

Analyse af udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Finansministeriet, Socialministeriet, KL og Danske Regioner

Af rapportering

17. maj 2010

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	4
2. Resumé	6
3. Projekttilgang og opgaveløsning	14
4. Analyse af takster og takstgrundlag	22
5. Indtægts- og omkostningsanalyse af tilbuddenes økonomi	43
6. Øvrige tværgående analyser	67
7. Økonomien i de enkelte ydelsespakker.	79
8. Enkeltsagsanalyse.....	84

Bilag

Bilag A. Begreber	92
Bilag B. Liste over deltagende tilbud	94
Bilag C. Dybdeinterviews.....	96
Bilag D. Vignetanalyser	98

Copyright © Deloitte Business Consulting A/S. All rights reserved.

Rapportens anvendelse

Denne rapport er alene udarbejdet til Deloitte's opdragsgiver ud fra det givne opdrag. Deloitte påtager sig intet ansvar for andres anvendelse af rapporten.

Kontakt

Spørgsmål til denne rapport's indhold kan stiles til:

- Mette Lindgaard, partner, tlf. +45 36 10 26 53
- Pia Løvengren Ravn, seniormanager, tlf. +45 36 10 26 23.

Om Deloitte Business Consulting A/S – Fra idé til virkelighed

Deloitte Business Consulting A/S fokuserer på udvikling og effektivisering af kundernes organisation, kerneprocesser, økonomistyring og it for at bidrage til realisering af kundernes strategiske målsætninger. Vi kender den offentlige sektor til bunds og kombinerer vores faglige kompetencer med evnen til at lede, styre og gennemføre projekter i et politisk miljø. Det kan være som rådgivere eller som ansvarlige for processer fra idéstadiet til implementering.

Deloitte er Danmarks største revisions- og rådgivningsfirma. Vi tilbyder en bred vifte af ydelser og kombinerer konsulentrollen i Business Consulting med Deloitte's kompetencer inden for revision, skat og finansiering. Det giver vores kunder en unik mulighed for at få integrerede løsninger, der er skræddersyet til de enkelte opgaver.

Vi er en del af den globale virksomhed Deloitte Touche Tohmatsu med 168.000 medarbejdere på verdensplan. Vi udvikler og deler viden på tværs af kontorer i mange lande. Inspirationen fra udlandet kombineret med systematisk metodeudvikling på tværs af landegrænser sikrer, at vores løsninger altid tager udgangspunkt i den seneste viden. Det er forudsætningen for, at vi i dag og i fremtiden kan være en attraktiv og værdiskabende rådgiver.

Deloitte Business Consulting A/S
Tlf. 36 10 20 30
Fax 36 10 20 40
E-mail: businessconsulting@deloitte.dk
www.deloitte.dk

Besøgsadresse
Weidekampsgade 6
2300 København S

Postadresse
Deloitte Business Consulting A/S
Postboks 1600
0900 København C

1. Indledning

Indledningsvist skitseres den stillede opgave og tilgangen til opgaveløsningen.

1.1 Den stillede opgave

I forbindelse med kommunalreformen blev både opgave- og ansvarsplaceringen og finansieringsmodellen for det specialiserede socialområde væsentligt ændret. Kommunerne har således overtaget driften af langt de fleste af de tidligere amtslige tilbud. På finansieringssiden blev den tidligere grundtakstmodel ændret således, at det siden 2007 er kommunerne, der har det fulde finansieringsansvar. Samtidig blev der indført omkostningsbaserede takster for køb og salg af pladser mellem kommunerne (og andre aktører på leverandørsiden).

Det specialiserede socialområde har både før og efter kommunalreformen været kendetegnet ved en realvækst i udgifterne, der væsentligt har oversteget stigningstakten for de kommunale serviceudgifter under ét.

Det betyder, at udgifterne vedrørende det specialiserede socialområde udgør en stigende andel af de samlede udgifter, og kommunerne oplever generelt, at serviceniveauet på det specialiserede område er under pres. Herudover sætter den store udgiftsstigning på specialområdet også de øvrige serviceområder under budgetmæssigt pres.

Blandt andet på baggrund af ovenstående har området været et væsentligt tema i økonomiforhandlingerne mellem regeringen og KL de senere år. I tilknytning til sidste års aftale blev der offentliggjort en pjece: Det specialiserede socialområde – redskaber til styring og prioritering, der præsenterer 25 konkrete redskaber til styring af området. Desuden blev det aftalt, at der skulle igangsættes en analyse af de styringsmæssige udfordringer. Det fremgår således af aftalen om kommunernes økonomi for 2010, at:

Regeringen og KL er enige om, at der er behov for at se nærmere på de styringsmæssige udfordringer, som kommunerne står over for på området [det specialiserede socialområde]. Der iværksættes derfor et arbejde vedrørende blandt andet incitamentsstrukturer og regler på området, herunder rammeaftaler, prisdannelse, takstfastsættelse samt køb og salg af pladser mellem kommuner, regioner og private leverandører.

Der er i forlængelse heraf nedsat en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra Finansministeriet (formand), KL og Indenrigs- og Socialministeriet. Arbejdsgruppens kommissorium omfatter seks delanalyser, inklusive sammenfatning og afrapportering af det samlede analysearbejde.

Ét af temaerne vedrører en analyse af udvalgte tilbud (tema 4). Af kommissoriet fremgår herom:

Der gennemføres en analyse af en række konkrete tilbud, hvor økonomi og takster m.v. siden 2007 analyseres.

Analysen afdækker tilbuddenes økonomi, herunder takstfastsættelse og indtægter fra tillægsydelser, takstudviklingen, budgetterne for tilbudene, over-/underskud, belægningsprocenter og antal pladser m.v.

Analysen af det enkelte tilbud kombineres med en dybere analyse af udvalgte enkeltsager, hvor enkelte borgere i det konkrete tilbud udvælges til nærmere analyse. Dette kan afdække udgiftsudviklingen for den konkrete borger og begrundelsen for eventuelle stigninger i udgifterne, herunder tillægsydelser.

Der vil skulle tages beslutning om, hvilke konkrete tilbud der skal analyseres, herunder antallet af tilbud og enkeltsager samt repræsentativitet i forhold til regioner, forskellige typer af driftsherrer og tilbudstyper m.v. Der medtages kommunale, regionale og private tilbud i analysen.

2. Resumé

I dette kapitel sammenfattes de væsentligste konklusioner og resultater fra analysen.

Rapporten omhandler en analyse af 27 udvalgte tilbud inden for det specialiserede socialområde. I rapporten analyseres tilbuddenes økonomi og takster m.v. i perioden 2007 til 2009.

Nærværende analyse er en delanalyse, der skal indgå som en del af et større analysearbejde initieret af en arbejdsgruppe under Finansministeriet (formand), Socialministeriet, KL og Danske Regioner.

Arbejdet er igangsat med udgangspunkt i aftalen om kommunernes økonomi for 2010, hvor det fremgår, at:

Regeringen og KL er enige om, at der er behov for at se nærmere på de styringsmæssige udfordringer, som kommunerne står over for på [social]området. Der iværksættes derfor et arbejde vedrørende blandt andet incitamentsstrukturer og regler på området, herunder rammeaftaler, prisdannelse, takstfastsættelse samt køb og salg af pladser mellem kommuner, regioner og private leverandører.

Rapporten viser overordnet, at:

- De samlede takster for basis- og tillægsydelser er beløbsmæssigt steget med 6 procent fra 2007 til 2009. Af denne stigning kan 3 procent forklares ved en stigning i antallet af brugere, mens den øvrige stigning skyldes, at de opkrævede takster per bruger er steget.
- Ses der isoleret på takstudviklingen for basistaksterne i de 83 ydelsespakker, har den gennemsnitlige stigning i disse været på 5 procent ud over den almindelige pris- og lønudviklingen fra 2007 til 2009. Takstudviklingen er beregnet som den gennemsnitlige procentvise udvikling i den opkrævede basistakst for de 83 ydelsespakker, som de 27 tilbud har tilsammen.
- Den største prisudvikling ses inden for varige botilbud til voksne (§ 108) og døgninstitutioner for børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2), hvor prisudviklingen ligger på henholdsvis 8 og 9 procent ud over den almindelige løn- og prisudvikling. Prisudviklingen inden for aktivitets- og samværstilbud for voksne (§ 104) og de midlertidige botilbud til voksne (§ 107) har ligget under den generelle pris- og lønudvikling og er faldet med henholdsvis 8 og 10 procent.
- Antallet af enkeltmandsforanstaltninger har været stigende fra 2007 til 2009. Det er dog kun et begrænset antal af de analyserede tilbud, der anvender enkeltmandsforanstaltninger. I 2009 var det så-

ledes alene 2 af de 27 tilbud, der havde enkeltmandsforanstaltninger.

- 81 procent af de deltagende tilbud havde overskud i 2007, mens 63 procent havde overskud i 2009. Tilsvarende er tilbuddenes overskudsgrad (overskud/indtægter) faldet fra 3,5 procent i 2007 til 1,3 procent i 2009. Forklaringen på denne udvikling er, at tilbuddenes indtægter er steget med 11 procent, mens deres omkostninger i gennemsnit er steget med 13 procent. Det er primært lønomkostningerne, der er steget, herunder særligt omkostninger til vikarer. Men også driftsomkostningerne (ejendomsdrift og vedligeholdelse, administration, omkostninger direkte relaterede til brugeraktiviteter osv.) er steget.

Nedenfor uddybes disse konklusioner kortfattet, mens de efterfølgende kapitler redegør nærmere for analysen.

2.1 Beskrivelse af de deltagende tilbud

Der indgår 27 tilbud og 83 ydelsespakker i analysen. Af de 27 tilbud har 16 kommunal driftsherreform, 7 har regional driftsherreform og 4 er selvejende. Af de selvejende tilbud har 3 driftsoverenskomst med en kommune, mens den sidste har driftsoverenskomst med en region.

De deltagende tilbud er fordelt på følgende serviceområder inden for det specialiserede socialområde:

- Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer
 - SEL § 67, stk. 1.
- Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne
 - SEL § 67, stk. 2
 - SEL § 32 og § 142, stk. 5.
- Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende
 - SEL § 107 og § 108
 - SEL § 104.

Antallet af deltagende tilbud i analysen og fordelingen af disse gør, at resultaterne i denne analyse ikke uden forbehold kan betragtes som generelt gældende.

Derimod er nærværende analyse et udtryk for en biopsi foretaget på en afgrænset del af den samlede population af tilbud inden for det specialiserede socialområde.

Analysen kan derved bidrage til at sandsynliggøre hypoteser og antagelser på området og til at understøtte og perspektivere øvrige analyse-resultater.

2.2 Udvikling i takstgrundlag og takster

Analysen af udviklingen i takstgrundlaget og takster tager udgangspunkt i de opkrævede takster på det specialiserede socialområde og omhandler:

1. Udviklingen i basistakster, der er betaling for basisydelserne i ydelsespakkerne.
2. Udviklingen i tillægstaksterne, der er betaling for de ydelser, der visiteres til brugerne ud over de basisydelser, der er tilknyttet ydelsespakkerne.
3. Udviklingen i omfanget af enkeltmandsforanstaltninger.

Et af de primære fokusområder i analysen af udviklingen i takstgrundlag og takster er at kortlægge, hvorvidt der har været en reel stigning i omkostningerne per bruger, eller om udviklingen i omkostningerne primært skyldes, at der er kommet flere brugere. De 27 tilbud, der deltagere i analysen, har samlet set haft en stigning i antallet af brugere på 3 procent fra 2007 til 2009¹.

De indsamlede data viser, at der er stor spredning i basistaksterne inden for samme tilbudstype (fx § 108-tilbud). Det kan blandt andet betyde, at der kan være stor forskel på, hvilke ydelser der indgår i basistaksten, og dermed også om der anvendes flere eller færre tillægsydelser. For at tage højde for disse forskelle er der set på udviklingen i det samlede takstgrundlag, hvori både basis- og tillægstakster indgår.

Omfanget af tillægsydelser for de 27 tilbud er forholdsvis begrænset i forhold til basistaksterne. Derfor viser analysen, at udviklingen i hele takstgrundlaget er identisk med den udvikling, der ses i basistaksterne.

Den beløbsmæssige stigning i takstgrundlaget og i de samlede basistakster har været 6 procent over den undersøgte periode. Fordeles de samlede takster ud på det totale antal brugere, viser analysen, at der har været en gennemsnitlig prisudvikling ud over den almindelige pris- og lønudvikling på 3 procent i perioden, mens de resterende 3 procent kan tilskrives en stigning i antallet af brugere.

¹ Den gennemsnitlige belægningsprocent er steget fra 98 procent i 2007 til 99 procent i 2009

Hvis der ses isoleret på prisudviklingen i taksterne for de 83 ydelses-pakker, ses der en prisudvikling på 5 procent ud over den almindelige pris- og lønudvikling. Dermed er den mest korrekte konklusion omkring prisudviklingen i basistaksterne, at disse er steget med 5 procent ud over den almindelige pris- og lønudvikling. Der har været stigninger i samtlige omkostningstyper der har indgået i analysen, men i det lønomkostningerne udgør over 80 procent af de samlede omkostninger er det klart, at netop lønomkostningerne må betragtes som den primære omkostningsdriver for tilbuddene i analysen. De højre lønomkostninger kan tilskrives dels en markant stigning i anvendelse af vikarer, men det kunne dog også indikere en øget bruger tyngde, med en højere normering til følge.

Den største prisudvikling ses inden for varige botilbud til voksne (§ 108) og døgninstitutioner for børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2), hvor prisudviklingen ligger på henholdsvis 8 og 9 procent ud over den almindelige løn- og prisudvikling.

Prisudviklingen inden for aktivitets- og samværstilbud for voksne (§ 104) og de midlertidige botilbud til voksne (§ 107) har ligget under den generelle pris- og lønudvikling og er faldet med henholdsvis 8 og 10 procent.

Den beløbsmæssige stigning i tillægstaksterne har været på 11 procent, og antallet af tilbud, der har tillægsydelser, er steget fra 8 tilbud i 2007 til 12 tilbud i 2009 ud af de 27 deltagende tilbud. For tillægsydelserne har det ikke været muligt at opdele den beløbsmæssige udvikling i henholdsvis pris og mængde, idet datagrundlaget ikke entydigt definerer omfanget af tillægsydelserne.

Det overordnede indtryk er, at brugen af tillægsydelser er meget uensartet på tværs af undersøgelsens tilbud. Enten forsøger tilbuddene at dække alle brugere med én samlet, og dermed ofte højere, basistakst, eller der fastsættes en (ofte) lavere basistakst, og der tilknyttes i stedet flere individuelle tillægstakster.

Enkeltmandsforanstaltninger

Antallet af enkeltmandsforanstaltninger er steget fra 1 foranstaltning i 2007 til 13 foranstaltninger i 2009. Kun 3 af de 27 tilbud har haft, hvad de selv klassificerer som enkeltmandsforanstaltninger i den undersøgte periode. Dermed synes anvendelsen af enkeltmandsforanstaltninger at være begrænset til tilbud med helt særlige brugergrupper. Dybdeinterviewene peger på, at der er kommet flere meget tunge brugere med meget udadreagerende adfærd. Disse tilfælde kræver ikke mindst af arbejdsmiljøtekniske årsager en højere andel af en tilbemanding.

2.3 Tilbuddenes indtægter

Tilbuddenes indtægter udgøres af takstindtægter, betaling for enkeltmandsforanstaltninger, brugernes eventuelle egenbetaling og øvrige indtægter, der blandt andet kan stamme fra salg af forskellige tjenesteydelser (fx genoptræningsydelser) og bidrag fra centrale puljer.

Tilbuddene modtager ikke hele den opkrævede takst. De opkrævede takster dækker således både tilbuddenes omkostninger, driftsherres administrationsomkostninger og bidrag til eventuelle centrale puljer administreret af driftsherre. For sidstnævnte kan der være tale om centrale investeringspuljer, puljer til uddannelse m.v.

Andelen af taksterne, der dækker driftsherres administrationsomkostninger, udgør i gennemsnit 6 procent af de opkrævede takster. Ud over administrationsbidraget arbejder de fleste driftsherrer med centrale puljer i større eller mindre omfang. Disse udgør i gennemsnit 2 procent af de opkrævede takster hen over den undersøgte periode med en svag tendens til, at tilbuddene får en større og større andel af de opkrævede takster.

Tilbuddenes samlede indtægter er i perioden fra 2007 til 2009 steget med 11 procent efter pris- og lønregulering og bekræfter således indtrykket af en samlet stigning i udgifterne til det specialiserede socialområde. Af denne indtægtsstigning kan 4 procent tilskrives en stigning i mængden af brugere, mens resten skyldes reelle prisstigninger ud over den almindelige pris- og lønregulering.

Den største del af tilbuddenes indtægter stammer fra basistakster, der i gennemsnit udgør godt 90 procent af det samlede indtægtsgrundlag. Til trods for de store relative stigninger i tillægssydelser og enkeltmandsforanstaltninger er det vigtigt at holde sig for øje, at de to indtægtsarter fortsat kun udgør en lille andel af de samlede indtægter. Tillægstaksterne udgjorde i 2009 3,5 procent af de samlede indtægter, mens enkeltmandsforanstaltningerne udgjorde 0,8 procent.

2.4 Tilbuddenes omkostninger

Tilbuddenes samlede omkostninger er i den undersøgte periode steget mere end de samlede indtægter, nemlig med cirka 13 procent fra 2007 til 2009. Dermed er tilbuddenes råderum blevet mindre.

Af den samlede omkostningsstigning på 13 procent kan 4 procent tilskrives en stigning i antallet af brugere i tilbuddene, mens resten vedrører omkostningsstigninger, der ligger ud over den almindelige pris- og lønregulering.

Det er vores indtryk, at der ikke er en direkte sammenhæng mellem de afholdte omkostninger og fastlæggelsen af taksterne. Hermed menes,

at det for en stor del af de deltagende tilbud virker som om, det er mange år siden, der er foretaget en egentlig genberegning af taksterne, og at der ikke ligger en struktureret beregningsmodel bag de nuværende takster.

Det specialiserede socialområdes primære omkostningsdriver er løn-omkostninger, der udgør 82 procent af de samlede omkostninger og kan inddeles i tre hovedgrupper: (1) ledelse og administration, (2) fastansat fagligt personale og (3) faglige vikarer. Der kan observeres en generel stigning på hvert af de tre områder, dog således at løn i forbindelse med ledelse og administration er steget mindst (9 procent i gennemsnit), og omkostninger til vikarer er steget mest (68 procent i gennemsnit).

Ifølge dybdeinterviewene kan stigningen skyldes udviklingen i arbejdsmarkedet over perioden, hvor det har været vanskeligt at ansætte og fastholde det nødvendige personale. Dette har forårsaget både en stigning i lønniveauet for de fastansatte og en stigning i vikarforbruget ved midlertidig overbelægning, sygdom, barsel m.v.

Tilbuddene har desuden oplevet øgede omkostninger til ledelse og administration som følge af skift i arbejdsprocedurer efter kommunalreformen. Endvidere gav dybdeinterviewene et indtryk af stigende administrationsomkostninger til markedsføring og positionering af tilbuddene i forhold til det frie valg af tilbud.

Tilbuddenes samlede overheadprocent, det vil sige tilbuddenes lønomkostninger og øvrige driftsomkostninger til generel ledelse og administration, udgør i gennemsnit 11 procent af de samlede omkostninger.

Endelig har der kunnet konstateres en generel stigning i tilbuddenes vedligeholdelsesomkostninger, der efter alt at dømme er skabt af større forventninger til tilbuddene som helhed. Desuden gav dybdeinterviewene indtryk af, at besparelser på vedligeholdelsesområdet i en årrække har medført et vedligeholdelsesefterslæb, der nu skal afvikles. Omkostninger til drift og vedligeholdelse er steget med 26 procent fra 2007 til 2009.

2.5 Budgettering og overskud/underskud

Størstedelen af de deltagende tilbud får fastlagt deres budgetter fra driftsherres side og budgetterer desuden med et nulbudget, hvilket indebærer, at omkostningerne forventes at modsvare indtægterne. Det er vores opfattelse, at de fleste tilbud fortsat opererer med traditionelle rammebudgetter og dermed ikke et budget, der nødvendigvis varierer med aktiviteten/belægningsprocenten.

I alt 17 af de deltagende 27 tilbud havde overskud i 2009. Dette indikerer, at tilbuddenes økonomi alt andet lige ikke synes at være presset.

De stigende omkostninger relativt til stigningen i indtægter har dog medført et samlet fald i andelen af overskudsgivende tilbud, ligesom der også kan observeres et fald i den gennemsnitlige overskudsgrad fra 2007 til 2009. Andelen af tilbud, der giver overskud, er således faldet fra 81 procent i 2007 til 63 procent i 2009, mens den gennemsnitlige overskudsgrad er faldet fra 3,5 procent til 1,3 procent. Overskudsgraden er beregnet som tilbuddenes overskud divideret med deres samlede indtægter.

Dybdeinterviewene har desuden vist, at flere driftsherrer har implementeret politisk fastsatte besparelseskra- v fra 2009 eller 2010. Udmøntningen af disse er forskellige og spænder fra, at der ikke foretages pris- og lønregulering af sidste års budget, til at det samlede budget beskæres med en vis procentdel.

Takstpåvirkning som følge af overskud

De genererede overskud skal lovgivningsbestemt indgå i takstberegningen, to år efter at de er forekommet. I praksis arbejder de fleste driftsherrer dog med en udsvingsmargin på mellem 2 og 5 procent, hvilket betyder, at alene 47 procent af tilbuddenes overskud er gået til takstnedsættelser. Den resterende andel er enten blev budgetoverført i tilbuddene eller blevet tilbageholdt af driftsher- re til eksempelvis centrale puljer. Kun to procent af de samlede underskud blev overført til takstberegningen, og der synes således at være bevidsthed om, at udviklingen i taksterne skal begrænses.

2.6 Øvrige forklarende variable

Deloitte har i bestræbelserne på at forklare udviklingen i takststigningerne for de undersøgte tilbud gennemført en række regressionsanalyser med mulige forklarende variable, herunder:

- Sammenhæng mellem takststigninger og:
 - Andelen af brugere, hvor handlekommune er forskellig fra betalingskommune (punktet behandles videre i afsnit 6.4).
 - Andelen af takstindtægter, der kommer fra tillægstakster (punktet behandles videre i afsnit 4.4).
 - Antallet af pladser i tilbud.
 - Antallet af ydelsespakker i tilbud.
 - Belægningsprocent (punktet behandles videre i afsnit 6.3)
 - Forskellen mellem budgetteret og faktisk belægning (punktet behandles videre i afsnit 5.4.1).

- Sammenhæng mellem overskud/underskud (i kr. og i procent af omsætning) og:
 - Belægningsprocent
 - Forskellen mellem budgetteret og faktisk belægning
 - Antallet af pladser i tilbud.

Ingen af disse analyser viste tegn på tydelige tendenser mellem takst-udviklingen og de forklarende variable.

Endelig har analysen afdækket, hvorvidt der er sammenhæng mellem udviklingen i brugernes behov og takststigninger over tid. Gennemgangen af 80 enkeltsager har vist, at dokumentationen generelt er meget varieret, og at der mange steder ikke kan ses en sammenhæng mellem takststigninger og ændringer i behov.

3. Projekttilgang og opgaveløsning

Dette kapitel indeholder en beskrivelse af projektforsøget, og hvilke tilbud der indgår i analysen.

Analysen beskriver den økonomiske udvikling i 27 tilbud i perioden fra 2007 til 2009 med fokus på udviklingen i budget, indtægter, over- og underskud, belægningsprocenter, basistakster, tillægstakster og enkeltmandsforanstaltninger.

Analysen af de enkelte tilbuds økonomi kombineres med en dybere analyse af udvalgte enkeltsager og dybdeinterviews foretaget med et mindre antal af de deltagende tilbud.

3.1 Tilgang til opgaveløsningen

Analysen af de deltagende tilbuds økonomi og takstudvikling baserer sig på:

1. Indrapporterede data fra samtlige tilbud.
2. Analyse af de enkeltsager, som de deltagende tilbud har udvalgt til analyse.
3. Dybdeinterviews med et udvalgt antal tilbud.
4. Vignetanalyse af udvalgte enkeltsager.

3.1.1 Dataindsamling

Dataindsamlingen af økonomidata for perioden 2007 til 2009 er primært foregået via spørgeskemaer. I spørgeskemaerne har tilbuddene skullet redegøre for deres samlede økonomi, og hvorledes økonomien i deres enkelte ydelsespakker har udviklet sig i den undersøgte periode.

Således er tilbuddene blevet bedt om at angive deres primo- og ultimobudgetter samt regnskabstal for hvert år fra 2007 til 2009. Tilbuddene er endvidere blevet bedt om at angive årsager til eventuelle differencer mellem primo- og ultimobudget og mellem ultimobudget og regnskab i hvert enkelt år. Herudover har tilbuddene også angivet, hvorledes årets over-/underskud er blevet behandlet, og dermed om over-/underskud er blevet videreført til næste år, eller om det er blevet overført til takstnedsættelser/-stigninger, og hvilket overhead driftsherre opkræver for dennes administration.

For hver ydelsespakke har tilbuddene angivet omkostninger til henholdsvis løn (fordelt på fagligt personale og vikarer) og øvrig drift. Endvidere har de angivet, hvilken takst der opkræves for leveringen af

standardydelsen, og hvad denne indeholder, hvordan faktisk og budgetteret belægningsprocent har udviklet sig, og hvor mange af deres brugere der har forskellig handle- og betalingskommune.

Under hver ydelsespakke er det angivet, hvilke tillægsydelser der er givet til brugerne i denne gruppe, og hvad der betales for disse ydelser.

Endelig har tilbuddene angivet antal, beskrivelse og beløbsmæssigt omfang af enkeltmandsforanstaltningerne.

Ud over de indrapporterede data har hvert deltagende tilbud (med nogle få undtagelser) udvalgt og fremsendt tre enkeltsager, der har indgået i den særskilte analyse af enkeltsager. Det fremsendte materiale indeholder både økonomisk og faglig dokumentation.

Det har vist sig svært for mange tilbud at udfylde spørgeskemaet korrekt, hvorfor der er blevet anvendt mange ressourcer i forbindelse med datavalideringen. Enkelte tilbud har således måttet udgå af analysen, fordi det ikke har været muligt at fremskaffe tilstrækkeligt valide regnskabs- og budgetdata for perioden 2007 til 2009.

Den komprimerede tidsramme for projektets gennemførelse har endvidere betydet, at de deltagende tilbud med meget kort varsel har måttet deltage i opstartswerkshopper, udfylde spørgeskema og fremfinde enkeltsager.

