

Forslag til takstmodeller for amtsinstitutioner - kan- og skal-institutionerne

**Kommune Kontakt Rådet i Region Hovedstaden
Kommunaldirektørudvalget
16. juni 2006 /senest revideret 22. september**

1. Indledning

Som led i kommunalreformen overtager kommunerne en række amtsinstitutioner på det sociale område og inden for specialundervisningsområdet pr. 1. januar 2007. Udgifterne til drift af institutionerne skal finansieres gennem takstbetaling og hvile i sig selv.

Under henvisning hertil har Kommunaldirektørudvalget haft som mål at udarbejde et forslag til takstprincipper. Derfor er der nedsat en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Hillerød, Helsingør, Hørsholm, Herlev, Gentofte og Gladsaxe kommuner. Gruppen har inddraget repræsentanter fra Frederiksborg og Københavns amter i arbejdet.

Arbejdsgruppens medlemmer:

Nete Dietrich, økonomichef, Hillerød Kommune
Morten Winge, økonomichef, Hørsholm Kommune
Jan Pedersen, økonomichef, Gentofte Kommune
Camilla Aabling, strategisk controller, Helsingør Kommune
Esther Christensen, afdelingschef, Herlev Kommune
Conny Christiansen, økonomikoordinator, Frederiksborg Amt
Søren Torpegaard Bech, kontorchef, Københavns Amt
Lene Larsen, souschef, Gladsaxe Kommune (sekretær)
Helle Gehlert, budgetchef, Gladsaxe Kommune (formand)

Det har været arbejdsgruppens opgave at udarbejde forslag til takstmodeller for institutionerne. Det omfatter både kan- og skal-institutioner. Takstmodellerne skal omfatte alle udgifter der knytter sig til drift af institutionerne.

Målet med takstmodellerne er at sikre udbyderkommunerne fuld finansiering af institutionsdriften, sikre økonomisk effektiv drift i institutionerne, minimere den økonomiske risiko for både de kommuner der udbyder pladser og de kommuner der efterspørger pladser, sikre gennemsigtighed og enkel administration.

Opgaven omfatter to dele. For det første skal det fastlægges, hvilke omkostninger der skal indgå i taksten, og der skal udarbejdes forslag til hvordan de forskellige omkostningselementer skal indgå – omkostningsmodel (takstberegning). For det andet skal der udarbejdes forslag til, hvilket grundlag betalingen skal beregnes på, og hvordan betalingen for en ydelse bliver afregnet – betalingsmodeller. Det omfatter blandt andet belægningsprocent, opsigelsesvarsler mv. Omkostningsberegningen er den samme for alle betalingsmodeller.

Der har været forskellige holdninger i arbejdsgruppen. Derfor er gruppens forslag en samlet vurdering, hvor der på den ene side er hensynet til at få ensartede regler, og på den anden side er hensynet til kommunernes individuelle behov.

Spørgsmålet om efterregulering er blevet drøftet i ledelsen af socialområdet i Frederiksborg og Københavns Amter, der udtaler at der ikke bør anbefales en generel model for efterregulering.

1.1 Krav og rammer

Arbejdsgruppens forslag tager udgangspunkt i de krav, der stilles i rammeaftalen.

Ifølge bekendtgørelserne¹ om rammeaftalen skal aftalen indeholde oplysninger om takster for kommunernes køb af pladser og for eventuelle individuelle ydelser, der ligger i tilknytning til pladsen. Den enkelte takst skal derfor være fordelt på følgende omkostninger:

¹ Bekendtgørelse om rammeaftaler mv. på det sociale område og på det almene ældreboligområde. Bekendtgørelse om kommunalbestyrelsens årlige redegørelse til regionsrådet og rammeaftalen mellem regionsrådet og kommunalbestyrelserne i regionen på specialundervisningsområdet.

1. De samlede direkte og indirekte omkostninger der vedrører det enkelte tilbud, eller leverancen af den enkelte ydelse, heraf til:
 - a. Løn der kan henføres til det pågældende tilbud/den pågældende ydelse
 - b. Udvikling – uddannelse af personale, opkvalificering af tilbud mv.
 - c. Administration – ledelse, administration, kontorudgifter, edb mv. på institutionen
 - d. Andel af central ledelse og administration
 - e. Tilsyn
 - f. Ejendoms- og kapitaludgifter (vedligeholdelse/afskrivninger mv.)
2. Regulering i forhold til tidligere år (dækning af underskud/overskud i forbindelse med enkelt tilbud)

I rammeaftalen skal det også oplyses, hvilken belægningsprocent taksten er beregnet på grundlag af.

Rammeaftalen skal samtidig beskrive budgettet og budgetforslag for de følgende 3 år for de enkelte tilbud. Det giver mulighed for overblik over økonomien, fordelingen af udgiftsposter for de enkelte tilbud og vurdering af behovet i fremtiden.

Arbejdsgruppens forslag er også inspireret af det KL og ARF² anbefaler i den fælles vejledning om omkostningsberegning og betalingsmodeller på special- og specialundervisningsområdet. Ifølge denne vejledning skal taksterne tage udgangspunkt i at sikre økonomisk effektiv drift i institutionerne, gennemsigtighed, fleksibilitet, og budgetsikkerhed for regioner og kommuner.

Folketinget har den 25. april 2006 vedtaget L142 "Lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. (Omkostningsbestemte takster for kommunale tilbud)".

Loven fastlægger, at kommunalbestyrelsen skal beregne taksten for kommunale sociale tilbud på grundlag af et omkostningsprincip, så alle tilbuddets gennemsnitlige og langsigtede omkostninger indgår i beregningen.

Samtidig er det fastlagt, at Socialministeren i bekendtgørelsesform kan fastsætte de nærmere regler for takstberegningen og hvilke tilbud, der er omfattet af takstberegningen. Hensigten med ændringen er at skabe ensartethed i de beregningsmåder, der anvendes både af hensyn til sammenligneligheden og til brug for mellemkommunal refusion. Det fremgår desuden af bemærkningerne til lovforslaget, at det er hensigten at sikre en ligebehandling af offentlige og eventuelle private leverandører.

