

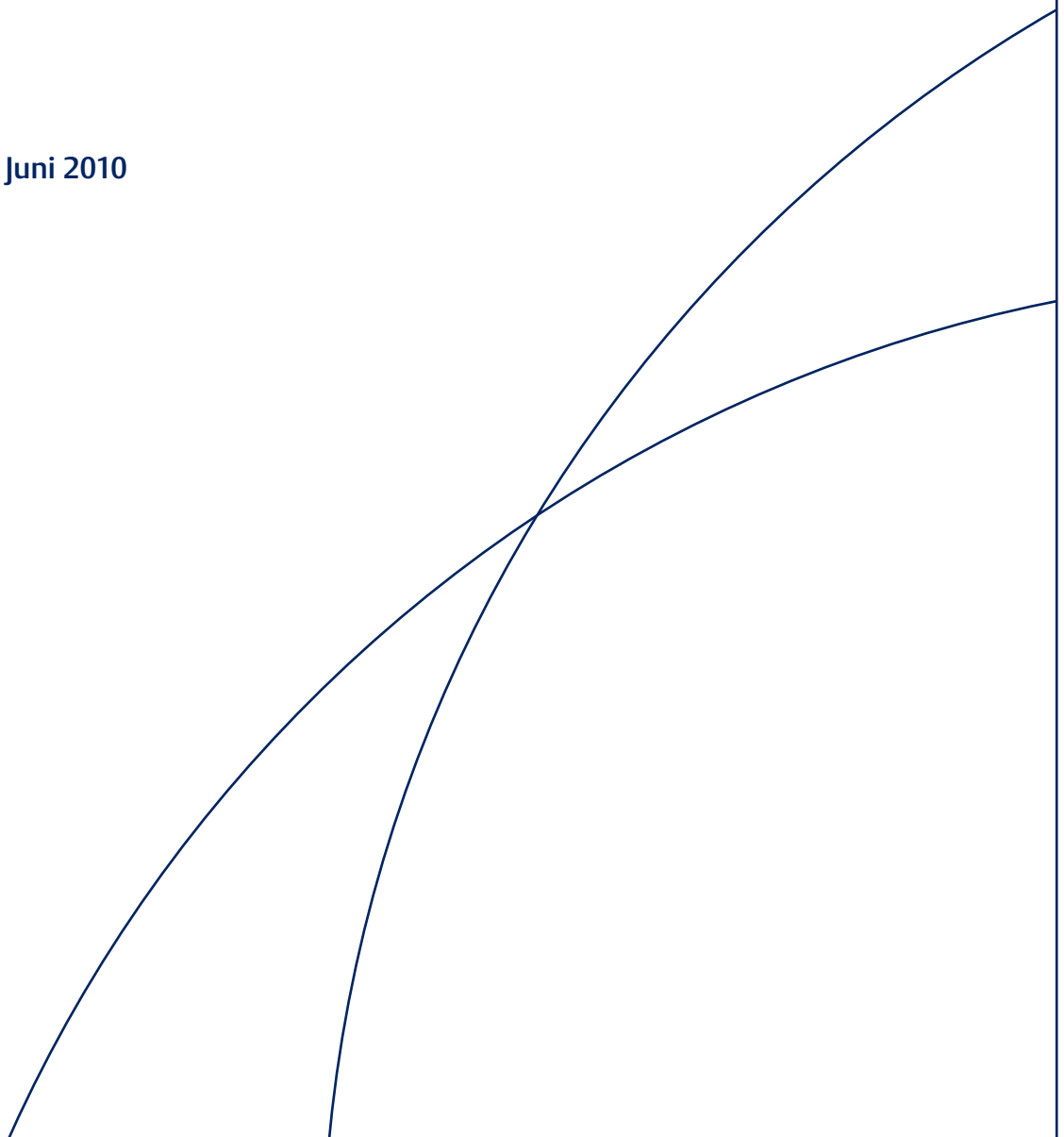
Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde

Juni 2010



Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde

Juni 2010



Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde
Juni 2010

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Rosendahls - Schultz Distribution
Herstedvang 10,
2620 Albertslund
T 43 22 73 00
F 43 63 19 69
E Distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
W www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

Henvendelse om publikationen

kan i øvrigt ske til:
Finansministeriet
Udgiftspolitisk center
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Omslag: Enteneller
Tryk: Rosendahls - Schultz Grafisk
Oplag: 1.500
Pris: 50 kr. inkl. moms
ISBN: 978-87-7856-956-1

Elektronisk publikation:

Produktion: Rosendahls - Schultz Grafisk
ISBN: 978-87-7856-957-8

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside:
www.fm.dk



1. Indledning

Kommunernes udgifter på det specialiserede socialområde har de senere år været kraftigt stigende. Udgifterne på området udgjorde i 2009 i størrelsesordenen 44 mia. kr. (10-pl). Udgifterne er i gennemsnit steget med ca. 1 mia. kr. i årene 2004 til 2009, svarende til en gennemsnitlig årlig vækst på ca. 2½ pct.

Regeringen og KL er enige om, at den høje udgiftsvækst i de foregående år ikke kan fortsætte fremadrettet. Kommunerne og regeringen må derfor arbejde for, at den fortsatte udvikling af området sker inden for de eksisterende økonomiske rammer.

I aftalen om kommunernes økonomi for 2009 var der enighed om at udvikle redskaber, der kan understøtte kommunernes indsats og prioritering på området. På den baggrund udgav regeringen og KL i juni 2009 en pjece med 25 konkrete redskaber, der viser, hvordan den enkelte kommunalbestyrelse inden for lovgivningens rammer har mulighed for at sikre en målrettet styring og prioritering af området.

Herudover er der vedtaget lovforslag om sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede voksenområde med det formål at forbedre kommunernes styringsmuligheder ved at samle det økonomiske og faglige ansvar. Lovforslaget har virkning fra august 2010.

I aftalen om kommunernes økonomi for 2010 var regeringen og KL enige om, at der også er behov for at se nærmere på de styringsudfordringer, som kommunerne står over for i forbindelse med køb og salg af pladser på området.

Der er derfor nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af KL, Danske Regioner, Socialministeriet og Finansministeriet, som har til formål at afdække incitamentsstrukturer og regler på området, herunder rammeaftaler, prisdannelse, takstfastsættelse samt køb og salg af pladser mellem kommuner, regioner og private leverandører. Arbejdsgruppens analyser og konklusioner fremgår af denne rapport.

I rapporten gennemgås de lovgivningsmæssige rammer (*kapitel 2*) og status på takst-aftalerne (*kapitel 3*). Herefter gennemgås tilgængelige data fra Tilbudsportalen med henblik på at belyse den overordnede takstudvikling på landsplan (*kapitel 4*).

De centrale dele af arbejdet består dels af en analyse af takstudviklingen i en række udvalgte tilbud og enkeltsager gennemført af Deloitte (*kapitel 5*) samt en række interviews med centrale aktører fra kommuner, regioner og tilbud gennemført af arbejdsgruppen (*kapitel 6*). Afslutningsvist opsummeres rapporten (*kapitel 7*).

2. De lovgivningsmæssige rammer på området

Det specialiserede socialområde omfatter områderne handicappede og udsatte børn og unge samt udsatte og handicappede voksne.

Med kommunalreformen fik kommunerne det fulde myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar på det sociale område. Det betyder, at kommunalbestyrelsen har ansvar for at træffe afgørelse om borgerens visitation til et tilbud, ansvar for at sikre at der er relevante sociale tilbud til borgerne samt ansvar for finansieringen af tilbudene. Kommunerne opfylder deres forsyningsansvar ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private.

På det specialiserede socialområde medførte kommunalreformen, at kommunerne overtog driften af døgninstitutioner til børn og unge med sociale og adfærdsmæssige problemer efter Lov om social service (SEL) § 67, stk. 1, samt forpligtelsen til at tilbyde stofmisbrugsbehandling efter SEL § 101. Disse tilbud benævnes ofte 'skal'-området, idet kommunerne skulle overtage disse tilbud.

I forhold til de øvrige tilbud havde beliggenhedskommunen mulighed for at overtage forsynings- og driftsansvaret fra de tidligere amter, ligesom den enkelte kommune løbende kan beslutte, at den vil overtage driften af de regionale tilbud, der ligger i kommunen, jf. SEL § 186. Disse tilbud benævnes derfor ofte som "kan"-området.

I praksis overtog kommunerne en stor del af tilbudsmassen. Umiddelbart efter kommunalreformen drev kommunerne således ca. 80 pct. af samtlige offentligt ejede tilbud på socialområdet, mens de resterende ca. 20 pct. overgik til regionerne. Siden har kommunerne overtaget endnu flere tilbud, så de i dag driver ca. 90 pct. af tilbudene.

2.1 Rammerne for opfyldelse af kommunernes forsyningsansvar

De lovgivningsmæssige rammer for etablering og prisfastsættelse af tilbud på det specialiserede socialområde er fastsat i lov om social service med tilhørende bekendtgørelser om henholdsvis rammeaftaler på det sociale område, omkostningsbaserede takster på kommunale tilbud og Tilbudsportalen.

Af SEL § 4, stk. 1, fremgår det, at *"Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter denne lov"*, og af stk. 2 fremgår, at *"Kommunalbestyrelsen opfylder sit forsyningsansvar efter stk. 1 ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud."*

Samarbejdet med regionerne om tilvejebringelse af tilbud er reguleret af SEL § 6, stk. 2, hvor det fremgår, at *"Regionsrådet og kommunalbestyrelserne i regionen senest den 15. oktober"*

ber [skal] indgå en årlig rammeaftale for regionsrådets etablering, tilpasning og udvikling af tilbud efter § 5 [’kan’-området].”

Rammeaftalen er således en fælles aftale mellem kommunalbestyrelserne og regionsrådet i den pågældende region, hvori det samlede udbud af sociale tilbud koordineres samt hvori taksterne og principper for beregning heraf indgår.

Rammeaftalen gælder udelukkende tilbud, der eksisterede på tidspunktet for implementering af kommunalreformen (hvad enten de er overgået til regionerne eller overtaget af kommunerne), eller som oprettes af regionerne ud fra kommunernes behov. Nye tilbud, som oprettes af kommunerne, er som udgangspunkt ikke omfattet af rammeaftalerne, men bliver det dog ofte i praksis. Rammeaftalerne beskrives nærmere nedenfor, jf. afsnit 2.3.