Efter ønske fra arbejdsgruppen bag analysen har Deloitte alene haft fokus på kontakten til tilbuddene og dermed ikke til driftsherren. I visse tilfælde og på tilbuddenes foranledning har det dog været nødvendigt at involvere driftsherres økonomiafdeling i betydelig grad i forbindelse med indrapporteringerne.

3.1.2 Analyse

På baggrund af de indsamlede data om tilbuddenes økonomi og budget og udviklingen i perioden 2007 til 2009 er der foretaget en række tværgående analyser.

Der er i udvælgelsen af tilbud tilstræbt en jævn fordeling i forhold til geografisk beliggenhed, serviceområder, paragraffer og driftsherreform. Samtidig betyder antallet² af deltagende tilbud i analysen (i alt 27 tilbud) dog, at resultaterne i denne analyse ikke kan betragtes som værende generelt gældende. Derimod er nærværende analyse et udtryk for en biopsi foretaget på en begrænset andel af den samlede population af tilbud inden for det specialiserede socialområde. Analysen kan

² Antallet af og spredningen på de deltagende tilbud og deres ydelsespakker beskrives nærmere i afsnit 3.2.

derved bidrage til at identificere tendenser på området og til at understøtte og perspektivere øvrige analyseresultater.

Som følge af antallet af observationer i datasættet har det ikke været muligt at foretage fagligt forsvarlige multivariable analyser. Dermed er der for de økonomiske data tale om forholdsvis simple analyser af udviklingen i procent over den undersøgte periode, gennemsnitsbetragtninger og regressioner med en variabel. Forud for alle analyser er der foretaget en rensning af data for den almindelige pris- og lønudvikling. Alle analyser er således foretaget i 2009-kroner.

Herudover er der foretaget en sagsgennemgang af de modtagne enkelt-sager med henblik på identifikation af yderligere årsagsforklaringer til takstudviklingen.

Med udgangspunkt i de indsamlede data er der blevet afholdt dybde-interviews med udvalgte tilbud og foretaget vignetanalyser af et mindre antal enkeltsager.

Dybdeinterviewenes formål er at supplere vores forståelse og fortolkning af området og teste/validere de tendenser, de økonomiske data viser.

Med samme formål er der foretaget et mindre antal vignetanalyser, hvor fem udvalgte enkeltsager er blevet gennemgået med borgerens kontaktperson i tilbuddet og en sagsbehandler. Formålet har været at komme dybere ned i årsagsforklaringerne omkring udviklingen i taksterne.

3.2 De deltagende tilbud

I projektet medvirker 27 tilbud, der repræsenterer henholdsvis regionale, kommunale og private/selvejende driftsherrer. De deltagende tilbud er udpeget af Finansministeriet, KL, Danske Regioner og Socialministeriet, så de anførte ydelsestyper under hver målgruppe så vidt muligt er repræsenteret. Det drejer sig om følgende:

- Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer
 - SEL § 67, stk.1.
- Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne
 - SEL § 67, stk. 2
 - SEL § 32 og § 142, stk. 5.
- Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende
 - SEL § 107 og § 108
 - SEL § 104.

Nedenstående tabel viser fordelingen af de tilbud, der har deltaget i analysen.

Tabel 3.1: Fordeling af deltagende tilbud på serviceområde og på driftsherreform

(Antal tilbud)	Kommunal	Regional	Selvejende	Total
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	1	3	1	5
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	4	0	1	5
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	10	3	2	15
Voksne og børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	1	1	0	2
Total	16	7	4	27

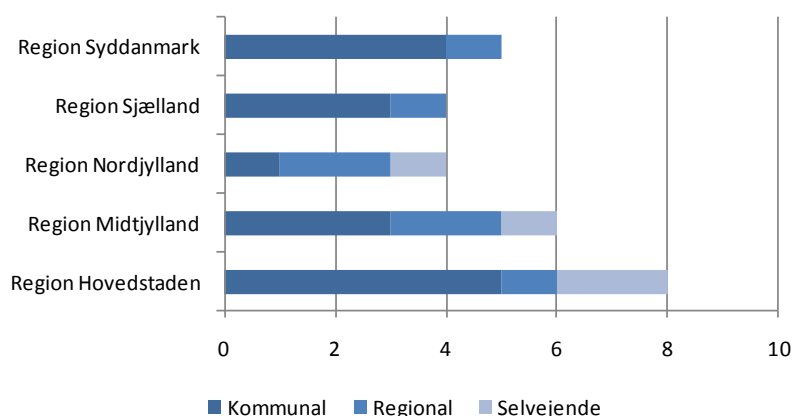
Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Som det fremgår af ovenstående tabel, er der to af de deltagende tilbud, der både har børn, unge og voksne brugere med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne. Når der foretages analyser af tilbuddenes samlede økonomi på serviceområde, vil disse derfor indgå i deres egen særlige kategori. Når analyserne foretages på ydelsespakkeniveau, er der derimod ingen problemer med opdelingen af serviceområder mellem børn/unge og voksne.

Af de fire selvejende tilbud har tre driftsoverenskomst med en kommunal driftsherre, mens den sidste (et voksentilbud under SEL § 108) har driftsoverenskomst med en regional driftsherre.

Tilbuddenes geografiske fordeling på regioner fremgår af nedenstående figur. Der er en pæn spredning på tværs af regioner med en lille overvægt af tilbud beliggende i Region Hovedstaden og Region Midtjylland.

Figur 3.2: De deltagende tilbud fordelt på beliggenhedsregion



Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

3.2.1 Spredning på ydelsespakkerne

Nedenstående tabel 3.3 viser, at de 27 deltagende tilbud tilsammen havde 83 ydelsespakker i 2009. Tabellen viser endvidere, hvorledes ydelsespakkerne fordeler sig på serviceområder.

Tabel 3.3: Fordelingen af ydelsespakker på serviceområde og driftsherreform

(Antal ydelsespakker i 2009)	Kom-munal	Regio-nal	Selv-øjende	To-tal
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	4	20	1	25
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	4	19	0	23
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5)	0	1	1	2
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	10	0	3	13
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	10	0	3	13
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	32	5	8	45
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104)	6	2	2	10
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	3	0	2	5
Varige botilbud, voksne (§ 108)	23	3	4	30
Total	46	25	12	83

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Af ovenstående fremgår det, at der er en lille overvægt af ydelsespakker inden for voksenområdet (45 ydelsespakker ud af 83) og en stor skævvridning mod døgninstitutioner og botilbud (71 ydelsespakker ud af 83).

3.3 Enkeltsagsgennemgang

I alt er der gennemgået 80 enkeltsager. Nedenstående tabel 3.4 viser, hvorledes de gennemgåede sager fordeler sig på tilbuddenes driftsherreform, paragraffer og typer.

Tabel 3.4: Oversigt over enkeltsager tilsendt fra de deltagende tilbud

	Ydelsesgrundlag	Kun basistakst	Basistakst og tillæggydelse	Enkeltmandsforanstaltning	I alt	Antal sager, hvor der indgår brugerbetaling
Driftsherreform	Kommune	41	13	2	56	25
	Region	8	9	1	18	3
	Selvejende	6	0	0	6	3
	I alt	55	22	3	80	31
Tilbudstype	Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	4	5	0	9	0
	Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	15	5	1	21	0
	Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	36	12	2	50	31
	I alt	55	22	3	80	31

Kilde: Data modtaget i forbindelse med gennemgang af 80 enkeltsager.

For de gennemgåede sager gælder det, at 55 sager alene består af en basistakst, 22 sager består af basistakst plus tillægstakst, og tre sager er enkeltmandsforanstaltninger. I 31 af sagerne indgår der brugerbetaling.

3.3.1 Tilbudsportalens billede på udviklingen i basistakster

Tilbudsportalen er tænkt som formidlingsmedie for taksterne på standardydelse. Her skal sagsbehandlerne kunne finde oplysninger om indholdet i ydelsespakkerne i alle landets tilbud og opdaterede takster for ydelsespakkerne. Desværre har tilbudsportalen på en lang række af undersøgelsens tilbud vist sig ikke at være ajourført.

Deloitte har modtaget et træk fra tilbudsportalen foretaget af Servicestyrelsen. Holdes dette op imod tilbuddenes egne tilkendegivelser via de indrapporterede data, står det klart, at der er store uoverensstemmelser. Kun for omkring halvdelen af de ydelsespakker, der indgår i denne analyse, var der i 2009 angivet en takst i tilbudsportalen. Der er også forskel i taksternes størrelse mellem tilbudsportalen og de takster, tilbuddene har oplyst i denne analyse. Cirka to tredjedele af taksterne for den halvdel af takstområderne, der kunne genfindes i tilbudsporta-

len, har været identisk med den angivne takst i undersøgelsen. Samlet set kunne der dermed foretages et match mellem tilbudsportalen og datasættet for 40 procent af de deltagende ydelsespakker i 2009.

I 2007 og 2008 var andelen endnu lavere.

Ved at betragte tilbudsportalens grad af nøjagtighed på tværs af serviceområder ses betydelige forskelle, jf. nedenfor.

Tabel 3.5: Andel af basistakster, hvor takstområdet kunne genfindes i 2009

(Andel af basistakster)	Takstområde findes i tilbudsportal ¹	Takster identiske ²
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	44 %	32 %
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	39 %	35 %
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5)	100 %	0 %
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	38 %	31 %
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	38 %	31 %
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	58 %	47 %
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104)	50 %	40 %
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	100 %	100 %
Varige botilbud, voksne (§ 108)	53 %	40 %
I alt	51 %	40 %

Note 1: Kolonnen Takstområde findes i tilbudsportal angiver den procentdel, hvor takstområderne kunne genfindes.

Note 2: Kolonnen Takster identiske angiver den procentdel, hvor taksterne i tilbudsportalen er identiske med de angivne basistakster i spørgeskemaerne.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde og Servicestyrelsens træk fra tilbudsportalen.

På baggrund af ovenstående har Deloitte vurderet, at de data, der stammer fra tilbudsportalen, er så utilstrækkelige, at de ikke anvendes i de efterfølgende analyser.

3.4 Læsevejledning til rapporten

Rapporten er opbygget således, at udviklingen i de opkrævede takster analyseres i kapitel 4. I kapitlet indgår endvidere en økonomisk analyse af de gennemgåede enkeltsager og takstudviklingen i dem.

Kapital 5 indeholder en analyse af tilbuddenes økonomi, det vil sige en analyse af tilbuddenes indtægter og omkostninger. Tilbuddenes andel af takstindtægterne udgøres af de opkrævede takster minus bidrag til driftsherres administrationsomkostninger og bidrag til eventuelle centrale puljer administreret af driftsherre.

Kapitel 6 indeholder analyser af tilbuddenes eventuelle overskud, belægningsprocenter, forskel i handle- og betalingskommuner og en vur-

dering af, i hvilket omfang antallet af brugere og tilbuddenes omsætning påvirker udviklingen i taksterne.

I kapitel 7 foretages en analyse af økonomien i de enkelte ydelsespakker. Her medtages på indtægtssiden de samlede takstindtægter og brugerbetaling samt øvrige indtægter til tilbuddene. På omkostningssiden medtages tilbuddenes omkostninger og overhead til driftsherrerne.

Endelig foretages der i kapitel 8 en vurdering af udvalgte enkeltsager i forhold til det faglige dokumentationsniveau og sammenhængen mellem udviklingen i taksterne og udviklingen i borgernes behov.

Hvert kapitel afsluttes med en kort opsummering af de overordnede konklusioner på de analyser, der er foretaget i kapitlet.

4. Analyse af takster og takstgrundlag

I dette kapitel præsenteres en analyse af udviklingen i de opkrævede takster og takstgrundlaget med henblik på at vurdere udviklingen i taksterne.

Analysen af takstudviklingen omhandler:

1. Udviklingen i basistakster, der er betaling for basisydelserne i ydelsespakkerne.
2. Udviklingen i tillægstaksterne, der er betaling for de ydelser, der visiteres til brugerne ud over de basisydelser, der er knyttet til ydelsespakkerne.
3. Udviklingen i omfanget af enkeltmandsforanstaltninger.

Et af de primære fokusområder i analysen er at kunne isolere, hvorvidt udviklingen i hver af ovenstående enten skyldes en udvikling i antallet af brugere eller en generel prisudvikling på området. Derfor starter analysen med i afsnit 4.1. at se på udviklingen i antallet af brugere i de 27 tilbud, der indgår i analysen.

Der kan være store forskelle på, hvilke ydelser der indgår i basistaksterne, og dermed om der anvendes flere eller færre tillægsydelser. For at tage højde for disse forskelle ses der i afsnit 4.2 på udviklingen i basis- og tillægstaksterne samlet. Summen af basis- og tillægstakster kaldes i denne analyse for takstgrundlaget.

Deloitte har valgt at holde enkeltmandsforanstaltningerne ude af analysen af takstgrundlaget, idet der for denne del er tale om helt personspecifikke ydelser, der afregnes uden for den almindelige takstfastsættelsesstruktur. Når det er sagt, er det dog væsentligt at bemærke, at nogle af tilbuddene har enkelte ydelsespakker med kun én bruger og forholdsvis høje takster, hvilket i praksis kunne sidestilles med enkeltmandsforanstaltninger. Hvis tilbuddene i deres indrapporterede data har tilkendegivet, at der er knyttet en fast takst til ydelsespakken, omend der kun er én bruger, har vi dog i denne analyse behandlet disse takster som basistakster, hvorfor de også indgår i analysen af takstgrundlaget.

Afsnit 4.3, 4.4 og 4.5 behandler henholdsvis basistakster, tillægstakster og enkeltmandsforanstaltninger enkeltvist. Forskellen mellem de forskellige takster, og hvad der er indeholdt indenfor den almindelige takststruktur, vises i nedenstående tabel 4.1.

Tabel 4.1. Oversigt over taksttyper

Afsnit	Begreb	Begrebsforklaring
4.2	Takstgrundlaget	Basistakst og tillægstakst summeret. Takstgrundlaget kan både anskues for hele indtægtsgrundlaget og per bruger. Ved beregning af takstgrundlaget er det antaget, at alle brugere i en ydelsespakke med tillægsydelser er modtagere af tillægsydelser. Det har været nødvendigt at lave denne antagelse, idet tilbuddenes besvarelser ikke i alle tilfælde har angivet antallet af brugere. men i stedet fx det samlede antal timer der medgår til tillægsydelser.
4.3	Basistakster	Betaling for basisydelsen i en standard ydelsespakke. En del af den basistakst der opkræves går til at dække driftsherres administrationsomkostninger og bidrag til centrale puljer administreret af driftsherre. Den øvrige del af taksten tilfalder tilbuddene.
4.4	Tillægstakster	Betaling der opkræves i kombination med en basistakst, for ydelser der ligger ud over hvad basistaksten omfatter.
4.5	Enkeltmandsforanstaltninger	Betaling for ydelser der er så ekstraordinære, at de leveres uden for den almindelige takststruktur

Ydelser inden for den almindelige takststruktur

4.1 Udviklingen i antallet af brugere

Et af fokusområderne i denne analyse er, hvorvidt udviklingen i taksterne kan forklares ved en stigning i antallet af brugere, eller om der er tale om generelle prisstigninger. Derfor ses der indledningsvist på udviklingen i antallet af brugere per serviceområde.

Som det fremgår, har der været en stigning i antallet af brugere i de 27 tilbud på 3 procent over den undersøgte periode.

Tabel 4.2: Udviklingen i antallet af brugere per serviceområde

(Antal faktiske besatte pladser og procentvis ændring i antallet af disse pladser)	2007	2008	2009	Procentvis stigning i antallet af pladser
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	190	192	209	10 %
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	176	178	192	9 %
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5)	14	14	17	20 %
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	145	153	150	3 %
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	145	153	150	3 %
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	714	729	724	1 %
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104)	215	222	224	4 %
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	32	34	28	-15 %
Varige botilbud, voksne (§ 108)	467	472	473	1 %
I alt	1.049	1.073	1.082	3 %

Tabellen viser det faktiske antal besatte pladser per serviceområde og den procentvise stigning i antallet af besatte pladser.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Ses der på de enkelte serviceområder, ses de største procentvise stigninger i antallet af brugere inden for døgntilbud og opholdssteder for børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2 og § 32 eller § 142, stk. 5), hvor brugermængden er steget med henholdsvis 9 og 20 procent hen over den undersøgte periode. Antallet af brugere i de 5 ydelsespakker, der indgår i analysen under midlertidige botilbud for voksne (§ 107), har oplevet et fald i antallet af brugere på 15 procent hen over den undersøgte periode.

Der vil løbende blive refereret tilbage til denne udvikling i antallet af brugere med henblik på at kvantificere, hvilken del af udviklingen i taksterne der skyldes henholdsvis pris eller mængde.

I første omgang ses der i det kommende afsnit på udviklingen i takstgrundlaget. Som det fremgår af følgende afsnit, har der samlet set været en beløbsmæssig stigning i takstgrundlaget på 6 procent, hvoraf halvdelen kan forklares af stigningen i antallet af brugere.

4.2 Analyse af udviklingen i takstgrundlaget

Nærværende afsnit præsenterer en analyse af udviklingen i takstgrundlaget. Takstgrundlaget udgøres af de samlede opkrævede basis- og til-

lægstakster. Det vil sige basis- og tillægstakster, inklusive kommunalt/regionalt overhead, bidrag til centrale puljer og lignende.

Basistaksterne udgør langt størstedelen af det samlede takstgrundlag, nemlig 94-95 procent. Dermed udgør tillægstaksterne en beskedent del af takstgrundlaget.

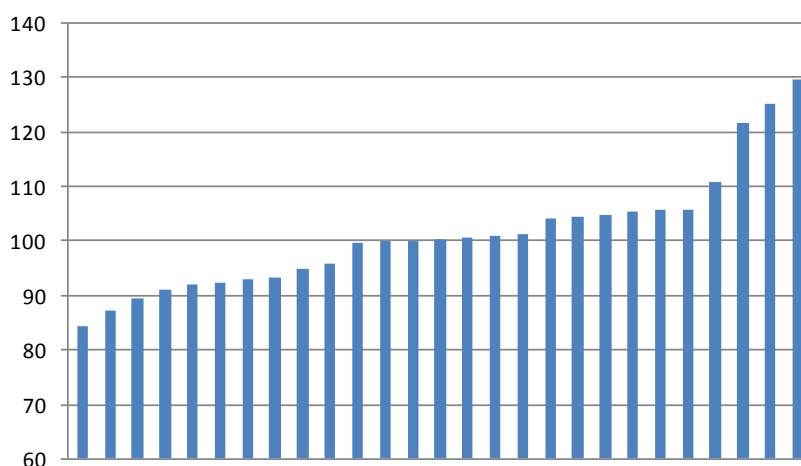
Tabel 4.3: Basis- og tillægstaksternes andel af takstgrundlaget

(Andel af samlet takstgrundlag)	2007	2008	2009
Basistaksternes andel af takstgrundlaget	96 %	95 %	96 %
Tillægstaksternes andel af takstgrundlaget	4 %	5 %	4 %

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Der er meget store udsving i takstudviklingen for de deltagende tilbud. Som det ses i figur 4.4, der viser udviklingen i takstgrundlaget per tilbud, spreder denne sig jævnt i intervallet fra et fald på 15 procent til en stigning på 30 procent.

Figur 4.4: Takstudvikling for undersøgelsens 27 tilbud (P/L-korrigeret)



Figuren viser taksten i 2009 baseret på indekstal, hvor 2007=100. Hver søjle repræsenterer et tilbud.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Hvis samme analyse foretages på ydelsespakkeniveau, ses en endnu større spredning på udviklingen i takstgrundlaget. Spredningen ligger her fra en stigning på 80 procent til et fald på 30 procent.

4.2.1 Udvikling i takstgrundlaget per driftsherreform og serviceområde

Den beløbsmæssige stigning i takstgrundlaget³ har været 6 procent på tværs af de deltagende tilbud i perioden fra 2007 til 2009. Halvdelen af

³ Stigningen er beregnet som udviklingen i de totale opkrævede basis- og tillægstakster, der i 2007 udgjorde 821 mio.kr. og i 2009 udgjorde 872 mio.kr.

denne stigning kan forklares ved en stigning i antallet af brugere, hvilket fremgår af nedenstående tabel 4.5. Tabellen viser den gennemsnitlige udvikling i takstgrundlaget per bruger baseret på en simpel gennemsnitsbetragtning.

Tabel 4.5: Gennemsnitlig udvikling i takstgrundlaget per bruger per serviceområde

(Gennemsnitlig udvikling i takstgrundlaget i procent)	Kommunal	Regional	Selvejende	I alt
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	4 %	10 %	1 %	9 %
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	4 %	11 %		9 %
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5)		7 %	1 %	1 %
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	-1 %		3 %	0 %
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	-1 %		3 %	0 %
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	1 %	-4 %	-5 %	-1 %
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104)	-15 %	0 %	-4 %	-10 %
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	-17 %		-4 %	-17 %
Varige botilbud, voksne (§ 108)	4 %	-3 %	-4 %	2 %
I alt	1 %	8 %	-3 %	3 %

Tabellens gennemsnit er beregnet som det totale takstgrundlagsbeløb, det vil sige de totale opkrævede basis- og tillægstakster divideret med antallet af brugere for hvert serviceområde i hvert af årene, hvorefter den gennemsnitlige udvikling fra 2007 til 2009 er beregnet.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Af ovenstående fremgår det, at prisen per bruger har været faldende med henholdsvis 17 og 10 procent inden for de midlertidige botilbud for voksne (§ 107) og aktivitets- og samværstilbud for voksne (§104). Det fremgår endvidere, at prisudviklingen i takstgrundlaget har været mest markant stigende for døgninstitutioner til børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2). Takstgrundlaget er her steget med 9 procent.

Dermed tegner der sig en forsigtig tendens til, at udviklingen i takstgrundlaget per bruger har været større inden for børneområdet end inden for voksenområdet. Der fremgår endvidere en meget tydelig tendens til, at de syv regionale tilbud, der deltager i analysen, har haft den største prisudvikling i takstgrundlaget. For disse har udviklingen i takstgrundlaget været på 8 procent, mod 1 procent for de kommunale og 3 procent for de selvejende. Ved de gennemførte interviews peger de regionale tilbud selv på, at de har oplevet en yderligere specialisering i perioden, og at de oplever, at målgrupperne får stadig mere komplekse behov. Som det fremgår af de følgende analyser, kan dette dog ikke konkluderes entydigt.

Et simpelt gennemsnit som det ovenfor opstillede tager ikke højde for, at brugerne inden for samme paragraf kan tilhøre forskellige målgrupper og kan have meget forskellige behov, samt at nogle derfor modta-

ger dyrere ydelser end andre. Ved at beregne et gennemsnit for udviklingen i takstgrundlaget for de enkelte ydelsespakker og herefter tage et gennemsnit af disse, neutraliseres noget af denne ubalance. Når der fortsat vil være ubalance, skyldes det, at det ikke har været muligt at fordele tillægsydelse ud på det faktiske antal brugere af disse. Da taggrundlaget har ikke gjort det muligt at foretage en sådan opgørelse, hvorfor det metodisk er valgt, at de omkostninger, der er forbundet med tillægsydelse, fordeles ud til samtlige brugere i de ydelsespakker, hvori der indgår tillægsydelser, også selvom det formegentlig ikke er alle brugere af ydelsespakkerne, der modtager en ydelse, der ligger ud over basisydelsen.

Ved at opstille tilbuddenes indekserede takstudvikling og dermed delvist korrigere for udsving i taksterne inden for samme serviceområde ses det, at både de regionale og de kommunale tilbuds takster har været stigende, mens takstgrundlaget for de fire selvejende tilbud har været faldende. Det ændrede billede, der viser, at det ikke længere primært er de regionale tilbuds takstgrundlag, der har været stigende, kan forklares ved, at der tilsyneladende er sket en forskydning i bruger-sammensætningen i de kommunale tilbud. Herunder har de kommunale tilbud fået flere dyrere brugere, henholdsvis færre lavtakstbrugere, hen over perioden. Det er særligt inden for de kommunale varige botilbud til voksne, der ses denne udvikling. Her viste det simple gennemsnit en stigning i takstgrundlaget på 4 procent (jf. tabel 4.5), mens det vægtede gennemsnit viser en stigning på 14 procent, jf. nedenstående tabel 4.6.

Tabel 4.6: Indekseret takst i 2009 per serviceområde og driftsherreform

(P/L-reguleret indeks, 2007=100)	Kommunal	Regional	Selvejende	I alt
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	102	109	101	107
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	102	109	-	108
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5)	-	107	101	104
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	108	-	104	107
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	108	-	104	107
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	107	99	95	103
Varige botilbud, voksne (§ 108)	114	98	94	109
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	83	-	97	90
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104)	88	100	97	93
I alt	107	107	98	105

Tabellen viser udviklingen i de gennemsnitlige takstomkostninger (basis- og tillægstakster) per bruger renset for den generelle pris- og lønudvikling. Først er der beregnet indeks for hver ydelsespakke. De ovenfor viste gennemsnit er gennemsnittene af indekseringerne for ydelsespakkerne. Gennemsnittet dækker alene takstgrundlaget, og dermed ses der alene på basis- og tillægstakster.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

På serviceområdeniveau ses de største stigninger i takstgrundlaget per bruger inden for døgninstitutioner til børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2) og varige botilbud for voksne (§ 108), der er steget med henholdsvis 8 og 9 procent i gennemsnit ud over den generelle pris- og lønudvikling i den analyserede periode.

Inden for området børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2) ses den største stigning per bruger i de regionale tilbud, mens stigningen på voksenområdet primært ses i de kommunale varige botilbud (§ 108). I sidstnævnte gruppe indgår ni tilbud, hvoraf et af tilbuddene har oplevet en stigning i takstgrundlaget på 25 procent inden for den undersøgte periode. Den markante stigning for de regionale børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne skyldes primært udviklingen i et af de fire tilbud, der indgår i denne gruppe. Det pågældende tilbud har oplevet en stigning på 22 procent i takstgrundlaget.

Det skal i øvrigt bemærkes, at aktivitets- og samværstilbud til voksne (§ 104) og midlertidige botilbud til voksne (§ 107) tilsyneladende går i modsat retning af den samlede takstudvikling, idet serviceområderne takstmæssigt har udviklet sig henholdsvis 7 og 10 procent under den generelle pris- og lønudvikling.

Med udgangspunkt i det vægtede gennemsnit ovenfor er den primære konklusion, der kan drages, at det er døgninstitutioner til børn, henholdsvis varige botilbud til voksne, der har oplevet de højeste stigninger i takstgrundlaget, mens de midlertidige botilbud og aktivitets- og samværstilbud til voksne har haft et fald i takstgrundlaget per bruger.

Dermed kan der ikke længere konstateres væsentlige forskelle mellem børneområdet på den ene side og voksenområdet på den anden – eller mellem de forskellige driftsherreformer.

