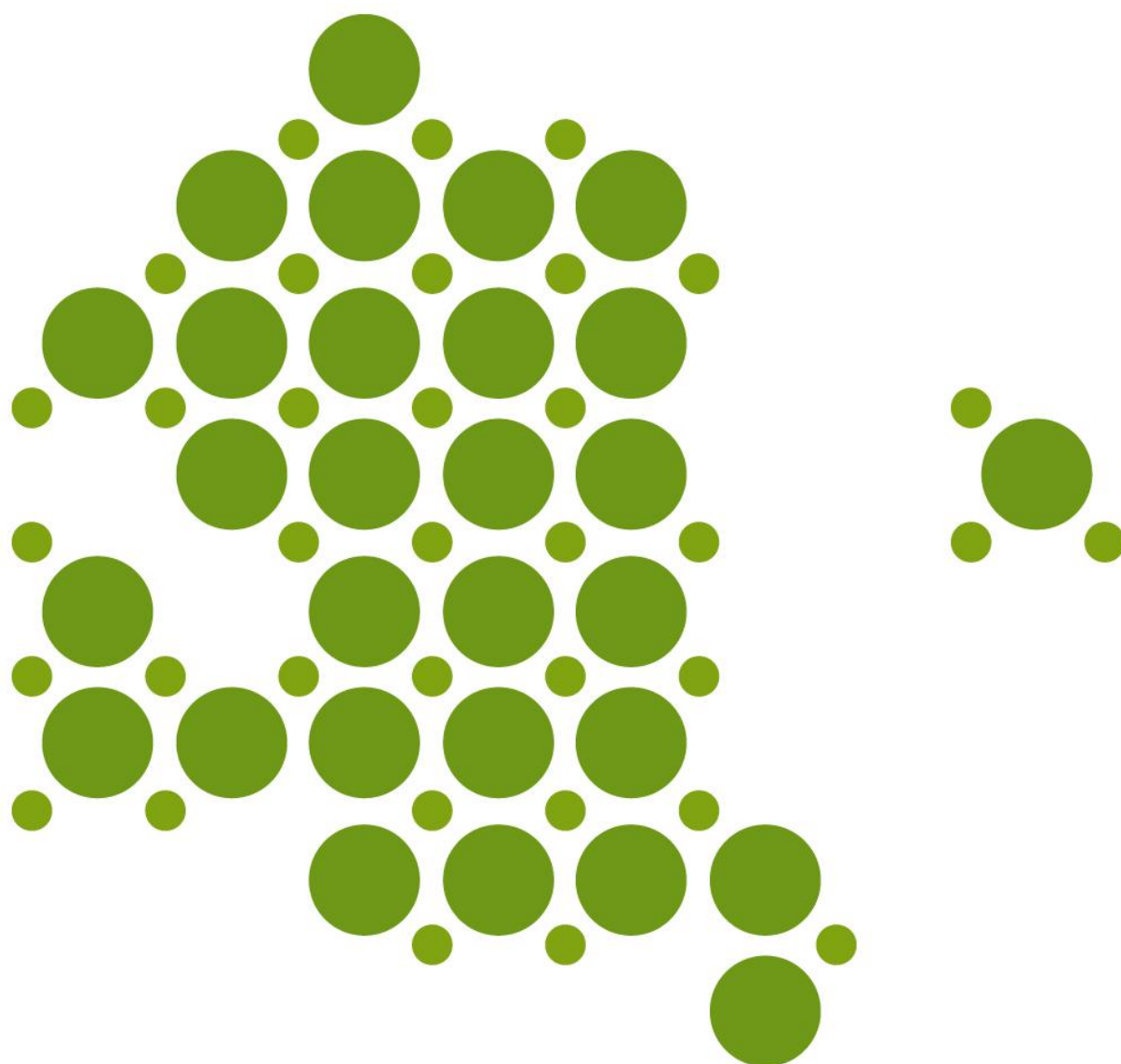


Styring og udvikling af det specialiserede socialområde



- Arbejdsgruppens anbefalinger



INDHOLD

1. Indledning.....	3
2. Arbejdsgruppens analyser og afdækninger.....	4
3. Arbejdsgruppens anbefalinger	8
Samarbejdsformer i regi af Rammeaftalen	10
Fokus på styring af udgifter og udvikling af tilbud og indsatser	12
Flerårig strategi for takstudvikling	13
Måling af takstudvikling og takstberegning	15



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.

Baggrunden for igangsættelsen af processen er blandt andet en opgørelse af udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde foretaget af KL, der viser, at udgifterne i hovedstadsregionen fra 2010 til 2011 ikke er faldet i samme grad som udgifterne på landsplan. Hvor børne- og ungeområdet i hovedstadsregionen har realiseret nogenlunde samme fald i udgifterne som de øvrige regioner, er der på voksenområdet tale om et markant mindre fald i udgifterne. Senere data fra KL viser, at denne tendens er fortsat i 2012. K29 har derfor et ønske om en mere målrettet anvendelse af fælleskommunale tiltag, som kan bidrage til styringen af udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde.¹

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 styre 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 styre udgifterne på det specialiserede socialområde.

Endelig skal arbejdsgruppen på baggrund af en analyse af kommunekontakttrådernes overheadprocenter, der anvendes til beregning af de indirekte omkostninger, udarbejde forslag til en eventuel justering af overheadprocenten i takstberegningen for 2015. I fastsættelsen af overheadprocenten skal der tages højde for, at KL anbefaler, at overheadprocenten reduceres som følge af, at udgifterne til det nye socialtilsyn skal indgå i tilbuddenes direkte omkostninger.

