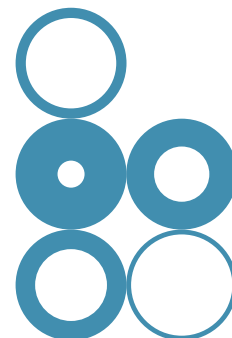


Klart ansvar for

de svageste

Høj kvalitet og
god økonomi på
det specialiserede
socialområde

DANSKE
REGIONER



Finansiering

Finansieringsmodel for det højt specialiserede social-
og special-undervisningsområde



Finansiering
– for det højt specialiserede social- og special-undervisningsområde
Danske Regioner 2012

Layout: UHI, Danske Regioner
Tryk: Danske Regioner

ISBN elektronisk: 978-87-7723-759-1

Finansieringsmodel for det højt specialiserede social- og specialundervisningsområde

Den nuværende finansieringsmodel og de tilhørende styringsinstrumenter – særligt rammeaftalen på det specialiserede social- og specialundervisningsområde – har ikke formået at sikre en stabil drift og udvikling af de højt specialiserede tilbud. Den eksisterende model kan således ikke imødekomme borgere med de mest specialiserede behov.

Kommunerne har forfulgt en selvforsyningsstrategi, hvor efter selv de mest komplekse opgaver er søgt løst inden for egen kommunegrænse. Som konsekvens heraf er der dels sket afspecialisering af vidensmiljøer og lukning af tilbud, idet langt de fleste kommuner ikke selv har kunnet fylde pladserne ud med egne borgere. Herudover er der sket afspecialisering af indsatsen.

Regionerne har i dag forudsætningerne for at løse den højt specialiserede opgave fagligt og økonomisk bæredygtigt. Regionerne har det fornødne befolkningsunderlag, høj faglig ekspertise på området, bæredygtige faglige miljøer og tæt tilknytning til det specialiserede sundhedsvæsen.

Efter den kommunale overtagelse af en lang række tilbud har regionerne imidlertid en meget heterogen gruppe af tilbud, både inden for den enkelte region og mellem regionerne. Det mindsker mulighederne for udvikling både økonomisk og fagligt, når man ikke har ansvar for en ensartet gruppe af tilbud. Blandt andet fordi stordriftsfordele og andre synergieffekter er begrænsede. Dette forstærkes af, at regionerne ikke kan vide sig sikker på tidsperspektivet for de institutioner, der er tilbage.

Der er behov for en finansieringsmodel, som understøtter og sikrer de højt specialiserede faglige miljøer og tilbud til de grupper, som har de mest komplekse behov. Samtidig skal finansieringsmodellen sikre økonomiske incitamenter for alle involverede parter til en rationel drift af området.

Regionerne anbefaler, at arbejdsdelingen på det specialiserede sociale- og specialundervisningsområde justeres. Det foreslås, at ansvaret for at drive, udvikle og etablere en række højt specialiserede tilbud på social- og specialundervisningsområdet placeres i regionerne. Det drejer sig om tilbud til de mest komplekse tilfælde af:

- 1) Børn, unge og voksne borgere med multiple funktionsnedsættelser, herunder komplekse sjældne diagnoser og komplekse erhvervede hjerneskader.
- 2) Børn, unge og voksne borgere med komplekse kommunikationshandicap.
- 3) Børn, unge og voksne borgere med psykisk sygdom kombineret med misbrug og/eller omfattende problemskabende adfærd.
- 4) Børn, unge og voksne borgere med udviklingshæmning kombineret med misbrug og/eller problemskabende adfærd, evt. med dom eller i varetægtssurrogat.
- 5) Børn og unge med omfattende sociale problemer som kriminalitet, misbrug, psykisk sygdom og udadreagerende adfærd, anbragt på sikrede/delvist lukkede institutioner og på åbne institutioner idømt ungdomssanktion.
- 6) Børn, herunder spædbørn, og unge med særligt komplekse sociale og/eller følelsesmæssige vanskeligheder.

Der er tale om *højt specialiserede tilbud*, hvor der kun er et tilstrækkeligt antal borgere til målgruppen, hvis man samler dem fra et stort geografisk område. Dertil vil det være sådan, at regionerne formentligt fortsat vil drive *moderat specialiserede* samt i mere sjældne tilfælde også *let specialiserede* tilbud, hvis kommunerne ønsker det.

