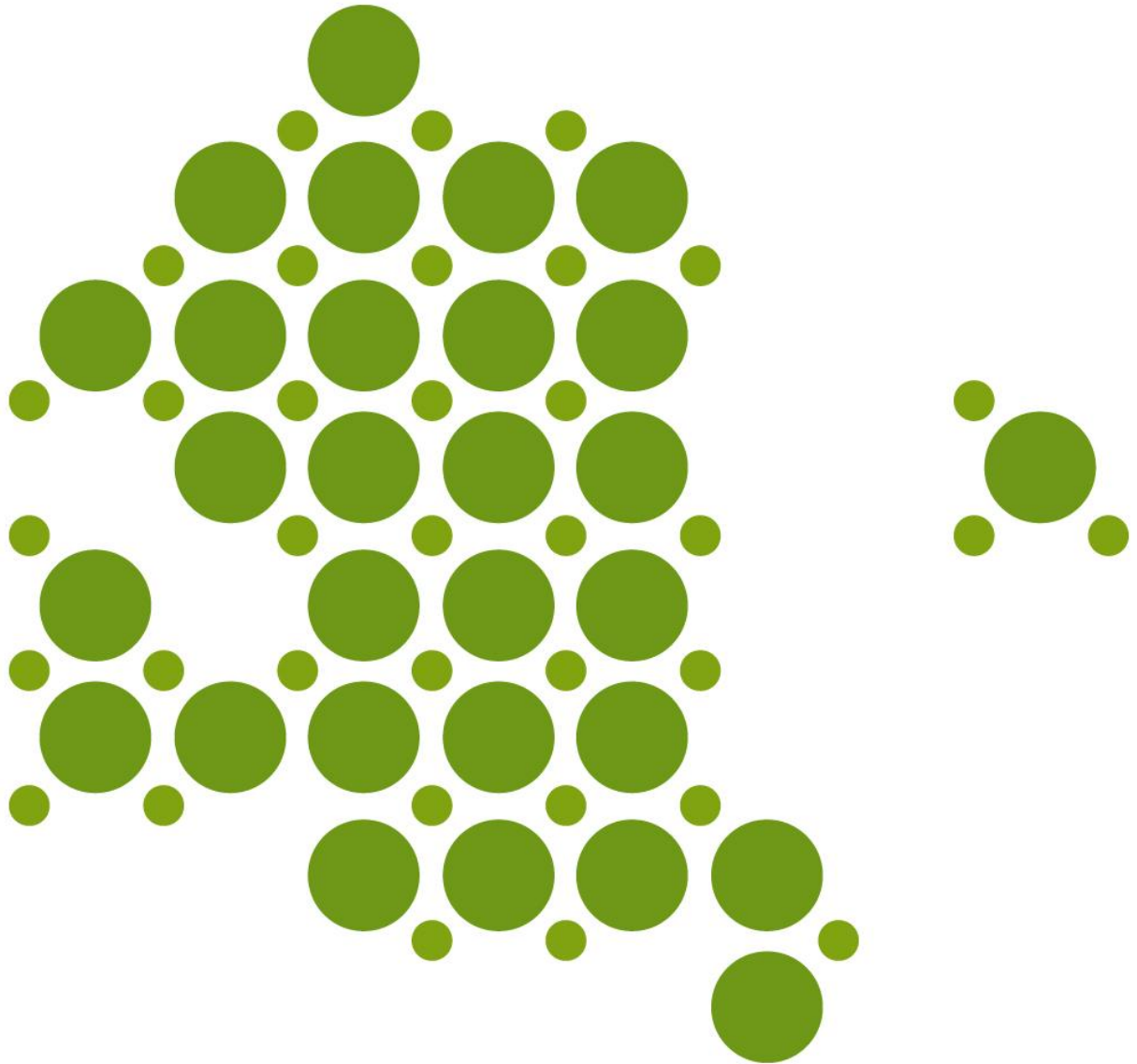


Analyse af fokusområde 1:

**Takststruktur der understøtter
sammenhæng mellem pris og indhold i
tilbuddet til grupper af borgere**



**Arbejdsgruppen vedrørende
styringsaftalen**

Juni 2012

INDHOLDSFORTEGNELSE

Resumé	3
Indledning	6
Beskrivelse af fokusområdet	7
Analyse af styringsaftale 2012	9
Lovgrundlaget for styringsaftalen og fastsættelsen af takster	9
Principper om takststruktur i styringsaftale 2012	11
Incitamenter og handlemuligheder samt gevinster og udfordringer ved Styringsaftale 2012	14
Mulige løsningsveje	16
De fire løsningsveje	17
Løsningsvej 1: Ingen ændring af eksisterende styringsaftale	17
Løsningsvej 2: Få præciseringer i eksisterende styringsaftale	18
Løsningsvej 3: Tilføjelse af rammebetingelser til eksisterende styringsaftale	18
Løsningsvej 4: Tilføjelse af beregningsmodeller til eksisterende styringsaftale	19
Typer af takstdifferentiering	20
Takstdifferentiering ud fra funktionsniveau	21
Takstdifferentiering ud fra benyttelsesgrad	23
Takstdifferentiering ud fra progression	25
Opmærksomhedspunkter ved de tre typer af takstdifferentiering	26
Arbejdsgruppens anbefalinger	28
Bilagsoversigt	31
Bilag 1: Oversigt over arbejdsgruppens medlemmer	32
Bilag 2: Modeller for takstdifferentiering	33



RESUMÉ

Embedsmandsudvalget for social og uddannelse og Kommunaldirektørudvalget under KKR Hovedstaden har nedsat en arbejdsgruppe vedrørende styringsaftalen på det specialiserede socialområde. Det overordnede formål med arbejdsgruppen er at undersøge mulighederne for og eventuelt opstille modeller for, at styringsaftalen i højere grad kan understøtte, at de rette tilbud til borgerne i hovedstadsregionen er til stede. Arbejdet skal foregå under hensyn til kommunernes behov for budgetsikkerhed og gennemsigtighed i udbuddet af tilbud. Arbejdet skal foregå inden for følgende fire fokusområder:

1. Takststruktur der understøtter sammenhæng mellem pris og indhold i det enkelte tilbud
2. Efterregulering af over-/underskud
3. Deling af risiko ved etablering af tilbud
4. Dækning af omkostninger ved lukning af tilbud.

Denne afrapportering omhandler fokusområde 1 og afdækker, om styringsaftalen i sin nuværende form giver kommunerne mulighed for at anvende en takststruktur, der understøtter sammenhæng mellem pris og indhold i det enkelte tilbud, samt opstiller mulige løsningsveje for justeringer af styringsaftalen til opnåelse heraf. Baggrunden for udvalgenes valg af fokusområde 1 er, at der i hovedstadsregionen såvel som på landsplan fra nogle kommuners side udtrykkes stadig større ønske om en takststruktur, der i højere grad afspejler, at der kan være forskel på de ydelser, borgerne modtager inden for det enkelte tilbud. Flere kommuner i hovedstadsregionen har allerede indført forskellige former for gruppevis takstdifferentiering både for at imødekomme disse ønsker, men også af hensyn til økonomistyringen af tilbuddene.

Arbejdsgruppens analyse viser, at hovedprincippet i den eksisterende styringsaftale er anvendelse af enhedstakster for det enkelte tilbud, det vil sige at der beregnes en gennemsnitlig takst omfattende alle ydelser i tilbuddet. Fordelen ved denne takststruktur er, at den er administrativ simpel for driftsherren og samtidig har et lavt kompleksitetsniveau. Den eksisterende styringsaftale giver også kommunerne mulighed for at anvende differentierede takster uden dog at opstille egentlige principper for anvendelsen. Fraværet af egentlige principper giver driftsherrekommunerne vide rammer for at tilpasse takststrukturen det enkelte tilbud. På den anden side kan de manglende principper medføre en risiko for, at der opstår et uigennemskueligt og usammenligneligt udbud af takststrukturer, hvilket kan øge den administrative byrde. Især på myndighedssiden vil det kræve flere administrative ressourcer at håndtere og gennemskue flere afregningsmodeller og sammenligne tilbuddene.

Arbejdsgruppen opstiller fire mulige løsningsveje til justering af styringsaftalen. Løsningsvejene kan placeres på et kontinuum strækkende sig fra ingen ændringer af den eksisterende styringsaftale over få justeringer eller opstilling af rammebetingelser til fastsættelse af fælles takstberegningsmodeller. Jo mere omfattende og indgribende løsningsvej, man vælger, des højere grad af sammenlignelighed og gennemsigtighed vil der som udgangspunkt kunne opnås mellem tilbuddene. På den anden side vil de administrative omkostninger for myndigheds- og driftsherrekommuner stige både i implementeringsfasen i forhold til modellering og begrebsafklaring samt i driftsfasen i forhold til opfølgning og dokumentation jo mere omfattende løsningsvej, man vælger. De mest indgribende løsningsveje kan også hæmme driftsherrekommunernes muligheder for selvstændigt at styre tilbuddene indholdsmæssigt såvel som økonomisk og kan dermed opleves som en udfordring af det kommunale selvstyre. Dette skal afvejes i forhold til, at ingen ændringer af styringsaftalen kan



betyde, at hver enkelt driftsherrekommune indfører sin egen form for takstdifferentiering, hvilket potentielt kan medføre, at udbuddet af tilbud bliver uigennemsigtigt og usammenligneligt. Dette kan muligvis medføre øgede administrative omkostninger for myndighedskommunerne og i yderste konsekvens gøre det sværere at sikre de rette tilbud til borgerne.

Ud over de fire løsningsveje beskriver arbejdsgruppen tre typer af takstdifferentiering, som er differentiering ud fra henholdsvis funktionsniveau, benyttelsesgrad og progression. Differentiering ud fra funktionsniveau er i nærværende analyse defineret som, at tilbuddene inddeles i takstgrupper med udgangspunkt i målgruppernes funktionsniveauer og deraf behov for ydelser, mens differentiering ud fra benyttelsesgrad angår den tidsmæssige anvendelse af tilbuddene. Takstdifferentiering ud fra progression tager udgangspunkt i, at borgeren i nogle tilfælde har behov for en mere intensiv indsats i begyndelsen af et forløb både i form af udredning, pædagogisk indsats og pleje. Som følge af indsatsen kan der forventes progression i borgerens tilstand og deraf en mindre intensiv indsats senere i forløbet med sideløbende nedsættelse af taksten.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at alle tre typer af takstdifferentiering har størst relevans for tilbud på voksenområdet, mens takstdifferentiering har mindre relevans på børneområdet, som er præget af en højere grad af individuelle løsninger og midlertidige tiltag, som i mindre grad vil kunne grupperes meningsfyldt. Dog vil differentiering ud fra funktionsniveau godt kunne finde anvendelse på nogle botilbud for børn og unge på handicapområdet, ligesom differentiering ud fra benyttelsesgrad formodentligt vil kunne anvendes i forbindelse med nogle fritidstilbud ligeledes på handicapområdet. Arbejdsgruppen vurderer endvidere, at differentiering ud fra funktionsniveau og benyttelsesgrad vil kunne anvendes på både bo- og dagtilbud på voksenområdet. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at differentiering ud fra progression er en forholdsvis uflexibel type af takstdifferentiering, der ikke tager højde for, at borgernes udvikling ikke nødvendigvis følger et lineært forløb. Det er derfor arbejdsgruppens vurdering, at hensynet til progression bedst varetages under differentiering ud fra funktionsniveau, hvor taksterne kan følge borgerens udvikling, hvad enten den er til det bedre eller værre.

På baggrund af analysen er det arbejdsgruppens anbefaling, at der arbejdes videre med en løsningsvej, hvor der i styringsaftalen opstilles rammebetingelser for anvendelse af takstdifferentiering bestående af elementer af differentiering ud fra funktionsniveau og benyttelsesgrad. Det er arbejdsgruppens vurdering, at denne løsningsvej bedst afvejer de forskellige hensyn til sammenhæng mellem pris og indhold, gennemsigtighed, administration og det kommunale selvstyre og på denne måde kan være med til at sikre de rette tilbud til borgerne. For at skabe et grundlag for en fælles forståelsesramme for takstdifferentieringen anbefaler arbejdsgruppen, at takstdifferentieringen efter funktionsniveau tager afsæt i Voksenudredningsmetoden (VUM), som allerede er en udbredt metode til udredning i de fleste kommuner. Anbefalingen gives dog med forbehold, at selvom VUM allerede er udbredt i kommunerne, må der forventes en del arbejde i kommunerne med at omsætte VUM til takstgrupper, da VUM ikke direkte kan oversættes til og inddeles i meningsgivende takstgrupper.

