



Herning
Kommune

DET SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE

STRUKTURANALYSE 2012 - 2013

DELRAPPORT 3

ØKONOMI



Indholdsfortegnelse

1. Udmøntning af besparelserne.....	3
2. Budgetoverholdelse	5
2.1. Udgiftsudviklingen	6
2.2. Udgiftsstyring	8
3. Incitamentsstruktur.....	9
3.1. Sammenhæng mellem administration og drift.....	9
3.2. Udgiftsneutralt samarbejdsfelt.....	10
3.4. Effektbaseret økonomistyring.....	11
4. Ressourcetildelingsmodeller	14
5. Takster	19
5.1. Takstopbygningen.....	19
5.2. Konsekvens af ændring i taksterne (brutto/netto-problematik)	22
5.3. Takstudvikling	23
6. Takstdifferentiering	25
Bilag 1:.....	29
Nøgletal for udvikling i antal borgere, køb, salg og takster	29

10. april 2013

Hovedkonklusion:

- De besparelser, der følger af takstreduktionerne, er udmøntet i budget 2013 og 2014.
- Finanskrisen, sanktionslovgivningen og udgiftsudviklingen har skærpet vores fokus på budgetoverholdelse, som skal fastholdes.
- Takstreduktioner er kun ét styringsværktøj – og næppe det bedste.
- Løsningen af den økonomiske udfordring skal findes i kombination mellem organisering, visitation og økonomisk styring.
- Bevillingsreglerne, serviceområdeopdelingen og den myndigheds- og ansvarsfordeling, der følger heraf, giver en negativ incitamentsstruktur. Det er udgiftsdrivende og giver samarbejdsproblemer.
- Forskellighed i ressourcetildelingsmodeller er fornuftigt begrundet.

Anbefalinger:

- Der skal skabes sammenhæng mellem administration og drift på serviceområderne.
- Der skal sikres udgiftsneutralitet i samarbejdsfeltet mellem serviceområderne.
- Der skal arbejdes systematisk med synlighed i taksterne og takstdifferentiering.
- Arbejdet med effektbaseret økonomistyring skal igangsættes.

1. Udmøntning af besparelserne

Det følger af rammeaftalen for 2012, at udgifterne og dermed taksterne på det specialiserede socialområde skal reduceres med 2 % i 2013 og 2,5 % i 2014. Takstreduktionerne tager udgangspunkt i taksterne for 2011, og er fra budget 2013 og frem indarbejdet i rammen på Serviceområde 10 og 16.

Tabel 1. Fordeling af nettoudgiftsreduktioner på taksterne 2013 og 2014 (mio. kr.)

	2013	2014
Børn- og ungeområdet (Serviceområde 10 og 16)	1,200	2,500
Voksenområdet (serviceområde 13)	4,682	10,535
I alt	5,882	13,035

Budgetreduktionerne er med vedtagelsen af budget 2013 indarbejdet i rammen på Serviceområde 10 og 16 med -1,2 mio. kr. i 2013 og -2,5 mio. kr. i 2014 og frem. På Serviceområde 13 er besparelsen indarbejdet i budgettet med -4,682 mio. kr. i 2013 og -10,535 mio. kr. i 2014 og frem. Ved budgetlægning 2013 på serviceområde 13 viste den forventede udvikling på køb af pladser en udfordring på 6 mio. kr. årligt fra 2014 og frem. I budgetforliget 2013 blev rammen derfor midlertidig opjusteret ud fra en trappemodell, således at rammen i 2014 – 2015- 2016 er tildelt hhv. 4 mio. kr. , 2 mio. kr., og 1 mio. kr. med henblik på driftstilpasning op til differencen på de 6 mio. kr. primært gennem implementering af strukturanalysens anbefalinger.

Udmøntningen af de besparelser, der følger af rammeaftalen. sker ved at gennemføre de konkrete organisatoriske ændringer, sammenlægning af institutioner m.v., som anbefales i strukturanalysen.

Besparelserne opnås imidlertid også i kraft af de opstramninger, der gennem de seneste år er sket i kombination mellem organisering, visitation og økonomisk styring af området. Endelig betyder de faldende takster også faldende udgifter til køb både i egen kommune, men også på køb af pladser i andre kommuner.

Allerede inden rammeaftalen for 2012 blev vedtaget, havde Herning Kommune hentet de takstreduktioner, vi er forpligtet til i henhold til rammeaftalen. Det er en central pointe, at løsningen af de mere grundlæggende langsigtede økonomiske udfordringer på det specialiserede socialområde, ikke alene kan ske gennem takstreduktioner på tilbudsniveau, men netop i kombination mellem organisering, visitation og økonomisk styring af området.

Det har fra analysens start været forudsat, at der skulle hentes væsentlige økonomiske rationaler på det specialiserede socialområde ved at lade tilbuddene koncentrere sig om deres kerneopgaver og overlade såkaldt service facilityopgaver til andre. Hermed menes, at rengøring, madservice, vedligeholdelse, vintertjeneste m.v. skal samles i fælles enheder, enten som en kommunal enhed eller en fælles enhed mellem et antal forskellige kommunale institutioner. Det kan ske geografisk i klynger eller mellem beslægtede tilbud. Logikken siger, at det økonomiske rationale vil blive større, jo større område, der udbydes. Hertil kommer, at opgaverne er oplagte at konkurrenceudsætte gennem et offentligt udbud.

Der er på landsplan og i en række enkelte kommuner foretaget vurderinger af det økonomiske potentiale, og de siger samstemmende, at der kan hentes besparelser. Det er imidlertid for usikkert at overføre resultaterne af disse mange analyser direkte til Herning Kommune. En sammenligning forudsætter en vurdering af, hvor langt vi i Herning Kommune er m.h.t. at samle opgaverne i sammenligning med andre. Disse mange usikkerheder er baggrunden for, at direktionen har besluttet at løfte analysen af service facility management ud af strukturanalysen og i gang sætte en selvstændig udredning. Hertil kommer, at etablering af service facility management ikke blot kan vurderes ud fra et økonomisk rationale. De serviceopgaver, der løses på tilbudsniveau, er nemlig for det meste en integreret del af både det liv, der leves på en institution og sammenfiltret med tilbuddenes primære kerneopgaver.

Imidlertid skal det som en del af denne analyse fastholdes, at vi på baggrund af de vurderinger, vi har kendskab til, mener, at det økonomiske rationale på det specialiserede socialområde nærmer sig et tocifret millionbeløb! Det forudsættes, at et eventuelt økonomisk rationale, som måtte indhentes i fremtiden, også tilfalder de områder, hvor gevinsten hentes.

2. Budgetoverholdelse

Vi konkluderer, at finanskrisen, sanktionslovgivningen og udgiftsstigningen har skærpet vores fokus på budgetoverholdelse, som skal fastholdes. Det er bare ikke enkelt, og for at sætte vores konklusion i relief, tegnes der nedenfor et karikeret billede af kompleksitet og modsætninger i økonomistyringen.

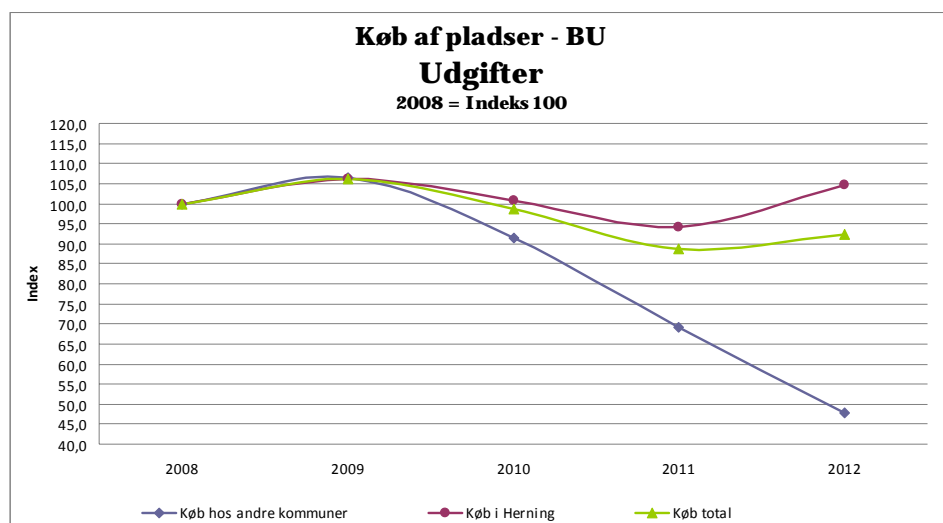
- Taksterne reguleres af rammeaftalen, hvor kommuner og regionen skal blive enige, på trods af klart modstridende interesser mellem de kommuner, der hovedsageligt køber deres tilbud i andre kommuner og de kommuner, som sælger flere pladser, end de køber.
- Fagudvalget har ansvaret for styring af driftsudgifterne. Forudsætningen for at det kan lade sig gøre, er en stram visitation. Det er myndigheden, der vurderer, hvilke borgere, der skal have et tilbud, og det er her, der skal foretages en stram opfølgning. Men ansvaret for bevilling til administration og myndigheden ligger i økonomiudvalget.
- Forudsætningen for en rationel drift af det enkelte tilbud er fuld belægning og en god pris for den vare, der leveres. Det skal ske i et vigende og usikkert marked, hvor tidligere mangeårige samarbejdskommuner trækker opgaverne hjem.
- Det enkelte tilbud vil løse deres opgaver med højest mulig kvalitet. Det er derfor ud fra et fagligt synspunkt afgørende, at en høj specialiseringsgrad kan opretholdes. Det er dyrt, og efterspørgslen efter de mest specialiserede tilbud er alt andet lige mindre, fordi få har behovet.
- Myndigheden ønsker at købe til laveste pris og tenderer i retning af at undervurdere borgerens behov for foranstaltning. Leverandøren trækker i den anden retning og vurderer, at borgeren har behov for ekstraydelser for herigennem at opnå den højeste pris.
- Borgerne passer ikke altid ind i de kasser; paragraffer, målgrupper, tildelingskriterier m.v., som vi har opstillet i vores organisering eller afgrænsning af serviceområder – heldigvis! Der er med andre ord tvivl om, hvilken afdeling der har ansvaret for at løse opgaven. Uheldigvis betyder det, at der ikke altid iværksættes bedste og billigste løsning for borgerne. Som en sideeffekt kan borgeren blive kastebold mellem afdelingerne. Forklaringen er enkel, det problem en anden afdeling ejer, belaster ikke vores budget!
- Betalingen afregnes ikke direkte mellem køber og sælger. Der er transaktionsomkostninger, overhead til administration, IT, lønkørsler m.v. Der er reguleringer for en række forskellige forskydninger i budgettet over-/underskud mellem årene. Der er indbygget udligninger, solidariske ordninger og forsikringer mellem de enkelte tilbud. Alle disse forhold sammenfattes i forskellige ressourceregeringsmodeller, altså fordeling eller allokering af ressourcer mellem "rådhuset" og de enkelte tilbud.

2.1. Udgiftsudviklingen

Udgiftsudviklingen på handicap- og psykiatriområdet i Herning Kommune i perioden 2007 til 2013, viser, at der har været en betydelig stigning i udgiftsniveauet, siden kommunerne med kommunalreformen i 2007 overtog en række af regionernes opgaver på området.

Nedenstående tabel 3 og 4 viser udviklingen i køb af pladser fra 2008 – 2012, figur 4 og 5 viser den samme udvikling i kurver. Det ses, at der samlet er anvendt 550,8 mio. kr. til køb af pladser på det specialiserede socialområde i 2012. Det fordeles med 183,5 mio. kr. på børn- og ungeområdet og 367,3 mio. kr. på voksenområdet.

Figur 4. Udvikling i køb af pladser i Børn og Unge



Tabel 3. Udvikling i køb af pladser i Børn og Unge, Indeks og Beløb i 1.000 kr.