4.2.2 Regionsopdelt udvikling i takstgrundlaget

Ved at se på de regionale forskelle som forklarende variabel for takst-udviklingen kan det observeres, at tilbud beliggende i Region Syddanmark og Region Hovedstaden har haft en begrænset udvikling i takstgrundlaget, mens tilbud beliggende i Region Sjælland og Region Nordjylland har større stigninger i takstgrundlaget.

Tabel 4.7: Regionale forskelle i takstudviklingen

(P/L-reguleret indeks (2007=100))	Kommunal	Regional	Selvejende	I alt
Region Sjælland	118	100	-	116
Region Nordjylland	111	118	101	115
Region Midtjylland	114	105	95	106
Region Hovedstaden	96	93	99	96
Region Syddanmark	91	101	-	92
I alt	107	107	98	105

Tabellen viser den gennemsnitlige takst per bruger (basis- og tillægstakst) for de deltagende ydelsespakker fordelt på regional beliggenhed. Det angivne indekstal er for 2009. Indeks 100=2007 (angivet i 2009-priser).

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

I de efterfølgende afsnit ses der på udviklingen i de enkelte taksttyper.

4.3 Udvikling i basistakst for standard-ydelser

Basistaksten er den takst, der opkræves som betaling for en ydelsespakkes basisydelse. Det fremgår af nedenstående analyser af udviklingen i basistaksterne, at den beløbsmæssige stigning i de opkrævede takster for samtlige 27 tilbud har været 6 procent fra 2007 til 2009, præcist som det var tilfældet for udviklingen i takstgrundlaget. Halvdelen af den beløbsmæssige stigning kan forklares ved en stigning i antallet af brugere, mens den anden halvdel skyldes en prisudvikling i taksten per bruger, som ligger ud over den almindelige pris- og lønregulering i perioden.

Basistaksterne udgør den primære del af takstgrundlaget, der blev præsenteret i afsnit 4.2. Derfor vil konklusionerne fra dette afsnit blive meget sammenlignelige med den fra afsnit 4.2.

Afsnittet er bygget op således, at der indledningsvist kigges på niveauet og spredningen i basistaksterne, hvorefter der foretages en nærmere analyse af de enkelte serviceområder og driftsherreformer, for så vidt angår den beløbsmæssige udvikling og udviklingen i prisniveauet. Afsnittet afsluttes (i 4.2.1) med en analyse af basistaksterne i de 80 gennemgåede enkeltsager.

Nedenstående tabel 4.8 viser niveauforskellene mellem den laveste og den højeste årstakst for basisydelser inden for de enkelte serviceområder.

Tabel 4.8: Minimum og maksimum for årstakster per bruger per serviceområde

(Takster i 2009-kroner)	Minimum basistakst	Maksimum basistakst
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	601.155	2.224.675
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	901.185	2.224.675
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5)	601.155	876.216
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	194.545	1.468.760
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	194.545	1.468.760
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	121.545	5.036.270
Varige botilbud, voksne (§ 108)	369.015	5.036.270
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	369.015	1.215.815
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104)	121.545	444.570

Tabellen baserer sig på de gennemsnitlige årstakster per bruger beregnet som et gennemsnit per bruger per ydelsespakke. I minimumskolonnen indgår den ydelsespakke med den mindste takst per år, og i maksimumskolonnerne indgår den ydelsespakke inden for paragraffen, der har den største årstakst per bruger.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Som det fremgår, er der stor spredning i taksterne inden for de enkelte serviceområder. Den største spredning ses inden for varige botilbud (§ 108), hvor den højeste basisårstakst er mere end 13 gange højere end den laveste basisårstakst. I gennemsnit på tværs af serviceområderne er den højeste basistakst godt 5 gange højere end den laveste. Spredningen kan dække over forskelle i indholdet i de enkelte ydelsespakker, men kan ligeledes dække over variationer i behovene hos de konkrete målgrupper, som tilbuddene omfatter. Detaljeringsniveauet for denne analyse gør det ikke muligt at afdække dette nærmere.

Den beløbsmæssige stigning i de opkrævede basistakster for samtlige 27 tilbud er på 6 procent, jf. tabel 4.9.

Totalt set blev der opkrævet 833 mio. kr. i basistakster til de 27 tilbud og deres 1.082 brugere i 2009. Den største stigning i opkrævningerne ses inden for døgninstitutioner og opholdssteder for børn og voksne med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne, hvor de samlede opkrævninger er steget med henholdsvis 18 og 22 procent. Det er imidlertid også her, der har været den største procentuelle stigning i antallet af brugere, hvilket kan være forklaringen. På samme måde ses det største fald i de samlede opkrævede basistakster for de midlertidige botilbud for voksne (§ 107) på minus 29 procent. Dette serviceområde har haft det største procentuelle fald i antallet af brugere på 15 procent.

Tabel 4.9: Den totale beløbsmæssige udvikling i de opkrævede takster

(Samlet basistakst for alle brugere og procentvis stigning)	2007	2008	2009	Procentvis stigning i indtægter
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	218.705.260	224.598.239	258.793.822	18 %
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	209.047.957	215.408.245	247.044.052	18 %
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5)	9.657.303	9.189.994	11.749.770	22 %
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	110.851.895	119.247.165	114.169.205	3 %
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	110.851.895	119.247.165	114.169.205	3 %
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	456.346.875	459.257.566	459.757.979	1 %
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104)	50.284.367	50.835.377	47.150.007	-6 %
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	30.476.615	30.428.635	21.546.863	-29 %
Varige botilbud, voksne (§ 108)	375.585.893	377.993.553	391.061.110	4 %
I alt	785.904.029	803.102.970	832.721.006	6 %

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Hvis den beløbsmæssige udvikling i basistaksterne renses for udviklingen i antallet af brugere, således at der ses på udviklingen i årstaksten for den gennemsnitlige bruger, ses det, at den gennemsnitlige prisudvikling har været på 3 procent ud over den almindelige pris- og lønudvikling i perioden 2007 til 2009, jf. tabel 4.10.

Tabel 4.10: Prisudvikling i basistakster fra 2007 til 2009 fordelt på serviceområde

(Gennemsnitlig basistakst per år per bruger og procentvis stigning)	2007	2008	2009	Procentvis stigning i gennemsnitlig årstakst
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	1.153.144	1.170.819	1.239.078	7 %
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	1.190.071	1.213.157	1.286.286	8 %
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5)	689.807	644.008	699.391	1 %
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	765.331	779.696	763.626	0 %
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	765.331	779.696	763.626	0 %
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	638.748	630.372	635.113	-1 %
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104)	234.208	228.885	210.773	-10 %
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	939.476	893.646	783.522	-17 %
Varige botilbud, voksne (§ 108)	803.736	800.156	827.292	3 %
I alt	749.235	748.241	769.421	3 %

Den gennemsnitlige basistakst og udviklingen i denne er beregnet som et simpelt gennemsnit, hvor de totalt opkrævede takster er divideret med det totale antal brugere.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Den gennemsnitlige prisudvikling er beregnet som et simpelt gennemsnit med udgangspunkt i de totale opkrævede takster divideret med det totale antal brugere. Dermed tager beregningen ikke højde for forskydninger i brugermassen, i form af hvor mange dyrere, henholdsvis billigere, tilbud der anvendes. Som det fremgik af tabel 4.8, er der en relativ stor spredning i taksterne, hvorfor det vil være relevant at vægte prisudviklingen for basistakststørrelsen i den enkelte ydelsespakke. Som en tilnærmet metode til dette har vi valgt at beregne prisstigningen i basistaksterne per ydelsespakke og herefter udregne et gennemsnit af disse for at få den gennemsnitlige prisudvikling per serviceområde og i alt. Resultatet af denne øvelse fremgår af nedenstående tabel 4.11, der viser, at den vægtede gennemsnitlige prisstigning har været på 5 procent.

Når det simple gennemsnit viser en prisstigning på 3 procent, og det vægtede gennemsnit viser en prisstigning på 5 procent, er det en indikation af, at der er en skæv fordeling mellem brugere i de billigere henholdsvis dyrere takstgrupper. Dermed er den mest korrekte konklusion på prisudviklingen i basistaksterne at denne er steget med 5 procent ud over den almindelige pris- og lønudvikling.

Tabel 4.11: Prisudvikling i basistakster fra 2007 til 2009 fordelt på serviceområde

(Indeks, 2007 = 100)	Kommunal	Regional	Selv-ejende	I alt
B&U med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	101	109	101	107
Døgninstitution - B&U med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne (§67 stk. 2)	101	109	-	107
Opholdssted - B&U med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne (§32 eller §142 stk. 5)	-	107	101	104
B&U med social/adfærdsmæssige problemer	108	-	104	107
Døgninstitution - B&U med sociale eller adfærdsmæssige problemer (§67 stk. 1)	108	-	104	107
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk og psykisk funktionsevne samt sindslidende	107	100	94	103
Aktivitets- og samværstilbud - Voksne (§104)	88	100	94	92
Midlertidige botilbud - Voksne (§107)	83	-	97	90
Varige botilbud - Voksne (§108)	114	99	94	109
I alt	107	107	97	105

Tabellen viser udviklingen i den gennemsnitlige basistakst per bruger per tilbud inden for de enkelte serviceområder. Gennemsnittet er beregnet som et gennemsnit af indeks fra ydelsespakkerne.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Den mest markante stigning har været inden for varige botilbud for voksne (§ 108), hvor der har været en gennemsnitlig stigning i basistaksterne per bruger på 9 procent. Her er det særligt de kommunale varige botilbud som har oplevet stigende takster. Også inden for områ-

det børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne og med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 62, stk. 1 og 2) har der været en relativ stor stigning. Inden for disse områder har der været en gennemsnitlig stigning i basistaksterne per bruger på 7 procent i den undersøgte periode.

Det ses endvidere, at basistaksterne på voksenområdet inden for aktivitets- og samværstilbud for voksne og midlertidige botilbud til voksne (§§ 104 og 107) har været faldende efter pris- og lønreguleringen. For disse to grupper er det særligt de kommunale tilbud, der har oplevet faldende takster.

Dermed kan det for udviklingen i basistaksterne ikke rigtig konkluderes, hvorvidt der er en forskel på børne- og voksenområdet. Præcist som det også var tilfældet i analysen af det samlede takstgrundlag. Endvidere er det vigtigt at være opmærksom på, at antallet af tilbud der indgår i de enkelte grupper er meget lille, idet der samlet set er 27 tilbud i undersøgelsen.

4.3.1 Udviklingen i basistaksterne i de gennemgåede enkeltsager

For godt halvdelen af de gennemgåede enkeltsager gælder det, at taksterne stiger gradvist ved årsskiftet som følge af de generelle årlige takstreguleringer. Af nedenstående tabel fremgår det, hvordan de 80 analyserede enkeltsager fordeler sig med hensyn til stigning/fald i basistakst.

Tabel 4.12: Oversigt over ændringer i basistakst fordelt på tilbudstype

(Antal tilbud)	Betydelig stigning	Stigning	Fald	Betydeligt fald
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	4	10	5	0
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk.2)	4	7	5	
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk.5)	0	3		
Børn og unge med sociale/ adfærdsmæssige problemer	6	1	2	1
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk.1)	6	1	2	1
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	11	14	15	9
Aktivitets og samværstilbud, voksne (§ 104)	0	1	1	3
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	1		2	1
Varige botilbud, voksne (§ 108)	10	13	12	5
I alt	21	25	22	10

I tabellen anvendes Betydelig stigning, når indtægterne er steget med det dobbelte af den normale P/L-regulering, Stigning anvendes, når indtægterne er steget mere end den normale P/L-regulering, men mindre end dobbelt P/L. Fald anvendes, når indtægterne nominelt er steget, men stigningen har været mindre end den normale P/L-regulering (dvs. et reelt fald), mens Betydeligt fald anvendes, hvis indtægterne nominelt er faldet. Der er kun medtaget sager, hvor der har kunnet beregnes en årsbasistakst i 2007 såvel som i 2009.

Kilde: Data modtaget i forbindelse med gennemgang af 80 enkeltsager. To ud af de 80 sager var meget tidsbegrænsede og er ikke medtaget.

I de gennemgåede enkeltsager har der været en gennemsnitlig stigning i basistaksterne på 7,6 procent ud over den almindelige pris- og lønregulering. De 55 kommunale tilbud har oplevet en gennemsnitlig stigning i basistaksterne på 8,5 procent, de 17 regionale tilbud har haft en gennemsnitlig stigning på 7,1 procent, mens de seks sager fra selvejende tilbud har haft et gennemsnitligt fald i basistaksterne på 0,5 procent.

For at se på takstniveauerne i de gennemgåede enkeltsager er der nedenfor opstillet en oversigt, der viser henholdsvis den mindste, den gennemsnitlige og den største årstakst per bruger inden for hvert enkelt serviceområde.

Tabel 4.13: Niveauerne i basistaksterne per bruger

(Årstakst i 2009)	Minimum basistakst	Gennemsnitlig basistakst	Maksimum basistakst
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	321.815	1.078.369	1.727.037
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk.2)	321.815	1.116.272	1.727.037
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk.5)	876.216	876.216	876.216
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	695.325	1.044.952	1.468.760
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk.1)	695.325	1.044.952	1.468.760
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	121.545	842.710	1.779.375
Aktivitets og samværstilbud, voksne (§ 104)	121.545	371.570	1.025.285
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	369.015	1.101.388	1.504.530
Varige botilbud, voksne (§ 108)	369.015	875.735	1.779.375
I alt	121.545	926.042	1.779.375

Der er for alle enkeltsager foretaget en gennemgang af de angivne takster. Hvor sagen ikke dækker et fuldt år, er der udregnet en gennemsnitlig dags- eller månedstakst på baggrund af de måneder, hvor takstbetalingen er angivet, og der er herefter ganget op, således at årstaksten er fremkommet.

Kilde: Data modtaget i forbindelse med gennemgang af 80 enkeltsager.

4.4 Udvikling i tillægstakster

Tillægsydelse tildes individuelle personer, der har behov for støtte, aktivitet eller behandling, som ikke kan rummes inden for basistaksten.

Den samlede sum af opkrævede tillægsydelse for alle de undersøgte tilbud er beløbsmæssigt steget med 11 procent fra 2007 til 2009, hvilket fremgår af tabel 4.14.

Tabel 4.14: Sum af tillægsydelse per serviceområde per år

(Tillægsydelse 2007-2009)	2007	2008	2009	Ændring
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	13.101.811	16.345.310	18.439.571	41 %
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	13.101.811	16.345.310	18.439.571	41 %
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	1.877.175	2.271.393	2.301.394	23 %
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	1.877.175	2.271.393	2.301.394	23 %
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	20.118.881	20.403.993	18.364.693	-9 %
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104) ¹	-	125.782	239.004	
Varige botilbud, voksne (§ 108)	20.118.881	20.278.211	18.125.689	-10 %
I alt	35.097.867	39.020.697	39.105.658	11 %

Tabellen viser det beløbsmæssige omfang af samtlige tillægsydelse per år fordelt på serviceområde.

Note 1: Der var ingen tillægsydelse under § 104 i 2007.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Af datasættet fremgår det, at tillægsydelse fordeler sig således, at 8 tilbud havde tillægsydelse i 2007, mens 12 tilbud havde tillægsydelse i 2009. Det er værd at bemærke, at der blandt de undersøgte tilbud ikke er nogen tillægsydelse inden for midlertidige botilbud (§ 107) og opholdssteder for børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller 142, stk. 5).

Den største stigning i den beløbsmæssige sum for tillægsydelse ses i forhold til tilbud til børn og unge. Denne stigning skyldes dog primært, at de samlede indtægter fra tillægsydelse, der er knyttet til ét af de deltagende tilbud (under § 67, stk. 2), alene er steget med 6,4 mio. kr. Inden for voksenområdet har der været et fald i den beløbsmæssige størrelse af tillægsydelse på 9 procent. Dette skyldes ligeledes primært udviklingen i ét tilbud, hvor de samlede indtægter fra tillægsydelse er faldet med 1,9 mio. kr. Hvis disse to tages ud af analysen, har den beløbsmæssige størrelse af tillægstaksterne været faldende med 3 procent fra 2007 til 2009.

Anvendes samme metodik som i de tidligere afsnit omkring simple gennemsnit, hvor den totale tillægstakst for alle tilbud divideres med det totale antal brugere, uanset om disse modtager tillægsydelse eller

ej, kommer man frem til, at tillægstaksten per bruger er steget med 8 procent.

For at komme lidt tættere på en mængde-/prisafdækning har vi set på, hvordan tillægstaksterne har udviklet sig i de enkelte ydelsespakker. Der er dog kun 5 tilbud (i alt 13 ydelsespakker), der har haft sammenlignelige⁴ tillægstakster hen over den undersøgte periode, hvilket er et meget spinkelt datagrundlag for en analyse. Af datasættet ses det, at tillægstaksten i de 13 ydelsespakker gennemsnitlig steget med 2 procent ud over den normale løn- og prisstigning med et spænd fra minus 4 procent til plus 9 procent. Dette indikerer en forholdsvis beskeden gennemsnitlig prisudvikling og dermed en tendens i retning af, at udviklingen primært skyldes mængdestigninger. Idet den reelle udvikling i omfanget af tillægsydelserne er tvetydig og grundet de få observationer, er det dog ikke muligt at konkludere noget entydigt.

Ovenstående tre afsnit omkring isolering af prisudviklingen i tillægstaksterne og de forskelligartede resultater, der er opnået, demonstrerer med stor synlighed, at datasættet for tillægsydelser er så spinkelt, at man skal være meget varsom med at konkludere noget omkring tillægsydelserne særskilt.

Datasættet bag denne analyse gør det ikke muligt entydigt at beskrive mængden/omfanget af de tillægsydelser, der indgår. Nogle tilbud har angivet omfanget af tillægsydelserne som det totale antal timer, der er visiteret tillægsydelser under en given ydelsespakke, uden at angive antallet af brugere, der modtager tillægsydelser. Andre har angivet antallet af dage osv. Hertil kommer, at det ikke er muligt at kortlægge, hvilken periode den angivne tillægstakst dækker over, og dermed om den dækker et helt år eller andet.

Vores indtryk af den meget forskelligartede brug af tillægsydelser bekræftes af interviewene, hvor det blev indikeret, at anvendelsen af tillægsydelser i visse kommuner/regioner har været stigende, som følge af at behovet hos brugerne har været stigende. En enkelt kommune har modsat erklæret, at de i 2008 annullerede alle tildelte tillægsydelser, og at kun meget få har fået tildelt nye tillægsydelser herefter.

Hvis der laves en analyse på ydelsespakkeniveau for de ydelsespakker, der har eksisteret i hele den undersøgte periode, ses der ingen sammenhæng mellem den beløbsmæssige størrelse af basistaksten og hvorvidt der er tilknyttet flere eller færre tillægsydelser. De 27 tilbud har tilsammen haft 75 ydelsespakker, der har eksisteret hen over alle år. Hvis der beregnes en gennemsnitlig basistakst på tværs af årene for

⁴ Sammenlignelighed i tillægsydelserne er blevet vurderet ud fra det kvantitative omfang (dvs. antal timer/dage) og ud fra arten af tillægsydelserne. Med den subjektive sammenlignelighedsvurdering har vi dermed forsøgt at isolere prisudviklingen.

disse, og de herefter opdeles i kategorier med henholdsvis lav takst, medium takst og høj takst, og der ses på antallet af tillægsydelser for hver kategori, ses der en lille tendens til, at ydelsespakkerne i højtakst-kategorien har flere tillægsydelser end ydelsespakker i lavtakst-kategorien, jf. nedenstående tabel 4.15.

Tabel 4.15: Fordelingen af tillægstaksterne i forhold til den beløbsmæssige størrelse af basistaksterne

(Antal ydelsespakker med tillægsydelser tilknyttet)	2007	2008	2009
Lav takst kategori (de 25 ydelsespakker med billigst basistakst)	4	5	5
Medium takst kategori (de 25 ydelsespakker med mellem stor basistakst)	7	8	9
Høj takst kategori (de 25 ydelsespakker med høj basistakst)	11	10	13

Analysen dækker kun de ydelsespakker som har eksisteret i hele den analyserede periode. Det er i alt 75 ydelsespakker.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Ses der på paragrafniveau tegner der sig tilsvarende et meget blandet billede, jf. tabel 4.16.

Tabel 4.16: Fordelingen af tillægstaksterne i forhold til den beløbsmæssige størrelse af basistaksterne, set per paragrafområde.

§ 104, i alt 8 ydelsespakker				§ 67, stk 2, i alt 22 ydelsespakker			
(Antal ydelsespakker med tillægsydelser tilknyttet)	2007	2008	2009	(Antal ydelsespakker med tillægsydelser tilknyttet)	2007	2008	2009
Lav takst kategori (3 stk)	0	1	1	Lav takst kategori (8 stk)	6	7	8
Medium takst kategori (2 stk)	0	0	0	Medium takst kategori (6 stk)	4	4	4
Høj takst kategori (3 stk)	0	0	0	Høj takst kategori (8 stk)	4	3	6
§ 108, i alt 26 ydelsespakker				§ 67, stk. 1, i alt 13 ydelsespakker			
(Antal ydelsespakker med tillægsydelser tilknyttet)	2007	2008	2009	(Antal ydelsespakker med tillægsydelser tilknyttet)	2007	2008	2009
Lav takst kategori (9 stk)	4	5	5	Lav takst kategori (4 stk)	4	5	5
Medium takst kategori (8 stk)	7	8	9	Medium takst kategori (5 stk)	7	8	9
Høj takst kategori (9 stk)	11	10	13	Høj takst kategori (4 stk)	11	10	13

Analysen dækker kun de ydelsespakker som har eksisteret i hele den analyserede periode. Det er i alt 75 ydelsespakker. Der er ingen tillægsydelser knyttet til ydelsespakker under § 107 og § 32/§142 hos de deltagende tilbud.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Dermed er det ikke muligt entydigt at konkludere nogen sammenhæng mellem basistaksten nominelle størrelse af brugen af tillægsydelser.

4.4.1 Udviklingen i tillægstaksterne for de gennemgåede enkeltsager

Der har været anvendt tillægsydelser i 22 af de 80 gennemgåede enkeltsager, svarende til 28 procent af sagerne. Der har ikke været tillægsydelser hos de selvejende tilbud. Tillægsydelserne fordeler sig derudover nogenlunde bredt i forhold til serviceområde og driftsherre i øvrigt, dog med en overvægt af kommunale tilbud.

Tabel 4.17: Oversigt over tillægsydelser fordelt på driftsherre og tilbudstype

Tilbudstype/driftsherre	Kommune	Region	I alt
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	1	3	4
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5)		1	1
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk.1)	5		5
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	1		1
Varige botilbud, voksne (§ 108)	6	5	11
I alt	13	9	22

Kilde: Data modtaget i forbindelse med gennemgang af 80 enkeltsager.

For at se på takstniveauerne i de gennemgåede enkeltsager er der nedenfor opstillet en oversigt, der viser henholdsvis den mindste, den gennemsnitlige og den største årstakst per bruger inden for hvert enkelt serviceområde.

Tabel 4.18: Niveauerne for tillægstakster per bruger

(årstakst, angivet i 2009-kroner)	Minimum tillægstakst	Gennemsnitlig tillægstakst	Maksimum tillægstakst
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	222.000	640.709	1.347.125
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	222.000	640.709	1.347.125
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk.5)	N/A	N/A	N/A
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	2.068	92.600	231.045
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	2.068	92.600	231.045
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	122.275	887.538	1.779.323
Aktivitets og samværstilbud, voksne (§ 104)	N/A	N/A	N/A
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	N/A	N/A	N/A
Varige botilbud, voksne (§ 108)	122.275	887.538	1.779.323
I alt	2.068	595.655	1.779.323

Der er for alle enkeltsager foretaget en gennemgang af de angivne tillægstakster. Hvor sagen ikke dækker tillægstakster i et fuldt år, er der udregnet en gennemsnitlig dags- eller månedstakst på baggrund af de måneder, hvor takstbetalingen er angivet, og der er herefter ganget op, således at årstaksten er fremkommet. I forhold til sager, hvor tillægstakst er skoletilbud, er årstaksten dog beregnet for de måneder, hvor denne faktisk er blevet anvendt. Derfor indgår der ikke månedsbetaling for juni og juli i den beregnede årstakst.

Kilde: Data modtaget i forbindelse med gennemgang af 80 enkeltsager.

Modsat det, der var tilfældet i den overordnede økonomiske analyse, kan vi på enkeltsagsniveau analysere prisudviklingen ned på brugerniveau i de tillægsydelser. For at kunne lave en analyse af udviklingen, ses der dog alene på tillægsydelser, der har været visiteret i hele den undersøgte periode. Der er i alt 9 brugere, der igennem hele den analyserede periode har modtaget tillægsydelser. Igen gælder det her, at analysen kompliceres af, at mængdebegreberne for tillægsydelsernes indhold ikke er entydige. For 3 af de 9 tilbud gælder det, at der er tale om mindre tillægsydelser til transport, som på årsbasis ligger under 10 t.kr. For de 6 øvrige brugere gælder det, at der i deres tillægsydelser har været et gennemsnitligt fald i årstaksten for tillægsydelsen på 0,1 procent⁵. Den gennemsnitlige udvikling i de 6 sager omfatter et fald i tillægstaksten hos én bruger på knap 7 procent, mens den højeste stigning i tillægstakst er på godt 2 procent ud over den almindelige pris og lønudvikling.

For at opnå mulighed for at se på prisudviklingen i en større population er der i nedenstående tabel 4.19 foretaget en summering af det samlede antal brugere med tillægsydelser og de samlede omkostninger på tværs af de 80 sager. Her fremgår det, at antallet af brugere, der modtager tillægsydelser, har været stigende, og at prisen for den gennemsnitlige tillægsydelse per bruger er steget med 17 procent fra 2007 til 2009.

Tabel 4.19: Antal og beløb på tillægsydelserne i de gennemgåede enkeltsager

(2009.kroner)	2007	2008	2009
Antal brugere med tillægsydelser i de gennemgåede sager	11	15	17
Samlet opkrævet pris for tillægsydelserne	5.595.364	7.346.739	10.126.140
Gennemsnit pr. bruger	508.669	489.783	595.655

Kilde: Data modtaget i forbindelse med de 80 enkeltsager

Ulempen ved at analysere tillægsydelserne som det er gjort i tabel 4.19 er, at tillægsydelserne er meget forskelligartede i både indhold, omfang og beløbsmæssig størrelse (jf. også tabel 4.18), hvorved en gennemsnitspris per bruger ikke rigtig giver mening i forhold dannelsen af konklusioner omkring udviklingen i tillægsydelser generelt.

4.5 Udvikling i enkeltmandsforanstaltninger

Som det fremgår af nedenstående tabel 4.20, har der været en markant udvikling i anvendelsen af enkeltmandsforanstaltninger. I 2007 indgik der én enkeltmandsforanstaltning i de deltagende tilbud, mens der i

⁵ Der er tale om et simpelt gennemsnit.