Tillægges regionerne et egentligt forsynings- og driftsansvar for de højt specialiserede tilbud, er der brug for en finansieringsmodel, der både tilgodeser en fremadrettet og effektiv drift samt en løbende udvikling af de regionale tilbud.

Idealmodel for finansieringssystem

Det er væsentligt, at en ny opgavefordeling mellem kommuner og regioner for det første ikke giver anledning til tvivl om hvem, der har ansvaret for opgavevaretagelsen. For det andet skal opgavefordelingen understøtte, at faglig kvalitet, udvikling og økonomisk ansvarlighed går hånd i hånd.

I en *idealmodel*, skal finansieringssystemet rumme:

- incitamenter til rationel drift (hurtig kapacitets- og udgiftstilpasning),
- mulighed for udvikling af indhold, anlæg og pladser,
- incitamenter til at give det nødvendige og tilstrækkelige tilbud til den enkelte borger,
- hensynet til det overordnede samfundsøkonomiske perspektiv – undgå suboptimering,
- hensynet til, at den der bestiller/ fastsætter serviceniveauet også betaler,
- hensynet til, at finansieringssystemet skal være håndterbart og minimere administration.

Historiske finansieringsmodeller

Over tid har kommuner og amter/regioner været underlagt forskellige finansieringsmodeller for de af amterne/regionerne drevne tilbud:

1. Frem til 1. januar 2002 havde man en ligelig deling af udgifterne mellem kommuner og amter. Det betød, at både amter og kommuner hentede betydelige beløb ind via refusion for ydelser, som den medfinansierende modpart ingen indflydelse havde på.
Svaghed: Modellen indeholdt svage incitamenter til at udvise samfundsøkonomisk ansvarlighed. Populært sagt kostede det 50 øre at udskrive en krone, og som konsekvens steg udgifterne til området markant.
Styrke: Modellen var forbundet med begrænset administration og skabte rum for udvikling af tilbud.
2. Fra 1. januar 2002 indførtes en grundtakstfinansiering. Grundtaksten betød, at kommunerne betalte en minimumsudgift i form af en såkaldt grundtakst ved brug af de amtslige tilbud. Omvendt medfinansierede amterne de kommunale tilbud, hvor udgifterne lå over grundtaksten.
Svaghed: Modellen var forbundet med dobbelt visitation i forbindelse med fastlægges af serviceniveauet for den enkelte borger. Niveaulet for grundtaksten var sat lavt, hvorfor amterne blev involveret i for mange kommunale opgaver. Den amtslige involvering var endvidere kilde til mange uoverensstemmelser.
Styrke: Modellen indeholdt i vid udstrækning de rette incitamenter til effektiv drift og økonomistyring på højt specialiserede og ofte dyre opgaver, jf. ovenstående om idealmodellen. Den dobbelte visitation sikrede dialog om indholdet i støtten og en høj faglig indsigt som grundlag for visitationen.

3. Med strukturreformen 1. januar 2007, overgik man til 100 procent kommunal finansiering af omkostningerne. Den fulde kommunale finansiering af samtlige omkostninger på området sker primært ved, at kommunerne betaler en takst beregnet på samtlige omkostninger forbundet med det pågældende tilbud.

Svagthed: Takstfinansiering fungerer bedst under markedsvilkår, men markedsvilkårene falder betydeligt i takt med specialiseringsgraden. Modellen mangler derfor tilstrækkelige incitamentter til udvikling og etablering af højt specialiserede tilbud. I kombination med de kommunale muligheder for at overtage tilbud har regionerne en heterogen masse af tilbud, som svækker stordriftsfordelene, og samtidig reelt ikke incitamentter til at sikre lave omkostninger og tilpasninger.

Styrke: Modellen indeholder incitamentter til effektiv drift og ressourceallokering i forhold til de mindre specialiserede tilbud.

Udover takstfinansiering gælder der i dag særlige regler for de sikrede tilbud til unge - § 67 stk. 3 samt for de lands- og landsdelsdækkende tilbud.