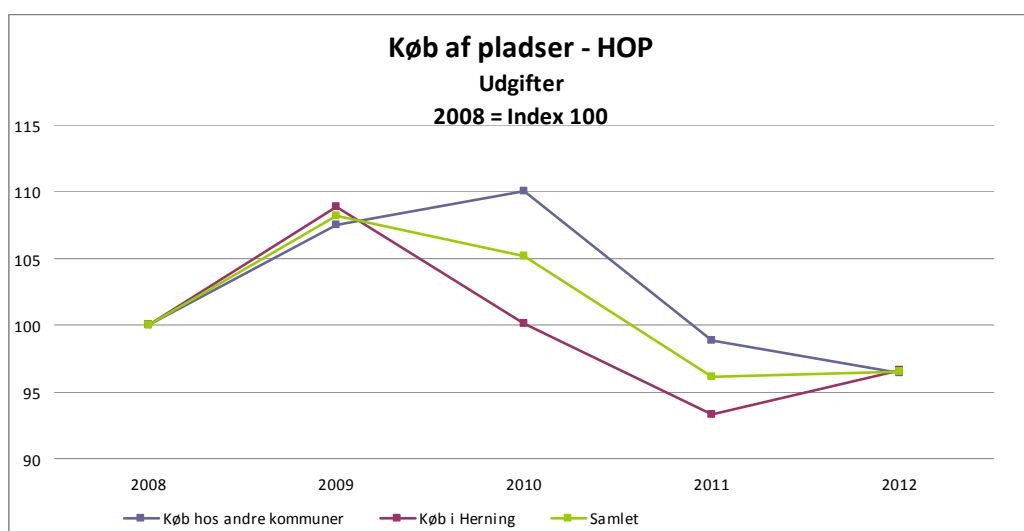
Indeks	2008	2009	2010	2011	2012
Køb hos andre kommuner	100	106	92	69	48
Køb i Herning	100	106	101	94	105
Køb total	100	106	99	89	92

Beløb i 1.000 kr.	2008	2009	2010	2011	2012
Køb hos andre kommuner	42.706	45.453	39.104	29.532	20.455
Køb i Herning	155.748	165.217	156.928	146.821	163.026
Køb total	198.454	210.670	196.032	176.351	183.481

Figur 4 viser udviklingen i Børn og Unges køb af pladser¹ (myndighedssiden) og dermed udgiftsniveauet.

¹ Center for Børn og Forebyggelses bruttoudgifter til forebyggende foranstaltninger og døgnanbringelser i plejefamilier, opholdssteder og institutioner

Figur 5. Udvikling i køb af pladser i Handicap og Psykiatri



Tabel 4. Udvikling i køb af pladser i Handicap og psykiatri, Indeks og Beløb i 1.000 kr.

Indeks	2008	2009	2010	2011	2012
Køb hos andre kommuner	100	108	110	99	96
Køb i Herning	100	109	100	93	97
Køb total	100	108	105	96	97

Beløb i 1.000 kr.	2008	2009	2010	2011	2012
Køb hos andre kommuner	195.820	210.612	215.470	193.609	188.822
Køb i Herning	184.713	201.099	184.893	172.345	178.452
Køb total	380.533	411.711	400.363	365.964	367.272

På voksenområdet har stigningen været mest markant frem mod 2010, hvor udgifterne til området også på landsplan toppede. Fra 2011 er der fundet et mere realistisk niveau for området, hvorfra udgiftsudviklingen frem til budget 2013 har været mere jævn som udtryk for, at der er kommet styr på området.

Der er ikke en entydig forklaring på disse udgiftsstigninger, og det er derfor også vanskeligt at angribe problemet. Der er generelt set et kæmpe problem med at måle og foretage opgørelse af sammenlignelige mængder og tal på det specialiserede socialområde. Der kan ikke foretages nøjagtige sammenligninger på tværs af kommuner. Området er kendetegnet af informationsasymmetri, idet der er meget ringe muligheder for at sammenligne aktører på kvalitet og pris, hvilket svækker mulighederne for ledelsesmæssig og økonomisk styring af området. Der er ingen målbare succeskriterier, og for en stor del af målgruppen kan der ikke forventes nogen progression og forbedringer i funktionsevne eller selvhjulpethed. Der er stor variation i de pædagogiske tilgange og metoder på det specialiserede socialområde og dermed ringe grundlag for standardisering og sammenligning på tværs af tilbud.

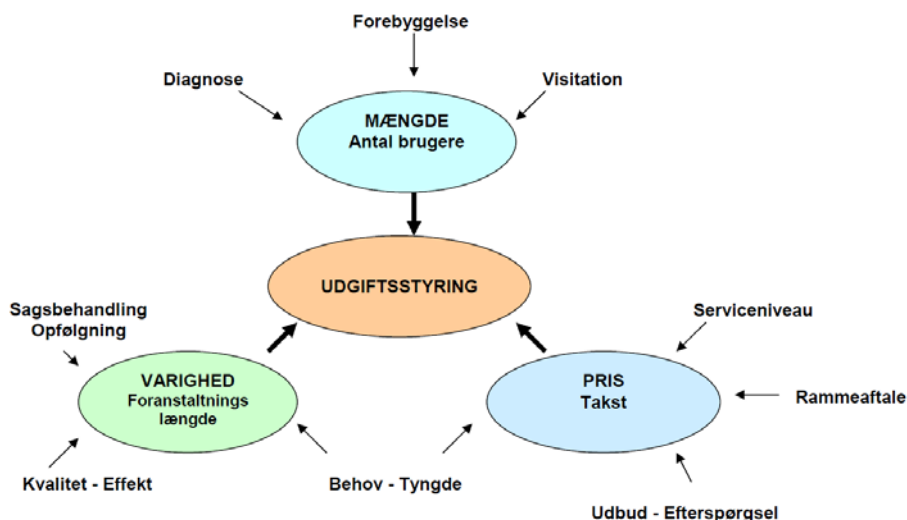
Der er i bilag 1 en række nøgletal, som belyser udviklingen i antallet af borgere, der er omfattet af hjælpeforanstaltninger og udgiftsudviklingen. Endvidere er de seneste nøgletal fra 7 bysamarbejdet medtaget, så det er muligt at sammenligne Herning Kommune med udviklingen i Holstebro, Horsens, Randers, Silkeborg, Skive og Viborg.

Det er i ovenstående tabeller væsentligt at hæfte sig ved, at "kurven er knækket" i 2010 – 2011 på både børn- og ungeområdet og voksenområdet. Det er konsekvensen af en strammere styring af området. Der blev således i 2010 og 2011 på begge områder foretaget kraftige opstramninger på visitationspraksis og opfølgning. Denne indsats skal naturligvis ses i sammenhæng med generelle besparelser, takstreduktioner m.v. men det vurderes, at opstramningen på visitationen i sig selv er en afgørende forklaring på, at det er lykkedes at "knække kurven".

2.2. Udgiftsstyring

Der er grundlæggende tre forhold, der har indvirkning på styringen af området – pris, mængde og varighed. Takstreduktioner forholder sig kun til prisen, og det er utilstrækkeligt.

Figur 6. Faktorer der påvirker den økonomiske styring på det specialiserede socialområde



Det er i udgiftsstyringen væsentligt at forholde sig til alle tre elementer. Erfaringen de senere år viser, at det er lykkedes at styre udgifterne i kraft af et klart politisk fokus på budgetoverholdelse, som af administrationen er udmøntet ved en væsentlig opstramning, særligt på visitation, sagsbehandling og opfølgning.

Anbefaling:

Fokus på budgetoverholdelse skal fastholdes, men den tilgang, der har været til udgiftsstyringen gennem rammeaftalen angriber kun prisen. Takstreduktioner er kun ét styringsværktøj – og næppe det bedste. Hvis vi skal klare styringsudfordringen, skal der bruges en bred vifte af værktøjer, herunder særligt forebyggelse, visitation, opfølgning og fokus på effekt.

3. Incitamentsstruktur

Ideelt set skal den økonomiske styringsmodel sikre, at der ud fra en helhedsbetragtning, altid produceres den rigtige løsning til den rigtige pris.

I den nuværende styringsmodel i Herning Kommune er serviceområderne kernen i bevillingssystemet og den måde, mål- og rammestyringsprincipper forvaltes på. Den budgetansvarlige har kun ansvar for eget serviceområde. Derfor kan det ske, at den enkelte budgetansvarlige kun er fokuseret på at opnå mest muligt indenfor eget serviceområde, uden nødvendigvis at have et syn for helheden. Sat på spidsen konkluderes det, at bevillingsreglerne, serviceområdeopdelingen og den myndigheds- og ansvarsfordeling, der følger heraf, giver en negativ incitamentsstruktur. Det er både udgiftsdrivende og giver samarbejdsproblemer.

Vi slås i det daglige med snitfladeproblemer, som skyldes, at medarbejderne af deres ledere har fået tydelig besked på, at budgetter skal overholdes. Det betyder i nogle situationer, at borgerne bliver "kastebold" mellem serviceområderne. Heldigvis er det få tilfælde, men typisk i de mest komplicerede sager. Løsningen er for så vidt enkelt. Borgeren skal have det rigtige, bedste og billigste tilbud i situationen, men problemet opstår, når der er modsatrettede interesser, og det ikke er klart, hvilket serviceområde der skal betale. I andre tilfælde kan vi konstatere, at indsatsen kan forbedres, og driftsomkostningerne reduceres ved en mere intensiv indsats i en kortvarig periode, men de nødvendige prioriteringer, vi skal foretage af de administrative ressourcer, betyder, at der må træffes andre valg. Der findes imidlertid flere muligheder for at indbygge et økonomisk incitament, som belønner helhedstænkning og effektivitet.

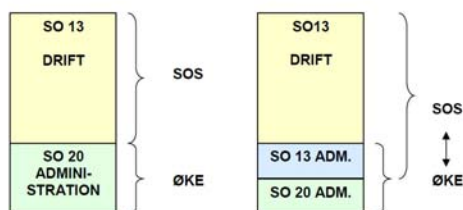
3.1. Sammenhæng mellem administration og drift

Helhedstænkningen kan bedst understøttes, hvis den budgetansvarlige for et serviceområde samtidigt har ansvaret for finansiering af driften og personale. Personalet er nemlig forudsætning for en effektiv styring af indsatsen og effekten af indsatsen. Det sker gennem en stram visitation og opfølgning på indsats, kvalitet og effekt.

Et eksempel på dette er at flytte en del af udgifterne vedr. personale (SO 20), som har direkte indflydelse på indsatsen (eks. visitatorer) til det serviceområde, hvor effekten fra indsatsen ligger. Det forudsætter, at formålet er afgrænset, evt. tidsbegrænset, og godkendelse i samarbejde mellem fagudvalg og økonomiudvalg. Forslaget er i realiteten en udbredelse af den tænkning, der ligger bag finansiering af "Sverigesprojektet", hvor det er muliggjort, at vi gennem en intensiv administrativ indsats, kan spare udgifter på driften. De samme muligheder kan med fordel afprøves på udvalgte områder, hvor erfaringer fra hjemløseteamet viser, at en intensiv forebyggelse og opfølgning kan reducere de samlede udgifter.

Helt konkret anbefales det at placere myndighedsudgifter, som i dag er placeret på serviceområde 20 (administration), på samme serviceområde som finansiering af myndighedens udgifter til køb af pladser/ydelser. Jf. nedenstående figur.

Figur 7. Sammenhæng drift – administration



Anbefaling:

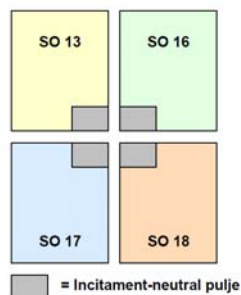
Det anbefales, at der foretages en revurdering af sammenhæng mellem administration og drift på serviceområderne, med mulighed for at der indenfor afgrænsede områder kan anvendes driftsmidler til administration.

3.2. Udgiftsneutralt samarbejdsfelt

Det er kutyme, at det er det serviceområde, som har ansvaret for driften af et tilbud, der også skal betale for borgeren. Konsekvensen af det princip er, at der i nogle tilfælde opstår "gråzone-sager", hvor der ikke findes den bedste og billigste løsning. Det bedst egnede – og måske også billigste – tilbud findes under et andet serviceområde, men det er ikke nemt at få placeret en borger i et tilbud under et andet serviceområde, da regningen følger med. Resultatet kan blive, at borgeren i stedet placeres i et mindre optimalt og måske endda dyrere tilbud under "eget" serviceområde.

Det anbefales, at det i fremtiden gøres mere fleksibelt at vælge tilbud på tværs af serviceområder i de tilfælde, hvor det skønnes at være den bedste løsning. Konkret kan dette ske ved, at udgiften bibeholdes på det serviceområde, hvor borgeren hører til målgruppemæssigt – altså et "bestiller-betaler-princip". Rent teknisk gøres det ved, at der på hvert af de serviceområder, der har relevans på det specialiserede socialområde (SO, 13,16,17 og 18), reserveres en mindre del af budgettet, hvor udgifter til de borgere, der falder mellem serviceområderne, de såkaldte "gråzone-sager", afholdes. Der skal fastlægges principper for anvendelse og størrelsen på "puljen". Vi kender ikke problemets omfang, men det står næppe mål med den tid, der anvendes på drøftelser af sagerne.