2009 var 13 enkeltmandsforanstaltninger. De 13 enkeltmandsforanstaltninger i 2009 er fordelt på 2 tilbud⁶.

Tabel 4.20: Udviklingen i antal og pris for enkeltmandsforanstaltninger

(2009-kroner)	2007	2008	2009
Antal	1	8	13
Tilbuddenes indtægter fra enkeltmandsforanstaltninger ¹	35.093	6.948.167	10.707.841
Resultat før træk af fællesomkostninger ²	7.019	2.506.620	3.029.958

Note 1: De angivne indtægter viser de totale indtægter, som tilbuddene har angivet for enkeltmandsforanstaltningerne i deres indrapportering. Det er dog ikke muligt på baggrund af datagrundlaget at vide, om de angivne omkostninger for enkeltmandsforanstaltningerne dækker et helt kalenderår. Eksempelvis forventes det, at den ene enkeltmandsforanstaltning, der vises i 2007, alene dækker omkostningerne for 1 måned, men det er ikke muligt med sikkerhed at konkludere dette.

Note 2: Resultat før træk af fællesomkostninger viser den samlede takstindtægt fratrukket de direkte løn- og driftsomkostninger. Således skal den rest, der står tilbage, kunne dække tilbuddenes og driftsherrens overheadomkostninger og eventuelle træk på fællesomkostninger, for eksempel husleje og drift af tilbuddets normale bygninger.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

I de indrapporterede data er tilbuddene blevet bedt om at redegøre for såvel omkostninger som indtægter forbundet med driften af deres enkeltmandsforanstaltninger. Som det fremgår af de viste resultater i tabel 4.18, er der ifølge de indrapporterede data markante overskud på de analyserede enkeltmandsforanstaltninger i 2008 og 2009.

Enkeltmandsforanstaltningerne i 2009 fordeler sig som nævnt på 2 tilbud. Det ene tilbud, der er et regionalt tilbud til børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2) har 12 enkeltmandsforanstaltninger. Den sidste enkeltmandsforanstaltning stammer fra et voksentilbud inden for varige botilbud (§ 108). Herudover har et af de tilbud, der har måttet udgå af analysen (et kommunalt varigt voksentilbud (§108)), endvidere haft 7 enkeltmandsforanstaltninger hen over perioden. Det er interessant, at så få tilbud har enkeltmandsforanstaltninger, men samtidig kan have forholdsvis mange. Dette kan indikere, at der i visse tilbud er tale om særlige målgrupper.

I forbindelse med dataindsamlingen har vi identificeret fire ydelsespakker, hvor der kun indgår en enkelt bruger. Særligt for en af disse gælder det, at taksten er tilstrækkelig høj til, at denne i praksis ligger på niveau med enkeltmandsforanstaltningerne. Taksten for ydelsespakken var 13.798 kr. per døgn i 2009. Ydelsespakken indgår dog ikke i analysen af enkeltmandsforanstaltninger, idet tilbuddet har insisteret på dens placering under basistakst, og dermed som en almindelig ydelsespakke.

⁶ I alt tre af de deltagende af tilbud har haft enkeltmandsforanstaltninger, heraf har kun ét tilbud haft enkeltmandsforanstaltninger igennem hele den undersøgte periode. Det gør konklusionerne vedrørende enkeltmandsforanstaltningerne særdeles sårbare.

4.5.1 Udviklingen i enkeltmandsforanstaltningerne i de gennemgåede enkeltsager

Der indgår tre enkeltmandsforanstaltninger i de gennemgåede enkeltsager. Dermed er der tale om en meget lille population. Endvidere er der, som det fremgår af afsnit 8.4, tale om tre meget forskellige sager rent indholdsmæssigt. De analyserede enkeltmandsforanstaltninger koster mellem 2,5 mio. kr. og 6,1 mio.kr. årligt.

4.6 Opsummering på udviklingen i takster og takstgrundlag

Takstgrundlag

Den totale beløbsmæssige stigning i takstgrundlaget har været på 6 procent. Heraf kan 3 procent tilskrives en stigning i antallet af brugere, og 3 procent kan tilskrives øgede takster. Hvis der foretages et vægtet gennemsnit af prisudviklingen i taksten per bruger, hvor der tages højde for variationer i taksterne inden for de enkelte serviceområder, ses det, at den gennemsnitlige takststigning har været på 5 procent ud over den generelle pris- og lønudvikling på tværs af de deltagende tilbud i perioden fra 2007 til 2009.

Med udgangspunkt i det vægtede gennemsnit ovenfor er den primære konklusion, der kan drages, at det er døgninstitutioner til børn, henholdsvis varige botilbud til voksne, der har oplevet de højeste stigninger i takstgrundlaget, mens de midlertidige botilbud og aktivitets- og samværstilbud til voksne har haft et fald i takstgrundlaget per bruger.

Det skal i øvrigt bemærkes, at samværstilbud til voksne under SEL § 104 og midlertidige botilbud til voksne (§ 107) tilsyneladende går i modsat retning af den samlede takstudvikling, idet serviceområderne har oplevet en takstudvikling, der ligger under den generelle pris- og lønudvikling.

Basistakster

De samlede opkrævede basistakster for de 27 tilbud er vokset fra 786 mio. kr. i 2007 til 833 mio. kr. i 2009. Dette svarer til en stigning på 6 procent. Regnes der en simpel gennemsnitstakst per bruger ud i henholdsvis 2007 og 2009, ses der en stigende prisudvikling på 3 procent. Udregnes der i stedet et vægtet gennemsnit, der tager hensyn til niveauet og spredningen i basistaksterne, ses der en prisudvikling, der ligger på 5 procent over den almindelige pris- og lønudvikling. . Dermed er den mest korrekte konklusion på prisudviklingen i basistaksterne at denne er steget med 5 procent ud over den almindelige pris- og lønudvikling.

Den mest markante stigning har været på varige botilbud for voksne (§ 108), hvor der har været en gennemsnitlig stigning i basistaksterne per bruger på 9 procent. Også inden for området børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne og med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 62, stk. 1 og 2) har der været en relativ stor stigning. Inden for disse områder har der været en gennemsnitlig stigning i basistaksterne per bruger på 7 procent i den undersøgte periode.

Det ses endvidere, at basistaksterne på voksenområdet inden for aktivitets- og samværstilbud og midlertidige botilbud (§§ 104 og 107) har været faldende efter pris- og lønreguleringen.

Tillægstakster

De opkrævede tillægstakster er beløbsmæssigt steget med samlet 11 procent i den undersøgte periode fra 35 mio. kr. til 39 mio. kr. for de deltagende tilbud.

Datagrundlaget bag denne analyse gør det ikke muligt entydigt at beskrive mængden/omfanget af de tillægsydelser, der indgår. Derfor er det ikke muligt at sige, om det er omfanget af ydelser per bruger, eller om det er antallet af brugere, som modtager tillægsydelser, der er steget. Nogle tilbud har angivet omfanget af tillægsydelserne som det totale antal timer, der er visiteret til tillægsydelser under en given ydelsespakke, uden at angive antallet af brugere, der modtager tillægsydelsen. Andre har angivet antallet af dage osv. Hertil kommer, at det ikke er muligt at kortlægge, hvilken periode den angivne tillægstakst dækker over, og dermed om den dækker et helt år eller en begrænset periode.

De tilnærmede analyser, der er foretaget for alligevel at kunne nærme sig en konklusion af, hvad udviklingen i tillægstaksterne består af, har vist så forskelligartede resultater, at der ikke kan konkluderes noget entydigt.

Enkeltmandsforanstaltninger

Antallet af enkeltmandsforanstaltninger er steget fra én foranstaltning i 2007 til 13 foranstaltninger i 2009. I alt 3 af de 27 tilbud har haft, hvad de selv klassificerer som enkeltmandsforanstaltninger i den undersøgte periode. Det gør det svært at konkludere noget entydigt, men det indikerer, at enkeltmandsforanstaltninger bruges i meget få tilfælde. Nogle af de deltagende tilbud har ydelsespakker med kun én bruger. Det kan diskuteres, om disse burde tælles med som enkeltmandsforanstaltninger eller standardydelser, men hvis der har været tilknyttet en fast takst til ydelsespakkerne, har vi ladet dem tælle med som ydelsespakker i overensstemmelse med tilbuddenes egen klassificering af ydelsen.

5. Indtægts- og omkostningsanalyse af tilbuddenes økonomi

I dette kapitel præsenteres en indtægts- og omkostningsanalyse af tilbuddene. Herudover indeholder kapitlet en beskrivelse af årsagsforklaringer til budgetkorrektioner og afvigelser mellem budget og regnskab.

Tilbuddenes økonomiske rammer fastlægges på meget forskelligartede måder. De fleste tilbud oplever, at driftsherre fastlægger de økonomiske rammer, men der er stor forskel på, om rammerne i primobudgettet svarer til det endelige budget. Der synes således at være store variationer i, hvordan de enkelte driftsherrer håndterer tillægsbevillinger, bidrag til og fra centrale puljer m.v. rent bevillingsmæssigt. Herudover synes der at være stor variation i visitationspraksis på tværs af driftsherrer, særligt i forhold til håndtering af tillægsydelse.

Hernæst gælder det, at de opkrævede takster i teorien skal være omkostningsbaserede og fastlagt med udgangspunkt i de faktiske omkostninger i tilbuddet og hos driftsherre. Der findes dog ikke generelt anvendte beregningsmodeller til brug for takstfastsættelsen af de leverede ydelser og dermed ingen ensartede forudsætninger for prisfastsættelsen.

Det er vores indtryk, at der oftest ikke ligger en egentlig beregningsmodel til grund for takstniveauerne, men at takstfastsættelsen ofte foretages lokalt af driftsherre/takststudvalg med udgangspunkt i lokale forudsætninger og rammeaftaler. Takstreguleringen mellem årene sker således derfor ofte på baggrund af en automatisk pris-/lønregulering af sidste års budget eller regnskab. Dybdeinterviewene bekræfter, at den seneste genberegning af taksterne typisk ligger så langt tilbage i tid, at forudsætningerne bag denne ikke længere er kendt af hverken driftsherre eller tilbud.

For at afdække disse aspekter af udviklingen i de økonomiske rammer er den tværgående analyse af tilbuddenes samlede økonomi opdelt som følger:

Afsnit 5.1 Tværgående indtægtsanalyse på tilbudsniveau. For at kunne forklare årsagen til udviklingen i tilbuddenes rammer foretages der i dette afsnit en nedbrydning af tilbuddenes indtægter og en analyse af udviklingen i disse.

Afsnit 5.2 Omkostningsanalyse. For bedre at kunne forklare årsagen til udviklingen i omkostningerne opsplittes tilbuddenes omkostninger på overordnede arter, og udviklingen af hver art analyseres særskilt.

Afsnit 5.3 Analyse af udviklingen i ledelses- og administrationsomkostninger. I dette afsnit analyseres udviklingen i den del af takst-opkrævningen, der tilfalder driftsherre til administration, ligesom tilbuddenes egne administrationsomkostninger analyseres.

Analyserne i afsnit 5.1-5.3 er foretaget på baggrund af de faktiske regnskabstal og ikke på baggrund af budgettallene. For nogle af de modtagne data er der tale om foreløbige regnskabstal for 2009, idet regnskabet for 2009 ikke var lukket endeligt alle steder medio/ultimo marts, hvor data blev indsamlet.

Afsnit 5.4 Budgetjusteringer i løbet af året. I dette afsnit beskrives tilbuddenes eventuelle budgetjusteringer og de anførte årsagsforklaringer til disse for hvert af de tre analyseår.

Afsnit 5.5 Afvigelser mellem budget og regnskab. I dette afsnit præsenteres omfanget af tilbuddenes budgetoverskridelser/mindre forbrug og årsager hertil.

Afsnit 5.6 Opsummering på den tværgående økonomiske analyse. Afsnittet sammenfatter resultaterne for hvert af de fem ovenstående analyseområder.

5.1 Tværgående indtægtsanalyse på tilbudsniveau

Tilbuddenes indtægter udgøres blandt andet af den andel af de opkrævede takster, der ikke anvendes til administration hos driftsherre eller tilbageholdes hos driftsherre i centrale puljer eller lignende. Herudover udgøres tilbuddenes indtægter af brugerbetaling og øvrige indtægter, der kan være salg af forskellige tjenesteydelser som for eksempel genoptræningsydelser til den kommunale driftsherre og bidrag fra centrale puljer.

Andelen af taksterne, der tilbageholdes af driftsherre til administrationsbidrag, udgør gennemsnitligt 6 procent af de opkrævede takster. Dette behandles nærmere i afsnit 5.3.

Ud over administrationsbidraget arbejder de fleste driftsherrer med centrale puljer i større eller mindre omfang. Af nedenstående tabel 5.1 fremgår det således, at gennemsnitligt 2 procent af de opkrævede takster, ud over administrationsbidraget til driftsherre, ikke tilfalder tilbuddene.

Tabel 5.1: Andel af opkrævede takster, der ud over driftsherres administrationsbidrag ikke tilfalder tilbuddene

	2007	2008	2009	I alt
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	10 %	4 %	4 %	6 %
Børn og unge med social/adfærdsmæssige problemer	-5 %	2 %	-6 %	-3 %
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	6 %	1 %	1 %	3 %
Voksne og børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	-1 %	-3 %	-5 %	-3 %
Gennemsnit i alt	4 %	2 %	0 %	2 %

Procenterne i tabellen angiver, hvor stor en andel af de samlede takstindtægter, ud over administrationsbidrag til driftsherre, tilbuddene ikke får. Denne andel dækker blandt andet bidrag til centrale puljer. Bemærk, at det ses på de faktiske regnskabstal og at flere tilbud har negative procenter afspejlende at de faktiske har fået flere indtægter end det, deres brugerantal og disse brugeres takster berettiger.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Gennemsnittet på 2 procent dækker over store variationer. Herunder har et tilbud fået en ramme, der var 33 procent mindre, end taksterne berettigede, mens et andet tilbud har fået 22 procent mere, end taksterne berettigede.

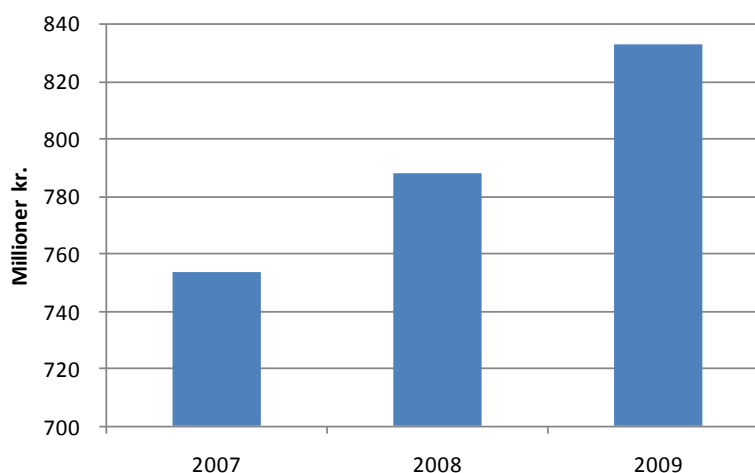
Det ses af tabel 5.1, at tilbuddene i gennemsnit over tid har fået en større og større andel af de samlede takster fraregnet administrationsbidrag til driftsherre (se afsnit 5.3 for udviklingen i dette bidrag). Endvidere ses det, at der er betydelig forskel serviceområderne imellem. På området for børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne får tilbuddene således i gennemsnit mindre end taksterne berettiger, mens det modsatte er tilfældet for børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer.

Bidraget til de centrale puljer anvendes ifølge de afholdte dybdeinterviews til investeringspuljer, uddannelsespuljer, barselpuljer, udlig-ning af over-/underskud mellem tilbud m.v.

5.1.1 Udviklingen i tilbuddenes samlede indtægter

I dette afsnit analyseres tilbuddenes samlede regnskabsførte indtægter, og i afsnit 5.1.2 analyseres indtægtsudviklingen på artsniveau.

Der har været en gennemsnitlig stigning i tilbuddenes samlede indtægter på 11 procent fra 2007 til 2009, jf. nedenstående figur.

Figur 5.2: Udvikling i de samlede indtægter (i 2009-priser)

Tilbuddenes samlede indtægter er beregnet som summen af takstindtægter fra standard- og til-lægsydelser, enkeltmandsforanstaltninger, brugernes egenbetaling og eventuelle øvrige indtægter, som tilbuddene måtte have. Stigningen på 11 procent er beregnet som gennemsnittet af tilbuddenes samlede indtægtsstigninger over perioden korrigeret for den generelle pris- og lønudvikling.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Bag den samlede stigning ligger stigninger for 19 af undersøgelsens 27 deltagende tilbud.

Ud af en samlet stigning i tilbuddenes indtægter på 11 procent efter pris- og lønregulering skyldes 6 procent en stigning i indtægter per bruger, mens 4 procent skyldes en stigning i antallet af brugere.

Tabel 5.3: Udviklingen i indtægter fordelt på mængde og pris

	Indtægtsudvikling, der skyldes ændring i antal brugere	Indtægtsudvikling, der skyldes højere indtægter per bruger	I alt
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	9 %	26 %	35 %
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	-1 %	5 %	4 %
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	4 %	-1 %	3 %
Voksne og børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	5 %	6 %	11 %
Gennemsnit i alt	4 %	6 %	11 %

Beregningen er foretaget ved at dividere tilbuddenes andel af takstindtægterne i 2007 (angivet i 2009-priser) med antallet af brugere i 2007. Herved er fremkommet den gennemsnitlige takstindtægt per bruger i 2007. Dette tal er for hvert tilbud ganget med det faktiske antal brugere i 2009, hvorved indtægten ved en uændret takst er fremkommet. Denne indtægt fratrækkes den faktisk realiserede indtægt i 2009, hvorved prisudviklingens andel er fremkommet. Beregningerne er foretaget for hvert tilbud og derefter summeret til serviceområder. Dette betyder, at der tages højde for ændringer i fordeling af brugere mellem relativt dyre og relativt billige tilbud. Der har således for eksempel ikke været en stigning på 4 procent i det samlede antal af brugere i 27 tilbud, men kun på 3 procent, jf. tabel 5.4, der viser udviklingen i antallet af brugere. Afvigelsen i totaler skyldes afrunding.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Det overordnede billede, der tegner sig, er, at særligt området for børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2) bidrager mest til stigningerne i udgifterne på området. Primært gennem en meget markant stigning på 26 procent i indtægter per bruger, men også gennem den største relative stigning i antallet af brugere.

Der har været en mindre stigning i antallet af pladser over de tre år, jf. tabellen nedenfor.

Tabel 5.4: Antal brugere fordelt på driftsherreform

(Antal brugere)	2007	2008	2009
Kommunal	663	680	683
Regional	248	251	257
Selvejende	138	143	142
Total	1.049	1.073	1.082

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Stigningen i antallet af pladser har været størst for tilbud beliggende i Region Sjælland, mens der i de øvrige regioner kun ses en svag eller slet ingen stigning.

Tabel 5.5: Antallet af brugere i de undersøgte tilbud fordelt på beliggenhedsregion

(Antal brugere)	2007	2008	2009
Region Hovedstaden	328	327	328
Region Midtjylland	262	268	273
Region Nordjylland	97	100	101
Region Sjælland	214	226	231
Region Syddanmark	148	152	150
Total	1.049	1.073	1.082

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Nedenstående tre tabeller viser udviklingen i tilbuddenes indtægter med udgangspunkt i forskellige forklarende variable.

Tabel 5.6: Antal tilbud fordelt på serviceområde og størrelse af ændring i indtægterne fra 2007 til 2009

(Antal tilbud)	Betydelig stigning	Stigning	Fald	Betydeligt fald
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	4	1	0	0
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	2	1	2	0
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	6	3	1	5
Voksne og børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	2	0	0	0
I alt	14	5	3	5

I tabellen anvendes Betydelig stigning, når indtægterne er steget med det dobbelte af den normale P/L-regulering, Stigning anvendes, når indtægterne er steget mere end den normale P/L-regulering, men mindre end dobbelt P/L-regulering. Fald anvendes, når indtægterne nominelt er

steget, men stigningen har været mindre end den normale P/L-regulering (dvs. et reelt fald), mens Betydeligt fald anvendes, hvis indtægterne nominelt er faldet.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Tabel 5.7: Antal tilbud fordelt på driftsherreområde og størrelse af ændring i indtægterne fra 2007 til 2009

(Antal tilbud)	Betydelig stigning	Stigning	Fald	Betydeligt fald
Kommunal	9	2	1	4
Regional	3	2	1	1
Selvejende	2	1	1	0
I alt	14	5	3	5

I tabellen anvendes Betydelig stigning, når indtægterne er steget med det dobbelte af den normale P/L-regulering, Stigning anvendes, når indtægterne er steget mere end den normale P/L-regulering, men mindre end dobbelt P/L-regulering, Fald anvendes, når indtægterne nominelt er steget, men stigningen har været mindre end den normale P/L-regulering (dvs. et reelt fald), mens Betydeligt fald anvendes, hvis indtægterne nominelt er faldet.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Tabel 5.8: Antal tilbud fordelt på beliggenhedsregion og størrelse af ændring i indtægterne fra 2007 til 2009

	Betydelig stigning	Stigning	Fald	Betydeligt fald
Region Midtjylland	5	1	0	0
Region Sjælland	2	2	0	0
Region Nordjylland	3	0	0	1
Region Hovedstaden	3	2	1	2
Region Syddanmark	1	0	2	2
I alt	14	5	3	5

I tabellen anvendes Betydelig stigning, når indtægterne er steget med det dobbelte af den normale P/L-regulering, Stigning anvendes, når indtægterne er steget mere end den normale P/L-regulering, men mindre end dobbelt P/L-regulering, Fald anvendes, når indtægterne nominelt er steget, men stigningen har været mindre end den normale P/L-regulering (dvs. et reelt fald), mens Betydeligt fald anvendes, hvis indtægterne nominelt er faldet.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Det ses, at en stor del af de deltagende tilbud har haft stigende indtægter, og at samtlige tilbud vedrørende børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2) har oplevet stigende indtægter. Endvidere har alle tilbud beliggende i Region Midtjylland og Region Sjælland haft stigende indtægter, der ligger ud over de almindelige pris- og lønstigninger.

5.1.2 Udvikling i indtægternes fordeling

Baggrunden for stigningen på 11 procent i tilbuddenes samlede indtægter kan blandt andet forklares ved at se på den gennemsnitlige udvikling i de forskellige indtægtsarter, hvilket fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 5.9: Indeksret udvikling i tilbuddenes indtægts sammensætning

(P/L-reguleret 2007=100)	2007	2008	2009
Tilbuddets andel af takstindtægter fra ydelsespakker	100	103	107
Tilbuddets andel af takstindtægter fra tillægsydelser	100	126	125
Indtægter fra enkeltmandsforanstaltninger ¹	100	19.423	28.867
Brugerbetaling	100	97	75
Øvrige indtægter	100	297	154

Generelt gælder det, at ovenstående baserer sig på indeks fra de tilbud, der har haft indtægtsposten i deres regnskab i alle tre år.

Note 1: Udviklingen er alene baseret på ét tilbud, idet dette tilbud er det eneste, der har haft indtægter fra enkeltmandsforanstaltninger i alle år. Det gør naturligvis beregning uegnet i forhold til en beskrivelse af den generelle udvikling.

Den samlede udvikling per delement i tilbuddenes indtægter er beregnet som gennemsnittet af den indekserede udvikling for hvert enkelt tilbud korrigeret for den generelle pris- og lønudvikling.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Det fremgår af tabellen, at tilbuddenes indtægter er steget på alle de takstfinansierede områder. De øvrige indtægter er også samlet fra 2007 til 2009 steget, men der har dog været et fald fra 2008 til 2009. Indtægter fra brugerbetaling har derimod været faldende. Nedenfor analyseres de enkelte indtægtsarter enkeltvis.

Det takstfinansierede område

Som det fremgik af afsnit 4.2, er den opkrævede basistakst per bruger steget med gennemsnitligt 5 procent i den undersøgte periode. Tilbuddenes samlede indtægter fra basistaksterne er i gennemsnit steget med 7 procent, hvilket dækker over både pris- og mængdeændringer samt eventuelle ændringer i driftsherres administrationsomkostninger og ændringer i brugen af centrale puljer.

Der ses de største relative stigninger i takstindtægterne fra tillægsydelser og enkeltmandsforanstaltninger.

Stigningen i tillægsydelser på 25 procent, der er angivet i tabel 5.9, skyldes primært, at der har været en stigning i antallet af tilbud, der leverer tillægsydelser. I 2007 leverede otte af de deltagende tilbud tillægsydelser, mens 12 ud af de 27 deltagende tilbud leverede tillægsydelser i 2009. Dermed underbygges tendensen fra afsnit 4.4 om de opkrævede tillægstakster. Det var her ikke muligt at isolere, hvorvidt den beløbsmæssige stigning i tillægstaksterne på 11 procent skyldes en stigning i mængde eller pris. For de gennemgåede enkeltsager var der dog et fald i prisen for de tildelte tillægsydelser på gennemsnitligt 2,4 procent, hvilket skabte en forsigtig konklusion om, at stigningen nok primært skyldes et øget antal af tillægsydelser.

De store indeksstigninger for enkeltmandsforanstaltninger skyldes primært, at antallet af enkeltmandsforanstaltninger i undersøgelsens tilbud er steget fra én foranstaltning i 2007 til otte enkeltmandsforanstaltninger i 2008 og 13 i 2009, jf. afsnit 4.4.

Til trods for de store relative stigninger i tillægsydelser og enkeltmandsforanstaltninger er det vigtigt at holde sig for øje, at de to indtægtsarter kun udgør en lille andel af de samlede indtægter, hvorimod basistaksterne udgør langt størstedelen, nemlig i gennemsnit 93 procent af de samlede indtægter i 2009. Fem af de deltagende tilbud modtager 100 procent af deres indtægter fra basistaksterne, mens fire af de deltagende tilbud modtager under 90 procent af deres indtægter fra basistakster. Nedenstående tabel viser, hvordan indtægtsarternes beløbsmæssige andel af de samlede indtægter har udviklet sig over perioden fra 2007 til 2009.

