

Styring af de sociale institutioner

**Nye udfordringer og muligheder med
de sociale institutioner**



FORORD

Kommunerne står efter opgave- og strukturreformen med et fornyet behov for styring af de sociale bo- og dagtilbud – både hvad angår økonomi, kapacitet og indholdet i tilbuddene.

Denne pjece er udarbejdet med henblik på at give kommunerne inspiration til drøftelse og udarbejdelse af styringsmodeller for de sociale tilbud.

Omdrejningspunktet for pjecen er voksen-socialområdet (handicap, socialpsykiatri og udsatte grupper). Et område hvor alle kommuner har en rolle som køber/efterspørger af tilbud og som sælger/driftsherre. Men da kommunerne i forskelligt omfang har overtaget sociale institutioner fra amterne, vil balancen mellem kommunens køber og sælgerrolle variere, og dermed også udfordringer og muligheder. Pjecen søger at inddrage begge perspektiver og inddrage det forhold, at der eksisterer en gensidig afhængighed mellem kommunerne på området. Pjecen behandler derfor emnet med det udgangspunkt, at kommunen ikke kan fastlægge sin styringsmodel uden at forholde sig til de andre kommuners handlen på området.

I overvejelserne om styringsmodel indgår mange hensyn, og opgaven kan synes lidt uoverskuelig. Pjecen primære formål er derfor at fremlægge et bud på de centrale udfordringer og overvejelser, som bør indgå i drøftelserne om fastlæggelse af en styringsmodel på socialområdet.

Tak til de kommunale eksperter, der fra forskellige vinkler har bidraget med inspiration og konkrete kommentarer under pjecens udarbejdelse.

Den 25. juni 2007

Jnr 09.04.08 G60
Sagsid 000171850
Version 1.0

Ref SBY/NMI/KHK
sby@kl.dk
Dir 3370 3370

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

Tlf 3370 3370
Fax 3370 3068

www.klk.kl.dk

1/30

Indhold

Styring af de sociale institutioner.....	1
Nye udfordringer og muligheder med de sociale institutioner.....	5
Gammelkendt BUM-koncept bør være kernen i styringen.....	6
Fire emner til drøftelse	8
1. drøftelse: Hvordan sikres incitamenter og økonomisk ansvar i BUM- modellen?.....	9
2. drøftelse: Hvordan sikres den rigtige kapacitet?.....	17
3. drøftelse: Hvordan undgås risikoen for prisglidning?.....	23
4. drøftelse: Hvem fastlægger ydelseskatalog og pris – og hvordan?.....	26

Kontaktpersoner

Kurt Hjortsø Kristensen, KL's Kontor for social- og sundhedspolitik

Naja Moth Iversen, KL's Økonomiske sekretariat

Søren Sønderby, KL's konsulentvirksomhed

Nye udfordringer og muligheder med de sociale institutioner

Kommunerne står efter opgave- og strukturreformen med et fornyet behov for styring af de sociale institutioner – både hvad angår økonomi og kapacitet.

For det første har kommunerne med grundtakstmodellens ophør overtaget det fulde finansieringsansvar, hvilket giver området en større økonomisk tyngde. For det andet medfører overtagelsen af en lang række hidtil amtslige institutioner et større driftsansvar samtidig med, at der kan opleves et hyppigere køb og salg af pladser. Det medfører for det tredje, at der er et behov for at koordinere udbuddet mellem kommunerne. Som et sidste og fjerde forhold ændres afregningen, så den fremover sker efter omkostningsbestemte priser. Det betyder, at bl.a. central ledelse og afskrivninger og forrentning på bygninger indgår.

Alle disse nye elementer sker samtidig med en vis øget markedsgørelse. Således skal alle tilbud og takster samles på Tilbudsportalen, der skal udgøre en slags markedsplads for sammenligning af tilbuddenes indhold og priser.

De nye mekanismer på området giver kommunerne en række udfordringer. Hvis institutionerne fortsat skal drives effektivt, og styringen af køb og salg af pladser skal fungere, kræver det opmærksomhed både på budgetstyring og omkostningsberegninger og på nye procedurer for visitation og koordination af udbud. Dertil kommer en lang række faglige udfordringer, såsom sikringen af en hensigtsmæssig styring af områdets udvikling.

Formålet med nærværende pjece er at adressere nogle af disse udfordringer. Udfordringer, der vedrører kommunernes rolle som ”bestiller” på den ene side og som ”udbyder” på den anden. Da næsten alle kommuner varetager begge opgaver, er det netop vigtigt at forholde sig til de samlede udfordringer. Håndteringen af udfordringerne og de nødvendige samspil bør have omdrejningspunkt omkring en samlet styringsmodel for området.

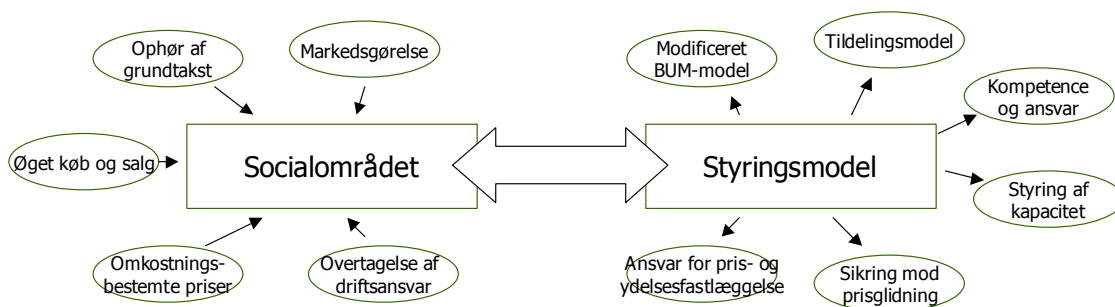
En styringsmodel for de sociale institutioner skal kunne varetage flere hensyn. For det første skal modellen fastholde de grundlæggende principper i rammestyrelsen og en decentralisering af den økonomiske kompetence, men uden at kaste den faglige og økonomiske styring over bord.

For det andet skal modellen sikre, at institutionerne kan overholde deres budgetter ved at sikre dem indgrebsmuligheder til løbende at justere ressourceforbrug og kapacitet i takt med efterspørgslen. Samtidig skal der indføres en incitamentsstruktur, der sikrer, at der er balance mellem institutionens mål om fuld kapacitetsudnyttelse og områdets samlede mål.

Det må undgås, at man ender i en suboptimal situation, hvor fx den enkelte institution følger egne interesser om fuld belægning, hvilket kan kollidere med ejerkommunens ønske om ”buffer-pladser” eller politiske prioriteringer om fortsat høj specialisering. Markedsgørelsen må ikke fjerne fokus fra, at den enkelte kommunes institution først og fremmest er kommunal for at kunne betjene kommunens borgere.

For det tredje skal styringsmodellen udformes under hensyntagen til den markedsmæssige træghed, der gælder på området pga. klientgruppen og sikre, at en udgiftsglidning på priserne forhindres.

Til slut skal modellen basere sig på en prisberegning, som tager hensyn til behovet for institutionens økonomiske styring og ansvar, kapacitetstilpasning, incitamentet til effektiv drift samt risikoen for prisopdrift.

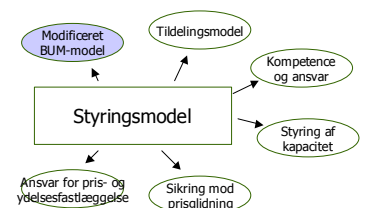


Det er ikke ambitionen med nærværende pjece at skitsere færdige løsninger. Der findes øjensynligt ingen – og da slet ikke en model, der kan dække alle kommuner og gøre det permanent. Der er således behov for en overvejelse af, hvilken model den enkelte kommune aktuelt har behov for. Pjecen forsøger at etablere rammerne for de drøftelser, der er nødvendige for selv at tilvejebringe en model til håndtering af de konkrete styringsmæssige udfordringer.

Pjecen indledes med en række grundlæggende overvejelser om kernen i styringsmodellen. Derefter skitseres fire drøftelser, kommunen bør overveje i forbindelse med etableringen af områdets styring.