Endelig opstiller arbejdsgruppen en række andre anbefalinger, som der bør tages hensyn til, såfremt Embedsmandsudvalget og Kommunaldirektørudvalget beslutter, at arbejdsgruppen skal arbejde videre med egentlige modeller for takstdifferentiering i styringsaftalen. For eksempel er det arbejdsgruppens anbefaling, at der ved indførelse af takstdifferentiering opstilles principper for opfølgning og sagsbehandlingstider, hvilket kan give grundlag for en mere smidig sagsbehandling



mellem kommunerne og kan være med til at sikre, at borgerne får de rette tilbud på de rette tidspunkter. Takstdifferentiering kan også få indflydelse på kommunernes muligheder for at indgå aftaler om takstudvikling, hvorfor arbejdsgruppen ligeledes anbefaler, at der ved indførelse af takstdifferentiering indføres nye måder for indgåelse af og opfølgning på aftaler om takstudvikling, således at der forsat kan indgås tværkommunale aftaler, der regulerer udgiftsvæksten på det specialiserede socialområde i hovedstadsregionen.



INDLEDNING

Embedsmandsudvalget for Social og Uddannelse og Kommunaldirektørudvalget under KKR Hovedstaden har i samarbejde nedsat en arbejdsgruppe vedrørende styringsaftalen på det specialiserede socialområde i hovedstadsregionen.

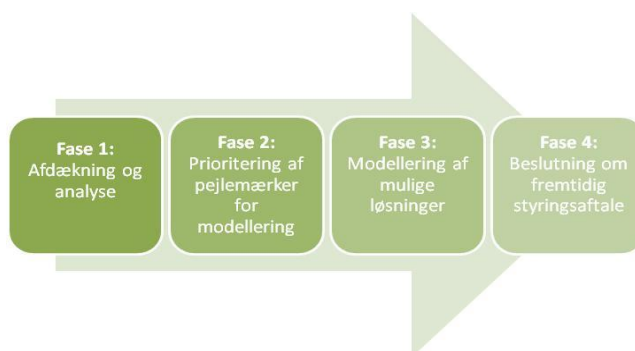
Den overordnede målsætning med arbejdsgruppens arbejde er at afdække, hvordan det sikres, at styringsaftalen understøtter, at de rette tilbud til borgerne i hovedstadsregionen er til stede. Samtidig skal kommunernes behov for budgetsikkerhed og gennemsigtighed i udbuddet af tilbud efterleves.

Arbejdsgruppens opdrag er beskrevet i kommissoriet af februar 2012¹. Opdraget er at analysere, i hvilket omfang den eksisterende styringsaftale understøtter den overordnede målsætning, beskrive mulige løsningsveje samt udarbejde mulige modeller for justeringer af styringsaftalen inden for følgende fire fokusområder:

1. Takststruktur der understøtter sammenhæng mellem pris og indhold i tilbuddet til den enkelte
2. Efterregulering af over-/underskud
3. Deling af risiko ved etablering af tilbud
4. Dækning af omkostninger ved lukning af tilbud.

Arbejdet med styringsaftalen er inddelt i fire faser. I fase 1 skal arbejdsgruppen udarbejde en analyse af den eksisterende styringsaftale og opstille mulige løsningsveje til opnåelse af den overordnede målsætning inden for hvert af fokusområderne. På baggrund af arbejdsgruppens afrapportering i fase 1 tager embedsmandsudvalget og kommunaldirektørudvalget i fase 2 stilling til, om der skal arbejdes videre med de enkelte fokusområder og i så fald opstille retningslinjer for arbejdsgruppens videre behandling af områderne i fase 3. faseinddelingen er illustreret i figur 1.

Figur 1: Faser i arbejdsprocessen



Nærværende rapportomfatter arbejdsgruppens afrapportering i Fase 1 af fokusområde 1: *"Takststruktur der understøtter sammenhæng mellem pris og indhold i tilbuddet til den enkelte borger"*.

¹ Kommissorium for arbejdsgruppe om styringsaftalen på det specialiserede socialområde, Fælleskommunalt sekretariat, februar 2012



Jævnfør kommissoriet skal arbejdsgruppen i afrapporteringen i fase 1:

- beskrive gevinster og udfordringer i den eksisterende styringsaftale set i forhold til det overordnede formål,
- synliggøre incitamenter og handlemuligheder i den eksisterende styringsaftale inden for fokusområdet,
- beskrive løsningsmuligheder i regi af styringsaftalen, der kan føre til opfyldelse af målsætningen inden for fokusområdet, samt
- synliggøre gevinster og udfordringer samt incitamenter og handlemuligheder ved de beskrevne løsningsmuligheder.

Arbejdsgruppen er sammensat af repræsentanter, som har et indgående kendskab til takstmodellen i hovedstadsregionen, fra følgende kommuner²:

- Brøndby Kommune
- Gentofte Kommune
- Gladsaxe Kommune
- Gribskov Kommune
- Hillerød Kommune
- Hvidovre Kommune
- Københavns Kommune
- Lyngby-Taarbæk Kommune
- Rudersdal Kommune.

Nedenfor følger en beskrivelse af fokusområde 1. Derefter følger analysen af Styringsaftale 2012 på det specialiserede socialområde og til sidst gennemgås en række mulige løsningsveje til opnåelse af den overordnede målsætning.

BESKRIVELSE AF FOKUSOMRÅDET

Baggrunden for Embedsmandsudvalgets og Kommunaldirektørudvalgets ønske om en analyse af fokusområde 1 er, at nogle kommuner i hovedstadsregionen og på landsplan gennemgående oplever et stigende behov for en takststruktur, der understøtter sammenhæng mellem pris og indhold i de enkelte tilbud. En række kommuner i hovedstadsregionen har da også i de senere år indført gruppevis takstdifferentiering på udvalgte tilbud for opnå større overensstemmelse mellem pris og indhold både af hensyn til brugerkommunerne, men også af hensyn til økonomistyringen af tilbuddene.

Ifølge kommissoriet for arbejdsgruppen understøtter følgende landsdækkende udviklingstendenser behovet for takstdifferentiering:

- Et centralt rammevilkår er, at kommunerne i de senere år har arbejdet fokuseret på at bremse udgiftsvæksten på det specialiserede socialområde. Dette har betydet et øget fokus på økonomistyring og samtidig medført nye måder at organisere indsatsen for borgerne på.

² Liste over medlemmer af arbejdsgruppen fremgår af bilag 1



- En gennemgående strategi på voksenområdet er for eksempel at etablere nære tilbud til borgerne i eget hjem eller i bofællesskaber kombineret med dagtilbud. I takt med, at de lettere sager søges håndteret i eget regi, er det i højere grad de komplicerede tilfælde, der efterspørges botilbud til, hvilket sætter pres på tilbuddenes økonomi.
- Stigende vanskeligheder med at få ressourcerne til at hænge samme i tilbuddene, dels fordi borgere med alderen typisk bliver mere plejkrævende og dels fordi flere og flere borgere ikke har et fuldt dagtilbud og derfor flere hjemmedage.
- Generelt større efterspørgsel efter individuelle løsninger til borgerne. Både driftsherre og bestiller oplever, at enhedstaksterne bliver en barriere for at tilpasse tilbuddene til de konkrete borgere, der har komplekse behov.
- Nogle kommuner oplever i stigende grad, at tilbuddet beder om tillægstakster. Omfanget af tillægstakster i hovedstadsregionen er ikke kortlagt, og arbejdsgruppen kan derfor ikke vurdere, om der er tale om en reel problemstilling, eller der er tale om enkeltsager, der fylder uforholdsmæssigt meget.
- Flere tilbud oplever stor spredning i målgruppen på tilbuddet.
- På nogle områder opleves det, at bestiller i højere grad efterspørger tilbud, der kan dokumentere progression, hvilket skaber efterspørgsel efter en takststruktur, der er bygget op omkring en opstilling af præcise mål for borgerens udvikling.
- Stadig flere kommuner indfører serviceniveauer, som de ønsker implementeret i tilbuddene til borgerne.
- Der er et stadigt stigende behov for, at tilbuddene kan være dynamiske og løbende tilpasse sig skiftende behov og efterspørgsel efter ydelser.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at kommunernes ønske til den eksisterende takstsstruktur på både myndigheds- og driftsherresiden i høj grad er, at opnå en større gennemsigthed i taksterne i forholdet mellem pris og de leverede ydelser. Udgangspunktet er således ikke, at afregningen af tilbuddenes ydelser skal tilpasses hver enkelt borgers individuelle behov, men at der skabes mulighed for en differentiering af taksterne inden for grupper af borgere med samme behov. Fokus for denne afrapportering vil således være på en takststruktur, der understøtter sammenhæng mellem pris og indhold i det enkelte tilbud for grupper af borgere.

Borgere inden for samme målgruppe kan have forskellige funktionsniveauer, progressionsmuligheder med videre, hvilket har betydning for borgernes behov for indhold, omfang og varighed af tilbuddet og deraf også på de ressourcer, som tilbuddet skal afsætte til indsatsforløbet. Samtidig kan borgernes brug af for eksempel dagtilbud variere og dermed give behov for forskellige udnyttelsesgrader af tilbuddene.

Behovene for tilpasninger i forhold til grupper af borgere kan skabe incitament for en takststruktur, der muliggør forskellige takster inden for samme tilbud eksempelvis for målgrupper, funktionsniveauer, udnyttelsesgrad eller lignende, hvor omkostningerne for de konkrete indsatser differentierer.

I nærværende notat skal takstdifferentiering forstås som: *"udarbejdelse af en takststruktur, der omfatter forskellige takster inden for samme tilbud/afdeling til grupper af borgere afhængigt af målbare faktorer som eksempelvis borgerens funktionsniveau, ydelsesbehov eller benyttelsesgrad."*



Udgangspunktet for afrapporteringen er altså, at takstdifferentiering kan bidrage til en øget gennemsigtighed og sammenhæng mellem pris og indhold i det enkelte tilbud. Arbejdsgruppens afrapportering i fase 1 har således fokus på mulighederne for kommunernes anvendelse af takstdifferentiering i den eksisterende styringsaftale samt mulige løsningsveje for indførelse af modeller for takstdifferentiering i regi af styringsaftalen.

ANALYSE AF STYRINGSAFTALE 2012

Formålet med dette afsnit er at anskueliggøre, hvilke gevinster og udfordringer samt incitamenter og handlemuligheder den eksisterende styringsaftale giver kommunerne i forhold til at anvende en takststruktur, der understøtter sammenhæng mellem pris og indhold i det enkelte tilbud for grupper af borgere. Analysen er et udtryk for de problemstillinger, som arbejdsgruppens medlemmer har erfaret gennem sit eget og andres arbejde med køb og slag af pladser i regi af styringsaftalen, samt mere teoretiske overvejelser omkring incitamenter og adfærd.

Først følger en gennemgang af lovgrundlaget for styringsaftalen og fastsættelsen af takster. Dernæst følger en analyse af principperne om takststruktur i Styringsaftale 2012. På baggrund af analysen gennemgås gevinster og udfordringer samt incitamenter og handlemuligheder ved styringsaftalen.

LOVGRUNDLAGET FOR STYRINGSAFTALEN OG FASTSÆTTELSEN AF TAKSTER

Styringsaftalen og beregningen af takster på det specialiserede socialområde er lovgivningsmæssigt omfattet af Serviceloven. Servicelovens § 6 og § 174 indeholder bestemmelser om henholdsvis kommunernes indgåelse af rammeaftaler, herunder styringsaftalen, og fastsættelsen af takster på det specialiserede socialområde. De nærmere regler for de to områder er fastsat i henholdsvis *Bekendtgørelse om rammeaftaler m.v. på det sociale område og på det almene ældreboligområde* samt *Bekendtgørelse om omkostningsbaserede takster for kommunale tilbud*.

Overordnet set er lovgivningen ikke til hinder for anvendelse af differentierede takster. Bekendtgørelsen om rammeaftaler opstiller i § 11 en række specifikke krav til indholdet af styringsaftalen. Et af disse krav er, at kommunerne skal indgå aftaler om prisstrukturen for de tilbud, som er omfattet af styringsaftalen.

KL har udarbejdet en pjece om styringsaftaler, der understreger, at det lovpligtige krav til indgåelse af aftaler om prisstrukturen alene er, at prisstrukturen for de enkelte tilbud, der er omfattet af styringsaftalen, tydeliggøres. Formålet med synliggørelsen af tilbuddenes prisstruktur er at skabe øget gennemsigtighed i forhold til, hvad køberen kan forvente at få for prisen³.

Ifølge KL rummer aftalen om prisstruktur muligheder for variation. Det kan aftales, at alle tilbud anvender samme prisstruktur, fx anvendelse af ydelsespakker. På den anden side kan det også aftales, at der anvendes den prisstruktur for det enkelte tilbud, som driftsherren finder mest hensigtsmæssig. Det vigtigste er, at prisstrukturen for de enkelte tilbud synliggøres, og således ikke at alle anvender samme prisstruktur.

Altså giver bekendtgørelsen om rammeaftaler i KL's fortolkning vide muligheder for, hvilke aftaler om prisstruktur de enkelte kommunekontaktråd kan indgå. Samtidig fremgår det, at der som

³ Styringsaftaler – et tværkommunalt styringsredskab på det specialiserede socialområde, KL april 2011, side 13.



udgangspunkt ikke er begrænsninger på, hvilke modeller for takstdifferentiering den enkelte driftsherrekommune kan vælge at anvende.