Tabel 5.10: Indtægtselementers beløbsmæssige andel 2007 til 2009

(Indtægtselementers andel i procent)	2007	2008	2009
Tilbuddets andel af takstindtægter fra ydelsespakker	93,4	92,8	93,1
Tilbuddets andel af takstindtægter fra tillægsydelser	3,3	3,7	3,5
Indtægter fra enkeltmandsforanstaltninger	0,0	0,5	0,8
Brugerbetaling	2,9	2,5	2,3
Øvrige indtægter	0,4	0,5	0,3

Tabellen viser den gennemsnitlige procentvise andel, som hver indtægtsart udgør af de samlede indtægter. Ovenstående tabel er i første omgang fremstillet for hvert af de 27 tilbud, hvorefter der er taget et gennemsnit på tværs af disse opgørelser. Således indgår de tilbud, der eksempelvis ikke har tillægsydelser eller enkeltmandsforanstaltninger, med et nul i gennemsnitsberegningen. Tages gennemsnittet alene i de tilbud, der har tillægsydelser, udgør indtægtsandelen 7,8 procent af de samlede indtægter i 2009 for de 12 tilbud med tillægsydelser. To af de deltagende tilbud havde enkeltmandsforanstaltninger i 2009. Her udgjorde indtægtsandelen henholdsvis 5,9 procent og 16,0 procent af de samlede indtægter.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Som det fremgår af tabellen, udgør enkeltmandsforanstaltninger i 2009 i gennemsnit 0,8 procent af tilbuddenes samlede indtægter, mens tillægsydelser udgør 3,5 procent af de samlede indtægter.

Der er dog forskelle mellem driftsherreformerne. Således udgør andelen af tillægsydelser og enkeltmandsforanstaltninger i de regionale tilbud 9 procent af indtægtsgrundlaget mod kun 3 procent og 2 procent i de kommunale og selvejende tilbud. Størstedelen af de regionale tillægsydelser udgør ydelser til børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne.

Forholdet mellem indtægter fra tillægsydelser og indtægter fra standardydelser er i store tal konstant over årrækken, jf. tabel 5.10. Dette betyder, at stigningen i basistaksterne har bidraget væsentligt mere end stigningen i takster for tillægsydelser til den samlede stigning i tilbuddenes indtægter.

Reduktion i brugerbetalingsandel

Der har været et gennemsnitligt fald i brugerbetalingen i den undersøgte periode på 25 procent, jf. tabel 5.9. Brugerbetalingen er gået fra at udgøre 2,9 procent af de samlede indtægter i 2007 til at udgøre i gennemsnit 2,3 procent i 2009, jf. tabel 5.10. Dermed er der tale om en begrænset andel af tilbuddenes samlede indtægtsgrundlag.

Brugerbetalingen er lovmæssigt bestemt, men i dybdeinterviewene er det kommet frem, at udmøntningen af, hvad den enkelte bruger selv skal betale for i praksis, ofte er meget uens og uigennemskuelig. I forbindelse med interviewene blev der udtrykt ønske om en generel beskrivelse af, hvad brugerbetalingen skal dække.

I én kommune er den differentierede brugerbetaling blevet synlig i forbindelse med, at fem af kommunens mindre tilbud blev sammenlagt efter kommunalreformen. Lederen fortæller, at der i dag arbejdes mod at ensrette omfanget af de ydelser, der er omfattet af brugerbetalingen, da man oplever, at brugere og pårørende stiller sig uforstående over for den store variation afdelingerne imellem. Blandt medarbejderne gives der dog udtryk for, at flere ydelser kan ligge i en gråzone, og derfor efterspørges en harmonisering på området.

Stigning i øvrige indtægter

Øvrige indtægter dækker blandt andet over tilbuddenes indtægter i forbindelse med salg af forskellige tjenesteydelser til kommunerne, som for eksempel genoptræning. Herudover kan der indgå bidrag fra centrale puljer og overførsel af opsparrede midler.

Stigningen i de øvrige indtægter er 54 procent højere i 2009 end i 2007. Som beskrevet i indledningen til dette kapitel (og som det fremgår af senere afsnit 5.4 og 5.5) er netop de øvrige indtægter en af de poster, der ændrer sig mest fra primobudget til ultimobudget og til regnskabstal.

Fokus i denne analyse har været på takstindtægterne, og idet de øvrige indtægter udgør en minimal del af de samlede indtægter (0,3 procent i 2009), er der ikke foretaget en mere detaljeret analyse af udviklingen i disse.

5.2 Omkostningsanalyse

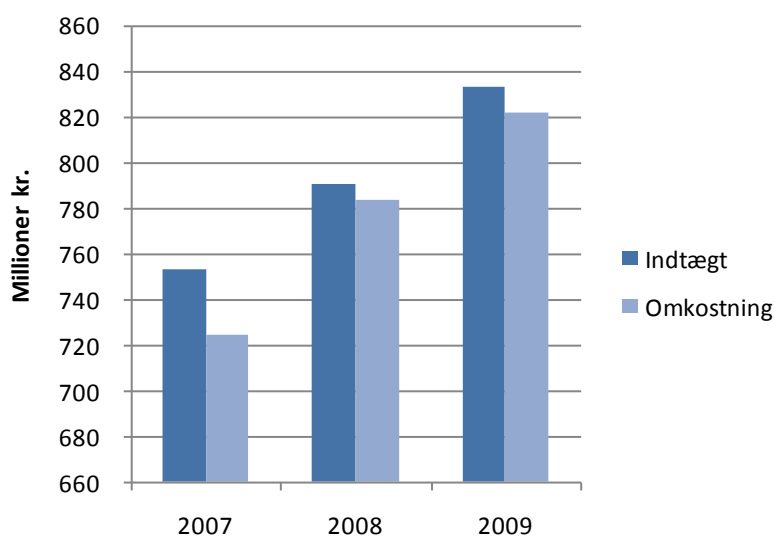
I omkostningsanalysen undersøges anvendelsen af de bevilgede indtægter i den daglige drift på tværs af tilbuddene. Tilbuddene har i deres indrapporterede data redegjort for omkostningernes fordeling på henholdsvis løn og øvrig drift samt på særligt interessante underliggende omkostningsgrupper, for eksempel generel ledelse og administration, vikaromkostninger, drifts- og vedligeholdelsesomkostninger m.v. Disse fordelinger danner grundlag for den tværgående analyse af udviklingen i tilbuddenes omkostningsgrupper.

Det er vores indtryk, at der ikke umiddelbart er en direkte sammenhæng mellem de afholdte omkostninger og fastsættelsen af taksterne. Således gælder det for en stor del af tilbuddene, at det er mange år si-

den, der sidst er foretaget en egentlig genberegning af takstfastsættelsen, og at der ikke ligger en struktureret beregningsmodel bag de nuværende takster. Dette behandles videre i afsnit 6.1.

Overordnet set har der været en stigning i tilbuddenes samlede omkostninger på 13 procent ud over den generelle pris- og lønudvikling, jf. de lyseblå søjler i nedenstående figur. Udviklingen er beregnet som væksten i summen af tilbuddenes omkostninger korregeret for den generelle vækst i pris- og lønniveau.

Figur 5.11: Udvikling i tilbuddenes omkostninger i forhold til indtægter



Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

De mørkeblå søjler i figuren er de regnskabsførte indtægter, der tildeles tilbuddene til dækning af driftsomkostninger. Stigningen i indtægterne blev behandlet i afsnit 5.1 og udviklede sig som tidligere nævnt med 11 procent ud over den generelle pris- og lønudvikling. Således har der været en større procentvis stigning i omkostningerne end i indtægterne, hvilket bekræfter oplevelsen i mange tilbud af, at det disponible råderum er blevet mindre over den undersøgte periode.

Af den samlede omkostningsstigning på 13 procent kan 4 procent henvises til en stigning i antallet af brugere, mens 9 procent kan henvises til en forøgelse af omkostningerne per bruger, jf. tabellen nedenfor.

Tabel 5.12: Pris-/mængdeforklaring bag den samlede gennemsnitlige omkostningsstigning

(Stigning i omkostninger)	Grundet ændring i antal brugere	Grundet højere indtægter per bruger	I alt
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	9 %	26 %	35 %
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	-1 %	6 %	5 %

Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	4 %	3 %	7 %
Voksne og børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	5 %	7 %	11 %
Gennemsnit i alt	4 %	9 %	13 %

Procenterne er beregnet med udgangspunkt i, hvad omkostningerne ville være steget med, hvis omkostningerne per bruger havde været konstant fra 2007 per tilbud. Det vil sige, hvis der alene havde været en generel løn- og prisudvikling. Forskellen mellem de beregnede omkostninger og de faktiske omkostninger giver en stigning som følge af højere omkostninger per bruger (dvs. 8 procent).

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Af datasættet fremgår det, at omkostningerne er steget ud over det generelle pris- og lønniveau for 22 af de 27 tilbud, der indgår i analysen. Ét tilbud har haft en stigning i omkostningerne på hele 52 procent, hvilket dels dækker over en stigning i antallet af brugere på 3 og en udvidelse af enkeltmandsforanstaltninger fra 1 til 12, dels over store omkostningsstigninger til ejendomsdrift, vedligeholdelse og eksterne vikarer. Det tilbud, der har haft den laveste omkostningsudvikling, har oplevet et fald i omkostningerne på 12 procent. Dette tilbud har fået en bruger mere, men har til gengæld haft fald i omkostningerne til vikarer, intern administration, ejendomsdrift og vedligeholdelse m.m. Dette tilbud har endvidere fået en enkeltmandsforanstaltning fra medio 2009.

Nedenstående tabeller viser udviklingen i omkostningerne med udgangspunkt i forskellige forklarende variable.

Tabel 5.13: Antal tilbud fordelt på serviceområde og størrelse af ændring i omkostningerne fra 2007 til 2009

(Antal tilbud)	Betydelig stigning	Stigning	Fald	Betydeligt fald
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	4	1	0	0
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	4	0	0	1
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	7	4	3	1
Voksne og børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	2	0	0	0
I alt	17	5	3	2

Betydelig stigning anvendes, når omkostningerne er steget med det dobbelte af den normale P/L-regulering. Stigning anvendes, når omkostningerne er steget mere end den normale P/L-regulering, men mindre end dobbelt P/L-regulering. Fald anvendes, når omkostningerne nominelt er steget, men stigningen har været mindre end den normale P/L-regulering (dvs. et reelt fald), mens Betydeligt fald anvendes, hvis omkostningerne nominelt er faldet.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Tabel 5.14: Antal tilbud fordelt på driftsherreform og størrelse af ændring i omkostningerne fra 2007 til 2009

(Antal tilbud)	Betydelig stigning	Stigning	Fald	Betydeligt fald
----------------	--------------------	----------	------	-----------------

Kommunal	11	2	1	2
Regional	3	2	2	0
Selvejende	3	1	0	0
I alt	17	5	3	2

Betydelig stigning anvendes, når omkostningerne er steget med det dobbelte af den normale P/L-regulering. Stigning anvendes, når omkostningerne er steget mere end den normale P/L-regulering, men mindre end dobbelt P/L-regulering. Fald anvendes, når omkostningerne nominelt er steget, men stigningen har været mindre end den normale P/L-regulering (dvs. et reelt fald), mens Betydeligt fald anvendes, hvis omkostningerne nominelt er faldet.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Tabel 5.15: Antal tilbud fordelt på beliggenhedsregion og størrelse af ændring i omkostningerne fra 2007 til 2009

(Antal tilbud)	Betydelig stigning	Stigning	Fald	Betydeligt fald
Region Midtjylland	5	1	0	0
Region Hovedstaden	6	1	1	0
Region Nordjylland	3	0	1	0
Region Sjælland	2	1	1	0
Region Syddanmark	1	2	0	2
I alt	17	5	3	2

Betydelig stigning anvendes, når omkostningerne er steget med det dobbelte af den normale P/L-regulering. Stigning anvendes, når omkostningerne er steget mere end den normale P/L-regulering, men mindre end dobbelt P/L-regulering. Fald anvendes, når omkostningerne nominelt er steget, men stigningen har været mindre end den normale P/L-regulering (dvs. et reelt fald), mens Betydeligt fald anvendes, hvis omkostningerne nominelt er faldet.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Af tabel 5.13 fremgår det, at fire ud af fem tilbud inden for børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne har oplevet betydelige stigninger i de samlede omkostninger, hvilket betyder, at omkostningsstigningen er mere end det dobbelte af pris- og lønreguleringsfaktoren.

Det fremgår af tabel 5.14, at særligt omkostningerne for de kommunale tilbud har været stigende, hvor 11 tilbud ud af 16 har oplevet stigninger på mere end den dobbelte pris- og lønudvikling.

5.2.1 Udvikling i omkostninger fordelt på arter

I det følgende ses der på udviklingen i de enkelte omkostningsarter

Det fremgår af nedenstående tabel 5.16, at der har været stigninger i samtlige analyserede omkostningsarter. De største stigninger ses inden for lønninger til vikarer for det faglige personale.

Tabel 5.16: Gennemsnitlig udvikling i omkostninger per tilbud

(P/L-reguleret 2007=100)	2007	2008	2009
Løn: generel ledelse og administration	100	103	109
Løn: fast fagligt personale	100	106	112
Løn: vikarer for fagligt personale	100	174	168
Øvrige driftsomkostninger til generel ledelse og administration	100	126	116
Ejendomsdrift og vedligeholdelse	100	126	126
Øvrige omkostninger til ydelsespakker og enkeltmandsforanstaltninger	100	117	111
Øvrige driftsomkostninger	100	116	118

Den gennemsnitlige udvikling er fundet ved at tage et gennemsnit af de indekserede poster for hvert enkelt tilbud.

De større anskaffelser (ved udgiftsbaseret opgørelse) og afskrivninger, hensættelser og forrentning (ved omkostningsbaseret opgørelse) er isoleret fra de øvrige omkostningsarter for at undgå sammenblanding af regnskabsprincipper i forbindelse med analysen af udviklingen i omkostningsarterne under øvrig drift.

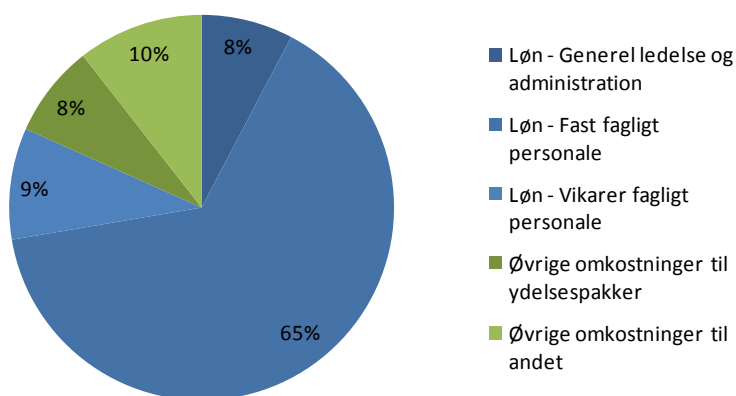
(P/L-reguleret 2007=100)	2007	2008	2009
Større anskaffelser ¹	100	102	131
Afskrivninger, hensættelser og forrentning ²	100	30	69

Note 1: Større anskaffelser dækker over de omkostninger, som tilbud med udgiftsbaserede rammer har afholdt inden for deres årsbudget. Typisk er der tale om køb af busser/biler eller større samlede anskaffelser af hjælpemidler som for eksempel specialesenge, der hos driftsherre aktiveres og afskrives.

Note 2: Afskrivninger, hensættelser og forrentning er en kalkulatorisk post, der indeholder udlicingen mellem udgiftsbaserede og omkostningsbaserede regnskaber. Posten indeholder for nogle tilbud negative beløb, og derfor er indekstallet samlet set under 100.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Nedenstående lagkagediagram (tabel 5.17) viser den gennemsnitlige fordeling af omkostninger per tilbud i 2009.

Tabel 5.17: Gennemsnitlig fordeling af omkostninger per tilbud i 2009

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Fra 2007 til 2009 steg den gennemsnitlige andel til vikarløn fra 8,5 procent til 9,4 procent af de samlede omkostninger. Til gengæld faldt andelen af løn i forbindelse med generel ledelse og administration fra

8,0 procent til 7,7 procent, mens øvrige omkostninger knyttet til ydelsespakkerne faldt fra 8,1 procent til 7,8 procent.

Tilbuddenes overheadomkostninger til generel ledelse og administration behandles særskilt i afsnit 5.3, mens de øvrige omkostningsarter behandles nedenfor.

Lønomkostningernes sammensætning

Den primære omkostningsdriver er tilbuddenes lønomkostninger. For de deltagende tilbud udgør lønomkostningerne 82 procent af de samlede omkostninger i 2009. Lønstigninger til det faglige personale vil derfor have stor indflydelse på tilbuddenes omkostningsniveau. Det fremgår af tabel 5.16, at alle lønomkostningstyper er steget ud over lønreguleringsfaktoren i perioden 2007 til 2009.

Der kan endvidere observeres en markant stigning i omkostninger til vikarer. Lønudgifter til vikarer er således steget med 74 procent fra 2007 til 2008, hvorefter de er faldet lidt igen frem til 2009. Stigningen er mest markant i de selvejende og regionale tilbud. Årsagen til forskellene mellem driftsherreformer har ikke kunnet identificeres ud fra de tilgængelige data.

I forbindelse med de gennemførte dybdeinterviews har vi spurgt tilbuddene om de stigende lønomkostninger. Særligt fire årsagsforklaringer fremhæves gennemgående:

- Det opleves, at der er kommet flere udadreagerende brugere i tilbuddene, hvilket bevirker et behov for mere personale.
- Der opleves en stigning i kravene til personalets sikkerhed fra arbejdsmiljømyndighederne og dermed også et behov for udvidelse af personalenormeringen flere steder.
- Der opleves stigende krav til dokumentation af indsats, brugernes udvikling, udarbejdelse af journaler, handleplaner m.v., hvilket er meget ressourcekrævende.
- Tilbuddene har for norges vedkomne oplevet udfordringer omkring fastholdelse af medarbejdere i den analyserede periode.

Endelig kan der også observeres en stigning i lønomkostningen til ledelse og administration på 9 procent over perioden. Dybdeinterviewene har indikeret, at flere tilbud har oplevet skift i arbejdsprocedurer, dokumentationsmængde og sagsbehandling efter kommunalreformen, hvilket kan have bidraget til denne udvikling. Endvidere blev stigende omkostninger til markedsføring og positionering af tilbuddene i forhold til det frie valg af tilbud nævnt som forklaring. Det er dog vigtigt, at understrege, at ikke alle tilbud har haft stigninger i lønomkostninger til det administrative personale. Således dækker gennemsnittet på 9 procent over et spænd fra et fald på 26 procent til en stigning på 77 procent.

Prioritering af vedligeholdelse

Stigningen i omkostningerne til ejendomsdrift og vedligeholdelse har været på 26 procent fra 2007 til 2009, jf. tabel 5.16. Dybdeinterviewene gav indtryk af tre mulige årsager hertil. For det første kan det skyldes, at der har været sparet på området tidligere, og at der dermed nu er skabt et større behov for vedligeholdelse. For det andet kan årsagen være, at en række af tilbuddenes bygninger og faciliteter er opført i 1960'erne og 1970'erne, og at vedligeholdelsesomkostningerne derfor naturligt vil være stigende. En tredje årsag kan ifølge dybdeinterviewene være, at tilbuddene kan have benyttet sig af luft i budgetterne til at foretage ønskede forbedringer for at fremstå mere attraktive som tilbud.

De direkte aktivitetsafhængige driftsomkostninger

De øvrige driftsomkostninger til ydelsespakker og enkeltmandsforanstaltninger er gennemsnitligt steget med 11 procent (jf. tabel 5.16) i den undersøgte periode. Det er vigtigt her at gentage, at de deltagende tilbud har haft store udfordringer omkring det at skulle fordele deres omkostninger ud på ydelsespakker, hvorfor stigningen i de direkte omkostninger bør vurderes med forsigtighed.

5.3 Analyse af udviklingen i ledelse og administration

Ledelse og administration omfatter i denne sammenhæng kun omkostninger til at koordinere, organisere og rapportere. Omkostninger som husleje, arealpleje m.v. indgår ikke i denne opgørelse.

Der afholdes ledelses- og administrationsomkostninger på to niveauer på det specialiserede socialområde: hos driftsherre og i tilbuddet. I forbindelse med analysen er tilbuddene blevet bedt om dels at oplyse den procentdel af taksten, der tilbageholdes af driftsherre til administration, dels at udskille den andel af deres egne løn- og driftsomkostninger, der går til administration.

Dybdeinterviewene har beskrevet store forskelle på, hvor stor en del af de administrative arbejdsopgaver der varetages af driftsherre, og hvor stor en del der varetages af tilbuddet selv. Nedenfor behandles dette detaljeret.

Driftsherres ledelses- og administrationsomkostninger

De indrapporterede omkostninger til administration og sagsbehandling hos driftsherre ligger på mellem 0 og 10 procent af de opkrævede takster.

Nedenstående tabel viser den gennemsnitlige overheadprocent fordelt på driftsherreform. Gennemsnitligt anvendes mellem 6 og 7 procent af

de opkrævede takster på driftsherres ledelses- og administrationsomkostninger.

Tabel 5.18: Gennemsnitlige overheadprocenter fordelt på driftsherreform

	2007	2008	2009	Mindste overhead	Største overhead
Kommunal	7 %	7 %	6 %	5 %	10 %
Regional	5 %	6 %	6 %	4 %	7 %
Selvejende	5 %	6 %	6 %	0 %	10 %
Gennemsnit i alt	6 %	6 %	6 %	0 %	10 %

Tilbuddene har i de indrapporterede data angivet en overheadprocent per år. I ovenstående tabel er der udregnet en gennemsnitlig overheadprocent på baggrund af de tilbud, der indgår i den relevante driftsherregruppe.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Som det fremgår, er der ikke meget forskel på de gennemsnitlige takstande til ledelse og administration for de forskellige driftsherretyper. Forskellen var mere tydelig i 2007, hvor nogle af tilbuddene overgik til kommunerne efter kommunalreformen. Til gengæld er der ikke nogen forskel i den gennemsnitlige procent i 2009.

Fra dybdeinterviewene har vi fået det generelle indtryk, at der er stort fokus på driftsherres overhead. Således blev det eksempelvis i rammeaftalen for takstfastsættelse i Region Hovedstaden i 2009 krævet, at overheadprocenten blev sat ned fra 10 procent til 7 procent.

Tilbuddenes ledelses- og administrationsomkostninger

Tilbuddenes omkostninger til ledelse og administration har markant større spredning end administrationsomkostningerne i driftsherreregion. Ud fra de modtagne data fremkommer det, at tilbuddene i gennemsnit har et internt overhead på 11 procent, og at dette har været konstant over den undersøgte periode.

Tilbuddet med det laveste interne overhead har et overhead på 3 procent, mens den højeste overheadprocent er på 24 procent. Tabel 5.19 viser, hvordan de gennemsnitlige administrationsomkostninger fordeles sig på driftsherreform og serviceområde.

Tabel 5.19: Gennemsnitlige decentrale overheadprocenter fordelt på driftsherre

(Tilbuddenes overhead)	Kommunal	Regional	Selvejende	I alt
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	11 %	8 %	16 %	10 %
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	14 %	N/A	11 %	14 %
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	12 %	6 %	10 %	10 %
Voksne og børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	5 %	7 %	N/A	6 %
Gennemsnit i alt	12 %	7 %	12 %	11 %

Den decentrale overheadprocent er beregnet som den andel af summen af løn- og øvrig driftsomkostninger til generel ledelse og administration, udgør af de samlede omkostninger. Der er udregnet en overheadprocent per tilbud, hvorefter der er beregnet et gennemsnit i hver gruppe og samlet for alle tilbud.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

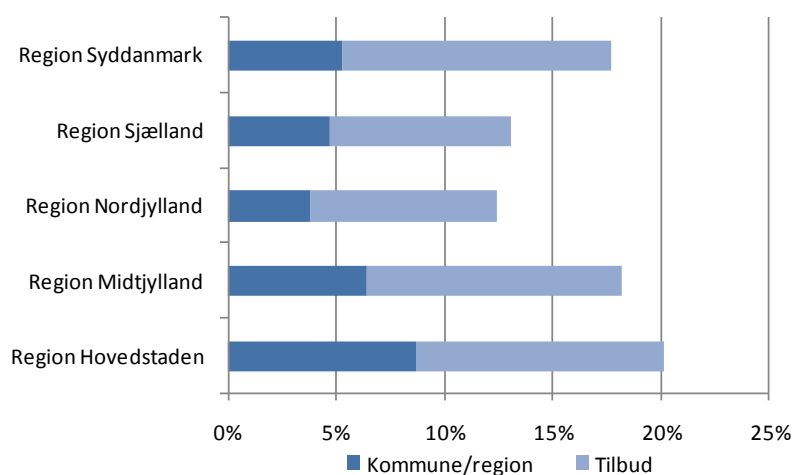
Ovenstående tabel indikerer, at de kommunale tilbud (og de sammenlignelige selvejende tilbud⁷) har en forholdsmæssig højere intern overheadprocent end de regionale tilbud.

I flere af de gennemførte dybdeinterview er det blevet fremhævet, at der har været store opgaver forbundet med overdragelsen af tilbud fra de tidligere amter i forbindelse med kommunalreformen. Således har tilbuddene flere steder oplevet en stigning i de administrative opgaver i forbindelse med overgangen.

Regionsmæssige forskelle på tilbuddenes og driftsherres overhead

Det fremgår af datagrundlaget, at der samlet set for både tilbud og driftsherrer bruges flere penge på administration for tilbud beliggende i Region Hovedstaden end i for eksempel Region Nordjylland og Region Sjælland. Resultaterne er sammenfattet i nedenstående figur 5.20.

⁷ Tre ud af fire af de selvejende tilbud har driftsoverenskomst med en kommunal driftsherre, hvilket i denne sammenhæng betyder, at de er underlagt samme administration som de kommunale tilbud.

Figur 5.20: Overheadprocent 2009

Overheadprocenterne per region er opgjort som summen af den fastsatte kommunale/regionale overheadprocent og tilbuddets procentmæssige andel af omkostninger til generel ledelse og administration.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

5.4 Budgetjusteringer i løbet af året

I forbindelse med analysen er tilbuddene blevet bedt om at redegøre for de budgetændringer, der er foretaget, fra årets første budget blev udmeldt, til det endelige budget for året (inklusive tillægsbevillinger) forelå.

Tilbuddene har haft særligt vanskeligt ved at fremskaffe disse data. I nogle tilfælde skyldes vanskelighederne, at tilbuddene ikke har budgetteret på de ønskede arter gennem hele undersøgelsesperioden og derfor heller ikke kan redegøre for budgetændringerne på artsniveau. I andre tilfælde har centrale administrative medarbejdere forladt tilbuddene, og dermed er der ikke længere fuldt kendskab til årsagerne til budgetændringerne. Det er derfor vigtig at pointere, at årsagsforklaringerne indeholder en vis grad af skøn.

Tabel 5.21 viser de gennemsnitlige budgetændringer på tilbudsniveau fordelt på indtægts- og omkostningsarter.

