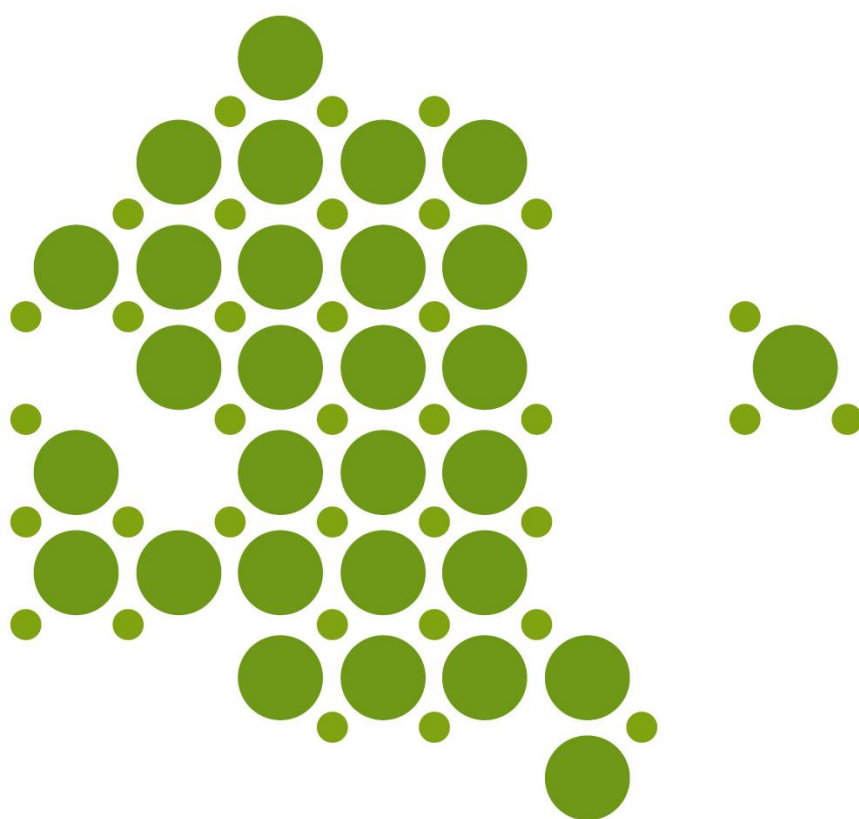


Analyse af prisudvikling i takstbelagte tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning 2018-2019



KKR Hovedstaden

Maj 2019

INDHOLD

Resumé	3
Indledning	5
Udvikling i udgifter per plads per dag og overheadprocent	7
1.1 Udvikling i udgifter per plads per dag 2014-2018 og 2018-2019	7
1.2 Overheadprocent 2019	9
1.3 Forhold som påvirker muligheden for at opgøre prisudviklingen	10
Bilag	12



RESUMÉ

I Styringsaftalen i Rammeaftale 2019 og i tidligere års rammeaftaler har kommunerne i hovedstadsregionen og Region Hovedstaden indgået en flerårig strategi for prisudviklingen på det specialiserede socialområde og specialundervisning.

Ifølge aftalen må udgifter per plads per dag i de takstbelagte tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning til og med 2020 maksimalt stige med pris- og lønfremskrivningen minus 0,5 procent årligt som gennemsnit i en seksårig periode i forhold til pris- og lønniveauet i 2014. Med taksterne for 2019 kan det nu vurderes, hvor driftsherrerne er ift. den indgåede takstaftale.

I nærværende analyse fremgår det, at driftsherrerne indtil nu samlet set har overholdt aftalen om at reducere udgifterne per plads.¹ Betragtes resultaterne af *Udgiftsudviklingen på det specialiserede socialområde fra februar 2019* fremgår det imidlertid, at de kommunale udgifter til det specialiserede socialområde er stigende i hovedstadsregionen, også når man korrigerer for den stigende befolkning. Analyser² viser umiddelbart, at årsagen til stigningen i de samlede kommunale udgifter per indbygger på det specialiserede voksenområde i en længere årrække ikke skal findes i prisudviklingen på det takstbelagte område.

Muligheden for en dækkende opgørelse af prisudviklingen på det takstbelagte område svækkes af løbende ændringer i tilbud og takstopgørelsesmetoder, der skyldes, at området er under løbende udvikling. I praksis kan takstaftalen derfor kun bringes i spil for den del af det takstbelagte område, hvor der ikke er sket så store ændringer, at det er umuligt at lave sammenligning fra startår til slutår og en hel del tilbud må undtages analysen.

Årsagerne til de stigende udgifter kan også findes andre steder end i prisudviklingen på det takstbelagte område, for eksempel i kommunernes serviceniveauer og visitationspraksis. Eksempelvis vil flere borgere med støttebehov eller tildeling af yderligere støtte eller flytning til et bedre egnet (og dyrere) tilbud øge udgifterne, uden at dette er udtryk for stigende priser.

Årsagerne kan også findes på områder, som ikke er omfattet af aftalerne om prisudvikling i de takstbelagte tilbud. Det gælder primært anvendelsen af tillægstakster på det takstbelagte område, kommunernes egne tilbud, hvor der ikke sker salg af pladser til andre kommuner og private tilbud (se afdækning af tillægsydelse). En ny vejledning om serviceloven fra foråret 2017 præciserer, at selvejende institutioner heller ikke kan være omfattet af rammeaftalerne. I notat om prisudviklingen for 2014-2017 blev det desuden påvist, at udgifterne til de private tilbud er steget med 24 pct. fra 2013 til 2015. Endelig kan årsagerne også findes i udviklingen inden for de øvrige paragrafområder i Serviceloven, herunder BPA, hjælpemidler og kontaktperson- og ledsagerordninger.