På den baggrund forventes det at Socialministeriet i løbet af efteråret 2006 vil komme med en bekendtgørelse der fastsætter nærmere regler for takstberegningen. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at Regionen og kommunerne i Region Hovedstaden anvender forslaget til takstberegning som arbejdsgrundlag, indtil der foreligger en bekendtgørelse.

Undervisningsministeriet har udsendt "Bekendtgørelse om udgifterne ved de regionale undervisningstilbud for børn og voksne", bekendtgørelse nr. 447 af 19. maj 2006. Bekendtgørelsen fastsætter principper for takstfinansieringen og betalingsfristen for særlige tilbud med specialundervisning for børn og voksne – blandt andet de regionale lands- og landsdelsdækkende tilbud.

² Fællesvejledning fra KL og Amtsrådsforeningen om omkostningsberegning og betalingsmodeller på social- og specialundervisningsområdet, oktober 2005.

1.2 Indhold i forslaget

I det følgende præsenteres et forslag til takstmodeller, der dækker alle de institutioner, som kommunerne og regionen overtager pr. 1. januar 2007. Det vil sige både kan- og skal-institutionerne. Det tager afsæt i principperne om at sikre effektiv økonomisk drift, minimere den økonomiske risiko for såvel udbyder- som efterspørgerkommuner og enkel administration. Forslaget bygger derfor på at sikre gennemskuelighed og sammenlignelige for både udbyder- og efterspørgerkommuner.

Grundlaget for forslaget er de oplysninger, der forligger nu. Derfor kan erfaringerne med ny finansiering føre til ændrede vurderinger.

Forslaget er udmøntet i en række anbefalinger til en opstartsordningen for de første 2 år efter kommunalreformens start, hvor hensigtserklæringen gælder. Derfor anbefaler arbejdsgruppen at ordningen evalueres efter 2 år, når der er gjort erfaringer med drift af institutionerne i kommunalt og regionalt regi.

I afsnit 2 beskrives forslag til omkostningsmodel (takstberegning). Forslaget er udmøntet som 6 anbefalinger i forhold til de forskellige elementer, der skal indgå i omkostningsberegningen. Anbefalingerne sammenlignes med amternes praksis i dag.

Afsnit 3 indeholder forslag til betalingsmodeller. Forslaget tager udgangspunkt i en opdeling i 7 hovedtyper af institutioner og er også udmøntet i en række anbefalinger. Anbefalingerne knytter sig til hver enkelt institutionstype og de forskellige elementer, der indgår i en betalingsmodel. Der sammenlignes også med amternes praksis på området i dag.

I afsnit 4 gives der et konkret eksempel på en takstberegning for en institution ud fra arbejdsgruppens forslag og anbefalinger.

Afsnit 5 indeholder en opsummering af arbejdsgruppens anbefalinger set i forhold til amternes praksis i dag og forslag til arbejdsgruppens videre arbejde.

2. Forslag til omkostningsmodel (takstberegning)

Arbejdsgruppen har drøftet de forskellige omkostningselementer, og hvordan de kan beregnes og indgå i takstgrundlaget. På den baggrund er der opstillet en række anbefalinger for takstberegningen.

Anbefalingerne tager udgangspunkt i rammeaftalen og vejledning fra KL og ARF. Samtidig er arbejdsgruppens anbefalinger baseret på, at:

- Taksterne skal afspejle de langsigtede omkostninger ved at levere tilbudet (beskrevet som præmis i Lov 142)
- Takstberegningen skal være så enkel og gennemskuelig som mulig under hensyntagen til, at der skal ske afdækning af de faktiske omkostninger
- Beregningen skal være gennemskuelig og i mindst muligt omfang kunne give anledning til at stille spørgsmål ved den anvendte metode

2.1 Takstberegningen

I bemærkningerne til L142 præciserer Socialministeriet hvilke omkostnings- og indtægtstyper taksterne skal omfatte. Det drejer sig om:

- Driftsomkostninger – direkte og indirekte som løn til personale, ledelse, uddannelse, transport, vand og varme, administration knyttet til tilbuddet, andel af centrale støttefunktioner mv.
- Bygnings- og lokaleomkostninger – leje eller afskrivninger, andel af centrale bygninger/lokaler
- Forrentning af kapital – drift og anlæg
- Akutpladser – det aftalte antal pladser
- Tomme pladser – belægningsprocent
- Udviklingsomkostninger
- Almindelige indtægter – salg af ydelser, indtægtsdækket virksomhed, betaling fra VISO
- Brugerbetaling – husleje, serviceydelser

Arbejdsgruppen har med udgangspunkt heri samlet sit forslag til omkostningsmodel i følgende 6 anbefalinger:

1. Ens omkostningsmodeller

Det anbefales, at der anvendes den samme omkostningsberegningemetode på alle typer institutioner. Omkostningsberegningen baseres på budgettet for det år, taksten gælder.

2. Klar skelnen mellem forskellige omkostningselementer

Det anbefales, at der etableres en klar skillelinie mellem direkte, indirekte og beregnede omkostninger.

- a. Direkte omkostninger består af alle de udgifter og indtægter, som direkte er budgetteret på institutionen eller som entydigt kan henføres til institutionen. Det vil sige:
 - i. Løn til personale ansat på institutionen, inklusiv andele af centrale lønpuljer, som ikke er udmøntet på budgetteringstidspunktet
 - ii. Uddannelses- og udviklingsudgifter som afholdes af institutionens budget
 - iii. Varekøb og tjenesteydelser som foretages af institutionen
 - iv. Transport, herunder af brugere (opgørelsen af udgifterne afhænger af, hvordan transportordningen tilrettelægges)
 - v. Husleje, varme, elektricitet og ejendomsforsikringer
 - vi. Mindre vedligeholdelsesopgaver, som afholdes over institutionens budget
- b. Indirekte omkostninger består af de udgifter og indtægter, som er budgetteret i regionen/kommunen, og som er nødvendige for driften af institutionen, men som ikke meningsfuldt kan fordeles til den enkelte institution ved årets start. Det vil sige:
 - i. Andel af løn og overheadudgifter til personale ansat i støttefunktioner centralt
 - ii. Fælles, tværgående uddannelse og udviklingsressourcer
 - iii. Andel af udgifter til IT, økonomisystem, revision, personaleforsikringer
 - iv. Udgifter til større vedligeholdelsesprojekter (typisk finansieret fra en central vedligeholdelsespulje)
- c. Beregnede omkostninger består af de omkostninger, hvor der ikke er overensstemmelse mellem udgift og omkostning i budgetåret. Det vil sige:
 - i. Tjenestemandspensionsbidrag
 - ii. Forrentning og afskrivninger af de aktiver, der medgår til at levere ydelsen

Fra summen af a.-c. trækkes indtægter fra beboerbetaling og produktionsindtægter for at få takstgrundlaget.