Kommunalbestyrelserne har for at skærpe det kommunale myndighedsfokus på socialområdet indgået samarbejdsaftaler for socialområdet, der supplerer rammeaftalerne. Samarbejdsaftalerne fastsætter spilleregler for samarbejde og koordinering af de specialiserede tilbud og er bl.a. vigtige i forhold til de løbende overvejelser om etablering og køb af tilbud.

Der er ikke fastsat yderligere regler for, hvordan den kommunale forsyningsforpligtelse skal opfyldes – eventuelle mellemkommunale samarbejder om ”skal”-området og øvrige tilbud reguleres ved kommunale samarbejdsaftaler.

Den enkelte kommunes anvendelse af pladser på private tilbud aftales mellem kommunen og det enkelte tilbud. Private tilbud efter § 66 nr. 4 (opholdssteder til børn og unge), § 101 (behandling af stofmisbrugere) og § 107 (midlertidige botilbud til voksne) skal godkendes som generelt egnede af kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen for så vidt angår den anvendte pædagogiske metode og målsætning, de fysiske rammer og det overordnede budget, med mindre en kommunalbestyrelse eller et regionsråd har indgået en generel aftale med det private tilbud om anvendelse af alle pladser (se yderligere herom i afsnit 2.4).

2.2 Tilbudsportalen

Kommuner og regioner har, jf. SEL § 14, pligt til at indberette oplysninger om tilbud på ”kan”- og ”skal”-området, stofmisbrugsbehandlingstilbud, alkoholbehandlingstilbud samt plejefamilier og opholdssteder mv. til Tilbudsportalen. Kommunerne indberetter både egne tilbud og de private tilbud, som de fører tilsyn med. Registrering i Tilbudsportalen er en forudsætning for, at tilbuddene kan indgå i kommunernes forsyning.

Formålet med indberetningerne til portalen er at give et samlet overblik over de eksisterende tilbud, styrke grundlaget for valg af tilbud til den enkelte borger, og skabe gennemsigtighed og sammenlignelighed med hensyn til indhold og priser for offentlige og private tilbud.

I indberetningerne til Tilbudsportalen indgår følgende elementer:

- Organisatoriske forhold, herunder målgruppe og ejerform.
- Antal pladser.
- Ydelser, behandlingsmetoder og værdigrundlag.
- Takst for tilbud/hoved- og delydelser.
- Personaleforhold.
- Fysiske forhold, bl.a. beliggenhed og tilgængelighed.
- Sammensætning af bruger- og pårørenderåd mv.
- Evt. brugerbetaling.
- Samarbejdsrelation, bl.a. til andre sektorer.
- Evalueringer af tilbuddet.

Hoved- og delydelser defineres af Servicestyrelsen som henholdsvis *”ydelser, der udgør den primære indsats over for borgeren”* og *”ydelser, der kan leveres i forbindelse med en hovedydelse”*. Hovedydelser skal kunne stå alene og er forbundet med en takst. Delydelser er ydelser, som kan tilvælges i forbindelse med en hovedydelse, og som der betales særskilt for¹.

Der er ifølge Servicestyrelsen registreret ca. 4.600 ydelser på Tilbudsportalen inden for de områder, der indgår i denne undersøgelse.

2.3 Rammeaftaler

På ”kan”-området indgås en årlig rammeaftale. Det nærmere indhold i rammeaftalerne er fastsat i bekendtgørelse om rammeaftaler mv. på det sociale område og på det almene ældreboligområde.

Rammeaftalen indgås mellem kommunalbestyrelserne i regionen og regionsrådet for så vidt angår de tilbud, der drives af regionen, og mellem kommunalbestyrelserne indbyrdes, for så vidt angår de tilbud, som kommunerne har overtaget driften af.

Rammeaftalen vedrører etablering, tilpasning og udvikling af tilbudsmassen og indeholder desuden en takstafte, der specificerer principperne for takstfastsættelsen inden for rammerne af lovgivningens krav til prisfastsættelse af de sociale tilbud.

Regionsrådet koordinerer udarbejdelsen af rammeaftalen. I praksis sker dette via en administrativ styregruppe med kommunal repræsentation. Der er i regionen etableret et sekretariat til at forestå opgaven. Det kommunale arbejde koordineres i kommunekontaktrådet (KKR).

¹ Eksempelvis kan en hovedydelse være socialpædagogisk behandling på et opholdssted, hvortil der er knyttet en døgntakst. Psykologisk behandling kan være tilknyttet som en delydelse med egen takst, hvis den kan vælges til. Delydelser har tidligere kunnet optræde i Tilbudsportalen uden en takst.

Rammeaftalen udarbejdes på baggrund af redegørelser fra kommunalbestyrelserne om de enkelte kommuners behov for og forventede forbrug af pladser i det kommende år.

Før rammeaftalen indgås drøfter kommunerne via KKR typisk eventuelle fælleskrav til rammeaftalen. Det er i regi af KKR, at kommunerne har mulighed for at koordinere fælleskommunale forslag til rammeaftalen, inden rammeaftalen skal tiltrædes politisk af de respektive kommunalbestyrelser.

Aftalerne fastsætter desuden rammerne for den løbende faglige udvikling af de enkelte tilbud både i forhold til evt. ændringer i behovene hos borgere, som allerede benytter tilbuddene, og i forhold til evt. nyopståede behov, som kræver udvikling eller etablering af nye tilbud i løbet af rammeaftaleperioden.

Rammeaftalen skal desuden indeholde specificerede takster for kommunernes køb af pladser og individuelle ydelser i tilknytning hertil. Derudover skal budgettet for det aktuelle år samt tre overslagsår fremgå for hvert enkelt tilbud.

2.4 Takstfastsættelse

Kommunale tilbud

De kommunalt drevne tilbud, både på ”kan”- og ”skal”-området, er omfattet af regler for prisfastsættelse². SEL § 174 fastslår, at ”Kommunalbestyrelsen fastsætter en takst for det enkelte kommunale tilbud”, og at ”Velfærdsministeren fastsætter i en bekendtgørelse regler om takstberegningen og om, hvilke tilbud der er omfattet af bestemmelsen.”

Baggrunden for at indføre omkostningsbaserede takster er at skabe sammenlignelighed mellem private, regionale og kommunale tilbud, ligesom de skal sikre, at driftsherren får dækket alle gennemsnitlige langsigtede omkostninger ved drift af sociale tilbud. De nærmere bestemmelser er fastsat i bekendtgørelse om omkostningsbaserede takster for kommunale tilbud. Heraf fremgår det, at taksterne fastsættes med udgangspunkt i det enkelte tilbuds gennemsnitlige langsigtede omkostninger.

I takstberegningen indgår:

- Direkte og indirekte driftsomkostninger, herunder løn, udvikling og uddannelse, bygnings- og lokaleomkostninger samt forrentning af kapital mv.
- En andel af kommunens centrale ledelse og administration.
- Tomme pladser og akutpladser, dvs. de forudsatte belægningsprocenter.
- Bygnings- og lokaleomkostninger samt forrentning af kapital.
- Indtægter fra salg af producerede ydelser.
- Brugerbetaling for valgfri ydelser.

² Plejefamilier er dog undtaget fra takstberegningsreglerne.

- Indregning af evt. over- eller underskud efter nærmere retningslinjer fra kommunalbestyrelsen, dog sådan at et evt. underskud skal indregnes i taksten senest 2 år efter, at det er opstået.

Det kan være vanskeligt at opgøre andelen af de centrale kommunale administrationsudgifter præcist. Derfor kan kommunen vælge at fastsætte en fælles overheadprocent for alle tilbud. Der kan også fastsættes fælles overheadsatser for hele regionen som en del af takstaftalerne.

Bestemmelsen om overførsel af over- og underskud er af Indenrigs- og Sundhedsministeriet (det daværende Velfærdsministerium) blevet fortolket sådan, at der er adgang til at overføre over- eller underskud til det efterfølgende år.

Et underskud skal indregnes i taksterne senest 2 år efter, det er opstået. Der er dermed mulighed for at få dækket en del af underskuddet ved mindreforbrug i det første år, dog således, at der tages hensyn til det forventede regnskabsresultat for det første år ved fastsættelsen af taksterne for andet år. På kort sigt er der således mulighed for at kunne overføre et over-/underskud, men budgetterne skal på sigt balancere.

Regionale tilbud

Det fremgår af Lov om regionernes finansiering, at drift af institutioner på social- og specialundervisningsområdet er et særskilt økonomisk område, som skal holdes adskilt fra regionernes øvrige opgaver (sundhed og udvikling). Driften af de regionale tilbud skal være fuldt dækket af kommunernes takstbetaling og må ikke medføre indtægter eller udgifter til regionerne.

I praksis fastsættes de præcise regler for overførsel af over- og underskud mellem årene ofte i forbindelse med rammeaftalerne, så de følger praksis for de kommunalt drevne tilbud.

Reglerne for takstberegningerne på regionale tilbud fremgår af regionernes budget- og regnskabssystem. Regelsættet svarer overordnet til reglerne for kommunale tilbud, jf. ovenfor.

Private tilbud

Bekendtgørelse om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder, private botilbud og private behandlingstilbud for stofmisbrugere fastsætter, at "*kommunalbestyrelsen godkender tilbuddets budget, hvis det afspejler aktiviteterne på stedet og giver mulighed for den fornødne kvalitet i tilbuddet i forhold til prisen og den kreds af brugere, som stedet ønsker at modtage.*" Kommunen vurderer således udelukkende, om budgettet er realistisk i forhold til indholdet, men kan ikke bestemme det faglige indhold eller standarden på tilbuddet. Budgetrammen godkendes som helhed.

Herudover fremgår det vedrørende voksenområdet, at "*pladsprisen forhandles mellem tilbuddet og den visiterende myndighed på baggrund af det godkendte budget*". Godkendelses-

kommunen skal således godkende budgetrammen og dermed en beregnet takst, som dog ikke er bindende, idet den enkelte borger på baggrund af individuel vurdering kan have større eller mindre behov for hjælp.

På opholdssteder for børn og unge skal kommunen godkende basistaksten. Eventuelle tillægsydelse, som derudover forhandles mellem den enkelte kommune og tilbuddet, kommer dog oveni. Kommunalbestyrelsen skal desuden godkende anvendelsen af et eventuelt overskud.

Bekendtgørelsen om godkendelse af og tilsyn med private opholdssteder og private botilbud omfatter private opholdssteder, jf. lovens § 142, stk. 5, private botilbud og private behandlingstilbud for stofmisbrugere, jf. lovens § 144, stk. 1 og 2. Der skal ikke ske godkendelse af den stedlige kommune, når en anden kommune eller region har indgået aftale med tilbuddet om anvendelse af samtlige pladser.