Takstanalysegruppen vurderer, at af de grunde, som er nævnt ovenfor, udgør udgifterne til de tilbud, som indgår i opgørelsen af prisudviklingen på det takstbelagte område, kun ca. 50 procent af de samlede udgifter til det specialiserede socialområde.³ Værdien af takstaftaler som styringsredskab skal ses i lyset af dette.

¹ Analysen er eksklusiv Københavns Kommune.

² Analyse af prisudvikling i takstbelagte tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning 2014-2018 og Analyse af prisudvikling i takstbelagte tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning 2014-2017.

³ Analyse af prisudvikling i takstbelagte tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning 2014-2018



I nærværende notat opsummeres hovedpointer og konklusioner af en analyse af udviklingen i udgifter per plads per dag i perioden 2018-2019 samt en opgørelse af den anvendte overheadprocent i takstberegningen for 2019.

På baggrund af analysen kan det konkluderes, at kommunerne og Region Hovedstaden samlet set har reduceret udgifter per plads per dag med 0,6 procent i perioden 2018 til 2019.

17 kommuner og Region Hovedstaden har reduceret udgifter per plads per dag i deres takstbelagte tilbud med 0,5 procent eller mere fra 2018 til 2019. To kommuner har reduceret udgifter per plads per dag med mindre end 0,5 procent, mens syv kommuner har hævet udgifter per plads per dag i de takstbelagte tilbud med mellem 0,4 og 2,2 procent.⁴ Dette skal ses i lyset af, at flere kommuner har mere end levet op til takstaftalen på baggrund af den samlede reduktion fra 2014 til 2018 og at takstaftalen går frem til 2020.

På tværs af regionen kan der udledes en række generelle udviklingstendenser, der driver udgifterne i de takstbelagte tilbud og som bidrager til forklaringer på, hvorfor nogle driftsherrer ikke endnu er kommet i mål med reduktionen. Tendenserne er følgende:

- Stigende kompleksitet i målgrupperne og længere levetid i målgrupperne i de tværkommunale tilbud som følge af hjemtagning og inklusion af borgere med lettere problemstillinger. Dette medfører, at borgerne i de tværkommunale tilbud i dag generelt har et stort støttebehov og behov for høj personalenormering med deraf følgende prisstigninger.
- Mennesker med udviklingshæmning lever, som resten af befolkningen længere, hvilket stiller nye krav til sundhedsfaglige indsatser samt ændring af de fysiske rammer i tilbuddene som imødekommer aldridsprocessen og aldersrelaterede sygdomme. Det kan desuden give behov for ny personalesammensætning og ombygning af tilbud.
- Behov for omlægninger og moderniseringer af tilbud for at skabe fagligt og økonomisk bæredygtige tilbud med tidssvarende og målrettede fysiske rammer, som er tilpasset den seneste udvikling i behov og efterspørgsel. Dette medfører typisk reduktion i antal pladser, samtidig med at det kan være vanskeligt at gennemføre yderligere budgettilpasninger i tilbuddene.
- Nogle driftsherrer på voksenområdet vurderer, at taksterne skal tilpasses for at leve op til krav fra Socialtilsynet. Der er udarbejdet en minisurvey af driftsherrernes oplevelse af driftstilsyn i 2017. Analysen af data fra spørgeskemaet viser, at nogle driftsherrer på voksenområdet oplever, at Socialtilsynet stiller krav til en højere normering i botilbuddene, hvilket medfører takststigninger.
- Driftsherrerne vurderer, at udgifterne til tillægstakster stiger. Der bliver derfor udarbejdet en afdækning af tillægstakster på både børne/ungeområdet og voksenområdet i foråret 2019.

Kommunerne i hovedstadsregionen har desuden indgået en aftale om, at der fra den vejledende norm for beregning af de indirekte omkostninger for kommunale tilbud på 7 procent af de direkte omkostninger (overheadprocent), arbejdes hen imod 6 procent som et gennemsnitligt mål for kommunerne under ét. Ved udgangen af 2018 betyder det, at resultatet skal opgøres på grundlag af taksterne for 2019 og dermed opgøres i nærværende notat.

Opgørelsen af kommunernes anvendte overheadprocenter viser, at kommunerne i gennemsnit har anvendt en overheadprocent på 6 procent i takstberegningen for 2019 og samlet set er målet dermed nået.⁵ 19 kommuner har anvendt en overheadprocent på 6 eller lavere, mens syv kommuner har anvendt en overheadprocent på over 6. Overheadprocenten beregnes som vægtet gennemsnit. Region

⁴ Dragør og Tårnby Kommuner samt Ishøj og Vallensbæk Kommuner har afleveret fælles indberetning. De fælles indberetninger er talt som hver én kommune. Summen af kommuner er derfor kun 27.

⁵ Analysen er eksklusiv Københavns Kommune.



Hovedstaden beregner overhead konkret og indgår derfor ikke i aftalen om at reducere overheadprocenten.