3. Fast procent for indirekte omkostninger

Det anbefales, at de indirekte omkostninger beregnes som en fastsat procentandel af de direkte omkostninger. På baggrund af Københavns Amts beregninger af de indirekte om-

kostninger til blandt andet uddannelse og udvikling, IT-systemer og forsikringer i forbindelse med institutionsdriften og vurderinger i arbejdsgruppen foreslås det, at procentsatsen sættes til 10 pct. af de direkte omkostninger. Denne procentandel skønnes at dække de indirekte omkostninger ud fra følgende nøgle:

Administrative støttefunktioner	5-8 pct.
Øvrige fordelte fællesudgifter	2-3 pct.
Vedligeholdelse af bygninger	1-2 pct.
I alt	8-13 pct.

Anbefalingen vedrørende vedligeholdelse af bygninger baserer sig på en vurdering af, at de fleste kommuner er organiseret med en central bygningsafdeling, som prioriterer de forskellige vedligeholdelsesopgaver i løbet af året.

I forbindelse med vedligeholdelse af bygninger finder arbejdsgruppen det naturligt, at kommunerne arbejder for, at de omkostningstro takster ledsages af en adgang for kommunerne til at lånefinansiere større anlægsarbejder. Herved kan kapitaludgifter og -indtægter direkte sammenlignes og forholdet optimeres. Desuden kan det undgås, at kommuner med mange institutioner kommer i en likviditetsmæssig klemme, når der skal ske bygningsmæssig fornyelse af institutionerne.

4. Fast procent for bidrag til tjenestemandspensioner

Det anbefales, at de fremtidige udgifter til tjenestemandspensioner for ansatte tjenestemænd indregnes i takstgrundlaget med en fast procentdel af lønsummen for de på institutionen ansatte tjenestemænd. Denne anbefaling gælder uafhængigt af, om pensionerne er afdækket forsikringsmæssigt eller ej.

Det foreslås, at der som udgangspunkt anvendes en procentsats på 18. Det svarer til den andel, der skulle være afsat hvert år for at dække en pension for en tjenestemand, som går på pension som 63½ årig med en forventet levetid svarende til middellevetiden for en 45 årig i dag. Realrenten forudsættes at være 2,0 pct.

Det bemærkes, at det beregnede pensionsbidrag kun skal dække den del af pensionsforpligtelsen, som ligger efter 1. januar 2007. Pensionsrettigheder, som er opsparet før denne dato er udlignet ved overførslen af aktiver og passiver fra amtet til kommuner og region.

5. Afskrivninger i overensstemmelse med den enkelte kommunes regnskabspraksis

Det anbefales, at den enkelte kommunes regnskabspraksis afgør værdiansættelse og afskrivningsprofil på de aktiver, der medgår til at levere ydelsen. Baggrunden for anbefalingen er, at der ikke bør være forskellige afskrivningsmetoder indenfor samme kommune, og at der er mulighed for at have forskellig regnskabspraksis i kommunerne indenfor Indenrigs- og Sundhedsministeriets regler. Det forudsættes til gengæld også, at:

- a. Ingen kommuner opskriver værdien af aktiver overført fra amtet, med mindre værdiforøgelsen kan begrundes i en værdiforøgende reovering eller lignende.
- b. Ingen kommuner ændrer regnskabspraksis med det formål at øge takstniveauet.
- c. Aktiver som anskaffes (straksafskrives) over institutionens driftsbudget kan ikke indgå i institutionens kapitaludgifter (gælder også forrentning)

Forskellige afskrivningsmetoder i kommunerne vil medføre forskelle i taksten. Det gælder blandt andet forskelle i afskrivningsperioden. Som eksempel er en institutions aktivmasse værdiansat til 17 mio. kr. Hvis aktiverne afskrives over 20 år bliver det årlige afskrivningsgrundlag 0,8 mio. kr., mens det kun bliver 0,5 mio. kr., hvis aktiverne afskrives over 30 år. Denne forskel medfører, at taksten kan variere med 20.000 kr. om året pr. plads.

6. Forrentning af aktiver

Det anbefales, at renten på et 20-årigt fast forrentet lån i Kommunekredit anvendes til at beregne forrentningen af aktiverne. Rentesaften opgøres pr. 1. april året forud for takstberegningssåret, så beregningen kan danne grundlag for den årlige rammeaftalerede gørelse og gælder for taksten det efterfølgende år. Anbefalingen betyder, at:

- a. Variationen i renteniveauet bliver opfanget med ca. et års forsinkelse, men medfører en højere "prissikkerhed".
- b. Det er "restgælden" der forrentes. Det vil sige aktivets værdi primo året før nedskrivningen med de afskrivninger, der foretages i takstberegningssåret.

2.2 Overvejelser bag anbefalingerne

Det er arbejdsgruppens anbefaling, at der som udgangspunkt anvendes et generelt overheadtillæg til dækning af de indirekte omkostninger på 10 pct. af institutionens driftsbudget. Anbefalingen er baseret på følgende overvejelser og vurderingen. For det første vil fastlæggelse af de indirekte omkostninger ved en given produktion altid være baseret på et meget betydeligt element af skøn. For det andet vil væsentlige forskelle i vurderingen af de indirekte omkostninger i udbyderkommunerne kunne give anledning til usikkerhed eller kritik i efter-spørgerkommunerne. For det tredje har kommunerne på en række leverandørområder i en årrække anvendt generelle overheadtillæg til produktionen.

På længere sigt, når der er gjort erfaringer med institutionsdriften i kommunalt regi og med indførelse af omkostningsbudgettering i kommunerne, er det arbejdsgruppens holdning, at en mere differentieret og omkostningstro tilgang til de indirekte omkostninger vil være den rigtige.