2.5 Incitament og styringsudfordringer

Det specialiserede socialområde kendetegnes ved en stor gensidig afhængighed kommunerne imellem. Alle kommuner kan således ikke i praksis drive tilbud, som kan imødekomme de vidt forskellige behov, som kommunernes handicappede og udsatte borgere har. Derfor er det en forudsætning, at kommunerne køber pladser, der imødekommer borgernes behov hos hinanden, regionerne eller private aktører på tværs af kommunegrænser.

Der er derfor behov for koordination på tværs af kommuner og regioner i forhold til de specialiserede socialtilbud, hvilket i dag finder sted gennem de sociale rammeaftaler. I dette regi bliver relevansen af eksisterende tilbud og behovet for at oprette nye tilbud løbende drøftet, ligesom der indgås takstafalter, der beskriver principperne for takstfastsættelsen i de enkelte regioner.

Koordineringen og styringen af området kan dog potentielt tænkes at være påvirket af flere forhold, som kun delvist afhjælpes gennem de eksisterende rammeaftaler mv.:

Incitament til effektiv drift og afdæmpet udgiftsudvikling

- I de tilfælde, hvor det er en kommune, der er driftsherre, og størsteparten af pladserne på et tilbud benyttes af andre kommuner end den, der driver tilbuddet, mindskes incitamentet til at effektivisere driften af tilbuddet, idet hovedparten af en eventuel effektiviseringsgevinst tilfalder andre kommuner i form af lavere takster, mens driftskommunen skal tage ansvar for gennemførte effektiviseringer.

Det kan potentielt medføre, at der i mindre grad gennemføres tilpasninger og effektiviseringer på de tilbud, hvor driftsherren ikke aftager størstedelen af ydelserne.

- En tilsvarende problematik gælder i forhold til de regionalt drevne tilbud, hvor regionerne ikke selv er aftagere af tilbuddene og ikke har finansieringsansvaret. Kommunerne har dog mulighed for at overtage driften af de regionale tilbud og oprette egne tilbud, hvilket kan indebære et vist pres for at holde udgifterne i ro.
- I forhold til de privatejede tilbud er kommunernes styringsmuligheder relativt begrænsede. Kommunernes styringsmuligheder ligger i godkendelsen af de private leverandørers budgetter.

Gennemskuelighed og forudsigelighed

- Den relativt høje specialiseringsgrad på området og den deraf følgende store variation i indholdet i de forskellige tilbud kan udgøre en potentiel udfordring i forhold til at få overblik over indholdet i de forskellige tilbud og sammenligne disse. Det kan således være en udfordring at sikre en fyldestgørende videnoverførsel om indhold mv. fra det enkelte tilbud til de kommunale visitatorer for så vidt angår det præcise indhold i det enkelte tilbud.
- Der kan endvidere være en vis informationsasymmetri mellem de enkelte tilbud og kommunernes visitatorer, hvilket kan gøre det svært for visitatorerne at vurdere relevansen af eventuelle tillægsydelse/udvidelse af behandlingen, som tilbuddene foreslår.
- Der er ikke i dag fuld overensstemmelse mellem det begrebsapparat og de takstberegningsmetoder, der anvendes i forbindelse med Tilbudsportalens oplysninger om takster, herunder basistakster, tilkøbsdelse mv. og de beregningsmetoder, der fremgår af bekendtgørelserne for kommunale og private tilbud samt regionernes budget- og regnskabssystem. Det kan betyde, at der er forskel på den opgivne pris på Tilbudsportalen og den takst, der i realiteten opkræves, hvilket gør det svært at sammenligne priser og indhold på de forskellige tilbud. Det giver uigennemsigthed og gør det vanskeligt at vælge de mest omkostningseffektive tilbud, herunder de tilbud, der matcher borgerens behov bedst til prisen.

3. Status for takstaftalerne

Som en del af rammeaftalerne indgås der årligt en takstaftale. Heri fastsættes principperne for beregning af takster på sociale tilbud, der er omfattet af rammeaftalen.

De fem regionale takstaftaler baserer sig alle på bestemmelserne i bekendtgørelsen om rammeaftaler mv. på det sociale område og almene ældreboligområde, bekendtgørelse om omkostningsbaserede takster samt den fælles vejledende takstbetalingsaftale, der i 2005 blev indgået mellem KL og den daværende Amtsrådsforening. Lovgrundlaget og vejledningen danner grundlag for omkostningsberegning mv. ved kommunernes køb af pladser og ydelser på alle tilbud omfattet af rammeaftalerne.

Flere steder har man derudover valgt at lade lovgrundlaget og vejledningen danne grundlag for takstberegningen for en stor del af de sociale ydelser, som kommunerne køber og sælger uden om rammeaftalen.

Vejledningen om takstberegningsskemaerne fra KL og Amtsrådsforeningen fastsætter en række centrale fælles principper og hensyn vedrørende omkostningsberegning og takstfastsættelse. Det drejer sig bl.a. om:

- **Økonomisk effektiv drift:** Omkostningsberegningen skal sikre incitamenter til, at tilbuddene drives økonomisk effektivt. Der skal løbende ske en hensigtsmæssig tilpasning af kapaciteten.
- **Sammenlignelige tilbud til sammenlignelige priser:** Af hensyn til lige konkurrence mellem regionale, kommunale og private tilbud gælder samme regler for alle udbydere på vejledningens område. Priserne skal indeholde alle relevante omkostninger.
- **Systemet skal give mulighed for fleksibilitet:** Der skal være mulighed for takstdifferentiering, også på samme institution. Men for at minimere det administrative arbejde og sikre gennemsigtighed kan der anvendes gennemsnitstakster.
- **Budgetsikkerhed og gennemsigtighed:** De budgetterede udgifter skal være så realistiske som muligt, takster mv. skal være retvisende i forhold til det enkelte tilbud, og udgiftselementerne skal være klare.
- **Der skal være økonomi til udvikling af tilbuddene:** Den løbende udvikling af det enkelte tilbud finansieres via taksten. Udviklingstiltag og finansiering af nye tilbud mv. aftales særskilt i de årlige rammeaftaler.

Der er siden 2007 indgået takstaftaler i hver af de fem regioner. Takstaftalerne er blevet justeret gennem årene, og mindre korrektioner er foretaget fra 2009-2010.

Nedenfor følger en kort status på takstaftalerne for 2010 samt de forslag til prisreduktioner, som kommuner og regioner er blevet enige om vedrørende 2010.

3.1 Tiltag til prisreduktion

Der har i alle regioner frem mod rammeaftalen for 2010 været fokus på at bremse den stigende takstudvikling. Der er derfor i KKR-regi i alle regioner aftalt fælles tiltag til takstreduktion, der indgår som en henstilling til de enkelte driftsherrer om at sikre lavere takster på tilbuddene.

Der er imidlertid stor forskel på, hvor store reduktioner der tilsigtes i de enkelte regioner, samt hvor bindende de har været. Regionerne har, med undtagelse af Region Hovedstaden, tilsluttet sig de aftalte fælles tiltag til takstreduktioner.³

Der er stor forskel mellem regionerne på effekten af anbefalingerne af prisreduktion. I region Sjælland er målet for anbefalingen tilsyneladende nået fuldt ud, mens anbefalingerne i region Nordjylland, region Midtjylland og region Hovedstaden har ført til takstreduktioner, men ikke i den størrelsesorden, der var tilsigtet. I region Syddanmark har taksterne været nogenlunde stabile, mens de samlede omkostninger er steget fra 2009 til 2010.

I flere regioner har man i foråret 2010 med udgangspunkt i erfaringerne fra 2010 drøftet mulige tiltag til også at skabe takstreduktioner i 2011.

3.2 Ændring af takstaftalerne fra 2009 til 2010

Nedenstående tabel 1 viser udvalgte væsentlige elementer fra de fem regioners takstaftaler til sammenligning.

³I region Hovedstaden blev kommunernes henstilling om en reduktion i taksterne først fremsat efter den regionale budgetlægning.

Tabel 1					
Sammenligning af udvalgte takstelementer i rammeaftalerne for 2010					
	Region Hovedstaden	Region Sjælland	Region Syddanmark	Region Midtjylland	Region Nordjylland
Administrationsbidrag	Samlet max. 7 pct. herunder administration og fællesudgifter. Reparation og vedligeholdelse betragtes som direkte omkostninger, men vejledende norm på 2 pct. kan anvendes.	4 pct. inkl. tilsyn.	Max. 5 pct. til administration inkl. tilsyn og 0,5 pct. udvikling herudover.	0,5 pct. udvikling, 0,2 pct. dokumentation, 0,3 pct. tilsyn og 5,4 pct. administration. I alt 6,4 pct.	Beregnes af den enkelte driftsherre, dvs. ingen fast procent-sats.
Regulering af over-/underskud	Efterregulering i taksten 2 år efter ved afvigelser over +/- 5 pct. af belægningsprocenten.	Alt underskud overføres til taksten 2 år efter. Overskud over 5 pct. indregnes i taksten i det efterfølgende eller senest to år efter regnskabsresultatet. Overskud under 5 pct. kan overføres i henhold til kommunalbestyrelsens regler. Et overskud kan ikke akkumuleres over flere år.	Følger udbyders overførselsregler, dog max. +/- 5 pct. af budgettet. Afvigelser herudover skal indregnes i taksten 2 år efter året, afvigelsen vedrører. Der arbejdes med akkumuleret over-/underskud.	Efterregulering ved afvigelser ud over +/- 5 pct. af budgettet. Afvigelser ud over +/- 5 pct. udlignes på tilbud inden for samme hovedmålgruppe i egen organisation.	Overskud op til 5 pct. overføres og øvrigt overskud efterreguleres. Underskud efterreguleres fuldt ud.
Belægningsprocenter	Gennemsnit af de to foregående års faktiske belægningsprocenter suppleret med en konkret vurdering. Ved midlertidig overbelægning kan denne undlades. Der kan aldrig anvendes belægningsprocenter over 100 pct.	Driftsherren fastsætter belægningsprocenten. De to foregående års faktiske belægningsprocenter skal oplyses.	Gennemsnit af de to foregående års faktiske belægningsprocenter suppleret med en konkret vurdering. Væsentlige afvigelser skal begrundes.	Børn og unge: 98 pct., Voksne: 100 pct. Krisecentre og forsorgshjem: gennemsnit af belægningsprocenten for det enkelte tilbud 2 og 3 år forud for beregningsåret – må dog ikke overstige 98 pct.	95 pct. for alle tilbud. Der kan ske afvigelse ved særlig aftale.