Kommunerne i hovedstadsregionen har indgået aftaler om prisudviklingen i de takstbelagte tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning siden 2011. Region Hovedstaden har først deltaget i aftalerne fra 2014. En gennemgang af analyserne af udviklingen i denne periode viser, at kommunerne samlet set har overholdt aftalerne og har formået at reducere priserne i de takstbelagte tilbud siden 2011.

INDLEDNING

Kommunerne i hovedstadsregionen og Region Hovedstaden har i perioden 2011-2019 indgået aftaler om prisudviklingen på de takstbelagte tilbud inden for det specialiserede socialområde og specialundervisningen.

I Styringsaftalen i Rameaftale 2019-2020 indgik kommunerne i hovedstadsregionen og Region Hovedstaden følgende flerårige aftale for takstudviklingen på det specialiserede socialområde og specialundervisning:

At udgifter per dag i de takstbelagte tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisningsområdet til og med 2020 maksimalt må stige med pris- og lønfremskrivningen minus 0,5 procent årligt som gennemsnit i en 6-årig periode i forhold til pris- og lønniveauet i 2014.

Ifølge Styringsaftalen skal der foretages årlige analyser af takstudviklingen i kommunerne, som drøftes i kommunaldirektørkredsen (K29) og i KKR. Takstanalysegruppen anbefaler, at KKR Hovedstaden udvikler en ny model for at følge med i udgiftsudviklingen.

Analysen omfatter tilbud til både børn/unge og voksne inden for nedenstående områder, hvor der er salg af pladser eller ydelser til andre kommuner:

- Det specialiserede socialområde
- Specialundervisningsområdet
- Specialtandpleje
- Misbrugsbehandling efter Sundhedsloven

Tilbud, som alene benyttes til kommunens egne borgere, indgår ikke i analysen. På specialundervisningsområdet er der ofte tilbud under folkeskoleloven, som i langt overvejende grad bruges af egne borgere. Der kan være forskel på, i hvilken grad kommunerne har valgt at medtage disse tilbud i indberetningen.

Udviklingen i priserne i de takstbelagte tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning måles som udviklingen i de budgetterede udgifter pr. plads og pr. dag for hvert tilbud. I målingen af udgifter pr. plads og pr. dag medtages alene de dele af takstberegningen, som driftsherren har mulighed for at påvirke, det vil sige de direkte og indirekte udgifter og indtægter i tilbuddene samt den anvendte belægningsforudsætning i takstberegningen.

På denne måde påvirkes udviklingen ikke af eksempelvis konjunktursvingninger eller efterreguleringer af tidligere års over- og underskud. Driftsherrernes overholdelse af aftalen måles således ikke på udviklingen i selve taksterne og der kan dermed være forskel på udviklingen i de takster, som afregnes og udviklingen i udgifter per plads per dag.⁶

I Styringsaftale 2019-2020 indgik kommunerne i hovedstadsregionen, som i Styringsaftale 2017, desuden en aftale om, at der fra den vejledende norm for beregning af de indirekte omkostninger for kommunale

⁶ For en mere detaljeret beskrivelse af metoden til beregning af udgifter per plads per dag og takster henvises til bilag 1 om metode.



tilbud på 7 procent af de direkte omkostninger (overheadprocent), arbejdes hen imod 6 procent som et gennemsnitligt mål for kommunerne under ét. Ved udgangen af 2018 betyder det, at resultatet skal opgøres på grundlag af taksterne for 2019.

Nærværende notat opsummerer hovedpointer og konklusioner af en analyse af udviklingen i udgifter per plads per dag i perioden 2018-2019 samt en opgørelse af den anvendte overheadprocent i takstberegningen for 2019. Analysen er foretaget af takstanalysegruppen under KKR Hovedstadens Embedsmandsudvalg for Socialområdet og Specialundervisning på baggrund af takstoplysninger indberettet af kommunerne i hovedstadsregionen og Region Hovedstaden for 2018 og 2019.

Notatets bilag indeholder de anvendte metoder i indhentningen af data og de enkelte analysedele samt en tabel over udviklingen i de enkelte takstberegningselementer.



UDVIKLING I UDGIFTER PER PLADS PER DAG OG OVERHEADPROCENT

I følgende afsnit præsenteres henholdsvis resultaterne af analysen i udviklingen i udgifter per plads per dag i perioden 2014-2018 og 2018-2019 samt opgørelsen af den anvendte overheadprocent i 2018 og 2019 inden for det specialiserede socialområde og specialundervisning.

1.1 UDVIKLING I UDGIFTER PER PLADS PER DAG 2014-2018 OG 2018-2019

Udviklingen i perioden 2014-2018 er målt som driftsherres realiserede udvikling i perioden 2014-2016 lagt sammen med den realiserede udvikling i udgifter per plads per dag fra 2016 til 2018 som vist i tabel 1. Kommunerne og Region Hovedstaden har samlet set reduceret udgifter per plads per dag i de takstbelagte tilbud med 0,6 procent i perioden 2018-2019.