2.3 Sammenligning af takstberegninger

Anbefalingerne medfører, at omkostningsmodellen bliver som beskrevet i oversigten. Omkostningsmodellen er sammenlignet med den nuværende takstmodel i Københavns Amt.

Arbejdsgruppens forslag	Københavns/Frederiksborg Amts nuværende model
<u>Direkte omkostninger:</u> Budgetteret løn, fordelte lønpuljer og øvrige udgifter på institutionen som varekøb, uddannelse og udvikling Husleje, varme, el, ejendomsforsikringer Transport Mindre vedligeholdelsesopgaver	<u>Direkte omkostninger:</u> Samme eksklusiv fordelte lønpuljer og plus planlagt vedligeholdelse af bygninger
<u>Indirekte omkostninger:</u> Andel af udgifter til centralt støttepersonale Andel af udviklingsressourcer IT-systemer Personaleforsikringer Revision Vedligeholdelse af bygninger = fastsat til 10 pct. af direkte omkostninger	<u>Indirekte omkostninger:</u> Samme eksklusiv centralt støttepersonale, vedligeholdelse af bygninger og plus lønpuljer = konkret beregnet
<u>Beregnete omkostninger:</u> Afskrivninger af bygninger (25-50 år), inventar (3-10 år) Forrentning af aktivernes værdi med renten på et 20-årigt lån. 18 pct. af tjenestemandsudgifterne til dækning af de langsigtede udgifter til pensioner	<u>Beregnete omkostninger:</u> 6,5 (eller 9,0) pct. af direkte og indirekte udgifter lægges til som genetableringstillæg 12 pct. af tjenestemandslønninger lægges til som dækning af pensionsudgiften

3. Forslag til betalingsmodeller

Forslagene til betalingsmodeller tager udgangspunkt i de krav, som rammeaftalen definerer og KL's og ARF's vejledning. Arbejdsgruppen har også taget en række andre hensyn som beskrives i næste afsnit.

3.1 Hensyn i betalingsmodellerne

Der er taget hensyn til at administration af betalingsmodellerne ikke bliver for tung, og at kapaciteten på institutionerne skal udnyttes bedst muligt og løbende tilpasses udviklingen i behov.

På baggrund af rammeaftalen og anbefalingerne skal en betalingsmodel omfatte fastsættelse af:

- a. Takstbetalingen; takst for en gennemsnitsydelse, differentieret takster eller takst for en basisydelse kombineret med takster for delydelser
- b. Belægningsprocent i forhold til takstberegningen
- c. Bindinger som opsigelsesvarsler, reservation af pladser eller abonnement på pladser
- d. Efterregulering i forhold til over- eller underskud
- e. Betalingsbetingelser

Betalingsmodeller skal også vurderes i forhold til institutionstypen, fordi forskellige tilbud kræver forskellige hensyn. Her er der valgt at dele op i 7 overordnede institutionstyper:

1. Botilbud/institutioner på både voksen og børneområdet er karakteriseret ved en relativ lille udskiftning og høj belægningsprocent. Der er visitation til tilbuddet.
2. Specialundervisningstilbud for børn er også karakteriseret ved en relativ lille udskiftning og høj belægningsprocent. Der er visitation til tilbuddet.
3. Specialundervisning for voksne er karakteriseret ved uforudsigelig målgruppe, stor udskiftning, lavere og varierende belægningsprocent. Visitation til tilbuddet sker typisk på institutionen.
4. Institutioner med aflastningspladser på børne- og voksenområdet er karakteriseret ved lidt større udskiftning og lidt lavere belægningsprocent. Der er visitation til tilbuddet.
5. Institutioner med akutplader på børneområdet er karakteriseret ved større udskiftning og lavere belægningsprocent. Der er visitation til tilbuddet.
6. Krise- og misbrugscentre er karakteriseret ved en stor udskiftning, lavere og varierende belægningsprocent. Der er både visitation til tilbuddet, visitation sker på institutionen og ved selvvisitation. Nogle tilbud kan også benyttes anonymt.
7. Beskæftigelsescentre og tilbud om beskyttet beskæftigelse og erhvervsmæssig afklaring er karakteriseret ved større udskiftning og varierende belægningsprocent. Der er visitation til tilbuddet. Kommunerne vil sandsynligvis selv oprette disse tilbud, og der må forventes faldende efterspørgsel.

3.2 Betalingsmodeller

I det næste afsnit beskrives forslag til betalingsmodeller ud fra de elementer, der indgår i betalingsmodellerne. Forslagene tager udgangspunkt i, hvad der er fælles for alle institutionstyper, og supplerer med hvad der er særligt for de 7 forskellige institutionstyper.

Takstbetalingen

Grundlaget er den traditionelle takstbetaling, hvor der beregnes en takst for den gennemsnitlige ydelse (den ydelsespakke) institutionen tilbyder. Taksten beregnes som en pris pr. dag eller pris pr. time.

Hvis institutionen tilbyder forskellige ydelsespakker, kan der beregnes en takst for de forskellige ydelser – differentierede takster f.eks. takst for dag- eller døgntilbud. En anden mulighed

er, at taksten reguleres som en procentdel af gennemsnitsydelsen (ydelsepakken) i forhold til det, brugeren modtager. En tredje mulighed er, at taksten for gennemsnitsydelsen tillægges eller fratrækkes delydelser alt efter det, brugeren modtager. Taksten (taksterne) skal beregnes, så den passer bedst til institutionens tilbud.

Det foreslås at der grundlæggende bruges gennemsnitstakster for institutionernes tilbud. Hvis institutionen tilbyder mange forskellige ydelser eller brugeren modtager et tilbud, der afviger væsentligt fra gennemsnitsydelsen, foreslås det at bruge en gennemsnitstakst, der reguleres med en procentdel – f.eks. 50 pct. eller 125 pct. i forhold til det brugeren modtager. Reguleringen skal baseres på konkrete vurderinger og beregninger. Nogle institutioner tilbyder forskellige veldefinerede ydelsepakker, og her foreslås det at bruge differentierede takster.

