde de første fem procent af et underskud selv og kan beholde de første fem procent af et overskud, giver styringsaftalen i Sjælland fuld efterregulering af underskud og mulighed for at beholde de første fem procent af overskud. Et yderligere eksempel på den mere solidariske tilgang er, at regionens kommunikationscentre finansieres gennem abonnementsordninger, hvor kommunikationscentrene i hovedstadsregionen er takstfinansierede.



Endelig har fire kommuner (inkl. driftsherrekommunen) i et konkret tilfælde indgået en aftale om at stille garanti for pladser i et tilbud for erhvervet hjerneskade, da det var lukningstruet.

Kommunerne i KKR Sjælland og Region Sjælland har i årene fra 2010 til 2012 reduceret taksterne med 2 procent hvert år. Udgangspunktet herfor var store budgetoverskridelser i 2008. Der var stærk politisk opbakning til reduktionerne, blandt andet fordi der var en fælles forståelse for, at der var behov for handling. I 2013 og 2014 har takstudviklingen skulle følge p/L-udviklingen. Nu og fremover er fokus i Sjælland vendt fra et fokus på at reducere udgifterne til et samlet fokus på økonomi, udvikling og kvalitet i tilbuddene i forhold til at imødekomme udfordringerne på det specialiserede socialområde.

Sjælland følger op på takstudviklingen to gange årligt i forhold til budget- og regnskabstakster. Analyse arbejdet bliver foretaget af Sjælland har en fast økonomigruppe. Kommunerne skal ligesom i hovedstadsregionen leve op til aftalerne om takstudvikling samlet set for alle kommunens tilbud, og de gennemførte takstanalyser viser, at kommunerne har overholdt aftalerne om takstudvikling. Der følges også op på omfanget af efterreguleringer samt størrelsen på de anvendte belægningsprocenter i takstfastsættelsen. Disse opgørelser viser blandt andet, at det over årene er lykket driftsherrerne at minimere omfanget af efterreguleringer til et acceptabelt niveau.

3.2. KKR MIDTJYLLAND

I Midtjylland har man i regi af rammeaftalen siden 2010 haft et særligt fokus på de økonomiske styringsmekanismer på det specialiserede socialområde. Dette har medført indgåelse af aftaler om takstreduktioner på sammenlagt 9,5 procent fra 2011 til 2014, hvilket er den største reduktion i de fem regioner. Samtidig har det særlige fokus også medført et fælles fokus på udvikling af omkostningseffektive løsninger og tilbud, som er fagligt og kvalitativt i orden, herunder fælles metodeudvikling og udvikling af differentierede takster. Forventningen er, at fokus fremover primært vil være på udviklingen af omkostningseffektive tilbud og faglige metoder, mens takstreduktioner ikke vil fylde det samme.

I KKR Midtjylland består den administrative styregruppe på social- og specialundervisningsområdet af direktører fra alle 19 kommuner samt Region Midtjylland. Formanden for styregruppen er kommunaldirektør. Til styregruppen er tilknyttet et forretningsudvalg bestående af direktører fra syv kommuner og Region Midtjylland samt formanden for styregruppen. Det er oplevelsen, at de tætte bånd mellem kommunaldirektører og styregruppen har bidraget til, at det har været muligt at gennemføre takstreduktionerne og have et fælles fokus på udviklingen af tilbud. Kommunaldirektørnetværket, der svarer til K29, har spillet en aktiv rolle i processerne og har haft stor betydning for gennemførelsen. Regionens deltagelse i styregruppen har som i Sjælland bidraget til at skabe tillid mellem parterne og inddrage regionen i aftalerne om takstudvikling.

I Midtjylland afholdes to årlige temamøder henholdsvis et for administrative medarbejdere i kommuner og regionen samt et for politikere, der har deltagelse af borgmestre og udvalgsformænd, regionspolitikere og handicapråd. Temamøderne spiller en central rolle i at inddrage politikkerne i arbejdet med rammeaftalen og skabe ejerskab og kendskab til området.



I forbindelse med det særlige fokus på styringsmekanismer blev der i 2010 foretaget en analyse af udgiftsudviklingen, hvori det blev konkluderet, at den primære styringsmulighed og det grundlæggende styringsansvar ligger i visitationen i den enkelte kommune. Samtidig indgik man en aftale om at hæve belægningsprocenterne fra 98 til 100 på voksenområdet og fra 95 til 98 på børne- og ungeområdet for tilbud med dag- og døgnpladser. I 2011 indgik kommunerne og Region Midtjylland en aftale om at reducere taksterne med 5,0 procent, og for perioden 2012-2014 har man aftalt at reducere taksterne med sammenlagt 4,5 procent målt som et gennemsnit af den enkelte driftsherres samlede tilbud.

Takstudviklingen måles som reduktion af de direkte og indirekte omkostninger. Efterreguleringer af over- og underskud regnes ikke med, ligesom udgifter til bygninger og udviklingsomkostninger ikke indgår i takstudviklingen. Desuden er det muligt for kommunerne at lade andre forhold indgå i vurderingen af, om en driftsherre har levet op til aftalen. Det kan for eksempel være ved, at driftsherre kan dokumentere, at den har sammenlagt eller omlagt tilbud, udviklet nye og anderledes tilbud, forkortet opholdstiderne i tilbuddene, eller har fokus på effekt af indsatsen og serviceniveau. Således indgår der andre parametre end takstreduktioner i vurderingen af, om driftsherrerne har fokus på at udvikle omkostningseffektive tilbud.

Sideløbende med aftalerne om takstreduktion, har kommunerne og regionen i fællesskab fokus på udvikling af omkostningseffektive løsninger/tilbud, som er fagligt og kvalitativt i orden. Dette har blandt andet ført til etableringen af et fælles metodecenter. Center for Innovation og Metodeudvikling har til formål at deltage i udvikling og afprøvning af nye metoder, der bygger på en solid social og socialpædagogisk platform og som kan effektivisere og forbedre ressourceudnyttelsen på det specialiserede socialområde til gavn for borgerne. Metodecentret udarbejder blandt andet inspirationskataloger og afholder konferencer med fokus på metodeudvikling og velfærdsteknologi.

Desuden arbejder man i Midtjylland på udvikling af differentierede takster, som skal bidrage til en mere fleksibel anvendelse af tilbuddene og give rum til innovative og anderledes indsatser, der imødekommer den fremtidige efterspørgsel.

3.3. OPSAMLING

I begge KKR har de respektive regioner siden kommunalreformen været medlemmer af kommunaldirektørnetværkene samt af de administrative styregrupper for de sociale rammeaftaler, hvilket ifølge repræsentanterne fra de to KKR har bidraget til en høj grad af tillid mellem parterne, hvilket blandt andet er opnået gennem, at regionerne har deltaget i aftalerne om takstudvikling. I hovedstadsregionen er samarbejdet om rammeaftalerne organiseret i en selvstændig koordinationsgruppe bestående af medlemmer fra Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse og repræsentanter fra Region Hovedstaden.

Endvidere er samarbejdet i de to KKR kendetegnet ved et tæt samarbejde mellem de administrative styregrupper for rammeaftalerne og kommunaldirektørnetværkene, hvilket har bidraget til at håndtere interessekonflikter og skabe en fælles tilgang til udfordringerne.

I begge KKR er der siden 2009 gennemført højere takstreduktioner end i hovedstadsregionen, men fokus fremadrettet er begge steder på udvikling af tilbud, der er omkostningseffektive og fagligt i orden, så de



kan tilpasse sig den skiftende efterspørgsel og nye krav til indsatserne. Endelig har begge KKR gode erfaringer med at afholde årlige temamøder for politikere, som bidrager til et bredt kendskab og ejerskab til rammeaftalerne i kommunerne og i regionerne. I hovedstadsregionen afholdes lignende dialogmøder med udvalgsmedlemmer, men med toårigt interval.

4. STYRING AF UDGIFTS- OG TAKSTUDVIKLING I KOMMUNERNE

Som led i analyserne af udgifts- og takstudviklingen er der gennemført interviews med fire kommuner i hovedstadsregionen (Brøndby, Egedal, Gladsaxe og Hillerød kommuner) med det formål, at afdække forklaringsfaktorer på, hvorfor kommunerne oplever forskellige udviklinger i udgifter og takster. Kommunerne er udvalgt, fordi de enten har oplevet stigende eller faldende udgifter samt stigende eller faldende takster.

Interviewene er gennemført af Fælleskommunalt sekretariat og ressourcegruppen og havde deltagelse fra de enkelte kommuner af ledere og økonomikonsulenter fra myndigheds- og udførerdele, centrale økonomifunktioner og i nogle tilfælde fra tilbud.

De interviewede kommuner er kendetegnet ved, at de i perioden 2009-2013 har haft faldende udgifter på det specialiserede børne- og ungeområde. Derudover er de kendetegnet ved følgende:

- En kommune har oplevet stigende udgifter på det specialiserede voksenområde samtidig med den har hævet takster i tilbuddene.
- To kommuner har oplevet stigende udgifter på det specialiserede voksenområde samtidig med, at de har reduceret taksterne på kommunens tilbud.
- En kommune har oplevet faldende udgifter på det specialiserede voksenområde og samtidig reduceret taksterne.