Figur 8. Udgiftsneutralt samarbejdsfelt



Anbefaling:

Det anbefales, at der indføres et udgiftsneutralt samarbejdsfelt mellem serviceområderne på det specialiserede socialområde.

3.4. Effektbaseret økonomistyring

I udviklingen af de økonomiske styringsmodeller har der i stigende grad været fokus på gennemsigtighed og resultater. Resultater ikke blot forstået som det målbare "output" – eller resultat på kort sigt – men på "outcome", hvor effekten af indsatsen på længere sigt skal dokumenteres. Den økonomiske styring i kommunerne har gennem de sidste 15 – 20 år bevæget sig fra rammestyring, hvor det tildeles en fast årlig budgetramme, over mål- og rammestyring, til den nuværende aktivitetsbaserede ressourcetildeling, hvor der tildeles ressourcer i forhold til de aktiviteter, som gennemføres. Næste trin er effektbaseret økonomistyring eller mål- og resultatstyring, og skal skridtet tages fuldt ud, skal vi lade ressourcetildelingen afhænge af effekten. I Herning Kommune har vi mål- og rammestyring kombineret med aktivitetsbaseret ressourcetildeling på det specialiserede socialområde. Direktionen har i januar igangsat et serviceeftersyn af styringsmodellen.

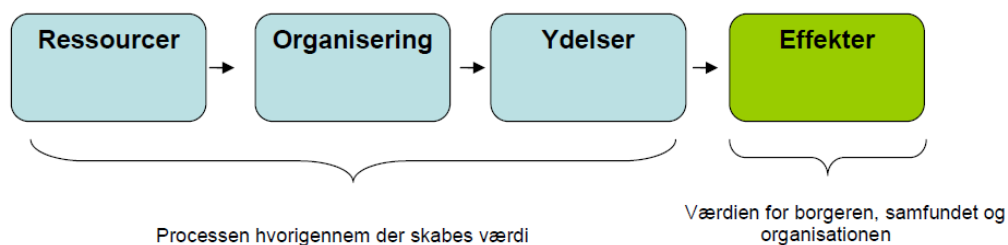
Der er i stigende omfang fokus på, at produktionen af velfærdsydelser fører til de tilsigtede positive forandringer for brugere og for samfundet. Der udvikles i disse år en lang række evidensbaserede metoder indenfor det sociale område, hvor dokumentation og effektmåling indgår som et centralt element i kvalitetsudvikling og styring. Det sker ud fra økonomisk og styringsmæssig betragtning, men i lige så høj grad for at sikre borgerne et behandlingstilbud, hvor vi har sikkerhed for effekt.

Det er vigtigt at gøre sig klart, at værditilvæksten ved effektbaseret økonomistyring mest ligger i optimering af alle led i styringskæden og det økonomiske rationale, der følger heraf, mere end det nødvendigvis er et behov hos brugeren og borgeren.

Der er tale om en både kompliceret og en radikal nytænkning af principperne for økonomisk styring. Kravene til dokumentation øges, men der gives samtidig et væsentlig bedre informeret grundlag for at prioritere og træffe beslutninger, ledelsesmæssigt og politisk.

Effektbaseret økonomistyring hviler på 3 søjler: økonomien (hvad koster ydelsen); aktivitet (hvor mange får ydelsen); effekt (hvad er resultatet fra indsatsen). Det vil sige, at det er højresiden i nedenstående figur 9, som er interessant, frem for venstre side, som handler om aktivitetsniveauet.

Figur 9. Effektbaseret økonomistyring



Organisationer kan arbejde med en effektbaseret tilgang ud fra forskellige vinkler. Effektmålinger kan i videste konsekvens bruges som grundlag for ressourcetildelingen, hvor budgettet reguleres ud fra den effekt, der er opnået ved levering af en konkret ydelse. Men effektmålinger kan også være et redskab, som bestilleren bruger til at målrette indsætterne efter det, der virker. Pointen er, at man godt kan arbejde med effektmåling uden nødvendigvis at indbygge en direkte sammenhæng mellem bevilling og effekten.

Effektmål skal være entydigt målbare, relevante succeskriterier for det enkelte område og skal kunne relateres direkte til selve indsatsen. Der bør være tale om endelige effekter for de borgere, indsatsen vedrører. Det kræver et grundigt arbejde at få defineret, hvad der menes med effekt, og dette vil være forskelligt fra område til område. Effektmål inden for et enkelt område giver ikke mening, der skal være sammenlignelighed på tværs af sammenlignelige tilbud. Det kræver, at der opnås enighed på tværs om, hvilke effektmål og ressourcer der skal anvendes. En del af effektmålingen er således også at indsamle data på et ensartet grundlag.

Arbejdet med effekter skal iværksættes gradvist, hvor vi med fordel kan tage udgangspunkt i de handleplaner, vi allerede laver, men på en anden måde. Tanken er at standardisere den prosa, som medarbejdere i dag skriver om borgernes udvikling, med et spørgeskema, hvor der laves en scoring på de forskellige parametre. Dette er f.eks. et af grundprincipperne bagved DHUV- reformen, som er under implementering på voksenområdet.

En forudsætning for, at implementering af en effektbaseret tænkning i organisationen lykkes, er at opgaven forankres på alle niveauer i kommunen, fra det politiske system til borgeren.

Anbefaling:

Det anbefales, at der i forbindelse med evaluering af den nuværende styringsmodel (direktionsforankret) etableres en projektorganisation på tværs af koncernen, som fastholder arbejdet med effektiviseret økonomistyring. Projektorganisation skal sørge for forankring af denne tilgang i kommunen og bør tage stilling til de komplekse elementer, som skal være på plads, når der arbejdes med effekter.

4. Ressourcetildelingsmodeller

Ved Ressourcetildeling forstås økonomiske ressourcer til at løse opgaven. Analysen tager afsæt i eksisterende praksis i Børn og Unge hhv. Handicap og Psykiatri vedrørende tilbud, omfattet af rammeaftalen.

Der er ikke noget objektivt grundlag for ressourcetildelingen. Tildelingen tager udgangspunkt i det historisk bestemte driftsbudget på tilbudsniveau, som er opstået over en årrække og justeret løbende i forhold til ændringer i målgruppe, opgave og som følge af udvidelser og besparelser. Driftsbudgettet er dermed ikke beregnet "fra nul" det enkelte år ud fra eksempelvis nogle faste nøgler/parametre eller et timeantal pr. bruger.

Driftsbudgettet er udgangspunktet for takstberegningen. Nedenfor vises i figur de konkrete beregninger for to tilbud. Se afsnit om takstberegning for yderligere detaljer.

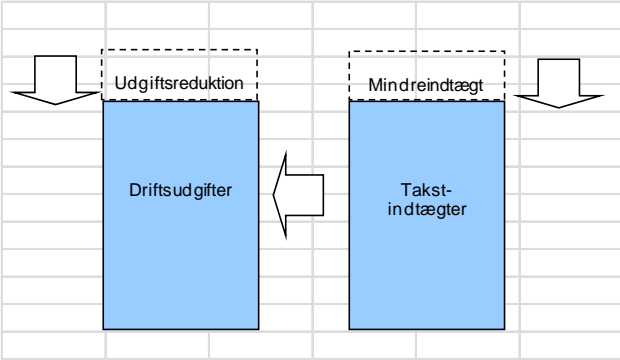
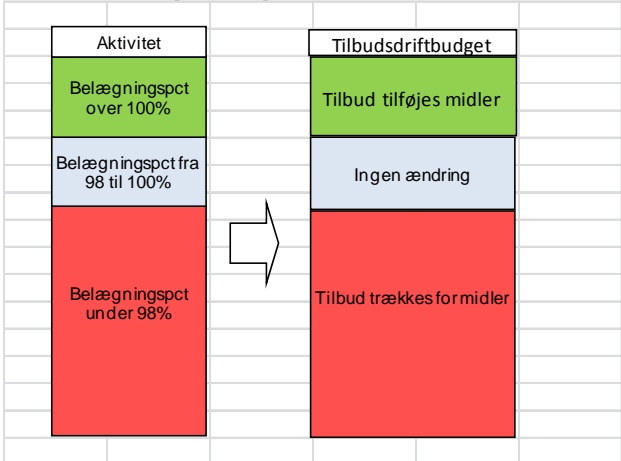
Figur 10. Takstberegning – voksen/børn og unge

Eksempel på Voksen område			Eksempel på Børn og Unge område	
(i tusind kr) Overheads (C): 1.021			(i tusind kr) Overheads (C): 2.026	
Tjenestemænd: 0			Tjenestemænd: 0	
Renter og afskr: 310			Renter og afskr: 1.905	
Driftsudgifter: 15.021	=	i tusind kr. Takst- indtægter (dec. enhed) 16.843.	Driftsudgifter: 28.095	<
Andel af puljer: 491			Andel af puljer: 587	
I ALT: 15.512			I ALT: 29.492	
Takstberegnings grundlag: 16.843			Takstberegnings grundlag: 33.423	
		Efterregulering: -299		Efterregulering: -3.158

I nedenstående sammenstilles de forskellige tilgange til resourceallokering i Handicap og Psykiatri. Det bemærkes, at forskelligheden er i tråd med den reelle forskel, som er mellem de to områder (ventelister og aftalt forudsætning for belægning).

Tabel 5. Ressourceallokering – Handicap og Psykiatri/Børn og Unge

Handicap og Psykiatri	Børn og Unge
<p><u>Forudsat belægning</u> Ifølge rammeaftale skal benyttes i takstberegningen en forventet belægning på 100 %. Det betyder, at der i udgangspunktet ikke forventes tomgangspladser. Samtidig er det aftalt, at kommuner må sende regning for en ophørt plads på løbende måned + 1 måned og dermed sikre tid til at få pladsen fyldt op.</p>	<p><u>Forudsat belægning</u> Ifølge rammeaftale skal benyttes i takstberegningen en forventet belægning på 98 %. p.g.a. potentiel stor belægningsudsving. Dette er forklaring på, at indtægter er større end takstberegningens grundlag i figur 10. Samtidig er det aftalt, at kommuner må sende regning for en ophørt plads på løbende måned + 1 måned</p>
<p><u>Ventelister</u> Det er et element, som understøtter muligheder for at opretholde en 100 % belægning i praksis (dag- og døgnpladser).</p>	<p><u>Ventelister</u> Der er som udgangspunkt ikke ventelister på Børn og Unge området.</p>
<p><u>Budgetansvar for indtægter</u> Tilbud på Handicap- og Psykiatriområdet er ansvarlige for at overholde både deres driftsbudget og deres indtægtsbudget. Ved starten af et budgetår tildeles tilbuddet et budget i balance både på udgifts- og indtægtssiden (se figur 10).</p>	<p><u>Budgetansvar for indtægter</u> Tilbud på Børn og Unge-området er som sådan ikke ansvarlige for indtægten ved salg af pladser. Styringen af dette ligger centralt i Center for Børn og Forebyggelse, i tilknytning til reguleringspuljen (se nedenfor).</p>
<p><u>Fælles pulje</u> Der er ikke etableret en fælles pulje. Dette er i tråd med, at taksten beregnes med en forventet belægning på 100 % .</p>	<p><u>Fælles pulje</u> Der er etableret en reguleringspulje, hvis den samlede belægning er over 98 %. Puljen kan anvendes i situationer, hvor der opleves stor, pludselig nedgang i efterspørgslen, hvorved de givne tilbud får mulighed for at tilpasse kapaciteten efter efterspørgslen og/eller iværksætte de nødvendige strategiske tiltag til sikring af fremtidigt driftsgrundlag. Herudover kan puljen anvendes til finansiering af nye tilbud og investering i udvikling af eksisterende tilbud (nye tilbud starter typisk ikke med fuld belægning). Eventuelle tiltag afpasses efter puljens størrelse. Puljen skal også sikre, at der er midler til senere efterreguleringer.</p>
<p><u>Incitamentsstruktur</u> Både ved mere og mindre aktivitet er det gældende, at tilbuddet reguleres med hele taksten – og ikke blot med marginalomkostningen. I dette ligger der en ekstraordinær ”gulerod” til at skabe øget aktivitet, fordi det kan skabe råderum til udvikling og opkvalificering af tilbuddet. Omvendt ligger der en stor interesse i at få en ny beboer ind ved afgang, da tilbuddet efter opsigelsesvarslets udløb ellers står med en 100 % udfordring i forhold til reduktion af udgifterne.</p> <p>Det bemærkes, at et tilbud har bedre muligheder til at håndtere ændringer i belægning, hvis der er fleksibilitet i forhold til at tilbyde forskellige serviceydelser ud over ”døgn”. ”Døgnrytme” stiller dog særlige krav, som også er med til at begrænse mulighederne.</p>	<p><u>Incitamentsstruktur</u> Det enkelte tilbud tilføres/trækkes imidlertid ikke for det fulde takstbeløb, idet modellen ved overbelægning sikrer området en ressourcemæssig pulje, der kan anvendes til sikring af budgetgrundlaget for tilbuddene, hvis der er periodisk nedgang i efterspørgslen. Formålet med modellen er dels at give den enkelte institution mulighed for at følge og prioriterer sit økonomiske driftsgrundlag og dermed udnytte ressourcerne bedst muligt. Dels skal modellen sikre en tildeling af ressourcer til den enkelte institution, der modsvarer af det reelle udgiftsbehov og lever op til intentionerne i både Rammeaftalen og Herning Kommunes aftale for decentralisering.</p>