Taksten beregnes på grundlag af en belægningsprocent i institutionen. Belægningsprocenten varierer for de forskellige institutionstyper og bør derfor være forskellig. Institutioner med stabilitet i brugergruppen har typisk en høj belægningsprocent, mens institutioner der har akutpladser, stor udskiftning i brugergruppen, tilbud hvor visitation sker på institutionen mv. typisk har en lavere belægningsprocent.

Bindinger – opsigelsesvarsler, reservation af pladser, abonnement på pladser

Der skal også indgås aftale om opsigelsesvarsler. Længere opsigelsesvarsler kan reducere den økonomiske usikkerhed, men samtidig medvirke til dårligere udnyttelse af kapaciteten på institutionerne. Her er det vigtigt at afveje fordele og ulemper i forhold til optimal kapacitetsudnyttelse, tilpasning af kapacitet og enkel administration (fx videresalg af pladser).

Det foreslås, at der aftales opsigelsesvarsler som svarer til dem Frederiksborg og Københavns amter bruger i dag. For sociale institutioner som botilbud og beskyttet beskæftigelse er det løbende måned plus 30 dage. For undervisningsinstitutioner foreslås et længere opsigelsesvarsel, nemlig løbende måned plus 90 dage, fordi det er vanskeligere at tilpasse kapaciteten på kort sigt på disse institutioner. Desuden foreslås det, at opsigelsesvarslet bortfalder, hvis en opsagt plads bliver besat med det samme.

De anbefalede opsigelsesvarsler er relativt korte, og det foreslås derfor at der for visse tilbud bruges andre metoder til at mindske den økonomiske risiko.

Her er der to muligheder. For det første en abonnementsordning, hvor kommuner har mulighed for at bruge et tilbud løbende gennem et år ved en løbende fast betaling. For det andet en reservation, hvor kommunen reserverer et antal pladser, som de betaler på forhånd. Kommunen hænger på betalingen uanset om pladserne bruges eller ej. "Reservationsmodellen" kan medvirke til dårligere udnyttelse af kapaciteten og skal derfor kun ses som en særlig mulighed fx i forbindelse med højt specialiseret tilbud.

Anbefalinger der knytter sig til institutionstypen

Botilbud/institutioner har stabil brugergruppe og høj belægningsprocent. Det anbefales at taksten er en gennemsnitstakst, som reguleres med en procentsats, hvis ydelsen afviger væsentligt. Det anbefales også, at taksten er baseret på en belægningsprocent på 95, og at opsigelsesvarslet er løbende måned plus 30 dage.

Specialundervisningstilbud for børn har relativ stabil brugergruppe og høj belægningsprocent. Det anbefales at taksten er differentieret efter tilbudskategori, at den er baseret på en belægningsprocent på 95, og at opsigelsesvarslet er løbende måned plus 90 dage.

Specialundervisning for voksne har en uforudsigelig brugergruppe med stor udskiftning og mange forskellige tilbud. Belægningsprocenten er lavere og varierer meget. Visitationen sker på institutionen. Det anbefales at der indføres en "abonnementsordning", hvor brugerkom-

munerne betaler en gennemsnitstakst pr. bruger i forhold til sidste års benyttelse af institutionen. Af hensyn til den enkelte kommunes incitament til at begrænse efterspørgslen, anbefales det at ordningen revurderes efter ét år.

Institutioner med aflastningspladser på børne- og voksenområdet har lidt større udskiftning i brugergruppen, og derfor lavere belægningsprocent. Det anbefales, at taksten er en gennemsnitstakst, som kan reguleres med en procentsats, hvis ydelsen afgiver væsentligt. Det anbefales også, at taksten er baseret på en belægningsprocent på 85. Denne belægningsprocent anbefales at være vejledende, fordi den faktiske belægningsprocent på de nuværende amtslige aflastningstilbud varierer meget.

Desuden anbefales det, at opsigelsesvarslet er løbende måned plus 30 dage, og at der aftales regler for afbud vedrørende aflastningspladserne. Se forslag under betalingsbetingelser.

Institutioner med akutpladser på børneområdet har større udskiftning i brugergruppen og lavere belægningsprocent. Det anbefales, at taksten beregnes som en gennemsnitstakst, der kan reguleres med en procentsats, hvis ydelsen afviger væsentligt.

Det anbefales også, at taksten er baseret på en belægningsprocent på 85 som vejledende belægningsprocent, fordi den aktuelle belægningsprocent på disse institutioner også varierer meget. Endelig anbefales det, at opsigelsesvarslet er løbende måned plus 30 dage.

Krise- og misbrugscentre har stor udskiftning i brugergruppen og lavere og varierende belægningsprocent. Visitationen sker på forskellig måde, og tilbuddene kan også bruges anonymt. Det anbefales, at der indføres en "abonnementsordning", hvor brugerkommunerne betaler en gennemsnitstakst pr. bruger i forhold til sidste års benyttelse af institutionen.

Det anbefales også, at ordningen kører i 2 år, og kommunerne derfor først kan opsiges abonnementet pr. 1. januar 2009. Anbefalingen kræver, at institutionerne får oplyst, hvilken kommune den enkelte bruger kommer fra. Det strider ikke mod sikring af anonymitet, og institutionerne på området foretager allerede registreringer.

Driftsoverenskomsten med Lænkeambulatorierne, som er overført til Gentofte Kommune efter "størst-kommune-princippet", er aftalt baseret på en abonnementsordning, hvor brugerkommunerne betaler i forhold til indbyggertal for at benytte tilbuddet. Denne finansieringsmodel er valgt, dels fordi behandlingstilbuddet er åbent og anonymt og dels fordi modellen er administrativ enkel. Der er lagt op til, at finansieringsmodellen er en overgangsordning til 2009.

Københavns Amts Behandlingscenter for Stofbrugere (KABS), som er overført til Glostrup Kommune, har en stabil belægningsprocent på trods af en relativ stor løbende udskiftning i brugergruppen. Tilbuddet er omfattet af en 14-dages behandlingsgaranti og behandling gives ikke anonymt. For at overholde behandlingsgarantien skal brugerne også fremover kunne henvende sig direkte til behandlingscentret. På baggrund af oplæg herfra foretager kommunen indenfor 14 dage visitation til evt. forsat behandling. Visitationen revurderes hvert halve år. I stedet for en "abonnementsordning" indføres en takst, som er differentieret efter tilbuds-kategori og baseret på en belægningsprocent på 95. Denne finansieringsmodel begrundes i, at betalingsmodellen bør afspejle det forhold, at behandlingen i KABS omfatter en række specialiserede tilbud – herunder dagtilbud – som er dyrere end den grundlæggende ambulante behandling.