Tabel 5.21: Gennemsnitlige budgetændringer fra primobudget til ultimobudget

(2009-priser)	Gennemsnitligt primobudget	Gennemsnitligt ultimobudget	Ændring
Tilbuddets andel af takstindtægter fra ydelsespakker	25.799.648	26.335.918	2 %
Tilbuddets andel af takstindtægter fra tillægsydelse	178.579	1.362.421	663 %
Indtægter fra enkeltmandsforanstaltninger	15.427	218.969	1.319 %
Brugerbetaling	496.982	559.426	13 %
Øvrige indtægter	12.913	80.232	521 %
Løn: generel ledelse og administration	1.921.657	2.075.164	8 %
Løn: fast fagligt personale	18.509.649	19.462.771	5 %
Løn: vikarer for fagligt personale	1.450.457	1.790.163	23 %
Øvrige driftsomkostninger til generel ledelse og administration	380.489	505.737	33 %
Afskrivninger, hensættelser og forrentning	318.220	318.057	0 %
Større/bunkede anskaffelser	30.995	30.667	-1 %
Ejendomsdrift og vedligeholdelse	1.026.248	1.245.466	21 %
Øvrige omkostninger til ydelsespakker og enkeltmandsforanstaltninger	2.444.255	2.329.363	-5 %
Øvrige driftsomkostninger	499.625	714.101	43 %

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Der ses fortrinsvis budgetændringer i indtægtsgrupperne for tillægstakster og enkeltmandsforanstaltninger. En del af forklaringen er, at behovet for disse individuelle foranstaltninger ofte opstår akut og derfor kræver en udvidelse af budgettet.

En væsentlig del af tilbuddene anvender imidlertid også tillægstakster på mere fast basis ved at have en relativt lav basistakst suppleret med en række permanente tillægstakster. I disse tilfælde bør indtægter til tillægstakster figurere i primobudgettet, idet tillægstaksterne er kendt fra starten af året. Det er dog vores indtryk, at dette ikke altid er tilfældet. Det er konstateret, at en række driftsherrer tilbageholder takstindtægter til tillægsydelse indtil et stykke ind i regnskabsåret. Herefter fordeles en samlet pulje af tillægsydelse blandt de tilbud, der har størst behov for ekstra ressourcer, og der sker således en udligning af takstgrundlaget mellem driftsherrens tilbud.

Desuden ses en markant budgetændring i øvrige indtægter, hvilket ligeledes kan betyde, at disse i vidt omfang først indregnes i budgettet i løbet af året. Dybdeinterviewene giver indtryk af, at øvrige indtægter ikke anses som en del af tilbuddets balancerede økonomi, men som en ekstra indtægt og derfor konsekvent holdes ude af primobudgettet.

Tilbuddene er i forbindelse med analysen blevet bedt om at redegøre for årsagerne til budgetændringer. Tabel 5.22 viser de typiske årsags-

forklaringer for henholdsvis udvidelser og reduktioner i primobudgettet.

Tabel 5.22: Årsagsforklaringer til ændringer i budgettet fra primo til ultimo

(Ændringsårsager i procent)	Positive ændringer	Negative ændringer
Ændring i kr.	419.082.582	-108.385.030
Forklaring		
1. Budgetteknisk omplacering	65 %	73 %
2. Ændring i antal brugere af tilbuddet	19 %	11 %
3. Ændring i takster	0 %	1 %
4. Forbrug af flere/færre tillægsydelser	12 %	1 %
5. Ændring i brugersammensætning	1 %	2 %
6. Øvrige	4 %	12 %
I alt	100 %	100 %

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Den store andel af budgettekniske ændringer i tilbuddets budget er budgetneutrale for det samlede myndighedsområde. Budgettekniske ændringer afspejler blandt andet, at driftsherre i nogle tilfælde tilbageholder takstindtægter i primobudgettet (til fx tillægstakster eller centrale puljer hos driftsherre) og efterfølgende frigiver disse i løbet af året.

De budgettekniske omplaceringer udgøres også af flytninger mellem løn til fastansatte og til vikarer, idet meget få tilbud budgetterer med vikaromkostninger i primobudgettet. Ifølge en række tilbud er det ikke muligt for dem på forhånd at vurdere, hvor store vikaromkostningerne vil blive. Ikke desto mindre ses en af de største stigninger i omkostningerne netop på vikarområdet, hvilket indikerer et behov for bedre styring på dette område.

Ud over de budgettekniske omplaceringer er en hyppig årsagsforklaring ændringer i antallet af brugere eller tillægsydelser.

5.4.1 Sammenhæng mellem budgetændringer og takstudvikling

En regression mellem størrelse af budgetændringer og takstudvikling viser ingen signifikant sammenhæng, men som det ses af nedenstående tabel, er taksterne på de tilbud med de mindste ændringer fra primo-budgettet til ultimobudgettet steget mindre end i de tilbud med størst ændringer.

Tabel 5.23: Sammenhæng mellem budgetafvigelser og takstudvikling

(PL-reguleret, 2007=100)	Indeks
De 13 institutioner med de mindste relative ændringer fra primo- til ultimobudget	96
De 14 institutioner med de største relative ændringer fra primo- til ultimobudget	106

Note: Ændringer omfatter såvel positive som negative budgetændringer. En budgetændring, hvor en post er reduceret med X kr., og en anden tilsvarende er øget med X kr., tæller således med som 2 gange X.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Tilsvarende sammenhæng kan ikke findes i data i forhold til forskelle mellem ultimobudget og regnskab (som behandles i afsnit 5.5). Der er heller ikke fundet nogen signifikant sammenhæng i forhold til, at de tilbud, der har de største stigninger i budgettet eller størst overforbrug i forhold til det budgetterede, også har de største takststigninger.

5.5 Afvigelser mellem budget og regnskab

Tilbuddene er ligeledes blevet bedt om at forklare afvigelser mellem deres ultimobudgetter og årets faktiske regnskabstal. Det vil sige det eventuelle over-/underforbrug, der måtte være for de enkelte indtægts-/omkostningsarter.

Det er vores indtryk, at dette har været en vanskelig opgave for tilbuddene, der primært er vant til at forholde sig til et samlet overskud/underskud på tilbuds niveau.

Årsagsforklaringerne er derfor igen afgivet efter tilbuddenes bedste skøn, og de gennemsnitlige resultater er præsenteret i tabel 5.24 og 5.25.

Tabel 5.24: Gennemsnitlige afvigelser mellem ultimobudget og regnskab for de deltagende tilbud

(2009-priser)	Gennemsnitligt ultimobudget	Gennemsnitligt regnskab	Ændring
Tilbuddets andel af takstindtægter fra ydelsespakker	26.335.918	26.829.233	2 %
Tilbuddets andel af takstindtægter fra tillægsydelser	1.362.421	1.385.415	2 %
Indtægter fra enkeltmandsforanstaltninger	218.969	218.409	0 %
Brugerbetaling	559.426	743.112	33 %
Øvrige indtægter	80.232	167.474	109 %
Løn: generel ledelse og administration	2.075.164	2.246.304	8 %
Løn: fast fagligt personale	19.462.771	18.532.835	-5 %
Løn: vikarer for fagligt personale	1.790.163	2.665.114	49 %
Øvrige driftsomkostninger til generel ledelse og administration	505.737	504.087	0 %
Afskrivninger, hensættelser og forrentning	318.057	288.772	-9 %
Større/bunkede anskaffelser	30.667	52.761	72 %
Ejendomsdrift og vedligeholdelse	1.245.466	1.452.581	17 %
Øvrige omkostninger til ydelsespakker og enkeltmandsforanstaltninger	2.329.363	2.299.643	-1 %
Øvrige driftsomkostninger	714.101	717.507	0 %

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Generelt har tilbuddene i de enkelte år meget få afvigelser mellem ultimobudget og regnskab i takstindtægterne, idet de oftest tildeles takstindtægter med udgangspunkt i ultimobudgettet. Derimod bliver brugerbetalingen tit undervurderet i ultimobudgetterne og kommer således ind som en form for ekstraindtægt, der ender med at bidrage til et samlet overskud.

Årsagsforklaringerne bag afvigelserne mellem budget og regnskab er angivet i tabel 5.25. Her fremgår det, at størstedelen af afvigelserne er placeret i kategorien øvrige afvigelser. Øvrige afvigelser dækker typisk over differencer, der ikke er forårsaget af ændringer i det bevilgede grundlag, men derimod af fejlskøn, uforudsete omkostninger eller utilstrækkelig økonomistyring.

Tabel 5.25: Årsager til afvigelser mellem budget og regnskab

(Afvigelsesforklaringer i procent)	Positive ændringer	Negative ændringer
Ændring i kr.	240.824.981	-156.153.932
Forklaring		
1. Budgetteknisk omplacering	18 %	30 %
2. Ændring i antal brugere af tilbuddet	20 %	16 %
3. Ændring i takster	0 %	0 %
4. Forbrug af flere/færre tillægsydelser	2 %	1 %
5. Ændring i brugersammensætning	4 %	0 %
6. Øvrige	56 %	53 %
I alt	100 %	100 %

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Det fremgår dog af tabellen, at ændringer i antallet af brugere også er væsentlige årsager til afvigelser. Dybdeinterviewene har indikeret, at sagsbehandlingstiden hos myndighederne betyder, at tilbuddene i nogle tilfælde må afholde omkostninger til en ændret brugersammensætning, inden ydelserne er bevilget.

Selvom over- og underskud principielt burde indgå i takstfastsættelsen, to år efter det er realiseret, arbejdes der typisk med en udsvingsmargin (på 2-5 procent), hvor resultatet overføres direkte til næste års budget eller en central pulje og dermed ikke indregnes i takstgrundlaget. Behandling af over- og underskud på tværs af tilbuddene analyseres yderligere i næste kapitel.

5.6 Opsummering på den tværgående økonomiske analyse

Driftsherres andel af de opkrævede takster

Driftsherres andel af de opkrævede takster udgøres af administrationsomkostninger. Disse har i gennemsnit været på mellem 6 og 7 procent af de opkrævede takster i den undersøgte periode. Der er en svag tendens til, at de kommunale driftsherres gennemsnitlige administrationsomkostninger har været højere end de øvrige driftsherres frem til 2009.

Centrale puljer

Ud over driftsherres administrationsomkostninger fragår også bidrag til centrale puljer fra de opkrævede takster, førend tilbuddenes andel af taksterne lægges fast.

Disse bidrag, der administreres af driftsherre, har udgjort i gennemsnit 2 procent af de opkrævede takster, men med en faldende tendens, således at tilbuddene modtager en større og større andel af de opkrævede takster.

Tilbuddenes indtægter

Tilbuddenes samlede indtægter er steget med 11 procent efter pris- og lønregulering, hvoraf cirka 4 procent kan forklares ved en stigning i antallet af brugere, mens den resterende del er forårsaget af en over-normal prisudvikling.

Størstedelen af tilbuddenes indtægter stammer fra basistakster, der i gennemsnit udgør 93 procent af indtægtsgrundlaget over hele den undersøgte periode. Andelen af brugerbetaling er faldende, mens tillægsydelse og enkeltmandsforanstaltningernes andel af indtægtsgrundlaget er stigende.

Tilbuddenes beløbsmæssige indtægter fra basistaksterne er steget med 7 procent i gennemsnit, mens indtægter fra tillægsydelser samlet er steget med 11 procent. Disse stigninger dækker over den samlede udvikling i såvel pris som mængde. Den procentvise udvikling i tilbuddenes indtægter, for så vidt angår basis- og tillægstaksterne, er sammenlignelig med den udvikling, vi så i de opkrævede takster i kapitel 4. Her så vi, at den beløbsmæssige udvikling i basistaksterne var 6 procent (hvoraf 3 procent kunne forklares ved en øget brugermængde), og at udviklingen i de totale tillægstakster var 11 procent.

Tilbuddenes omkostninger

Tilbuddenes omkostninger er over perioden steget mere end indtægterne, nemlig 13 procent fra 2007 til 2009 efter generel pris- og lønregulering.

Stigende lønomkostninger er den største årsag til stigningen, og særligt på området for faglige vikarer ses en markant stigning i omkostningerne over perioden. Herudover har stigende administrationsomkostninger og omkostninger til drift og vedligeholdelse bidraget væsentligt til den samlede omkostningsstigning.

6. Øvrige tværgående analyser

Dette kapitel indeholder en beskrivelse af de øvrige analyser, der er foretaget på tilbudsniveau, og de konklusioner, der er fremkommet på baggrund af disse.

6.1 Fastlæggelse af basistakster og budgetter

De gennemførte dybdeinterviews har vist, at der er meget store forskelle i processer og praksis med hensyn til økonomisk styring på tværs af regioner, og at kommuner inden for samme region også kan udvise store forskelle.

For langt de fleste af de tilbud, der indgår i analysen, fastlægges det overordnede budget af driftsherren. Budgettet fastlægges typisk via en simpel fremskrivning af budget eller regnskab året før, og kun enkelte steder er der en egentlig dialog omkring udformning og eventuelle reguleringer. Mange tilbud peger således også på manglende gennemsigthed i forhold til takstfastsættelsen.

Dybdeinterviewene viser, at man mange steder fortsat opererer med rammestyring, hvor tilbuddene tildeles en ramme til løn og en ramme til øvrig drift, inden for hvilke de kan disponere.

En stor del af den samlede ramme fastlægges ved, at den forventede belægning ganges med den andel af taksterne, der tilfalder tilbuddene. Forskellen mellem de opkrævede takster og tilbuddenes andel af disse svarer, som tidligere beskrevet, til det overhead, som kommunen/regionen opkræver til administration samt eventuelle bidrag til centrale puljer og midler tildelt tilbuddet fra disse puljer, jf. kapitel 5.

I forbindelse med dybdeinterviewene har mange tilbud givet udtryk for, at de fastlagte basistakster i vidt omfang er historisk bestemt. Det vil sige, at en egentlig takstberegning ligger flere år tilbage. I nogle tilfælde har man i forbindelse med takstfastsættelsen for det kommende år indlagt en politisk besluttet bespareelsesprocent. For nogle tilbud betyder det, at der ikke er foretaget fremskrivning af driftsbudgettet, men at der alene er foretaget en fremskrivning af lønbudgettet. I andre tilfælde reduceres såvel løn- som driftsbudget med en given procentandel efter pris- og lønfremskrivning.

6.2 Konsekvenser ved overskud/underskud

De fleste tilbud opererer med nulbudgetter, det vil sige, at indtægter og omkostninger er lige store, når primobudgettet fastlægges.

Af de modtagne data fra tilbuddene ses det, at en stor del af de deltagende tilbud giver overskud, men at andelen af overskudsgivende tilbud er faldende. Tilbuddenes har selv angivet deres overskud/underskud, og hvorledes dette efterfølgende fordeles til påvirkning af taksterne hhv. overførsel til tilbuddenes økonomi året efter. Overskuddet er således tilbuddenes regnskabsmæssige resultat, det vil sige, at tilbuddenes samlede indtægter er fratrullet summen af alle omkostninger. Der er ikke skelnet imellem, hvorvidt det enkelte tilbud er omkostnings- eller udgiftsstyret på investeringssiden, i det årets resultat modsvarer en ramme uddelt efter samme regnskabsprincip som bogføringen er foretaget efter. Dvs. at omkostningsstyrede tilbud har fået en ramme til afskrivninger, som modsvarer de bogførte afskrivninger, og at de udgiftsbaserede tilbud har modtaget en ramme svarende til de anskaffelsesomkostninger, der er ved en given anskaffelse.

Tabel 6.1 viser andelen af tilbud, der giver overskud på de undersøgte serviceområder.

Tabel 6.1: Procent af tilbud, der giver overskud, fordelt på serviceområde

(Andel af tilbud, der giver overskud, i procent)	2007	2008	2009
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	80 %	80 %	80 %
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	80 %	40 %	60 %
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	80 %	67 %	53 %
Voksne og børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	100 %	100 %	100 %
Samlet for alle tilbud	81 %	67 %	63 %

Tabellen viser den procentdel af de deltagende tilbud, der har overskud, jf. de regnskabsmæssige resultater.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

I alt 17 af de deltagende 27 tilbud gav overskud i 2009, mens 22 gav overskud i 2007.

Af ovenstående tabel fremgår det ligeledes, at andelen af tilbud for børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne, der giver overskud, har været konstant i hele den undersøgte periode. Der indgår fem tilbud i denne kategori, og fire af disse har givet overskud i hele perioden.

Hvis man opstiller de overskudsgivende tilbud efter deres driftsherreform, ses det i øvrigt, at der er en tendens til, at en faldende andel af de kommunale tilbud har givet overskud hen over den undersøgte periode. Således gav 81 procent af de kommunale tilbud overskud i 2007, mens kun 56 procent af de kommunale tilbud gav overskud i 2009. Samme tendens gør sig gældende for de selvejende tilbud, hvor tre ud

af fire har kommunal driftsoverenskomst. Omvendt gælder det, at andelen af regionale tilbud, der giver overskud, er vokset fra 71 procent i 2007 og 2008 til 86 procent i 2009. I 2009 gav seks ud af de syv delta-gende regionale tilbud overskud.

Tabel 6.2: Procent af deltagende tilbud, der giver overskud

(Andel af tilbud, der giver overskud, i procent)	2007	2008	2009
Kommunal	81	63	56
Regional	71	71	86
Selvejende	100	75	50
Samlet for alle tilbud	81	67	63

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

I henhold til reglerne vil et overskud/underskud skulle indregnes i taksterne og regulere taksterne to år efter, at overskuddet/underskuddet er realiseret. De fleste tilbud (både kommunale, regionale og selvejende) opererer dog med en udsvingsmargin på mellem 2 og 5 procent, hvilket betyder, at ikke alle overskud/underskud indregnes i taksterne.

Nedenstående tabel viser den gennemsnitlige overskudsgrad (årets resultat/omsætning).

Tabel 6.3: Overskudsgrad fra 2007 til 2009 fordelt på tilbud med henholdsvis over- og underskud

(Overskudsprocenter)	2007	2008	2009
Overskudsprocent ved overskud	4,4 %	2,9 %	2,7 %
Overskudsprocent ved underskud	-3,4 %	-5,6 %	-3,2 %
Overskudsprocent for alle tilbud	3,5 %	0,9 %	1,3 %

Overskudsprocenten er beregnet som overskud divideret med de samlede indtægter. Tabellen indeholder et vægtet gennemsnit.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Som det fremgår, har overskuddene set i forhold til de samlede indtægter været forholdsvis begrænsede. Den gennemsnitlige overskudsgrad på 1,3 procent i 2009 dækker dog over et meget stort spænd fra minus 14 procent til plus 20 procent.

Flere tilbud har i dybdeinterviewene udtrykt, at underskud altid videreføres som en del af tilbuddets økonomi, mens overskud ofte tilfalder centrale puljer i kommunerne. Ud fra datagrundlaget er det dog ikke entydigt muligt at eftervise denne sammenhæng, jf. nedenstående tabeller.

Tabel 6.4: Gennemsnitlig behandling af overskud fra 2007 til 2009

(Andel i procent)	Andel, der overføres ¹	Andel, der indgår i efterfølgende takstfastsættelse ²	Hverken eller ³
Kommunal	38 %	34 %	29 %
Regional	12 %	62 %	26 %
Selvejende	69 %	26 %	5 %
Samlet for alle tilbud	28 %	47 %	25 %

Note 1: Andel, der overføres, henviser til den del af det totale overskud, der overføres til tilbuddets opsparing eller kommende års budget.

Note 2: Andel, der indgår i efterfølgende takstfastsættelse, angiver den del af det samlede overskud, der medgår i takstberegningen to år senere.

Note 3: Hverken eller angiver den del af overskuddet, hvor der i de indrapporterede data ikke er angivet anvendelse. Dermed kunne denne del være den, der tilfaldt de centrale puljer.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Tabel 6.5: Gennemsnitlig behandling af underskud fra 2007 til 2009

(Andel i procent)	Andel, der overføres ¹	Andel, der indgår i efterfølgende takstfastsættelse ²	Hverken eller ³
Kommunal	19 %	2 %	79 %
Regional	86 %	0 %	14 %
Selvejende	100 %	0 %	0 %
Samlet for alle tilbud	33 %	2 %	65 %

Note 1: Andel, der overføres, henviser til den del af det totale underskud, der overføres til tilbuddets opsparing eller kommende års budget.

Note 2: Andel, der indgår i efterfølgende takstfastsættelse, angiver den del af det samlede underskud, der medgår i takstberegningen to år senere.

Note 3: Hverken eller angiver den del af underskuddet, hvor der i de indrapporterede data ikke er angivet anvendelse. Dermed kunne denne del være den, der blev finansieret af de centrale puljer.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Som det fremgår af ovenstående, overføres i gennemsnit 28 procent af de samlede overskud til tilbuddenes økonomi året efter, mens 33 procent af underskuddene i gennemsnit overføres til tilbuddene. Dermed er der ikke nogen væsentlig forskel på, hvordan/hvorvidt henholdsvis overskud og underskud overføres.

I gennemsnit påvirker 47 procent af overskuddene taksterne, mens kun 2 procent af underskuddene indgår i de efterfølgende takstberegninger, jf. tabel 6.4 og 6.5. Således synes der at være en stor bevidsthed om, at basistaksterne ikke må stige.

Ud fra dybdeinterviewene er det indtrykket, at behandlingen af regnskabsmæssige overskud/underskud er meget forskellig på tværs af både kommuner og regioner, hvilket ikke mindst hænger sammen med brugen af centrale puljer til over-/underskudsudligning mellem tilbud drevet under samme driftsherre.

Ses der på behandlingen af overskud/underskud i de forskellige beliggenhedsregioner, bekræfter datagrundlaget dette billede.

Tabel 6.6: Gennemsnitlig behandling af overskud fordelt på beliggenhedsregion fra 2007-2009

(Andel i procent)	Andel af overskud, der overføres til tilbud ¹	Andel af overskud, der indgår i efterfølgende takstfastsættelse ²	Hverken eller ³
Region Hovedstaden	6 %	75 %	20 %
Region Midtjylland	80 %	0 %	20 %
Region Nordjylland	23 %	42 %	35 %
Region Sjælland	79 %	0 %	21 %
Region Syddanmark	35 %	23 %	42 %
Samlet for alle tilbud	28 %	47 %	25 %

Note 1: Andel, der overføres, henviser til den del af det totale overskud, der overføres til tilbuddets opsparing eller kommende års budget. Der er tale om en gennemsnitsbetragtning på tværs af de tilbud, der ligger i den givne beliggenhedskommune.

Note 2: Andel, der indgår i efterfølgende takstfastsættelse, angiver den del af det samlede overskud, der medgår i takstberegningen to år senere. Der er tale om en gennemsnitsbetragtning på tværs af de tilbud, der ligger i den givne beliggenhedskommune.

Note 3: Hverken eller angiver den del af overskuddet, hvor der i de indrapporterede data ikke er angivet anvendelse. Dermed kunne denne del være den, der tilfaldt de centrale puljer, men der kan også være tale om fejl i de indrapporterede data. Der er tale om en gennemsnitsbetragtning på tværs af de tilbud, der ligger i den givne beliggenhedskommune.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Af tabel 6.6 fremgår det, at der er en tendens til, at overskud fra tilbud beliggende i Region Hovedstaden i højere grad går til takstnedsættelser i forhold til overskud genereret af tilbud beliggende i Region Midtjylland og Region Sjælland. Dette kan dog også skyldes variationer i overskuddenes størrelse, og hvorvidt disse ligger inden for den givne udsvingsmargin. De største gennemsnitlige overskud per tilbud ligger i de tilbud, der er beliggende i Region Hovedstaden, og Region Nordjylland.

6.3 Analyse af belægningsprocenter og deres påvirkning af taksterne

Der har generelt været en stigning i antallet af besatte pladser i den undersøgte periode. De midlertidige botilbud for voksne (§ 107) adskiller sig dog ved, at der her af været et forholdsvis stort fald i antallet af besatte pladser, jf. nedenstående tabel.

Tabel 6.7: Procentvis stigning i faktisk besatte antal pladser fordelt per paragraf

(Ændring i antal faktiske pladser i procent)	Procentvis stigning 2007-2009
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	10 %
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§67 stk. 2)	9 %
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5)	20 %
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	3 %
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	3 %
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	1 %
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104)	4 %
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	-15 %
Varige botilbud, voksne (§ 108)	1 %
Samlet for alle tilbud	3 %

Tabellen viser den per paragraf gennemsnitlige procentvise stigning i ydelsespakkerens antal pladser.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Samlet set er den gennemsnitlige belægningsprocent steget med et procentpoint i den undersøgte periode fra 98 til 99 procent belægning. Der ses dog en større stigning for døgntilbud for børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2) og en periodisk belægning på over 100 procent for opholdssteder for børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5). Modsat har belægningsprocenten været faldende for aktivitets- og samværstilbud for voksne (§ 104) fra en gennemsnitlig belægning på 107 procent i 2007 til en gennemsnitlig belægning på 99 procent i 2009.

Tabel 6.8: Faktisk gennemsnitlig belægningsprocent fordelt på serviceområde

(Gennemsnitlig belægningsprocent)	2007	2008	2009
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	97 %	99 %	101 %
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	97 %	98 %	101 %
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5)	97 %	104 %	100 %
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	95 %	96 %	94 %
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	95 %	96 %	94 %
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	99 %	99 %	99 %
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104)	107 %	100 %	99 %
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	100 %	100 %	100 %
Varige botilbud, voksne (§ 108)	96 %	99 %	99 %
Samlet for alle tilbud	98 %	99 %	99 %

Tabellen viser per paragraf den på tværs af ydelsespakkerne gennemsnitlige faktiske belægningsprocent. Et af de regionale tilbud til børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne i Region Midtjylland er ikke medtaget i tabellen grundet en gennemsnitlig belægningsprocent på 232 procent.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

I langt de fleste af de undersøgte tilbud er der ingen sammenhæng mellem tilbuddets budget i indeværende år og udviklingen i den faktiske belægningsprocent. Typisk baseres budgettet på en forventet belægningsprocent på mellem 95 og 98 procent.

Hvis den faktiske belægningsprocent ligger under/over dette, kan det afstedkomme forskellige reaktioner, herunder⁸:

1. Der foretages som udgangspunkt ingen justering i indeværende års budget uanset udsving i den faktiske belægningsprocent.
2. Der foretages en løbende budgetregulering på baggrund af den faktiske belægningsprocent.
3. Budgettet justeres ultimo året, så budgettet for indeværende år afspejler den faktiske belægningsprocent.
4. For belægningsprocenter mellem den budgetterede belægningsprocent og op til 100 procent opnås der ingen ekstraintægt for tilbuddet. Herudover sker der en regulering.

Ved at opstille en lineær regressionsanalyse mellem årets resultat og den faktiske belægningsprocent (eller forskellen mellem faktisk og budgetteret belægningsprocent) kan det således konstateres, at der ikke findes nogen signifikante sammenhænge mellem disse.

Det er vores indtryk, at en budgetreduktion eller takstpåvirkning som følge af årets faktiske resultat kun baseres på en vurdering af det samlede regnskabsmæssige overskud/underskud. Afvigelser mellem forventet og faktisk belægningsprocent har som udgangspunkt ingen konsekvenser for det kommende års budget eller takst, medmindre det vurderes, at ændringerne i belægningen er vedvarende.