Tabel 1: Gennemsnitlig procentvis udvikling i udgifter per plads per dag 2014-2019

Driftsherre	Udvikling 2014-2018	Udvikling 2018-2019
Vægtet gennemsnit alle driftsherrer	-4,4%	-0,6%
Albertslund Kommune	-2,7%	-0,7%
Allerød Kommune	-4,1%	-0,9%
Ballerup Kommune	-2,0%	0,4%
Bornholms Regionskommune	-2,2%	-1,8%
Brøndby Kommune	-3,0%	-0,8%
Egedal Kommune	-11,2%	-5,4%
Fredensborg Kommune	-7,9%	0,6%
Frederiksberg Kommune	-11,3%	-3,7%
Frederikssund Kommune	-5,1%	-0,1%
Furesø Kommune	-0,5%	0,4%
Gentofte Kommune	-2,4%	0,0%
Gladsaxe Kommune	-1,4%	-0,9%
Glostrup Kommune	-5,0%	0,3%
Gribskov Kommune	-5,9%	2,2%
Halsnæs Kommune	0,4%	-2,3%
Helsingør Kommune	-3,3%	-0,5%
Herlev Kommune	-7,9%	0,5%
Hillerød Kommune	-5,5%	-1,2%
Hvidovre Kommune	-3,4%	-0,5%
Høje-Taastrup kommune	1,3%	-3,8%
Hørsholm Kommune	-4,4%	-2,4%
Ishøj og Vallensbæk kommuner	-3,2%	-2,2%
Københavns Kommune	-5,7%	
Lyngby-Taarbæk Kommune	-2,0%	-2,1%
Rudersdal Kommune	-0,5%	-0,6%
Rødovre Kommune	-0,3%	-0,6%
Tårnby og Dragør kommuner	-0,5%	1,6%
Region Hovedstaden	-3,7%	0,2%

Kilde: Driftsherrers indberetning af takstoplysninger til Fælleskommunalt sekretariat 2018 og 2019 samt Analyse af prisudvikling i takstbelagte tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning 2014-2018.

Note: Udvikling i udgifter per plads per dag er beregnet efter pris- og lønfremskrivning.

På baggrund af analysen kan det konkluderes, at 18 kommuner har reduceret udgifter per plads per dag i deres takstbelagte tilbud med 0,5 procent eller mere fra 2018 til 2019. En kommune har reduceret udgifter per plads per dag med mindre end 0,5 procent, mens otte kommuner og Region Hovedstaden har hævet udgifter per plads per dag i de takstbelagte tilbud med mellem 0 og 2,2 procent. Dette skal ses i lyset af, at flere kommuner har mere end levet op til takstaftalen på baggrund af reduktioner frem mod 2018 og at takstaftalen går frem til 2020.



I Diagram 1 er den gennemsnitlige udvikling i udgifter per plads per dag fordelt på henholdsvis det specialiserede voksenområde, det specialiserede børne- og unge område samt specialundervisningsområdet. På specialundervisningsområdet er der ofte tilbud under folkeskoleloven, som i langt overvejende grad bruges af egne borgere. Der kan være forskel på, i hvilken grad kommunerne har valgt at medtage disse tilbud i indberetningen.

Det kan overordnet konkluderes, at udgifter per plads per dag er reduceret med 0,5 på voksenområdet, 0,2 procent på børne- og ungeområdet og 1,0 procent på specialundervisningsområdet. Udviklingen i udgifter per plads per dag drives primært af voksenområdet.

Diagram 1: Udvikling i udgifter per plads per dag 2018-2019 fordelt på områder.



Kilde: Driftsherrers indberetning af takstoplysninger til Fælleskommunalt sekretariat 2018 og 2019

Kommunerne i hovedstadsregionen har i regi af Styringsaftalen indgået aftaler om prisudviklingen i de takstbelagte tilbud siden 2011. På baggrund af de tidligere års analyser af prisudviklingen kan det konkluderes, at kommunerne på nær i 2012, hvor der er en mindre afvigelse, samlet set har overholdt de indgåede aftaler⁷. Således har kommunerne samlet set formået at nedbringe priserne i de takstbelagte tilbud siden 2011. Tabel 2 opsamler resultaterne af analyserne fra de foregående år.

Tabel 2: Realisering af aftaler om takstudvikling 2010-2019

Periode	Aftale om udvikling i de takstbelagte tilbud	Realiseret udvikling i takst/udgifter per dag (Gennemsnit for alle driftsherrer)
2010-2011	-2 pct. efter p/l (takst pr. dag)	-2,4 pct.
2011-2012	Maksimalt stige med p/l (takst pr. dag)	0,3 pct.
2012-2013	Maksimalt stige med p/l (takst pr. dag)	-0,4 pct.
2013-2014	-1 pct. efter p/l (takst pr. dag)	-1,1 pct.
2014-2016	-1 pct. efter p/l (udgifter pr. dag)	-1,6 pct.
2016-2018	-1 pct. efter p/l (udgifter pr. dag)	-2,8 pct.
2018-2019	-0,5 pct. efter p/l (udgifter pr. dag)	-0,6 pct.

Kilde: Analyser af takstudvikling 2011-2016, 2016-2018 og 2018-2019, KKR Hovedstaden.

Note: Den realiserede udvikling er opgjort på baggrund af de anvendte metoder de pågældende år.⁸

TENDENSER DER PÅVIRKER UDVIKLINGEN I UDGIFTER PER PLADS PER DAG

⁷ Region Hovedstaden deltager først i aftalerne om prisudvikling i de takstbelagte tilbud fra 2014.

⁸ For en mere detaljeret beskrivelse af forskellene i metoden til beregning af prisudviklingen henvises til bilag 1 om metode.



På baggrund af samtlige driftsherrers bemærkninger til de indberettede takstoplysninger kan der i år som i de forrige år identificeres en række generelle tendenser på tværs af kommunerne og regionen, som presser driftsherrernes muligheder for at leve op til aftalen om udvikling i udgifter per plads per dag.