Udviklingen i udgifterne på voksenspecialområdet er opgjort efter noegletal.dk, som anvender en snæver afgrænsning af udgifterne på området, jf. afsnit 2.2. Udviklingen i udgifterne på børne- og ungeområdet er opgjort efter KL's data. Takstudviklingen er opgjort som den gennemsnitlige udvikling i de pågældende kommuners tilbud i perioden 2010-2013. I den forbindelse skal det bemærkes, at den kommune, som i gennemsnit har hævet taksterne, også har tilbud hvor taksterne er blevet reduceret, ligesom kommunerne, der har reduceret taksterne samlet set, også har hævet taksterne i nogle tilbud. Alle fire kommuner har således kunnet bidrage til forklaringsfaktorer på både stigninger og fald i takster.

I det følgende præsenteres forklaringsfaktorer inden for henholdsvis den generelle udgiftsudvikling og takstudviklingen.

4.1. UDGIFTSUDVIKLING

De interviewede kommuner fremhæver alle tre centrale punkter, som har indflydelse på udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde på både børne- og ungeområdet og voksenområdet. Det drejer sig om udviklingen inden for målgrupperne, kommunernes fokus på styring og opfølgning på indsatserne samt udvikling og omlægning af indsatserne.

Udvikling inden for målgrupperne



Alle fire kommuner har oplevet, at antallet af borgere inden for målgrupperne er steget, og forventer også en stigning i fremtiden. Stigningen inden for målgrupperne forstærkes af, at en større andel af de nye borgere inden for målgrupperne er mere komplekse og dermed har et større støttebehov end tidligere. Således sker der en øget behovsmæssig efterspørgsel efter kommunernes ydelser. En enkelt kommune fremhæver, at der samtidig med den større tilgang af nye sager ikke er den samme afgang af borgere som tidligere, hvilket medfører en nettotilgang af borgere med behov for indsatser.

Stigningen inden for målgrupperne ses både på børne- og ungeområdet og på voksenområdet. En af kommunerne fremhæver, at dyre enkeltsager på især børneområdet kan få udgifterne til at stige kraftigt mellem årene, og en anden kommune oplever, at der kommer flere borgere med større støttebehov fra børneområdet end tidligere.

Styring og opfølgning

Kommunen, der har oplevet stigende udgifter på det specialiserede voksenområde, angiver som en del af forklaringen herpå, at den efter kommunalreformen ikke har haft tilstrækkeligt fokus helt ud i sagsbehandlerledet på styring af og opfølgning på sagerne. Derudover har oplevelsen været, at der har manglet kobling mellem kommunens kvalitetsstandarder og sagsbehandlerens visitationspraksis kombineret med et manglende fokus på de økonomiske konsekvenser af visitationspraksis. Kommunen er derfor i færd med at udvikle konkrete procedurer og redskaber, der skal øge opmærksomheden på kvalitetsstandarderne og give sagsbehandlerne redskaber til systematisk opfølgning på sagerne ud fra et samlet overblik over ydelser og økonomi i den enkelte sag.

En anden kommune, som har haft stigende udgifter, oplever, at det er svært at økonomistyre efter kvalitetsstandarder på det specialiserede socialområde. Da der er stor forskel på borgernes behov, selv inden for samme målgruppe, er kvalitetsstandarderne i overvejende grad for bredt formuleret, til at man som eksempelvis på ældreområdet kan opnå umiddelbare besparelser ved at skrupe på kvalitetsstandarderne. De områder, hvor det kan lade sig gøre (fx dagtilbudsområdet), er ikke de områder, hvor kommunen oplever de største udfordringer, hvorfor det ikke giver den store effekt. Kommunen, som har oplevet faldende udgifter på det specialiserede voksenområde, fremhæver derimod, at den har haft gode erfaringer med at anvende kvalitetsstandarder inspireret af ældreområdet som et redskab til at styre udgiftsudviklingen.

I forbindelse med visitation af borgere har den kommune, som har oplevet faldende udgifter, arbejdet med grundig udredning af borgerne med henblik på at finde det rigtige tilbudsmatch. Ligeledes har kommunen i forbindelse med visitationen øget fokus på at stille krav til tilbuddene i forhold til at sikre kvaliteten i ydelserne og et udviklingsperspektiv for borgeren. I den forbindelse har kommunen arbejdet efter devisen, at visitation efter serviceloven i udgangspunktet ikke er permanent, men midlertidigt. Dette fokus har især galdt unge borgere med særlige behov, hvor en permanent anbringelse kan virke hæmmende for, at den unge i højere grad understøttes i at tage ansvar for eget liv. Endelig har kommunen et princip om, at særtakster kun gives midlertidigt og kun anvendes i forbindelse med behov for en grundigere udredning af borgerens niveau og behov og ikke som en permanent del af ophold i et tilbud.



En kommune fremhæver i forbindelse med visitationen, at selvom kommunen foretager grundige udredninger af borgeren og afsøger tilbudsviften grundigt, kan man på grund af udbuddet blive tvunget til at vælge suboptimale løsninger, både for borgeren og økonomisk. Dette understreger, at for at en grundig udredning og visitation skal have den ønskede effekt, er kommunerne afhængig af et fuldt kendskab til tilbudsviften, samt at de rette tilbud til borgerne eksisterer og er tilgængelige.

To af kommunerne fremhæver, at de på et tidspunkt har gennemgået og revurderet alle sager eller de dyreste sager i forhold til kommunernes kvalitetsstandarder, med henblik på at revisitere dem til andre tilbud og indsatser. Her er der tale om en øvelse, der kun giver virkning en gang, men selve øvelsen har bidraget til et øget fokus og fælles forståelse af sammenhængen mellem kvalitetsstandarder og visitationskriterier. I disse gennemgang har det været fordrende for processen, at der har været et stærkt ledelsesmæssigt fokus, hvor lederen har taget ansvar og viser retningen i forhold til fortolkningen af kvalitetsstandarderne betydning for visitationen.

Udvikling og omlægning af indsatserne

Kommunen, der har oplevet et fald i udgifterne, fremhæver, at den har arbejdet systematisk med hjemtagelse af handleforpligtelse for at give kommunen kontrol over udgifterne og mulighed for besparelser. Tre af kommunerne har arbejdet med at hjemtage borgere til egne og billigere tilbud. En kommune har især gjort dette inden for § 107 og § 110 tilbud, som koster mindre og er mere fleksibelt skruet sammen i eget regi, end det var muligt at finde det i andre tilbud.

En enkelt kommuner har med fordel foretaget en gennemgang af de kombinerede tilbud af døgn- og dagtilbud for at vurdere, om udnyttelsen af tilbud svarede til betalingen og for at vurdere om borgeren blev dobbeltkompenseret. En kombination, hvor dagtilbuddet er en obligatorisk del af et døgntilbud vurderes ikke i alle tilfælde at være hensigtsmæssig

En kommuner nævner misbrugsbehandling som et område, hvor hjemtagning kan betale sig, da de eksisterende misbrugsbehandlingstilbud vurderes at være dyre og mindre fleksible. Som beskrevet i afsnit 2.1. oplever et flertal af kommunerne i hovedstadsregionen en stigning inden for misbrugsområdet, og en betydelig andel af kommunerne oplever stigning af mennesker med psykiske lidelser og samtidigt misbrug, især på voksenområdet, men også på børne- og ungeområdet. Generelt ses en tendens til, at kommunerne på misbrugsområdet i disse år arbejder med at udvikle egne behandlingstilbud i nærhed til borgerne

4.2. TAKSTUDVIKLING

De interviewede kommuner fremhæver alle to centrale punkter, som har indflydelse på takstudviklingen på det specialiserede socialområde på både børne- og ungeområdet og voksenområdet. Det drejer sig om udviklingen inden for målgrupperne og kommunernes fokus på styring og udvikling af tilbuddene. Endelig fremhæver kommunerne en række konkrete tiltag til at reduktion af taksterne.

Udvikling inden for målgrupperne

De fire kommuner oplever, at de borgere, der bliver visiteret til de mellemkommunale tilbud, både er mere komplekse og mere plejkrævende end tidligere. Denne udvikling er både gældende for



kommunernes egne borgere og borgere fra andre kommuner. Ifølge kommunerne skyldes udviklingen dels kommunernes hjemtagningsstrategier, hvor kommuner etablerer egne tilbud til de "lettere" borgere, mens de mere komplekse borgere, som kræver mere specialiserede indsatser henvises til de mellemkommunale tilbud. Dels skyldes udviklingen den generelle udvikling inden for målgrupperne beskrevet ovenfor, som en af forklaringerne på udgiftsudviklingen.

En større andel af mere komplekse borgerne betyder i udgangspunktet, at gennemsnitsomkostningerne i tilbuddene stiger, hvilket kan medføre behov for at hæve taksterne. I den forbindelse udtrykker en kommune bekymring for, hvor meget mere taksterne kan reduceres i forhold til at kunne opretholde den nødvendige bemanning i tilbuddene. For at undgå takststigninger er der behov for at udvikle tilbuddene og blandt indføre løsninger i form af eksempelvis teknologi, der kan mindske ressourcebruget. Takstfalter med fokus på reduktioner kan i den sammenhæng være uhensigtsmæssige, da de ikke giver rum for den nødvendige udvikling af tilbuddene, blandt andet i investeringer og gennemførelse af nødvendige omlægninger og velfærdsteknologi.