<p>Handicap og Psykiatri</p> <p><u>Styringsredskaber</u></p> <p>For at skabe det bedst mulige styringsgrundlag for tilbuddene, er der i ePuls lavet overblik for den enkelte leder, så de kan følge både udgifter og indtægter. Dette overblik er nødvendigt for at kunne skabe den ønskede kapacitetstilpasning i takt med aktivitetens udsving</p>	<p>Børn og Unge</p> <p><u>Styringsredskaber</u></p> <p>Ressourceregeringsmodellen indebærer, at institutionernes ressourcer reguleres ved overbelægning i situationer med over 100 procents belægning og ved underbelægning i situationer med under 98 procents belægning. Der opereres med en mindre regulering ved "mindre udsving" i intervallet 94 -104 procents belægning, hvor det vurderes, at de marginale omkostninger er mindre – og stigende regulering ved "større udsving", hvor de marginale omkostninger vurderes at være større. Modellen giver således ikke fuld kompensation ved overbelægning, idet det forudsættes, at der opsamles midler til dækning af udsving i særlige tilfælde, som eksempelvis akut fald i efterspørgslen, ved udvikling af nye tilbud eller større etableringsudgifter. Herning Kommune har ifølge Rammeaftalen det økonomiske ansvar indenfor +/- 5 % af budgettet.</p> <p>Afvigelser i udgifter eller indtægter udover dette interval reguleres for en given tilbudstype i takt to år efter.</p> <p>Tilbuddene tildeles/trækkes (jfr. ressourceregeringsmodellen) således midler i forhold til over-/underbelægning. De kan løbende skematisk følge udviklingen i forhold til den faktiske månedlige belægning og deres forventninger til efterspørgslen resten af året. Den budgetmæssige ressourceregulering registreres hvert år i december måned.</p>
<p>Håndtering af fald af aktivitet i et tilbud</p> 	<p>Ressourceregulering ud fra aktivitet</p> 

Handicap og Psykiatri	Børn og Unge
<p><u>Overvejelser omkring modellen</u></p> <p>Modellen er bygget op på princippet om, at den enkelte leder er ansvarlig for eget tilbud. I praksis er der ikke noget til hinder for, at modellen udvides, så flere tilbud går sammen i et solidarisk ressourcefællesskab. I forhold til tolkning af "hvile i sig selv"-princip kan der dog opstå udfordringer, hvis den enkelte decentrale enhed kører med et konsekvent mere/mindre forbrug flere år i træk.</p> <p>Modellen kan varieres, så der kun tildeles/reduceres marginalomkostninger i forhold til udsving i aktiviteten. Dette vil medføre en del administrative udfordringer i forhold til tildeling og opfølgning på forventet regnskab. Det vil samtidig medføre, at det skal afgøres, hvor marginal-midlerne +/- skal placeres henne – og evt. finansieres fra. Dette skal ses ud fra det helt grundlæggende princip i Rammeaftalen, at taksten beregnes fra 100 % belægning. Dermed er der ingen ekstraintægter at skabe en pulje med. Dette vilkår vanskeliggør tilbud med udelukkende døgnpladser, da der er begrænsede fysiske rammer i forhold til at skabe en overbelægningsituation.</p> <p>Den årlige fastlæggelse af indtægtsbudgetter kan medføre finansieringsproblemstillinger, hvis der sker en forholdsvis stor efterregulering fra 2 år tilbage, som der ikke er taget højde for i budgetlægningsprocessen.</p>	<p><u>Overvejelser omkring modellen</u></p> <p>Ressourceregeringsmodellen tjener et overordnet formål dels i relation til at sikre administrationen i Center for Børn og Forebyggelses behov for at styre området dels i forhold til tilbuddenes behov for at kunne agere på et dynamisk marked. Ressourceregeringsmodellen skal kunne håndtere en række udfordringer og dilemmaer samt afbalancere en række hensyn, herunder at:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de enkelte tilbud kender deres driftsvilkår, så der kan disponeres i overensstemmelse hermed • ressourceregeringen foregår på en måde, der er gennemskuelig og enkel at arbejde og administrere efter • principperne i rammestyrelsen og decentraliseringen af den økonomiske kompetence understøttes • de fornødne muligheder for løbende at tilpasse kapacitet og ressourceforbrug til en given efterspørgsel sikres ved at give maksimal budgetsikkerhed • tilbuddene honoreres for at yde en ekstra indsats <ul style="list-style-type: none"> • tilbuddenes forskellige styringsvilkår (Herning krisecenter og Tofte er forskellige qua forskellige opgaver og målgrupper) kan rummes • udvikling og god ressourceanvendelse fremmes

Ud fra et rent økonomisk synspunkt gælder for begge modeller, at fokus ligger på at opnå så højt et aktivitetsniveau som muligt. Tilbuddene har dermed ikke noget økonomisk incitament til at hjælpe borgeren videre, da det medfører usikkerhed omkring indtægtsgrundlaget. I parentes bemærket, så bliver denne problemstilling udvidet ved takstdifferentiering. Udfordringen er især markant på voksenområdet som følge af kravet om at opretholde en belægning på 100 %. Derfor kan det overvejes, hvorvidt det kan give mening at etablere en vis form for økonomisk kompensation for de tilbud, som formår at hjælpe borgeren videre. Tanken er at gøre det økonomisk rentabelt for tilbuddet at hjælpe borgere videre, hvis tilbuddet har en tomgangssituation umiddelbart efter borgerens udskrivning. Denne form for incitament indebærer elementer, der relaterer sig til effektbaseret økonomistyring.

Anbefaling:

De forskelle, der er i ressourcefordelingsmodellerne på voksenområdet og børn- og ungdomsområdet, kan forklares med historisk bestemte forhold. Der er ikke nogen objektivt rigtig model for ressourcefordeling. Forskellene er velbegrundede, og der er ikke sagligt grundlag for ændringer.

5. Takster

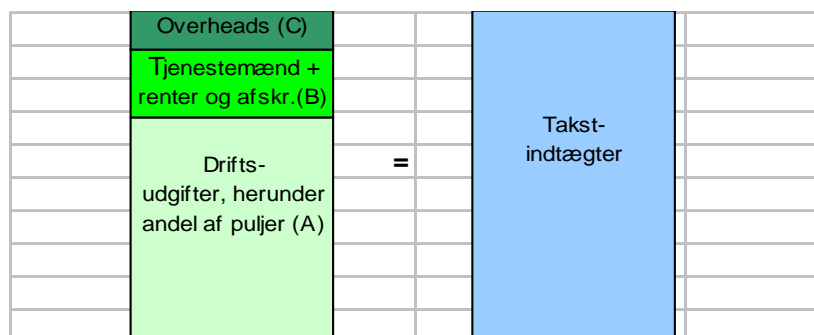
5.1. Takstopbygningen

Principper og retningslinjer omkring takstberegning, efterregulering m.v. er fastsat i bekendtgørelsen nr. 36 af 23. januar 2006 og i rammeaftalen. Kommunalbestyrelserne i regionen og regionsrådet indgår årligt en rammeaftale om faglig udvikling, styring og koordinering af kommunale og regionale tilbud efter lov om social service samt efter § 105, stk. 2, og § 185 b, stk. 1, i lov om almene boliger m.v., der ligger i regionen.

Taksten afspejler i udgangspunktet de budgetterede udgifter, der er forbundet med driften af et tilbud, fordelt på det antal pladser, der er på det pågældende tilbud. Udgifterne er opdelt på følgende udgiftstyper:

- A. Driftsudgifter i det enkelte tilbud, herunder andel af fællespuljer til barsel, fælles ledelse m.v.
- B. Udgifter til tjenestemænd samt renter og afskrivninger
- C. Overheads, som skal dække kommunens indirekte udgifter til tilsyn, udvendig vedligeholdelse, dokumentation og administration.

Figur 11. Sammenhæng mellem udgifter (takstberegningsgrundlaget) og takstindtægter



I takstberegningerne tages jf. rammeaftalen udgangspunkt i en belægningsprocent på 100 på voksenområdet og 98 på børne- og ungeområdet.

Driftsudgifter

Taksterne skal indeholde de samlede direkte og indirekte omkostninger ved tilbuddet eller til leverancen af den enkelte ydelse, specificeret på:

- Løn, der kan henføres til tilbuddet/ydelsen (inklusive hensættelse til pension for tjenestemænd, feriepenge mv.),
- Udvikling af tilbuddet/ydelsen,
- Administration i tilknytning til tilbuddet,
- Andel af central ledelse og administration,
- Tilsyn,

- Ejendoms- og kapitalomkostninger,
- Finansiering af tomme pladser (belægningsprocent) og akutpladser,
- Regulering i forhold til tidligere år.
- Omkostninger til dokumentation af kvalitet.

Regulering for over-/underskud

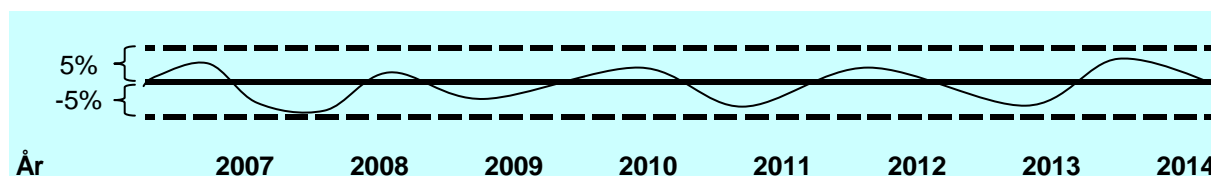
I og med at taksten skal afspejle udgifterne til et tilbud, vil der principielt opstå behov for efterregulering, såfremt der i løbet af året sker ændringer i de forventede udgifter eller indtægter. Det kan f.eks. ske på følgende måder:

- hvis tilbuddet ikke bruger sit budget, men sparer op til en bus el. lign. (mindreudgift),
- hvis der opstår behov for øget vikardækning pga. langtidssygdom etc. (merudgift)
- hvis der i løbet af en periode er overbelægning (merindtægter) eller
- hvis der i løbet af en periode er underbelægning (mindreindtægter)

Budgetmæssigt håndteres sådanne udsving i den enkelte kommune typisk ved, at der er overførselsret for det enkelte tilbud af årets over- eller underskud til kommende regnskabsår ud fra en forudsætning om, at der over tid vil være balance mellem udgifter og indtægter.

Denne praksis indgår også som et element i beregningsmodellen vedrørende efterreguleringer, idet modellen tillader løbende udsving i regnskabsresultatet på op til +/- 5 % af takstberegningsgrundlaget, før der sker efterregulering af taksten jfr. nedenstående illustration:

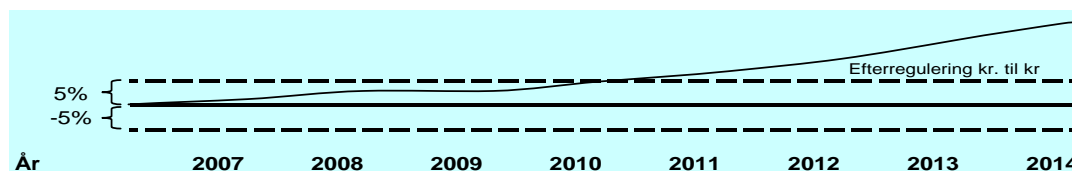
Figur 12. Illustration af løbende udsving i regnskabsresultat inden for et bånd på +/- 5 %



Såfremt de faktiske udsving mellem budget og regnskabsresultat forløber inden for det aftalte bånd på +/- 5 % som i eksemplet ovenfor, skal der ikke efterreguleres. Med henblik på at minimere efterreguleringer er indarbejdet i rammeaftaleregi forskellige udligningsgrupper, hvor over-/underskud på flere tilbud udlignes med hinanden.