Sikrede tilbud til børn og unge finansieres sker dels via en grundtakst efter forbrug og dels via objektiv finansiering, når de sikrede pladser bruges i forbindelse med varetægt og dom. Ordning kan således betragtes som en *forsikringsordning med selvrisiko*. Benyttes de sikrede pladser til anbringelse i pædagogisk observation eller efter faglighedskriteriet sker finansieringen via takstbetaling jf. gældende rammeaftale.

Sikrede tilbud til voksne finansieres fuldt ud efter objektive kriterier. Omkostningerne pr. tilbud fordeles fuldt ud til landets kommuner. Ordningen kan betragtes som en *forsikringsordning*. Kommunerne betaler et stort set fast beløb hvert år, uanset om de benytter tilbud på området eller ej.

Hovedtrækkene i finansieringsmodellen, for de lands- og landsdelsdækkende tilbud er, at en "andel" af de samlede omkostninger fordeles via objektive kriterier (typisk befolkningstal) mellem samtlige kommuner/kommuner inden for landsdelen. For den resterende del af omkostningerne beregnes der en takst pr. plads, som betales af "brugerkommunen". Denne ordning kan betragtes som en *forsikringsordning med selvrisiko*. For enkelte ydelser finansieres de samlede omkostninger fuldt ud efter objektive kriterier.

I den nuværende finansieringsmodel er der indbygget statsrefusion for at sikre kommunerne mod meget store udgifter i de dyreste enkeltsager. Statsrefusionsordningen finansieres solidarisk af kommunerne ved løbende regulering af bloktilskud. Refusionsordningen er i perioden 2007-2010 indfaset gradvist med stadig større kommunal andel. Der opereres med følgende statsrefusions-satser i 2012:

- 25 procent af udgifter, der årligt overstiger 0,95 millioner kroner.
- 50 procent af udgifter, der årligt overstiger 1,77 millioner kroner.¹

¹ Begge beløbsgrænser er opgjort efter vejledning om regulering af satser på socialområdet for 2012. VEJ nr. 84 af 25/10/2011

Forslag til en fremtidig finansieringsmodel

Forslaget til en fremtidig finansieringsmodel – basisfinansiering – bevarer hovedstrukturen i den nuværende finansiering af regionernes opgaver. Det vil for det første sige, at regionernes opgaver alt overvejende finansieres via et statsligt bloktilskud uden ret til skatteudskrivning. For det andet forudsættes regionernes økonomi fortsat at bestå af tre særskilte dele - sundhed, udvikling og sociale institutioner - mellem hvilke, der ikke kan prioriteres og flyttes penge.

Forslaget understøtter en opgavefordeling på socialområdet, hvor regionerne får et lovhjemmelt ansvar for at drive og udvikle *højt specialiserede tilbud* til de førnævnte seks målgrupper, og en forsyningsforpligtelse for *moderat specialiserede tilbud*. Dette er samtidig de tilbud, som er tænkt at omfattes af et fremadrettet aftalekoncept for drift og udvikling på social- og specialundervisningsområdet. Dertil skal finansieringsmodellen kunne håndtere de knap så hyppige tilfælde, hvor regionerne efter kommunalt ønske driver *let specialiserede tilbud*. Kommunerne visiterer fortsat til de regionale tilbud, hvilket sikrer minimalt bureaukrati.

Med udgangspunkt i lovhjemmelet regionalt ansvar for at drive og udvikle de *højt specialiserede tilbud* får regionerne et ansvar for at fastsætte serviceniveauet for de borgere, der anvender tilbuddene. For at kunne varetage disse funktioner samt leve op til idealkravene for en finansieringsmodel, må regionerne tillægges et selvstændigt finansieringsansvar for de *højt specialiserede tilbud*.

Den fremtidige finansiering af den regionale opgavevaretagelse bør baseres på to forskellige modeller, der hver især tager højde for områdernes kendetegn og sammen sikrer størst mulig økonomisk optimering:

Det kommunale ansvarsområde - let til moderat specialiserede tilbud

I det omfang kommunerne ønsker, at regionerne skal udbyde og drive tilbud indenfor det let til moderat specialiserede område, finansieres disse tilbud som hidtil fuldt ud af kommunerne. Let til moderat specialiserede tilbud er et kommunalt ansvarsområde, og regionale tilbud i denne kategori kan sidestilles med de pladser, kommunerne køber af hinanden. Der bør derfor gælde samme finansieringsregler for disse tilbud, uanset om tilbuddene drives af en kommune eller en region. Principperne for takstberegningen fastsættes i en bekendtgørelse, der udmøntes lokalt i en takstafale. Takstafalen indgås i forbindelse med socialaftalerne - rammeaftalernes afløser.