Styring og udvikling af tilbud

En af kommunerne fremhæver, at der i nogle tilbud mangler fokus på løbende at tilpasse kapaciteten i forhold til aktiviteten for at undgå afvigelser. Dette bunder hvilket blandt andet i en ledelseskultur, der ikke har fokus på at tilpasse tilbuddene en ændret efterspørgsel. En kommune angiver i den forbindelse, at aftalerne om takstudvikling har fungeret som en løftestang for driftsherren og tilbud i forhold til at indføre et øget fokus på økonomi og styring i tilbuddene.

Kommunen, som i gennemsnit har hævet taksterne i perioden 2010-2013, angiver som den primære forklaring, at kommunen i 2012 var nødsaget til at hæve budgetterne i en række af kommunens tilbud. Tilbuddene havde haft store budgetoverskridelser to år i træk, og en tilbundsående revision af budgetterne viste, at budgetterne var blevet sat for lave i forbindelse med overtagelsen fra amtet. Opskrivningen af tilbuddenes budgetter førte til store takststigninger. Samtidig blev en række lønudgifter, som hidtil var afholdt centralt, delt ud på tilbuddene, hvilket også bidrog til takststigningerne i 2012.

Alle fire kommuner peger på, at det er vigtigt at styringen af tilbuddene har fokus på aktiviteten. Eksempelvis anvender en af kommunerne en budgetreguleringsmodel, som fungerer ved, at indtægterne på de enkelte tilbud opgøres hvert kvartal. På baggrund heraf beregnes, hvilken årsindtægt der kan forventes, hvis periodens indtægtsmønster fortsætter året ud. Hvis der forventes mer- eller mindreindtægter, reguleres institutionens indtægtsbudget med den forventede indtægtsændring. Reguleringen i året udgør 70 procent af eventuelle mer- eller mindreindtægter, da det forudsættes, at de marginale variable omkostninger i tilbuddene udgør 70 procent af taksten. Formålet med modellen er at sikre, at tilbuddene tilpasser deres forbrug til ændringer i efterspørgslen, samtidig med at sikre tilbuddene en stabil finansiering ved, at der ikke skal ske fuld tilpasning i året. Det er kommunernes oplevelse, at et øget fokus på aktivitet i tilbuddene giver tilbuddene incitament til at være tænke innovativt og i nye løsninger. Eksempelvis bliver tilbuddene mere åbne over for at tage borgere, som ligger i marginen af målgruppen og dermed få flere potentielle brugere.



I forhold til udvikling af tilbuddene fremhæver en af kommunerne, som har reduceret taksterne, at den har arbejdet målrettet og systematisk med anvendelsen af de forskellige tilbud i forhold til borgernes behov. Ved at tilpasse indsatserne til borgernes behov er det lykkedes at fokusere ydelserne, hvilket har påvirket udgifterne og dermed takstgrundlaget i nedadgående retning. Samme kommune har haft fokus på at tilrette serviceniveauet og dermed ressourceforbrug og -anvendelse indenfor de enkelte tilbud, hvilket har medvirket til at nedbringe taksterne. Det er dog kommunens oplevelse, at ændring af serviceniveauerne i tilbuddene har medført et øget antal klager fra borgere.

En kommune lægger vægt på, at takstudviklingen ikke er den eneste faktor, der kan påvirke udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde. Udgiftsudviklingen styres også af udviklingen i antallet af borgere inden for målgrupperne. Fokus bør derfor ikke kun være på takstreduktion, men også på, at kommunerne som bestiller skal styre sine udgifter ved at finde den rigtige sammenhæng mellem pris og kvalitet i de tilbud, der købes.

Konkrete tiltag til takstreduktion

De interviewede kommunerne, som har reduceret taksterne siden 2012, fremhæver en række konkrete tiltag, som har bidraget til reduktionerne.

En kommune har aktivt hævet belægningsprocenterne i sine tilbud for på denne måde reducere taksterne og mindske overskudskapaciteten i tilbuddene. Andre konkrete tiltag, kommunen har anvendt, har været at hæve brugerbetalingen i tilbuddene og skære i vikarbudgetterne. Samtidig har kommunen opsagt dyre eksisterende lejemål og flyttet tilbuddene til nye lejemål eller til kommunens egne bygninger. Eksempelvis har kommunen samlet en række tilbud i en tidligere skole, hvilket har betydet huslejereduktioner, men også besparelser på andre bygningsrelaterede udgifter som varme, el mv.

En kommune fremhæver, at sammenlægning af tilbud kan give takstreduktioner på grund af administrative effektiviseringer, udligning af serviceniveau mellem tilbuddene og nye og billigere lejemål. Endelig har en kommune mindsket omfanget af afskrivninger og forrentning i taksterne, ved at der betales en intern husleje, der dækker disse omkostninger samt andre bygningsrelaterede udgifter, blandt andet udgifter til reparation og vedligeholdelse, der budgetteres konkret og ikke som 2 pct. af de direkte udgifter.

4.3. OPSAMLING

På baggrund af interviewene er det ikke muligt at pege på specifikke forklaringsfaktorer, der har medført at udgifterne samt taksterne enten stiger eller falder. Dog tegnes der et billede af en række centrale områder, hvor kommunerne oplever udfordringer og muligheder kommunerne i forhold til at styre udgifts- og takstudviklingen.

Generelt for udgiftsudviklingen fremhæves det som en forklaringsfaktor, og som en udfordring, at antallet af borgere inden for målgrupperne har været stigende de senere år. Samtidig opleves det, at andelen af komplekse og tunge sager stiger, hvilket både er en udfordring for kommunerne i forhold til myndighedsdelen, men også for tilbuddene, hvor det lægger et pres på udgifterne og dermed også på taksterne.



Denne udfordring fordrer, at myndigheden foretager en grundig udredning af borgeren og afsøger tilbudsviften efter det rette match. Visitationen bør i videst mulig udstrækning være baseret på fastlagte kvalitetsstandarder og serviceniveauer, og der skal være bevidsthed om de økonomiske konsekvenser af visitationen. I den forbindelse kan fokus på borgerens udviklingspotentiale og visitation til midlertidige, intensive behandlingsindsatser frem for varig anbringelse bidrage til at reducere omkostningerne på længere sigt.

For at ovenstående kan lykkes, er det vigtigt, at myndighedsdelen har et tilstrækkeligt overblik over tilbudsviften, samt at de rette tilbud er til stede i hovedstadsregionen. I den forbindelse er det vigtigt, at kommunerne som driftsherrer har fokus på at tilpasse og udvikle tilbuddene i forhold til den fremtidige efterspørgsel. Her er der især behov for mere fleksible tilbud, som kan tilpasse sig myndighedernes krav til tilbuddene og borgernes forskellige behov.

Udover en grundig visitation skal kommunerne på myndighedsområdet også foretage løbende og systematiske opfølgning på sager i forhold til kvalitetsstandarder, mål for borgerens udvikling samt økonomi for at kunne styre udgiftsudviklingen. Kommunerne bør anvende systematiske procedurer og redskaber, der klæder sagsbehandlerne på til denne opgave. Ledelsesfokus er i den sammenhæng vigtig.

I forhold til styringen af tilbuddene og takstudviklingen, vurderes det hensigtsmæssigt både at måle på udgifterne og aktiviteten og være klar på at justere i budgetterne løbende i forhold til aktiviteten. Desuden er det vigtigt at have fokus på udvikling af tilbuddene, så de kan imødekomme den fremtidige efterspørgsel og krav til indsatserne i forhold til at kunne dokumentere effekt af indsatserne.

Der udtrykkes bekymring for, at et ensidigt fokus på takstreduktioner kan forhindre den nødvendige udvikling af tilbuddene. Dog er der også en anerkendelse af, at en form for eksternt pres på driftsherren og tilbud er med til at holde fokus på effektiv ressourceudnyttelse og tænke i innovative løsninger.

5. TILGANGE TIL STYRING AF TAKSTUDVIKLING

Med henblik på udarbejdelse af en flerårig strategi for takstudvikling har arbejdsgruppen foretaget en række afdækninger forskellige tiltag til styring af udviklingen i takster, hvilket gennemgås i dette afsnit.

Afsnit 5.1. indeholder et overblik over aftaler om takstudvikling indgået i de fem kommunekontaktråd siden 2009. Afsnit 5.2. indeholder en sammenligning af grundlaget for fastsættelse af overheadprocent i KKR hovedstaden og de øvrige kommunekontaktråd, der anvender overheadprocent til beregning af de indirekte omkostninger. Formålet med sammenligningen er at styrke beslutningsgrundlaget for fastlæggelse af den fremadrettede overheadprocent i hovedstadsregionen. I forlængelse heraf følger i afsnit 5.3. en opgørelse udgifterne til tilsyn i hovedstadsregionens kommuner med henblik på reduktion af overheadprocenten i forbindelse med, at udgifterne til tilsyn skal flyttes til de direkte omkostninger som følge af det nye socialtilsyn.