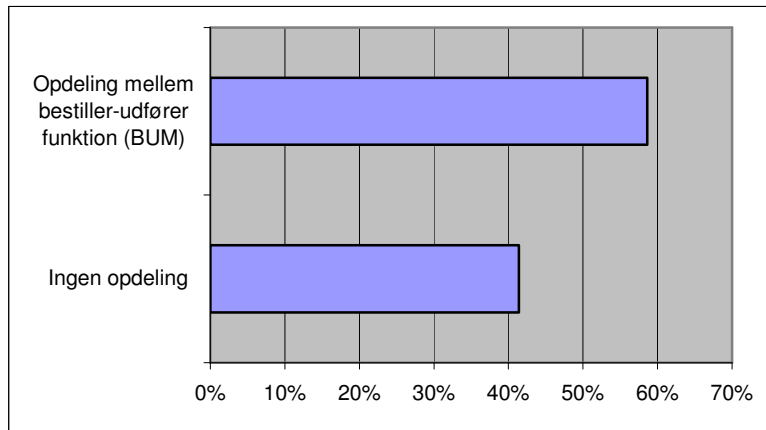
Gammelkendt BUM-koncept bør være kernen i styringen

I kommunernes arbejde med etableringen af en styringsmodel er det naturligt at kigge på bl.a. ældreområdet adskillelse mellem opgaver og ansvar for bestiller og udfører – den såkaldte BUM-model.



Mere end halvdelen af kommunerne har allerede besluttet at organisere området for voksenhandicap og udsatte grupper med en opdeling af bestiller- og udførerfunktionen. Hvordan man planlægger at udmønte BUM-modellen varierer til gengæld på tværs af kommunerne. Det gælder både arbejdsdelingen mellem funktionerne, omfanget af fælles ledelse, institutionernes økonomiske frihedsgrader og ansvar.

Kommunernes valg af styringsmodel på voksenområdet



Note: Tallene baserer sig på besvarelser fra 88 pct. af kommunerne

Det centrale afsæt for BUM-modellen er en adskillelse af roller, således at bestilleren kan fokusere på brugerens behov og udmønte kommunens serviceniveau gennem visitation og beskrivelse af ydelser. Udførerenheden har på den anden side ansvaret for at levere og dokumentere det aftalte serviceniveau.

Udover ansvarsfordelingen giver BUM-modellen en klar økonomisk opdeling. Visitationen disponerer over og har ansvaret for områdets samlede økonomiske ramme. For denne ramme finansieres de tilbud, borgerne visiterer til. Det betyder, at områdets samlede budgetramme er placeret det sted, hvor omfanget af den kommunale service typisk både defineres og udmøntes.

De udførende institutioner får et budget, hvor udgifterne til driften modsvares af tilsvarende indtægter fra salg af pladser. Institutionens indtægter og udgifter modsvares således hinanden og den samlede budgetramme udgør netto et nul – et såkaldt netto-nul-budget. Det bliver dermed institutionens ansvar, at sikre balance mellem udgifter og indtægter, hvilket bl.a. giver et incitament til en løbende optimering af driften i forhold til den aktuelle belægning.

Behovet for at lade de økonomiske rammer forblive i visitationen understreges af

BUM-modellen bør være grundlaget

Kommunen bør som grundlag for styringsmodellen sigte mod en opdeling af såvel opgaver som økonomi efter en klassisk BUM-model

områdets markedsgørelse, hvor kommunens visitation kan købe de nødvendige pladser ved egne institutioner, andre kommuner, regionen eller private udbydere. Med områdets samlede ramme finansierer visitationen de ydelser, der visiteres, uanset hvor de købes.

Valget af BUM-modellen må dog ikke gå ud over den løbende udveksling af faglig viden i forbindelse med den enkelte visitation eller i forbindelse med områdets udvikling. Særligt det forhold, at målgruppen har behov for ydelser, der kan være vanskelige at afgrænse og ofte udvikles parallelt med indsatsen, gør denne kommunikation vigtig.

Derfor opereres der på det sociale område med begrebet ”En modificeret BUM-model.” Det betyder for det første, at der fra bestillers side trækkes på specialviden ved udføreren i forhold til faglighed og målgruppe i forbindelse med visitationsarbejdet. For det andet betyder det, at der skal arbejdes med en vis fleksibilitet i ydelsesbeskrivelsen, særligt hvor formålet med hjælpen eller ydelsernes karakter ikke kan fastlægges klart på forhånd.

Den modificerede BUM-model slækker derimod ikke på ansvarsfordelingen mellem bestiller og udfører. En vægtning af fleksibilitet i BUM-modellen skal ikke forveksles med en uddelegering af visitationskompetence til udførerdelen.

Udgangspunktet for den modificerede BUM-model vil altså være hensynet til tværgående dialog mellem aktørerne og koblingen til en styringsmodel, der kan håndtere modtagers behov og de økonomiske rammebetingelser, kommunerne skal arbejde med.

Fire emner til drøftelse

KL anbefaler, at udgangspunktet for konstruktionen af styringsrelationer og ansvars- og arbejdsfordeling mellem bestiller og udfører er en BUM-model. Men dermed er langt fra alle svar givet.

Bl.a. udestår en drøftelse af, hvordan BUM-modellen indrettes i forhold til fx bevillinger, ansvar og incitamenter. Skal institutionens budget svinge fuldt ud med belægningen? Hvordan sikres en sammenhæng mellem muligheden for at agere på efterspørgselsændringer og en så tilstrækkelig gevinst, at man er villig til at løbe risikoen? Institutionerne skal jo som udgangspunkt hvile i sig selv.

Derudover skal det overvejes, hvordan udbud og efterspørgsel koordineres efter en adskillelse – både adskillelsen i BUM-modellen og gennem

overførslen af institutionsudbuddet fra bredere amtslige grænser til de kommunale.

Endeligt bør det overvejes, hvilke konsekvenser et ufuldstændigt marked har for kommunens kontrol af både pris og udbud. Manglende konkurrence kan føre til prisopdrift. Og hvem er det i øvrigt, der fastlægger indholdet i de enkelte ydelser – bestiller eller udfører?

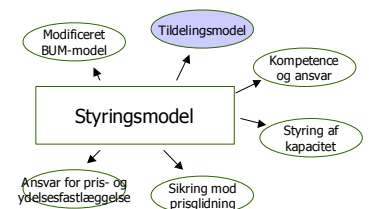
I det følgende udfoldes disse spørgsmål i 4 konkrete drøftelser. Endvidere skitseres svarmuligheder gennem etableringen af en række kontinua, inden for hvilke svarmulighederne ligger. Endvidere krydres drøftelserne med en række anbefalinger. Anbefalingerne er i høj grad etableret med afsæt i de inspirations-drøftelser, KL har haft med forvaltnings- og institutionsledere forud for arbejdet med denne pjece.

1. drøftelse: Hvordan sikres incitament og økonomisk ansvar i BUM-modellen?

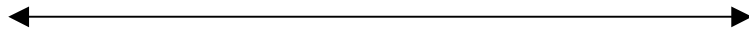
Med valget af en BUM- model udstår en række overvejelser. Hvordan tænkes BUM-modellen anvendt i praksis? Således skal det overvejes, hvilke frihedsgrader, der følger med, hvilken form for økonomisk og bevillingsmæssig styring, der indtænkes i modellen, og om der eventuelt skal indføres en belønningsstruktur i samarbejdet. Disse emner er temaet i den første drøftelse.

Bevillingsmodel – tildeling efter aktivitet eller efter en fast ramme?

Den første centrale drøftelse, der melder sig, er, hvordan budgettet for den enkelte institution bygges op og reguleres. Grundlæggende set er der to muligheder. Enten laves budgettet via en fast ramme, der er etableret ud fra institutionens samlede omkostninger, og ikke som udgangspunkt reguleres med ændringer i aktiviteten. Alternativt fastsættes budgettet, så det varierer fuldt ud med belægningen, således at institutionen modtager en budgetsum pr. bruger eller ydelse - et aktivitetsbaseret budget. Midt mellem disse muligheder kan etableres en kombinationsmodel, hvor en vis andel af bevillingen er fast, mens den resterende andel reguleres med aktiviteten. Taksten fastsættes efter budgetrammen og vil således ikke som udgangspunkt være påvirket af bevillingsmodellen. Til gengæld påvirkes taksten på længere sigt naturligvis af, hvordan den enkelte bevillingsmodels sikrer effektiv drift og konkurrencedygtige priser.



Modeller for bevillingstildeling



Rammebudget pr. enhed Kombi-model Aktivitetsbudget pr. ydelse

Fast budgetramme pr. institution

Rammebudgettering giver den enkelte enhed mulighed for at overskue sit budget, idet rammerne er faste og dermed kendte for budgetåret. Institutionen har fleksibilitet indenfor rammen i løbet af året. Til gengæld reguleres bevillingen ikke som følge af højere eller lavere aktivitet, og modellen giver dermed ikke de store incitamentter til at arbejde omkostningsbevidst i situationer med lav belægning. Modellen giver således ikke pr. automatik en effektiv drift. Derimod giver modellen øjensynligt den enkelte institution bedre muligheder for at sikre stabilitet og faglighed i personalekredsen.