Arbejdsgruppen har afholdt i alt fem møder i 2. halvår af 2013. Arbejdsgruppen har været betjent af Fælleskommunalt sekretariat. Til arbejdsgruppen har været tilknyttet en ressourcegruppe bestående af centrale økonomipersoner, udpeget af arbejdsgruppens medlemmer, der i samarbejde med Fælleskommunalt sekretariat har gennemført analyser og afdækninger.

I nærværende rapport afrapporteres arbejdsgruppens arbejde. I afsnit 2 præsenteres arbejdsgruppens overordnede konklusioner på de gennemførte analyser og afdækninger. I afsnit 3

¹ Analyse af udgiftsudvikling på det specialiserede socialområde 2013, Fælleskommunalt sekretariat 2013.



præsenteres arbejdsgruppens forslag til en flerårig strategi for takstudvikling samt forslag til andre fælleskommunale initiativer, som arbejdsgruppen finder kan bidrage til at understøtte styring af udgiftsudviklingen og udviklingen af tilbuddene i hovedstadsregionen.

De gennemførte afdækninger og analyser, der ligger til grund for arbejdsgruppens forslag i nærværende rapport, fremgår af notatet "*Styring og udvikling af det specialiserede socialområde – Analyser og afdækninger*", der ligesom dette notet kan findes på den fælleskommunale hjemmeside: www.rammeaftale-h.dk.

2. ARBEJDSGRUPPENS ANALYSER OG AFDÆKNINGER

For at tilvejebringe et kvalificeret grundlag for at kunne opstille forslag til en flerårig strategi for takstudvikling og andre fælleskommunale tiltag samt forslag til justering af overheadprocenten har arbejdsgruppen foretaget følgende analyser og afdækninger:

- ▶ Analyse af udgifts- og takstudviklingen på det specialiserede socialområde i hovedstadsregionen.
- ▶ Afdækning af samarbejdsformer og fælleskommunale tiltag i andre kommunebestyrelser.
- ▶ Afdækning af forklaringsfaktorer på udgifts- og takstudviklingen i enkelte kommuner i hovedstadsregionen
- ▶ Afdækning af forskellige tilgange til styring af takstudviklingen, herunder fastsættelsen af overheadprocent til beregning af de indirekte omkostninger.

En detaljeret fremstilling af de gennemførte analyser og afdækninger fremgår af notatet "*Styring og udvikling af det specialiserede socialområde – Analyser og afdækninger*". I det følgende gennemgås arbejdsgruppens overordnede konklusioner på de gennemførte afdækninger, som danner grundlag for arbejdsgruppens anbefalinger.

Udgifts- og takstudviklingen

I analyserne af udgiftsudviklingen viser en gennemgang af den demografisk udvikling et stigende antal borgere i hovedstadsregionen samtidig med et stigende antal af handicappede og sindslidende. Kommunernes strategier med at hjemtage de lette borgere og etablere tilbud til dem i nærområdet betyder desuden, at tungere og mere komplicerede sager vil fylde mere på de mellemkommunale tilbud i fremtiden. Denne udvikling kombineret med et stadigt økonomisk pres på de kommunale serviceområder vil medføre et pres på det specialiserede socialområde, som fordrer et stadigt fokus på effektiv ressourceudnyttelse og udvikling af innovative tilbud og indsatser.

Som det fremgår af indledningen viser opgørelser af udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde foretaget af KL, at udgifterne i kommunerne i hovedstadsregionen ikke er faldet i samme grad som udgifterne på landsplan, hvilket især er gældende på voksenspecialområdet. Arbejdsgruppen har foretaget alternative opgørelser af udgiftsudviklingen ud fra to anerkendte metoder, som modsat opgørelserne fra KL alene medregner udgifter, der er entydigt henførbare til voksenspecialområdet. KL's opgørelser anvender fordelingsnøgler til at opgøre



voksenspecialområdets andel af udgifter på funktioner, der også vedrører ældreområdet, mens de to andre metoder alene medregner de grupperinger, som er direkte henførbare til voksenspecialområdet. De to alternative opgørelser peger modsat KL's opgørelse 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 i hovedstadsregionen har været dårligere end i de øvrige regioner, tværtimod viser de analyser, som ikke er påvirket af udviklingen på ældreområdet, at udgiftsudviklingen i hovedstadsregionen har ligget under andre regioner.

De gennemførte analyser af takstudviklingen viser, at kommunerne i hovedstadsregionen samlet set har levet op til de aftaler om takstudvikling, der er indgået i perioden 2011-2013, og således har reduceret taksterne med mere end 2 procent fra 2010 til 2013. Dog er der stor variation i takstudviklingen både mellem tilbuddene i de enkelte kommuner og mellem kommunerne. Således svinger takstudviklingen i hovedstadsregionens kommuner fra stigninger på 10 procent til reduktioner på 14 procent i enkelte kommuner². Analysen viser endvidere, at i samme periode er tilbuddenes budgetterede takstgrundlag i gennemsnit reduceret med 7,6 procent, hvilket indikerer, at nedbringelse af tilbuddenes omkostninger har været en væsentlig del af takstudviklingen. Endelig har gennemsnittet for kommunernes belægningsprocenter, der anvendes i forbindelse med takstfastsættelsen, ligget nogenlunde fast på omkring 97 i samme periode.