Styringsaftalen indeholder flere elementer end aftaler om takstudvikling, der kan have indflydelse på driftsherrernes og brugerkommunernes incitamenter til at sikre effektiv ressourceudnyttelse og udvikling af tilbuddene på det specialiserede socialområde. I afsnit 5.4. gennemgås fordele og ulemper ved at anvende forskellige metoder til henholdsvis beregning af de indirekte omkostninger end fastsættelse af



overheadprocent samt forskellige metoder til beregning af den anvendte belægningsprocent i forbindelse med takstfastsættelsen.

I afsnit 5.5. præsenteres en række anbefalinger til, hvordan måling af takstudviklingen og beregning af takster kan understøtte aftalerne om takstudvikling og skabe øget fokus og ejerskab på aftalerne. Til slut beskrives i afsnit 5.6. hvordan anvendelse af differentierede takster i de enkelte tilbud kan bidrage til en mere fleksibel udnyttelse af tilbuddene og imødekomme, at efterspørgslen efter de mellemkommunale tilbud er under forandring.

5.1. AFTALER OM TAKSTUDVIKLING I DE ØVRIGE KOMMUNEKONTAKTRÅD

I tabel 12 ses en oversigt over de aftaler om takstudvikling, der er indgået i de fem KKR i perioden 2010-2014. Ingen KKR har indgået aftaler før 2010. Som det fremgår af tabellen, har KKR Hovedstaden indgået aftaler om takstudvikling, der sammenlagt giver en takstreduktion på 3 procent, hvilket er lavere end gennemsnittet for de fire andre KKR, der ligger på 6,9 procent.

Tabel 12: Aftaler om takstudvikling i de fem kommunekontakttråd i perioden 2010-2014

	KKR Hovedstaden	KKR Sjælland	KKR Syddanmark	KKR Midtjylland*	KKR Nordjylland
2009-2010	-	-2 pct. efter p/l	-	-	-5 pct. efter p/l
2010-2011	-2 pct. efter p/l	-2 pct. efter p/l	-2 pct. efter p/l	-5 pct. efter p/l	Ingen mål for takstudviklingen
2011-2012	Maksimalt stige med p/l	-2 pct. efter p/l	-3 pct. efter p/l	Ingen reduktion	-2 pct. efter p/l
2012-2013	Maksimalt stige med p/l	Maksimalt stige med p/l	Ingen mål for takstudviklingen	-2,0 pct. efter p/l	Ingen mål for takstudviklingen
2013-2014	-1 pct. efter p/l	Maksimalt stige med p/l	Maksimalt stige med p/l	-2,5 pct. efter p/l	Ingen mål for takstudviklingen
2009-2014	-3%	-6%	-5%	-9,5%	-7%

*) KKR Midtjylland anvender fælles faste belægningsprocenter fastsat i styringsaftalen. I Styringsaftale 2010 blev belægningsprocenten for børne- og ungeområdet hævet fra 95 til 98 pct. og for voksenområdet fra 98 til 100 pct. I 2011 indgik KKR Midtjylland en aftale om, at taksterne skulle reduceres med 4,5 pct. over en periode på tre år. KKR Midtjylland anvender fælles faste belægningsprocenter fastsat i styringsaftalen.

I KKR Midtjylland fastsætter styringsaftalen faste belægningsprocenterne, som skal anvendes for alle tilbud, hvor der afregnes efter døgn- eller dagpladser (Ekskl. forsorgshjem og kvindekrisecentre). Der fastsættes særskilte procentsatser for voksenområdet og børne- og ungeområdet. I 2010 blev belægningsprocenterne hævet fra 98 til 100 på voksenområdet og fra 95 til 98 på børne- og ungeområdet, hvilket i realiteten blev betraget som en takstreduktion.

De andre KKR foretager, ligesom KKR hovedstaden, analyser af, om kommunerne lever op til aftalerne om takstudvikling. Hvert KKR anvender imidlertid sin egen metode til at opgøre takstudviklingen, hvorfor det ikke er muligt at foretage direkte sammenligninger af takstudviklingen i de fem KKR. Oplysninger fra de øvrige KKR giver imidlertid det samme billede af takstudviklingen og opfyldelsesgraden som i hovedstadsregionen. Således har kommunerne i de fire KKR, ligesom i hovedstadsregionen, samlet set



levet op til aftalerne, men med variation mellem de enkelte kommuner. På denne baggrund må det vurderes, at kommunerne i de øvrige KKR har levet op til deres aftaler om takstudvikling.

I en sammenligning af aftalerne om takstudvikling skal man være opmærksom på, at der kan være forskellige forudsætninger og behov i de enkelte regioner, som har ført til de indgåede aftaler om takstudvikling. Det kan både være i forhold til de økonomiske udfordringer efter kommunalreformen, samt i forhold til den tværkommunale samarbejdskultur i de enkelte regioner.

5.2. AFDÆKNING AF GRUNDLAGET FOR FASTSÆTTELSE AF OVERHEAD

Hovedstadsregionens Styringsaftale omfatter en takstmodel, der anvendes til beregning af taksterne for tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning. Grundprincippet for takstfastsættelsen er, at taksterne skal svare til de samlede omkostninger i tilbuddene. Beregningen af omkostningerne skal baseres på budgettet for det år, hvor taksterne gælder. Takstmodellen består af en række omkostningselementer, der er inddelt i tre kategorier:

- Direkte omkostninger (løn, v/t, uddannelse, kørsel, ejendomsudgifter, vedligehold m.v.)
- Indirekte omkostninger (udgifter til central administration, tilsyn m.v.)
- Beregnede omkostninger (forrentninger, afskrivninger, tjenestemandspensioner)

KKR Hovedstadens styringsaftale fastsætter en vejledende norm til beregning af de indirekte omkostninger på syv procent af de direkte omkostninger. Den vejledende norm benævnes også "overheadprocenten". Overheadprocenten er en vejledende norm, og en driftsherre kan vælge at anvende en højere eller en lavere procentsats. Behovet for en højere procentsats skal dokumenteres særskilt.

Kommunerne i tre andre regioner anvender ligesom kommunerne i hovedstadsregionen en overheadprocent til beregning af de indirekte omkostninger. Som det fremgår af tabel 13 anvender hovedstadsregionen den højeste overheadprocent af de fire regioner. Dette har givet anledning til, at KKR Hovedstaden har ønsket en sammenligning af grundlaget for fastsættelse af overheadprocenter i takstberegningen på det specialiserede socialområde mellem regionerne.

Formålet med sammenligningen er at styrke beslutningsgrundlaget for fastlæggelse af det fremadrettede overhead i regionen. I afsnittet gennemgås følgende punkter:

- Sammenligning af grundlaget for andre regioners fastlæggelse af overhead og indirekte omkostninger
- Sammenligning af indirekte omkostninger i regioner
- Overhead på ældreområdet



5.2.1. SAMMENLIGNING AF GRUNDLAGET FOR FASTSÆTTELSE AF OVERHEAD

Ressourcegruppen har gennemgået de beregninger, der lå til grund for de oprindelige fastsættelser af overheadprocenterne i de fire regioner til takstberegningen for 2007. Tabel 13 indeholder en skematisk oversigt over overheadprocenterne i de fire regioner, som anvender overheadprocenter.

I Sjælland og Midtjylland tog man ved fastsættelsen af overheadprocenten udgangspunkt i de respektive regioners budgetter til administration, mens man i hovedstadsregionen og i Syddanmark tog udgangspunkt i tidligere amters administrationsudgifter. I alle fire regioner blev der forhandlet en overheadprocent, som ikke nødvendigvis afspejler de foretagne beregninger 100 procent. Det har ikke været muligt at fremskaffe de oprindelige, detaljerede beregninger, der blev anvendt til at fastsætte overheadprocenterne.

Da de oprindelige beregninger ikke er tilgængelige, og da overheadprocenterne delvis blev fastsat på baggrund af forhandlinger, har ressourcegruppen vurderet, at der ikke er grundlag for at foretage en detaljeret sammenligning af beregningsforudsætningerne for overheadprocenterne.

Tabel 13: Overheadprocenter i de fire regioner

	KKR Hovedstaden	KKR Sjælland	KKR Syddanmark	KKR Midtjylland
Nuværende overhead	7%	4%	4,5%	5,4%
Inkl. øvrige procentsatser*			5,0%	6,454%
Grundlag 2007	Københavns og Frederiksborg amter samt Københavns Kommune	Region Sjællands administrations-budget	Beregninger fra bla. Vejle Amt	Region Midtjyllands administrations-budget
Validering	Beregning af overhead i tre kommuner (Gladsaxe, Herlev, Hillerød) i 2007 gav ikke anledning til justering	-	-	Beregning af overhead i seks kommuner i 2010 gav ikke anledning til justering
Senere ændringer	Nedsat fra 10% til 7% i 2009 sfa. flytning af udgifter til reparation og vedligeholdelse til de direkte omkostninger (2%) samt generel nedsættelse på 1%-point.	Ikke ændret	Ikke ændret (Nedsættes fra 5 til 4,5% i 2014 sfa. udgifter til tilsyn flyttes til de direkte omkostninger)	Ikke ændret

(*) Øvrige procentsatser er i Syddanmark udgifter til tilsyn 0,5% og i Midtjylland udgifter til tilsyn 0,3%, udvikling 0,5% samt dokumentation 0,2%. Disse udgifter er omfattet af overheadprocenterne i Hovedstaden og Sjælland.