I forhold til belægning ses de største belægningsprocenter i de fire deltagende selvejende tilbud.

⁸ De forskellige tilgange til behandling af under-/overbelægning er fremkommet på baggrund af de indrapporterede data i forbindelse med spørgsmål 5 i dybdeinterviewene omkring de økonomiske konsekvenser ved over-/underbelægning. Se det fulde spørgsmål i spørgeguiden i bilag C.1.

Tabel 6.9: Gennemsnitlig belægningsprocent fordelt på driftsherreform

(Gennemsnitlig belægningsprocent)	2007	2008	2009
Kommunal	97 %	97 %	97 %
Regional	97 %	99 %	100 %
Selvejende	101 %	106 %	101 %
Samlet for alle tilbud	98 %	99 %	99 %

Note: Et af de regionale tilbud til børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne i Region Midtjylland er ikke medtaget i tabellen på grund af en gennemsnitlig belægningsprocent på 232 procent.

Kilde: Data fra 26 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Hvis der ses på den gennemsnitlige belægningsprocent ud fra geografisk placering, har der været højest belægning for tilbud beliggende i Region Hovedstaden i 2007 og 2008 og i Region Midtjylland i 2009.

Tabel 6.10: Gennemsnitlig faktisk belægningsprocent fordelt på beliggenhedsregion

(Gennemsnitlig belægningsprocent)	2007	2008	2009
Region Hovedstaden	101	104	100
Region Midtjylland	98	97	103
Region Nordjylland	96	98	97
Region Sjælland	94	98	98
Region Syddanmark	99	94	93
Samlet for alle tilbud	98	99	99

Note: Et af de regionale tilbud til børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne i Region Midtjylland er ikke medtaget i tabellen grundet en gennemsnitlig belægningsprocent på 232 procent.

Kilde: Data fra 26 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

6.4 Handlekommune versus betalingskommune

Flere gange i forbindelse med denne analyse er det blevet indikeret, at der kan være incitament til forskellig økonomistyring, alt efter om der er sammenfald mellem handle- og betalingskommuner eller ej. Med handlekommune menes der i denne sammenhæng den kommune, der visiterer eksempelvis tillægsydelser.

Problemstillingen består i, at adskillelsen af visitationskompetence og finansieringsansvar sløre sammenhængen mellem en beslutning og de der af følgende udgifter. Dermed har handlekommunen ikke samme incitament til at sikre en stram økonomistyring i de sager, hvor en anden kommune betaler for borgeren.

Af lovgivningsmæssige årsager er der på børneområdet hovedsageligt sammenfald mellem handle- og betalingskommune, mens det for voksenområdet gælder, at handlekommunen i forhold til eksempelvis tildeling af tillægsydelser er den kommune, hvor brugerens tilbud ligger, mens betalingskommunen er brugerens oprindelige hjemkommune.

Nedenstående tabel 6.11 bekræfter, at det primært er på voksenområdet, der er forskel mellem handle- og betalingskommune.

Tabel 6.11: Procentandel af de samlede pladser, hvor handlekommune er forskellig fra betalingskommune

(Andel af pladser i procent)	2007	2008	2009
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	23 %	24 %	25 %
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	22 %	22 %	24 %
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5)	34 %	40 %	33 %
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	15 %	12 %	15 %
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	15 %	12 %	15 %
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	60 %	61 %	60 %
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104)	52 %	50 %	50 %
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	49 %	41 %	37 %
Varige botilbud, voksne (§108)	65 %	70 %	67 %
Samlet for alle tilbud	40 %	43 %	42 %

Tabellen viser antallet af pladser i undersøgelsen, hvor der er forskellig handle- og betalingskommune.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

For at afdække om forskellig handle- og betalingskommune har indvirkning på den samlede takstopkrævning per bruger, er der foretaget en regressionsanalyse, hvor andelen af brugere på voksenområdet med forskellig handle- og betalingskommune holdes op mod udviklingen i taksten for den enkelte bruger.

Der findes ingen tydelige trends på baggrund af regressionsanalysen, men i tabellen nedenfor ses det, at de gennemsnitlige takststigninger⁹ har været størst for de ydelsespakker, der har haft mere end 50 procent brugere med forskellig handle- og betalingskommune. Dermed synes der alligevel at være en svag tendens til, at en forskel i handle- og betalingskommune fører til større takststigning end ellers. Det bemærkes dog, at der er tale om en analyse foretaget på et begrænset antal tilbud og ydelsespakker.

Tabel 6.12: Udvikling i takstgrundlaget grupperet efter det procentvise antal brugere, hvor der er forskel i handle- og betalingskommune.

(P/L-reguleret, 2007=100)	Indeks (2009)	Antal ydelsespakker
0 procent brugere med forskellig handle- og betalingskommune	95	8
Mellem 0 procent og 50 procent brugere med forskellig handle- og betalingskommune	97	7
Mere end 50 procent brugere med forskellig handle- og betalingskommune	109	23

Tabellen viser det grupperede gennemsnit af takstudviklingen inden for ydelsespakker på voksenområdet (SEL §§ 104, 107 og 108). Det er vigtigt at være opmærksom på det begrænsede antal ydelsespakker i denne analyse.

⁹ Betaling for basis- og tillægstakster.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

6.5 Betydningen af tilbuddenes størrelse

I dette afsnit undersøges det, om der er en sammenhæng mellem takst-udviklingen og tilbuddets størrelse målt på antallet af pladser og omsætning.

Det blev generelt fremhævet ved dybdeinterviewene, at der opleves at være visse stordriftsfordele forbundet med driften af tilbuddene. Herunder påpeges det, at man kan opnå en bedre udnyttelse af medarbejdsressourcerne (herunder fx nattevagter), men også at man kan opnå større faglige fællesskaber og dermed en mere kvalificeret udvikling af indsatsen. Som de efterfølgende underafsnit viser, har der dog ikke kunnet påvises nogen sammenhæng mellem antallet af pladser og takstudviklingen, mens der, hvis ses på omsætning, kan ses en svag tendens til, at tilbud med en mellemstor omsætning har haft lavere takststigninger.

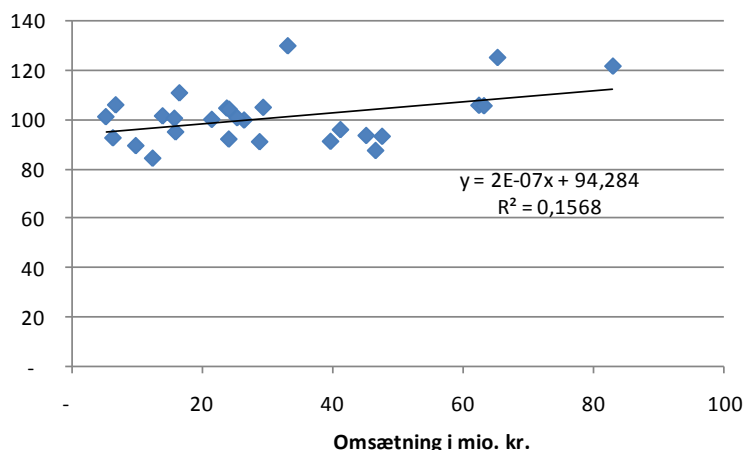
Betydningen af antallet af pladser per tilbud

Der er foretaget en lineær regression mellem antallet af pladser per tilbud og udviklingen i gennemsnitstaksten¹⁰ per bruger. Analysen viser, at der er en signifikant sammenhæng mellem disse.

Betydningen af omsætningens størrelse

Ved at opstille en lineær regression over forholdet mellem tilbuddenes omsætning og udviklingen i taksterne kan det observeres, at der er en meget lille trend mod, at større omsætning giver større takststigninger, jf. figur 6.13.

¹⁰ Gennemsnitstaksten er den gennemsnitlige takst per bruger baseret på summen af opkrævede basis- og tillægstakster divideret med antallet af brugere i den enkelte ydelsespakke.

Figur 6.13: Regressionsanalyse af sammenhæng mellem omsætning og takststigninger

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Opdeles de deltagende tilbud i tre grupper efter omsætning, ses det i nedenstående tabel, at der med forsigtighed kan identificeres en lavere takststigning hos de mellemstore tilbud. De meget små tilbud og de meget store tilbud har haft en større takststigning end de mellemstore tilbud, der har en omsætning på mellem 35 og 60 mio. kr.

Tabel 6.14: Sammenhæng mellem institutionsstørrelse og takststigninger

(P/L-reguleret 2007=100)	Indeks i 2009	Antal ydelsespakker i gruppen
Lille (35 mio.)	101	37
Mellem (35-60 mio. kr.)	93	14
Stor (over 60 mio. kr.)	117	32

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

6.6 Opsummering på de øvrige tværgående analyser

I 2009 gav 17 af undersøgelsens 27 deltagende tilbud overskud, hvilket svarer til 63 procent af tilbuddene. Andelen har været faldende siden 2007, hvor 81 procent af tilbuddene gav overskud.

Tilbuddenes gennemsnitlige overskudsgrad er over perioden faldet fra 3,5 procent i 2007 til 1,3 procent i 2009. Af de realiserede overskud overføres gennemsnitligt 47 procent til takstnedsættelser efter to år, hvorimod de resterende 53 procent videreføres til det efterfølgende budgetår enten i tilbuddet eller i centrale puljer hos driftsherren.

Generelt ses en mindre stigning i belægningsprocenten i den undersøgte periode, hvor den gennemsnitlige belægningsgrad er steget fra 98 til 99 procent.

Analysen af tendenser i forhold til de tilfælde, hvor der er forskel på handle- og betalingskommune på voksenområdet, har vist en svag tendens mod, at de gennemsnitlige takststigninger har været størst for de ydelsespakker, der har haft mere end 50 procent brugere med forskellig handle- og betalingskommune. Det bemærkes dog, at der er tale om en analyse foretaget på et begrænset antal tilbud og ydelsespakker.

7. Økonomien i de enkelte ydelsespakker

Dette kapitel indeholder en beskrivelse af økonomien i de enkelte ydelsespakker.

De 27 tilbud, der indgår i analysen, havde tilsammen 83 ydelsespakker i 2009. Hver ydelsespakke har sit eget takstgrundlag og ved at sammenholde dette med de omkostninger, tilbuddet har i forbindelse med at levere ydelserne i pakken samt overhead til driftsherre, opnås et overblik over, hvorvidt taksterne er fastsat på et passende niveau.

Undersøgelsen af ydelsespakkernes økonomi er rent praktisk gennemført ved at sammenligne de samlede indtægter med de angivne omkostninger for pakken fordelt på direkte og indirekte løn samt direkte og indirekte øvrige omkostninger, jf. tabel 7.1.

Tabel 7.1: Oversigt over, hvordan indtægter og omkostninger opgøres per ydelsespakke

Indtægter	Omkostninger
Indtægter fra basistakster (pris x antal pladser)	Generel ledelse og administration (fordelt på ydelsespakker via fordelingsnøgle*)
Indtægter fra tillægsydelser (pris x antal)	Direkte lønomkostninger til fastansatte og vikarer
Eventuel brugerbetaling (fordelt på ydelsespakker via fordelingsnøgle*)	Direkte øvrige driftsomkostninger
	Øvrige driftsomkostninger (fordelt på ydelsespakker via fordelingsnøgle*)
	Overhead til driftsherre (beregnet som overheadprocenten ganget med de samlede takstindtægter fra ydelsespakker og tillægsydelser)

*De angivne direkte omkostninger til ydelsespakken i forhold til tilbuddets samlede direkte omkostninger er anvendt som fordelingsnøgle.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at tilbuddene har haft meget svært ved at fordele deres direkte omkostninger, herunder både løn og øvrige driftsomkostninger, ud på de forskellige ydelsespakker, hvorfor data i et vist omfang er baseret på tilbuddenes skøn.

7.1 Overskud/underskud for ydelsespakkerne

Af undersøgelsens 83 ydelsespakker har der været underskud på 34 i 2009, mens 49 har haft overskud, hvilket svarer til en overskudsandel på 59 procent.

Det er ikke overraskende, at en stor andel af pakkerne giver overskud, eftersom vi tidligere i analysen har set, at de samlede indtægter er større end de samlede omkostninger, og at 63 procent af analysens tilbud gav overskud i 2009. Der kan dog ikke forventes direkte sammenhæng mellem andelen af overskudsgivende ydelsespakker og andelen af overskudsgivende tilbud, eftersom ét tilbud for eksempel kan have flere ydelsespakker, der giver marginale underskud, og enkelte, der giver et markant overskud. Endvidere bliver sammenhængen også kompliceret af eksistensen af de centrale puljer og tilbuddenes øvrige indtægter.

Tabel 7.2 viser, hvordan den procentvise andel af ydelsespakkerne, der giver overskud, fordeler sig på de undersøgte serviceområder.

Tabel 7.2: Andel af overskudsgivende ydelsespakker fordelt på serviceområder

(Overskudsgivende pakker i procent)	2007	2008	2009
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	76 %	71 %	68 %
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	74 %	68 %	65 %
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5)	100 %	100 %	100 %
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	43 %	43 %	31 %
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	43 %	43 %	31 %
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	68 %	57 %	62 %
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104)	100 %	90 %	70 %
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	67 %	43 %	80 %
Varige botilbud, voksne (§ 108)	58 %	50 %	57 %
Samlet for alle tilbud	66 %	59 %	59 %

Tabellen angiver i procent, hvor stor en andel af ydelsespakkerne inden for de enkelte paragrafområder der har givet overskud i de enkelte år, jf. den beregningsmetode, der er angivet i tabel 7.1.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Tabellen viser, at andelen af ydelsespakker, der giver overskud, er størst på opholdssteder for børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5). Dette omfatter dog kun to tilbud og skal derfor tolkes med forbehold. Fire af de fem ydelsespakker inden for midlertidige botilbud for voksne (§ 107) gav ligeledes overskud i 2009.

Samlet set fremgår det, at andelen af ydelsespakker med overskud har været faldende over de tre år. Dette skyldes primært stigninger i tilbuddenes omkostninger, der overstiger den vækst, der har været i takstindtægterne. De pågældende omkostningsstigninger ses, jf. afsnit 5.2, primært på lønomkostninger og omkostninger til vedligeholdelse.

Overskudsgivende ydelsespakker fordelt på driftsherreform

Fordeles ydelsespakkerne på driftsherreform, ses der en tendens til, at de regionale ydelsespakker i lidt højere grad giver overskud end pakkerne under de øvrige driftsherreformer.

Tabel 7.3: Andel af ydelsespakker med overskud per driftsher

(Andel af ydelsespakker med overskud i procent)	2007	2008	2009
Kommunal	63 %	60 %	61 %
Regional	73 %	62 %	68 %
Selvejende	58 %	50 %	33 %

Tabellen angiver i procent, hvor stor en andel af ydelsespakkerne inden for de tre forskellige driftsherretyper, der har givet overskud i de enkelte år, jf. den beregningsmetode, der er angivet i tabel 7.1.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Dybdeinterviewene har ikke givet forklaringer på, hvorfor andelen af ydelsespakker med overskud er højere i de regionale tilbud, ligesom der heller ikke foreligger nogen årsagsforklaring på, at kun en tredjedel af ydelsespakkerne i de selvejende tilbud giver overskud i 2009.

Gennemsnitligt overskud per ydelsespakke

Ud over faldet i antallet af ydelsespakker med overskud er der også sket et fald i størrelsen på det gennemsnitlige overskud per ydelsespakke. Den gennemsnitlige størrelse på de beregnede overskud fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 7.4: Gennemsnitligt regnskabsresultat fra ydelsespakker på serviceområder

(Gennemsnitligt over-/underskud på ydelsespakker i 2009-priser)	Kommunal	Regional	Selvejende	I alt
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	90.575	74.597	84.506	78.051
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	90.575	72.377	-	76.168
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5)	-	116.769	84.506	100.638
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	30.493	-	-135.332	-5.041
Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	30.493	-	-135.332	-5.041
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	66.757	3.414	23.946	50.384
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104)	91.483	160.879	107.865	108.639
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	76.591	-5.224	-13.771	27.398
Varige botilbud, voksne (§ 108)	59.346	-95.805	844	36.783
I alt	61.046	56.142	-10.827	49.741

Ydelsespakkernes overskud er beregnet ud fra den metode, der er angivet i tabel 7.1, de angiverne over-/underskud er gennemsnit er på tværs af 2007-2009 og ydelsespakker under paragrafområdet og er i 2009 priser.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Tabel 7.5 viser de gennemsnitlige overskud/underskud per ydelsespakke fordelt på tilbuddenes driftsherreform og de enkelte år i undersøgelsen.

Tabel 7.5: Gennemsnitligt overskud/underskud 2007-2009 fordelt på driftsherrer

Gennemsnitlig over-/underskud på ydelsespakker i kr. i 2009 priser.	2007	2008	2009	I alt
Kommunal	89.538	52.931	32.106	58.192
Regional	99.037	28.254	41.135	56.142
Selvejende	32.722	-13.940	-51.263	-10.827
Samlet for alle tilbud	84.705	36.241	23.508	48.151

Ydelsespakkernes overskud er beregnet ud fra metoden angivet i tabel 7.1, de angiverne overskud/underskud er et gennemsnit på tværs af 2007-2009 og ydelsespakker i tilbud under de tre driftsherreformer og er i 2009-priser.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Tilbuddene fra både de kommunale og de regionale driftsherrer har i gennemsnit haft positive gennemsnitlige resultater, hvorimod de selvejende tilbuds ydelsespakker i gennemsnit har givet et underskud på 10.827 kr.

De gennemsnitlige overskud indikerer, at taksterne på de kommunale og regionale ydelsespakker ligger på et niveau, der set over hele perioden er for højt i forhold til det gennemsnitlige omkostningsniveau for de udbudte ydelser. Dog viser udviklingen over årene, at det gennemsnitlige overskud er faldet trods en generel stigning i taksterne.

7.2 Udviklingen i omkostninger til ydelsespakker

Den gennemsnitlige udvikling i omkostningerne til ydelsespakker har været en stigning på 9 procent fra 2007 til 2009. Dette dækker dog over en stor variation, jf. tabel 7.6.

Tabel 7.6: Udvikling i omkostninger per plads i ydelsespakkerne

	2007	2008	2009	Ændring
Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	1.191.695	1.287.452	1.366.555	15 %
Døgninstitution, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2)	1.248.473	1.351.486	1.431.135	15 %
Opholdssted, børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 32 eller § 142, stk. 5)	538.752	583.083	623.890	16 %
Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	974.370	970.158	1.067.662	10 %

Døgninstitution, børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer (§ 67, stk. 1)	974.370	970.158	1.067.662	10 %
Voksne med betydelig og varig nedsat fysisk/psykisk funktionsevne samt sindslidende	849.647	847.610	902.627	6 %
Aktivitets- og samværstilbud, voksne (§ 104)	190.538	193.166	191.959	1 %
Midlertidige botilbud, voksne (§ 107)	1.038.504	916.767	885.570	-15 %
Varige botilbud, voksne (§ 108)	1.008.868	1.049.621	1.142.359	13 %
Samlet for alle tilbud	979.993	991.985	1.068.213	9 %

Tabellen viser den gennemsnitlige omkostning per plads i de enkelte ydelsespakker (basis- + eventuel tillægsydelse) inden for de forskellige paragrafområder. Beregningen af omkostninger er foretaget ud fra den metode, der er angivet i tabel 7.1.

Kilde: Data fra 27 udvalgte tilbud på det specialiserede socialområde.

Det fremgår, at udviklingen primært er drevet af en stigning i omkostninger til ydelsespakker inden for døgninstitutioner for børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2), hvor omkostningerne er steget med 15 procent over perioden, og en stigning i omkostningerne for varige botilbud til voksne (§ 108), hvor omkostningerne på ydelsespakkeniveau er steget med gennemsnitligt 13 procent.

Omvendt er omkostningerne til voksenområdet i sin helhed kun steget med 6 procent, hovedsageligt skabt af et omkostningsfald for midlertidige botilbud for voksne (§ 107), der samlet set har oplevet et fald i omkostningerne på 15 procent.

7.3 Opsummering

Undersøgelsens tilbud udbyder tilsammen 83 ydelsespakker, hvoraf 34 har givet underskud i 2009, mens 49 har givet overskud, hvilket svarer til, at 59 procent har haft overskud.

Overskuddet per ydelsespakke er gennemsnitligt cirka 50.000 kr. i de regionale og kommunale tilbud, mens de selvejende tilbud har haft et gennemsnitligt underskud på cirka 10.000 kr. per ydelsespakke. Set over undersøgelsesperioden er andelen af ydelsespakker med overskud faldet fra 66 procent i 2007 til 59 procent i 2009.

Tilbuddenes omkostninger til levering af ydelsespakkerne er over perioden steget med 9 procent. Stigningen på området for børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne (§ 67, stk. 2) er 15 procent, og den gennemsnitlige stigning inden for varige botilbud for voksne (§ 108) har været på 13 procent.

8. Enkeltsagsanalyse

Dette kapitel indeholder en beskrivelse af analysen af de udvalgte enkeltsager.

Formålet med enkeltsagsanalysen er at belyse sammenhængen mellem den økonomiske udvikling og udviklingen i brugernes behov ud fra en gennemgang af konkrete sagsforløb.

De deltagende tilbud har selv udvalgt de sager, der indgår i analysen. Tilbuddene er blevet opfordret til at vælge et repræsentativt udsnit af sager (i alt tre styk). Tilbuddene er desuden blevet opfordret til at lade en eventuel enkeltmandsforanstaltning indgå som én af de udvalgte sager. Enkeltsagsanalysen er foretaget på baggrund af tilgængeligt materiale, der er fremsendt af de deltagende tilbud. Deloitte har derfor ikke grundlag for at vurdere, om det fremsendte materiale indeholder samtlige relevante dokumenter i sagen.

Indledningsvist beskrives omfanget af sager og det overordnede dokumentationsgrundlag for sagsgennemgangen. Dernæst belyses variationen i registreringspraksis, og der gives konkrete praksiseksempler på, hvordan forskellige tilbud dokumenterer udvikling i behov, grundlag for bevilling af ekstra ressourcer m.m. Til sidst opridses dokumenterede årsager til bevilling af tillægsydelser og enkeltmandsforanstaltninger.

8.1 Omfang af sager

I alt er der gennemgået 80 enkeltsager. Der er en god spredning i sagerne i forhold til driftsherreform og serviceområder, dog med en overvægt af kommunale tilbud og varige botilbud til voksne (§ 108).

Nedenstående tabel viser, hvordan de gennemgåede sager fordeler sig på driftsherreform og paragraffer.

Tabel 8.1: Oversigt over fordelingen af ydelser i de deltagende tilbud

	Ydelsesgrundlag	Kun basistakst	Basistakst og tillæggydelse	Enkeltmandsforanstaltning	I alt	Antal sager, hvor der indgår brugerbetaling
Driftsherreform	Kommunal	41	13	2	56	25
	Regional	8	9	1	18	3
	Selvejende	6	0	0	6	3
	I alt	55	22	3	80	31
Tilbudstype	Børn og unge med sociale/adfærdsmæssige problemer	4	5	0	9	0
	Børn og unge med nedsat fysisk/psykisk funktionsevne	15	5	1	21	0
	Voksne med betydelig og varig nedsat fysik og psykisk funktionsevne samt sindslidende	36	12	2	50	31
	I alt	55	22	3	80	31

Kilde: Data modtaget i forbindelse med gennemgang af 80 enkeltsager.

For de gennemgåede sager gælder det, at 55 sager alene består af en basistakst, 22 sager består af basistakst og tillægstakst, mens tre sager er enkeltmandsforanstaltninger. I 31 af sagerne indgår der brugerbetaling.

8.2 Dokumentationsgrundlag

Ud fra det gennemgåede materiale fremgår det tydeligt, at registreringspraksis er meget varieret og bærer præg af, at praksis defineres i det enkelte tilbud eller den enkelte kommune. Der er meget stor forskel på omfanget af materiale i sagerne: fra stort set ingen dokumentation af borgerens behov, mål og indsats til meget udførlige journaloptegninger. Dybde- og vignetinterviews har endvidere bekræftet, at hver enkelt enhed (og nogle gange hver enkelt medarbejder) udvikler egne skabeloner og praksis for dokumentation.

Flere har dog nævnt, at der er forskellige igangværende tiltag for at styrke den systematiske dokumentation på området. Her nævnes blandt

andet initiativet om at udvikle en kvalitetsmodel på det regionale område, DUBU-projektet på børneområdet og det igangværende digitaliseringsprojekt på handicap- og udsatte voksne-området.

I størstedelen af de gennemgåede sager foreligger der en form for handleplan for brugeren (62 ud af 80 sager), og i flere sager er denne udvidet med en pædagogisk plan eller udviklingsplan, som tilbuddet selv har udarbejdet.

Der er stor forskel på, hvordan handleplanerne er udarbejdet, og hvilken detaljeringsgrad der anvendes i beskrivelsen af brugerens individuelle udviklingsmål, selve indsatsen, de anvendte metoder m.m. I det gennemgåede materiale er der eksempler på tilbud, hvor der arbejdes med kommunalt fastlagte handleplanskoncepter, der har en høj detaljeringsgrad med direkte målbare indikatorer i arbejdet med brugeren. I et enkelt tilbud udarbejdes der således et skema for hvert delmål i handleplanen, hvor støttens omfang angives med timetal.

Andre steder ses eksempler på, at der kun foreligger en overordnet handleplan, og i enkelte sager forefindes ingen handleplan i sagen.

I nogle tilbud anvendes også daglig journalføring og statusnotater som led i den løbende interne dokumentation. Dog er der flere eksempler på sporadisk anvendelse af journalnotaterne, og det fremstår ofte uklart, hvorvidt der løbende evalueres på udviklingen i behov, aktiviteter m.m.

8.2.1 Dokumentationsgrundlag ved ændringer i sagsforløbet

I analysen er der set nærmere på, hvorvidt ændringer i takstgrundlaget begrundes i den faglige dokumentation. Analysen viser, at der generelt er mangelfuld dokumentation for ændringer i brugerens basistakst. Der er således eksempler på stigninger i basistaksten på op til 40 procent, uden at der i sagerne kan findes dokumentation for en stigning i behovet. Derimod er registreringspraksis bedre, når der ses på grundlaget for tillægsydelser og enkeltmandsforanstaltninger.

Case: elektronisk dagbogsstatistik

Et tilbud arbejder med et elektronisk journalføringssystem til løbende at dokumentere borgerens tilstand/situation. I journalen dokumenteres ændringer i borgerens adfærd, behov m.m. På den måde kan der over tid skabes overblik over udviklingen i borgerens situation og et grundlag for at vurdere mål og indsats.