Samarbejdsformer i andre kommunekontaktråd

Arbejdsgruppen har afholdt to møder med repræsentanter fra henholdsvis KKR Sjælland og KKR Midtjylland om deres samarbejdsformer og tilgange til styring og udvikling af det specialiserede socialområde. I begge KKR har de respektive regioner siden kommunalreformen været repræsenteret i kommunaldirektørnetværkene samt i de administrative styregrupper for de sociale rammeaftaler. 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 tættere samarbejde mellem de administrative styregrupper for rammeaftalerne og kommunaldirektørnetværkene, eksempelvis ved, at kommunaldirektører er medlemmer af den administrative styregruppe. Ovenstående har ifølge repræsentanterne fra de to KKR bidraget til at håndtere eventuelle interessekonflikter og skabe tillid mellem kommunerne og mellem kommunerne og regionen, hvilket blandt andet har gjort det muligt at gennemføre forholdsvis høje takstreduktioner på sammenlagt 6 og 9,5 procent i henholdsvis Sjælland og Midtjylland siden 2009.

I begge KKR er der siden 2009 således 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

² De beskrevne takstudviklinger er målt som den gennemsnitlige takstudvikling i kommunernes tilbud vægtet med tilbuddenes budgetterede takstgrundlag.



til indsatserne. Modsat i hovedstadsregionen har regionerne deltaget i aftalerne om takstreduktioner, hvilket igen har bidraget til at skabe en større tillid mellem kommuner og regioner.

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. Endelig har man i Midtjylland etableret et fælles metodecenter, som bidrager til 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.

Forklaringsfaktorer på udgifts- og takstudvikling

Ressourcegruppen har foretaget interviews med fire kommuner i hovedstadsregionen, som har oplevet stigninger eller reduktioner i udgifterne såvel som i taksterne. Formålet med interviewene har været at afdække forklaringsfaktorer på, hvorfor den enkelte kommune har oplevet de givne fald eller stigninger. På baggrund heraf har interviewene afdækket en række udfordringer og muligheder i forhold til at sikre styring af udgifts- og takstudviklingen på det specialiserede socialområde.

Generelt for udgifts- og takstudviklingen fremhæves det som en forklaringsfaktor, og som en udfordring, at antallet af borgere inden for målgrupperne har været stigende samtidig med, at andelen af komplekse og tunge sager stiger. Denne udfordring fordrer, at kommunerne på myndighedssiden skal have fokus på grundig udredning og visitation samt systematisk opfølgning på borgerne i forhold til effekten af indsatserne og økonomien. I den forbindelse er det vigtigt, at tilbuddene kan levere i forhold til disse krav og dokumentere effekten af deres indsatser.

I forhold til styringen af udgiftsudviklingen i tilbuddene og dermed også takstudviklingen, vurderes det på baggrund af interviewene hensigtsmæssigt at styre på udgifterne og aktiviteten samlet og være indstillet på at justere i budgetterne løbende i forhold til aktiviteten. Fokus på aktiviteten giver tilbuddene incitament til løbende at tilpasse udgifterne, men også til at tænke innovativt og i nye løsninger i forhold til efterspørgslen. Desuden er det vigtigt som driftsherre at have fokus på udviklingen af tilbuddene, så der foretages de nødvendige investeringer og omlægninger af tilbuddene, der gør det muligt at imødekomme fremtidige behov og efterspørgsel.

Blandt de interviewede kommuner udtrykkes der bekymring for, at et ensidigt fokus på takstreduktioner kan forhindre den nødvendige udvikling af tilbuddene, blandt andet i form af nødvendige omlægninger og renoveringer. Dog er der også en anerkendelse af, at en form for eksternt pres på driftsherre og tilbud, som aftalerne om takstudvikling udøver, er med til at holde fokus på økonomien.

Tilgange til styring af takstudviklingen

Styringsaftalen indeholder flere elementer end aftaler om takstudvikling, der kan have indflydelse på driftsherrernes og brugerkommunernes incitament til at sikre effektiv ressourceudnyttelse og udvikling af tilbud. Arbejdsgruppen har derfor afdækket, om ændring af overheadprocenten til



beregning af de indirekte omkostninger samt beregning af den anvendte belægningsprocent kan bidrage hertil.

Styringsaftalen fastsætter en vejledende norm til beregning af de indirekte omkostninger på syv procent af de direkte omkostninger, også kaldet overheadprocenten. Dette er den højeste procentsats i de fire regioner, der anvender en fælles overheadprocent til beregning af de indirekte omkostninger. Overheadprocenten i hovedstadsregionen er på 7, mens den i de øvrige regioner ligger på mellem 4 og 6,454. Arbejdsgruppens afdækning af overheadprocenterne i de fire regioner viser, at det ikke er muligt at foretage en kvalificeret sammenligning af beregningsgrundlagene for de anvendte overheadprocenter. Dette skyldes, at overheadprocenterne i de fire regioner delvist er fastsat på baggrund af beregninger, der afviger fra region til region, og delvist på baggrund af forhandlinger mellem kommunerne og de respektive regioner. Samtidig viser en sammenligning af beregning af overheadprocenter inden for ældreområdet, at beregning af de indirekte omkostninger kan gribes meget forskelligt an, og at omfanget af de indirekte omkostninger 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.