Hjælpe midler

Finansieringen af Hjælpe middelcentralen i Rødovre er aftalt baseret på en abonnementsordning, hvor de hidtidige brugerkommuner og eventuelt nye brugere betaler i forhold til indbyggertal for at benytte tilbuddet. Denne finansieringsmodel er valgt, dels fordi tilbuddet er

åbent og ikke personregistrerer brugerne, dels fordi modellen er administrativ enkel. Der er lagt op til, at finansieringsmodellen er en overgangsordning til 2009.

Beskæftigelsescentre og tilbud om beskyttet beskæftigelse og erhvervmæssig afklaring har større udskiftning og varierende belægningsprocent. Der vil sandsynligvis blive fallende efterspørgsel efter disse tilbud, fordi kommunerne selv vil oprette egne tilbud på lidt længere sigt. Det anbefales at taksten er differentieret i forhold til fastlagte ydelseskategorier. Det anbefales også at taksten er baseret på en belægningsprocent på 90, og at opsigelsesvarslet er løbende måned plus 30 dage.

Særlige institutioner og tilbud

Der er nogle institutioner, som har eller udvikler meget specialiserede tilbud, blandt andet institutioner med landsdækkende tilbud. Samtidig sker det også, at nogle tilbud bliver specielt tilpasset den enkelte bruger eller midlertidigt tilrettelagt i forbindelse med ventetid til institutionen. Dette skal der fortsat være mulighed for. Derfor foreslås det, at der i forbindelse med rammeaftalen gives mulighed for at aftale andre betalingsmodeller end de anbefalede og indgå sær aftaler mellem kommunerne.

Anbefalinger der er ens for alle typer institutioner

Betalingsbetingelser

Det anbefales at kommunerne afregner månedsvis forud, hver den 10. i måneden. Den månedsvise betaling giver gennemskuelighed for både udbyder- og efterspørgerkommuner og sikrer udbyderkommunerne mod store udsving i likviditeten.

Det anbefales også, at der aftales regler for afbud vedrørende forudbestilte aflastningspladser. Med udgangspunkt i de aftaler, der findes i dag, foreslås det at afbud meldes senest 14 dage før det aftalte tidspunkt. Afbud senere end 14 dage medfører derfor betaling for den bestilte aflastning.

I forhold til administration af betalingen bruger Frederiksborg og Københavns amter forskellige it-systemer. Fremover bliver der flere udbydere og efterspørgere på området. For at sikre enkel administration vil der blive behov for koordinering vedrørende it-systemer eller fælles it-systemer. Arbejdsgruppen arbejder videre med denne problemstilling.

Efterregulering

Det er forudsat at institutionerne fuldt ud skal finansieres gennem takstbetaling. Indtægter fra takstbetalingen vil dog næppe svare til udgifterne i det enkelte år, men over en årrække skal udgifter og indtægter svare til hinanden. Dette princip er parallelt med "hvile-i-sig-selv" princippet på forsyningsområdet.

Det betyder, at der skal ske en efterregulering, hvis der er væsentlige forskelle mellem udgifter og indtægter. KL og ARF anbefaler, at taksterne er "endelige" (det vil sige at de ikke reguleres direkte i forhold det opgjorte regnskab) og at over- eller underskud overføres til næste år. Enten så det indregnes i næste års takster eller afregnes gennem en særlig forsikringspulje, der finansieres af kommunerne i fællesskab.

På baggrund af heraf anbefaler arbejdsgruppen, at efterreguleringen baseres på følgende 4 principper:

1. Taksterne skal være "endelige" og afspejle den fulde omkostning ved levering af det tilbud/den ydelse der købes. Beregning af den fulde omkostning ud fra det bedste skøn på budgetteringstidspunktet.
2. Den økonomiske risiko ved institutionsdriften for udbyderkommunen skal minimeres. Efterspørgerkommunerne skal betale alle omkostninger og dermed sikre fuld finansiering af institutionsdriften.
3. Udbyderkommunerne skal sikre effektiv økonomistyring i institutionerne, blandt andet sikre hensigtsmæssige økonomiske incitamenter og aftale overførselsadgang uden at det påvirker taksterne. Det betyder at institutionernes udgiftsbudgetter og "takstbudgetterne" skal ses hver for sig.
4. Ordningen skal være administrativ enkel.

Efterreguleringen kan ske på mange forskellige måder, og arbejdsgruppen har derfor valgt at beskrive 4 alternative modeller.

Model 1

Direkte efterregulering umiddelbart efter regnskabsafslutning.

1. Efterreguleringen sker på baggrund af forskellen mellem budget og regnskab.
2. Når året er gået, opgøres den faktiske takst ud fra institutionens regnskabsresultat.
3. Hvis den faktiske takst er højere end den budgetterede, sendes der en efterregning til brugerkommunerne. Hvis det omvendte er tilfældet, får brugerkommunerne overskuddet.

Model 2

Direkte efterregulering der indregnes i taksten.

1. Efterreguleringen sker på baggrund af forskellen mellem budget og regnskab.
2. Når året er gået, opgøres den faktiske takst ud fra institutionens regnskabsresultat.
3. Hvis den faktiske takst afviger fra den budgetterede, indregnes forskellen i taksten 2 år efter regnskabsåret.

Model 3

Begrænset efterregulering, der indregnes i taksten.

1. Taksten beregnes under forudsætning om en bestemt belægningsprocent, og efterregulering sker på baggrund af afvigelser i den.
2. Hvis den faktiske belægningsprocent bliver væsentlig højere end den budgetterede sker der ikke efterregulering i taksten. I stedet for sker der genforhandling af belægningsprocenten i forbindelse med rammeaftalen året efter regnskabsåret.
3. Hvis belægningsprocenten bliver væsentlig lavere, det vil sige mere end 5 procentpoint under det forudsatte, sker der efterregulering. Efterreguleringen udmåles som:
(budgetteret belægningspct. - faktisk belægningspct. - 5 pct.)*antal pladser*direkte omkostninger pr. plads
4. Efterreguleringen indregnes i taksten 2 år efter det år, den vedrører.
5. Større uforudsete udgifter bringes op ved forhandlingerne om rammeaftalen.