▶ *Stigende kompleksitet i målgrupperne i de tværkommunale tilbud*

Flere driftsherrer oplever, at det i højere grad end tidligere er borgere med mere komplekse problemstillinger, der visiteres til de tværkommunale tilbud på både voksenområdet og børne- og ungeområdet. Den stigende kompleksitet skyldes blandt andet kommunernes hjemtagings- og inklusionsstrategier, som betyder, at kommunerne i højere grad visiterer borgere med lettere problemstillinger til egne, lokale tilbud. Borgerne i de tværkommunale tilbud bliver dermed mere komplekse og med et større støttebehov, hvilket medfører udgiftsstigninger som følge af behov for øget personalenormering m.v.

▶ *Længere levetid for mennesker med handicap*

Kommunerne i hovedstadsregionen oplever, at mennesker med handicap ligesom resten af befolkningen lever længere end tidligere. Dette stiller blandt andet nye sundhedsfaglige krav samt behov for indretning af de fysiske rammer, som kan imødekomme aldringsprocessen og aldersrelaterede sygdomme.

▶ *Behov for omlægning og modernisering af de tværkommunale tilbud*

Blandt andet som følge af den øgede kompleksitet og den længere levetid hos borgerne på de tværkommunale tilbud, har flere driftsherrer i hovedstadsregionen igangsat omlægninger og modernisering af tværkommunale tilbud på det specialiserede socialområde. Dette vurderes nødvendigt for at skabe fagligt og økonomisk bæredygtige tilbud med tidssvarende og målrettede fysiske rammer, som er tilpassede den seneste udvikling i behov og efterspørgsel. Omlægning og modernisering af tilbud medfører i flere tilfælde stigning i udgifter per plads per dag på grund af midlertidig reduktion i antal pladser. Samtidig kan det i forbindelse med modernisering og nednormering være vanskeligt at gennemføre yderligere budgettilpasninger i tilbuddene.

▶ *Socialtilsynets krav til de tværkommunale tilbud*

Endelig opleves det, at Socialtilsyn Hovedstaden stiller krav til tilbuddene i forhold til normering og takststruktur, hvilket kan have indflydelse på prisudviklingen i tilbuddene. Der er i sommeren 2017 udsendt et spørgeskema til kommunale og regionale driftsherrer i hovedstadsregionen på børne-, unge- og voksenområdet. Analysen af data fra spørgeskemaet viser, at nogle driftsherrer på voksenområdet oplever, at Socialtilsynet stiller krav til en højere normering i botilbuddene, ligesom det også erfares, at Socialtilsynet stiller krav til, at tillægs- og særtakster indarbejdes i budgettaksterne. Efterlevelse af disse krav vil ofte medføre takststigninger. Samtidig oplever størstedelen af driftsherrerne dog, at driftstilsynene bidrager til øget faglig kvalitet i tilbuddene.

1.2 OVERHEADPROCENT 2019

I Styringsaftale 2019 til 2020 har kommunerne i hovedstadsregionen, som i Styringsaftale 2017, indgået en aftale om, at der fra den vejledende norm for beregning af de indirekte omkostninger for kommunale tilbud på 7 procent af de direkte omkostninger (overheadprocent), arbejdes hen imod 6 procent som et gennemsnitligt mål for kommunerne under ét. Ved udgangen af 2018 betyder det, at resultatet skal vurderes på grundlag af taksterne for 2019. Overheadprocenten beregnes som vægtet gennemsnit.

Analysen viser, at kommunerne anvender en overheadprocent på 6 procent i takstberegningen for 2019. Tabel 3 viser en opgørelse af den gennemsnitlige overheadprocent, der er anvendt i kommunerne i hovedstadsregionen og Region Hovedstaden i takstberegningen for 2018.



Table 3: Gennemsnitlig overheadprocent 2018 og 2019 (vægtet gennemsnit)

Driftsherre	Gennemsnitlig overheadprocent 2018	Gennemsnitlig overheadprocent 2019
Gennemsnit alle kommuner	6,2%	6,2%
Albertslund Kommune	6,0%	6,0%
Allerød Kommune	6,1%	6,1%
Ballerup Kommune	7,0%	6,9%
Bornholms Regionskommune	6,0%	6,0%
Brøndby Kommune	6,0%	6,0%
Egedal Kommune	6,0%	6,0%
Fredensborg Kommune	6,0%	6,0%
Frederiksberg Kommune	6,0%	6,0%
Frederikssund Kommune	6,0%	6,0%
Furesø Kommune	8,7%	6,0%
Gentofte Kommune	7,0%	7,0%
Gladsaxe Kommune	6,2%	6,2%
Glostrup Kommune	6,1%	6,0%
Gribskov Kommune	6,0%	6,1%
Halsnæs Kommune	6,5%	6,0%
Helsingør Kommune	7,1%	6,0%
Herlev Kommune	5,5%	6,0%
Hillerød Kommune	6,0%	5,8%
Hvidovre Kommune	6,0%	6,0%
Høje-Taastrup kommune	5,5%	5,8%
Hørsholm Kommune	7,0%	7,0%
Ishøj og Vallensbæk kommuner	6,0%	6,0%
Københavns Kommune	6,0%	
Lyngby-Taarbæk Kommune	7,1%	6,0%
Rudersdal Kommune	6,0%	6,0%
Rødovre Kommune	6,0%	6,0%
Tårnby og Dragør kommuner	4,2%	4,3%
Region Hovedstaden	4,3%	4,4%

Kilde: Driftsherrers indberetning af takstoplysninger til Fælleskommunalt sekretariat 2018 og 2019.