Både i hovedstadsregionen og i Midtjylland har man foretaget valideringer af overheadprocenterne ud fra konkrete opgørelser af de indirekte omkostninger i udvalgte kommuner. Valideringerne blev foretaget i 2007 i hovedstadsregionen og i 2010 i Midtjylland. I begge regioner vurderede man på baggrund af opgørelserne, at overheadprocenterne var retvisende, hvorfor man ikke justerede i procentsatserne.

Af tabel 2 fremgår de fremkomne procentsatser fordelt på henholdsvis "løn/administrative funktioner" og "øvrige fordelte fællesudgifter/IT" i de undersøgte kommuner i henholdsvis hovedstadsregionen og Midtjylland. Tallene skal forholdes til, at hovedstadsregionen oprindeligt havde fastsat overheadprocenten til 10 (inklusiv 2 procent til reparation og vedligehold, som er holdt ude af opgørelsen), mens Midtjylland havde fastsat overheadprocenten til 5,4.

Hovedstadsregionen har i 2009, som den eneste region, nedjusteret den oprindeligt fastsatte overheadprocent. Overheadet blev nedjusteret fra 10 til 7 procent, delvis som følge af en tilpasning til de øvrige regioners takstberegning ved at flytte udgifter til reparation og vedligehold til de direkte udgifter (2 pct.), og delvis som følge af en generel nedjustering (1 pct.).

Som det fremgår af tabel 14 ligger gennemsnittet for de indirekte omkostninger i hovedstadsregionens tre kommuner på 8,2 procent af de direkte omkostninger, mens gennemsnittet for Midtjyllands kommuner er 4,9 procent. Det højere niveau i hovedstadsregionen er både gældende for løn/administrative funktioner og øvrige fordelte fællesudgifter/IT.

En del af forklaringen på forskellen, er at opgørelserne fra Midtjylland modsat hovedstadsregionen ikke indeholder udgifter til tilsyn, dokumentation og udvikling. Samlet set har Midtjylland fastsat disse udgifter til 1,0 procent af de direkte omkostninger. Selv med indregning af disse udgifter ligger hovedstadsregionens indirekte omkostninger stadig godt 2 procent-point højere end i Midtjylland.

Tabel 14: Indirekte omkostningers andel af direkte omkostninger i udvalgte kommuner i Hovedstaden og Midtjylland

	løn/administrative funktioner	Øvrige fordelte fællesudgifter/IT	I alt
Gladsaxe	5,0%	3,2%	8,2%
Herlev	5,1%	3,0%	8,1%
Hillerød	5,5%	2,7%	8,2%
Skanderborg	3,0%	2,8%	5,7%
Århus	3,9%	0,6%	4,5%
Silkeborg	4,4%	0,7%	5,1%
Struer	3,9%	1,0%	4,9%
Viborg	3,9%	1,1%	5,0%
Horsens	2,4%	0,9%	3,2%
Gns. Hovedstaden	5,2%	3,0%	8,2%
Gns. Midtjylland	3,6%	1,2%	4,9%

Note: I opgørelsen er anvendt den inddeling i omkostningselementer, som blev anvendt i hovedstadsregionens validering af overheadprocenten i 2007. Midtjyllands opgørelse af omkostningselementerne er således tilpasset hovedstadsregionen. **Kilde:**



Analyse af administrative overhead på det rammeaftale styrede socialområde, KKR Midtjylland, 2010. **Kilde:** Analyse af takstberegning og økonomistyring for takstfinansierede institutioner, KKR Hovedstaden, 2007.

I begge analyser tages der forbehold for opgørelserne, da de blandt andet er baseret på skøn foretaget af de enkelte kommuner om fordelingen og omfanget af direkte og indirekte omkostninger. De individuelle skøn er foretaget på baggrund af kommunernes forskellige organisering, antallet af tilbud og pladser i kommunerne samt det administrative serviceniveau over for tilbuddene.

I Nordjylland fastsættes de indirekte omkostninger ud fra konkrete omkostningsægte beregninger. Ressourcegruppen har modtaget beregninger fra Ålborg Kommune, som er klart den største driftsherre i Nordjylland. Ålborg Kommune har opgjort kommunens samlede indirekte udgifter for ca. 700 pladser til 4,2 procent (inkl. 0,2 pct. til tilsyn) af de direkte omkostninger.

Til opgørelsen skal bemærkes, at Ålborg kommune har centraliseret al administration af tilbuddene i et servicecenter i handicapafdelingen, hvilket betyder, at opdelingen mellem de administrationsopgaver der er direkte henførbare til tilbuddene, og de centrale administrationsopgaver delvist er foretaget inden for dette center. Opdelingen mellem direkte og indirekte administrationsopgaver kan da også virke arbitrær, da udgifterne vil tælle med i taksterne uanset om, de er placeret under de direkte eller indirekte omkostninger.

Socialdirektørerne i de fem regioner fik i 2008 gennemført en sammenligning af de administrative omkostninger på det specialiserede socialområde. Undersøgelsen kortlagde, at organiseringen i de fem regioner var ensartet, men samtidig var der forskelle i fordelingen af de administrative opgaver mellem central og den decentrale administration på de enkelte tilbud.

Tabel 15 viser, hvordan omkostningerne for henholdsvis den centrale og decentrale administration var fordelt i regionerne. Analysen skete med udgangspunkt i budget 2008.

Tabel 15: Administrative omkostninger ift. samlede nettoomkostninger

	Region Nordjylland	Region Midtjylland	Region Syddanmark	Region Sjælland	Region Hovedstaden
Central adm.	4,72 %	5,09 %	4,75 %	4,61 %	4,40 %
Decentral adm.	4,46 %	3,96 %	2,80 %	4,97 %	3,93 %
Samlet adm.	9,18 %	9,05 %	7,55 %	9,58 %	8,33 %

Kilde: Belysning af regionernes administrative omkostninger på rammeaftalernes område, 2008

Det interessante ved analysen er, at omkostningerne til central administration ligger lavest i Region Hovedstaden i forhold til de andre regioner på trods af den ensartede organisering. Der er således ikke samme niveauforskel for de indirekte omkostninger på det regionale område som på det kommunale



område. Der kan være flere forklaringer på denne forskel, som blandt andet kan være unikke for regionerne, og som ikke umiddelbart kan overføres til det kommunale område.

Ressourcegruppen har indhentet oplysninger om de fra udvalgte kommuners timeprisberegninger på ældreområdet og heraf udledt en overheadprocent for ældreområdet. Oplysningerne viser et meget varieret billede fra kommune til kommune. Således spænder de udledte overheadprocenter sig fra 1,12% til 6,8%, jf. tabel 16. Den gennemsnitlige udledte overheadprocent er på 3,75.

Tabel 16: Udledt overhead fra timeprisberegninger på ældreområdet for udvalgte kommuner

Kommune	Udledt overhead
Fredensborg	1,75%
Frederiksberg	1,12%
Gentofte	4,3%
Gladsaxe	6,8%
Hillerød	1,53%
Høje-Taastrup	7,0%
Gns.	3,75%

Det vurderes, at forskellen blandt andet skyldes, at kommunerne anvender forskellig kategorisering af udgifterne samt forskellige vurderinger af, i hvilket omfang den centrale administration kan henføres til ældreområdet. Den høje procentsats i Gladsaxe Kommune skyldes eksempelvis, at det er forskelligt, hvilke omkostningselementer der er medtaget i beregningerne, og ikke nødvendigvis at Gladsaxe har højere omkostninger. Overheadet i Gladsaxe ligger således mellem 0,3 pct. og 6,8 pct. afhængigt af beregningsmetoden. Det må således også på dette område vurderes at være usikkerhed omkring beregningernes sammenlignelighed.

5.2.2. OPSAMLING

På baggrund af afdækningen af overheadprocenterne må det konstateres, at det ikke er muligt at foretage en sammenligning af overheadprocenterne i de fire KKR, da der ikke er tilstrækkeligt beregningsgrundlag herfor. Afdækningen viser også, at fastsættelsen af de indirekte udgifter i høj grad afhænger af den enkelte kommunes definition af, hvilken andel af den centrale administration, der kan henføres til tilbuddene. Der har således ikke været muligt at foretage en kvalificeret vurdering af, om overheadprocenten i hovedstadsregionen ligger på et korrekt niveau.

5.3. UDGIFTER TIL TILSYN

Med etableringen af det nye socialtilsyn i 2014 skal udgifterne til tilsyn, som hidtil har ligget under de indirekte omkostninger flyttes til tilbuddene direkte omkostninger. I den forbindelse skal overheadprocenten nedjusteres svarende til de udgifter, som kommunerne hidtil har afholdt til tilsyn.

K29 har på møde den 26. september 2013 besluttet, at i takstberegningen for 2014 fastholdes overhead på 7 procent, og udgifterne til det nye socialtilsyn indregnes ikke i de direkte udgifter. Derimod skal der til Styringsaftale 2015 skal foretages en kvalificeret beregning af nedjusteringen af overheadprocenten som følge af det nye socialtilsyn, som skal indgå i takstberegningen for 2015.