Tabel 1 (fortsat)					
Sammenligning af udvalgte takstelementer i rammeaftalerne for 2010					
	Region Hovedstaden	Region Sjælland	Region Syddanmark	Region Midtjylland	Region Nordjylland
Reduktionsstiltag 2010	KKR har anbefalet, at kommunerne i budgettet for 2010 tager udgangspunkt i, at udgiften pr. plads ikke overstiger gennemsnittet i budget 2008, reguleret for pris- og lønstigninger. Målet er at nedbringe udgifterne med ca. 100 mio. kr., svarende til ca. 1 pct.	KKR har anbefalet, at taksterne max må stige med den generelle pl-fremskrivning fratrukket 2 procentpoint. Kontaktudvalget ⁴ har tilsluttet sig KKR's anbefaling.	Kontaktudvalget opfordrer til, at taksterne på det specialiserede socialområde reduceres med 2 pct. medmindre en sådan reduktion allerede har fundet sted. Region Syddanmark har taget forbehold ift. Strandvænget pga. institutionsunderskud.	Kontaktudvalget opfordrer de enkelte driftsherrer til at reducere driftsbudgettet og taksten på det enkelte tilbud i budgetlægningen for 2010. Det er aftalt, at belægningsprocenterne hæves for at reducere udgifterne.	KKR anbefaler 5 pct. reduktion ift. tilbuddenes driftsbudgetter for 2009 (efter pl-fremskrivning til 2010-niveau)

Som det fremgår, afviger takstaftalerne fra hinanden. Nogle elementer behandles på samme måde i flere rammeaftaler, eksempelvis reguleringen af over- og underskud, men variationen i de øvrige elementer gør, at ingen af aftalerne er ens. Både de forudsatte belægningsprocenter og grundlaget for overheadberegningen varierer mellem hver enkelt aftale.

I de fleste regioner har man generelt ikke ændret på takstaftalen fra 2009 til 2010. Tilretningerne af takstprincipperne har primært ligget i årene forud herfor. De steder, hvor der imidlertid er sket ændringer fra 2009 til 2010, har det generelt gået på nogle mindre teknikaliteter, der forventes at have mindre betydning for udgiftsudviklingen.

3.3 Aftaler om basistakster og brug af tillægsydelse

I alle regioner er der indgået aftaler om brugen af basistakster og tillægsydelser. Generelt for alle aftaler gælder det, at basistakster er udgangspunktet, og tillægsydelser og individuelt beregnede takster kun skal anvendes i helt særlige tilfælde. Tillægsydelser og enkeltmandsforanstaltninger er typisk nødvendige for at imødekomme enkelte brugeres helt særlige behov, når behovet afviger væsentligt fra gennemsnittet.

Der er typisk enighed om, at såfremt flere borgere skal indplaceres på en afvigende takst i forhold til tilbuddets øvrige takster, bør der oprettes en ny takstgruppe, der stemmer overens med den pågældende gruppe borgeres behov, og den afgørelse der er truffet om hjælp til den enkelte borger.

⁴ Kontaktudvalget udgøres af formanden for Regionsrådet samt borgmestrene fra kommunerne i regionen.

Det indgår i nogle aftaler, at tillægsydelser altid skal aftales med udbyderen på centralt niveau, før de kan iværksættes. Derudover er der i en enkelt aftale opstillet vejledende udgiftsgrænser for tillægsydelser, hvor differentierede takster kun bør overvejes, hvis forskellen i den gennemsnitlige årlige personaleudgift mellem to brugergrupper overstiger ca. 165.000 kr. for døgntilbud og ca. 70.000 kr. for dagtilbud.

4. Overordnet takstudvikling

Med henblik på at tegne et overordnet billede af takstudviklingen for tilbud på det specialiserede socialområde i perioden 2007-2010 er der foretaget en analyse af de oplysninger om takster mv., som kommuner og regioner har indberettet til Tilbudsportalen

Konkret er der analyseret data fra Tilbudsportalen vedrørende særlige dag- og klubtilbud, døgninstitutioner og sikrede døgninstitutioner på børne- og ungeområdet. På voksenområdet indgår beskyttet beskæftigelse, aktivitets- og samværstilbud, midlertidige og længerevarende botilbud samt almene ældre- og handicapboliger.

4.1 Metode og validitet

Det specialiserede socialområde er præget af en betydelig variation i indholdet mellem de forskellige tilbud og en deraf følgende stor variation i de opkrævede takster. Med henblik på at sikre en sammenlignelighed i taksterne og takstudviklingen fra år til år er det derfor vigtigt, at de hovedydelse, der indgår i analysen, er de samme fra år til år⁵.

Med henblik på at sikre sammenlignelighed mellem årene er der anvendt tre kriterier for udvælgelse af data, som medtages i analysen:

- Der medtages kun ydelser, som er opdateret (mindst) en gang årligt.
- Ydelser, der har skiftet navn i løbet af perioden, eller hvor indholdsbeskrivelsen er ændret, er frasortet.
- Ydelser uden angivet takst, eller med takster under 10 kr. eller over 40.000 kr. pr. døgn er frasortet.

De anvendte kriterier medfører tilsammen, at en meget stor del af ydelserne bliver frasortet. Tilbudsportalen indeholder ca. 4.600 ydelser i 2010 på de analyserede områder. Heraf er der kun i alt 311 ydelser, som lever op til ovenstående kriterier og dermed kan ligge til grund for en analyse af takstudviklingen fra 2007-2010.

Det store frafald kan tilskrives, at mange af de ydelser, som i dag fremgår af Tilbudsportalen, ikke indgik i 2007⁶. Samtidig er mange ydelser endnu ikke opdateret i 2010. Der kan endvidere være foretaget tilpasninger af tilbuddenes indhold og justeringer i indholdsbeskrivelser. Derudover er der foretaget justeringer i Tilbudsportalens begrebsapparat, som kan have haft betydning for indholdsbeskrivelser af fx hoved- og delydelser i perioden.

⁵ En hovedydelse udgøres af et konkret behandlingstilbud. Inden for det samme tilbud kan der leveres flere hovedydelser. En hovedydelse har én tilknyttet takst, som udgør betalingen (basistaksten).

⁶ De mangelfulde data skal formentlig ses i lyset af, at Tilbudsportalen først er oprettet i 2007, og der i den første tid formentlig var en vis usikkerhed omkring indberetningen af data hertil.

En analyse af takstudviklingen baseret på de 311 ydelser ud af 4.600 vurderes ikke at kunne danne grundlag for valide konklusioner vedrørende takstudviklingen. Det er derfor valgt udelukkende at fokusere på udviklingen i taksterne fra 2008 til 2009.

Anvendes de ovenstående kriterier er der 1.239 ydelser ud af de 4.600, som kan indgå i en analyse af udviklingen fra 2008 til 2009. Det svarer til ca. 27 pct. af ydelserne i Tilbudsportalen med en svag overrepræsentativitet af regionale tilbud. Der er altså tale om et begrænset udsnit af ydelserne, og resultaterne af en sådan analyse skal derfor tolkes med betydelige forbehold, *jf. afsnit 4.2 nedenfor*.

Udviklingen i tillægsydelser indgår ikke i analysen, idet flere af de såkaldte delydelser, der er indberettet til Tilbudsportalen, ikke er prissat. Samtidig svarer Tilbudsportals begrebsapparat ikke nødvendigvis til brugen af tillægsydelser på tilbuddene.

4.1.1 Om datakvalitet i Tilbudsportalen

Tilbudsportals overordnede formål er at fungere som redskab for de kommunale sagsbehandlere i forbindelse med planlægning, sammenligning og identificering af egnede tilbud til borgerne. Fokus i portalen har derfor været på at beskrive det socialfaglige indhold, anvendte metoder i tilbuddene mv.

Det er de enkelte kommunalbestyrelser og regionsråd, der er ansvarlige for at indberette til Tilbudsportalen og sikre, at oplysninger stemmer overens med de faktiske forhold. Kommuner og regioner kan enten selv stå for indberetningen eller få leverandørernes indberetninger til godkendelse, inden de lægges ud på Tilbudsportalen.

Tilbudsportalen blev oprettet pr. 1. april 2007, og der har i de første år været fokus på at få oprettet og indholdsbeskrevet de relevante tilbud frem for fokus på priser og forholdet mellem pris og ydelse. I slutningen af 2007 blev der oprettet en kvalitets-sikringsfunktion, der på baggrund af reglerne herom gennemfører stikprøveundersøgelser af, om de indberettede oplysninger i portalen er i overensstemmelse med de faktiske forhold.

I 2009 blev der oprettet en egentlig statistikfunktion i Tilbudsportalen. Denne er først og fremmest tænkt som et værktøj i forbindelse med kvalitets sikringen af indberetningerne og ikke som et redskab til sammenligning af takster. På trods af kvalitets sikringen af indberetningerne afhænger datakvaliteten i Tilbudsportalen selvsagt primært af kvaliteten af de indberetninger af oplysninger, der foretages.

Analyser foretaget på data i Tilbudsportalen skal endvidere tages med forbehold for, at Tilbudsportals oplysninger om enkeltmandsforanstaltninger i dag ikke er kategoriseret særskilt, men under den paragraf, de oprettes efter. Tilbudsportalen indeholder endvidere ikke oplysninger om eventuelle tillægstakster, der opkræves for ydelser (fx ekstra personale grundet særlige behov hos borgeren), som ligger udover, hvad der indgår i de opgivne hoved- og delydelser.

Tilsammen betyder de ovennævnte forhold, at det er forbundet med en væsentlig usikkerhed at drage konklusioner om takstudviklingen på baggrund af data fra Tilbudsportalen.

4.2 Resultater

En opgørelse af takstudviklingen fra 2008 til 2009 baseret på data i Tilbudsportalen, der indeholder samme ydelsesbeskrivelse i begge år, viser en realstigning i de gennemsnitlige takster på ca. 1½ pct., *jf. tabel 2*.

Tabel 2		
Udviklingen i gennemsnitstakster pr. døgn 2008-2009		
Kr., 2010-pl	2008	2009
Børn og unge		
Gennemsnitstakst	2.181	2.219
Antal observationer	380	
Udvikling i pct.	1,7 pct.	
Voksne		
Gennemsnitstakst	1.194	1.209
Antal observationer	859	
Udvikling i pct.	1,3 pct.	
Samlet udvikling	1,5 pct.	
Anm.: Taksterne er angivet som et vægtet gennemsnit beregnet ud fra antallet af pladser.		
Kilde: Servicestyrelsen.		