Bekendtgørelsen om omkostningsbaserede takster er ikke til hinder for anvendelse af modeller for takstdifferentiering. Ifølge bekendtgørelsens § 2 skal taksten fastsættes for det enkelte tilbud eller typen af tilbud, dvs. flere tilbud som er rettet mod samme målgruppe og har indhold og omfang af sammenlignelig karakter.

Endvidere fastsættes det i § 2 stk. 2, at hvis et tilbud er sammensat af flere tilbud efter lov om social service, skal hvert enkelt af disse tilbud takstfastsættes. Det kan for eksempel være et tilbud, der både består af botilbud til længevarende ophold (SEL § 108) og til midlertidigt ophold (SEL § 107), eller tilbud der både består af botilbud efter SEL § 108 og aktivitets- og samværstilbud efter SEL § 104.

BDO har for Social- og Integrationsministeriet udarbejdet en undersøgelse af styrker og svagheder ved takstbekendtgørelsen via en afdækning af praksis i kommuner og regioner. Undersøgelsen er gennemført med henblik på en mulig revision af takstbekendtgørelsen, og takstdifferentiering fremhæves som et særligt opmærksomhedspunkt i forbindelse hermed. Undersøgelsen viser, at kommunerne oplever en række problematikker ved takstbekendtgørelsen i forhold til takstdifferentiering. De fremhævede problematikker er følgende⁴:

- Differentierede takster og ydelser: Gennemsnitstaksten er udtryk for en stor varians mellem ydelserne i tilbuddet, hvilket betyder mindre gennemskuelighed for myndigheden og en for lille fleksibilitet i køb og salg af tilbud og ydelser.
- Ændringer i serviceniveauet påvirker ikke taksten: Manglende sammenhæng mellem takster og serviceniveau, med risiko for mistillid mellem køber og sælger.
- Myndighedens sikring af sammenhæng mellem ydelse og takst: Taksterne mister sin værdi som styringsredskab, fordi der fra myndighedens side mangler viden, og der ikke foretages en kobling mellem taksten, tilbuddets indhold og borgerens behov.
- Forskellige ydelse inden for samme tilbud og takst: Hovedydelser og tilhørende gennemsnitstakster kan dække over stor variation i tilbuddets indhold fra leverandørens side, så der opstår mistillid til takster og i forholdet mellem køber og sælger.

Arbejdet med revisionen af takstbekendtgørelsen og dens mulige indflydelse på arbejdsgruppens arbejde vil blive fulgt tæt af arbejdsgruppen.

Endelig skal det bemærkes, at Tilbudsportalen stiller krav om, at takster for tilbud på det specialiserede socialområde skal indberettes som takster pr. døgn. Anvendes en anden takststruktur skal denne omregnes til døgntakster inden indberetning til Tilbudsportalen. En differentieret takstmodel skal derfor tage højde for, at anvendelse af andre taksttyper end døgntakster kræver at taksterne omregnes før indberetning til Tilbudsportalen. Ved anvendelse af takstdifferentiering vil selve indberetningen til Tilbudsportalen også blive mere omfattende, da der skal indberettes alle typer af oplysninger for hver enkelt takst i tilbuddet. På baggrund heraf er det arbejdsgruppens opfattelse, at der fra kommunernes side bør arbejdes på at få tilpasset Tilbudsportalen, så den i

⁴ Undersøgelse af grundlag for takstberegning og takststyring. Tilbage melding til kommuner og regioner, BDO & Social- og Integrationsministeriet, februar 2012.



højere grad imødekommer udviklingen på det specialiserede socialområde, herunder udviklingen i takststruktur.

PRINCIPPER OM TAKSTSTRUKTUR I STYRINGSAFTALE 2012

Kommunerne har med bekendtgørelsen om rammeaftaler fra marts 2011 overtaget ansvaret for koordineringen af det specialiserede socialområde, herunder udarbejdelse af en årlig styringsaftale som en del af rammeaftalen.

Formålet med styringsaftalen er, at den skal være med til at lægge rammerne for kapacitets- og prisudviklingen i det kommende år for de af kommunernes tilbud, som er omfattet af aftalen, samtidig med at den opstiller fælles regler for takstberegning og takststruktur. Styringsaftalen er således et redskab til at understøtte det kommunale fællesskab i hovedstadsregionen. Der er tale om anbefalinger til kommunerne, som skal understøtte den individuelle dialog kommunerne imellem om både kvalitet og pris, som er udgangspunktet for køb og salg af pladser.

Alle kommuner i regionen er aftalepart i styringsaftalen uden hensyn til omfanget af deres køb og salg af pladser. Region Hovedstaden er aftalepart i styringsaftalen for så vidt angår de tilbud, som regionen driver. Takstberegningen for de regionsdrevne tilbud følger med enkelte undtagelser principperne i styringsaftalen.

Styringsaftalen for 2012 i hovedstadsregionen, som blev godkendt af alle kommunerne i hovedstadsregionen og Region Hovedstaden den 15. oktober 2011, består af tre afsnit:

1. Aftale om takstudvikling
2. Takstmodel
3. Beregning af taksten

Afsnittet om beregning af taksten indeholder en række fælles regler for, hvordan taksterne i det enkelte tilbud skal udformes og definerer således takststrukturen for tilbuddene i hovedstadsregionen i dag. Disse regler gennemgås nedenfor.

I afsnittet om beregning af taksten fremgår det, at taksten som hovedregel skal beregnes som en takst for den gennemsnitlige ydelse (den ydelsespakke) tilbuddet tilbyder. Taksten kan beregnes som pris pr. dag eller pris pr. time⁵. Altså lægges der i styringsaftalen op til, at der som udgangspunkt beregnes én gennemsnitlig takst pr. tilbud. Formålet med dette princip er at sikre en ensartet takststruktur, der er forholdsvis enkel at administrere for driftsherre- og brugerkommuner.

Styringsaftalen giver imidlertid også mulighed for at beregne forskellige takster for det enkelte tilbud, såfremt det tilbyder forskellige ydelsespakker.

Som eksempel nævner styringsaftalen, at hvis tilbuddet består af både et dag- og et døgntilbud, kan der beregnes forskellige takster for disse. Ifølge bekendtgørelsen om omkostningsbaserede takster § 2, stk. 2, skal der beregnes forskellige takster, hvis et tilbud er sammensat af flere tilbud efter Serviceloven. Eksemplet med døgn- og dagtilbud afspejler altså blot bestemmelsen i bekendtgørelsen.

⁵ Styringsaftale 2012 for kommunerne i hovedstadsregionen og Region Hovedstaden, oktober 2011, side 7.



Styringsaftalen nævner desuden som et eksempel på beregning af takster for forskellige ydelser, at taksten kan reguleres som en procentdel af gennemsnitsydelsen (ydelsepakken) i forhold til det, brugeren modtager. Det understreges, at reguleringen i sådanne tilfælde skal baseres på konkrete vurderinger og beregninger. Om det er konkrete vurderinger og beregninger for den enkelte borger, eller for grupper af borgere med for eksempel samme funktionsniveau fremgår ikke.

Styringsaftalen fastsætter endvidere, at betaling for tillægsydelser bør være en undtagelse, der særskilt skal begrundes⁶. Anvendelse af tillægsydelser kan anskues som en form for takstdifferentiering, der gør det muligt for driftsherrekommunen at blive kompenseret for ydelser, der ligger uden for ydelsepakken i tilbuddet⁷. Omfanget af anvendelsen af tillægsydelser i hovedstadsregionen er ikke kortlagt, men tillægsydelser anvendes i dag typisk, når der er tale om særlige indsatser i skærmede enheder eller i stedet for revisitation til et andet og dyrere tilbud. Styringsaftalen opstiller ikke nogle fælles retningslinjer for beregning af tillægsydelser, eller i hvilke tilfælde de undtagelsesvist kan anvendes.

Princippet om, at betaling for tillægsydelser skal undgås, virker modsat muligheden for at anvende takstdifferentiering i form af tillægsydelser. Med dette princip kan brugerkommunerne afvise driftskommunernes ønske om takstdifferentiering, især hvis differentieringen betyder en højere pris for brugerkommunernes borgere. Rent konkret kan en driftskommune, der gerne vil imødekomme en brugerkommunes ønske om flere ydelser til borgeren, risikere ikke at blive kompenseret herfor.

Styringsaftalen giver dog mulighed for at aftale andre betalingsmodeller og indgå særftaler mellem kommunerne, hvis tilbuddene er meget specialiseret, specielt tilpasset den enkelte bruger eller midlertidigt tilrettelagt i forbindelse med ventetid i tilbuddet⁸.

De tre modsatvirkende principper efterlader et indtryk af en styringsaftale, hvori det uklart, under hvilke forudsætninger takstdifferentiering er muligt at anvende.

Det kan altså sammenfattes, at Styringsaftale 2012 giver mulighed for at differentiere i taksterne for det enkelte tilbud, men den opstiller ikke fælles principper for hvornår, med hvilket formål og hvordan takstdifferentiering kan anvendes.

Principper i styringsaftalen der påvirkes af takstdifferentiering

Styringsaftalen indeholder en række aftaler og principper for samarbejdet mellem kommunerne. Disse principper har ikke indflydelse på muligheden for at indføre takstdifferentiering. Til gengæld kan takstdifferentiering have indflydelse på udmøntningen af principperne. Det drejer sig om aftalen om takstudviklingen, principperne for oprettelse og lukning af tilbud og pladser, princippet for efterregulering af over- og underskud samt beregningen af den anvendte belægningsprocent i forbindelse med beregning af taksterne.

⁶ Styringsaftale 2012 for kommunerne i hovedstadsregionen og Region Hovedstaden, oktober 2011, side 7.

⁷ Det er vigtigt at skelne mellem tillægsydelser (tillægstakster) og særtakster. Skelnen mellem de to typer er ikke helt klar i styringsaftalen, men arbejdsgruppen forstår tillægsydelser som supplerende ydelser ofte af midlertidig karakter til den normale ydelsepakke. Særtakster forstås som individuelt beregnede takster til borgere med helt særlige behov ofte af en varig karakter.

⁸ Styringsaftale 2012 for kommunerne i hovedstadsregionen og Region Hovedstaden, oktober 2011, side 8.



Det har for KKR Hovedstaden i de senere år været et hovedmål at bremse udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde. Dette er blandt andet søgt opnået gennem indgåelse af de årlige aftaler om takstudvikling i regi af styringsaftalen. Opfølgningen på disse aftaler om takstudvikling kan blive besværliggjort ved indførelse af takstdifferentiering. I dag udføres opfølgningen som en analyse af den gennemsnitlige takstudvikling på kommunernes tilbud. Med flere takstgrupper inden for hvert tilbud og borgernes mulige bevægelse mellem takstgrupperne fra år til år kan udviklingen i taksterne både skyldes reelle prisstigninger, eller at borgersammensætningen samlet set har bevæget sig op i højere takstgrupper. Sidstnævnte vil således ikke nødvendigvis være et udtryk for en prisstigning, men at den samlede behov for ydelser til borgerne i hovedstadsregionen er blevet større. Der er således en risiko for, at aftalerne om takstudvikling, som de er udformet i dag, bliver udhulet og mister betydning ved indførelse af takstdifferentiering. Arbejdsgruppen anbefaler, at aftalerne om takstudvikling revideres, så der bliver taget højde for denne problemstilling, for eksempel ved i stedet at indgå aftaler om mål for udviklingen i budgettet, der ligger til grund for takstberegningen.

Arbejdsgruppen vurderer, at der er en risiko for, at indgåelse af principper om indregning af udgifter ved oprettelse og lukning af tilbud kan kompliceres ved anvendelse af differentierede takster, da udgifterne skal indregnes i flere takstgrupper. I arbejdsgruppens afdækning af fokusområde 3 og 4, der netop omhandler dette område, vil der blive taget højde for denne problemstilling.

Indførelse af takstdifferentiering vil som udgangspunkt medføre, at der skal foretages efterregulering af over- og underskud for hver enkelt takstgruppe. Hvis efterreguleringen beregnes for hver enkelt takstgruppe, er det arbejdsgruppens vurdering, at beregningerne kan blive væsentligt mere komplicerede og dermed øge den administrative byrde i forbindelse med efterregulering. For eksempel kan det i praksis være kompliceret at knytte eventuelle mer- eller mindredgifter til de konkrete takstgrupper. Samtidig vil de enkelte takstgrupper bestå af færre antal pladser end tilbuddene i dag, hvilket kan gøre dem mere sårbare over for udsving i belægningen. Dette vil sandsynligvis øge hyppigheden af efterreguleringer og få taksterne til at svinge mere mellem årene, hvilket kan skabe en ustabil økonomisk situation for myndigheds- og driftsherrekommuner.