Variabel budgetramme baseret på aktiviteter

Aktivitetsbudgetteringen giver den enkelte institution en løbende udfordring med tilpasning af institutionens omkostninger efter den aktuelle belægning. Modellen tilbyder klare incitamentter til løbende at sikre en effektiv drift og samtidigt oppebære en konkurrencedygtig pris overfor andre leverandører. Modellen vil derfor være anvendelig både til at sikre den enkelte institutions konkurrencedygtighed og øjensynligt også sikre lavere omkostninger. Omvendt kan der argumenteres for, at netop prisen kan presses op, idet institutionen bliver nødt til at etablere en vis finansiell buffer, den løbende tilpasning kræver. Samtidig vil modellen give betydelige udfordringer for de institutioner, der oplever en stærkt faldende belægning. Den aktivitetsbaserede bevillingsmodel kan med andre ord lede til en suboptimal fokusering på at fylde pladserne op, hvilket kan være u hensigtsmæssig set i forhold til bestillerens behov for at have et vist antal pladser med en vis specialisering til sin rådighed.

Kombinationsmodellen – et budget sammensat af faste og variable poster

Som anført er der en række uhensigtsmæssigheder ved begge skitserede yderpunktsmodeller. I hvor høj grad kan en institutions økonomi fx påvirkes af variationer i belægningsprocenten, uden at det over tid vil føre til etableringen af en økonomisk buffer? Det leder frem til en model, hvor der indarbejdes en vis andel af budgettet som en fast sats. Det kan være en fast andel af budgettet fx 20%, eller det kan være de budgetelementer, der relaterer til de absolut faste omkostninger à la

Udnyt virksomhedstanken

En del institutioner viser en klar interesse for anvendelsen af markedsmulighederne - "At skulle sælge sig selv er ikke så slemt endda". Dette understreger naturligvis behovet for en nuanceret styringsmodel, hvor suboptimering undgås. Omvendt illustrerer det også institutionsledere, der er villige til at agere som "virksomhedsejere". Skal det lykkes dem, kræver det en vis sammenhæng mellem aktivitet og bevilling.

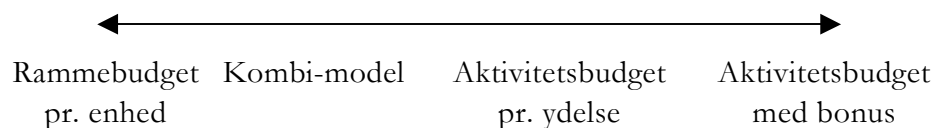
husleje og lederløn. Kombinationsmodellen kræver, at der etableres en samlet central buffer, der opkræver den samlede pris pr. bruger eller ydelse og derefter fordeler den på de faste budgetposter til hver enkelt institution. Modellen kobles således med en vis central overtagelse af driftsrisikoen.

Kan og bør man belønne en god faglig indsats økonomisk?

Det kan drøftes, om en afregning mellem bestiller og udfører, der alene omhandler de mere faktuelle ydelselementer, er tilstrækkelig. Kort fortalt er det måske vanskeligt at beskrive indhold og sætte en pris på meget andet end de konkrete ydelser – bostøtte, aktiviteter, osv. Men er det tilbudene eller effekten af dem, bestilleren er interesseret i?

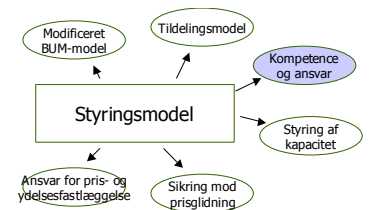
Måske kunne kommunen således overveje, om der som en del af aftalen mellem bestiller og udfører, kan indføres et element af belønning for en god faglig indsats. At der i handleplanen opstilles et antal individuelle mål og succeskriterier, som udføreren på institutionen skal arbejde med og efter. Lykkes det, kunne man aftale en vis økonomisk honorering derfor og indføre det som et aftaleelement. Formålet med en sådan belønningsstruktur er at flytte fokus i et kommende markedsorienteret institutionsområde fra ressourcer, metoder og processer til mål og resultater.

Modeller for bevillingstildeling



Omfanget af decentralisering?

Valget af bevillingsstruktur hænger nøje sammen med, hvilke handlemuligheder den enkelte institution overdrages, og hvilke incitament der skabes til at reagere hensigtsmæssigt. Vælger kommunen en eller anden form for aktivitetsbaseret bevilling, kan de første sten være lagt til en institution orienteret mod omkostningsbevidsthed og kapacitetstilpasning.



Men effekten af denne bevidsthed afhænger af, hvem i kommunen der har den økonomiske gevinst og risiko i forbindelse med driften af institutionen, dvs. omfanget af den økonomiske decentralisering. Den, der påtager sig driftsrisikoen, skal også have mulighed for at finansiere den. Det gælder bl.a. konsekvenser af ændringer i belægningen. Taksten fastlægges med en forudsat belægningsprocent, dvs. den procentdel af de normerede pladser, der i gennemsnit er besat i løbet af året. Er der flere pladser belagt end

Den enkelte institution

Placeringen af ansvaret for kapacitetstilpasning, driftsrisiko og en mulig gevinst hænger i høj grad sammen med decentraliseringsgraden. Der skal være en sammenhæng mellem decentralisering såvel fagligt som økonomisk og en mulig driftsrisiko eller –gevinst. Derfor skal visse hensyn til decentraliseringstanken inddrages i overvejelserne. For det første bør det overvejes, hvilke frihedsgrader der generelt opfattes som nødvendige, for at institutionen kan udvikle sig positivt. For det andet skal kommunens traditioner og regler på området inddrages sammen med en vurdering af, hvilken erfaring institutionslederen har med at agere inden for disse rammer. Det er i den forbindelse særligt vigtigt at være opmærksom på, at en stor del af de hidtil amtslige institutioner har haft en høj grad af decentralisering. KL anbefaler derfor, at de gode erfaringer med decentralisering på institutionerne udnyttes og indtænkes i kommunens styringsmodel.

Udnyt erfaringer med decentralisering

En del institutioner oplever overgangen fra amtskommunal til kommunal styring som en indsnævring af deres handlemuligheder – økonomisk såvel som fagligt. Det kan hænge sammen med, at kommunerne efter overtagelsen har haft brug for at holde et stramt greb, indtil man kender det nye område. Noget tyder på, at institutionerne er vant til en stor frihed, og den erfaring kan naturligvis udnyttes til, at den enkelte institutionsleder på bedst mulig vis tilrettelægger og planlægger eget tilbud. Blot skal der som anført være den fornødne centrale styring i forhold til efterspørgslen.

Case: Oplæg til reguleringsmodel i Herning Kommunes Sundhedsafdeling

Herning Kommune har på socialområdet valgt en reguleringsmodel, der både håndterer behovet for aktivitets- og ressourcestyring og sikrer et overordnet princip om decentralt ansvar og fleksibilitet. Den enkelte afdeling har et samlet rammebudget med en forudsat aktivitet, og indenfor afdelingen fastlægges en reguleringsmodel for tilførsel og reduktion af ressourcer for de enkelte tilbud.

Oplægget til en reguleringsmodel i Sundhedsafdelingen i Herning Kommune baserer sig på de dele af tilbuddenes budgetter, der kan påvirkes direkte med ændringer i aktiviteten (primært løn og følgeudgifter til indsatsen). Reguleringsfaktoren fastsættes ud fra en afvejning mellem mulighed for at kunne dække ekstraudgifter eller reducere udgifterne, og så at have en tilskyndelse til gøre en ekstra indsats.

Reguleringsmodellen tilpasses tilbuddenes givne vilkår. Derfor skelnes der mellem fire typer af tilbud (længerevarende, kortvarige, ambulante og akutte tilbud), der har forskellige vilkår og handlemuligheder.

Tilbudstyper	Længerevarende	Kortvarige	Ambulante	Akutte
Reguleringsgrænse	98-100%	96-102%	90-110%	Konkret drøftelse
Reguleringshyppighed	Månedsvi	Kvartalsvis	Årligt	Konkret drøftelse

Grænsen for hvor store ændringer i belægningen, der skal medføre en regulering af ressourcerne, varierer med typen af tilbud. Ligeledes gør hyppigheden af reguleringen. De længerevarende tilbud har eksempelvis typisk en høj belægningsprocent, og derfor er grænserne for hvornår der foretages regulering mindre. Det sker, fordi der er mindre fleksibilitet ved overbelægning, og selv mindre udsving i belægningen over året bør påvirke ressourcetildelingen, fordi en mindre ændring har stor udgiftsmæssig betydning. Omvendt er der for eksempel videre grænser for regulering af dagtilbud, idet tilbudstypen har en bedre mulighed for at håndtere ændringerne indenfor det eksisterende budget, da der er fleksibilitet vedr. under- og overbelægning. Reguleringen foretages mindre hyppigt, idet der kan være perioder med lavere efterspørgsel (fx ferie) mens andre perioder har tilsvarende højere efterspørgsel.