Stigningen i de gennemsnitlige takster er noget højere på børne- og ungeområdet sammenlignet med voksenområdet. Foretages en yderligere opdeling på forskellige typer af ydelser, peger opgørelsen i retning af en nogenlunde konstant udvikling på tværs af børneområdet med undtagelse af regionale døgninstitutioner, hvor stigningen ligger over de øvrige ydelser på børne- og ungeområdet, *jf. tabel 3*. De største stigninger ligger endvidere på ydelser med relativt høje takster.

På voksenområdet varierer udviklingen i taksterne betydeligt mere på tværs af ydelserne. Taksterne for kommunale og regionale aktivitets- og samværsydelser er tilsyneladende faldende, mens taksterne for henholdsvis regionale og private botilbud viser respektivt en betydelig stigning og et betydeligt fald.

Tabel 3						
Udviklingen i takster for hovedydelse						
2008-09	Ejerform	Tilbud	Første år, kr.	Sidste år, kr.	Udvikling i takster, pct.	Antal observationer
Børn og unge	Kommunal	Særlige dagtilbud	961	980	2,0	28
		Aflastning	2.639	2.661	0,8	15
		Døgninstitution	2.606	2.649	1,7	105
		Opholdssted	1.918	1.950	1,7	116
	Privat	Opholdssted	2.333	2.404	3,0	29
	Regional	Døgninstitution	3.049	3.204	5,1	39
		Sikret døgninstitution	3.690	3.746	1,5	10
Voksne	Kommunal	Beskyttet beskæftigelse	337	343	1,8	109
		Aktivitet og samvær	504	487	-3,4	173
		Aflastning	2.381	2.394	0,5	11
		Botilbud	2.071	2.085	0,7	397
		Plejebolig	1.256	1.255	-0,1	51
	Privat	Botilbud	1.820	1.727	-5,1	26
	Regional	Aktivitet og samvær	720	705	-2,1	15
		Botilbud	2.204	2.315	5,0	46

Anm.: Tilbudstyper, hvor antallet af observationer er mindre end 10 er udeladt. Antallet af observationer afviger derfor fra tabel 2.
Kilde: Servicestyrelsen.

Det fremgår endvidere af indberetningerne til Tilbudsportalen omkring forudsætningerne for takstberegningen, at de forudsatte belægningsprocenter er stigende fra 2008 til 2009.

Det skal understeges, at de angivne resultater er baseret på et begrænset antal ydelser, og at der kan være væsentlige forskelle mellem de faktiske takster for konkrete ydelser og de takster der fremgår af Tilbudsportalen, *jf. kapitel 5 nedenfor*. Resultaterne er således forbundet med betydelig usikkerhed.

4.3 Opsamling

Gennemgangen af de tilgængelige data i Tilbudsportalen har vist, at disse kun i meget begrænset omfang kan anvendes til en valid opgørelse af takstudviklingen på det specialiserede socialområde.

De anvendte kriterier for dataudtræk har vist, at det kun er muligt at opgøre takstudviklingen fra 2007 til 2010 for et relativt begrænset antal ydelser. Der er derfor i ste-

det gennemført en analyse af takstudviklingen, der kun dækker perioden 2008 til 2009.

Takstudviklingen fra 2008 til 2009 viser en realstigning i de gennemsnitlige takster på ca. 1½ pct. Denne opgørelse skal tages med et betydeligt forbehold og kan ikke tages som udtryk for den generelle takstudvikling på det specialiserede socialområde fra 2007 til 2010. Dels dækker opgørelsen kun et enkelt år og kun et begrænset udsnit af ydelser. Hertil kommer generel usikkerhed omkring de indberettede data til Tilbudsportalen, *jf. også afsnit 5.4 nedenfor*.

5. Takstudvikling i udvalgte tilbud og enkeltsager

Med henblik på at opnå et fyldestgørende indblik i økonomien og prisudviklingen i en række tilbud har Deloitte for arbejdsgruppen gennemført en analyse af 27 udvalgte tilbud og 80 enkeltsager på de pågældende tilbud i perioden 2007-2009.

Af de 27 analyserede tilbud har 16 kommunal driftsherre, 7 har regional driftsherre, og de resterende 4 er selvejende. Tilbuddene dækker i alt 83 forskellige ydelsespakker⁷.

Antallet af deltagende tilbud i analysen og fordelingen på forskellige typer gør, at resultaterne ikke uden videre kan antages at være fuldt repræsentative. Til gengæld vurderes de data, der indgår i analysen, at være betydeligt mere valide end data fra Tilbudsportalen, *jf. kapitel 4*.

Analysen afdækker takstudviklingen for perioden 2007-2009 og giver dermed en indikation af prisudviklingen på området samt eventuelle forklaringer på årsager til prisudviklingen. Analysen kan også bidrage til at understøtte og sandsynliggøre udsagn fra interviewpersonerne, *jf. kapitel 6*, og perspektivere øvrige analyseresultater. Hovedresultaterne fra analysen gennemgås i det følgende.

5.1 Udviklingen i taksterne

Der kan overordnet sondres mellem to former for takstbetaling ved køb og salg af pladser. Det drejer sig om henholdsvis basistaksten (betaling for basisydelser) og tillægstakster (betaling for tillægsydelser)⁸.

Af den samlede takstbetaling udgør basistaksterne i størrelsesordenen 96 pct. og altså den altovervejende del af takstbetalingen, *jf. tabel 4*. Basistaksternes andel af den samlede takstbetaling har stort set været konstant over den undersøgte periode.

Tabel 4			
Takstbetaling			
Andel af den samlede takstbetaling, pct.	2007	2008	2009
Basistakster	96	95	96
Tillægstakster	4	5	4
I alt	100	100	100

Kilde: Deloitte.

⁷ En ydelsespakke udgør indholdet i et pleje-/behandlingsforløb. Ydelsespakkerne indeholder basisydelser, som alle brugere i et tilbud modtager, og tillægsydelser, som brugerne visiteres til udover basisydelser.

⁸ En basistakst er betalingen for, hvad der kan sammenlignes med en hovedydelse i Tilbudsportalen. Tillægstakst er betalingen for de ydelser mv., der ikke er indeholdt i basisydelserne – det kan fx være ansættelse af ekstra personale til at imødekomme et plejebestandsbehov hos borgeren, der ligger ud over det, der indgår i basisydelserne.

5.1.1 Basistakster

Ses der nærmere på den opkrævede basistakst – dvs. basisprisen pr. bruger i et tilbud – viser analysen fra Deloitte, at taksterne overordnet er steget betydeligt i den undersøgte periode, *jf. tabel 5.*

Set for de analyserede ydelsespakker under ét er den opkrævede basistakst pr. bruger således steget reelt med ca. 5 pct. fra 2007-09. Den største takststigning ses inden for varige længerevarende botilbud til voksne, døgninstitutioner for børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2) samt døgninstitutioner for børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1), hvor takstudviklingen ligger på henholdsvis 9 og 7 pct. Modsat er taksterne vedr. midlertidige botilbud samt aktivitets- og samværstilbud på voksenområdet faldet betydeligt med henholdsvis 8 og 10 pct.

Der er betydelige variationer i takstudviklingen mellem tilbuddene inden for de forskellige grupper af tilbud.

Tabel 5				
Takstudviklingen (basistakster) fra 2007 til 2009 fordelt på serviceområder og driftsherre				
(2007=indeks 100)	Kommunal	Regional	Selveje	I alt
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	101	109	101	107
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk.2)	101	109	-	107
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk.5)	-	107	101	104
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	108	-	104	107
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk.1)	108	-	104	107
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	107	100	94	103
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104)	88	100	94	92
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	83	-	97	90
Længerevarende botilbud, voksne (§ 108)	114	99	94	109
Total	107	107	97	105

Anm.: Tabellen viser udviklingen i den gennemsnitlige basistakst pr. bruger inden for de enkelte ydelsespakker. Gennemsnittet er beregnet som et gennemsnit af indeks fra basistaksterne.
Kilde: Deloitte.

Analysen viser, at takststigningerne overordnet set har været på samme niveau i kommuner og regioner med en stigning på ca. 7 pct. Taksterne på de selvejende tilbud har været svagt faldende, *jf. tabel 5.*

Inden for de enkelte områder viser analysen dog betydelige forskelle i udviklingen i kommuner og regioner. På området for børn og unge med nedsat fysisk og psykisk

funktionsevne er taksterne således steget betydeligt i regionerne, mens de stort set er uændrede i kommunerne.

Modsat viser analysen på voksenområdet, at taksterne er steget betydeligt mere i kommunerne end i regionerne.

De analyserede 80 enkeltsager på de undersøgte tilbud understøtter billedet af stigende takster.

Der er i den gennemførte analyse indikationer på, at den gennemsnitlige takstbetaling på voksenområdet har udviklet sig forskelligt for ydelsespakker med varierende andel brugere med forskellig handle- og betalekommune, jf. tabel 6.

På de tilbud, som indgår i analysen, ses det således, at de gennemsnitlige takststigninger har været større på de ydelsespakker, hvor der er en stor andel af brugere fra andre kommuner end driftskommunen, sammenlignet med de ydelsespakker, hvor relativt få brugere kommer fra andre kommuner.

Det skal bemærkes, at tabellen baserer sig på et relativt begrænset antal ydelsespakker i forhold til den resterende del af Deloitte's analyse. Resultaterne skal således tages med et vist forbehold.

Pl-reguleret, (2007=indeks 100)	Indeks (2009)	Antal ydelsespakker
0 pct. brugere med forskellig handle- og betalingskommune	95	8
Mellem 0 pct. og 50 pct. brugere med forskellig handle- og betalingskommune	97	7
Mere end 50 pct. brugere med forskellig handle- og betalingskommune	109	23

Anm.: Tabellen viser det grupperede gennemsnit af takstudviklingen inden for ydelsespakker på voksenområdet (SEL §§ 104, 107 og 108). Bemærk: Begrænset antal observationer.
Kilde: Deloitte.

5.1.2 Tillægstakster

Det fremgår af analysen, at den samlede opkrævning af tillægstakster beløbsmæssigt har været stigende. Udviklingen i tillægstaksterne løber dog parallelt med udviklingen i basistaksterne, idet de ikke udgør en stigende andel af de samlede takstbetalinger, jf. også tabel 4 ovenfor.

Tillægstaksterne anvendes overordnet set på et stigende antal tilbud, idet der i 2007 kun var 8 tilbud ud af analysens 27, hvor der blev betalt for tillægsydelser, mens andelen i 2009 var steget til 12 ud af de 27 tilbud.