Imidlertid ser situationen anderledes ud, såfremt et tilbud i flere på hinanden følgende år har et +/- i regnskabsresultat, der går i samme retning. Det er indbygget i reguleringsmodellen, at der løbende sker en akkumulering af tidligere års resultat +/- (ud fra tanken om balance over tid), hvormed konsekvensen af løbende overskud kan illustreres således:

Figur 13. Illustration af mindreforbrug i flere på hinanden følgende år



I den viste situation har et tilbud i en årrække haft overskud (enten som følge af mindredgifter eller merindtægter), og det akkumulerede overskud overskrider ved udgangen af 2011 den aftalte grænse på 5 %. Herved er kravet til efterregulering opfyldt. I dette tilfælde som en takstnedsættelse, idet der principielt er opkrævet for meget i forhold til, hvad der er forbrugt.

Der reguleres kun for den del, der overstiger 5 %, og mekanismen vender naturligvis modsat, hvis der havde været tale om løbende underskud. Efterreguleringer foretages i taksten to år efter regnskabsåret. Rammes "loftet" for efterregulering som det er tilfældet i figur 4 skal den næstkomende afvigelse til regnskabsresultatet efterreguleres krone-til-krone.

Det er et faktum, at reglen om løbende akkumulering af regnskabsresultater gør det svært at forudsige, både **hvornår** der skal ske en efterregulering og **hvor meget**, der i givet fald skal reguleres. Den manglende gennemsigtighed i forhold til efterreguleringer vanskeliggør i høj grad den langsigtede økonomistyring på området.

Taksterne kan variere en del fra det ene år til det andet både +/- . Ikke fordi der er sket ændring af indholdet i tilbuddet, men fordi reguleringsloftet tilfældigvis kan være nået. Budgetlægningen kompliceres herved, fordi taksterne på de pladser, der købes (både internt og eksternt) konstant er et usikkerhedsmoment.

Der skal gøres opmærksom på, at beregningen af reguleringsbeløb – ud over ovenstående – indeholder en lang række principper og tekniske korrektioner, som er udeladt i denne beskrivelse, men som gør genberegningen endnu mere kompleks, end det lige umiddelbart fremgår af beskrivelsen.

Overheadprocenten

Overheadprocenten er den procentdel af de samlede driftsomkostninger, som regnes ind i taksten, til dækning af forskellige administrative opgaver og funktioner i kommunen. Procenten er fastsat i rammeaftalen og har ikke direkte sammenhæng med de faktiske udgifter til de nævnte ydelser.

- Udviklingsomkostninger 0,5 %
- Dokumentation af kvalitet 0,2 %
- Tilsyn 0,3 %
- Administration 5,4 %

I situationer, hvor der er behov for at nedsætte taksterne, er det principielt en mulighed at nedsætte overheadprocenten og ad den vej sænke takstberegningsgrundlaget og dermed taksterne.

Øvelsen er umiddelbart simpel, men har den ulempe, at den skaber en mindreindtægt i budgettet, fordi takstberegningsgrundlaget og dermed taksterne falder. Den opståede mindreindtægt modsvarer ikke – som ved besparelser på driften – af en faktisk mindredgift, hvorved der skabes en budgetmæssig ubalance, som kræver finansiering.

Løsningen egner sig derfor bedst til situationer, hvor der er behov for at opfylde et udefrakommende krav om takstnedsættelse, men hvor man har finansiering til at "betale sig" fra dette krav i stedet for at lave faktiske udgiftsreduktioner i tilbuddene. Mindreindtægten vil budgetmæssigt slå forskelligt igennem alt efter, hvor stor en andel af pladserne på et tilbud, der sælges til andre kommuner

5.2. Konsekvens af ændring i taksterne (brutto/netto-problematik)

Når der udmeldes besparelser eller takstreduktioner, tages der kun hensyn til den nettoeffekt, Herning Kommune opnår af besparelse på bundlinjen.

Besparelser betyder en sænkning af takstberegningsgrundlaget og dermed en tilsvarende sænkning i takstindtægterne på tilbudsniveau. Det sker uden at skele til, hvor indtægten kommer fra. Hvis et tilbud får hovedparten af indtægterne fra andre kommuner, skal disse tilbud spare forholdsmæssigt mere, inden det får den ønskede nettoeffekt for Herning Kommune, end de tilbud hvor hovedparten af indtægterne kommer fra Herning Kommune. Den ovenfor skitserede sammenhæng mellem gennemførte udgiftsreduktioner på tilbudsniveau og reel besparelse for Herning Kommune benævnes i daglig tale brutto-netto-problematikken.

Det er hos bestillerenheden, at en ændring af takstberegningsgrundlaget slår igennem. Med hvor stor en kraft afhænger af, hvor stor en andel af pladserne det pågældende sted, der købes af Herning Kommune og af andre kommuner. Modsat mekanisme gør sig naturligvis gældende ved stigninger i takstberegningsgrundlaget. Tilsvarende vil en forhøjelse af driftsbudgettet på et tilbud reelt kun koste Herning Kommune ca. halvdelen, idet den anden halvdel finansieres af andre kommuner.

Aktuelt (primo 2013) er situationen, at Herning Kommune både på voksen- og børneområdet sælger ca. 50 % af vores tilbud til andre kommuner, hvormed reduktioner kun slår halvt igennem hos os selv – de resterende 50 % kommer de øvrige købere til gavn.

Der knytter sig en særlig problemstilling til gennemførelse af besparelser midt i et budgetår. Taksterne beregnes på grundlag af det vedtagne budget og ligger fast budgetåret igennem.

Nedsættelser i takstberegningsgrundlaget medfører i udgangspunktet lavere takster, men i og med at taksten ligger fast et budgetår igennem, vil taksten det pågældende år forblive uændret. Der opkræves således resten af året en for høj takst ved de kommuner, som køber pladser det pågældende sted. Denne "uretmæssige" merindtægt vil vise sig ved regnskabsafslutningen, når taksterne skal genberegnes. Her vil der alt andet lige opstå en merindtægt, som skal efterreguleres i taksterne to år efter. Finansiering af denne efterregulering kan være problematisk, medmindre der ved udmøntning af besparelsen er opmærksomhed på de langsigtede budgetpåvirkninger. Igen her spiller det ind, hvor stor en andel af pladserne, der sælges til andre kommuner.

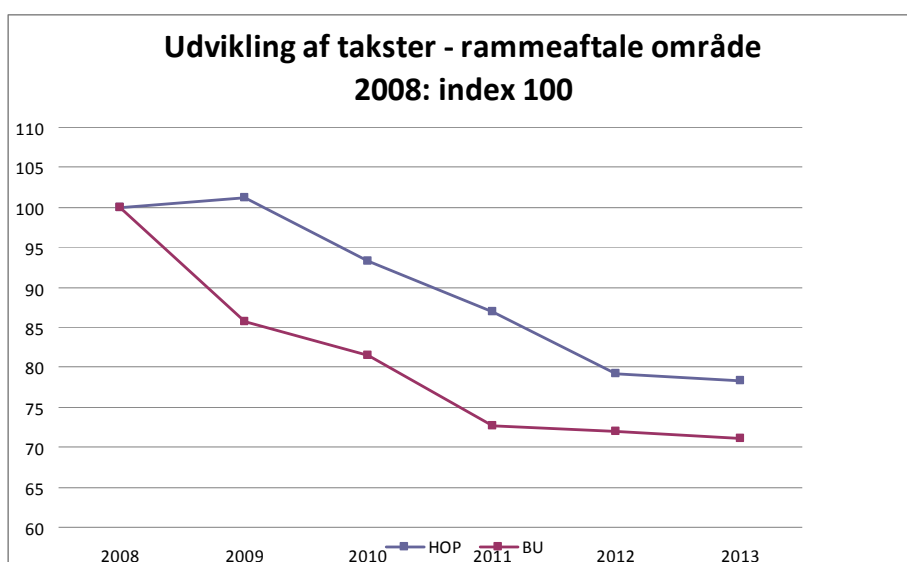
Besparelser kan kun gennemføres som nettobesparelser, men i de konsekvensvurderinger, administrationen foretager, er det væsentligt at forholde sig til effekten på tilbudsniveau og de skævheder, brutto-/nettoproblematikken giver anledning til.

5.3. Takstudvikling

Nedenstående tabel xx viser udviklingen i taksterne i Herning Kommune. Der er i perioden 2008-2013 sket en reduktion af taksterne på 29 procent på børn- og ungeområdet og 22 procent på voksenområdet.

Reduktionen er et udtryk for brutto-besparelser gennemført i flere omgange samt en stigende effektivitet på decentrale enheder. Samtidig sker der regulering +/- 5 % af taksten iflg. Rammeaftalen 2 år senere i henhold til et konkurrenceperspektiv. Dette har i Herning kommune medført faldende takster især på børn- og ungeområdet.

Figur 14. Udvikling af takster



Takstudviklingen skal sammenholdes med, at vi i henhold til rammeaftalen har været forpligtet til at reducere taksterne med 5 % i 2011. Med rammeaftalen for 2012 blev det aftalt at reducere udgifterne over de næste 3 år med i alt 4,5 %.

I 2012 skulle der ikke ske en reduktion af taksterne. I 2013 reduceres taksterne med 2 % og med yderligere 2,5 % i 2014. Vi er således i Herning Kommune "foran" rammeaftalen mht. til reduktion af taksterne.

Det skal dog understreges, at andre kommuner i lighed med Herning Kommune har gennemført større reduktioner end krævet i rammeaftalen.

Takstreduktioner har naturligvis positiv virkning på kommunens samlede omkostninger. Positiv virkning på udgifter, men også negative virkninger på indtægterne. Men takstreduktioner har den klare ulempe, at de kun kan gennemføres ved reduktion af driftsudgifterne, primært gennem personalereduktioner på de enkelte institutioner. Det giver i en række situationer næsten uløselige problemer. Der er således døgninstitutioner, hvor bemanningen i ydertimerne er kritisk lav.

Anbefaling

I betragtning af, at Herning Kommune er "foran" rammeaftalen mht. til reduktion af taksterne, skal fokus flyttes fra taksterne og i stedet rettes mod bl.a. forebyggelse, visitationspraksis, opfølgning, kortere og mere intensive behandlingsforløb, udnyttelse af synergier ved opgaveløsninger på tværs af de kommunale institutioner, på tværs af aldersgrupper, administrative og organisatoriske skel. Der anbefales med andre ord en bred styringsvifte, hvilket ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at institutionerne kan friholdes for takstreduktioner.

6. Takstdifferentiering

I Rammestaften for 2013 anbefales det, at alle kommunerne tager takstdifferentiering i brug og nogle kommuner har allerede indført takstdifferentiering. Der er ingen tvivl om, at myndighedsafdelingerne i kommunerne i stigende omfang forventer at kunne købe ydelser til differentierede takster. Der skal være synlighed og sammenhæng mellem det, man bestiller og det, man får.

Ved takstdifferentiering forstås en metode, hvor prisen tilstræbes at afspejle de ydelser, som den enkelte borger modtager. Med takstdifferentiering kan der opnås en større fleksibilitet i afregningen. På den ene side i forhold til den enkelte borger, hvor betalingskommuner betaler for de ydelser, som borgeren modtager og på den anden side i forhold til tidsforløb, hvor prisen for borgeren tilpasses i takt med udvikling af forløbet.

I Herning Kommune varierer takstopkrævningen fra tilbud til tilbud. Nogle tilbud har en gennemsnitstakst, nogle har takster for hver afdeling/målgruppe i tilbuddet, og nogle er startet med differentierede takster efter borgerens funktionsevne. På voksenområdet er der udvalgt tre tilbud, som er med i et pilotforsøg med takstdifferentiering. På Børn- og Ungeområde er der på Hedeboencentret indført en form for takstdifferentiering.

Takstdifferentiering kan ske på hhv. ydelsesniveau eller personniveau.

På ydelsesniveau: Der beregnes f.eks. på Hedeboencentret en takst med 100 % (maks. pris), og betalingskommuner opkræves for en procentandel, som er tilsvarende de ydelser, som borgeren modtager i de forskellige afdelinger. Herudover kan betalingskommunerne indgå aftale om en procentvis andel af en given ydelse.