Note: Den samlede gennemsnitlige overheadprocent er beregnet eksklusiv Region Hovedstaden, da Region Hovedstaden beregner de indirekte omkostninger konkret. Metode for beregning af overheadprocent er beskrevet i bilag 1.

1.3 FORHOLD SOM PÅVIRKER MULIGHEDEN FOR AT OPGØRE PRISUDVIKLINGEN

Driftsherrernes måde at tilrettelægge opgaverne på er under konstant udvikling. Det gælder både indretningen af tilbud og opgørelsen af takster. Disse ændringer giver anledning til udfordringer i forhold til at foretage en dækkende opgørelse af udviklingen i udgifter per plads per dag (prisudviklingen), som man skal være opmærksom på ved tolkningen af resultatet.

► Lukning af tilbud, nye tilbud og ændring af tilbud

Med henblik på at tilpasse tilbuddene til behovet i målgruppen sker der en løbende ændring af tilbudsviften, herunder lukninger af tilbud, åbning af nye tilbud, og omlægninger af tilbud.

Det er i sagens natur ikke muligt at sammenligne tilbud, som ikke eksisterede i hele sammenligningsperioden. 7 procent af udgiftsgrundlaget i 2019 vedrører nye tilbud, som ikke fandtes i 2018. Samtidig er tilbud svarende til 11 procent af udgiftsgrundlaget for 2018 udgået i 2019. Det betyder, at analysen af prisudviklingen kun omfatter en delmængde af de tilbud, som har været anvendt i perioden.



I tilfælde af omlægninger af tilbud er der tilstræbt størst mulig sammenlignelighed. I tilfælde af opsplitning eller sammenlægning af tilbud er der foretaget omfordeling af 2018-udgifterne, sådan at der opnås sammenlignelighed fra 2018 til 2019. I tilfælde af ændringer af tilbud, er der ud fra en konkret vurdering anvendt det princip, at hvis der er tale om omlægning, kan taksten ikke friholdes fra analysen. I stedet kan driftsherren forklare årsagen til en takstændring.⁹ Kun hvor det er vurderet, at der er tale om så store ændringer, at tilbuddet er usammenligneligt, er tilbud udeladt af sammenligningen. Denne vurdering er foretaget af driftsherren ved indberetningen af taksterne. KKR Hovedstadens permante takstanalysegruppe og Fælleskommunalt sekretariat for det specialiserede socialområde og specialundervisning har gennemgået indberetningerne og har i en række tilfælde været i dialog med driftsherren herom med udgangspunkt i retningslinjerne i vejledningen for indberetning af takster.

► *Takstdifferentiering*

Den stigende kompleksitet hos målgrupperne på de tværkommunale botilbud på voksenområdet medfører behov for at indføre flere takstniveauer for på denne måde at imødekomme en større spredning i borgernes støttebehov inden for de samme tilbud.

Indførelse af flere takstniveauer i samme tilbud (takstdifferentiering) vil medføre udgiftsstigninger for de borgere, som flyttes til takstniveauer med et højere støtteniveau end i den oprindelige gennemsnitstakst. For de berørte kommuner kan disse udgiftsstigninger opleves betydelige på kort sigt. Omvendt vil der ske udgiftsfald for de borgere, som flyttes til takstniveauer med lavere støttebehov end i den oprindelige gennemsnitstakst. En gevinst ved at anvende flere takstniveauer er, at der opnås en større gennemsnitlighed og sammenhæng mellem støtteniveau og pris, samtidig med at anvendelsen af tillægstakster minimeres. Samtidig kan anvendelse af takstniveauer også understøtte fokus på progression for borgeren.

I forhold til analysen af udgifter per plads per dag skal det imidlertid bemærkes, at anvendelse af flere takstniveauer typisk betyder, at udgiftsstigninger relateret til et ændret støttebehov, som medfører flytning til et højere takstniveau, ikke længere vil blive synliggjort i opgørelsen af udviklingen i udgifter per plads per dag. Dette vil være tilfældet, hvis der ikke sker en prisstigning *i de enkelte takstniveauer*, men blot en ændret placering på et højere takstniveau.

► *Tillægstakster*

Analysen af prisudviklingen omfatter ikke tillægstakster, men i nogle tilfælde vælger driftsherren at ændre sine takster, så tillægstakster indbygges i den ny takst. Dette kan bl.a. ske efter påbud fra Socialtilsynet, eller det kan ske i forbindelse med takstdifferentiering. I disse tilfælde kan analysen af prisudviklingen komme til at vise prisstigninger, som ikke vil give sig udslag i stigende udgifter for køberkommunerne. Der kan være tilfælde, hvor der pga. tillægstakster ikke er fuld sammenlignelighed mellem årene. Der foretages en afdækning af brug af tillægstakster på både børneområdet og voksenområdet i foråret 2019.

I tabel 4 opgøres på baggrund af de tidligere års analyser af prisudviklingen på det takstbelagte område den gennemsnitlige prisudvikling i botilbud og botilbudslignende tilbud (§§ 85, 107 og 108) på det specialiserede voksenområde. Heraf fremgår det, at kommunerne i hovedstadsregionen, på nær i 2012, samlet set har reduceret priserne i de takstbelagte botilbud på det specialiserede voksenområde.