Analysen giver ikke mulighed for at drage konklusioner i forhold til udviklingen i den gennemsnitlige tillægstakst pr. bruger. De samlede opkrævede tillægstakster er dog steget med i alt 11 pct. i perioden 2007-2009. I opgørelsen af udviklingen er der ikke korrigeret for antallet af modtagere eller ændrede plejebenhov.

Analysen af de 80 enkeltsager viser ligeledes en stigning i brugen af tillægssydelse samt en stigning i de samlede indtægter fra tillægssydelser. Fra 2007 til 2009 indgår der tillægssydelser i henholdsvis 11 og 17 sager. Den opkrævede pris for tillægssydelser er ligeledes steget i perioden. Der kan dog være stor forskel på typen af tillægssydelser, og det er derfor vanskeligt at opgøre en samlet prisstigning for tillægssydelser pr. bruger i de analyserede sager. Tillægssydelserne er i 45 procent af tilfældene begrundet i behov for ekstra personale.

5.1.3 Dokumentation ved prisstigninger

Deloitte's analyse påpeger på baggrund af de 80 enkeltsager, at der generelt er mangelfuld dokumentation for ændringer i borgerens behov i forbindelse med stigninger i basistaksten. For omkring halvdelen af de gennemgåede sager gælder det, at basistaksterne er stigende ud over pris- og lønreguleringen. Der er i størstedelen af disse tilfælde tale om en generel stigning i basistaksterne for det pågældende tilbud. Analysen viser også, at der i højere grad end ved stigninger i basistaksterne foreligger dokumentation ved brug af tillægssydelser, men dog i begrænset omfang.

5.1.4 Belægningsprocenter

Det kan endvidere bemærkes, at der i perioden har været en stigning i antallet af brugere på tilbuddene, som i høj grad kan forklares af en generel stigning i antallet af besatte pladser (belægningsprocenten) i den undersøgte periode. Samlet set er den gennemsnitlige belægningsprocent steget med et procentpoint i den undersøgte periode fra 98 til 99 procent.

5.2 Udvikling i den samlede takstbetaling pr. bruger

Analyseres de samlede takstbetalinger (basis og tillæg) pr. bruger på de 27 undersøgte tilbud i perioden 2007-2009, ses en stigning på ca. 3 pct., *jf. tabel 7*.

Opgørelsen tager udgangspunkt i udviklingen i de faktisk opkrævede betalinger (og ikke i udviklingen i taksterne som i afsnit 5.1.1 (tabel 5)). Opgørelsen inkluderer dermed også de opkrævede tillægstakster, og resultaterne af de to analyser kan derfor ikke sammenlignes direkte.

Det skal bemærkes, at opgørelsen ikke tager højde for ændrede behov blandt tilbudenes borgere og dermed fordelingen på tværs af ydelsespakker inden for de enkelte tilbudstyper. Udviklingen i den samlede takstbetaling kan således skyldes, at borgere i løbet af den undersøgte periode flyttes mellem basisydelser med højere og lavere takster inden for de enkelte områder, samt en evt. udvikling i tillægstakster. Forskelle mellem tilbudstyper og driftsherre skal derfor tolkes med forsigtighed.

Tabel 7				
Udviklingen i den samlede takstbetaling (basis og tillæg) pr. bruger fra 2007 til 2009				
Pct. udvikling 2007 – 2009	Kom-munal	Regio-nal	Selveje	I alt
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	4	10	1	9
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§67, stk.2)	4	11	-	9
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§32 eller §142, stk.5)	-	7	1	1
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	-1	-	3	0
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§67, stk.1)	-1	-	3	0
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	1	-4	-5	-1
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§104)	-15	0	-4	-10
Midlertidige botilbud, voksne (§107)	-17	-	-4	-17
Længerevarende botilbud, voksne (§108)	4	-3	-4	2
Total				3
Kilde: Deloitte.				

Når den opgjorte udvikling i den samlede takstbetaling ligger lavere end udviklingen i basistaksterne (afsnit 5.1.1.), kan dette afspejle en bevægelse væk fra de ydelsespakker med høj takst over mod ydelsespakker med en lavere takst.

5.3 Årsager til stigende takster

De gennemførte analyser peger på en række årsager til de stigende takster på de analyserede tilbud. Overordnet set konkluderer analysen, at omkostningerne på de 27 tilbud er steget betydeligt over den undersøgte periode. Her indregnes centrale udgifter i kommunen ikke.

Tilbuddenes samlede omkostninger er realt steget med 13 pct. over den undersøgte periode. Deloitte har opgjort, at af den samlede omkostningsstigning kan 4 pct. henføres til en stigning i antallet af brugere, mens 9 pct. kan henføres til en forøgelse af omkostningerne pr. bruger.

Omkostningsudviklingen skal ikke nødvendigvis svare til udviklingen i taksterne (jf. afsnit 5.1.1), idet takstberegningen blandt andet skal tage højde for de samlede indtægter (herunder fx fra tillægsydelser og brugerbetaling) og centrale udgifter til administration. Det medfører, at udviklingen i omkostninger på det enkelte tilbud kan afvige fra takstudviklingen.

Stigende lønomkostninger er den primære årsag til stigningerne i omkostninger pr. bruger. For de deltagende tilbud udgør lønomkostningerne ca. 82 pct. af de samlede omkostninger. Det kan dog ikke af analysen udledes, hvorvidt der er tale om en stigning som følge af flere medarbejdere, højere lønninger eller ansættelse af andre typer

af personale. Det kan dog konstateres, at det særligt er området for de faglige vikarer, hvor omkostningsstigningen er markant. Men også omkostninger til administration stiger.

Udover lønomkostningerne er omkostningerne til vedligeholdelse og ejendomsdrift steget betydeligt.

5.4 Takstberegninger og indberettede takster i Tilbudsportalen

Basistaksterne for de enkelte ydelsespakker skal indberettes til Tilbudsportalen. Deloitte har modtaget et datatræk fra Tilbudsportalen. Sammenholdes dette træk med tilbuddenes data i forbindelse med Deloitte's undersøgelse, viser der sig at være store uoverensstemmelser.

I Tilbudsportalen var der således kun angivet en takst i 2009 for omkring halvdelen af de ydelsespakker, som indgår i analysen foretaget af Deloitte. Der er også forskel i taksternes størrelse mellem Tilbudsportalen og de takster, som tilbuddene har oplyst til Deloitte. Samlet set var der kun et fuldt match mellem Tilbudsportalen og analysens tal for 40 pct. af de omfattede basisydelse i 2009. I 2007 og 2008 tallene var andelen lavere.

Det fremgår endvidere af Deloitte's analyse, at taksterne for ydelsespakkerne ikke altid har en direkte sammenhæng med de afholdte omkostninger, bl.a. som følge af, at der ikke altid er foretaget en aktuel genberegning af taksten. Deloitte's indtryk er således, at der ikke altid ligger en struktureret beregningsmodel bag de nuværende takster.

5.5 Over-/underskud

Af de 27 deltagende tilbud havde i alt 17 overskud i 2009. Tilbuddenes omkostninger er generelt set steget mere relativt til tilbuddenes indtægter. Dette medfører, at den gennemsnitlige overskudsgrad (overskud i forhold til indtægter) har været faldende i perioden 2007-2009.

I henhold til reglerne vil et over-/underskud skulle indregnes i taksterne to år efter, at over-/underskuddet er realiseret. De fleste analyserede tilbud opererer jf. takstafalterne med en udsvingsmargin, hvor mellem 2 og 5 pct. overføres mellem årene. Det betyder, at ikke alt over-/underskud indregnes i taksterne året efter.

5.6 Enkeltmandsforanstaltninger

Der er identificeret en markant udvikling i anvendelsen af enkeltmandsforanstaltninger⁹ i de analyserede tilbud i perioden 2007-2009. I 2007 indgik der således én en-

⁹ Med enkeltmandsforanstaltninger forstås en foranstaltning, der anvendes, når der er tale om en borger med behov for helt ekstraordinær støtte. Der kan være tale om en foranstaltning, der ikke kan passe ind i de tilbud, der er til rådighed.

keltmandsforanstaltning i de deltagende tilbud, mens der i 2009 var 13 enkeltmandsforanstaltninger.

De 13 enkeltmandsforanstaltninger er fordelt på to tilbud, hvoraf de 12 enkeltmandsforanstaltninger er placeret på det ene. Anvendelsen af enkeltmandsforanstaltninger syntes dermed at være begrænset til særlige tilbud eller tilbud med særlige brugergrupper.

6. Interviews med centrale aktører

Arbejdsgruppen har gennemført en række interviews med centrale aktører på området med henblik på at afdække, hvordan områdets aktører agerer i praksis og bidrage til afdækningen af uhensigtsmæssigheder i regler og incitamentsstrukturer. Der er gennemført i alt 11 fokusgruppeinterviews med et udsnit af områdets centrale aktører. Følgende aktørroller er interviewet:

- Kommunale overordnede strategisk ansvarlige aktører
- Kommunale leverandøransvarlige aktører
- Kommunale efterspørgselsansvarlige aktører
- Regionale overordnede strategisk ansvarlige aktører
- Regionale leverandøransvarlige aktører
- Institutionsledere i kommunale, regionale og private tilbud

Et væsentligt krav til sammensætningen af fokusgrupper har været, at der skulle sikres en vis variation i tilbuddenes målgrupper og geografi. Den geografiske variation er sikret ved, at alle roller er repræsenteret af aktører fra forskellige dele af landet. Således er alle kommunale og regionale roller repræsenteret gennem aktører fra hver af landets fem regioner, mens ledere fra private tilbud er repræsenteret af aktører fra to ud af fem af landets regioner.

I det følgende redegøres for hovedpointerne i de gennemførte interviews. Der redegøres ikke specifikt for pointer for de enkelte interviewgrupper, men for tværgående generelle tendenser i forklaringen på udgiftsudviklingen. Forklaringerne er grupperet under fire overskrifter som relaterer sig til henholdsvis driftsherrernes incitament til at holde udgifterne nede og ikke hæve niveauet for ydelsen på de konkrete tilbud, gennemsigtigheden ved køb og salg af pladser, matchning af behov og tilbud samt enkeltmandsforanstaltninger.

I stort set samtlige af de gennemførte interviews giver interviewpersonerne udtryk for, at der er et stort og fortsat stigende fokus på økonomistyringen af området. Det gælder både for kommunale, regionale og private aktører. Mange giver samtidig udtryk for, at de oplever et pres for flere og bedre ydelser/mere og bedre service på området, bl.a. som følge af stigende forventninger fra borgere, pårørende mv.