Punkt 2 i modellen giver incitament til at sikre en høj belægning, når der ikke efterreguleres, hvis belægningsprocenten bliver højere end forventet. Det fordrer naturligvis, at der i forbindelse med rammeaftalerne fastlægges et realistisk mål for belægningen i forhold til den realiserede belægning. På sigt skal budgetteret og faktisk belægning balancere og sikre balance mellem udgifter og indtægter ved institutionsdriften.

Til gengæld for fleksibiliteten når belægningsprocenten bliver højere, bærer udbyderkommunerne (institutionerne) også en marginal risiko ved svigtende efterspørgsel (når belægningsprocenten bliver mindre end forudsat). For også at sikre incitament til at øge belægningen eller tilpasse kapaciteten, når belægningsprocenten bliver mere end 5 procentpoint lavere, foreslås det i punkt 3, at det kun er de direkte omkostninger der efterreguleres.

Ifølge punkt 4 indregnes efterreguleringen først i taksten 2 år efter, fordi det først er praktisk muligt. Det kan give visse likviditetsmæssige udfordringer for udbyderkommunerne.

Baggrunden for punkt 5 er, at arbejdsgruppen kan ikke anwise en praktisk og simpel model til håndtering af større uforudsete udgifter i året. Gruppen mener samtidig, at der vil være tale om enkeltstående, sjældne tilfælde, og anbefaler derfor at eventuelle større uforudsete udgifter bringes op i de årlige forhandlinger mellem kommunerne.

Modellen forudsætter, at mindre udgiftsudsving på grund af fx ny lovgivning der træder i kraft midt i et budgetår finansieres inden for takstbetalingen i budgetåret og indregnes i budgettet og dermed taksten i efterfølgende år.

Model 4

Der sker ingen efterregulering. Modellen forudsætter at institutionerne hurtigt kan tilpasse sig ændringer i efterspørgslen, og at der både er gevinster og tab ved institutionsdriften som over en årrække går op.

Anbefaling

Model 1 har den fordel, at efterspørgerkommunerne betaler de faktiske omkostninger ved det enkelte tilbud, og at udbyderkommunerne samtidig får dækket alle omkostninger. Den strider dog mod flere af de anbefalede principper. Model 2 har samme fordel som model 1, men strider mod anbefalingen om at udbyderkommunerne skal sikre incitamenter til effektiv økonomisk drift i institutionerne.

Model 4 er administrativt meget enkel, men sikrer ikke at udbyderkommunerne får dækket alle omkostninger til drift af institutionerne. Den påfører derfor udbyderkommunerne en unødigt økonomisk risiko ved institutionsdriften.

Arbejdsgruppen anbefaler model 3. Denne model lever op til principperne. Den giver udbyderkommunerne et vist råderum og incitamenter til effektiv styring af institutionerne, og er derfor med til at sikre effektiv institutionsdrift. De almindelige frihedsgrader i den økonomistyringsmodel, som kommunerne vælger at bruge, udløser ikke efterregulering og dermed uøkonomisk adfærd fx i forhold til tilpasning og fuld udnyttelse af kapaciteten.

Det anbefales desuden at der sker en evaluering af efterreguleringsordningen efter 5 år – i 2012, fordi der først sker efterregulering første gang i 2009.

Endelig foreslås det, at institutionerne ses som et særligt bevillingsområde i "udbyderkommunernes" økonomi ligesom forsyningsområdet. Det giver større gennemsækelighed for begge parter.

Andre forslag

Det foreslås, at kommunerne i forbindelse med rammeaftalen aftaler nærmere spilleregler for samarbejdet og gensidige forpligtelser. Blandt andet aftaler om etablering af netværk, aftaler om forpligtelser i forhold til udmeldinger af behov for institutionspladser i regionen og aftaler om opfølgning på behovet for institutionspladser 1-2 gange om året. Det skal sikre overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel af institutionspladser, udvikling, fleksibilitet og løbende tilpasning af kapaciteten på institutionerne i regionen.

3.3 Sammenligning af betalingsmodeller

Anbefalingerne medfører, at betalingsmodellerne kommer til at se ud som beskrevet i oversigten på næste side. Betalingsmodellerne er sammenlignet med de nuværende modeller i Frederiksborg og Københavns Amter. Da institutionsområdet hører under grundtaksområdet er det amternes interne beregninger og afregningsmodeller der sammenlignes med.

Arbejdsgruppens forslag	Frederiksborg/Københavns Amts nuværende model
<u>Botilbud:</u> Gennemsnittakst baseret på en belægningsprocent på 95 Opsigelsesvarsel er løbende måned plus 30 dage	<u>Botilbud:</u> Samme
<u>Specialundervisning:</u> Børn: Differentieret takst baseret på en belægningsprocent på 95 og opsigelsesvarsel på løbende måned plus 90 dage Voksne: "Abonnementsordning" med gennemsnittakst pr. bruger baseret på forbruget året før. Opsigelse tidligst pr. 1. januar 2009	<u>Specialundervisning:</u> Børn: Samme bortset fra varierende opsigelsesvarsler Voksne: Fuld amtslig finansiering
<u>Institutioner med aflastnings- eller akutpladser:</u> Gennemsnittakst baseret på en vejledende belægningsprocent på 85. Opsigelsesvarsel er løbende måned plus 30 dage	<u>Institutioner med aflastnings- eller akutpladser:</u> Samme bortset fra varierende belægningsprocent mellem 80 og 95.
<u>Krise- og misbrugscentre:</u> "Abonnementsordning" med gennemsnittakst pr. bruger baseret på forbruget året før. Opsigelse tidligst pr. 1. januar 2009	<u>Krise- og misbrugscentre:</u> Fuld amtslig finansiering med statsrefusion
<u>Beskæftigelsestilbud:</u> Differentieret takst baseret på en belægningsprocent på 90 Opsigelsesvarsel er løbende måned plus 30 dage	<u>Beskæftigelsestilbud:</u> Samme bortset var belægningsprocent på 95
<u>Betalingsbetingelser:</u> Månedsvis betaling forud pr. den 10. i måneden Afbud for bestilt aflastningsplads senest 14 før	<u>Betalingsbetingelser:</u> Månedsvis betaling bagud pr. den 10. i måneden Samme for afbud vedr. aflastningspladser
<u>Efterregulering:</u> Begrænset efterregulering i forhold til afvigelser i belægningsprocent	<u>Efterregulering:</u> Ingen

4. Eksempel på en takstberegning

Herunder er der med udgangspunkt i Københavns Amts institution Pilekrogen lavet et konkret eksempel på, hvordan den nye takstmodel kommer til at virke. Pilekrogen en botilbud for psykisk udviklingshæmmede med 16 pladser. Det er en relativt lille institution med et meget specialiseret tilbud.