Det er derfor vigtigt, at der ved indførelse af takstdifferentiering tages stilling til, hvordan efterreguleringen af over- og underskud skal udformes. I den forbindelse skal der foretages en afvejning af hensynene til budgetsikkerhed for myndigheds- og driftsherrekommuner og den administrative byrde, efterreguleringen medfører, overfor princippet om at prisen alene skal afspejle omkostningerne forbundet med den enkelte takstgruppe. I arbejdsgruppens afdækning af fokusområde 2, der omhandler efterregulering af over- og underskud, vil disse problemstillinger også blive adresseret.

Endelig kan takstdifferentiering få indflydelse på beregning af den budgetterede belægningsprocent i forbindelse med beregning af taksterne. Ved beregning af enhedstaksterne anvendes i dag et gennemsnit af belægningsprocenten for tilbuddet de foregående to år. Hvis der eksisterer flere takstgrupper inden for samme tilbud, vil der i udgangspunktet skulle beregnes en belægningsprocent for hver enkelt takstgruppe. Ifølge arbejdsgruppen kan det lavere antal pladser inden for hver takstgruppe dog medføre en øget risiko for store udsving i belægningsprocenten og dermed i taksten mellem årene, hvilket kan skabe en økonomisk ustabil situation for myndigheds- og driftsherrekommunerne. Samtidig vil det øge den administrative byrde for især driftsherrekommunerne at skulle beregne belægningsprocenter for hver enkelt takstgruppe.



Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der ved indførelse af takstdifferentiering undersøges, hvordan beregningen af belægningsprocenten eller takstdifferentieringen kan udformes, således uhensigtsmæssige udsving i belægningsprocenterne og hermed taksterne minimeres mest muligt. Ligesom ved efterregulering skal hensynene til budgetsikkerhed og administration afvejes overfor princippet om, at prisen alene skal afspejle omkostningerne forbundet med den enkelte takstgruppe.

INCITAMENTER OG HANDLEMULIGHEDER SAMT GEVINSTER OG UDFORDRINGER VED STYRINGSÅFTALE 2012

Som det fremgår af ovenstående udtrykkes der på landsplan og i hovedstadsregionen i stadig højere grad behov for en takststruktur, der gennem differentiering af taksterne understøtter sammenhæng mellem pris og indhold i det enkelte tilbud til grupper af borgere. En række kommuner i hovedstadsregionen har de seneste år indført gruppevis takstdifferentiering på udvalgte tilbud for at imødekomme brugerkommunernes og egne ønsker om større overensstemmelse mellem pris og indhold. Udviklingen mod en stadig større anvendelse af differentierede takster er således allerede i gang.

Styringsaftale 2012 giver som udgangspunkt driftskommuner og brugerkommuner en række incitamenter og handlemuligheder i forhold til anvendelsen af takstdifferentiering, samtidig med at den indeholder en række gevinster og udfordringer herfor. Arbejdsgruppen vil på baggrund af afdækningen af styringsaftalen især fremhæve følgende:

Incitamenter og handlemuligheder ved eksisterende styringsaftale:

- Som beskrevet giver styringsaftalen driftsherrekommunerne vide handlemuligheder i forhold til at tilpasse takststrukturen til det enkelte tilbuds paragraf, målgruppe, ydelser, metode med videre.
- Styringsaftalen giver den enkelte driftsherrekommune incitament til i højere grad at tage højde for egne interesser i udformningen af de konkrete modeller. For eksempel kan muligheden for selv at sætte taksterne bevirke, at driftsherrekommunerne på kort sigt vil have incitament til at hæve prisen for borgere med behov for flere ydelser frem for at sænke prisen for borgere med behov for færre ydelser.
- Princippet om, at betaling for tillægsydelser skal undgås, giver derimod brugerkommunerne incitament til at afvise driftsherrekommunernes ønske om takstdifferentiering med begrundelsen, at der tale om tillægsydelser, især hvis differentieringen betyder en højere pris for brugerkommunen.
- Styringsaftalen er baseret på princippet om, at brugerkommunerne frit kan vælge mellem de forskellige tilbud. Brugerkommunerne gives dermed mulighed for at placere borgerne i tilbud, der lever op til borgerens behov, og hvor der i højere grad er sammenhæng mellem pris og indhold.
- Brugerkommunernes handlemuligheder begrænses dog af den potentielle uigennemsigthed og usammenlignelighed i udbuddet af tilbud. Samtidig skal brugerkommunerne også tage hensyn nærheden af tilbuddene, samt at der især for små målgrupper kun er et begrænset udbud af tilbud.

Gevinster ved eksisterende styringsaftale:



- Styringsaftalen har som overordnet princip, at taksterne skal beregnes som gennemsnitlige enhedstakster. Dette sikrer en simpel takststruktur, som er forholdsvis enkel at administrere for drifts- og brugerkommuner.
- Enhedstaksterne giver kommunerne mulighed for på enkel måde at styre udgiftsudviklingen på området, blandt andet gennem indgåelse af aftaler om takstudviklingen.
- Styringsaftalen giver kommunerne mulighed for at anvende takstdifferentiering, der tilgodeser sammenhæng mellem pris og indhold i tilbuddet til den enkelte.
- Styringsaftalen giver fleksible muligheder for driftskommunerne i udformningen af de konkrete modeller for takstdifferentiering og tilgodeser hermed forskellighed på tværs af tilbud.
- Styringsaftale har været under udarbejdelse i nogle år, og har efterhånden nået en form, som kommunerne i store træk er tilfredse med. Større ændringer i den eksisterende styringsaftale kan således påvirke stabiliteten på området.

Udfordringer ved eksisterende styringsaftale:

- Styringsaftalen har som overordnet princip, at taksterne skal beregnes som gennemsnitlige enhedstakster. Dermed kan prisen for de lette borgere som udgangspunkt blive dyrere i forhold til de modtagne ydelser, mens prisen for de tunge borgere kan blive billigere.
- Styringsaftalen giver mulighed for takstdifferentiering, men opstiller ikke fælles retningslinjer herfor. De manglende retningslinjer kan medføre, at driftskommunerne i hovedstadsregionen anvender mange forskellige modeller for takstdifferentiering og dermed gør udbuddet af tilbud uigennemsigtigt og usammenligneligt.
- De manglende fælles retningslinjer kan endvidere medføre store administrative omkostninger for myndigheds- og driftsherrekommune inden for dokumentation, tilsyn og genforhandling. Uigennemskueligheden og den øgede administration vil i nogle tilfælde kunne forlænge sagsbehandlingstiden for borgerne og i yderste konsekvens være medvirkende til u hensigtsmæssige valg af tilbud til borgerne.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at Styringsaftale 2012 kun delvist lever op til den overordnede målsætning om, at styringsaftalen skal understøtte tilvejebringelse af de rette tilbud til borgerne under hensyntagen til behovet for budgetsikkerhed og gennemsigtighed. Styringsaftalen overordnede princip om anvendelse af gennemsnitlige enhedstakster sikrer en simpel takststruktur, samtidig med der gives mulighed for at anvende takstdifferentiering. De manglende fælles retningslinjer herfor vurderes dog at kunne reducere gennemsigtigheden og øge den administrative byrde, hvilket i sidste ende kan udfordre tilvejebringelsen af de rette tilbud til borgerne.

Endelig kan indførelse af konkrete principper for takstdifferentiering påvirke en række aftaler og principper i den eksisterende styringsaftale fremhævet nedenfor:

- Indgåelse af aftale om takstudvikling i styringsaftalen
- Princippet for efterregulering af over- og underskud
- Princippet for deling af omkostninger ved etablering og lukning af tilbud.
- Beregning af belægningsprocenten ved takstberegning
- Indberetning til Tilbudsportalen.

En række af disse problemstillinger vil blive adresseret i arbejdsgruppens behandling og afrapportering af fokusområde 2 til 4.



I næste afsnit gennemgås en række mulige løsningsveje for tilvejebringelse af en takststruktur, der understøtter sammenhæng mellem pris og indhold i det enkelte tilbud.

MULIGE LØSNINGSVEJE

I dette afsnit beskrives mulige løsningsveje, der kan bidrage til, at den eksisterende styringsaftale kan understøtte sammenhængen mellem pris og indhold i det enkelte tilbud. Udgangspunktet for dette afsnit er, at takstdifferentiering kan bidrage til en øget sammenhæng mellem pris og indhold. Det skal understreges, at til trods for, at en række kommuner landet over har indført forskellige modeller for takstdifferentiering, er erfaringerne med takstdifferentiering på det specialiserede socialområde endnu sparsomme. Der foreligger således ikke analyser eller systematiseret videnopsamling af erfaringerne med takstdifferentiering i Danmark. Gennemgangen af mulige løsningsveje og beskrivelse af gevinster og udfordringer består således overvejende af teoretiske overvejelser suppleret med eksempler på typer af takstdifferentiering, der anvendes i dag.

Beskrivelserne af løsningsvejene skal danne grundlag for, at Embedsmandsudvalget for social og uddannelse og Kommunaldirektørvalget kan drøfte, hvorvidt der skal foretages justeringer af styringsaftalen, samt i hvilket omfang eventuelle justeringer skal gennemføres. I afsnittet opstilles således ikke forslag til egentlige modeller for takstdifferentiering, men der beskrives forskellige muligheder for at imødekomme målsætningen. Den egentlige modellering af mulige modeller for takstdifferentiering vil pågå i fase 3, såfremt Embedsmandsudvalget og Kommunaldirektørudvalget beslutter, at dette vil være en farbar vej.

For at skabe det bedst mulige grundlag for denne beslutning har arbejdsgruppen valgt at dele afsnittet op i tre dele. Den første del beskriver fire mulige løsningsveje, der omfatter forskellige grader af justering af den eksisterende styringsaftale. I den anden del af afsnittet gennemgås tre forskellige typer af takstdifferentiering, som er differentiering ud fra henholdsvis funktionsniveau, benyttelsesgrad og progression. I tredje del gennemgås en række opmærksomhedspunkter ved de tre typer af takstdifferentiering.

Det skal understreges, at arbejdsgruppen ikke betragter de tre typer af takstdifferentiering som gensidigt udelukkende. Derimod er det arbejdsgruppens opfattelse, at typerne med fordel kan supplere hinanden. Endelig betinger de tre typer ikke, at der vælges bestemte løsningsveje for, at de kan implementeres i den eksisterende styringsaftale.

Til slut i dette afsnit opstilles en række centrale anbefalinger, som arbejdsgruppen vurderer er nødvendige at tage hensyn til, såfremt Embedsmandsudvalget for social og uddannelse og Kommunaldirektørudvalget vurderer, at det vil være formålstjenligt at arbejde videre med takstdifferentiering i regi af styringsaftalen.

Kommissoriet for arbejdsgruppen omfatter en række hensyn, som arbejdsgruppen skal tage højde for i opstillingen af mulige løsningsveje for fokusområde 1. Hensynene er følgende:

- Arbejdet skal tage udgangspunkt i myndighedsperspektivet og efterspørgslen efter tilbud.
- Modellerne skal sikre en gennemsigtig prisstruktur.
- Modellerne må ikke medføre yderligere administrative byrder.
- Der skal tages stilling til, for hvilke typer af tilbud takststrukturen kan være fordelagtig at anvende.



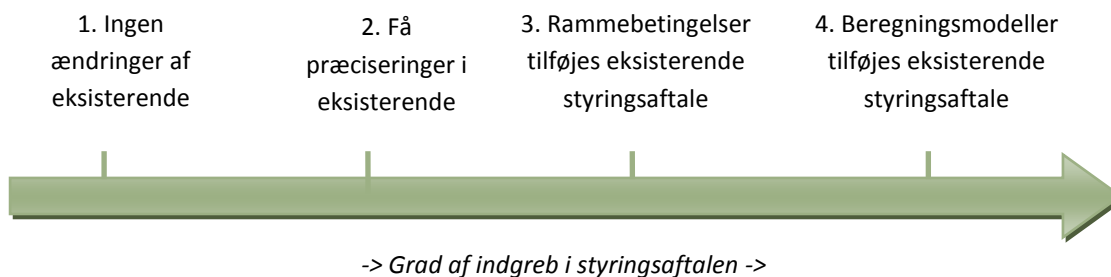
- De grundlæggende elementer i den nuværende takstmodel ønskes generelt fastholdt, eksempelvis principperne for beregning af tjenestemandspension og overhead.
- Der skal skelnes mellem tilbud til børn/unge og voksne.
- Tilbud på specialundervisningsområdet for børn/unge skal ikke indgå.

Arbejdsgruppen har medtaget disse hensyn i sit arbejde, og de indgår både i beskrivelserne af løsningsveje og typer af takstdifferentiering nedenfor. Som udgangspunkt vil løsningsvejene og taksttyperne ikke få indflydelse på de grundlæggende elementer i takstberegning. Dog kan de få indflydelse på principperne om efterregulering af over-/underskud, deling af omkostninger ved etablering og lukning af tilbud samt beregningen af belægningsprocenten til brug for takstberegningen. Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at udfordringerne på disse områder ikke vil være uløselige.