Den økonomiske håndtering af omkostninger og indtægter?

Afregningen af tilbud skal fremover ske efter omkostningsbestemte principper. Dermed indgår både de direkte udgifter på den enkelte institution, en række indirekte udgifter der afholdes af andre enheder i kommunen (fx central administration), samt nogle beregnede omkostninger, der er udtryk for forbruget af forskellige ressourcer (fx afskrivninger på bygninger, forrentning og hensættelser til tjenestemandspensioner). Men de omkostningsbestemte priser og afregninger udfordrer det udgiftsbaserede budget- og regnskabssystem. Det kræver, at kommunen tager stilling til, hvordan ansvaret for udgifter og indtægter fordeles mellem kommunens enheder.

Bestilleren

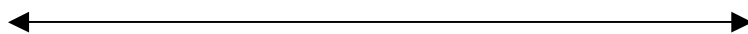
Uanset hvilken udbyder visitationen vælger, bør den sammenligning, visitatoren foretager, ske på baggrund af omkostningsbestemte priser. Ved køb eksternt betaler visitationen for alle omkostningselementerne (herunder administration og afskrivninger). Ved køb internt skal kommunen betale for de samlede omkostninger ved driften af tilbuddet. Det kan dog være forskellige enheder og forvaltninger, som afholder omkostningerne til andre end de til tilbuddet direkte henførbare elementer. Det er således nødvendigt at beslutte, om bestilleren skal betale den fulde omkostningsbestemte takst for interne køb, eller om der fastlægges en blandet betalingsmodel. Beslutningen har samtidig konsekvenser for, hvordan bevillingen til de enkelte enheder skal udformes.

Prisberegning med omkostningsprincipper

Taksten skal indeholde følgende elementer:

- Løn henførbart til den pågældende ydelse
- Udvikling (dvs. uddannelse af personale, opkvalificering af tilbud mv.)
- Administration på tilbud (ledelse, adm., edb mv.)
- Andel af central ledelse og administration
- Tilsyn (det institutionelle)
- Vedligeholdelse og afskrivninger på ejendom (bygning, inventar mv.)
- Reguleringer af overskud/underskud fra tidligere år
- Taksten baseres ligeledes på en forudsat belægningsprocent.

Betalingsmodel for afregning med interne udbydere



Betaling af fuld omkostningstakst

Blandet betalingsmodel

Betaling af fuld omkostningstakst

En gennemført BUM-model betyder, at interne og eksterne tilbud ligestilles. Bestilleren betaler interne og eksterne tilbud til omkostningsbestemte takster. Ved de interne tilbud betales omkostningselementerne i stedet blot til en anden enhed i kommunen - fx Vej og Park, der afholder udgifterne forbundet med vedligeholdelse af bygningerne. Dette er således udtryk for en gennemført BUM-model, hvor bestilleren er helt uafhængig af driftsenheden, og bestillingen af kommunens egne tilbud ligestilles fuldt ud med andre kommuner/regioner og privates tilbud. Med en sådan ligestilling må "bestiller-budgettet" indeholde en bevilling til køb af tilbud efter omkostningsbestemte takster. Dermed må bestillerens budget kunne finansiere vedligeholdelse, administrativt overhead, bygningsafskrivninger og forrentning mv. på de af kommunens tilbud, som benyttes af kommunens egne borgere. Det betyder samtidigt, at bevillingen til fx vedligeholdelse flyttes fra Vej og Park til "bestilleren" i socialforvaltningen. Vej og Parks udgifter finansieres derefter gennem takstbetaling fra Socialforvaltningen. Afregningsmodellen sikrer, at både bestilleren og de interne

servicefunktioner behandles ens, hvis kommunen flytter sin efterspørgsel fra interne til eksterne tilbud.

Blandet betalingsmodel

Ønsker kommunen ikke at gennemføre en omkostningsbestemt betaling for bestilleren i forhold til kommunens egne tilbud, skal visitationen alene finansiere de udgifter, der afholdes på institutionen, dvs. en form for intern takst. Dermed må de øvrige omkostningselementer finansieres af andre enheder i kommunen. Konsekvensen af denne model er, at ”bestillerens” budget må være udtryk for en bestemt fordeling mellem køb eksternt og internt. Budgettet skal omfatte det finansieringsbehov, visitationen har for finansiering af de omkostningsbestemte takster på de eksterne tilbud, mens finansieringen til de interne pladser alene skal dække institutionens udgift til pladsen.

Udfordringen er, at bevillingen skal tage hensyn til, at der kan ske ændringer af fordelingen mellem interne og eksterne pladser i løbet af året. Dermed afspejler bevillingen ikke længere bestillerens finansieringsbehov, selv om den forudsatte aktivitet er uændret. Samtidigt er det vigtigt at være opmærksom på den risiko for udgiftsskred, som ændringerne i brugen af eksterne leverandører medfører, hvis ikke budgettildelingen reguleres som følge af denne ændring. Idet kommunen visiterer til flere eksterne tilbud frem for egne tilbud, har visitationen behov for en højere budgettildeling, idet der nu betales fuld omkostningsbestemt takst for pladserne. Hvis belægningen på kommunens institutioner er uændret, modsvares dette til gengæld af flere solgte pladser til andre kommuner og dermed højere takstindtægter. Som konsekvens heraf stiger socialforvaltningens udgifter til køb af pladser, idet de skal finansiere den fulde takst inkl. fx vedligeholdelse på bygninger, som tidligere blev finansieret af Vej- og Park. Dermed har Socialforvaltningen behov for en højere budgettildeling. Samtidig hæves Socialforvaltningens takstindtægter, som følge af øget salg til andre kommuner. Denne indtægt skal finansiere Vej og Parks udgifter til vedligeholdelse og dermed overføres fra Socialforvaltningen til Vej og Park. Tilsvarende nedsættes Vej- og Parks budgettildeling, da udgifterne i stedet finansieres af takstbetalingerne.

Driften og ansvaret for takstindtægterne

Kommunens omkostninger ved driften af et tilbud består som anført af en række omkostningselementer, som afholdes af forskellige enheder i kommunen – fx Vej og Park. Disse elementer finansieres af takstbetalingen fra andre kommuner – og eventuelt kommunens egen ”bestiller” jf. ovenfor. Det er ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt, hvis institutionen selv står med ansvaret for afregningen af disse omkostningselementer til andre kommunale enheder. Ansvar for udsplitningen af indtægterne til betaling

af omkostninger internt i kommunen – administration, løn, it, osv. – bør ske i en central driftsadministration – fx ved en leverandørchef.

Den centrale driftsenhed, der således får ansvaret for takstindtægterne og fordelingen deraf, fordeler bevillingerne til institutionerne, fx i forhold til deres aktivitet. Tildelingen skal alene finansiere de udgifter eller omkostninger, institutionen selv har ansvaret for. Den enkelte institutions bevilling påvirkes således ikke af, om brugerne af tilbuddet kommer fra kommunen eller fra andre kommuner. Ligeledes fordeles øvrige omkostningselementer i takstindtægterne til de enkelte forvaltninger fra den centrale driftsenhed. Vælger kommunen denne fordelingsmodel, skal det bemærkes, at de interne driftsenheder skal have reduceret deres ordinære bevillinger tilsvarende. Ellers tildeles bevillingerne til overhead og omkostningselementer to gange.

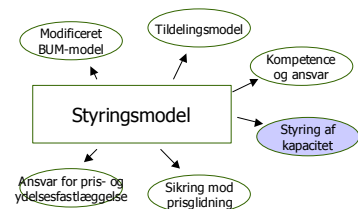
2. drøftelse: Hvordan sikres den rigtige kapacitet?

Den anden drøftelse omhandler sikringen af den rigtig kapacitet. Problemstillingen vedrører for det første en bekymring om, hvorvidt udførerkommunen får reduceret den kapacitet, der ikke måtte være behov for. Hvis ”samhandlen” mellem kommunerne reelt ikke fungerer markedsreguleret, sådan som det skitseres i 3. drøftelse, kan det nemlig medføre manglende incitament til at foretage en løbende tilpasning. Udnyttes kapaciteten ikke, vil konsekvensen være meromkostninger og højere takster, der kan overvæltet på de bestillere, der anvender tilbudet.

På tilsvarende vis kan fraværet af markedsregulering føre til et for lavt udbud af pladser indenfor specialer eller i geografiske områder. Effekten kan forstærkes af, at områdets hvile-i-sig-selv princip betyder, at den kommune, der løber en økonomisk risiko ved at etablere nye tilbud af hensyn til egne og andre kommuners borgere, ikke har nogen umiddelbar mulighed for at sætte risikoen i forhold til en mulig økonomisk gevinst. Det betyder, at der på sigt vil være få økonomiske incitament for den enkelte kommune til at etablere specialiserede tilbud.