I stedet for at anvende en fælles overheadprocent kan man vælge at beregne de indirekte omkostninger ud fra konkrete omkostningsægte beregninger i de enkelte tilbud, hvilket er en metode, der anvendes i Nordjylland. Fordelen ved denne metode vil være, at de indirekte omkostninger i højere grad vil afspejle de reelle omkostninger. Til gengæld kan metoden betyde, at fastsættelsen af de indirekte omkostninger blive mindre gennemsigtig, og kan medføre mindre stabile takster, fordi beregningerne kan ændre sig mellem årene.

En opgørelse af 19 hovedstadskommuners udgifter til tilsyn viser, at disse udgifter gennemsnitligt svarer til 0,2 procent af de direkte omkostninger i tilbuddene. Der er forholdsvis stor spredning mellem kommunernes beregninger fra 0,01 til 0,6 procent af de direkte omkostninger. På baggrund af denne opgørelse vil overheadprocenten således skulle nedjusteres med 0,2 procentpoint, når udgifterne til det nye socialtilsyn fremover skal indgå i takstberegningen i de direkte omkostninger frem for de indirekte omkostninger.

Ifølge Styringsaftalens gældende princip skal belægningsprocenten fastsættes ved at beregne gennemsnittet af belægningsprocenterne i det pågældende tilbud to år forud for budgetåret. Denne metode skaber et objektivt grundlag for fastsættelse af taksterne samtidig med, at den giver mulighed for, at belægningsprocenten følger den faktiske udvikling i belægningen. Til gengæld kan metoden give mindre stabile takster, da belægningsprocenten kan ændre sig fra år til år, ligesom metoden ikke giver mulighed for at tage særlige hensyn.

Arbejdsgruppen har afdækket to alternative metoder til at fastsætte belægningsprocenten, enten på baggrund af driftsherres forventning til belægningen eller ved at aftale en fælles belægningsprocent gældende for alle tilbud. Den første metode vil øge sandsynligheden for, at den fastsætte



belægningsprocent vil harmonere med den realiserede belægningsprocent. Dog kan metoden gøre beregningen af belægningsprocenten mindre gennemsigtig og kan medføre mindre stabile takster. Den anden metode kan skabe større gennemsigthed og stabilitet i taksterne, men til gengæld er den mindre fleksibel og tager ikke højde for, at tilbuddene kan have forskellige forudsætninger for at leve op til en fælles procentsats.

3. ARBEJDSGRUPPENS ANBEFALINGER

På baggrund af de gennemførte analyser og afdækninger anbefaler arbejdsgruppen, at fokus inden for det specialiserede socialområde bør være, hvordan man sikrer effektiv ressourceudnyttelse på både myndigheds- og driftsherresiden og samtidig sikrer udvikling af innovative tilbud og indsatser. Formålet hermed er at understøtte, at borgere inden for det specialiserede socialområde fremadrettet kan sikres de nødvendige indsatser i hovedstadsregionen.

Ifølge arbejdsgruppen kan man overordnet set have to tilgange til at sikre dette fokus. Enten gennem en øget udbredelse af markedslogikken eller gennem en øget grad af samarbejde på tværs af regionen. De to tilgange giver på forskellige måder incitament til effektiv ressourceudnyttelse og faglig udvikling af tilbuddene.

I førstnævnte tilgang er udgangspunktet, at konkurrence på markedslignende vilkår vil give driftsherrerne incitament og fleksibilitet til at fokusere på effektiv ressourceudnyttelse og udvikling af tilbuddene. Ideelt set vil fuld konkurrence være med til at presse priserne og dermed udgifterne i tilbuddene og samtidig sikre, at tilbuddene tilbyder de ydelser, som der er behov for og efterspørges. Det er arbejdsgruppens vurdering, at den eksisterende takststruktur på det specialiserede socialområde bidrager til, at denne markedslogik langt hen ad vejen fungerer, især for tilbud til mindre komplekse målgrupper, hvor der er en relativ høj efterspørgsel og flow af borgere. Således har takststrukturen siden kommunalreformen medvirket til, at tilbud og driftsherrer på den ene side er blevet mere opmærksomme på at udvikle og tilpasse de ydelser, de leverer, mens kommunerne som myndighed på den anden side har fået mere fokus på borgernes behov for ydelser, og hvordan de tilvejebringes mest optimalt.

Det er dog arbejdsgruppens opfattelse, at markedstilgangen har sine begrænsninger. For det første har kommunerne som køber ikke fuld viden om tilbuddene eller et tilstrækkeligt overblik over tilbudsviften til at kunne sammenligne og vurdere pris og indhold af tilbuddene. Derudover er kommunernes muligheder for at flytte borgere i botilbud yderst begrænset på grund af borgernes rettigheder, hvilket betyder, at brugerkommunerne i realiteten kun har mulighed for at agere på markedsvilkår i forbindelse med visitering af nye sager, som kun udgør en marginal andel af det samlede antal sager. Samtidig betyder takstbekendtgørelsens krav om, at taksterne skal være baseret på de langsigtede, gennemsnitlige omkostninger i tilbuddene, at driftsherrerne ikke kan fastsætte taksterne frit, men skal fastsætte dem ud fra konkrete beregninger af omkostningsniveauet. Endvidere kan en ren markedstilgang have svært ved at sikre tilbud til små målgrupper med de mest specialiserede behov, fordi efterspørgslen efter disse tilbud er meget lille og derfor har et usikkert driftsgrundlag.