DE FIRE LØSNINGSVEJE

Som det fremgår af det tidligere afsnit, hvor den eksisterende styringsaftale blev gennemgået, er der en række faktorer, der taler for en justering af styringsaftalen, der i højere grad tilvejebringer en takststruktur, der understøtter sammenhæng mellem pris og indhold i det enkelte tilbud. Graden af indgreb i styringsaftalen kan gribes an på forskellig vis og spænde fra ingen ændringer i den eksisterende styringsaftale til tilføjelse af egentlige beregningsmodeller for takstdifferentiering. Mulighederne er illustreret i nedenstående figur i form af fire løsningsveje:

Figur 2: De fire løsningsveje



Figuren illustrerer, at jo længere der bevæges ud af pilen til højre, jo mere indgribende i styringsaftalen og omfattende vil løsningsvejen som udgangspunkt være. I det følgende beskrives gevinster og udfordringer ved de fire løsningsveje. Beskrivelserne bør betragtes som idealtyper. I praksis vil der kunne være glidende overgange mellem de forskellige løsningsveje, og det vil være muligt at sammensætte en løsning, som indeholder elementer af flere af løsningsvejene.

Løsningsvej 1: Ingen ændring af eksisterende styringsaftale

En mulig løsningsvej er at bevare den eksisterende styringsaftale, som den er i dag, og ikke tilføje yderligere principper vedrørende takstdifferentiering. Gevinster og udfordringer ved denne løsningsvej er beskrevet i afsnittet om den eksisterende styringsaftale og opsummeres hér kun kort.



Den eksisterende styringsaftale bygger som udgangspunkt på princippet om enhedstakster, hvilket umiddelbart sikrer en ensartet takststruktur, der er forholdsvis enkel at administrere. Styringsaftalen, som den er i dag, giver allerede kommunerne mulighed for at anvende takstdifferentiering og imødekommer behovet herfor. Styringsaftalen opstiller ikke principper for anvendelse af takstdifferentiering, hvilket giver den enkelte driftsherrekommune vide rammer til at tilpasse takststrukturen efter det enkelte tilbuds særlige forhold. Endelig har den nuværende styringsaftale været under udarbejdelse i nogle år og har efterhånden nået en form, som kommunerne i store træk er tilfredse med. Der er således en risiko for, at større ændringer i den eksisterende styringsaftale kan påvirke stabiliteten på området.

Med en forventning om, at anvendelsen og efterspørgslen efter differentierede takster fortsætter med at stige, kan der ved en fastholdelse af den eksisterende styringsaftale imidlertid risikere at opstå et usammenligneligt og uigennemskueligt udbud af takststrukturer. Dette kan vanskeliggøre og forlænge sagsbehandlingen på myndighedssiden og i sidste ende gøre det vanskeligt at sikre de rette tilbud borgerne, da det kan være svært at gennemskue udbuddet af tilbud.

Løsningsvej 2: Få præciseringer i eksisterende styringsaftale

En anden mulig løsningsvej er at foretage nogle få præciseringer i den eksisterende styringsaftale. Få præciseringer i den eksisterende styringsaftale kan for eksempel omfatte mindre justeringer i de principper i aftalen, som i dag enten ikke er tilstrækkeligt præcise eller indeholder modstridende hensyn, som er opstået i forbindelse med styringsaftalens løbende tilblivelse.

Denne løsningsvej tager afsæt i, at der allerede i den eksisterende styringsaftale gives mulighed for takstdifferentiering. Justeringerne i aftalen kan give takstdifferentiering en mere central placering og kan tilpasse de principper, som i dag har indflydelse på muligheden for takstdifferentiering eller påvirkes af muligheden for takstdifferentiering. Eksempelvis kan en justering og præcisering af det eksisterende princip om anvendelse af tillægsgydelser være relevant.

Denne løsningsvej lægger ikke op til, at der foretages væsentlige indholdsmæssige ændringer af styringsaftalen. Enhedstaksterne vil fortsat være det grundlæggende princip for styringsaftalen, og det vil stadig være frit for de enkelte driftsherrekommuner at vælge, om og på hvilken måde man vil anvende takstdifferentiering.

Gevinsten ved denne løsningsvej vil være, at den kan præcisere og reducere uoverensstemmelser i den eksisterende styringsaftale samtidig med, at den nuværende og kendte takststruktur med enhedstakster bevares. Dermed gives der mulighed for at fastholde den stabilitet, der er opnået på området over de seneste år.

Derimod er det arbejdsgruppens vurdering, at denne løsningsvej kun i mindre grad vil kunne imødegå risikoen for, at der kan opstå et komplekst og varieret udbud af takststrukturer, såfremt kommunerne indfører takstdifferentiering i tilbuddene. Få præciseringer giver kun begrænset mulighed for at opstille klare, entydige principper for takstdifferentieringen, og vil derfor kun i mindre grad lette myndighedssidens muligheder for at navigere i udbuddet af tilbud og vælge de rette tilbud til borgerne.

Løsningsvej 3: Tilføjelse af rammebetingelser til eksisterende styringsaftale

Den tredje mulige løsningsvej er at tilføje den eksisterende styringsaftale en række rammebetingelser for takstdifferentiering. Tilføjelse af rammebetingelser omfatter, at der opstilles



regler for, i hvilke tilfælde og under hvilke overordnede forudsætninger takstdifferentiering kan anvendes. Formålet med denne løsning er at opstille nogle fælles principper eller betingelser for takstdifferentiering, der gør tilbuddene mere sammenlignelige og gennemsigtige, og samtidig giver driftsherrekommunerne mulighed for at tilpasse taksterne i forhold til det enkelte tilbuds paragraf, målgruppe, ydelser, metode med videre. Nedenfor beskrives en række eksempler på rammebetingelser, der kan indgå som principper i den eksisterende styringsaftale:

- *Type af differentiering:* Fastsætte principper for hvilke typer af takstdifferentiering, der kan anvendes inden for hvilke tilbudstyper.
- *Kriterium for hvornår der kan takstdifferentieres:* Fastsætte grænser for, hvornår takstdifferentiering kan anvendes, fx beløbsgrænser eller personalenormering.
- *Fælles skabelon til indholdsbeskrivelse af takstgrupper:* Det kan for eksempel være en fælles skabelon, der definerer hvilke elementer, der skal indgå i en ydelses- eller funktionsniveaubeskrivelse.
- *Opfølgingsmekanismer:* Fastsætte principper for opfølgning på borgers mål, revurdering af indplacering i takstgruppe, samt krav til sagsbehandlingstider ved bl.a. revurdering for både leverandør og myndighed.

Der kan opstilles andre og flere rammebetingelser end ovenstående eksempler, hvilket blandt andet afhænger af, hvilke typer af takstdifferentiering der anvendes. Mulighederne for opstilling af rammebetingelser fremgår i mere detaljeret grad under beskrivelserne af de enkelte typer af takstdifferentiering.

Gevinsten ved denne løsningsvej er, at der kan opstilles fælles rammer for takstdifferentiering, hvilket kan skabe en større gennemsigtighed og sammenlignelighed for myndighedssiden. Samtidig sikres muligheden for, at driftsherren inden for rammerne kan tilpasse takstdifferentieringen de enkelte tilbuds særlige forhold.

Udfordringen ved denne løsningsvej kan være, at der indføres nye principper i styringsaftalen, som skal implementeres i kommunerne, hvilket kan medføre en administrativ byrde på kort sigt i forbindelse med implementeringen af takstdifferentiering. I driftsfasen kan der også opstå flere krav til driftsherrekommunerne i forhold til dokumentation af leverede ydelser i forbindelse med vurdering og revurdering af borgerne.

Løsningsvej 4: Tilføjelse af beregningsmodeller til eksisterende styringsaftale

Den fjerde og sidste mulige løsningsvej, som arbejdsgruppen har afdækket, er at udarbejde egentlige beregningsmodeller, der tilføjes den eksisterende styringsaftale. Denne løsningsvej omfatter, at der udarbejdes egentlige modeller for udformning og beregning af takstdifferentiering og vil derfor være den mest indgribende justering af styringsaftalen. Formålet med denne løsningsvej er at fastsætte helt klare retningslinjer for, hvordan takstdifferentiering anvendes, således at der kan opnås størst mulig tillid til taksterne. Eksempler på principper i en egentlig model kan være følgende:

- *Takstgrupper:* Fastsætte et bestemt antal takstgrupper inden for paragraffer og målgrupper. Eksempelvis fastsættelse af, hvilket funktionsniveau og hvilke ydelser der er indeholdt i de enkelte takstgrupper samt prisen for takstgruppen.



- *Beregning af taksten:* Fastsætte retningslinjer for beregning af taksterne, herunder fordeling af udgifterne på de forskellige takstgrupper. Kan også omfatte, en skabelon til beregning af taksterne.
- *Opfølgningsmekanismer:* Fastsætte retningslinjer for opfølgning og sagsbehandlingstider.

Beregningsmodellerne kan indeholde flere principper end her beskrevet. Mulighederne for opstilling af principper fremgår i mere detaljeret grad under beskrivelserne af de enkelte typer af takstdifferentiering.

Genvinsten ved denne løsningsvej er, at takststrukturen i overvejende grad kan blive ensrettet for de kommunale tilbud i hovedstadsregionen, hvilket som udgangspunkt vil skabe størst mulighed for gennemsigtighed og sammenlignelighed på tværs af tilbud og kommuner.

En udfordring ved denne løsningsvej er, at det er svært at tage højde for forskellige organisatoriske og økonomiske forudsætninger i tilbuddene, og dermed kan det blive mindre fleksibelt for driftsherrekommunerne. Den manglende fleksibilitet kan give en øget risiko for, at tilbudsviften indsnævres, og tilbuddene i højere grad vil ligne hinanden. En anden øget risiko ved denne løsningsvej er, at konkurrencen på markedslignende vilkår kan hæmmes ved, at indhold og pris i tilbuddene er fastsat efter fælles retningslinjer.

Desuden er en øget risiko ved komplicerede modelberegninger, at den administrative byrde for både tilbud, driftsherre- og myndighedskommuner forøges, og de kan i højere grad medføre behov for ændring af sagsgangene i kommunerne. Selve implementeringsfasen ved denne løsningsvej kan blive meget omfattende og kan potentielt kræve en stor administrativ indsats fra især driftsherrekommunerne. Kravene til dokumentation og opfølgning vil også blive højere ved denne løsningsvej. Endelig er der en øget risiko for, at denne løsningsvej opleves som en u hensigtsmæssig og uacceptabel indgriben i det kommunale selvstyre.

Opsamlende for alle fire løsningsveje kan det siges, at jo mere indgribende løsningsvej der vælges, jo højere grad af standardisering i takstdifferentieringen vil man kunne opnå, hvilket kan føre til større gennemsigtighed og sammenlignelighed. De mere indgribende løsningsveje kan dog også potentielt medføre større administrative omkostninger for driftsherre- og myndighedskommuner i implementeringsfasen såvel som i den daglige drift. Dette skal imidlertid afvejes i forhold til, at ingen ændringer af styringsaftalen potentielt kan medføre et uigennemsigtigt og usammenligneligt udbud af takststrukturer, hvilket kan øge de administrative omkostninger på især myndighedssiden og gøre det sværere at finde de rette tilbud til borgerne. Endelig vil de mere indgribende løsningsveje i højere grad kunne opfattes som en udfordring af det kommunale selvstyre.

I det følgende afsnit beskrives tre typer af takstdifferentiering, der i kombination med ovenstående løsningsveje skaber en vifte af mulige løsninger med hver deres gevinster og udfordringer.

TYPER AF TAKSTDIFFERENTIERING

I dette afsnit beskrives tre typer af takstdifferentiering. Det drejer sig om differentiering ud fra henholdsvis funktionsniveau, benyttelsesgrad og progression. De tre typer af takstdifferentiering udelukker ikke hinanden, men kan derimod med fordel kombineres og supplere hinanden. Endelig betinger de tre typer ikke, at der vælges bestemte løsningsveje for, at de kan implementeres i den eksisterende styringsaftale.



Takstdifferentiering ud fra funktionsniveau

Differentiering ud fra funktionsniveau tager udgangspunkt i, at det enkelte tilbud inddeles i to eller flere takstgrupper defineret ud fra borgernes funktionsniveauer og deraf følgende behov for ydelser. Differentiering ud fra funktionsniveau vil typisk indeholde beskrivelser af funktionsniveauer med hertil knyttede ydelsespakker og ressourceanvendelse udmøntet i en pris. Ved differentiering efter funktionsniveau er det således sammenhængen mellem borgerens funktionsevne, behovet for behandling og/eller pleje samt ressourceanvendelsen hertil, der kommer i fokus.