Tabellen viser også grundtaksten, der bortfalder med indførelse af fuld takstfinansiering pr. 1. januar 2007. Kommunerne skal fremover betale den fulde takst for disse tilbud, og den er som vist meget højere end grundtaksten. Derfor er det relevante sammenligningsgrundlag amtets årstakst.

Takst for Pilekrogen. Beregnet før og efter 1. januar 2007 med arbejdsgruppens anbefalinger.

2006- pris og lønniveau	Amtet 2006	Kommunen 2007
Budgetgrundlag 2006	12.190.063	12.311.654
+Andel PSF drift og puljer	973.615	
+Andel Centrale puljer	277.112	
10 pct. indirekte omkostninger		1.231.165
Samlet Budgetgrundlag inkl. puljer	13.440.790	13.542.819
+ Genetableringstillæg (6,5%)	873.651	
+12% af løn til Tjenestmænd	50.040	
Afskrivninger		637.897
Forrentning		648.588
18% af løn til tjenestemænd		75.060
-Beboerbetaling	-867.209	-867.209
=Takstberegningsgrundlag	13.497.272	14.037.156
Takst pr. dag	36.979	38.458
Takst pr. budgetteret plads pr. dag	2.433	2.530
Årstakst	887.978	923.497
Grundtakst / Kommunes takst	326.800	923.497

Forrentning og afskrivninger er baseret på en konkret opgørelse af aktivmassens værdi vedrørende Pilekrogen.

Taksten er beregnet som en gennemsnits takst pr. døgn, og den er baseret på 95 pct.'s belægning, fordi Pilekrogen er et botilbud. Der vil være et opsigelsesvarsel på løbende måned plus 30 dage.

Pilekrogens tilbud er meget specialiseret og har derfor en høj takst. Den beregnede årstakst for 2007 bliver 923.497 kr. Det er som forventet højere end amtets takst, fordi alle omkostninger ved driften skal indgå i taksten fremover. I dag bliver nogle omkostninger finansieret over skatterne. Taksten vil fremadrettet blandt andet omfatte forrentning og afskrivning af bygningerne og overhead til centrale støttefunktioner. Disse omkostninger skal indgå i taksten fra 1. januar 2007 uanset, om det er en kommune der driver institutionen, eller det er regionen. Derfor vil den nye årstakst alt andet lige blive højere uanset om institutionen fremover er en kommunal eller en regional institution. Konkret ligger den beregnede takst godt 35.000 kr. over amtets takst.

5. Opsamling og konklusion

Arbejdsgruppens anbefalinger til takstmodeller tager udgangspunkt i de krav og rammer lovgivningen fastsætter på området, og den vejledning KL og ARF har udarbejdet i fællesskab. Der er også taget afsæt i principperne om at sikre effektiv økonomisk drift, minimere den økonomiske risiko for både udbyder- og efterspørgerkommuner, sikre gennemskuelighed,

sammenlignelighed og enkel administration. Anbefalingerne dækker alle de tidligere amt-institutioner.

Det er arbejdsgruppens anbefaling at takstmodellerne ses som en opstartsordning, der evalueres efter 2 år – i 2009. I forhold til efterreguleringsordningen dog først efter 5 år – i 2012, fordi der først sker efterregulering første gang i 2009.

Vedtagelse af "Lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Omkostningsbestemte takster for kommunale tilbud)" betyder, at socialministeriet vil komme med en bekendtgørelse til efteråret der fastsætter nærmere regler for takstberegningen. Det kan medføre at anbefalingerne her må tilpasses andre krav.

Sammenligningerne med amternes praksis i dag og eksemplet på takstberegningen viser, at anbefalingerne ligger tæt op af den nuværende praksis. Da taksterne fremover skal dække alle omkostninger bliver de som forventet højere end de nuværende amtstakster. Samtidig baseres de i stor udstrækning på de faktiske belægningsprocenter, som amterne bruger i dag.

Takstmodellerne indeholder enten gennemsnitstakst eller differentieret takst, hvor der er tydelige ydelseskategorier. Den differentiering ligner også den nuværende praksis i amterne. Betalingsmodeller og opsigelsesvarsler er forskellige fra amternes praksis i dag for nogle institutionstyper. Det gælder for det første specialundervisningsområdet for voksne, hvor kommunalreformen medfører at tilbuddene skal takstfinansieres i modsætning til den tidligere fulde amtsfinansiering. For det andet krise- og misbrugscentre, der i dag er fuldt amtsfinansieret med statsrefusion og fremover skal takstfinansieres.. Det er derfor naturligt, at der aftales nye betalingsmodeller på disse områder.

Betalingsbetingelser adskiller sig fra den nuværende praksis ved at være forudbetaling. Det skal sikre likviditetsgrundlaget i udbyderkommunerne.

Indførelse af efterregulering er også nyt i forhold til amternes praksis. Det skyldes at institutionerne fremover skal hvile i sig selv.

Kommunaldirektørudvalget har besluttet, at arbejdsgruppen skal fortsætte med to ny opgaver. Arbejdsgruppen skal dels udveksle erfaringer om tilrettelæggelse af økonomistyringen, og dels arbejde videre med problemstillingen om it-systemer på institutionsområdet. Desuden vil arbejdsgruppen se på eventuelle muligheder for finansiering af engangsudgifterne i 2006.