Fælleskommunalt sekretariat har udsendt en forepørgsel til hovedstadsregionens kommuner, hvor de er blevet bedt om at estimere, hvor stor en andel kommunernes udgifter til tilsyn udgør af tilbuddenes direkte omkostninger. Sekretariatet har fået indberetninger fra 19 kommuner. Som det fremgår af tabel 17 varierer kommunernes indberetninger fra, at udgifterne til tilsyn udgør 0,1 til godt 0,7 procent af de direkte udgifter. Et simpelt gennemsnit af kommunernes indberetninger, viser at kommunernes udgifter til tilsyn udgøre 0,2 procent af de direkte udgifter.

Tabel 17: Kommunernes indberetninger af udgifter til tilsyn

Kommune	Tilsyn andel af dir. omk.	Kommune	Tilsyn andel af dir. omk.
Ballerup	0,210%	Gladsaxe	0,110%
Bornholm	0,038%	Glostrup	0,110%
Brøndby	0,130%	Gribskov	0,260%
Egedal	0,180%	Herlev	0,110%
Fredensborg	0,080%	Hillerød	0,275%
Frederiksberg	0,300%	Ishøj / Vallensbæk	0,598%
Frederikssund	0,730%	København	0,240%
Furesø	0,010%	Lyngby-Taarbæk	0,160%
Gentofte	0,110%	Rudersdal	0,080%
		Rødovre	0,066%
Gennemsnit		0,200%	

5.4. METODER TIL BEREGNING AF INDIREKTE OMKOSTNINGER OG BELÆGNINGSPROCENT

Styringsaftalen indeholder flere elementer end aftaler om takstudvikling, der kan have indflydelse på driftsherrernes og brugerkommunernes incitamenter til at sikre effektiv ressourceudnyttelse og udvikling af tilbuddene på det specialiserede socialområde. Styringsaftalen rummer blandt andet en række principper for beregning af de forskellige elementer i takstberegningen, såsom beregning af de indirekte omkostninger og beregning af den anvendte belægningsprocent ved takstfastsættelsen.

I dette afsnit gennemgås fordele og ulemper ved at anvende forskellige metoder til henholdsvis beregning af de indirekte omkostninger (overhead) og beregning af den anvendte belægningsprocent i forbindelse med takstfastsættelsen.

Overordnet kan man inddele de forskellige metoder til beregning i to tilgange, hvor fokus enten er på samarbejde og fælles tilgange, eller om man i højere grad ønsker en retning, der er baseret på markedslogikken. De to tilgange kan give på forskellig måde incitament til, at driftsherre og tilbud har fokus på effektiv ressourceudnyttelse og faglig udvikling af tilbuddene. I førstnævnte tilgang er udgangspunktet, at fælles aftaler er nødvendige for at sikre det ønskede fokus på effektiv ressourceudnyttelse og udvikling af tilbud. Samtidig kan de fælles aftaler sikre en højere grad af gennemsigtighed og tillid mellem driftsherrer og burgerkommuner. I markedstilgangen er udgangspunktet, at effektiv ressourceudnyttelse og udvikling af tilbuddene bedst sikres gennem, at driftsherrer får større fleksibilitet til selv at fastsætte priserne i sine tilbud på markedslignende vilkår.



En overordnet udfordring ved markedstilgangen er, at især botilbudsområdet ikke kan karakteriseres som et marked, hvor brugerkommunerne frit kan vælge mellem de forskellige tilbud. For det første er området kendetegnet ved at, man som køber ikke har fuld viden om tilbuddene og eller et tilstrækkeligt overblik over tilbudsviften til at kunne sammenligne og vurdere indholdet af tilbuddene. Derudover er kommunernes muligheder for at flytte borgere i botilbud yderst begrænset på grund af borgernes lovmæssige rettigheder. I realiteten har brugerkommunerne således kun mulighed for at agere på markedsvilkår i forbindelse med visitering af nye sager, hvilket kun udgør en marginal andel af det samlede antal sager.

Af figur 1 fremgår de forskellige mulige tilgange til fastsættelse af overheadprocenten og belægningsprocenten, som gennemgås i det følgende.

Figur 1: Tilgange til fastsættelse af overheadprocent og belægningsprocent

	Samarbejdsmodel	Markedsmodel
A) Indirekte omkostninger (Overhead)	A1) Fælles fastsat overheadprocent (bevarelse af den nuværende model)	A2) Fastsættelse ud fra konkrete omkostningsægte beregninger
B) Belægningsprocent	B1) Gennemsnit af de to år forud for budgetåret (den nuværende model) B2) Fastsættelse af fælles belægningsprocent (Midtjylland modellen)	B3) Driftsherre fastsætter belægningsprocent. på baggrund af aktuel viden om til- og afgang

A) METODER TIL BEREGNING AF INDIREKTE OMKOSTNINGER

I dette afsnit gennemgås to tilgange til beregning af de indirekte omkostninger for tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning. De indirekte omkostninger omfatter blandt andet udgifter til central administration, centrale indkøb m.v. Til beregning af de indirekte omkostninger fastsætter Styringsaftalen i dag en procentsats på syv procent af direkte omkostninger. Denne procentsats, også kaldet overheadprocenten, er defineret som en vejledende norm, og en driftsherre kan vælge at anvende en højere eller en lavere procentsats. Behovet for en højere procentsats skal dokumenteres særskilt. Region Hovedsatten beregner de indirekte omkostninger konkret, men holder sig inden for den vejledende norm på syv procent.

Afsnittet gennemgår fordele og ulemper ved den nuværende metode, samt en metode der fastsætter de indirekte omkostninger ud fra konkrete omkostningsægte beregninger i de enkelte tilbud. Overordnet set kan den første metode betragtes som en samarbejdstilgang, mens den anden metode kan betragtes som en markedstilgang.

A1) Anvendelse af en fælles fastsat overheadprocent til beregning af de indirekte omkostninger. Som beskrevet ovenfor betyder denne metode, at kommunerne i fællesskab indgår aftaler Denne metode til beregning af de indirekte omkostninger, som anvendes i Styringsaftalen i dag, er



Fordelen ved at fastsætte en fælles overheadprocent er, at der skabes ensartethed i, hvor stor en andel de indirekte omkostninger udgør af taksten i de enkelte tilbud. Desuden er en fast overheadprocent let at administrere for driftsherren. Samtidig sker der en automatisk justering af de indirekte omkostninger ved justering af de direkte omkostninger i tilbuddene, da de jo udgør en procentdel af de direkte omkostninger. Endelig kan en fælles fastsat overheadprocent bruges til at regulere takstudviklingen ved justere i størrelsen af procentsatsen.

Ulempen ved en fælles overheadprocent er, at procenten ikke nødvendigvis afspejler det reelle omkostningsniveau for de indirekte udgifter i de enkelte tilbud. Desuden vil driftsherrens incitament til at justere i de indirekte omkostninger være mindre, når der anvendes en fast procentsats, ligesom der vil være incitament til at fastholde procentsatsen på det maksimale niveau. Der kan desuden være et incitament til at flytte centrale ressourcer ud på tilbuddene, så de indgår i de direkte omkostninger, samtidig med at overheadprocenten ikke ændrer sig.

A2) Fastsættelse af de indirekte omkostninger ud fra konkrete omkostningsægte beregninger for de enkelte tilbud.

Ved anvendelse af denne metode vil det være op til driftsherren selv ud fra konkrete beregninger i de enkelte tilbud at fastsætte omfanget af de indirekte omkostninger.

Fordelen ved konkrete beregninger vil være, at taksten i højere grad afspejler de reelle indirekte udgifter tilknyttet det pågældende tilbud. I forlængelse heraf kan der være større incitament for driftsherren til at justere i taksten ved at justere i de indirekte omkostninger. Grænsen mellem direkte og indirekte omkostninger vil til en vis grad blive ophævet, da det ikke vil have betydning for den samlede takst, om udgifterne placeres på de direkte eller indirekte omkostninger. Driftsherren har således ikke incitament til at spekulere i, om udgifterne placeres det ene eller det andet sted.

Ulempen vil være, at der vil være mindre gennemsigtighed i fastsættelsen af de indirekte omkostninger, samt at omfanget af de indirekte omkostninger vil variere fra tilbud til tilbud. Blandt andet vil ophævelsen af grænsen mellem direkte og indirekte omkostninger gøre det sværere for brugerkommuner at vurdere, om niveauet for de indirekte udgifter i det enkelte tilbud er reelt eller ej. Samtidig vil konkrete beregninger være tungere at administrere for driftsherrerne, som skal beregne og beskrive de indirekte udgifter. Endelig vil der ikke nødvendigvis ske en automatisk justering af de indirekte udgifter som følge af justering i de direkte omkostninger.

B) METODER TIL BEREGNING AF BELÆGNINGSPROCENT

Styringsaftalen giver mulighed for at anvende en belægningsprocent i forbindelse med takstfastsættelsen. Anvendelsen af en belægningsprocent sker ud fra den antagelse, at der ikke vil være fuld belægning i tilbuddet. En belægningsprocent på 98 vil for eksempel betyde, at taksterne prisfastsættes ud fra, at kun 98 procent af pladserne i tilbuddet vil være belagte i løbet af året. Den lavere belægningsprocent betyder, at taksterne hæves, således tilbuddet, trods en lave belægning, sikres den fulde indtægt til dækning af omkostningerne ved det normerede antal pladser.