Det er arbejdsgruppens vurdering, at en tilgang baseret på samarbejde mellem kommunerne og kommunerne og regionen, som det blandt andet ses i Sjælland og Midtjylland, kan bidrage til at sikre en fælles tilgang til at løse problemstillinger og udfordringer, hvor markedslogikken kommer til kort. Den beskrevne udfordring med at sikre effektiv ressourceudnyttelse samt innovativ, faglig udvikling af tilbud og indsatser er både en opgave for den enkelte kommune og driftsherre, men det er arbejdsgruppens opfattelse, at et fælles fokus herpå i samarbejde mellem kommuner og region er en central forudsætning for at løfte opgaven. Gennem en styrkelse af det eksisterende samarbejde kan eventuelle interessekonflikter håndteres, og der kan opbygges en tillid mellem de forskellige parter, som kan skabe et grundlag for at imødekomme udfordringerne i fællesskab.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at siden kommunerne i 2011 overtog ansvaret for at udarbejde rammeaftalerne på det specialiserede socialområde, er der opnået et tættere samarbejde mellem kommunerne, hvilket har betydet, at forskellige udfordringer er blevet adresseret i fællesskab. Eksempelvis har kommunerne og Region Hovedstaden i Rammeaftale 2014 vedtaget et særligt fokus på de mest specialiserede tilbud i hovedstadsregionen og i forbindelse hermed vedtaget en række procedurer og tiltag for, hvordan man i fællesskab kan sikre de særlige kompetencer i disse tilbud bevares, såfremt det skulle blive nødvendigt.

I regeringens aftale med Folketingets partier om rammerne for justering af kommunalreformen blev det besluttet at etablere en national koordinationsstruktur, der skal sikre det fornødne udbud af tilbud til de mest specialiserede målgrupper.³ I den forbindelse vil en yderligere styrkelse af samarbejdet også stille kommunerne i hovedstadsregionen stærkere i forhold til at skulle indgå i en dialog med Socialstyrelsen om håndtering og tilvejebringelse af tilbud til disse målgrupper.

Det er således arbejdsgruppens vurdering, at en yderligere styrkelse af samarbejdet i KKR regi og en højere grad af inddragelse af Region Hovedstaden, inden for rammerne af den eksisterende takststruktur, kan bidrage til et fælles fokus på de beskrevne udfordringer på området.

I de følgende afsnit gennemgås arbejdsgruppens anbefalinger, der gennem en yderligere styrkelse af det eksisterende samarbejde i hovedstadsregionen kan bidrage til at sikre et fælles fokus på effektiv ressourceudnyttelse og udvikling af innovative tilbud og indsatser for på denne måde at understøtte, at borgerne får de nødvendige indsatser.

Anbefalingerne er opdelt i følgende fokusområder:

- ▶ Samarbejdsformer i regi af Rammeaftalen
- ▶ Fokus på styring af udgifter og udvikling af tilbud og indsatser
- ▶ Flerårig strategi for takstudvikling
- ▶ Måling af takstudvikling og takstberegning

³ Aftale mellem regeringen og Folketingets partier om rammer for justering af kommunalreformen, 26. juni 2013.



Arbejdsgruppen opstiller inden for det første fokusområde en række forslag til, hvordan kommunerne i hovedstadsregionen i regi af KKR kan opbygge et tættere samarbejde funderet på tillid mellem driftsherrer og brugerkommuner. I denne forbindelse stilles også forslag om et tættere samarbejde med Region Hovedstaden, der som driftsherre har ansvaret for en væsentlig andel af de højt specialiserede tilbud i hovedstadsregionen.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en flerårig strategi om takstudvikling som eksternt pres på driftsherrer og tilbud er en væsentlig faktor i forhold til at sikre fokus på effektiv ressourceudnyttelse, men samtidig er det vigtigt at understrege, at fokus på takstudvikling ikke kan stå alene. Ifølge arbejdsgruppen er det således også nødvendigt, at kommunerne på myndighedssiden har fokus på styringen af området og innovativ udvikling af indsatserne for at kunne imødekomme udfordringen med et stigende antal inden for målgrupperne inden for de økonomiske rammer. Arbejdsgruppen opstiller derfor inden for det andet fokusområde en række tiltag, hvor kommunerne hver især og i fællesskab kan arbejde med at styrke den økonomiske styring på myndighedssiden og udvikle nye og bedre indsatser og tilbud.

Det er arbejdsgruppens opfattelse at formålet med en flerårig strategi for takstudvikling bør være at opstille en ramme for det fokus på effektiv ressourceudnyttelse, kommunerne i fællesskab ønsker skal være til stede. Samtidig skal strategien tage højde for behovet for at udvikle og tilpasse tilbuddene, blandt andet ved at give rum til omlægning og renovering af tilbud. Desuden skal en flerårig strategi tage højde for, at det ikke er entydigt, at udgiftsudviklingen på voksenspecialområdet har været dårligere i hovedstadsregionen end i de øvrige regioner, men at analyser, der alene medtager udgifter, der er direkte henførbare til det voksenspecialområdet, derimod viser, at udviklingen i hovedstadsregionen har været på niveau med eller lavere end i de øvrige regioner. Arbejdsgruppens anbefaling til en flerårig strategi for takstudvikling inden for det tredje fokusområde tager således udgangspunkt i dette formål.

Endelig opstiller arbejdsgruppen inden for det sidste fokusområde en række forslag til, hvordan aftalerne om takstudvikling kan understøttes i forhold til måling af takstudviklingen, opfølgning og analyse samt takstberegning.