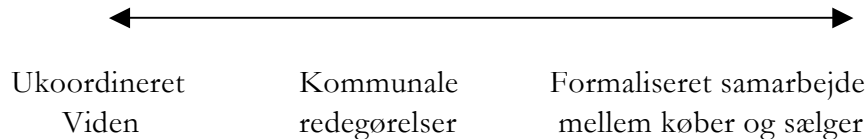
Kommunerne har både rollen som bestiller af pladser, der påvirkes af en ufuldkommen regulering, og som udbyder af pladser, der skal tilpasse sig den svingende efterspørgsel. Det er derfor helt centralt for den enkelte kommunes økonomi at kunne tilpasse sin kapacitet til den varierende efterspørgsel. De centrale spørgsmål i den drøftelse er, hvordan den fornødne viden indhentes, og hvem der er ansvarlig for at reagere på en ændret efterspørgsel.

Viden om efterspørgsel



En efterspørgselstilpasning forudsætter en god viden om behovsudviklingen på kort og lang sigt. Dette gælder særligt, hvis det skal sikres, at der løbende er den fornødne kapacitet til rådighed. Men hvordan skaffes denne viden, og hvordan skal den bringes i anvendelse?

Indhentning af viden om efterspørgsel på kort og lang sigt



Den første væsentlige kilde til viden om efterspørgslen er de årlige redegørelser om kommunernes forventede forbrug af pladser. Den årlige redegørelse indsendes d. 1. maj, og består af en beskrivelse af kommunernes behov og forventede brug af pladser i andre kommuner. En del af redegørelsen er ligeledes oplysninger om, hvilke tilbud kommunerne på sigt forventer at løse selv, og hvilke tilbud de efterspørger fra andre kommuner/regioner.

Det er vigtigt, at kommunen overvejer, hvilke oplysninger redegørelserne rummer, og hvordan disse kan bringes i anvendelse til at analysere sig frem til, hvordan der skal reageres på såvel efterspørgsel som udbud. Er der fx tale om en generel nedgang i efterspørgslen efter bestemte typer tilbud? Er udviklingen udtryk for, at nabokommunerne i højere grad prioriterer at etablere egne tilbud til borgerne? Skyldes en øget efterspørgsel en stigning i målgruppen? Det betyder, at både visitation og institutioner skal medvirke og prioritere udarbejdelsen af redegørelsen, ligesom begge parter skal indgå i den følgende granskning af den samlede redegørelses konklusioner. Samarbejdet om såvel udarbejdelse som granskning af redegørelserne bør i øvrigt ikke stoppe her. Jf. principperne i den modificerede BUM-model, er der et stort behov for, at videndelingen mellem kommunens egne institutioner og visitation fungerer optimalt. Et eksempel kunne være, at institutionslederne også orienteres om forventet kapacitetsbehov, når visitationen orienteres fra børn & unge-forvaltningen om sagsovergang af 18-årige.

Udfører skal kende bestillers behov

Jo bedre bestillerkommunerne er til at indikere de behov, de har såvel på kort som på langt sigt, desto bedre muligheder har kommunale, regionale og private tilbud for at honorere efterspørgslen. Det kræver, at bestilleren arbejder systematisk i sin beskrivelse af behov, at der udarbejdes langsigtede prognoser for udviklingen, at udvekslingen af oplysninger formaliseres bl.a. via KKR og at udviklingen af tilbud sker i et tæt samarbejde parterne imellem.

For det andet kan også Tilbudsportalen indgå som supplement i kommunens planlægning og overvejelser om kapacitetstilpasning. Af Tilbudsportalen fremgår det eksisterende udbud på tværs af regioner på bestemte målgrupper og typer af tilbud. Portalen kan derfor danne grundlag for kommunens planlægning og udvikling af nye tilbud.

For det tredje kan der udvikles et samarbejde med de nabokommuner, der benytter kommunens institutioner. Flere kommuner har allerede valgt at udvikle et sådant udvidet samarbejde. Samarbejdet kan baseres på jævnlige møder med repræsentanter fra visitationsenhederne i brugerkommunerne. På den måde kan kommunen få en bedre tilkendegivelse af pladsbehovet og tilbuddenes karakter, og brugerkommunerne kan påvirke indholdet af tilbuddene. Det kan give en mulighed for proaktivt at tilpasse institutionen til den fremtidige efterspørgsel frem for først at overveje en kapacitetstilpasning eller udvikling af tilbuddet på det tidspunkt, hvor belægningen er faldende. Et samarbejde med brugerkommunerne kan på den måde medvirke til at reducere den økonomiske risiko, da tendenser i efterspørgslen hurtigere fanges op ved en løbende dialog med brugerne.

Samtidigt kan et samarbejde skabe et mere forpligtende forhold mellem bestiller og udfører. Denne forpligtelse kan reducere udbyderkommunens økonomisk risiko og medvirke til at skabe det nødvendige udbud svarende til bestillerens behov.

Bestiller skal kende udbyders tilbud

Visitationen af en borger skal ikke ske over tilbudsportalen. Bestilleren kan via tilbudsportalen danne et indtryk af muligheder og priser, men alle parter har behov for en konkret dialog om etableringen af hver enkelt foranstaltning. Enkelte amter har tidligere anvendt brugerprofiler, der dels indikerer forventninger til institutionen og dels bestemmer grundnormeringen. En sådan indikator kan de enkelte KKR arbejde videre

Fokus på redegørelser i KKR i Region Sjælland

Alle kommuner drøfter i KKR drøfter de kommunale redegørelser og rammeaftaler. Her drøftes udviklingen på området og de mange facetter i kommunernes ansvar som myndighed og driftsherre.

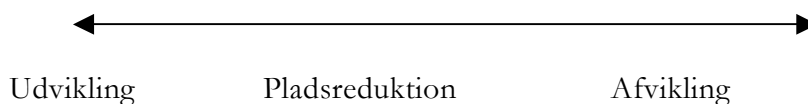
I de 17 kommuner i Region Sjælland har man sat særligt fokus på udvikling og fleksibilitet, men samtidig også behovet for specialiserede tilbud, så kommunerne ikke udvikler hver deres "kan-alt-fabrik". Koordinering af udbud og efterspørgsel af de specialiserede tilbud står derfor centralt i drøftelserne.

KKR-sjælland forsøger bl.a. at løfte opgaven ved at fokusere på udarbejdelsen de kommunale redegørelser. De skal give så præcist et billede som muligt af udbud og efterspørgsel fra område til område. Opgaven kan umiddelbart lyde simpel, men det har vist sig, at en fornøden prioritering af opgaven og etableringen af et fælles sprog har været blandt udfordringerne. Bl.a. har forskellige traditioner for opgaveløsningen givet udfordringer. Hvad der i ét område kan løses på én og samme institution klares i andre områder på en helt anden måde. Forskellige traditioner giver risiko for tolkningsvar i forståelsen af spørgsmål og ved afgivelse af svar. Derfor har man netop besluttet, at man vil supplere de netværk, der allerede eksisterer blandt udførerne, med et myndighedsnetværk, fokus er på efterspørgslen.

Reaktion på en vigende efterspørgsel

Har kommunen et tilbud, der ikke længere efterspørges, bør dette lede til en overvejelse om enten udvikling/ændring af tilbuddet, eller alternativt til at antallet af pladser reduceres. Ændringerne bør tage hensyn til tilbuddets indhold og formål, samt til bestillerens ønsker om udvikling, men det er centralt for kommunens økonomi, at der relativt hurtigt reageres på forandringer i efterspørgslen, så udbud og efterspørgsel igen er i balance.

Mulige tilpasninger ved en vigende efterspørgsel



I forhold til kapacitetstilpasningen har tilbuddets størrelse betydning for mulighederne for tilpasning. Et tilbud med et stort antal pladser kan have en større mulighed for at tilpasse nogle få pladser end et lille tilbud. Omvendt er der i et lille tilbud et større behov for faktisk at tilpasse kapaciteten pga. en mindre økonomiske ballast. Det betyder samtidigt, at

sammensætningen af institutioner – store vs. små – kan have en betydning for placeringen af driftsherreansvaret og dermed den økonomiske risiko.

En væsentlig sondring i forhold til kapacitetstilpasningen er de variable vs. de faste omkostninger. Det bør stå klart, hvilke omkostningselementer der bør variere med anvendelsen af pladser, og hvilke omkostninger der reelt er faste og uafhængige af pladsantallet. En sådan klarlægning, af hvilke håndtag institutionen kan dreje på, kan fungere som et beredskab, institutionen umiddelbart kan handle på i forbindelse med en ændret efterspørgsel.