Arbejdsgruppen vurderer, at takstdifferentiering ud fra funktionsniveau som udgangspunkt kan være relevant for botilbud efter SEL § 107 og SEL § 108 på voksenområdet. Typen af takstdifferentiering vurderes også at kunne anvendes på dagtilbudsområdet efter SEL § 103 og SEL § 104, hvilket den allerede bliver i en række kommuner i hovedstadsregionen. På børne- og ungeområdet er det arbejdsgruppens vurdering, at differentiering ud fra funktionsniveau primært kan finde anvendelse på enkelte botilbud på handicapområdet, hvor der er stor variation i borgernes funktionsniveauer, mens typen af differentiering ikke vil være hensigtsmæssigt på det psykosociale område. Sidstnævnte område er i højere grad præget af, at afvigelser fra gennemsnitsydelse udformes som individuelle løsninger og ofte vil være af midlertidig karakter (fx afskærmning m.v.). Det vurderes altså, at ville være sværere at inddele tilbuddene på dette område i takstgrupper, der kan rumme diversiteten i indsatserne på en meningsfuld måde. Det vurderes derfor, at anvendelse af individuelt tilpassede tillægsydelser eller særtakster for de personer, hvis behov falder uden for den gennemsnitlige ydelse, i højere grad vil kunne imødekomme behovene på det psykosociale børne- og unge område end prædefinerede takstgrupper.

Takstdifferentiering ud fra funktionsniveau kan i praksis udformes på forskellige måder. En måde er at fastsætte et bestemt antal takstgrupper ud fra funktionsniveau og ydelser. Antallet af takstgrupper kan enten fastsættes på tværs af kommuner, tilbud og målgrupper, eller det kan være op til den enkelte driftsherrekommune at fastsætte antallet for det enkelte tilbud. Et eksempel på anvendelse af differentiering ud fra funktionsniveau på tværs af tilbud og målgrupper ses i boks 1. Som det udslagsgivende ressourcevariabel for takstgruppens

Boks 1: Differentiering ud fra funktionsniveau

Skive Kommune har en model for takstdifferentiering på § 85 tilbud, der placerer borgerne efter funktionsniveau i takstgrupperne 1-15, hvor gruppe 15 omfatter borgere med behov for den mest omkostningsfulde indsats. Til hvert funktionsniveau hører en specifik ydelsesbeskrivelse og et gennemsnitligt antal timer pr. uge til individuel pædagogisk støtte, som vurderes at skulle anvendes til den konkrete indsats. Kommunen har beregnet en timepris, der gælder for alle tilbud på tværs af målgrupper. Denne timepris bliver ganget op med antallet af timer ugentligt inden for den enkelte takstgruppe.

Det vil sige, at en borger der eksempelvis vurderes til et funktionsniveau i takstgruppe 11, der svarer til et gennemsnitligt antal timer pr. uge på 22,5, med en timepris på 374 kr., giver en årlig udgift på 437.580 kr., jf. bilag 2.

Ifølge Skive Kommune, har kommunen gennem modellen opnået god kontrol med de samlede udgifter og taksterne for de forskellige borgere, samtidig med at der er kommet en mere ensartet visitationspraksis i myndighedsfunktionen

Kommunen fremhæver, at der skal opretholdes en høj grad af datadisciplin, når borgere bliver ind- eller udvisiteret af hensyn til kontrol med pengestrømmene. For at modellen skal fungere optimalt, er den altså afhængig af et stadigt fokus på dokumentation og opfølgning.

fremgår af eksemplet i boks 1 vil den pris i de fleste tilfælde være de



personalemæssige ressourcer i form af pædagogisk støtte og/eller pleje og omsorg, der ydes i forhold til borgeren.

En anden måde at takstdifferentiere ud fra funktionsniveau på er ved, at de enkelte tilbud definerer en basistakst. Basistaksten kan eksempelvis være baseret på tilbuddets mest anvendte ydelsespakke eller tilbuddets minimumsydelse. Basistaksten skal være knyttet op til et bestemt funktionsniveau, en ydelsesbeskrivelse samt ressourceanvendelsen som for eksempel det antal personaletimer, der er bevilget borgeren. Hvis den enkelte borgers funktionsniveau, og deraf følgende behov for ydelser afviger fra, hvad der er indeholdt i basistaksten, vil der kunne ske enten et fald eller en stigning i taksten. Afvigelser fra basistaksten bør være defineret i en række prædefinerede takstgrupper på basis af funktionsniveau, ydelser og ressourceanvendelse, således, at der ikke bliver tale om individuelle forhandlinger, når en borger afviger fra basistaksten. Fordelen ved denne løsning er, at myndighedskommunerne hurtigt kan se, hvad den typiske ydelse eller minimumsydelsen i det pågældende tilbud er.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at de to beskrevne måder at differentiere ud fra funktionsniveau på ligger sig inden for løsningsvejene 3 og 4. Hvis takstgrupperne med de tilknyttede ydelses- og funktionsbeskrivelser defineres på tværs af kommuner, tilbud og målgrupper vil der være tale om løsningsvej 4, mens der vil tale om løsningsvej 3, hvis man lader det være op til de enkelte driftsherrekommuner at definere takstgrupperne inden for bestemte rammer. Som nævnt under afsnittet om løsningsveje kan disse løsningsveje og især løsningsvej 4, som er mest omfattende og indgribende, medføre øgede administrative byrder for driftsherre- og myndighedskommuner. Til gengæld kan gevinsten være en større grad af gennemsigtighed og sammenlignelighed mellem tilbuddene.

Differentiering efter funktionsniveau kan også udmøntes ved opstilling af en række centrale rammebetingelser som ved løsningsvej 3, men hvor selve udformningen af takstgrupperne er op til den enkelte driftsherre. I boks 2 ses et eksempel fra styringsaftalen i region Syddanmark, hvor kommunerne har indgået principper for, under hvilke forudsætninger og inden for hvilket prisinterval takstdifferentiering kan anvendes. En anden måde at opstille rammebetingelser kunne også være at fastsætte et loft for, hvor mange takstgrupper der må være i et tilbud, eller at fastsætte kriterier for, hvornår forskelle i ydelserne er så væsentlige, at det fordrer en anden takst. Sidstnævnte kriterium kan for eksempel være antallet af personaletimer, der er bevilget borgeren. Fordelen ved denne løsningsvej er som

Boks 2: Takstdifferentiering i region Syddanmark

Styringsaftalen i region Syddanmark giver mulighed for og opstiller rammebetingelser for anvendelse af takstdifferentiering.

Ifølge styringsaftalen kan takstdifferentieringen anvendes i særlige tilfælde, hvor der inden for samme tilbud eller afdeling er store forskelle i behovene for forskellige grupper af borgere. Takstdifferentieringen skal tage udgangspunkt i borgernes funktionsniveau og behovet for personalenormering i indsatsen for forskellige grupper.

- Indenfor de enkelte tilbudstyper på det pågældende tilbud (dagtilbud/døgntilbud m.v.) inddeles borgerne i forskellige grupper afhængig af deres funktionsniveau, så borgere med nogenlunde ensartede behov placeres i samme gruppe.
- Såfremt forskellen i den gennemsnitlige årlige personaleudgift mellem to grupper overstiger ca. 165.000 kr. for døgntilbud og ca. 50.000 kr. for dagtilbud bør en differentiering overvejes.

De angivne niveauer er kun vejledende. Der kan være andre faktorer end den gennemsnitlige personaleudgift (fx. særlige målgruppespecifikke forhold), som spiller ind. Ifølge Styringsaftalen er det op til den enkelte udbyders skøn, om der skal foretages en differentiering eller ej, og hvor snittet skal lægges. Den konkrete udformning af takstdifferentieringen, herunder definitionen af funktionsniveauer og ydelsesbeskrivelser, er op til den enkelte udbyder, hvorfor der reelt kan være stor variation i, hvordan takstdifferentieringen udmøntes i praksis.



tidligere beskrevet, at driftsherrekommunen fortsat har frihed til inden for rammerne at definere indhold og pris i det enkelte tilbud.

For at sikre en højere grad af gennemsigtighed og sammenlignelighed ved anvendelse differentiering ud fra funktionsniveau kan det blive nødvendigt med et fælles udgangspunkt for beskrivelse af funktionsniveauer. Arbejdsgruppen vurderer i den forbindelse, at differentieringen med fordel kan tage afsæt i Voksenudredningsmetoden (VUM).

VUM er som udgangspunkt et myndighedsredskab med det formål at sikre, at udredningen af borgeren belyser alle aspekter med relevans for den enkelte borgers situation. VUM består af 11 temaer, der anvendes til at belyse livssituation og funktionsevne i det hele taget i forhold til aktiviteter og hverdagsliv.

Samtidig giver VUM mulighed for at måle på progression på en 0-4 ICF-inspireret skala i forhold til de 11 temaer i forbindelse med opfølgning, og understøtter samtidig sagsbehandleren i at opstille mål for en given indsats. Metoden er dermed understøttende i forhold til valg af individuelle indsatsforløb, men kan også anvendes som et udgangspunkt for udarbejdelse af funktionsniveau- og ydelsesbeskrivelser til brug for differentiering af takster. Enkelte kommuner arbejder i dag med udvikling af differentieret takststrukturer med afsæt i VUM, men der foreligger ifølge arbejdsgruppens oplysninger på nuværende tidspunkt ikke nogle færdige modeller.

Det er vigtigt at understrege, at VUM ikke direkte kan oversættes til funktionsniveau- og ydelsesbeskrivelser til brug for differentiering af takster. For eksempel er femtrinsskalaen i VUM ikke nødvendigvis tilstrækkelig til at dække behovet for antal takstgrupper, hvorfor der kan blive tale om at lave yderligere gradueringer inden for rammerne af VUM. Der er derfor arbejdsgruppens opfattelse, at VUM alene bør anvendes som ramme for, hvilke elementer der skal indgå i funktions- og ydelsesbeskrivelserne, som ligger til grund for takstdifferentieringen.

Udarbejdelsen af ydelsesbeskrivelser og takstgrupper med afsæt i VUM vil forudsætte et omfattende arbejde i kommunerne med modellering og begrebsafklaring, hvilket bør tages med i vurderingen af valget af løsningsvej. Det vil især være inden for løsningsvej 4, hvor der opstilles egentlige beregningsmodeller for takstdifferentiering, at kravet til at anvende VUM som afsæt for takstdifferentiering vil være relevant. Det kan også komme på tale at anvende VUM inden for løsningsvej 3, om end det ikke er en nødvendighed, da det i denne løsningsvej kan være op til den enkelte kommune at definere takstgrupperne.

Takstdifferentiering ud fra benyttelsesgrad

Takstdifferentiering ud fra benyttelsesgrad tager som udgangspunkt højde for, at borgerne har forskellige

Boks 3: Differentiering ud fra benyttelsesgrad

Rudersdal Kommune har indført en model, hvor taksten afspejler det antal dage om ugen, borgeren er i dagtilbuddet. 20 pct. af taksten er uafhængig af antal dage og hertil lægges 20 pct. for hver dag pr. uge, borgeren er visiteret til dagtilbuddet op til maksimum 100 pct. svarende til fire dage, mens der ikke opkræves ekstra for den femte dag. Det vil siges, at der for eksempel opkræves for svarende til 40 pct. for én dag, mens der for tre dage opkræves 80 pct.

Ifølge kommunen er formålet med denne beregningsmetode, at give køberkommunerne mulighed for at vælge omfang af benyttelsesgrad og at betale herefter. Samtidig afspejler taksten, at det er relativt dyrere at have en borger i færre dage i dagtilbud, da en del aktiviteter knyttet til den enkelte borgers dagtilbud er uafhængige af antal dage.

Ifølge Rudersdal Kommune er der begrænset erfaring med modellen, da kun få borgere er bevilget færre dage, men modellen er umiddelbart anvendelig, generaliserbar og forståelig for de fleste.



behov, når det gælder den tidsmæssige anvendelse af tilbuddene. Denne type af takstdifferentiering angår alene den tidsmæssige anvendelse af tilbuddene, og er derfor primært relevant for dagtilbud på voksenområdet, hvor differentiering efter benyttelsesgrad allerede i dag anvendes på de fleste tilbud i hovedstadsregionen. Differentiering efter benyttelsesgrad kan og også finde anvendelse i botilbud på voksenområdet, hvor den bevilgede tid i dagtilbud afspejles i takststrukturen. Som udgangspunkt vurderes takstdifferentieringen kun at have relevans for nogle fritidshjemstilbud for handicappede på børne- og ungeområdet, hvor der er en relativ høj grad forskel i anvendelsen af det enkelte tilbud. Ligesom ved differentiering ud fra funktionsniveau vurderes det ikke at være hensigtsmæssigt at anvende denne type af takstdifferentiering på det psykosociale område, da afvigelser fra gennemsnitsydelseerne på dette område i højere grad er præget af individuelle løsninger.

I lighed med differentiering ud fra funktionsniveau kan takstdifferentieringen ud fra benyttelsesgrad også udformes på forskellige måder. Differentieringen kan for eksempel udformes ved, at der udarbejdes en takst pr. dag i tilbuddet, og brugerkommunen så afregnes i forhold til det antal dage, der er bevilget borgeren. I boks 3 ses et eksempel på en kommune, der anvender denne form for differentiering ud fra benyttelsesgrad.

En anden måde er at fastsætte en basistakst svarende til for eksempel fire dage. Såfremt en borger anvender færre eller flere dage i tilbuddet kan der differentieres i basistaksten. Ved denne måde er det hensigten, at der som udgangspunkt betales for den mest anvendte benyttelsesgrad, og at det kun er ved afvigelser herfra, at der differentieres.