Blandt institutionslederne er der generelt vanskeligheder med at genkende et billede af stigende priser på området, og institutionslederne giver udtryk for at opleve en stram styring af deres indtægter (og udgifter). Det gælder for såvel kommunale, regionale som private institutionsledere. Leverandørerne finder i stedet, at eventuelle prisstigninger skyldes, at brugergruppen i deres tilbud er forandret. Både de regionale og kommunale aktører (bortset fra institutionslederne) er dog enige om, at udgifterne til området er i kraftig vækst.

6.1 Incitament til effektiv drift og afdæmpet udgiftsudvikling

Det er fra flere sider fremhævet, at driftsherrerne af tilbud, hvor der sælges en stor andel af pladserne, mangler incitament til at understøtte en effektiv økonomistyring og holde udgifterne i ro. Det gælder for såvel kommunale, regionale som private tilbud.

Det er i interviewene blevet fremført, at den enkelte driftsherre har et grundlæggende incitament til udvikling og forhøjet serviceniveau/kvalitet i ydelserne, men ikke til at effektivisere driften og holde udgiftsniveauet i ro gennem fx tilpasninger af normeringen og boligstandard mv.

Driftsherren har ansvar for kvaliteten på tilbuddet og bliver stillet til ansvar for tilbuddets kvalitet, hvis der opstår problemer på tilbuddet. Samtidig finansierer driftsherren ikke (eller kun delvist) serviceforbedringer og investeringer i de fysiske rammer, da disse opkræves i taksten. Gevinster ved effektiviseringer tilfalder ligeledes kun i begrænset omfang driftsherren.

Flere interviewpersoner giver udtryk for, at det forhold, at en gevinst ved et lavere udgiftsniveau og en mere effektiv drift i væsentligt omfang tilfalder andre kommuner (som køber pladser), ikke virker befordrende på lysten til at gennemføre reduktioner i udgiftsniveauet, da denne øvelse kan have politiske omkostninger. Det er fra flere sider fremhævet, at dette også er relevant i forbindelse med de private tilbud.

Der er fra flere regionale aktører givet udtryk for, at et ønske om at kunne fylde tilbuddene op øger fokus på at sikre en lav pris. De regionale udbydere nævner i den forbindelse et øget fokus på prisen som følge af kommunernes mulighed for at overtage et tilbud. Flere kommunale aktører har dog givet udtryk for, at de ikke oplever denne ”trussel” om overtagelse som troværdig og disciplinerende.

De kommunale repræsentanter i de gennemførte interviews har givet udtryk for, at de ønsker mere indflydelse på indhold i basisydelsen og prisudvikling i de tilbud, hvor de køber pladser.

Flere kommuner har fremført, at de indgåede takstreduktionsaftaler for 2010 har været for lidt bindende. De indgåede aftaler om nedsættelse af takster har således ifølge flere af interviewpersonerne reelt blot karakter af hensigtserklæringer, som en række tilbud ikke har levet op til. Der stilles således spørgsmålstegn ved, om aftalerne får de udgiftsmæssige konsekvenser, som de var tiltænkt.

Der gives endvidere udtryk for, at det forhold, at et over-/underskud skal omsættes i henholdsvis en nedsættelse/stigning i taksterne i de efterfølgende år ikke understøtter en effektiv udgiftsstyring. Selvom der i en række tilbud allerede anvendes styringsmodeller, hvor en andel af over-/underskuddet overføres til det kommende års budget, gives der fra flere sider udtryk for, at overførslen af overskud til nedsættelse af taksten i de efterfølgende år giver incitament til ikke at oparbejde et overskud, og

dermed i højere grad at realisere investeringer, hvis der forventes et overskud i slutningen af året.

Der er i enkelte interviews med institutionsledere givet udtryk for, at man løbende har en ønskeseddel liggende på investeringer, og at de forskellige ønsker typisk realiseres, når der er et samlet overblik over et forventet over-/underskud.

6.2 Manglende information og gennemsigthed ved køb og salg af pladser

Der gives fra flere sider udtryk for, at der ofte er manglende gennemsigthed vedrørende indholdet i ydelserne fra tilbuddene samt borgernes behov i visitationssituationen.

6.2.1 Manglende information om indhold og pris i tilbud

En række kommunale visitatorer og styringsansvarlige giver udtryk for, at man i købersituationen kun har et begrænset indblik i det reelle indhold og pris, når man køber en plads. Det står ikke klart, hvilken ydelse og hvilket niveau for ydelser der leveres i det konkrete tilbud. Og der er usikkerhed om, hvad der er omfattet af basistaksten, og hvornår der skal betales tillægstakster.

Der er udbredt enighed om, at Tilbudsportalen ikke fungerer som redskab til at skabe en tydelig kobling mellem pris og indhold. Der efterlyses i den forbindelse et øget fokus på takster, takststrukturen (samspillet mellem basistakster og tillægstakster) samt mere konkret redegørelse for og gennemsigthed i forhold til forholdet mellem indholdet i basisydelsen, tillægsydelser og takster.

Tillægsydelser nævnes af mange som kilde til manglende gennemsigthed og forudsigelighed. Flere kommuner oplever, at særligt borgere placeret i tilbud uden for kommunen bliver dyrere, end det var forventet ved indskrivningen af borgeren. Kommunerne giver således udtryk for at have placeret borgere i et tilbud til én pris, men efterfølgende blive præsenteret for ekstraregninger som følge af tillægsydelser. Det kan skyldes uklarhed omkring borgerens behov i forbindelse med placeringen af borgeren, uklare beskrivelser af pris og indhold i det konkrete tilbud samt uklare aftaler om, hvad der er bestilt og opfølgning herpå.

Der gives i den forbindelse også udtryk for, at forskellige takststrukturer i tilbuddene er med til at besværliggøre sammenligningen af tilbud. Nogle tilbud anvender således relativt lave basistakster og høje individuelle tillægstakster, mens andre tilbuds takststruktur primært baserer sig på en højere gennemsnitspris og tilsvarende lavere tillægstakster, som sjældnere anvendes.

Kommunerne har samtidig vanskeligt ved at reagere på eventuelle prisstigninger, da det i mange tilfælde er vanskeligt at flytte en borger, der først er placeret på et tilbud. Kommunerne bliver af tilbuddene stillet overfor valget mellem at betale den nye højere pris for behandlingen af borgeren, eller alternativt ”tage borgeren hjem” (og forsøge at finde et billigere alternativt tilbud). Mange kommuner udtrykker i den situati-

on frustration over ikke at have en tydelig dokumentation for indholdet i tilbuddenes basisydelse, og dermed det niveau af ydelser i tilbuddet, der kan forventes.

Flere af de interviewede gør dog samtidig opmærksom på, at tillægsydelser kan bidrage til at sikre øget rummelighed i tilbuddene, da det giver et incitament til at tage de lidt mere krævende borgere ind på tilbuddet. Ligeledes opleves en øget brug af individualiserede takster som en måde at skabe mere ”retfærdig” betaling for den konkrete ydelse frem for at betale for den gennemsnitlige borger på tilbuddet.

Prisstigninger, som ikke er tydeligt dokumenteret i ændrede behov, nævnes som kilde til frustration blandt de kommunale indkøbere. De oplever, at det er vanskeligt at vurdere, hvorvidt der er tale om acceptable prisstigninger eller hvilke årsager, der ligger til grund for prisstigningen, når kommunen modtager en forhøjet regning. Ekstraregninger vedrørende tidligere år skaber ligeledes problemer i forhold til at gennemskue, hvad der betales for, ligesom det vanskeliggør forudsigeligheden i de kommunale udgifter.

6.2.2 Styringsudfordringer ved køb af pladser uden for kommunen

Der er fra de leverandør- og driftsansvarlige givet udtryk for, at der er stort fokus på at styre økonomien i tilbuddene. Samtidig giver flere kommuner udtryk for, at de oplever, at tilbuddene uden for kommunen (private, regionale og andre kommunale) er præget af store stigninger i basistaksterne, en øget anvendelse af tillægstakster og fremsendelse af uforudsete ekstraregninger.

Ekstraregninger og stigende takster giver anledning til en vis frustration, idet de opleves som værende ikke styrbare. Som indkøber har man således ikke mulighed for at påvirke styringen af tilbud uden for kommunen for så vidt angår fx indhold samt niveauet af ydelser og udskrivningen af ekstraregninger. Flexibiliteten i tilbuddene opleves endvidere som større inden for egen kommune.

Flere af de interviewede forventer, at det vedtagne lovforslag om handle-/betalingskommune vil understøtte en bedre dialog mellem det enkelte tilbud og betalingskommunen omkring anvendelsen af tillægstakster på voksenområdet.

Flere giver udtryk for, at man i rollen som indkøber af pladser ikke har et reelt valg i forhold til at acceptere den højere pris for borgeren, når der fremsendes ekstraregninger, idet muligheden for at flytte borgeren kan være begrænset. De gennemførte interviews har ikke givet et overblik over problemstillingens faktiske omfang, men det fylder meget i visitatorernes bevidsthed.

Det kan have betydning for kommunernes ønske om at benytte tilbud uden for kommunen. Flere kommuner har således givet udtryk for en praksis, hvor borgere så vidt muligt visiteres til tilbud i egen kommune. Den praksis kan begrundes i eksempler på gode lokale løsninger og samspillet med øvrige tilbud i kommunen. Oplevelsen er endvidere ofte, at udgifterne bedre kan styres, og flexibiliteten i tilrettelæggelsen af tilbuddene synes større, end det er tilfældet ved tilbud uden for kommunen.

6.3 Manglende matchning mellem behov hos borgeren og tilbudt ydelse

Såvel leverandører som efterspørgere oplever, at der i mange tilfælde er behov for en bedre matchning mellem borgerens behov og indholdet i tilbuddene. Et dårligt match kan både lede til, at borgere tilbydes et for højt serviceniveau i forhold til deres behov, hvis borgere placeres i tilbud, som er målrettet borgere med et højere behovsniveau. Alternativt kan det medføre, at borgere placeres i tilbud, hvor basisydelsen ikke til fulde dækker borgernes behov, hvilket kan lede til krav om tillægstakster.