⁹ Den forklarende årsag vil indgå i Analyse af prisudvikling i takstbelagte tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning 2014-2019.



Table 4: Realisering af aftaler om takstudvikling i botilbud på det specialiseret voksenområde

Periode	Opgørelsesmetode	Realiseret udvikling
2010-2011	Takst per dag	-4,3%
2011-2012	Takst per dag	0,9%
2012-2013	Takst per dag	-0,4%
2013-2014	Takst per dag	-2,3%
2014-2016	Udgifter per dag	-1,9%
2016-2018	Udgifter per dag	-3,2%
2018-2019	Udgifter per dag	-0,6%

Kilde: Kommunernes indberetninger til analyser af takstudvikling 2011-2019, KKR Hovedstaden.

Note: Botilbud omfatter takster efter Servicelovens §§ 85, 107 og 108. Den realiserede udvikling er opgjort på baggrund af de anvendte metoder de pågældende år.¹⁰

BILAG

Bilag 1 gennemgår metoden for indhentning af takstoplysninger, beregning af udgifter per plads per dag og overheadprocent samt metoderne anvendt i analyserne af den kommunale udgiftsudviklingen.

¹⁰ For en mere detaljeret beskrivelse af forskellene i metoden til beregning af prisudviklingen henvises til bilag 1 om metode.

BILAG 1: METODE

I dette bilag gennemgås metoden for indhentning af takstoplysninger, beregning af udgifter per plads per dag og overheadprocent samt metoderne anvendt i analyserne af den kommunale udgiftsudvikling.

INDHENTNING AF TAKSTOPLYSNINGER

Analysen af udviklingen på de taksbelagte tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning er foretaget af takstanalysegruppen under KKR Hovedstadens embedsmandsudvalg for socialområdet og specialundervisning. Analysen er udarbejdet på baggrund af takstoplysninger indberettet af kommunerne i hovedstadsregionen samt Region Hovedstaden for 2014 til 2019.

Driftsherrerne har indberettet takstoplysninger for det specialiserede socialområde og specialundervisningen for egne tilbud.

Da formålet med analysen er at vurdere udviklingen på området i forhold til det mellemkommunale køb og salg, har de kommunale driftsherrer ikke skulle indberette takstoplysninger for tilbud, som er interne tilbud og hvor der ikke sker salg af pladser til andre kommuner. Der kan dog være forskel på, i hvilken grad kommunerne har indberettet oplysninger vedrørende tilbud, som enten helt eller i overvejende grad benyttes internt i kommunen.

I alt omfatter analysen 827 takster for tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning, hvor sammenligning mellem 2018 og 2019 er mulig.

BEREGNING AF UDGIFTER PER PLADS PER DAG OG UDVIKLING HERI

Udviklingen i udgifter per plads per dag i perioden 2018-2019 måles som driftsherres realiserede udvikling i perioden.

Ifølge Styringsaftale 2019 til 2020 skal udviklingen i de takstbelagte tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning måles eksklusiv beregnede omkostninger (forrentninger, afskrivninger og tjenestemandspensioner) samt efterreguleringer af over- og underskud fra tidligere år, hvilket benævnes som udvikling i udgifter per plads per dag.

Formålet hermed er at isolere målingen af takstudviklingen på omkostningselementer, som driftsherrer og tilbud har bedst mulighed for at påvirke, nemlig de direkte og indirekte omkostninger. Samtidig betyder friholdelsen af forrentninger og afskrivninger samt efterreguleringer, at konjunktursvingninger, eventuelle nødvendige investeringer i ombygninger og lignende samt efterreguleringer af tidligere års over- og underskud ikke får indflydelse på udviklingen.

Driftsherrernes overholdelse af aftalen måles således kun på en andel af de omkostningselementer, der indgår i taksterne, som afregnes over for kommunerne. Således kan der godt være forskel på udviklingen i de takster som afregnes og udviklingen i udgifter per plads per dag.

Nedenstående figur viser, hvilke elementer af takstberegningen der indgår i henholdsvis beregningen af udgifter per plads per dag og beregningen af takst per dag.



Udgifter per plads per dag beregnes på følgende måde:

$$\frac{\text{Direkte + indirekte omkostninger - indtægter fra beboerbetalning mv.}}{\text{Antal pladser x belægningsprocent}} \quad / \quad \frac{\text{antal dage i året}}{\text{året}} \quad \text{Udgifter per plads per dag}$$

Beregningen af omkostningselementerne er baseret på budgettet for det år, taksten gælder. Det vil sige at målingen af udviklingen i udgifter per plads per dag er baseret på tilbuddenes budgetter og ikke på regnskaberne.

Udviklingen i udgifter per plads per dag per driftsherre beregnes som et gennemsnit af alle driftsherrens takster vægtet med udgiftsgrundlaget for det seneste sammenligningsår. Udgiftsgrundlaget beregnes som takstgrundlaget eksklusiv beregnede omkostninger og efterreguleringer.

Ovenstående forhold betyder, at man som brugerkommune godt kan opleve forskelle mellem en driftsherres efterlevelse af aftalen om udvikling i udgifter per plads per dag og udviklingen i en specifik takst. Selvom driftsherre samlet set har reduceret udgifter per plads per dag, kan taksten per dag for et konkret tilbud eksempelvis godt være steget.