Som nævnt vurderer arbejdsgruppen, at der også kan indføres takstdifferentiering i botilbuddene, der tager højde for borgernes tilstedeværelse i dagtilbud. I de fleste botilbud i dag er taksten beregnet med udgangspunkt i, at borgeren er i dagtilbud fire dage om ugen. Benyttelsesgraden i dagtilbuddet vil altså kunne afspejles i botilbuddets takststruktur ved at taksten stiger jo færre dage borgeren er i dagtilbud, fordi det vil kræve flere ressourcer i botilbuddet.

Den overordnede gevinst ved differentiering efter benyttelsesgrad er, at brugerkommunerne i højere grad betaler for den tid borgerne anvender i tilbuddene, og der dermed opstår en bedre sammenhæng mellem indhold og pris. En mulighed er, at anvende differentieringen ud fra benyttelsesgrad i kombination med differentiering ud fra funktionsniveau. Et eksempel på dette kan være, at hver takstgruppe er underopdelt i forhold til benyttelsesgraden af dagtilbud. I boks 4 er et eksempel på en kombination af funktionsniveau og benyttelsesgrad i dagtilbud i Brøndby

Boks 4: Differentiering ud fra funktionsniveau og benyttelsesgrad i dagtilbud

Brøndby Kommune anvender takstdifferentiering ud fra funktionsniveau og benyttelsesgrad i sine dagtilbud til voksne (§§ 103, 104). Funktionsniveauet definerer graden af bemanding til den enkelte borger spændende fra 1:1 på en skærmet enhed til 1:8 i beskyttet værksted.

Differentiering efter benyttelsesgrad tager udgangspunkt i at borgeren er i tilbuddet fem dage om ugen. Derudover eksisterer fire andre takstgrupper, der er reduceret i forhold til basistaksten med 20 pct. for hver dag færre borgeren anvender tilbuddet. Det vil sige, at en kommune, hvis borger anvender tilbuddet to dage om ugen, betaler en takst svarende til 40 pct. af basistaksten. Inddelingen efter funktionsniveau og benyttelsesgrad danner en matrix, som er afbildet i bilag 2.

Ifølge Brøndby Kommune er gevinsten ved differentieringen en overskuelig og gennemsigtig takststruktur, hvor der tages højde for den enkelte borgers funktion, evne, niveau og benyttelsesgrad. Samtidig kan borgeren omplaceres inden for samme tilbud, hvis funktionsevnen nedsættes eller bedres.

En ulempe ved modellen er ifølge kommunen, at administrationsbyrden er stor ved beregning af takster og regnskabtakster. Kommunen har forsøgt at gøre takststrukturen gennemskelig for brugerkommunen ved at fakturaen indeholder oplysninger om paragraf, funktionsevne, benyttelsesgrad samt ind- og udskrivningsdato.



Kommune. Som eksemplet viser, vil denne model gøre takststrukturen mere gennemsigtig, men samtidig øges kompleksiteten, og den bliver mere administrativ tung. Til gengæld vurderes det, at takststrukturen i højere grad giver mulighed for at skræddersy tilbuddet til den enkelte.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at differentiering ud fra benyttelsesgrad kan rummes inden for alle fire løsningsveje. Som det fremgår kan differentieringen udformes på mange måder og spørgsmålet er, om det skal være op til den enkelte driftsherrekommune at vælge den foretrukne metode, eller om der skal være en form for angivelse af, hvilken metode, der foretrækkes af kommunerne i fællesskab. Sidstnævnte kan ske inden for løsningsvej 3, hvor der kan sættes nogle rammer for takstdifferentieringen, for eksempel ved at fastsætte et maksimum antal takstgrupper. Det kan også tilgodeses inden for løsningsvej 4, ved at der tilføjes én bestemt metode i styringsaftalen, som alle kommuner skal følge. Løsningsvej 1 og 2 lader det i højere grad op til være op til den enkelte driftsherre at vælge metode for differentiering efter funktionsniveau.

Takstdifferentiering ud fra progression

Takstdifferentiering ud fra progression tager udgangspunkt i, at borgeren i nogle tilfælde har behov for en mere intensiv indsats i begyndelsen af et forløb både i form af udredning, pædagogisk indsats og pleje. Som følge af indsatsen må der forventes progression i borgerens tilstand og deraf en mindre intensiv indsats senere i forløbet med sideløbende nedsættelse af taksten.

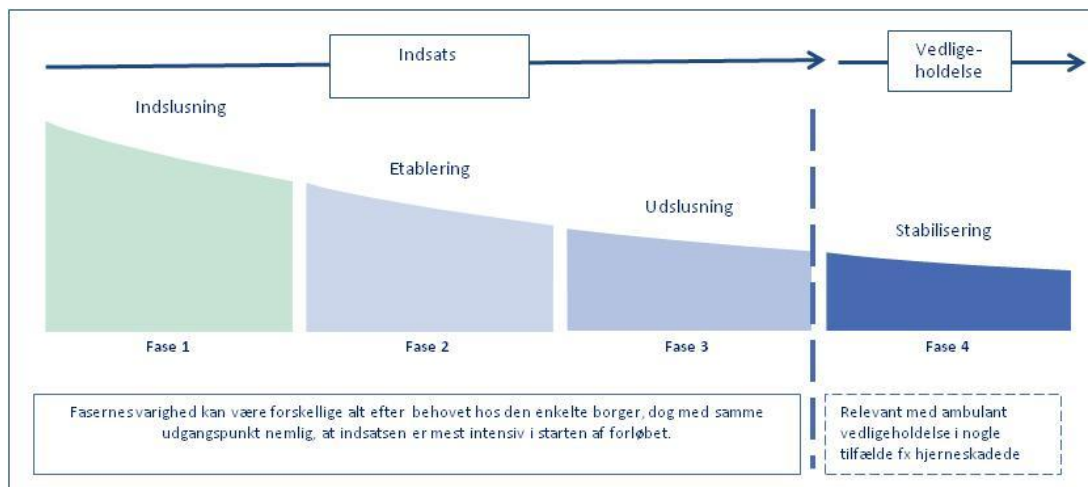
Gevinsten ved denne type af takstdifferentiering er, at der gennem hele forløbet holdes et fokus på borgerens udvikling og hvilke indsatser, der skal til for at skabe progression for borgeren. Samtidig opnås en bedre sammenhæng mellem pris og indhold ved, at indsatsen inddeles i faser.

Denne type af takstdifferentiering vurderes især at være relevant i visse botilbud og dagtilbud på voksenområdet afhængigt af, om det er en målgruppe med potentiale for udvikling. Det kunne for eksempel være tilbud til borgere med erhvervet hjerneskode. På børne- og ungeområdet vurderes det, at differentiering ud fra progression ikke vil have samme relevans. Inden for børne- og ungeområdet er det ofte tilfældet, at omfanget af udfordringerne/problemerne først kan vurderes flere måneder efter, at barnet eller den unge er påbegyndt tilbuddet. Det vil sige, at der modsat progressionstankegangen ikke er behov for en mere massiv indsats i starten af forløbet, men at indsatsen derimod ofte tager til senere i forløbet. Samtidig gælder samme forudsætning som nævnt under de andre typer af differentiering, at børne- og ungeområdet i højere grad er præget af individuelle løsninger.

Der er i praksis få eksempler på anvendelse af takstdifferentiering ud fra progression, og det har ikke været muligt at frembringe nogle eksempler. Teoretisk set kan takstdifferentieringen for eksempel være udformet ved, at det enkelte tilbud inddeler indsatsforløbet i en række faser med den mest intensive indsats i første fase, jævnfør figur 3. Inden for hver fase udarbejdes en funktionsniveau- og en ydelsesbeskrivelse og en tilhørende takst baseret på ressourceanvendelsen. Det definerende element for hver af faserne vil således være borgerens funktionsevne og det ydelsesbehov og de ressourcer, som er nødvendige for at sikre den optimale indsats for borgeren. Opdelingen mellem faserne kan for eksempel defineres ud fra borgernes funktionsniveauer, således at borgerens funktionsniveau er bestemmende for, hvornår han eller hun flyttes mellem faserne.



Figur 3: Differentiering ud fra progression



Differentiering ud fra progression forudsætter, at borgerens tilstand har et udviklingspotentiale, og at der rent faktisk sker en udvikling, som afspejler sig i ressourceanvendelsen. Denne type af takstdifferentiering tager således ikke højde for, at borgerens tilstand kan forværres, eller at udviklingen kan gå i stå. Typen tager heller ikke højde for, at fortsættelse af en massiv indsats i nogle tilfælde kan være en forudsætning for stadig udvikling af borgeren. Samtidig vil det ikke være alle målgrupper eller borgere som vil drage nytte af et progressionsperspektiv, hvorfor der inden for flere tilbud vil være mere relevant at anvende andre takststrukturer end progression. Der er altså tale om en forholdsvis ufleksibel type af takstdifferentiering, som ikke kan tage højde for, at borgernes udvikling er individuel og ikke nødvendigvis følger et lineært forløb.

Set i dette lys finder arbejdsgruppen, at hensynet til progression i stedet kan tilgodeses i en model for differentiering efter funktionsniveau. Differentiering efter funktionsniveau kan give mulighed for, at borgeren inden for samme tilbud kan placeres i takstgrupper svarende til indsatsens skiftende karakter, og samtidig gives der mulighed for, at prisen følger borgerens udvikling i begge retninger. De to typer af takstdifferentiering vil for nogle målgrupper også kunne kombineres ved, at der fastsættes en indslusningstakst for den første intensive fase, som ofte vil kræve helt særlige ressourcer, mens der for det øvrige forløb anvendes en mere fleksibel differentiering efter funktionsniveau.

OPMÆRKSOMHEDSPUNKTER VED DE TRE TYPER AF TAKSTDIFFERENTIERING

De tre typer af takstdifferentiering kan indeholde en række økonomiske og administrative udfordringer, som vil komme til udtryk i større eller mindre grad afhængigt af, hvilken af de fire løsningsveje der vælges til udmøntning i styringsaftalen. Dette afsnit beskriver en række opmærksomhedspunkter inden for disse områder ved de tre typer af takstdifferentiering.

Differentiering ud fra funktionsniveau samt progression kan være en udfordring for tilbuddenes økonomistyring, hvis der sker store ændringer i forholdet mellem mere eller mindre pleje- og/eller behandlingskrævende borgere i tilbuddet. Det er således væsentligt for tilbuddet, at det løbende enten kan tilpasse ressourcerne eller sammensætningen af borgere i tilbuddet, så der opnås en stabil driftssituation. Alternativt kan der fastsættes en basistakst, som er et minimum for alle borgere, og som således kan sikre, at tilbuddet kan være økonomisk rentabelt. Såfremt der ikke er en fast



basistakst, kan det især give udfordringer for tilbud med få borgere, da de som udgangspunkt kan have sværere ved at tilpasse sig ændringer i tilbuddet.

Et andet opmærksomhedspunkt for takstdifferentiering ud fra funktionsniveau og progression er, at tilbuddene ikke har incitament til at tage initiativ til omplacering af en borger fra en høj til en lavere takstgruppe. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at etablere faste opfølgingsmekanismer for revurdering af borgeren. Et eksempel på en opfølgingsmekanisme kan være, at der hvert år i forbindelse med myndighedskommunens revurdering af handlingsplaner tages stilling til borgernes indplacering i takstgruppe.

En anden mulighed kan være at placering i den højeste takstgruppe altid er tidsbegrænset, og at borgeren automatisk afregnes til en lavere takstgruppe efter udløb, hvis ikke andet aftales. Samtidig kan det være formålstjenstligt med principper for sagsbehandlingstider for både driftsherre- og myndighedskommuner, således at der sikres en hurtigt afgørelse ved vurdering og revurdering af borgerne. Arbejdsgruppen understreger i denne forbindelse, at det som udgangspunkt bør være myndighedsfunktionen og borgerens behov, som er bestemmende for placering af borgerne i takstgrupper og ikke hensynet til tilbuddets drift.

En alternativ måde at løse problemstillingen med den omvendte incitamentsstruktur kan være, at anvende en form for resultatbetaling, hvor tilbuddet afregnes efter opnåede resultater for borgeren. En sådan model kan dog være i strid med takstbekendtgørelsen, der kræver at takstberegningen tager udgangspunkt i tilbuddets gennemsnitlige, langsigtede omkostninger. Samtidig kan det være svært at omregne denne taksttype til døgntakster, når de indberettes til Tilbudsportalen.