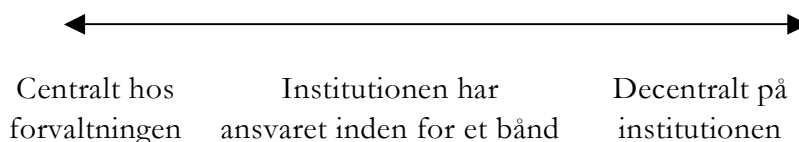
En konkret mulighed kan være ansættelsen af medarbejdere på ansættelsesformer, der lettere kan følge en varierende efterspørgsel. Ansættelse centralt eller delt mellem to institutioner giver mulighed for, at personalet kan flyttes mellem institutioner i perioder med opgang på en institution men nedgang på anden. Dermed undgås brug af dyre vikarer på institutionen, der i en kortere periode udvider normeringen. Et andet eksempel kan være, at medarbejderne ”følger brugeren” i situationer, hvor disse typisk indgår i flere tilbud i løbet af dagen. En tredje overvejelse kan være fælles nattehold, fælles personale aften og nat med andre dele af den kommunale organisation eller et centralt vikarkorps eventuelt koblet med kommunens ældreområde.

Bevar institutionens fleksibilitet

Etabler en personalesammensætning, der harmonerer med institutionens størrelse og efterspørgslen variation. Lad evt. et antal stillinger være tidsbegrænsede, del personale med andre institutioner, se forskellige tilbud som et driftsområde, lav et samarbejde med nattevagten og sørg for en institutionssammensætning med noget stort og noget småt.

Men hvor placeres ansvaret for at tilpasse pladsantallet og indholdet af tilbuddet til den skiftende efterspørgsel i organisationen? Hvem har initiativforpligtelsen? Rammerne for besvarelsen at dette spørgsmål hænger sammen med bevillingsstrukturen og graden af decentralisering, hvor enten en central placeret enhed i forvaltningen eller den enkelte institution har ansvaret for at vedligeholde tilbuddet i forhold til efterspørgslen – både når det angår kapacitet og indhold.

Ansvar for at reagere på ændret efterspørgsel



Øjensynligt er begge yderpunkter uhensigtsmæssige. Institutionslederen kan forventes at have en vis viden om markedets udvikling, men vil nok savne det samlede overblik. Derudover er den enkelte institutions handle-

muligheder begrænsede ved en del specialer. Forvaltningen har på den anden side ikke detailkendskab og fuld opmærksomhed.

Som skitseret på linien ovenfor kan løsningen være en kombination, hvor institutionen har ansvaret for egen kapacitet inden for nogle givne rammer. Institutionen kan dermed agere og tilpasse tilbuddet, så længe antallet af pladser varierer indenfor et af kommunen defineret bånd. Ved udsving uden for båndet må en del af ansvaret placeres ved den centrale forvaltning. Forvaltningen har bl.a. bedre mulighed for at acceptere fx en vis underbelægning i en periode for at undgå kortsigtede løsninger. Helt væsentligt er det dog at sikre en god kommunikation mellem de enheder, der har overblik over udviklingen i efterspørgslen.

Udvikling af tilbuddet på længere sigt

På længere sigt må også kommunens langsigtede politiske målsætninger og ambitioner på området tages ind i overvejelserne om kapacitetstilpasning. Udviklingen på den enkelte institution skal ses i sammenhæng med kommunens øvrige tilbud og institutioner. En koordinering heraf er derfor vigtig for at sikre den bedst mulige styring af området.

Ligeledes må tilpasningen af kapacitet og udviklingen af tilbuddets indhold ses i sammenhæng med den samlede udvikling i regionen. Kommunernes samlede forsyning og udviklingen indenfor tilbud til bestemte målgrupper mv. bør være koordineret i regi af KKR. Det skal bl.a. sikre imod en suboptimal løsning, hvor udviklingen for de enkelte institutioner synes optimal, men hvor summen af de enkelte institutioners handlinger ikke skaber den optimale situation for hverken kommunen eller kommunerne i fællesskab.

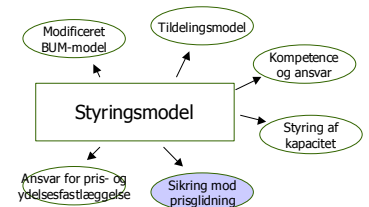
Rammeaftalerne er i høj grad et planlægnings- og prognoseværktøj til at skabe en balance mellem udbud og efterspørgsel i både antal og type af tilbud. Det er med andre ord kommunens mulighed for at påvirke den samlede tilbudsvifte i regionen.

Samtidigt er der behov for at foretage en afvejning mellem tilbuddets grundidé og målgruppe i relation til belægningen på institutionen. Det er vigtigt, at kommunens fokus på økonomi ikke leder til et ensidigt fokus på at fylde pladserne op. Der bør findes en balancegang mellem at sikre efterspørgsel og tiltrække brugere til institutionen, og samtidigt bibeholde institutionens faglige indhold, specialiseringsgrad og en harmonisk brugersammensætningen. Derfor skal der være et vist rum for den enkelte institution til at sikre denne sammensætning.

Tilbuddets størrelse har betydning for muligheden for at rumme en borger, der afviger fra den primære målgruppe. Er der tale om et lille tilbud med meget få beboere, er påvirkningen måske større, hvis en bruger med et meget stort plejebehov kommer til institutionen.

3. drøftelse: Hvordan undgås risikoen for prisglidning?

Med kommunernes overtagelse af hovedparten af de sociale institutioner er det marked, hvor der købes og sælges pladser mellem kommuner, regioner og private udbydere, kraftigt udvidet. Samtidigt er registreringen af alle tilbud i Tilbudsportalen med til at skabe en gennemsigtighed i og et overblik over de sociale tilbud. Begge forhold skal være med til at skabe markedsvilkår og markedsregulering af området.



Markedet skal således hjælpe med til at regulere udbuddet efter efterspørgslen, ligesom et marked med konkurrerende udbydere sikrer, at ydelserne tilbydes til konkurrencedygtige priser. Men begge dele forudsætter, at markedet fungerer. Spørgsmålet er, om der på socialområdet reelt kan siges at være et fungerende marked?

For det første er området præget af foranstaltninger, der typisk benyttes over en lang årrække. Stiger prisen for tilbudet til langt over markedsprisen, kan dette alene ikke legitimere en flytning af borgeren til et billigere tilbud. Dermed er markedsmekanismerne i realiteten sat ud af kraft i de tilfælde, hvor udskiftningen er lav. Omfanget af udskiftning afhænger naturligvis af, om der er tale om et kortvarigt dagtilbud til lettere fysisk handicappede eller et døgntilbud til udviklingshæmmede, der måske skal tilbringe resten af livet i tilbuddet.

For det andet præges efterspørgselssiden af borgere med ofte meget specialiserede behov. Dermed er der måske kun få tilbud, der reelt kan vælges imellem. Dette reducerer konkurrencen og skaber for visse brugere et marked med meget få udbydere eller meget få pladser inden for et geografisk eller fagligt område.

For det tredje skal det overvejes i hvilket omfang, kommunen kan fokusere på pris, kvalitet og relevans i forbindelse med en ny visitation. Meget ofte er kommunerne i visitationen underlagt det forhold, at både bruger og pårørende kan have utvetydige ønsker om et konkret tilbud.

Selv om området således opnår en vis konkurrence gennem private udbydere, regioner eller andre kommuners tilbud, er det spørgsmålet, om der er skabt et reelt marked. Er det ikke tilfældet, giver det en række udfordringer.

Først og fremmest kan konsekvensen blive, at prisen for ydelse eller tilbud bliver for høj. Hvad enten udbyderen er en anden kommune, en region eller en privat udbyder, er incitamentet til at sikre de lavest mulige omkostninger, og dermed den lavest mulige pris, for ringe hvis der ikke reelt er konkurrence. Selv hvor kommunen er både bestiller og udfører, kan det manglende marked betyde, at driftsfunktionen mangler incitament til at sikre de lavest mulige omkostninger og dermed overvælter et økonomisk pres på bestillerfunktionen. Det er derfor en stor udfordring for kommunen at fungere som udgiftsvogter overfor egne institutioner.

Kommunerne vil derfor meget specifikt skulle forholde sig til prissætning og kvalitet. Kombinationen af disse faktorer kræver et vist strategisk overblik i købs- og salgssituationen. Dette afsnit vil ridse de styringsmæssige dilemmaer op vedrørende pris og kvalitet i hhv. salgs- og købsituationen skitseret for en netto-sælger hhv. en netto-køber kommune.