På personniveau: Her beregnes en takst ud fra det funktionsniveau, som borgeren har, og tilbuddets ydelse afpasses efter funktionsniveauet. Funktionsniveauet fastlægges individuelt på baggrund af en funktionsevnevurdering, som vi kender det fra voksenudredningsmetoden. Den kan anvendes på tilbudsniveau eller mere overordnet som f.eks. pr. målgrupper, områder, m.m. Denne tilgang bruges pt. i pilotforsøg på Skovlyset, Rosenholm og Mosaikken.

En anden måde at lave takstdifferentiering på personniveau er den såkaldte "Basismodel med beboerrelaterede takstgrupper": Her beregnes en basistakst, som afspejler faste omkostninger på et tilbud. Basistaksten suppleres med en beboerrelateret takstgruppe, som afspejler den enkeltes behov. Denne tilgang bruges ikke p.t. i Herning Kommune.

Gennemførelse af takstdifferentiering kræver, at følgende forudsætninger er til stede:

1. Der eksisterer en klar og skarp beskrivelse af de ydelser, som leveres på hvert niveau.

2. Det tages stilling til kapaciteten; hvor mange ydelser det enkelte tilbud kan levere på de forskellige niveauer.
3. At det er muligt for hvert enkelt tilbud at håndtere differentiering af ydelser med deres målgrupper.
4. At tilbuddene har en volumen, som gør, at de hurtigt kan tilpasse sig ved ændringer i niveau af borgere.
5. At der etableres nogle mekanismer, som håndterer overgang fra gennemsnitstakst til aktivitetsstyring.

Med gennemsnitstakster skal en vis mængde borgere modtage de aftalte ydelser til en fastlagt pris. Med takstdifferentiering bliver tilbud kompenseret ud fra borgerens behov for hjælp, hvor vi arbejder med fire funktionsniveauer fra 1 = let nedsat funktionsniveau, til 4 = svært nedsat funktionsniveau. For at illustrere forskellen præsenteres i nedenstående tabeller to forskellige situationer med en stigning/fald af efterspørgsel af brugere, som har behov for omfattende hjælp, og hvilke økonomiske konsekvenser det medfører. Det bemærkes, at tabellerne forudsætter, at det er tilbuddene, som får alle indtægter for salg af ydelser.

Tabel 6. Gennemsnitstakst og takstdifferentiering - stigning

Stigning i antal borgere med behov for omfattende hjælp i forhold til budgetforudsætning				
Funktionsniveau	Antal borgere		Økonomisk konsekvens	
	Normeret antal	Faktisk antal	Ved gennemsnitstakst	Ved takstdifferentiering
1	5	0	Tilbud: Det er tilbuddets opgave at håndtere den udfordring, så vidt som muligt, indenfor budgettet. Myndighed: Få leveret flere ydelser, end det de betaler for.	Tilbud: vil blive kompenseret for den større belastning. Myndighed: Det bliver en myndighedsopgave at finde reduktioner/kompenserende besparelser mhp. at opnå balance i økonomien.
2	5	0		
3	5	10		
4	5	10		

Tabel 7. Gennemsnitstakst og takstdifferentiering - fald

Fald i antal borgere med behov for omfattende hjælp i forhold til budgetforudsætning				
Funktionsniveau	Antal borgere		Økonomisk konsekvens	
	Normeret antal	Faktisk antal	Ved gennemsnitstakst	Ved takstdifferentiering
1	5	10	Tilbud: De vil få mere "luft" og dette kunne forventes at medføre et højere serviceniveau for borgere. Myndighed: Få leveret færre ydelser, end det de betaler for.	Tilbud: Tilbuddenes indtægter tilpasses med det nye (lavere) niveau, så de er nødt til at lave en kapacitetstilpasning. Myndighed: Myndigheden sparer nogle penge.
2	5	10		
3	5	0		
4	5	0		

Det bemærkes i.f.t. begge eksempler, at tilbuddet har en belægning på 100 %. Så når der implementeres takstdifferentiering, er det ikke længere nok at sikre sig en 100 % belægning.

Takstdifferentiering giver en anden form af incitamentsstruktur end den, der ligger bagved gennemsnittakster. Takstdifferentiering forudsætter en tæt dialog mellem myndighed og leverandør om den hjælp, som borgeren har brug for. Det kan også forventes, at der vil foregå forhandlinger mellem de 2 parter i forhold til at finde den rigtige ydelse til den rigtige pris.

I nogle situationer kan det også være hensigtsmæssigt at indbygge nogle incitament i takststrukturen til at bringe borgeren videre i forløbet. Den enkelte leverandør kan i mange tilfælde være økonomisk afhængig af at bibeholde borgeren på det takstniveau, som borgeren er indskrevet på. Eksempelvis kan det ved en revisitation vurderes, om der er behov for at skifte takstgruppe/niveau. Det kunne også tænkes, at der indføres en aftrappingsmodel efter "intensiverings-princippet", hvor der startes med en omfattende indsats med formålet om, at borgeren bliver mest mulig selvhjulpent. Et andet alternativ er det såkaldte "omvendt intensiverings-princip", hvor formålet med indsatsen er, at borgeren får et godt livsforløb i et botilbud. Her vil med borgerens alder behov for pleje og omsorg stige, og behov for pædagogisk behandling falde.

Det er under alle omstændigheder afgørende, at indarbejdelsen af incitament i takststrukturen skal ske under hensyntagen til et minimum af bureaukrati, der ellers hurtigt kan "kvæle" de gode hensigter herved. Der skal derfor være en balance imellem incitamentsstruktur og øvrige transaktionsomkostninger.

Fordele ved takstdifferentiering:

1. Myndighed betaler for de ydelser, borgere får.
2. Stor synlighed af de ydelser, som borgeren modtager.
3. Dette giver også en retning til tilbuddene i forhold til den indsats, de skal lave sammen med borgeren.
4. Det understøtter arbejdet med effekter.

Ulemper ved takstdifferentiering:

1. De er mere bureaukratisk end gennemsnittakster – i forhold til den administrative del.
2. Det stiller et særligt krav til personale, som skal kunne rumme at aflevere forskellige niveauer for hjælp til borgere, som bor ved siden af hinanden.
3. Tilbud vil ikke rumme mere end det, de kan – eller får midler til.
4. Takstdifferentiering kan være udgiftsdrivende for myndighederne, hvis der sker en gennemsnitlig forværring af borgerens tilstand og har behov for mere hjælp. Det nuværende økonomiske incitament bidrager ikke til, at tilbuddene vil sige til, hvis borgerens tilstand forbedres. Dette kan dog ændres med at tilpasse økonomisk incitamentet sådan, at effekten belønnes.

Anbefaling:

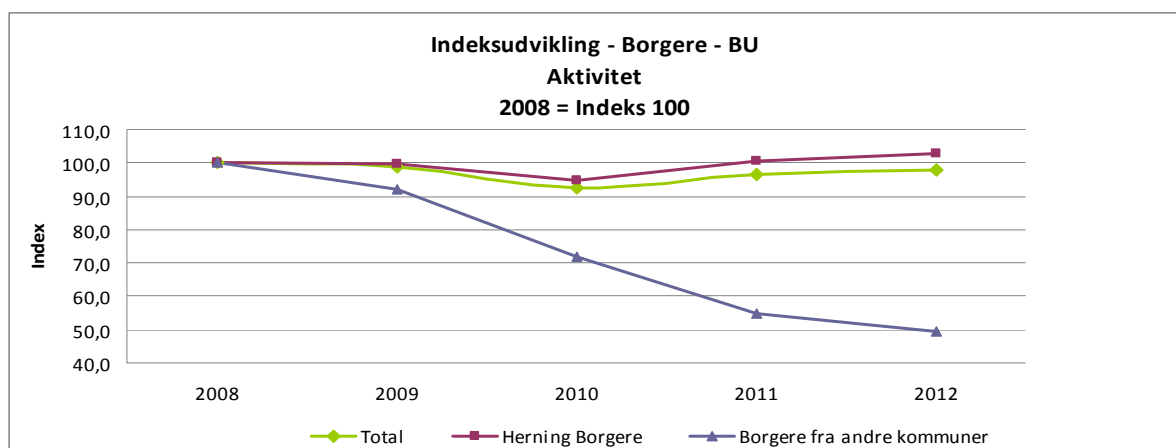
Der skal skabes synlighed i taksterne, så der er sammenhæng mellem borgerens funktionsniveau, det tilbud der gives, og den pris der betales for ydelsen. Erfaringerne fra de igangsatte pilotprojekter skal evalueres i løbet af 2013 med henblik på udbredelse af takstdifferentiering til alle tilbud.

Bilag 1:

Nøgletal for udvikling i antal borgere, køb, salg og takster

Nedenfor er en række figurer og tabeller, der illustrerer udviklingen i køb (bestiller-siden) og salg (udfører-siden) af pladser/ydelser indenfor Børn og unge samt Handicap og Psykiatri. Udviklingen i graferne kan forklares med baggrund i faktorer som fremgår af hovedrapportens afsnit 4. Det kan eksempelvis være fokus på hjemtagning, strammere visitation, ændrede tilbud og den generelle udbud/efterspørgsel. Alle relevante tal er pristalsreguleret i 2012-niveau.

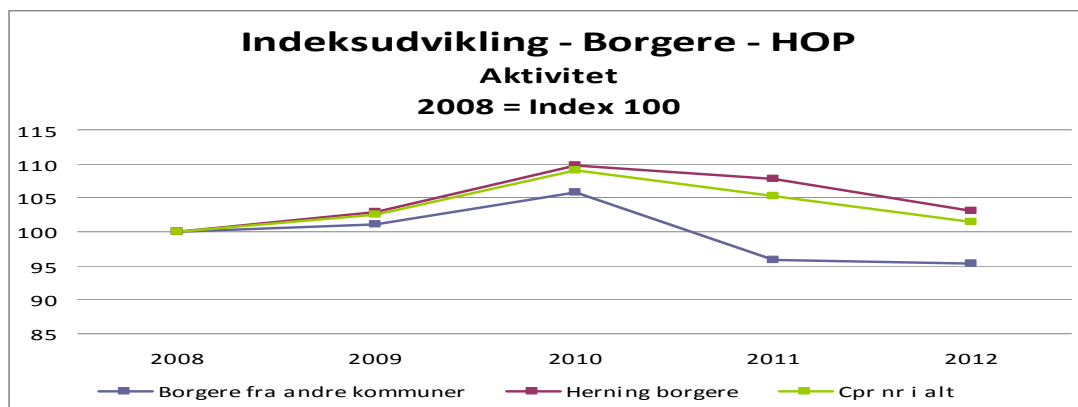
Figur og tabel 1A: Antal borgere (cpr-nr.) med aktivitet i Børn og unge



Indeks	2008	2009	2010	2011	2012
Herning-borgere	100	100	95	101	103
Borgere fra andre kommuner	100	92	72	55	49
Total	100	99	93	96	98
Antal borgere					
Herning-borgere	1.219	1.214	1.156	1.228	1.253
Borgere fra andre kommuner	128	118	92	70	63
CPR nr. i alt	1347	1332	1248	1298	1316

Figuren og tabellen viser udviklingen i antallet af borgere indenfor Børn og Unge. Der ses en lille stigning i antallet af Herning-borgere og et fald på 50 procent blandt borgere fra andre kommuner. Faktuelt var der i 2012 63 borgere mod 128 i 2008 fra andre kommuner.