Ifølge Styringsaftalen skal belægningsprocenten beregnes som gennemsnittet af belægningsprocenterne to år forud for budgetåret. For 2014 anvendes eksempelvis gennemsnittet af den faktiske belægningsprocent i 2011 og 2012. Formålet hermed er at anvende en metode, der fastsætter belægningsprocenten ud fra objektive kriterier og samtidig forsøger at ramme den faktiske belægningsprocent ved årets udgang. Fordelen ved denne metode er, at den er gennemsigtig for brugerkommunerne.

Styringsaftalen giver desuden mulighed for i forbindelse med etablering af nye tilbud at anvende en lavere belægningsprocent i en opstartsperiode. Formålet hermed er at minimere de økonomiske risici forbundet med en lavere belægningsprocent i begyndelsen og dermed øge incitamentet for kommunerne til at oprette nye mellemkommunale tilbud, som der er behov for.

En oplevet udfordring ved metoden er, at den kan få belægningsprocenten i et tilbud og dermed også taksten til at svinge u hensigtsmæssigt mellem årene. Samtidig er den historiske belægning tre år tidligere ikke altid retvisende for den forventede belægning i det kommende år. Det kan for eksempel være, hvis belægningen har været lav i de foregående år som følge af ombygninger, eller hvis der forventes en anden efterspørgsel fremadrettet.

En opgørelse af belægningsprocenterne i hovedstadsregionens tilbud viser, at i gennemsnit ligger belægningsprocenterne på omkring 97. Dog ses et svagt fald i belægningsprocenten fra 97,3 i 2010 til 96,8 i 2013.

Udover den eksisterende metode kan der anvendes to alternative metoder til fastsættelse af belægningsprocenten:

- Fastsættelse af fælles faste belægningsprocenter i Styringsaftalen.
- Konkret fastsættelse af belægningsprocenten ud fra driftsherres vurdering af den forventede belægning i de enkelte tilbud.

Nedenfor beskrives fordele og ulemper ved disse to alternative metoder, som henholdsvis kan betragtes som en samarbejdstilgang og en markedstilgang.

B1) Fastsættelse af fælles belægningsprocent, der indskrives i styringsaftalen.

I denne metode indgår kommunerne en aftale om anvendelse af en fælles belægningsprocent gældende for alle tilbud omfattet af styringsaftalen. En fælles belægningsprocent vil kunne anvendes på alle tilbud med døgn- og dagpladser. Dog kan det være hensigtsmæssigt at undtage nogle tilbudstyper, som erfaringsmæssigt har svingende belægning, såsom herberger og krisecentre.

Fordelen ved denne metode er, at der er fuld gennemsigthed i fastsættelsen af belægningsprocenten. Samtidig giver den incitament til ved faldende efterspørgsel at kapacitetstilpasse tilbuddet frem for at justere i belægningsprocenten, da sidstnævnte ikke er en mulighed. Desuden vil en fælles belægningsprocent forventeligt medføre færre udsving i taksterne end den eksisterende metode, da belægningsprocenterne ikke ændres mellem årene. Endelig kan en fælles belægningsprocent anvendes som en måde at regulere takstudviklingen på ved at justere procentsatsens størrelse. For eksempel kan



man ved at hæve belægningsprocenten reducere taksterne og samtidig give incitament til at øge ressourceudnyttelsen i tilbuddene, da der er færre ressourcer i overskud. Selvom den faktiske belægning afviger fra den fastsatte belægning vil det først medføre behov for efterreguleringer, i det omfang afvigelsen er på mere end fem procent, og forudsat at udgifterne ikke justeres tilsvarende. En fælles belægningsprocent vil således ikke nødvendigvis føre til flere efterreguleringer og dermed udsving i taksterne.

Ulempen ved denne metode er, at den i forhold til konkrete beregninger af belægningsprocenten beskrevet nedenfor er mindre fleksibel og for eksempel ikke giver driftsherre mulighed for at anvende en lavere belægningsprocent i forbindelse med nødvendige renoveringer og ombygninger. Desuden tager en fælles belægningsprocent ikke højde for, at tilbuddene har forskellige forudsætninger i forhold til målgruppe, specialisering, personalebehov mv., som kan medføre behov for at fastsætte forskellige belægningsprocenter. Efterreguleringsgrænsen på fem procent betyder endvidere, at tilbuddene ikke kan få dækket underskud opstået som følge af, at den faktiske belægning er lavere end den fastsatte belægningsprocent (forudsat at tilbuddet ikke reducerer udgifterne i samme omfang som belægningen). I realiteten kan det være svært for tilbud at nedbringe udgifterne, når belægningen svinger med få procent over året.

I KKR Midtjylland fastsætter kommunerne i regi af styringsaftalen faste belægningsprocenter. Procenterne skal anvendes for alle tilbud, hvor der afregnes efter døgn- eller dagpladser (ekskl. forsorgshjem og kvindekrisecentre). Der fastsættes særskilte procentsatser for voksenområdet og børne- og ungeområdet. I 2010 blev belægningsprocenterne hævet fra 98 til 100 på voksenområdet og fra 95 til 98 på børne- og ungeområdet, hvilket i realiteten blev betraget som en takstreduktion.

B2) Konkret fastsættelse af belægningsprocent i de enkelte tilbud

Med denne metode fastsættes belægningsprocenten på baggrund af driftsherres konkrete vurderinger af den forventede belægning i de enkelte tilbud.

Fordelen ved denne metode i forhold til den eksisterende er, at belægningsprocenten ikke fastlægges på baggrund af den historiske belægning tre år tidligere, men på baggrund af den forventede belægning, hvor driftsherres viden om den fremtidige efterspørgsel ligger til grund for fastsættelsen. På denne måde kan der være større sandsynlighed for, at den anvendte belægningsprocent vil svare til den faktiske belægningsprocent. Samtidig giver den mulighed for, at driftsherre i forbindelse med nødvendige renoveringer og ombygninger kan anvende en lavere belægningsprocent, der tager højde for midlertidige lukninger af dele af tilbuddet. Dette kan være hensigtsmæssigt set i forhold til den beskrevne udfordring på det specialiserede socialområde.

Ulempen er, at fastsættelsen af belægningsprocenten bliver mere uigennemsigtig for brugerkommunerne, hvilket kan føre til en mindre grad af tillid mellem driftsherre og brugerkommuner. En forudsætning for at anvende denne metode bør derfor være, at driftsherre skal kunne redegøre for årsagerne til nedjustering af belægningsprocenten over for brugerkommunerne. Derudover kan metoden give driftsherre incitament til at imødekomme faldende efterspørgsel ved at reducere



belægningsprocenten og dermed lade brugerkommunerne finansiere den faldende efterspørgsel gennem højere takster, frem for at kapacitetstilpasse tilbuddet og reducere i antallet af pladser.

5.5. MÅLING AF TAKSTUDVIKLING OG TAKSTBEREGNING

Siden indgåelsen af den første aftale om takstudvikling for 2011 er der blevet foretaget årlige analyser af takstudviklingen i kommunernes tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning. Analyserne måler takstudviklingen i den enkelte kommune som et gennemsnit af takstudviklingen i kommunens tilbud vægtet med henholdsvis antallet af pladser og de budgetterede takstgrundlag i tilbuddene. Takstudviklingen måles på den endelige takst, der indberettes til Tilbudsportalen, det vil sige inklusiv alle omkostningselementer, eventuelle efterreguleringer af over- og underskud fra tidligere år samt den anvendte belægningsprocent. Formålet hermed har været at måle på udviklingen i de takster, som brugerkommunerne betaler, og som har indflydelse på deres udgifter til området.

De andre regioner forskellige tilgange til, hvilke elementer af taksterne, der er omfattet af aftalerne om takstudvikling. Eksempelvis måler KKR Midtjylland takstudvikling eksklusiv de beregnede omkostninger (forrentninger, afskrivninger og tjenestemandspensioner) samt efterreguleringer af over- og underskud fra tidligere år. Årsagen hertil er, at disse elementer af taksterne betragtes som værende upåvirkelige af driftsherrerne og derfor ikke mulige at regulere. I KKR Sjælland måles takstudviklingen som udviklingen i nettodriftsbudgettet, det vil sige de direkte omkostninger i tilbuddet fratrukket indtægter fra beboere mv.

På baggrund af ovenstående foreslås det, at takstudviklingen fremadrettet måles på nettodriftsudgifterne på tilbuddene inklusiv de indirekte omkostninger. Det vil sige de direkte og indirekte omkostninger samt indtægter fra brugerbetaling. Følgende omkostningselementer holdes dermed uden for aftalerne: De beregnede omkostninger (forrentninger, afskrivninger og tjenestemandspensioner) samt efterreguleringer af over- underskud fra tidligere år.

Med udeladelsen af de beregnede omkostninger bliver takstudviklingen målt på, om driftsherrerne kan styre de direkte udgifter i tilbuddene og udgifterne til central administration, frem for at blive målt på omkostningselementer, der er afhængige af den generelle renteudvikling, som driftsherrerne ikke kan påvirke. Samtidig giver det driftsherrerne mulighed for at foretage nødvendige investeringer i omlægninger og renoveringer af tilbuddene, uden at det får indflydelse på deres opfyldelse af aftalerne om takstudvikling. Ved at skille efterreguleringerne fra måles takstudviklingen desuden ikke på tidligere over- og underskud, som ifølge takstbekendtgørelsen skal indgå i takstberegningen, og som driftsherrerne derfor ikke kan udelade.