Netto-sælger kommune

Kommuner, der primært er netto-sælgere af institutionspladser, kan stå med et dilemma. Dilemmaet opstår som konsekvens af incitamentsstrukturer for omkostningsbevidstheden. Hvor stort et incitament vil man kunne opbygge for at sikre en omkostningsbevidsthed i ydelserne, hvis fx over 75% af udgifterne faktureres videre til en køber? Dilemmaet vil være endnu større, hvis der er høj efterspørgsel efter de pågældende pladser. En relativ høj pris på pladsen vil ikke føre til manglende efterspørgsel og dermed potentielle problemer for netto-sælger kommunen. Man kan med andre ord tillade sig at fakturere en høj pris for ydelsen.

Sælgerkommunens visitations- og udførerenshed skal være opmærksomme på, at der skal sikres pladser, der er pris- og kvalitetsmæssigt attraktive. Sælgerkommunen har dermed – som en del af sit driftsherreansvar – en særlig opgave med controlling af omkostninger og kvalitet i fht. egne institutioner, når man ikke selv høster størstedelen af gevinsten ved en effektiv drift. Denne controlling kan fx udføres ved at sammenligne egne institutioner med hinanden eller med institutioner i andre kommuner/regionen. Den kan også udføres ved at se på institutionens egne nøgletal mht. økonomisk forbrug, belægning, normering mv. over tid, og stille sig kritisk an til en udvikling, der indikerer øget forbrug/service.

Netto-køber kommune

En kommune, der for størstedelen af sine brugere køber pladser af andre udbydere, defineres som en netto-køber. Dilemmaet for denne kommune er, at netto-købere naturligt forventer, at der sker en løbende

serviceudvikling af ydelserne, typisk som et krav fra brugere og pårørende. Man vil forvente, at denne udvikling sker inden for den aftalte ydelse/pris.

Netto-købere bør derfor indrette deres visitationsenhed betydeligt mere som reelle bestillere og ikke som indkøbere, der ”blot” lader sig styre af, hvilke varer der udbydes til en given pris. Med et udpræget bestillerfokus vil visitationen i større udstrækning stille krav til tilbuddene og måske også være mere opmærksomme på, hvad de skal koste.

Samlet står kommunerne tilbage med et dokumentationsbehov for, hvordan prisen på en plads i institutionerne beregnes. Er de rigtige incitamenter eller kontrolmekanismer fx tilstede for en netto-sælger kommune? Og hvordan vil de nuværende regionsinstitutioner reagere, nu hvor driftsherren ikke længere har nogen økonomisk interesse på området. Udfordringen gøres særligt aktuell, idet disse tilbud ofte har en særligt specialiseret karakter og derfor kan være meget efterspurgt pga. lav kapacitet.

Samlet ser er der en risiko for prisglidning. Med en større adskillelse mellem dem, der leverer, og dem, der bestiller og betaler, vil der være en fare for, at en løbende prisglidning og serviceudvikling ”tørres af” på netto-køberne. Derfor er de fastlagte principper i KKR sammenhæng om køb af pladser og aftalte takster af stor betydning i overgangsperioden. Men efter de 2 års overgangsperiode må det forventes, at risikoen for prisglidning intensiveres.

Allerede nu vil en lang række kommuner begynde at ruste sig til denne konkurrence og er begyndt at beregne priserne på ydelserne for at se, om de tilbud de køber, er konkurrencedygtige. Men man kan med rette stille det spørgsmål, om der med denne model opnås reel konkurrence eller nærmere trækkes mod et afhængighedsforhold kommunerne imellem. Men måske kan denne afhængighed, hvor begge parter typisk både køber og sælger udnyttes aktivt. Eksempelvis er der i flere KKR'er erfaring med en form for fælles controller-funktion i såkaldte takstgrupper, der har til opgave at drøfte prissætningen af de enkelte tilbud.

Reager aktivt – fokuser på områder med lav konkurrence, og lad visitationen udvikle sig fra indkøber til bestiller

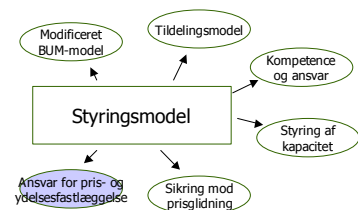
Der er stor forskel på konkurrencemomentet i forhold til tilbuddene. Der er tilbud med mange brugere og kortvarige ophold og tilbud med få brugere og længerevarende ophold. Der vil umiddelbart kunne forventes større konkurrenceaktivitet på pris og indhold inden for tilbud, der er kortvarige og med mange brugere. På disse forhold kan geografiske forhold dog betyde at transporten til og fra tilbudene gør den reelle konkurrence mindre. I den anden ende af skalaen vil konkurrencen på pris og kvalitet for tilbud af lang varighed, specialiserede målgrupper eller få tilbud, være

mindre. Derfor vil det være væsentligt for kommunerne i første omgang at sætte fokus på disse områder for at sikre den rigtige pris. Kommunen kan i den sidste ende blive nødt til at overveje, om det kan blive bedre og billigere at etablere tilbud selv. Det er dog vigtigt at bemærke, at en intern produktion ikke i sig selv sikrer de lavest mulige priser. Det sker alene, hvis der fokuseres kontinuerligt på driftsfunktionens effektivitet. Hvis alle, der sælger tilbud, gør det, er alle kommuner kommet et godt skridt på vejen.

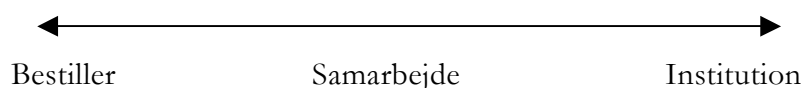
Ligeledes er det vigtigt at udnytte BUM-modellen som et styringsredskab. BUM-modellen skaber i udgangspunktet en visitation, som køber en relativt foruddefineret ydelse hos udfører. Visitationen bliver en ”indkøbsfunktion”, og det er i udgangspunktet udfører, der definerer varerne på hylden. Denne model kan særligt i den modificerede BUM-model rettes mere mod visitationen som ”bestillerfunktion”, der bestiller en bestemt vare hos udføreren. Dermed sikres det, at der i større udstrækning produceres præcist det, der er behov for, ligesom det øjensynligt vil føre til en større prisfokusering.

4. drøftelse: Hvem fastlægger ydelseskatalog og pris – og hvordan?

Et tilbud kan defineres af en tilbudsvifte, der består af varierende ydelser – et antal hovedydelser og en række delydelser. Beslutningen om tilbudsviften, omfanget af tillægsydelser og beskrivelsen heraf må drøftes i kommunen og stemmes overens med de politiske målsætninger på området. Men hvem beskriver og definerer ydelseskataloget, hvilket ansvar har den enkelte institution, og hvilket ansvar har forvaltningen?



Ansvar for ydelsesbeskrivelse og pakkesammensætning



Et centralt element ved besvarelsen af dette spørgsmål er, hvem der har forpligtelsen til den løbende udviklingen af området. Hvem har ansvaret for, at der løbende er tilbud, der er hensigtsmæssige for den enkelte bruger? I den modificerede BUM-model skal løsningen i høj grad findes via et samarbejde mellem bestiller og udfører, men det bør dog inddrages i overvejselsen, at det i sidste ende er bestilleren, der som en strategisk bestiller og med ansvaret for tilbudets sammensætning foretager den endelige ydelsesbeskrivelse. Besvarelsen af spørgsmålet hænger dog i høj grad sammen med, hvordan den enkelte kommune vælger at fastlægge sine ydelser – som samlede pakked løsninger eller som individualiserede ydelser.

Fastsættelse af ydelsespakker

Hver enkelt bruger visiteres individuelt til et bestemt tilbud svarende til det behov, vedkommende har for støtte, bistand, udvikling mv. Enhver beboer på en institution vil naturligvis modtage forskellige svar på deres behov ved siden af det konkrete tilbud. Mange institutioner vil således have tilknyttet forskellige variationer af socialpædagogisk bistand, træning, aktiviteter mv. Spørgsmålet er, i hvilket omfang institutionens tilbudsvifte skal defineres af et antal individualiserede ydelser eller skal fortolkes som en bredere sammensat pakke. I hvor høj grad skal der vælges en individualiseret ydelse med dertilhørende individualiseret pris eller i højere grad fokuseres på en pakkedønsning med en gennemsnitspris? Hver især giver løsningerne hhv. styringsmuligheder og –problemer for udfører og bestiller.

Fastsættelse af ydelsespakker og prissætningen deraf



Pakkedønsning og gennemsnitspris

Én model er en *pakkedønsning*, hvor bestilleren betaler for den gennemsnitlige ydelse udbudt på institutionen. Bestilleren betaler således ikke for den konkrete brug af tilbuddets ydelser, men en samlet og fast takst. Modellen kan kobles med en vis individualisering via en grundpakke, hvortil der kan foretages til- og fravalg. Prisfastsættelsen følger i dette tilfælde en grundpris, hvortil der foretages (evt. procentvise) reduktioner eller tillæg, fx i form af en generel takst på 100% for grundpakken, mens fravalg fra pakken betales med 80% og tillæg 120%. Alternativt kan der vælges en model med nogle få pakkedønsninger, som hver er prissat med en gennemsnitpris.