Differentiering efter benyttelsesgrad kan give udfordringer for tilbuddene, der kan have svært ved at tilpasse personaleressourcerne efter, om den enkelte borger anvender tilbuddet færre end fire dage om ugen. Resultatet af dette kan være, at grundtaksten hæves for at dække omkostningerne for tomgangstimer. Differentiering efter benyttelsesgrad vurderes altså at kunne føre til mindre budgetsikkerhed for det enkelte tilbud, hvilket potentielt kan føre til tiltag på tilbudsiden, der presser priserne op ad. Det skal her understreges, at differentiering efter benyttelsesgrad anvendes i de fleste dagtilbud i hovedstadsregionen i dag. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at driftsherrekommunerne gennem en fornuftig økonomistyring af tilbuddene vil kunne hindre sådanne eventuelle uhensigtsmæssigheder. Det vurderes dog, at det især vil være tilbud med en vis volumen, som vil have mulighed for at imødegå ændringer i borgersammensætningen, uden at det får økonomiske konsekvenser.

I forbindelse med takstdifferentiering kan myndighedssiden have en interesse i, at de af kommunen definerede serviceniveauer gøres gældende i tilbuddet for deres borgere. Arbejdsgruppen vurderer, at det kan være svært for et tilbud at skulle leve op til forskellige serviceniveauer, hvis borgerne i tilbuddet kommer fra forskellige kommuner. Det kan således i forbindelse med alle tre typer af takstdifferentiering være nødvendigt at opstille principper i styringsaftalen om, at det er driftsherre og ikke myndighedssiden, der fastlægger det konkrete indhold af tilbuddet.

Samlet set, er det arbejdsgruppens vurdering, at differentiering ud fra progression er en meget ufleksibel type af differentiering, der ikke tager højde for, at borgerens udvikling ikke nødvendigvis følger et lineært forløb. Progression kan i stedet med fordel tilgodeses i differentiering ud fra funktionsniveau, hvor taksterne kan følge borgerens udvikling, hvad enten den er til det bedre eller det værre.



Fælles for takstdifferentiering efter funktionsniveau og benyttelsesgrad er, at de begge vil kunne udmøntes i styringsaftalen ved fastsættelse af rammebetingelser eller ved udarbejdelse af egentlige beregningsmodeller. I valget mellem de to løsningsveje vil der skulle foretages en vægtning mellem, hvorvidt de forventede øgede administrative byrder ved en egentlige model frem for rammebetingelser, opvejes af øget gennemsigtighed og sammenlignelighed. De to typer af takstdifferentiering kan og også udmøntes uden at foretage ændringer eller blot foretage få ændringer af principperne i styringsaftalen. Disse løsningsveje vil imidlertid stille den enkelte kommune meget fri i forhold til udformning af de konkrete modeller, og kan dermed gøre udbuddet af tilbud mindre gennemsigtigt og sammenligneligt.

Det skal endnu engang understreges, at jo mere indgribende løsningsvej, der vælges, jo større vil muligheden for gennemsigtighed og sammenlignelighed i takstdifferentieringen være. Dog kan de mere indgribende løsningsveje medføre flere administrative omkostninger for både myndighed og driftsherre i forbindelse med implementering af takstdifferentiering i de enkelte kommuner og tilbud samt i forbindelse med driften i forhold til opfølgning og dokumentation. Samtidig vil de mere indgribende løsningsveje indsnævre mulighederne for lokale løsninger, der tager højde for tilbuddenes særegenhed, og samtidig kan det opleves som en udfordring af det kommunale selvstyre. Dette skal afvejes i forhold til at der ved ingen ændringer af styringsaftalen potentielt kan opstå et endnu mere uigennemsigtigt og usammenligneligt udbud af forskellige takststrukturer, som også vil medføre væsentlige administrative omkostninger på især myndighedssiden, hvilket i yderste konsekvens kan gøre det sværere at sikre de rette tilbud til borgerne.

ARBEJDSGRUPPENS ANBEFALINGER

På baggrund af ovenstående gennemgang af løsningsveje og typer af takstdifferentiering har arbejdsgruppen opstillet en række anbefalinger, som Embedsmandsudvalget for social og uddannelse og Kommunaldirektørudvalget kan tage med i overvejelserne om, hvorvidt der skal arbejdes videre med takstdifferentiering i regi af styringsaftalen.

Arbejdsgruppens anbefaler, at der arbejdes videre med løsningsvej 3, hvor der i styringsaftalen opstilles rammebetingelser for anvendelse takstdifferentiering bestående af elementer af differentiering ud fra funktionsniveau og benyttelsesgrad. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at man på denne måde kan opnå den bedste balance mellem de forskellige hensyn til gennemsigtighed, administration og kommunalt selvstyre og samtidig sikre en øget sammenhæng mellem pris og indhold i det enkelte tilbud, hvilket vurderes i sidste ende at kunne understøtte, at de rette tilbud til borgerne i hovedstadsregionen er til stede.

Arbejdsgruppen kan ikke anbefale en løsning, der indeholder differentiering ud fra progression, men mener, at hensynet til progression med fordel kan tilgodeses inden for differentiering ud fra funktionsniveau, hvor borgerens udvikling og behov for indsats kan afspejles i taksterne.

For at tilvejebringe et grundlag for en fælles forståelsesramme for takstdifferentieringen anbefaler arbejdsgruppen endvidere, at takstdifferentiering efter funktionsniveau bør tage afsæt i Voksenudredningsmetoden (VUM). Anbefalingen gives dog med forbehold, at selvom VUM allerede er udbredt i kommunerne, må der forventes en del arbejde i kommunerne med at omsætte VUM til takstgrupper, da VUM ikke direkte kan oversættes til og inddeles i meningsgivende takstgrupper.



Herunder opsummeres en række af de anbefalinger og opmærksomhedspunkter, som er fremkommet undervejs i rapporten, og som arbejdsgruppen finder, der bør tages hensyn til ved valget af løsningsvej:

- Det anbefales, at der i valget af løsningsvej foretages en vægtning mellem hensynet til ønsket om en mere differentieret takststruktur, der understøtter sammenhæng mellem pris og indhold, og hensynet til de administrative omkostninger takstdifferentieringen kan påføre myndighed og driftsherre både i implementeringsfasen og i den daglige drift.
- Det anbefales, at det ved indførelse af takstdifferentiering tydeliggøres, hvem der har retten til at fastlægge indholdet af tilbuddene, og hvem der beslutter, om takststrukturen i et givet tilbud skal være baseret på enhedstakster eller differentierede takster.
- Det anbefales, at takstdifferentiering som udgangspunkt kun anvendes, når forskellen i behovet for ydelser eller benyttelsesgrad har væsentlige prismæssige konsekvenser. Ved valg af løsningsvej 3 (rammebetingelser) anbefales det derfor, at der fastsættes kriterier for, hvornår takstdifferentiering kan anvendes for at minimere de administrative byrder ved takstdifferentiering. Kriterierne kan for eksempel være beløbsgrænser, personalenormering, antallet af takstgrupper m.v.
- Det anbefales, at der ved indførelse af takstdifferentiering indføres nye måder for indgåelse af og opfølgning på aftaler om takstudvikling, således at der forsat kan indgås tværkommunale aftaler, der regulerer udgiftsvæksten på det specialiserede socialområde i hovedstadsregionen.
- Det anbefales, at der ved indførelse af takstdifferentiering undersøges hvordan beregningen af belægningsprocenten eller takstdifferentieringen kan udformes, således at u hensigtsmæssige udsving i belægningsprocenterne og hermed taksterne minimeres mest muligt.
- Det anbefales, at der fastsættes principper for opfølgning og sagsbehandlingstider ved revurdering af borgernes placering i takstgruppe for at sikre et stadigt fokus på sammenhængen mellem pris og indhold. Det kan for eksempel være i forbindelse med handleplansmøder eller ved akut opstået behov.
- Det anbefales at der tages højde for de forskelle, der eksisterer mellem børne- og ungeområdet og voksenområdet, og at det tydeliggøres, på hvilke typer af tilbud takstdifferentieringen med størst fordel kan anvendes således der ikke indføres takstdifferentiering på områder, hvor det ikke er hensigtsmæssigt.
- Det anbefales, at arbejdet med revisionen af takstbekendtgørelsen og dens indflydelse på mulighederne for at indføre takstdifferentiering følges tæt, og at styringsaftalen tilpasses herefter, således styringsaftalen er i overensstemmelse med gældende lovgivning.
- Det understreges, at takstdifferentiering i sig selv ikke vil løse udfordringerne med forskelle i serviceniveauer og visitationspraksis kommunerne imellem, og kan således ikke bidrage til fuld sammenlignelighed og gennemsigtighed mellem tilbuddene. Systemet vil altid falde tilbage på forskelle i sagsbehandling og visitation mellem kommuner og de enkelte sagsbehandlere.
- Det skal endvidere understreges, at takstdifferentiering ikke vil udelukke anvendelse af tillægsydelser og særtakster fuldt ud. Der vil altid være et behov for i særlige tilfælde at tilrettelægge individuelle indsatser for borgere med helt særlige behov. Det vurderes dog, at indførelsen af takstdifferentiering kan medføre en reduktion af de særlige tilfælde.
- Det understreges, at erfaringerne med anvendelse af takstdifferentiering på det specialiserede socialområde er sparsomme, og at der ikke eksisterer nogen systematiseret videnopsamling på området i Danmark. Dette taget i betragtning er indførelsen af takstdifferentiering således



forbundet med en vis usikkerhed , da der ikke er dokumentation for, hvilke incitamerter, adfærd, udbud m.v. takstdifferentieringen kan fremme.

- Endelig skal det understreges, at de fire fokusområder i arbejdsgruppens kommissorium som påvist påvirker hinanden, og at der derfor bør være et gensidigt fokus på, at tiltag inden for et fokusområde ikke får negativ indflydelse på de andre områder.



BILAGSOVERSIGT

- Bilag 1: Oversigt over arbejdsgruppen medlemmer
- Bilag 2: Modeller for takstdifferentiering
- Bilag 3: Styringsaftale 2012 for kommunerne i hovedstadsregionen og region Hovedstaden



BILAG 1: OVERSIGT OVER ARBEJDSGRUPPENS MEDLEMMER

Arbejdsgruppen er nedsat bestående af repræsentanter fra 9 udvalgte kommuner, der har udtrykt interesse for arbejdet og/eller har særlig erfaring med anvendelse af differentierede takster. Kommunerne er udvalgt af Embedsmandsudvalget for social og uddannelse og Kommunaldirektørudvalget. Medlemmerne i arbejdsgruppen er følgende:

- Margarita Christensen, Brøndby Kommune
- Jane Risager, Brøndby Kommune
- Elsebet Schultz, Gentofte kommune
- Bent Fischer, Gentofte Kommune
- Rasmus Bækgaard, Gladsaxe Kommune
- Tommy Høgh Danielsen, Gladsaxe Kommune
- Randi Sveistrup, Gribskov Kommune
- Christina Egholm Brøns, Gribskov Kommune
- Birgitte Rydén, Hillerød Kommune
- Morten Blicher-Hansen, Hvidovre Kommune
- Tune Møller, Socialforvaltningen, Københavns Kommune
- Katrine Kjeldsen, Børne- og Ungeforvaltningen, Københavns Kommune
- Jane Foersom, Lyngby-Taarbæk Kommune
- Ulla Andersen, Rudersdal Kommune
- Søren Kvistgaard, Fælleskommunalt sekretariat
- Marie Olund, Fælleskommunal sekretariat



BILAG 2: MODELLER FOR TAKSTDIFFERENTIERING

1. Eksempel på takstgruppe og beregning af takst pr. år i Skive Kommune

Funktionsniveau	Modtager	Ydelser	Timer/uge	Timepris	Takst/år
Funktionsniveau 11	Borgere med et <u>omfattende</u> og <u>betydeligt</u> behov for støtte i tilbud med natdækning; fx sovende nattevagt. Borgeren har et behov for mere omfattende hjælp, støtte samt pædagogisk / social indsats i hverdagen. Borgeren er ikke opsøgende	<p>Borgeren modtager fuldstændig hjælp, vejledning og støtte i;</p> <ul style="list-style-type: none"> • psykisk pleje og omsorg • sociale relationer • personlige hygiejne • færden i lokalmiljø og udenfor <p>Tilbud om fuld hjælp til:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kontakt til myndigheder • opretholde netværk og social kontakt • organisere sin hverdag • økonomistyring <p>Behov for tilsyn med borgeren og behov for periodevis støtte hele døgnet. Kan ikke tilkalde hjælp eller vurdere behovet herfor.</p>	22.50	374	437.580

2. Skema til illustration af takstdifferentiering i dagtilbud i Brøndby Kommune

Takster pr. dag	2012		5 dages uge 100%	4 dages uge 80%	3 dages uge 60%	2 dages uge 40%	1 dags uge 20%
	Pladstal	Takster					
Værksted § 103 - 1:6 og 1:8	185	369	369	295	222	148	74
Dagcenter § 104 - 1:4	78	641	641	513	385	256	128
Autisme § 104 - 1:2	4	1.063	1.063	850	638	425	213
Daghjem § 104 - 1:2	10	1.063	1.063	850	638	425	213
Daghjem § 104 - 1:2,5	50	934	934	747	560	374	187
Daghjem § 104 - skærmet enhed 1:1	7	1.607	1.607	1.285	964	643	321
Netværksydelse	6	140	140	112	84	56	28
I alt	340						