Gennemgangen af hvert fokusområde er indledes med arbejdsgruppens anbefalinger til tiltag efterfulgt af det forventede udbytte ved de foreslåede tiltag.

SAMARBEJDSFORMER I REGI AF RAMMEAFTALEN

Arbejdsgruppens anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler, at følgende tiltag, der skal bidrage til at styrke samarbejdet i regi af rammeaftalen på politisk og administrativt niveau, indføres med virkning fra 2014:

- ▶ At Region Hovedstaden inddrages i arbejdet i Embedsmandsudvalget for Social og Specialundervisning, for eksempel ved fast deltagelse på udvalgets møder.



- ▶ At region Hovedstaden inddrages i arbejdet i K29, for eksempel ved deltagelse i punkter vedrørende det specialiserede socialområde.
- ▶ At den regionale deltagelse i de to udvalg skal modsvare niveauet for den kommunale repræsentation i udvalgene.
- ▶ At der arbejdes aktivt for, at Region Hovedstaden tilslutter sig en flerårige strategi for takstudvikling.
- ▶ At samarbejdet og koordinationen mellem K29 og Embedsmandsudvalget for Social og Specialundervisning styrkes, for eksempel ved at formanden for Embedsmandsudvalget deltager i K29 vedrørende punkter om det specialiserede socialområde.
- ▶ At der afholdes et årligt dialogmøde i regi af Rammaaftalen for kommunalpolitikere på det specialiserede socialområde, hvor aktuelle emner og problemstillinger på det specialiserede socialområde kan drøftes. Mødet bør ligge i januar måned i forbindelse med udarbejdelsen af Udviklingsstrategien.
- ▶ At der i perioden 2014 til 2016 nedsættes en midlertidig implementeringsgruppe bestående af repræsentanter fra henholdsvis Embedsmandsudvalget for Social og Specialundervisning og K29 samt eventuelt en repræsentant fra Region Hovedstaden. Implementeringsgruppen skal have ansvar for gennemførelsen og opfølgningen på de foreslåede aftaler og tiltag i nærværende rapport.
- ▶ At der nedsættes en permanent takstanalysegruppe bestående af centrale økonomipersoner fra 8 kommuner og eventuelt Region Hovedstaden med Fælleskommunalt sekretariat som tovholder. Takstanalysegruppen skal have til opgave at udarbejde de årlige analyser af takstudviklingen samt understøtte løsningen af udviklingsopgaver og ad hoc problemstillinger i forhold til styringsaftalen. Analysegruppen skal referere til Embedsmandsudvalget for Social og Specialundervisning samt i perioden 2014- 2016 til den midlertidige implementeringsgruppe.

Udbytte

Arbejdsgruppen vurderer, at ovenstående tiltag vil styrke det eksisterende samarbejde og koordinationen mellem KKR og Region Hovedstaden inden for Rammaaftalen, hvilket vil bidrage til at håndtere interessekonflikter og skabe en højere grad af tillid i samarbejdet samt skabe mulighed for at tegne en fælles udvikling af det specialiserede socialområde.

En styrkelse af den eksisterende koordination og samarbejde mellem K29 og Embedsmandsudvalget for Social og Specialundervisning vil bidrage til større viden og ejerskab i K29 om processerne på det specialiserede socialområde i regi af Rammaaftalen, ligesom kommunikationen fra K29 til Embedsmandsudvalget vil blive styrket. Desuden kan de foreslåede tiltag bidrage til i højere grad at kunne håndtere eventuelle interessekonflikter og skabe en højere grad af tillid mellem kommunerne.

Det er forventningen, at afholdelse af årlige dialogmøder for kommunal- og regionalpolitikere vil bidrage til et større politisk kendskab og ejerskab til Rammaaftalen i de enkelte kommuner og Region Hovedstaden, og kan bidrage til en større grad af tillid mellem kommunerne.



Det er forventningen, at nedsættelse af en midlertidig implementeringsgruppe på tværs af K29 og Embedsmandsudvalget vil sikre et fælles fokus på gennemførelsen af de af arbejdsgruppen foreslåede tiltag. Nedsættelse af en permanent analysegruppe vil styrke analysearbejdet og bidrage til en højere grad af legitimitet af analyserne i kommunerne.

Der vil blive udarbejdet kommissorier for både implementerings- og analysegruppen, som klart definerer gruppernes arbejdsopgaver samt relationer og snitflader til K29 og Embedsmandsudvalget for Social og Specialundervisning.

FOKUS PÅ STYRING AF UDGIFTER OG UDVIKLING AF TILBUD OG INDSATSER

Arbejdsgruppens anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler følgende tiltag, der skal bidrage til at sikre stadigt fokus på effektiv ressourceudnyttelse og innovativ udvikling af tilbud og indsatser:

- ▶ At KKR Hovedstaden sætter Embedsmandsudvalget for Social og Specialundervisning til at udarbejde konkrete forslag til, hvordan kommunerne effektivt kan udveksle faglige og styringsmæssige metoder og erfaringer på det specialiserede socialområde:
- ▶ At kommunerne i hovedstadsregionen på myndigheds- og driftsherresiden arbejder systematisk med følgende områder:
 - At myndigheds- og bestillersiden har fokus på at gennemføre styringsmæssige tiltag, som sikrer effektiv ressourceudnyttelse (herunder grundig udredning og match af tilbud, systematisk opfølgning på sager i forhold til effekt og økonomi, aktiv anvendelse af kvalitetsstandarder mv.)
 - At driftsherrerne har fokus på udvikling og omlægning af tilbud, der imødekommer den fremtidige efterspørgsel efter fleksible tilbud og indsatser med fokus på borgerens udvikling.
 - At driftsherrerne arbejder målrettet med anvendelse af differentierede takster inden for de eksisterende rammer i Styringsaftalen.
 - At kommunerne har fokus på faglig metodeudvikling og kompetenceudvikling af medarbejderne på myndigheds- og udførerdelen.
 - At driftsherrerne har fokus på anvendelse af velfærdsteknologi i indsatserne.
 - At driftsherrerne har fokus på at udvikle tilbuddene, så de kan dokumentere effekterne af indsatserne.