Fordelen ved denne pakkedønsningsmodel er, at det er en simpel og praktisk håndterbar model for institutionen. Der er en udpræget fleksibilitet i tilpasningen til den enkeltes behov og prioriteringen af institutionens ressourcer mellem brugere, hvis behov periodevist forandres. Har en beboer i en periode et særligt behov, kan institutionen indenfor pakken og betalingen i en periode opprioritere træningen af en bestemt bruger, mens der i mindre grad sættes ind over for brugeren, der på det givne tidspunkt ikke påkræver den sammen intensive træning. Samtidigt vil bestilleren ikke opleve konstante krav om at følge op på visitationen som følge af små ændringer af ”udførelsen”.

Case: Rameaftalen for Region Syd

I Region Syd har man i rameaftalen aftalt et princip om færrest mulige takster og tillægsydelser. Der arbejdes med gennemsnitstakster for målgrupper. Som vejledende retningslinje for, hvor store afvigelser i prisen der medfører fastlæggelse af en ny takst, anvendes 150.000 kr. for døgntilbud, og 70.000 kr. på dagtilbud.

Til gengæld er ulempen ved denne model, at der med gennemsnitstakster er et vist økonomisk incitament til ”cream skimming” hos leverandør, dvs. til at filtrere de ”vanskelige” brugere fra, i det omfang dette er muligt indenfor lovgivningen. Der kan således være en risiko for, at en gennemsnitspris ikke fører til et fokus på den effektive drift, idet uspecificerede regninger ikke giver bestilleren mulighed for at samle op på sammenhængen mellem pris og indhold.

Fuldt individualiseret model

I den anden ende af skalaen er der tale om en *fuldt individualiseret model*, hvor ydelseskataloget er fuldt tilpasset til den enkelte bruger, og betalingen ligeledes er tilpasset de konkrete ydelser, den enkelte bruger modtager. Fordelen ved denne model er, at man får, hvad man betaler for som køber. En øget differentiering er i tråd med udviklingen mod en mere individuel visitation til bestemte ydelser og kobler betalingen til denne mere individualiserede behovsafklaring.

Omvendt er ulempen, at dette kræver en høj grad af udspecificering af de til tider mange og varierende ydelser, som en modtager kan få. På denne måde gennemføres den kontraktlignende relation til forholdet mellem bestiller- og udfører fuldt ud, men det skaber uoverskuelighed og et omfattende administrativt arbejde i forbindelse med opkrævningen fra bestilleren. Det stiller også et krav til visitationen om meget klart at definere, hvad der er behovet, og hvad udføreren skal levere. Et meget stort tilbudskatalog kan samtidig stille visitationen overfor en stor opgave i at skulle forklare pårørende mv., hvorfor den enkelte bruger netop er blevet tilkendt de bestemte ydelser på tilbuddet, mens andre brugere har fået andre og måske flere tillægsydelser.

Derudover skaber et fuldt individualiseret system vanskeligheder med at skabe overskuelighed og et behov for revisitationer selv i tilfælde med meget få ændringer af borgerens ydelser. Her kan kommunen overveje at indføre en form for forventet progressionsbeskrivelse eller forventninger til samme allerede i visitationsøjeblikket, således at dette indgår i ”bestillingen” ved visitationen.

De individualiserede og dermed udspecificerede tilbud kan også føre til en fejlfinderkultur, hvor der fokuseres på de behov der ligger uden for tilbuddets basisydelse. Samtidig flyttes fokus væk fra stordriftsfordele og

Case: Rammeaftalen for Region Nord

I Region Nord er der udformet en vejledning om tillægsydelser. Definitionen på en hovedydelse er en ydelse alle (eller hovedparten af) brugerne får. Tillægsydelser er således ydelser, der enten ikke er en del af hovedydelsen (ledsagelse, psykologbistand mv.), eller ekstra ydelser som fx ekstra pleje eller opsyn.

Prisen beregnes enten:

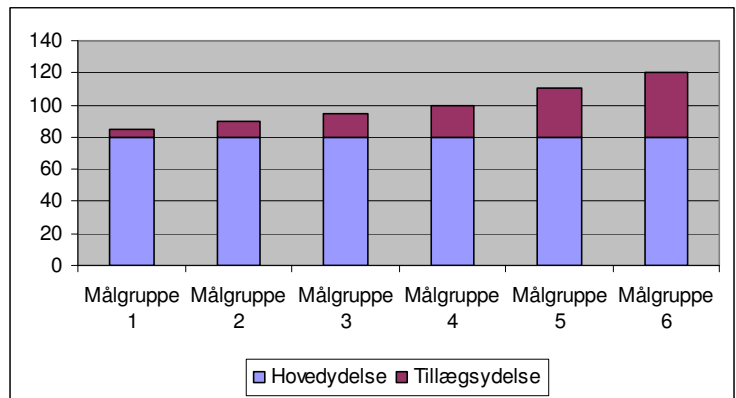
1. som en fast pris for typer af ydelser fx ridetimer, svømmetimer mv.
2. som en timepris for ydelsen, afhængig af personalekategori og tid på døgnet

samlede omkostninger til i højere grad at indsnævres til pris for den enkeltes delydelser.

Differentierede gennemsnitspriser

En mellemting mellem de to er en form for *differentierede gennemsnitspriser*, hvor grupper af brugere kategoriseres indenfor samme målgruppe. Der defineres en hovedydelse, der stort set er ens for alle brugere, mens tillægsydelse varierer mellem de enkelte målgrupper.

Gennemsnitspriserne giver således en vis fleksibilitet indenfor målgruppen og er lettere at administrere end den fuldt individualiserede model. Omvendt kan det være vanskeligt at definere de mindre målgrupper, hvis brugerne individuelt varierer meget i deres behov. Der er dog en bedre mulighed for at afregne mere individuelt efter det tilbud, det enkelte får, når der foretages en øget opdeling på målgrupper og takster.



Hvordan sikres det, at tillægsydelser ikke giver udgiftsglidning?

Som følge af kommunernes samlede finansieringsansvar er der i mange kommuner fokus på at sikre, at overgangen til kommunale og regionale driftsherrer ikke medfører en udgiftsglidning, som kommunerne i sidste ende skal afholde. Det kræver fokus på de interne procedurer, der skal sikre, at tilbuddene og deres udgifter ikke ekspanderer som følge af et løft i serviceniveauet på institutionerne. Idet der ikke er tale om en fuldt oplyst marked, vil udgifterne ikke alene kunne holdes nede i kraft af markedsmekanismen, der muliggør at ”bestilleren” går et andet sted hen.

Udviklingen af tillægsydelser kan medvirke til at bryde denne styring. Det skal derfor sikres, at merprisen for tillægsydelsen ikke blot tillægges gennemsnitsprisen på tilbuddet. I takt med at der etableres muligheder for differentiering, vil der være et pres for at udvikle tillægsydelserne som forbedringer af serviceniveauet. Det er centralt for kommunen at sikre, at differentieringen i højere grad udvikles indenfor de forskellige brugergrupperes kompensations/aktivitetsniveau, og ikke blot som en opadgående bevægelse for øget serviceniveau.

Behov for en differentieret belægningsprocent?

Belægningsprocenten er en af de afgørende faktorer for et tilbuds pris. Det kan overvejes at lade denne belægningsprocent variere på tværs af institutioner og overordnede tilbudsgrupper. Aktuelt har flere rammeaftaler generelle satser.

Fordelen ved en varierende procent er, at det tilfører fleksibilitet og tilpasningsmulighed i forhold til en ændret efterspørgsel for netop denne institutions brugergruppe. Den enkelte institution har bedst viden om belægningen, og ved at kunne fastsætte belægningen individuelt kan der etableres mere retvisende priser for det givne år, som i højere grad afspejler faktiske belægningsprocenter.

Omvendt har belægningsprocenten stor betydning for prisen for den enkelte plads. Så hvilke krav og rammer skal der være for driftsherrens fastsættelse af udgangspunktet for prisberegningen? Og hvordan påvirker det de eksisterende beboere? Skal det være muligt at ændre belægningsprocenten, således at bestilleren (og dermed betaleren) på et døgntilbud skal betale langt højere priser for den pågældende plads, til trods for at tilbuddets indhold er det samme? Idet der ikke er tale om et egentligt marked, hvor man blot kan flytte en beboer i takt med at priserne stiger, vil der reelt ikke være muligt at kontrollere udgifterne på området.