På leverandørsiden gives udtryk for, at kommunerne ikke er præcise i deres bestillinger, når borgeren placeres på et konkret tilbud. Det kan blandt andet skyldes bestillerens manglende viden om indholdet i det konkrete tilbud, herunder uklarhed om målgruppe, forholdet mellem pris og indhold, samt hvilken konkret støtte et tilbud leverer inden for basistaksten (jf. afsnit 6.2.1). Derudover giver flere leverandører udtryk for, at de mangler informationer om de borgere, der visiteres til deres tilbud, hvilket gør det vanskeligt for tilbuddene at vurdere, om borgeren kan rummes inden for basistaksten.

Flere kommunale bestillere har givet udtryk for, at det kan være svært at gennemskue indholdet i ydelserne på de enkelte tilbud og sætte dette i forhold til prisen, der betales. Ligeledes oplever bestillerne uklarhed i beskrivelsen af, hvem tilbuddet er målrettet, og hvad kerneydelsen i tilbuddet er.

Flere kommuner har endvidere fremført, at man som visitator ikke gennemfører en fuldstændig afsøgning af alle tilgængelige tilbud på markedet, men primært orienterer sig i forhold til de nærmeste kommuner, når man skal finde et tilbud til en borger. Dette kan skyldes et ønske om at bevare geografisk nærhed til borgerens netværk og lokale samarbejdsrelationer. Interviewene giver ikke anledning til at udlede hvorvidt dette påvirker matchet mellem behov og tilbud.

En utilstrækkelig matchning kan skabe grundlag for, at tilbuddene må opkræve en ekstrabetaling for at kunne håndtere den visiterede borgers behov. Idet det kan være vanskeligt at flytte en borger efter indflytning, kan det være en udfordring for kommunerne at agere på prisstigninger.

Fra flere sider er det endvidere tilkendegivet, at flere tilbud tager borgere ind, som muligvis ikke er en del af tilbuddets målgruppe. Det sker blandt andet, fordi man gerne vil hjælpe kommunen, som står med en borger, som det ikke umiddelbart er muligt at finde et passende tilbud til.

6.4 Enkeltmandsforanstaltninger

Der gives fra flere sider udtryk for, at antallet af såkaldte enkeltmandsforanstaltninger, hvor der iværksættes et tilbud rettet mod én borger, har været i vækst i de seneste år. De gennemførte interviews har ikke tilvejebragt en enkel forklaring på det tilsyneladende stigende antal enkeltmandsforanstaltninger. Analysen har ligeledes ikke klarlagt eventuelle styringsmæssige problemstillinger relateret til incitamentsstrukturer mv., som særligt gør sig gældende i forhold til enkeltmandsforanstaltninger.

7. Opsummering

De foregående kapitler har redegjort for de gennemførte analyser med fokus på problemstillinger i relation til styringen af udgifterne på det specialiserede socialområde. I det følgende samles konklusionerne vedrørende de tværgående problemstillinger.

Arbejdsgruppen har haft som primært formål at afdække de styringsudfordringer, som kommunerne står over for i relation til incitamentsstrukturen og regler mv. på området.

Indretningen af det specialiserede socialområde, hvor en væsentlig del af pladserne købes og sælges på tværs af kommunegrænser, har betydning for de styringsudfordringer og incitamenter, der kan konstateres på området.

Grundlæggende hviler indretningen af området på en underliggende forudsætning om et marked. Overordnet set har analyserne dog vist, at køb og salg af pladser i flere tilfælde ikke fungerer tilfredsstillende, og at kommunerne står svagt i deres rolle som indkøbere på det specialiserede socialområde.

7.1 Manglende incitament til effektiv drift og afdæmpet udgiftsudvikling

Arbejdsgruppens kortlægning af de lovgivningsmæssige rammer samt de gennemførte interviews har vist, at behovet for specialiserede tilbud og det deraf følgende køb og salg af pladser, der rækker ud over kommunegrænser, er forbundet med visse incitamentsmæssige udfordringer.

På en række kommunale tilbud kommer flertallet af brugere fra andre kommuner og finansieres dermed af andre kommuner, hvilket nedsætter driftsherrens finansieringsansvar. I de regionale og private tilbud har driftsherren intet finansieringsansvar. Det medfører, at den enkelte driftsherre har et grundlæggende incitament til udvikling og forhøjet niveau for ydelser/kvalitet, men ikke til at effektivisere driften og holde udgiftsniveauet i ro gennem fx tilpasninger af normeringen og boligstandard mv.

Det manglende incitament til at modgå et stigende udgiftsniveau og indhente effektiviseringer skal samtidig ses i lyset af, at driftsherren har ansvar for kvaliteten på tilbuddet og skal stå på mål herfor, hvis der opstår problemer på tilbuddet. Samtidig finansierer driftsherren ikke (eller kun delvist) serviceforbedringer, da disse opkræves i taksten, mens gevinster ved effektiviseringer kun i begrænset omfang tilfalder driftsherren. Kommunerne efterlyser i forlængelse heraf indflydelse på tilrettelæggelsen af tilbuddene og det leverede serviceniveau i tilbud i andre kommuner.

Ovenstående tilkendegivelser understøttes af takstanalysen, som bl.a. viser, at de gennemsnitlige basistakster siden 2007 realt er steget med ca. 5 pct. Det fremgår derudover af takstanalysen, at udgiftsudviklingen på tilbuddene i høj grad skyldes sti-

gende lønudgifter, men også at renovering og tillægstakster spiller en rolle. Samtidig indikerer analysen, at takstudviklingen på voksenområdet har været kraftigere på tilbud, hvor en stor del af brugerne finansieres af andre kommuner end kommunen med driftsansvaret.

Analysen har dermed samlet set vist, at der kan være behov for at understøtte incitamenterne til effektiv ressourceudnyttelse og til at begrænse udgiftsvæksten ved at sikre købere af pladser større indflydelse på niveauet af ydelser og takstudviklingen på det enkelte tilbud.

Det bemærkes, at lovforslaget vedrørende samling af visitationskompetence og finansieringsansvar på voksenområdet, hvor disse i dag måtte være delt, giver køberne en større indflydelse på serviceniveauet i den konkrete sag. Lovforslaget giver imidlertid ikke køberkommunerne indflydelse på tilbuddene som helhed (det vil sige basistaksten), ligesom det ikke løser problemstillingen vedrørende manglende incitament til effektiv ressourceudnyttelse og til at begrænse udgiftsvæksten.

7.2 Manglende gennemsigtighed mellem pris og indhold

Analyserne har vist, at køb og salg af pladser mellem kommuner og leverandører udfordres af en manglende gennemsigtighed i forhold til pris og indhold. For indkøberne står det ikke altid klart, hvilken ydelse og hvilket niveau for ydelsen man får i et givet tilbud. Tilbudsportalen kan på nuværende tidspunkt ikke anvendes til at give et godt grundlag for at vurdere forhold mellem indhold og pris.

Ligeledes er der usikkerhed om, hvad der er omfattet af basistaksten, og hvornår der skal betales tillægstakster, idet takststrukturerne varierer betydeligt mellem tilbuddene.

Der er en styringsudfordring forbundet med, at der fremsendes regninger vedrørende ydelser leveret flere år tilbage. Hertil kommer, at prisstigninger ofte præsenteres for kommunerne uden, at der følger dokumentation for et ændret behov hos borgeren.

Samtidig angiver både leverandører og efterspørgere, at der ofte er en dårlig matchning mellem borgernes behov og indhold i tilbuddet, som bl.a. skyldes uklare bestillinger samt manglende gennemsigtighed i indholdet i tilbuddene.

Den manglende gennemsigtighed i indholdet i tilbuddene er af flere interviewpersoner angivet som en del af baggrunden for de stigende opkrævninger af tillægstakster, idet tilbuddene ikke finder, at en given ydelse er indeholdt i basistaksten for et tilbud.

Den gennemførte takstanalyse har endvidere vist, at tilbuddene ofte ikke kender deres takst, og at taksterne ofte ikke genberegnes. Herudover viser analysen, at de offentliggjorte takster i Tilbudsportalens ofte afviger fra tilbuddenes faktiske takst og afregnede pris.

7.3 Tillægstakster i vækst

Tillægstakster og ekstraregninger fylder meget i de interviewedes beskrivelser af styringsudfordringerne. Anvendelse af tillægstakster skaber mindre gennemsigtighed, uklarhed om, hvad der skal betales, pres for højere udgifter undervejs i sagerne, uforudsigelighed mv. Samtidig skaber det mulighed for at tage borgere med større plejebehov ind på de konkrete tilbud, ligesom tillægstakster medvirker til at tydeliggøre sammenhængen i, at der betales for, hvad den enkelte borger får.

Med lovforslaget vedrørende handle-/betalingskommune understøttes en bedre dialog mellem betalingskommunen og de enkelte tilbud om udviklingen i den enkelte borgers sagsforløb og eventuelle tillægstakster mv. Lovforslaget vil understøtte en større gennemsigtighed og bedre dokumentation på området, men vil dog ikke give en mere direkte indflydelse på indholdet i basisydelsen og dermed basistaksten (og betalingen) for tilbuddet.

Det står klart af interviewrunden, at tillægsydelsers omfang er til stor diskussion, og at der er meget forskellige opfattelser blandt henholdsvis leverandører og bestillere. Samtidig drøftede de interviewede i høj grad balancen mellem gennemsnits- og individualiserede takster. Det gælder særligt forholdet mellem retfærdighed og præcision i priserne (individualiserede takster med tillægsydelse) i forhold til gennemskuelighed og forudsigelige priser (gennemsnitstakster).

Deloitte-analysen viser, at der er tillægsydelse forbundet med ca. 1/4 af de gennemgæede enkeltsager og at de opkrævede tillægsydelse er steget på de analyserede tilbud. Både bestillere og leverandører giver udtryk for, at kommunerne er for dårlige indkøbere og ikke stiller tydelige krav til indhold i forhold til pris.

7.4 Private tilbud

En række kommuner har i forbindelse med den gennemførte interviewrunde givet udtryk for, at der er en række styringsudfordringer i forhold til de private tilbud på markedet. Kommunerne tilkendegiver, at det er vanskeligt at vurdere koblingen mellem prisen og serviceniveauet for ydelserne, og at de endvidere ikke har indflydelse herpå. Omvendt oplever de private tilbud, at de har stort fokus på økonomistyring, og at de i høj grad er konkurrencedygtige i forhold til pris og indhold i forhold til de offentlige tilbud.

Der kan på baggrund af den gennemførte takstanalyse ikke drages konklusioner om, hvorvidt det særligt er på de private tilbud, at taksterne (og udgifterne) er steget.

www.fm.dk

Danske Regioner
KL
Socialministeriet
Finansministeriet