Udbytte

Det er arbejdsgruppen vurdering, at kommunernes arbejde med ovenstående tiltag kan bidrage til at sikre styring af udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde, dels gennem myndighedssidens fokus på at anvende de mest omkostningseffektive indsatser og tilbud og løbende følge op på indsatserne. Dels gennem en udvikling og tilpasning af tilbuddene i forhold til den fremtidige efterspørgsel og krav til tilbuddene fra myndighedssiden.



I Styringsaftale 2014 blev der opstillet en fælles ramme for anvendelse af differentierede takster i de enkelte tilbud. En målrettet anvendelse af takstdifferentiering medvirke til, at tilbuddene kan rumme borgere med forskellige funktionsniveauer og støttebehov og samtidig give mulighed for et større fokus på borgernes udvikling og progression i samarbejde mellem myndighed og tilbud. Dette kan ifølge arbejdsgruppen være et væsentligt bidrag i forhold til at sikre effektiv ressourceudnyttelse og faglig udvikling af tilbuddene.

FLERÅRIG STRATEGI FOR TAKSTUDVIKLING

Arbejdsgruppens anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler, at følgende tiltag med henblik på en flerårig strategi for takstudvikling indføres i Styringsaftale 2015 og 2016:

- ▶ At kommunerne i hovedstadsregionen og Region Hovedstaden vedtager en strategi om, at priserne i de takstbelagte tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning i 2016 maksimalt må stige med pris- og lønfremskrivningen minus en procent i forhold til priseniveauet i 2014.
- ▶ At der til Styringsaftale 2016 tilvejebringes tilstrækkeligt grundlag til at foretage en veldokumenteret fastsættelse af en fælles overheadprocent til beregning af de indirekte omkostninger. Dette foreslås gennemført ved, at et uafhængigt revisionsfirma udarbejder detaljerede principper for beregning af de indirekte omkostninger samt på baggrund af disse principper foretager beregninger af de indirekte omkostninger i udvalgte kommuner.
- ▶ At den endelige overheadprocent fastsættes af KKR Hovedstaden på baggrund af revisionsfirmaets afrapportering samt Embedsmandsudvalgets og K29's vurderinger på baggrund af rapporten.
- ▶ At overheadprocenten maksimalt kan fastsættes til 7, også selvom resultatet af ovenstående proces skulle give grundlag for at fastsætte en højere overheadprocent.
- ▶ At det eksisterende princip for beregning af de indirekte omkostninger fastholdes, indtil der foreligger et resultat af ovenstående proces. Dette betyder, at den vejledende norm for beregning af de indirekte omkostninger fastholdes på 7 procent af de direkte omkostninger i 2015.
- ▶
- ▶ At det nuværende princip for beregning af belægningsprocenten som et gennemsnit af belægningsprocenterne to år forud for budgetåret fastholdes. Driftsherre må dog godt anvende en højere belægningsprocent, såfremt denne vurderes mere retvisende.

Udbytte

Det er arbejdsgruppen vurdering, at der med den foreslåede strategi for takstudvikling skabes et eksternt pres på driftsherrerne, som kan bidrage til et fokus på effektiv ressourceudnyttelse i tilbuddene samtidig med, at der gives rum til den nødvendige udvikling og omlægning af tilbud i forhold til at kunne tilpasse sig den fremtidige efterspørgsel. Det skal understreges, at selv en aftale



om nulvækst kan opfattes som en reduktion på grund af den ændrede sammensætning af målgrupperne med en større andel mere komplekse borgere, der kræver en mere specialiseret indsats.

Styringsaftalen og aftalerne om takstudvikling omfatter også specialundervisningsområdet. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der blandt andet i forbindelse med implementeringen af Folkeskolereformen også er behov for et løbende fokus på effektiv ressourceudnyttelse på specialundervisningsområdet, og vurderer på den baggrund, at specialundervisningsområdet med fordel bør være omfattet af den flerårige strategi for takstudvikling.

Da det ikke har været muligt at foretage en kvalificeret vurdering af, om overheadprocenten i hovedstadsregionen ligger på et korrekt niveau, er det arbejdsgruppens vurdering, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at træffe en beslutning om fastsættelse af overheadprocenten. Det er arbejdsgruppen vurdering, at et beregningsprincip, som er baseret på en uafhængig beregning af de indirekte omkostninger, vil bidrage til at skabe en højere grad af tillid mellem kommunerne og dermed skabe en langsigtet stabilitet omkring beregningen af de indirekte omkostninger. Selvom arbejdsgruppen således anbefaler en yderligere kvalificering af overheadprocenten, er det vigtigt at understrege, at arbejdsgruppen ikke har til hensigt, at den nuværende overheadprocent hæves.