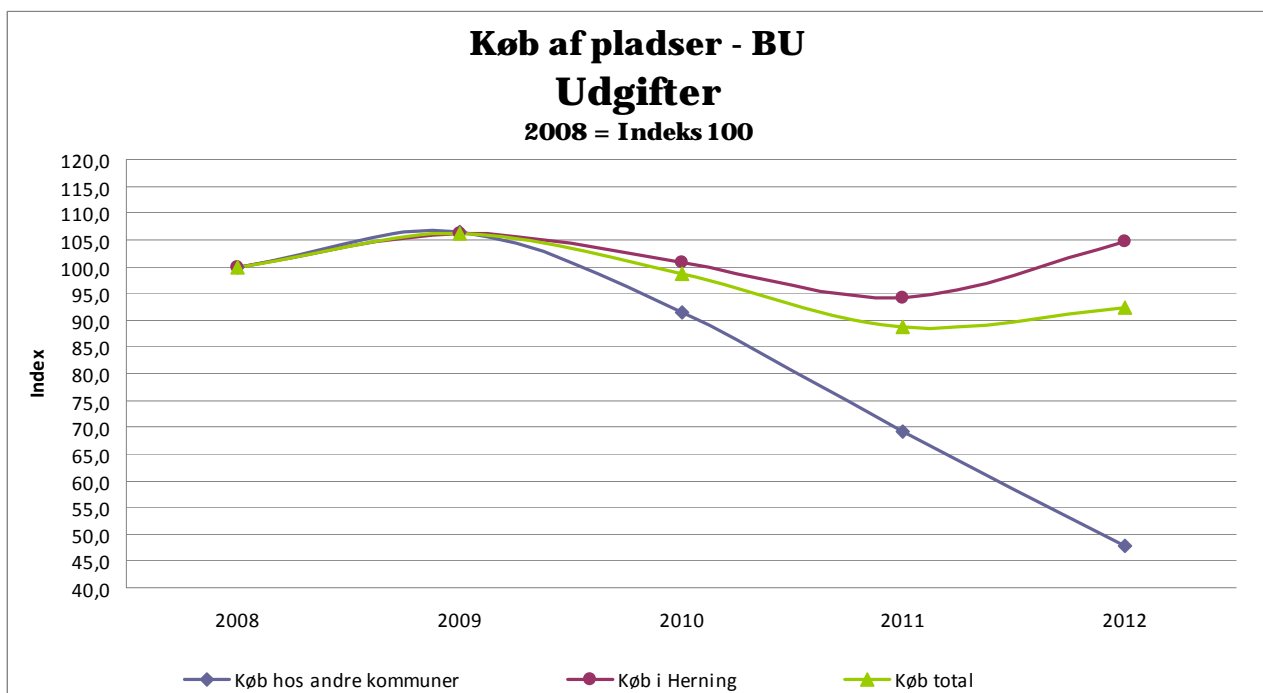
Figur og tabel 1B: Antal borgere (cpr-nr.) med aktivitet i HOP



Indeks	2008	2009	2010	2011	2012
Herning-borgere	100	103	110	108	103
Borgere andre kommuner	100	101	106	96	95
I alt	100	102	109	105	101
Antal borgere					
Herning-borgere	1697	1745	1864	1830	1749
Borgere andre kommuner	467	472	494	448	445
Cpr-nr. i alt	2164	2217	2358	2278	2194

Figur 1B viser efter en stigning frem mod 2010 til indeks 109 og herefter et fald tilbage mod indeks 100 igen i 2012. Der har således været fald i såvel Herning-borgere som borgere fra andre kommuner.

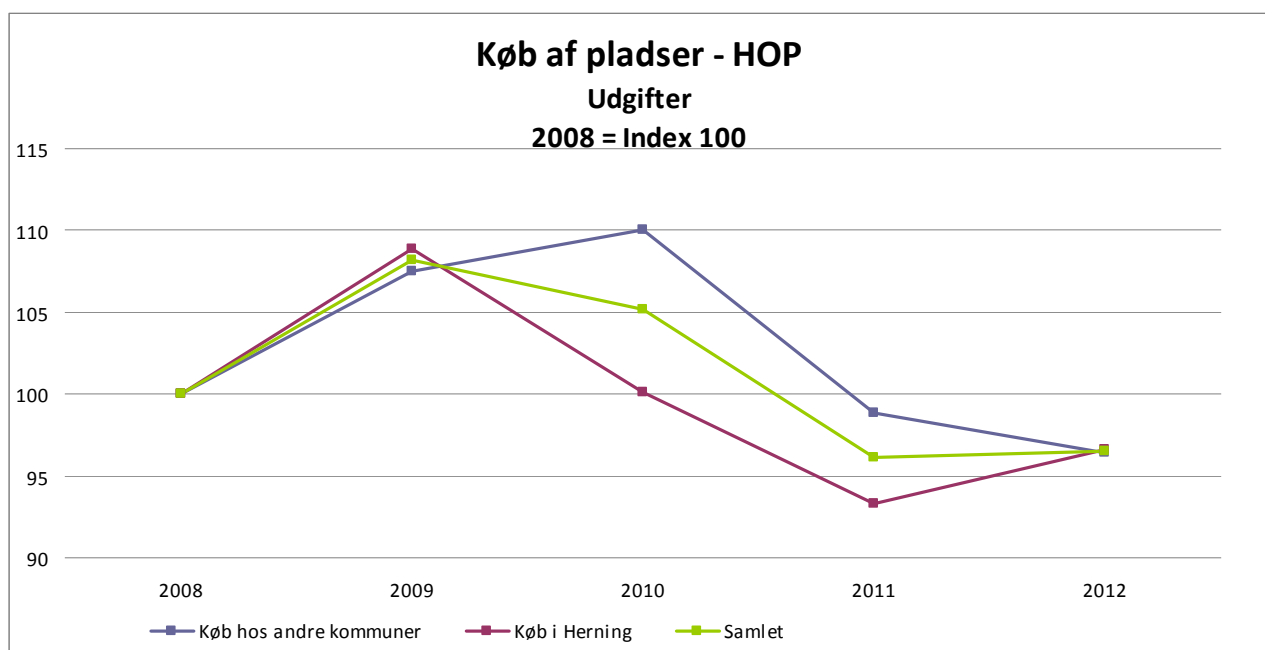
Figur 2A. Udvikling i køb af pladser i BOU



Indeks	2008	2009	2010	2011	2012
Køb hos andre kommuner	100	106	92	69	48
Køb i Herning	100	106	101	94	105
Køb total	100	106	99	89	92
Beløb i 1.000 kr.					
Køb hos andre kommuner	42.706	45.453	39.104	29.531	20.455
Køb i Herning	155.748	165.217	156.928	146.821	163.026
Køb total	198.454	210.670	196.032	176.351	183.481

Figur 2A viser udviklingen i Børn og unges køb af pladser² (myndighedssiden) og dermed udgiftsniveauet. Der ses et markant fald i købet hos andre kommuner, som er mere end halveret fra 2008 og frem til 2012. Til gengæld er det interne køb steget, hvilket bevirker, at der alt i alt har været et fald til indeks 92.

Figur 2B: Udvikling i køb af pladser i HOP



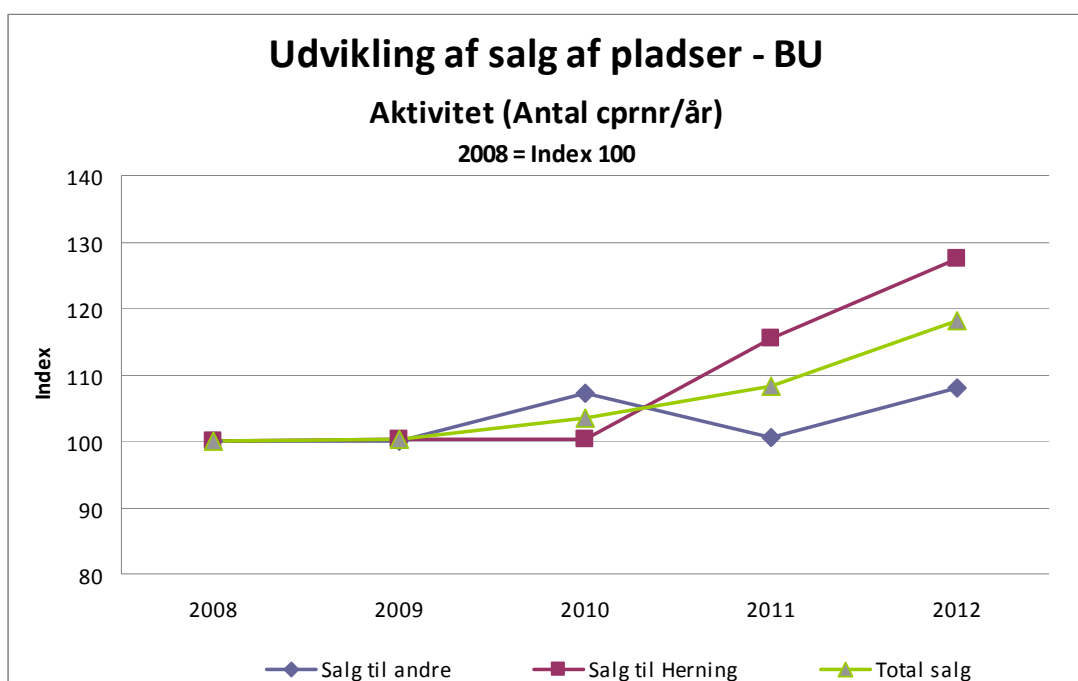
Indeks	2008	2009	2010	2011	2012
Køb hos andre kommuner	100	108	110	99	96
Køb i Herning	100	109	100	93	97
Køb total	100	108	105	96	97
Beløb i 1.000 kr.					
Køb hos andre kommuner	195.820	210.612	215.470	193.609	188.822
Køb i Herning	184.713	201.099	184.893	172.345	178.452
Køb total	380.533	411.711	400.363	365.954	367.275

² Center for Børn og Forebyggelses bruttoudgifter til forebyggende foranstaltninger og døgnanbringelser i plejefamilier, opholdssteder og institutioner

Figur 2B viser efter stigninger i 2009 og 2010 omkring køb hos andre kommuner, at der har været et fald frem mod 2012 til indeks 96. Også det interne køb har i perioden som helhed været faldende. Alt i alt giver det et fald til indeks 96 for det totale køb fra 2008 til 2012.

Udviklingen set fra et salgssynspunkt (udførersiden) fremgår af graferne nedenfor. Også her er der tendenser, som en konsekvens af faktorerne der påvirker styrbarheden, som det fremgår af hovedrapporten.

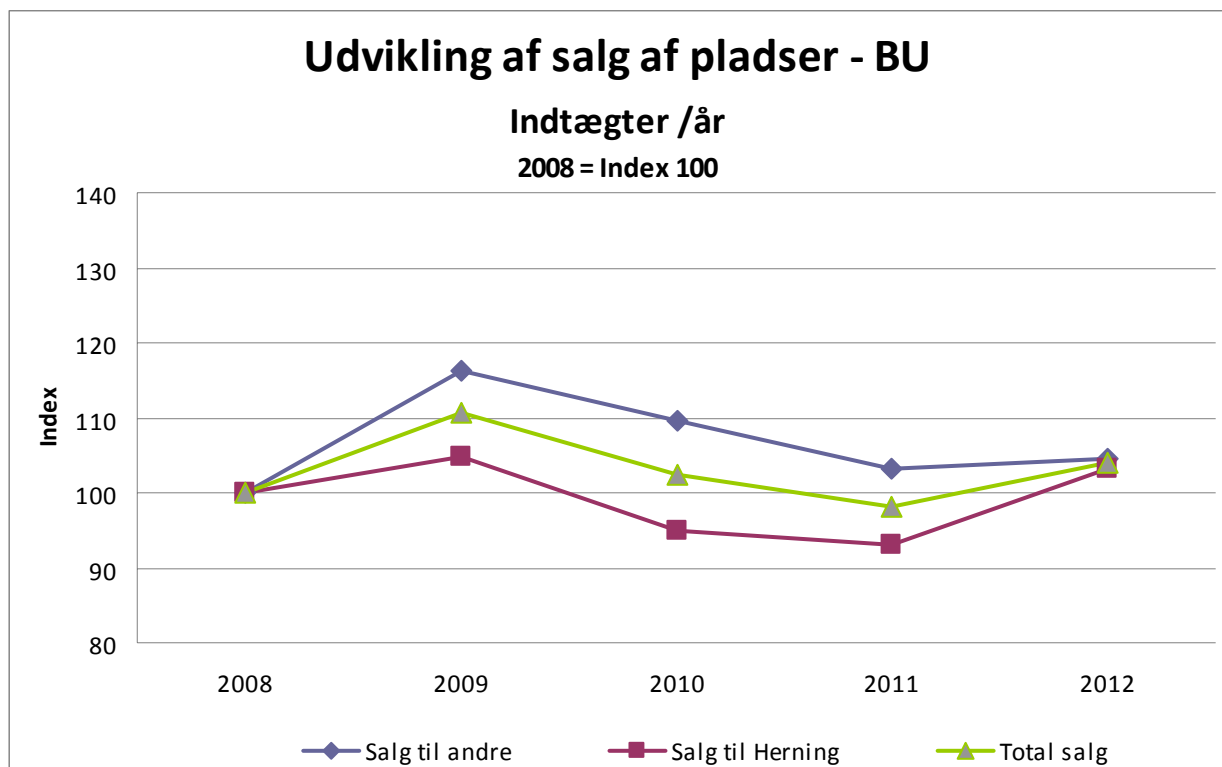
Figur 3A: Antal solgte pladser i Børn og unge (udførersiden)



Indeks	2008	2009	2010	2011	2012
Salg til andre	100	100	107	100	108
Salg til Herning	100	100	100	116	127
Total salg	100	100	104	108	118
Antal solgte pladser					
Salg til andre	240	240	257	241	259
Salg til Herning	263	264	264	304	335
Solgte pladser total	503	504	521	545	594

Figur 3A viser udførersidens salg af pladser. Der har i 2011 og 2012 været en stigning så det totale salg i 2012 er på indeks 118. Ændringer i efterspørgslen og tilbuddenes ydelser er den primære årsag hertil.