Som bekendt beregnes belægningsprocenterne i KKR Hovedstaden i dag som et gennemsnit af belægningsprocenterne to år forud for budgetåret. Dette element i takstberegningen er således heller ikke muligt for driftsherren at påvirke. På den baggrund vurderes det hensigtsmæssigt også at udelade belægningsprocenten. Dog vil det være relevant at medtage i belægningsprocenten, såfremt den beregnes konkret for de enkelte tilbud eller der fastsættes en fælles belægningsprocent. Afhængigt af hvilken metode for beregning af belægningsprocent, vil belægningsprocenten således skulle indgå i målingen af takstudviklingen.



Den takst, som udviklingen måles ud fra, beregnes dermed på følgende måde:

$$\frac{\text{Direkte og indirekte omkostninger - indtægter fra brugerbetaling}}{\text{Antal pladser (x belægningsprocent)}} \text{ / antal dage i året} = \text{Takst pr. dag}$$

For at sikre muligheden for at kunne foretage denne måling, skal driftsherrerne indberette mere detaljerede oplysninger om takstberegningen end i dag. I dag indberetter driftsherrerne i forbindelse med den årlige takstanalyse følgende oplysninger om taksterne:

- Antal budgetterede pladser
- Det budgetterede takstgrundlag
- Den anvendte belægningsprocent
- Taksten pr. dag

Fremadrettet foreslås det, at det budgetterede takstgrundlag splittes op i de enkelte omkostningselementer, som fremgår af Styringsaftalen. Driftsherrerne skal således indberette følgende oplysninger om taksterne:

- A. Antal budgetterede pladser
- B. Det budgetterede takstgrundlag (sum af C-G)
- C. De direkte omkostninger
- D. De indirekte omkostninger
- E. De beregnede omkostninger
- F. Indtægter fra beboerbetalning mv.
- G. Efterregulering af over- og underskud
- H. Belægningsprocenten
- I. Taksten pr. dag

Vedlagt er forslag til en skabelon for indberetning af de ovenstående takstelementer, som det anbefales bliver anvendt i forbindelse med de årlige analyser af takstudviklingen. Skabelonen er udarbejdet med udgangspunkt i bilag 1 til Styringsaftale 2014, der indeholder en model til beregning af takster og efterregulering baseret på principperne i Styringsaftalen.

Desuden anbefales det, at der udarbejdes selvstændige analyser af udviklingen i de indirekte omkostninger, udvikling i de beregnede omkostninger, udviklingen i efterreguleringer af over- og underskud samt udvikling i belægningsprocenter. På denne baggrund kan det anskueliggøres, om disse elementer af takstfastsættelsen kan forklare udviklingen i de endelige takster.

I dag måles kommunernes opfyldelse af aftalerne om takstudvikling på baggrund den gennemsnitlige udvikling i tilbuddene vægtet med henholdsvis antal pladser og det budgetterede takstgrundlag. Dette giver en vis fleksibilitet for driftsherrerne ved at taksterne kan hæves i nogle tilbud, så længe den



gennemsnitlige udvikling lever op til aftalerne. Det vurderes fortsat at være hensigtsmæssigt at have denne fleksibilitet, hvorfor det anbefales at fortsætte med at måle kommunernes opfyldelse som et gennemsnit af alle kommunens tilbud.

Analysen af takstudviklingen for 2013 viser, at en række kommuner oplever udsving i taksterne, fordi de enkelte år har glemt at indregne alle omkostningselementer, eller på anden måde har beregnet taksterne forkert. Af de gennemførte interviews fremgår det tilsvarende, at forkerte beregninger af taksterne påvirker takstudviklingen. Da der samtidig lægges op til en mere detaljeret indberetning af takster, foreslås det derfor, at Styringsaftalen anbefaler, at kommunerne anvender den model for beregning af takster og efterregulering, der fremgår af bilag 1 til Styringsaftale 2014.

Anvendelse af denne model vil bidrage til at sikre, at alle centrale elementer af takstberegningen, indgår i kommunernes takstberegninger. Samtidig giver modellen en vis fleksibilitet i forhold til beregning af de direkte omkostninger, ligesom den vil lette kommunernes indberetning af takstoplysninger i forbindelse med de årlige analyser af takstudviklingen.

Det er ressourcegruppens vurdering, at den mere detaljerede indberetning ikke vil være meget mere ressourcekrævende end den indberetning af takstoplysninger, der foretages i dag, da driftsherrerne i forvejen skal beregne og opgøre de forskellige elementer.

For at styrke fokus på og ejerskab til aftalerne om takstudvikling anbefales det, at der nedsættes en permanent takstanalysegruppe, der skal have til opgave at udarbejde de årlige analyser af takstudviklingen samt understøtte løsningen af udviklingsopgaver og ad hoc problemstillinger i forhold til Styringsaftalen. Det foreslås, at takstanalysegruppen sammensættes af centrale økonomipersoner fra 8 kommuner samt Region Hovedstaden med Fælleskommunalt sekretariat som tovholder. Sammensætningen af takstgruppen skal tage højde for driftsherre-/brugerinteresser, geografi og kommunestørrelse.

5.6. DIFFERENTIEREDE TAKSTER

Fra Styringsaftale 2014 er indført muligheden for at anvende differentierede takster i de enkelte tilbud. Muligheden for at anvende takstdifferentiering blev indført for at kunne bidrage til at sikre tilstedeværelsen af de rette tilbud til borgerne i hovedstadsregionen, særligt set i forhold til at efterspørgslen efter de mellemkommunale tilbud er under forandring. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at takstdifferentiering er et godt redskab for kommunerne til at imødekomme de udfordringer, som kendetegner det specialiserede socialområde.

Formålet med takstdifferentiering er at skabe større fleksibilitet i det enkelte tilbud til at kunne rumme borgere med forskellige funktionsniveauer og støttebehov, samtidig med at der opnås en større sammenhæng mellem ydelser og pris i forhold til den enkelte borger. Ved at opstille fælles rammer takstdifferentieringen opnås samtidig en højere grad af gennemsigtighed i takststrukturen, ligesom det kan være med til at bremse anvendelsen af tillægstakster.



Ifølge Styringsaftalen udformes takstdifferentiering konkret ved at der udarbejdes to eller flere takstgrupper inden for det enkelte tilbud. Hver takstgruppe skal være knyttet op til en beskrivelse af funktionsniveau og en ydelsesbeskrivelse, således omfanget og indholdet af den enkelte takstgruppe er tydeligt beskrevet. Ifølge Styringsaftalen skal beskrivelserne af funktionsniveau på voksenområdet tage udgangspunkt i Voksenudredningsmetoden, således der sikres en vis grad af fælles sprog og sammenlignelighed mellem tilbuddene.

Desuden bidrager takstdifferentiering til et større fokus på borgernes udvikling og progression ved, at der gives mulighed for, at borgeren kan flytte mellem takstgrupperne internt i et tilbud. På denne måde kan takstdifferentiering være med til at understøtte et fælles fokus mellem tilbud og myndighed på borgerens udvikling og egenmestring i et recovery-perspektiv. Styringsaftalen ligger i den forbindelse op til, at borgernes placering i en takstgruppe evalueres årligt, for eksempel i forbindelse med handleplansmøderne.

Flere kommuner i hovedstadsregionen har allerede eller i færd med at indføre takstdifferentiering. I et samarbejde blandt Vestegnskommunerne er man blandt i gang med at udvikle en fælles model for takstdifferentiering med udgangspunkt i principperne i Styringsaftalen.

6. MEDLEMMER AF ARBEJDSGRUPPE OG RESSOURCEGRUPPE

Figur 2: Liste og medlemmer i arbejdsgruppen vedr. strategi for takstaftaler

Kommune	Navn	Funktion
Ballerup Kommune	Anders Agger	Kommunaldirektør
Høje-Taastrup Kommune	Lars Holte	Kommunaldirektør
Gentofte Kommune	Jan Pedersen	Økonomichef
Fredensborg Kommune	Morten Knudsen	Direktør for borgerservice, job og velfærd
Hillerød Kommune	Vibeke Abel	Direktør for Job, Social og Sundhed
Allerød Kommune	Anne Steffensen	Vicekommunaldirektør
Tårnby Kommune	Kim A. Madsen	Forvaltningschef
Gladsaxe Kommune	Jane Torpegaard	Social- og sundhedsdirektør

Bem: Jan Pedersen og Morten Knudsen er udpeget af deres respektive kommunaldirektører

Figur 3: Liste over medlemmer af ressourcegruppen

Kommune	Navn
Høje-Taastrup Kommune	Dorthe Christiansen
Gentofte Kommune	Nicolai Stenbo Nielsen
Fredensborg Kommune	Anne Blakø
Frederiksberg Kommune	Mikkel Aulund Sørensen
Hillerød Kommune	Birgitte Rydén
Tårnby Kommune	Lars Ulrik Nielsen
Gladsaxe Kommune	Mads Riech Thorning