Som led i justeringen af kommunalreformen er Social-, Børne-, og Integrationsministeriet i færd med at udarbejde en ny takstbekendtgørelse gældende fra 1. januar 2015. Bekendtgørelsen forventes færdig sommer 2014. Den nye bekendtgørelse vil blandt andet have til formål at lette de administrative byrder ved beregning af takster, herunder gøre det muligt at anvende procentsatser til beregning af de indirekte omkostninger. Med det nuværende kendskab til arbejdet forventes det ikke, at bekendtgørelsen vil fastsætte en grænse for størrelsen af denne procentsats og dermed få indflydelse på nærværende proces.

Anbefalingen om at fastholde den vejledende norm for beregning af de indirekte omkostninger vil betyde, at den af K29 indgåede aftale om håndtering af udgifterne til det nye socialtilsyn i takstberegningen for 2014 også vil gælde i 2015.⁴ Således vil der ikke blive foretaget en nedjustering af overheadprocenten i 2015 som følge af socialtilsynet, og udgifterne til socialtilsynet vil i 2015 som i 2014 ikke skulle indregnes i de direkte omkostninger. Den aftalte mulighed for at foretage særskilt efterregulering i takstberegningen for 2015 vil således også gælde i 2016. Driftsherren skal kunne dokumentere behovet for at foretage særskilt efterregulering i 2015 og 2016.

Arbejdsgruppen har vurderet, at alternative metoder til beregning af belægningsprocenten ikke vil bidrage væsentligt til at øge fokus på effektiv drift og udvikling af tilbuddene i forhold til det eksisterende princip for beregning af belægningsprocenten. Det er arbejdsgruppens vurdering, at det

⁴ Håndtering af udgifter til det nye socialtilsyn i takstberegningen for 2014 og 2015. Udsendt via KL's Dialogportal den 3.10.2013.



eksisterende princip, hvor belægningsprocenten beregnes som et gennemsnit af belægningsprocenterne to år forud for budgetåret. Dog foreslås det, at der gives der mulighed for, at driftsherren kan vælge at anvende en højere belægningsprocent, såfremt driftsherren har viden, der tilsiger, at belægningsprocenten vil blive højere end gennemsnittet af to forudgående år. Da en højere belægningsprocent giver lavere takster vurderes det at have positiv betydning for bruger kommunerne, og samtidig kan det minimere risikoen for efterreguleringer.

MÅLING AF TAKSTUDVIKLING OG TAKSTBEREGNING

Arbejdsgruppens anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler, at følgende tiltag med henblik på at understøtte en flerårig strategi for takstudvikling indføres i Styringsaftale 2015:

- ▶ At takstudviklingen fra 2015 måles eksklusiv de beregnede omkostninger (forrentninger, afskrivninger og tjenestemandspensioner) samt efterreguleringer af over- og underskud fra tidligere år.
- ▶ At takstudviklingen, ligesom praksis er i dag, måles som et gennemsnit af alle driftsherrens tilbud, hvor der sælges pladser til andre kommuner.
- ▶ At tilbud, ligesom praksis er i dag, kan holdes ude af den årlige analyse af takstudviklingen, hvis der mellem årene er foretaget væsentlige ændringer i tilbuddets målgruppe eller ydelser, som betyder at taksterne ikke er sammenlignelige i forhold til ressourceforbrug mv.
- ▶ At driftsherrernes indberetning af takster til den årlige takstanalyse fra 2015 opdeles på de enkelte elementer i takstberegningen, som er beskrevet i Styringsaftalen.
- ▶ At der i forbindelse med analyserne af takstudviklingen foretages en række selvstændige analyser af udviklingen i de beregnede omkostninger, omfanget af efterreguleringer samt i de anvendte belægningsprocenter.
- ▶ At Styringsaftalen anbefaler, at driftsherrerne anvender en fælles model til beregning af takster, der inddeler takstberegningen i de enkelte elementer i takstberegningen, som er beskrevet i Styringsaftalen.

Udbytte

Det er arbejdsgruppens forventning, at den foreslåede metode til beregning af takstudviklingen vil bidrage til, at takstudviklingen måles på de faktorer, som driftsherrerne reelt har mulighed for at påvirke. Med udeladelsen af de beregnede omkostninger opnås det, at takstudviklingen måles på, om driftsherrerne kan styre de direkte udgifter i tilbuddene samt udgifterne til central administration, frem for at blive målt på omkostningselementer, der er afhængige af den generelle renteutvikling, 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 undgås det, at takstudviklingen måles på tidligere over- og underskud, som ifølge takstbekendtgørelsen skal indgå i takstberegningen, og som driftsherrerne derfor ikke kan udelade.

For at sikre muligheden for at kunne foretage denne måling, er der behov for, at driftsherrerne indberetter mere detaljerede oplysninger, som er opdelt på de forskellige elementer i takstberegningen. Den mere detaljerede indberetning vil samtidig gøre det muligt at foretage analyser af de forskellige elementer af takstberegningen og dermed kunne undersøge, hvilke elementer der har indflydelse på takstudviklingen. Desuden vil der eksempelvis kunne måles på, om de anvendte belægningsprocenter har ændret sig væsentligt og dermed har haft indflydelse på takstudviklingen.

Anvendelse af en fælles model til beregning af takster vil bidrage til at sikre, at alle centrale elementer af takstberegningen vil indgå i kommunernes takstberegninger, og samtidig vil det lette indberetningerne af takstoplysninger i forbindelse med de årlige analyser.

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