For omkring halvdelen af de gennemgåede sager gælder det, at basistaksterne er stigende ud over pris- og lønreguleringen. Der er i størstedelen af disse tilfælde tale om en generel stigning i basistaksterne for

det pågældende tilbud, som ikke kan henføres til dokumentationen i de enkelte personsager.

Tabel 8.2: Dokumentationsgrundlag ved ændring i basistakst fordelt på ændringsgrad

Ændring i takst/dokumentation	Delvis	Ja	Nej	Ikke angivet	(blank)	I alt
Faldende		1	8	7		16
Stigende ud over P/L-reguleringen	3	1	26	11		41
Uændret					23	23
I alt	3	2	34	18	23	80

Kilde: Data modtaget i forbindelse med gennemgang af 80 enkeltsager.

8.2.2 Inddragelse af myndighedsniveauet

I 15 ud af de 80 sager har myndighedsniveauet været inddraget i en vurdering af grundlaget for ændringer af takstgrundlaget. Det sker i nogle tilfælde ved handleplansmøder/revisitation, hvor det på baggrund af en dialog mellem brugerens sagsbehandler og støttekontakt-person vurderes, om der er grundlag for ændringer.

Justeringer sker dog også hyppigt på baggrund af skriftlige henvendelser til myndigheden (i nogle tilfælde i form af en egentlig ansøgning, i andre snarere et brev), hvor der i større eller mindre grad redegøres for de behovsmæssige ændringer, der afstedkommer et behov for justering i indsats og dermed takst. Det fremgår således af sagsgennemgangen, at dokumentationsgrundlaget i tilbuddenes ansøgninger om ekstra ressourcer nogle steder er mangelfuld. På trods af dette gives der i langt de fleste tilfælde tilsagn fra kommunen om forøgede takster. Der ses således eksempler på takststigninger på helt op til 50 procent på baggrund af meget begrænset dokumentation i forhold til ændringer i behov.

Der ses ligeledes eksempler på, at taksten for tillægsydelser stiger gradvist ved årsskifte ud over den generelle pris-/lønfremskrivning, uden at der foreligger særskilt dokumentation for ændringen/stigningen. I et sagsforløb fremgår det for eksempel, at taksten for brugerens tillægsydelse stiger med op til 12 procent, uden at der ses dokumenterede ændringer i brugerens behov.

Case: dokumentation

I tilbud XX deltager brugerens sagsbehandler og pårørende løbende i møder, hvor brugerens udbytte af et skoletilbud vurderes. Da der sker en ændring i borgerens funktionsevne på grund af sygdom, besluttet det på et møde, at brugeren ikke kan profitere af skoletilbuddet længere. Derfor ansøges om bevilling af et helhedstilbud, så borgeren kan blive i tilbuddet hele dagen.

Ved iværksættelsen af det nye helhedstilbud besluttet det, at tilbuddet fremsender en evaluering af brugerens forløb/situation til kommunen og de pårørende hver tredje måned.

Der findes dog også gode eksempler på veldokumenterede ansøgninger, hvor myndighedsniveauet har bevilget ekstra ressourcer på et fyldestgørende grundlag. Det ses for eksempel i nogle tilfælde, at tilbuddene anvender et standardiseret ansøgningsskema med en forholdsvis detaljeret angivelse af, hvad de ekstra ressourcer skal anvendes til, når der rettes henvendelse om bevilling af ekstra ressourcer.

Der er således samlet set et meget uensartet billede i forhold til, i hvilket omfang og hvordan myndighedsniveauet er involveret i de tilfælde, hvor der sker ændringer i brugerens behov, og hvor der derfor er et ønske om ekstra ressourcer.

8.3 Tillægsydelser

Der indgår tillægsydelser i 22 af de gennemgåede sager, svarende til 28 procent af sagerne. Der indgår ikke tillægsydelser i sagerne i de selvejende tilbud. Tillægsydelserne fordeler sig i øvrigt forholdsvis bredt i forhold til tilbudstype og driftsherre.

Nedenstående tabel viser ændringerne i tillægsydelser. Herunder ses det, at der har været en stigning i tillægsydelserne i halvdelen af sagerne i den undersøgte periode.

Tabel 8.3: Dokumentationsgrundlag ved ændring i tillægsydelse fordelt på ændringsgrad

Ændring i tillægsydelse/dokumentation	Delvis	Ja	Nej	(blank)	I alt
Faldende	1		1		2
Stigende ud over P/L-reguleringen	2	4	4		10
Uændret				10	10
I alt	3	4	5	10	22

Kilde: Data modtaget i forbindelse med gennemgang af 80 enkeltsager.

8.3.1 Typiske årsager til bevilling af tillægsydelse

Tillægsydelse er i 45 procent af tilfældene begrundet i behov for ekstra personale. Derudover anvendes tillægsydelse til aktivitets-, samværs- og skoletilbud.

Tabel 8.4: Oversigt over tillægsydelsens art

Tillægsydelsens art	Antal
Aktivitets- og samværstilbud	5
Ekstra personale	10
Helhedstilbud	1
Skoletilbud	3
Transport og indskrivning	3
I alt	22

Kilde: Data modtaget i forbindelse med gennemgang af 80 enkelsager.

- **Ekstra personale** kan eksempelvis anvendes til at afskærme en borger i tilfælde, hvor der har været en stigende udadreagerende adfærd. Ofte er det tilfælde, hvor personalet vurderer, at brugeren er til fare for sig selv og/eller andre brugere i tilbuddet.
- **Aktivitets- og samværstilbud** kan være et aktivitetstilbud i boenheden, som borgeren deltager i i dagtimerne. Der udarbejdes en individuel handleplan for forløbet, hvor der eksempelvis kan indgå forskellige pædagogiske og ergoterapeutiske aktiviteter samt deltagelse i aktiviteter.
- **Skoletilbud** som tillægsydelse dækker over sager, hvor brugeren går i et skoletilbud ved siden af opholdet. Der kan være tale om individuel undervisning, og der er ofte en tæt dialog med medarbejderne i det pågældende tilbud.

Case: tillægsydelse

Det er efter flere dialogmøder på afdelingen blevet besluttet, at der skal søges om bevilling af tillægsydelse til en bruger, der har en stigende udadreagerende adfærd og derfor bør afskærmes fra de andre brugere. Der er derfor behov for ekstra personale i dagtimerne, og der søges om ekstra midler til én til én-bemanding i dagtimerne. Ansøgningsprocessen starter ved, at den ansvarlige kontaktperson udfylder et standardskema, der redegør for målet for indsatsen, og det angives, hvordan timerne skal anvendes i det daglige arbejde med brugeren. Ansøgning sendes til myndighedsniveauet, og den ansvarlige kommunale visitator går i dialog med tilbuddet omkring tillægsydelsens omfang og metode. Efterfølgende behandles ansøgningen i et visitationsudvalg, og afgørelsen sendes derefter til tilbuddet.

8.4 Enkeltmandsforanstaltninger

Der er iværksat enkeltmandsforanstaltninger i tre af de gennemgåede sager. Herunder indgår to voksentilbud og ét børnetilbud. Der er tale om meget forskelligartede behov og sagsforløb, og det er karakteristisk, at der er tale om brugere med omfattende behov.

I alle tilfælde er der dokumentation for behov med direkte sammenhæng til brugerens bevilling, og der er således et styrket dokumentationsgrundlag ved enkeltmandsforanstaltninger set i forhold til de øvrige sager.

8.4.1 Årsager til bevilling af enkeltmandsforanstaltninger

Enkeltmandsforanstaltninger etableres for brugere, der har så omfattende behov, at det vurderes, at der er behov for en særlig individuel indsats, der ikke kan rummes inden for de eksisterende tilbuds rammer. Forud for en ansøgning om enkeltmandsforanstaltning afsøges typisk andre muligheder for afskærmning, og der er således ofte en lang dialog mellem myndighedsniveauet, tilbuddet og brugerens pårørende. Et enkeltmandsprojekt kan iværksættes i en særskilt afdeling i de større tilbud, men der er også eksempler på, at der oprettes tilbud på en ny matrikel (eksempelvis anskaffes et sommerhus for at skabe rammerne for tilbuddet).

Case: enkeltmandsforanstaltninger

Bruger A blev tvangsfjernet som 2-årig. Bruger A er udviklingshæmmet og lider af tilknytningsforstyrrelse og ADHD. Hun har været i adskillige anbringelser, men er meget udadreagerende og selvskadende. Der er derfor behov for et individuelt tilbud, der kan rumme bruger A og give den nødvendige skærmning, også af hensyn til de øvrige brugere i tilbuddet. Der er to pædagoger omkring bruger A døgnet rundt af hensyn til sikkerheden, og der er behov for, at personalet formår at holde en fast struktur og er i stand til at fastholde bruger A, når der er behov for det.

Bruger B's bolig ligger på første sal i et hus, der er tilknyttet beskæftigelsen. Bruger B deler ikke faciliteter med andre borgere og har en 1-1-normering i de vågne timer og egen vågen nattevagt. Bruger B er tilknyttet beskæftigelsen 3x1 time om ugen med ledsagelse fra boafdelingen.

Bruger C har egen lejlighed på 70 m² og deler ikke faciliteter med andre borgere. Bruger C er normeret 2-1 i dagtimerne, og der er vågen nattevagt. Bruger C beskæftiges i egen bolig sammen med to ansatte fra beskæftigelsen.

8.5 Opsummering

Der er i forbindelse med analysen gennemgået i alt 80 enkeltsager med henblik på at belyse sammenhængen mellem den økonomiske udvikling og udviklingen i brugerens funktionsbehov ud fra en gennemgang af konkrete sagsforløb.

Registreringspraksis er meget varieret og bærer præg af, at praksis defineres i det enkelte tilbud eller den enkelte kommune. Dokumentationen kan for eksempel bestå af handleplaner, pædagogiske planer og journaloptegnelser.

Generelt er der mangelfuld dokumentation for ændringer i brugerens basistakst, mens der typisk er bedre dokumentation i forhold til grundlaget for tillægsydelser og enkeltmandsforanstaltninger.

I halvdelen af sagerne er basistaksterne stigende ud over pris- og lønreguleringen. Der er i størstedelen af disse tilfælde tale om en generel stigning i basistaksterne for det pågældende tilbud, der ikke kan henføres til dokumentationen i de enkelte personsager.

Der indgår tillægsydelser i godt en fjerdedel af sagerne, og i halvdelen af disse har der været en stigning i perioden. Typisk skyldes tillægsydelserne, at der er behov for ekstra personale eller særlige ydelser.

Der er iværksat enkeltmandsforanstaltninger i tre af de gennemgåede sager. Der er tale om meget forskelligartede behov og sagsforløb, og det er karakteristisk, at der er tale om brugere med omfattende behov. I alle tilfælde er der dokumentation for behov med direkte sammenhæng til brugerens bevilling.

Bilag A. Begreber

Begreb	Forklaring
Basistakst	Basistaksten er den takst, der betales for en standardydelsespakke. Under en tilbudstype kan der være tale om flere forskellige basistakster.
Brugerbetaling	Brugerbetaling er de udgifter, borgeren selv skal dække ud over ydelsespakken. Der kan eksempelvis være tale om egenbetaling for husleje, forsikring, transport, rengøring, medielicens eller lignende.
Enkeltmandsforanstaltning	En enkeltmandsforanstaltning dækker over en foranstaltning, der anvendes, når der er tale om en borger med behov for helt ekstraordinær støtte. Der kan være tale om en foranstaltning, der ikke kan passes ind i de tilbud, der er til rådighed. Det kan for eksempel være en borger, der har behov for mandsopdækning i en sådan grad, at der skal iværksættes et separat tilbud i et andet hus. Foranstaltningen kaldes også særforanstaltning.
Omkostningsbaseret	Et omkostningsbaseret budget/regnskab tager højde for periodeforskydning mellem anskaffelse/betaling og forbrug. Dermed indeholder et omkostningsbaseret budget/regnskab poster til afskrivninger, feriepengeforpligtelser, hensættelser og eventuel øvrig forrentning. Anskaffelser over 100.000 kr. aktiveres i et omkostningsbaseret regnskab og afskrives over forbrugsperioden. Selve betalingen for aktivet medtages derfor ikke i et omkostningsbaseret budget/regnskab.
Standardydelsespakke	Den standardpakke, alle brugere af en given ydelsespakke modtager. Betalingen er basistaksten.
Takstgrundlag	I denne rapport kaldes summen af basis- og tillægstakster i en given ydelsespakke for takstgrundlaget. Baggrunden for at kigge på basis- og tillægstakster samlet er, at serviceniveauforskellene mellem de forskellige basistakstfastsættelser dermed udjævnes.
Tilbud	Den relevante juridiske enhed.

Begreb	Forklaring
Tilbudstype	Tilbudstypen er en angivelse af, hvilken paragraf i serviceloven tilbuddet/ydelsespakken hører under.
Tillægstakst	Tillægstaksten defineres som den takst, der betales for en tillægsydelse.
Tillægsydelse	En tillægsydelse er en ekstra ydelse, der ligger ud over basistaksten. Der kan være tale om forskellige slags ydelser som ekstra nattevagt, støtteperson, psykologisk udredning, psykiatrisk udredning m.v.
Udgiftsbaseret	Et udgiftsbaseret budget/regnskab viser alene alle ind- og udbetalinger og indeholder dermed ikke periodeforskydninger i form af omkostningsposter som afskrivninger, hensættelser m.v.
Ydelser	Under begrebet ydelser ligger eksempelvis socialpædagogisk støtte, behandling/træning, aktivitets- og samværsydelser, rådgivning, støttepersonordninger m.v.

Bilag B. Liste over delta- gende tilbud

Tilbud	Driftsherre	Service- område	Indgår i øko- nomianalyse	Indgår i analyse af en- kelsager
3kløveren	Regional	Børn/ voksne	Ja	Ja
Aktivitetscenter Katrine- bjerg	Kommunal	Voksne	Ja	Ja
Autismecenter Vestsjæl- land	Kommunal	Børn/ voksne	Ja	Ja
Ballerup Ungdomspension	Regional	Børn	Ja	Ja
Behandlingshjemmet Stut- gården	Selvejende	Børn	Ja	Nej
Bo- og dagtilbud Musvå- gevej	Kommunal	Voksne	Ja	Ja
Bo- og Genoptræningscen- ter Lunden	Kommunal	Voksne	Ja	Ja
Bo- og Naboskab Næstved	Kommunal	Voksne	Ja	Ja
Bo- og Servicecenter Høng	Kommunal	Voksne	Ja	Ja
Bognæs	Regional	Voksne	Ja	Ja
Bøgholt Behandlingshjem	Kommunal	Børn	Ja	Ja
Børnecenter Himmerland	Kommunal	Børn	Ja	Ja
Cathrinegården	Kommunal	Voksne	Ja	Ja
Else Hus	Regional	Voksne	Ja	Ja
Fenrishus	Regional	Børn	Ja	Ja
Fårupgård Ungecenter	Kommunal	Børn	Ja	Ja
Helhedstilbuddet Blinde- netværket	Kommunal	Voksne	Ja	Ja
Hobitten	Kommunal	Voksne	Nej	Ja
Jonstrupvang Bebyggelsen	Selvejende	Voksne	Ja	Ja
Juvelhuset	Kommunal	Voksne	Ja	Ja
Kollegiet Rømersvej	Kommunal	Voksne	Ja	Ja
Møllebækken	Regional	Børn	Ja	Ja

Tilbud	Driftsherre	Service- område	Indgår i øko- nomianalyse	Indgår i analyse af en- keltsager
Nordstjernen	Kommunal	Børn	Ja	Ja
Ravnbjerghus	Selvejende	Børn	Ja	Ja
Ribelund	Kommunal	Voksne	Nej	Ja
Rosengården	Selvejende	Voksne	Ja	Ja
Socialpsykiatrisk Boform Vestervang	Regional	Voksne	Ja	Ja
Sonjavej	Kommunal	Voksne	Nej	Ja
Specialbørnehjemmene i Nordjylland, afd. Nygården	Regional	Børn	Ja	Ja
Sukkertoppen	Kommunal	Voksne	Ja	Ja

Bilag C.Dybdeinterviews

Følgende tilbud har deltaget i dybdeinterviews:

Tilbud	Driftsherre	Type
Ballerup Ungdomspension	Kommunal	Børn og unge
Behandlingshjemmet Stutgården	Privat	Børn og unge
Bo- og dagtilbud Musvågevej	Kommunal	Voksne
Bo- og Naboskab Næstved	Kommunal	Voksne
Bo- og Servicecenter Høng	Kommunal	Voksne
Bøgholt Behandlingshjem	Kommunal	Børn og unge
Fenrishus	Kommunal	Børn og unge
Jonstrupvang Bebyggelsen	Selvejende	Voksne
Møllebækken	Regional	Børn og unge
Ribelund	Kommunal	Voksne
Socialpsykiatrisk Boform Vester- vang	Regional	Voksne
Specialbørnehjemmene i Nordjyl- land, afd. Nygården	Regional	Børn og unge

C.1 Spørgeguide til dybdeinterviews

Til gennemførelse af interviewene er der anvendt følgende spørgeguide:

Dybdeinterviewguide

Navn på tilbud: _____

Driftsherreform: _____

Paragraf: _____

Antal ydelsespakker: _____

Introduktion til dybdeinterviewene

Overordnet intro til KL/DR/FM/SOC-projektet

Formålet med dette interview er at kvalificere nogle af de overordnede tendenser, vi kan se af de økonomiske data, og at få en bedre forståelse af de økonomiske processer og mekanismer inden for det specialiserede socialområde.

Generelle spørgsmål

- Hvordan fastlægges jeres budget? Hvordan varetages budgetprocessen mellem jer og kommunen/regionen? Og hvordan er processen omkring budgetfastlæggelsen?
 - Er det dit indtryk, at jeres proces er et udtryk for, hvordan det foregår generelt i andre tilbud i kommunen/regionen? I Danmark generelt?
- Hvor ofte justeres budgettet i løbet af året?
 - Er det dit indtryk, at denne frekvens er generel for området i jeres kommune/region? I Danmark generelt?

3.	Hvordan foregår budgetopfølgningen? Hvem varetager denne? Hvor ofte foretages der budgetopfølgning? a. Er det dit indtryk, at jeres proces er et udtryk for, hvordan det foregår generelt i andre tilbud i kommunen/regionen? I Danmark generelt?
4.	Hvorledes håndteres et eventuelt over- eller underskud? a. Er det dit indtryk, at dette er den typiske måde at håndtere over-/underskud på i kommunen/regionen? I Danmark generelt?
5.	Hvilke konsekvenser har der været ved højere eller lavere belægningsprocenter? a. Er det dit indtryk, at dette er den typiske måde at regulere for over-/underbelægning i kommunen/regionen? I Danmark generelt?
6.	Hvilke forhold kan forklare udviklingen/den manglende udvikling i jeres takster?
7.	Er der tilstrækkelig sammenhæng mellem jeres standardydelsespakker og spændvidden i brugernes behov? Det vil sige, er der en tilstrækkelig sammenhæng mellem den enkelte brugers behov og det, der betales for at modtage jeres tilbud, eller er standardpakkerne for brede efter din vurdering?
8.	Hvordan er processen omkring tildeling af tillægsbevillinger? a. Er det dit indtryk, at jeres proces omkring tillægsbevillinger er sammenlignelig i forhold til processen i andre tilbud i kommunen/regionen? I Danmark generelt?
9.	Hvordan er processen omkring ansøgning om og tildeling af bevillinger til enkeltmandsforanstaltninger? a. Er det dit indtryk, at jeres proces omkring enkeltmandsforanstaltninger er identisk med processen i andre tilbud i jeres kommune/region? I Danmark generelt?
10.	Hvilket samspil er der mellem takstudviklingen og de taksttaler, I er underlagt på regionsniveau? Betyder taksttalerne, at taksterne reelt er omkostningsdækkende, eller medfører taksttalerne, at taksterne bliver mere arbitrært fastsat? a. Er det dit indtryk, at det generelt gør sig gældende?
11.	Har I centrale puljer? Og hvordan behandler I disse budgetteknisk og regnskabsmæssigt?
12.	Hvem er ansvarlig for jeres indrapporteringer til tilbudsportalen? Er det dit indtryk, at tilbudsportalen generelt er opdateret og valid? Opfattes tilbudsportalen som et brugbart værktøj?
13.	Hvilke forklaringer, tror du, der er på den generelle stigning i udgifterne til det specialiserede socialområde?
14.	Hvilke øvrige punkter/områder bør vi være opmærksomme på i vores analyse?

Spørgsmål til de kommunale tilbud

15. Hvordan fordeler modtagerne af tilbuddene sig mellem borgere fra egen kommune og borgere fra andre kommuner? Har det en indvirkning på takstfastsættelsen, hvor brugeren kommer fra?

Særlige spørgsmål til private/selvejende tilbud

16. Er der særlige betingelser, forudsætninger eller andet, vi skal være opmærksomme på i forbindelse med selvejende tilbud?

Bilag D. Vignetanalyser

Følgende tilbud har deltaget i vignetinterviews:

Tilbud	Driftsherre	Type	Kommentar
Bo- og Naboskab Næstved	Kommunal	Voksne	Vignet
Bo- og Servicecenter Høng	Kommunal	Voksne	Måtte udgå pga. sygdom
Ribelund	Kommunal	Voksne	Sagsgennemgang med tilbud
Specialbørnehjemmene i Nordjylland, afd. Ny- gården	Regional	Børn og unge	Vignet

D.1 Metodisk grundlag for enkeltsagsgennemgang

I det følgende beskrives det metodiske grundlag for sagsgennemgangen, herunder hvordan sagsgennemgangen konkret er gennemført.

Udvælgelse af sager

Deloitte har bedt tilbuddene om hver især at udvælge tre sager til enkeltsagsgennemgangen, der afspejler en bredde i forhold til kompleksitet og ydelser inden for de pågældende områder. Hvis tilbuddene har haft en enkeltmandsforanstaltning i undersøgelsesperioden, er de blevet bedt om at udvælge denne sag til gennemgang.

Forudsætning

Sagsgennemgangen er gennemført på det foreliggende grundlag, det vil sige med udgangspunkt i de sagsakter, som tilbuddet har udleveret. Såfremt dele af sagsakterne ikke er fremsendt, vil disse ikke indgå som en del af sagsgennemgangen. Ligeledes gælder det, at såfremt aktiviteter ikke er noteret i brugerens sagsmappe eller på anden vis er dokumenteret i sagen, fremgår disse ikke af sagsgennemgangen.

Områder til sagsgennemgang

Sagsgennemgangen belyser overordnet, hvorvidt udviklingen i den enkelte borgers grundtakst, tillægsydelse og brugerbetaling understøttes i tilbuddets socialfaglige dokumentation. Ud fra en kortlægning af den økonomiske udvikling i hver enkelt sag udarbejdes en oversigt over, hvilke socialfaglige årsager der kan have forårsaget en eventuel stigning. Den konkrete udførelse af sagsgennemgangen er bygget op omkring et skema, hvor følgende områder afdækkes:

Målgruppe

Det angives, om brugeren har fysisk funktionsnedsættelse, psykisk funktionsnedsættelse eller har sociale problemer.

Materiale til rådighed

Det angives, hvorvidt sagen overordnet er belyst i det fremsendte materiale, og hvilken form for dokumentation den enkelte sag indeholder. Sammenhæng mellem tidspunkt for ændring i økonomi og dokumentation angives ligeledes.

Ved ændring i brugerens standardtakst, tillægsydelse eller brugerbetaling angives det, om taksten, ydelsen eller betalingen har været stigende, faldende eller uændret. Derudover afdækkes det, om der har været sammenhæng mellem tidspunkt for ændring i taksten og tidspunkt for den socialfaglige dokumentation i sagen.

Myndighed/revisitation

Det afdækkes, hvorvidt der foreligger faglig dokumentation for udviklingen i sagsforløbet, der er afledt af samarbejde med myndighedsniveauet. Her kan der eksempelvis være tale om afholdelse af handleplansmøde, hvor borgerens situation er blevet drøftet, og de enkelte udviklingsmål er blevet ændret. Der kan også være tale om, at der er blevet ændret i ydelserne på baggrund af en egentlig revisitation, hvor der eksempelvis fremadrettet er blevet ændret i borgerens bevillingsgrundlag.

Gennemførelse af vignetanalyse

Vignetanalysen anvendes som supplement til sagsgennemgangen for at validere analysens foreløbige resultater. På baggrund af sagsgennemgangen udvælges cirka fem sager, hvor der fremgår udokumenterede store udgiftsstigninger over tid, eller hvor udgiftsstigningen afviger markant fra lignende sager på området. I interviewet gennemgår Deloitte den enkelte borgersag med borgerens kontaktperson i det pågældende tilbud og den respektive sagsbehandler fra myndighedsniveauet. Hensigten med interviewet er at få afdækket, hvilke årsager der ligger til grund for udviklingen/afvigelsen og således belyse sammenhængen mellem udviklingen i borgerens funktionsniveau/-behov og udgiftsudviklingen over tid.

D.2 Spørgeguide brugt til vignetanalyser

Vignetinterviewguide

Navn på tilbud: _____

Driftsherreform: _____

Deltagere i interview: _____

Introduktion til enkeltsagsinterviewene

Overordnet intro til KL/DR/FM/SOC-projektet

Formålet med dette interview er at afdække udviklingen i borgerens sagsforløb og belyse sammenhængen mellem udgiftsudviklingen over tid og udviklingen i borgerens funktionsbehov. Vi er interesseret i at høre jeres overvejelser omkring sagsforløbet og høre mere om jeres generelle procedurer på området. Alt bliver behandlet anonymt, og hverken borgeren eller jeres navn kommer til at fremgå i den endelige rapport.

Generelle spørgsmål til sagsforløbet

1. Kan I kort fortælle om jeres baggrund?
2. Hvor lang tid har I haft ansvaret for borgeren?
3. Kan I kort fortælle om baggrunden for bevillingen?
4. Kan I kort fortælle om udviklingen i sagen?
 - a) Er det typisk for XX, eller er det typisk for mange sager?
5. Hvordan har behovet udviklet sig over tid?
 - a) Kan dette betegnes som et typisk forløb? Hvis nej, hvad er da anderledes ved dette forløb?
6. Hvilke omstændigheder/ændringer i borgerens situation medfører en ændring i takst?
 - a) Er der en praksis for dette? Er det noget, der tages op på møder/tales om?
7. Hvor ofte er der opfølgning (fx handleplansmøde)?
 - a) Hvor ofte bliver der generelt afholdt opfølgning i lignende sager?
8. Hvornår tages der kontakt til myndighedsniveauet?
 - a) Er der en fast praksis for dette?
9. Hvis kommunen kontaktes, hvad er så proceduren for behandling af ansøgning om særtakst/tillægsydelse?
 - a) Er der en fast praksis for, hvordan myndighedsniveauet behandler ansøgninger?
10. Er der forskel i sager, hvor handle- og betalingskommunen ikke er den samme?