Det mest enkle er at fortsætte den nuværende takstfinansiering, hvor samtlige omkostninger forbundet med at drive tilbuddet afholdes af brugerkommunerne i form af takster.

Det regionale ansvarsområde - højt specialiserede tilbud

For de højt specialiserede tilbud, som fremadrettet foreslås placeret i regionerne, anbefales det, at finansieringsgrundlaget baseres på et regionalt bloktilskud til socialområdet suppleret med kommunal takstbetaling.

En regional basisfinansiering via bloktilskud til socialområdet vil både udgøre et stabilt finansieringsgrundlag og understøtte incitamenter til bl.a. effektiv drift, budgetsikkerhed, langsigtet udvikling og risikovillighed. Kombineret med et kommunalt forbrugsafhængigt bidrag vil der samtidig skabes incitamenter til forebyggelse og hensigtsmæssige løsninger i nærmiljøet, når funktionsevnen tillader det.

For det første indebærer en regional finansiering et incitament for regionerne til at udvise økonomisk ansvarlighed, fordi den økonomiske ramme ikke kan suppleres med andre indtægter. Bloktilskuddet kan ikke suppleres med bidrag fra andre regionale kasser, og en regulering af bloktilskuddet til socialområdet sker efter aftale med staten.

For det andet vil et stabilt finansieringsgrundlag på det højt specialiserede område give kommunerne en høj grad af budgetsikkerhed. Kommunernes udgifter kan nemt forudsiges, og den eneste usikre faktor er kommunernes egen efterspørgsel. En ekstraregning fra regionen vil med andre ord bero på, at kommunen selv har efterspurgt flere pladser/ydelser end forudsat.

For det tredje vil den faste økonomiske ramme sikre ro og stabilitet omkring driften, og dermed skabe bedre grundlag for faglig udvikling og langsigtet planlægning.

For det fjerde vil de stabile økonomiske rammer understøtte risikovillighed med hensyn til at igangsætte udviklingstiltag og følge op herpå, f.eks. i form af etablering af nye typer tilbud målrettet nye typer behov. I dag har den enkelte kommune meget få incitamenter til at udvikle og etablere nye tilbud på områder, hvor kommunen kun har få brugere. Problemstillingen øges jo højere specialiseringsniveau den konkrete opgave repræsenterer, for i takt med, at størrelsen af det bæredygtige befolkningsunderlag stiger, så falder den enkelte kommunes incitament til at påtage sig opgaven.

Der er i socialektoren såvel som i alle andre offentlige sektorer behov for incitamenter til, at opgaverne løses på lavest mulige omkostningsniveau eller slet og ret, bedst og billigst. Derfor bør det regionale bloktilskud suppleres med et forbrugsafhængigt kommunalt bidrag, der kan stimulere kommunerne til at prioritere forebyggelse og opfølgning på højt specialiserede indsatser.

Et forbrugsafhængigt bidrag vil skabe incitament i kommunerne til at have fokus på egne kompetencer, muligheder og forpligtelser og samlet set modvirke, at mindre specialiserede behov "eksporteres" til regionens højt specialiserede tilbud.

En finansieringsmodel baseret på en regional basisbevilling over bloktilskuddet suppleret med en forbrugsafhængig kommunal takst vil, sammenlignet med fuld kommunal takstfinansiering, være væsentligt enklere at administrere, fordi alle borgere til samme type tilbud koster kommunen det samme. Afregning mellem kommunen og region kan derfor alene baseres på viden om antal borgere og foranstaltningstype.

**DANSKE
REGIONER**



Dampfærgevej 22
Postboks 2593
2100 København Ø

T 35 29 81 00
F 35 29 83 00
E regioner@regioner.dk
www.regioner.dk