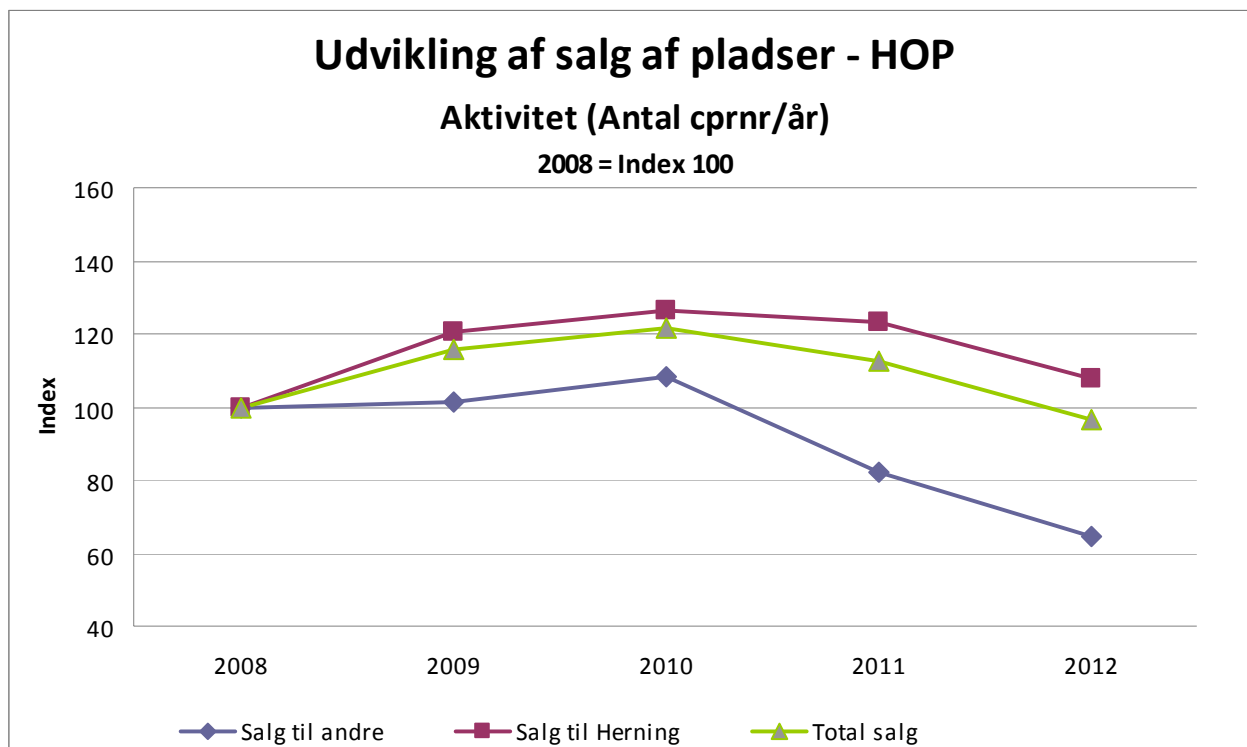
Figur 3B udviklingen i salg i kroner. Børn og unge



Indeks	2008	2009	2010	2011	2012
Salg til andre	100	116	110	103	105
Salg til Herning	100	105	95	93	103
Total salg	100	111	102	98	104
Beløb i 1.000 kr.					
Salg til andre	75.875	88.201	83.205	78.287	79.370
Salg til Herning	72.294	75.824	68.558	67.192	74.571
Solgte pladser total	148.170	164.025	151.764	145.478	153.941

Figur 3B viser, at salget efter at have været stigende i 2009 har stabiliseret sig omkring indeks 104. Der har således været en mindre stigning i salget til såvel andre kommuner som Herning. Ses grafen i sammenhæng med figur 3A, hvor der ses et stigende aktivitetsniveau, følger indtægterne ikke dette, hvilket forklares med en anden tilbudssammensætning.

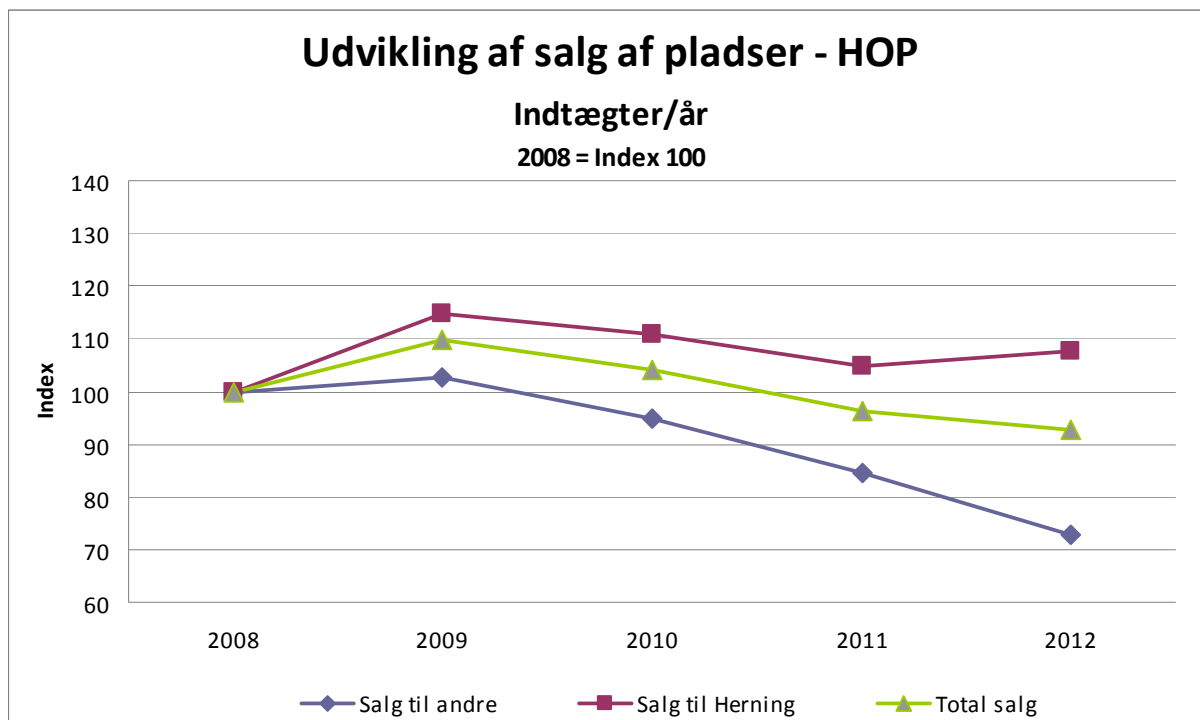
Figur 4A: Antal solgte pladser i Handicap og Psykiatri (udførersiden)



Indeks	2008	2009	2010	2011	2012
Salg til andre	100	102	108	82	64
Salg til Herning	100	121	126	123	108
Total salg	100	116	122	113	97
Antal solgte pladser					
Salg til andre	564	573	611	462	363
Salg til Herning	1622	1955	2047	2001	1750
Solgte pladser total	2186	2528	2658	2463	2113

Figur 4A viser, at det totale salg efter stigning i 2009 og 2010 nu er kommet under 2008-niveauet. Specielt har salget til andre kommuner været faldende, hvorimod salget til Herning fortsat er over 2008-niveau.

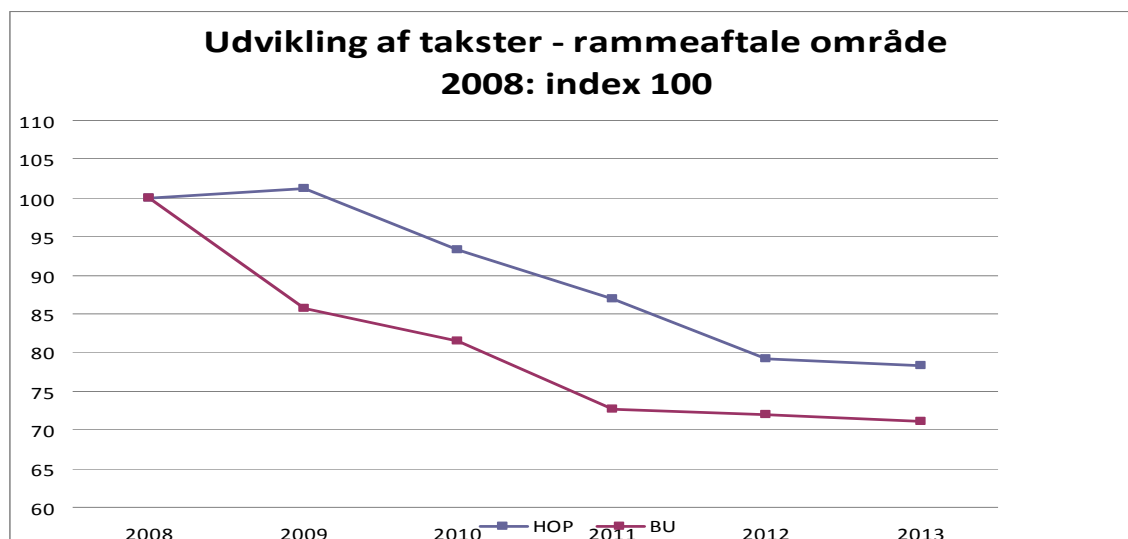
Figur 4B: Udviklingen i salg i kr. (HOP)



Indeks	2008	2009	2010	2011	2012
Salg til andre	100	103	95	85	73
Salg til Herning	100	115	111	105	107
Total salg	100	110	104	96	93
Beløb i 1.000 kr.					
Salg til andre	105.856	108.701	100.398	89.465	76.970
Salg til Herning	144.748	166.315	160.672	151.614	155.564
Solgte pladser total	250.604	275.016	261.071	241.078	232.534

Figur 4B viser Handicap og psykiatris tilbuds salg. Der har været et fald på 27 procent i salget til andre kommuner i kroner og en stigning på 7 procent i salget til Herning. Primær årsag i faldende salg til andre formodes at være deres fokus på hjemtagning til egen kommune.

Figur 5: Udviklingen i takster



Udviklingen viser, at der i perioden 2008-2013 er sket en reduktion af taksterne på 29 procent på BU og 22 procent på HOP. Reduktionen er et udtryk for brutto-besparelser gennemført i flere omgange samt en stigende effektivitet på decentrale enheder. Samtidig sker der regulering +/- 5 % af taksten iflg. Rammeaftalen 2 år senere i henhold til et konkurrenceperspektiv. Dette har i Herning kommune medført faldende takster især på Børn- og unge området.

Herning i forhold til andre kommuner

Kigges der på omkostningerne i forhold til andre kommuner, illustreres dette bedst via nedenstående tabeller. På grund af forskellige opgørelsesprincipper er det ikke muligt at finde direkte sammenlignelige tabeller mellem Handicap og psykiatri og Børn og unge. Begge tabeller er fra 7 By-samarbejdet.

Tabel 6: Handicap og psykiatri

Nøgletal. 7 By-samarbejde. 2011

Udgift pr. 1000 indbyggere

	Herning		Holstebro	Horsens	Randers	Silkeborg	Ski-ve	Vi-borg
	Index	Kr.	Kr.	Kr.	Kr.	Kr.	Kr.	Kr.
Bostøtte/botilbud	109	4.743	4.458	4.543	4.462	3.663	4.982	4.054
Dagtilbud	76	761	746	829	1.069	689	922	875
I alt	105	5.504	5.204	5.372	5.531	4.353	5.904	4.929

Tabellen viser Herning's udgifter pr. 1000 indbyggere indenfor Handicap og Psykiatri. Herning brugte lidt over gennemsnittet i 2011.

Kigges der på Børn og Unge er denne opgjørt som udgiftsandel af de samlede nettodriftsudgifter i procent. Foruden Silkeborg er Hernings procentandel mindre end de øvrige kommuners.

Tabel 7: Børn og unge med særlige behov

BØRN OG UNGE MED SÆRLIGE BEHOV

Udgiftsandel af de samlede nettodriftsudgifter i procent

	Herning	Holstebro	Horsens	Randers	Silkeborg	Skive	Viborg
Budget 2012	12,16	15,62	13,22	14,42	11,48	12,32	12,87