Udgifter per plads per dag for 2018 er fremskrevet til 2019-priser før beregning af udviklingen mellem årene. Som fremskrivningsfaktor er anvendt de pris- og lønskøn som er anvendt i Økonomiaftalerne for 2018 for henholdsvis kommuner og regioner. De anvendte skøn fremgår i tabellen nedenfor:

	2016-2018	2018-2019
Kommuner	3,84%	1,02%
Region Hovedstaden	3,34%	1,01%

Note: P/L for Region Hovedstaden er oplyst af Region Hovedstaden

HÅNDTERING AF SKUDÅR I BEREGNING AF UDVIKLING I UDGIFTER PER PLADS PER DAG

2016 var skudår, hvilket betyder, at flere kommuner beregnede taksten per dag med udgangspunkt i 366 takstdage i året mod normalt 365 takstdage. For at sikre sammenlignelighed mellem 2014 og 2016 samt 2016 og 2018 har takstanalysegruppen besluttet, at der i beregningen af udgifter per plads per dag i 2016

anvendes 365 takstdage for alle tilbud. Denne regnemetode blev udmeldt til kommunerne og Region Hovedstaden den 13. november 2015 i forbindelse med udsendelse af indberetningsskemaer.

Nogle driftsherrer havde på dette tidspunkt allerede beregnet og vedtaget takster for 2016 med udgangspunkt i 366 takstdage på baggrund af et tidligere udsendt indberetningsskema. For at sikre sammenlignelighed mellem driftsherrerne er udgifter per plads per dag for 2016 for disse driftsherrer blevet omregnet fra 366 til 365 takstdage. Ved omregningen stiger de berørte driftsherrers vægtede gennemsnitlige udvikling i udgifter pr. plads pr. dag med ca. 0,27 procentpoint i 2016. Derved reduceres den opgjorte udvikling for 2014-2016 tilsvarende, mens den opgjorte udvikling for 2016-2018 omvendt forøges tilsvarende, sådan at den samlede virkning på opgørelsen for 2014-2018 er nul.

I beregningen af takst per dag er anvendt det antal takstdage, som den enkelte driftsherre har indberettet.

FEJL I HÅNDBERETNINGEN AF SKUDÅR I INDBERETNINGSSKEMAET FOR 2018

I forbindelse med opgørelsen af kommunernes samlede prisudvikling for 2016-2018 blev det konstateret, at der var en fejl i takstindberetningsskemaet for 2018. Fejlen bestod i, at der for alle kommuner blev fratrukket en takstdag i beregningen af udgifter per plads per dag i 2016, dvs. også for kommuner som kun havde anvendt 365 takstdage i 2016. Derved hæves disse kommuners udgifter per plads per dag fejlagtigt i 2016, hvorved reduktionen for 2016-2018 overvurderes kunstigt med 0,27 procentpoint i takstindberetningsskemaet.

SAMMENLIGNING AF UDVIKLING I TAKSTBELAGTE TILBUD I PERIODEN 2010-2018

I perioden 2010 til 2019 er der ikke anvendt samme metode til måling af prisudviklingen i de takstbelagte tilbud på det specialiserede socialområde og specialundervisning. Det er derfor ikke muligt at foretage en samlet måling af udviklingen i denne periode. Tabel 2 og 4 i notatet viser således alene udviklingen opgjort på de enkelte år.

I perioden 2010-2014 blev prisudviklingen i de takstbelagte tilbud målt som den gennemsnitlige udvikling i takst per dag. Det vil sige, at modsat 2014-2018 indgår de beregnede omkostninger samt efterreguleringer af over- og underskud i disse analyser af prisudviklingen. I perioden 2010-2014 er den samlede realiserede udvikling i takst per dag desuden opgjort som et simpelt gennemsnit af udviklingen i de enkelte kommuner. I perioden 2014-2019 er den samlede realiserede udvikling opgjort som et vægtet gennemsnit på tværs af alle driftsherrer.

Endelig deltager Region Hovedstaden først i aftalerne om prisudvikling i de takstbelagte tilbud i perioden 2014-2019. Region Hovedstadens tilbud indgår derfor først i analysen af prisudviklingen i de takstbelagte tilbud for perioden 2014-2019.

BEREGNING AF OVERHEADPROCENT

Ifølge Styringsaftale 2019 til 2020 er den vejledende norm for beregning af de indirekte omkostninger, som i Styringsaftale 2017, 7 procent af de direkte omkostninger. Overheadprocenten er beregnet som de indirekte omkostningers procentvise andel af de direkte omkostninger (inklusive reparation og vedligeholdelse), herunder som vægtet gennemsnit.

I Styringsaftale 2019 til 2020 har kommunerne i hovedstadsregionen, som i Styringsaftale 2017, indgået en aftale om, at der fra den vejledende norm for beregning af de indirekte omkostninger for kommunale tilbud på 7 procent af de direkte omkostninger (overheadprocent), arbejdes hen imod 6 procent som et gennemsnitligt mål for kommunerne under ét ved udgangen af 2018, hvilket skal forstås som taksterne

for 2019. Nærværende notat indeholder således også en opgørelse af kommunernes anvendte overheadprocent i takstberegningen for 2018 og 2019.

Den gennemsnitlige overheadprocent for den enkelte driftsherre er beregnet som summen af de indirekte omkostningers andel af summen af de direkte omkostninger for alle driftsherrens takster, der indgår i analysen. Selvom en driftsherre således i gennemsnit har en overheadprocent på 7, kan overheadprocenten inden for de enkelte takster godt afvige herfra. Antallet og størrelsen af afvigelser er dog meget begrænset.