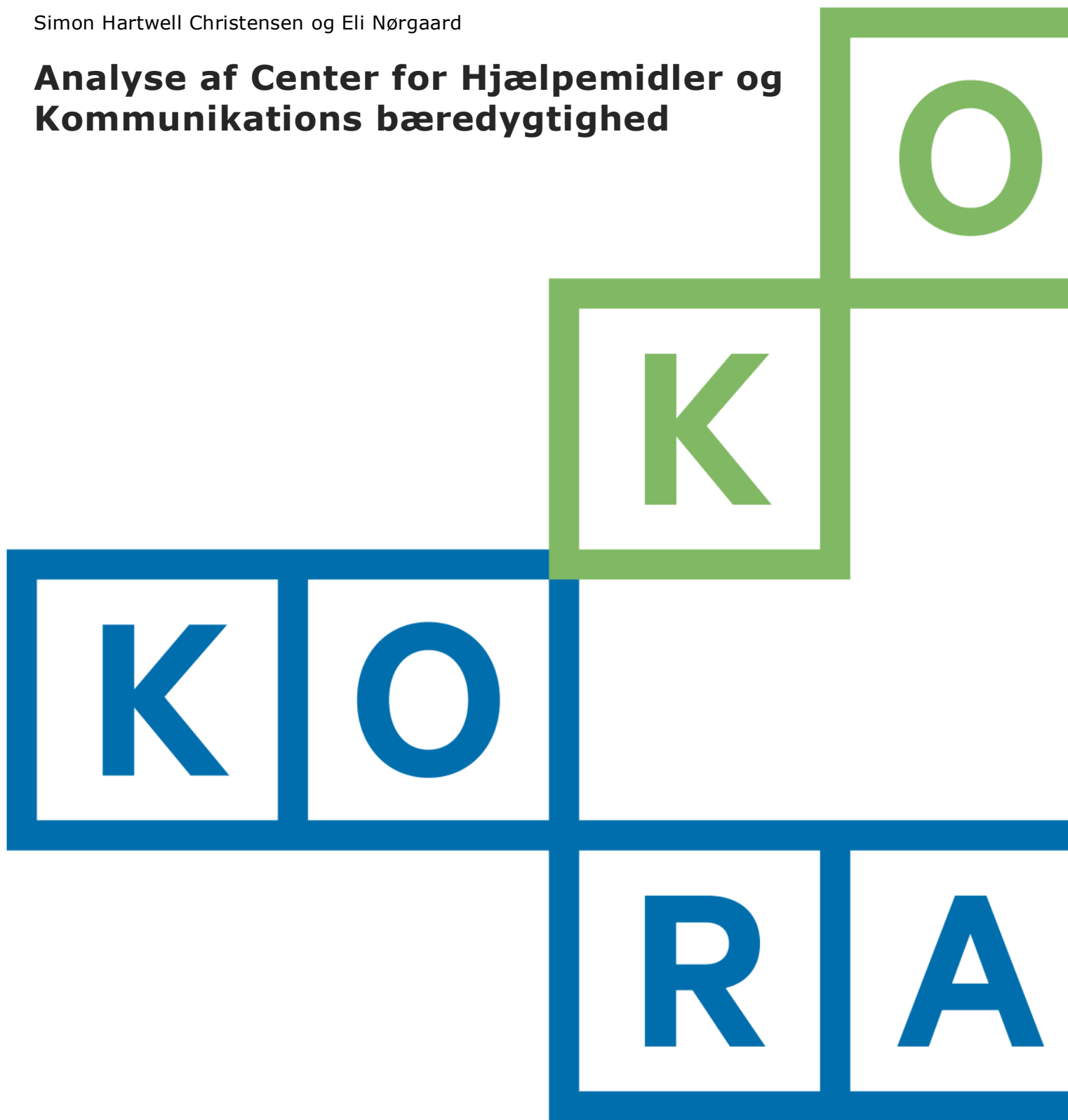


Simon Hartwell Christensen og Eli Nørgaard

Analyse af Center for Hjælpemidler og Kommunikations bæredygtighed



Analyse af Center for Hjælpemidlers og Kommunikations bæredygtighed kan hentes fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7488-801-7

Projekt 10692

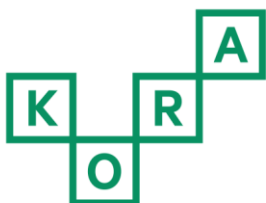
November 2013

KORA

Det Nationale Institut for

Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K

E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Indhold

1	Indledning	4
1.1	CHKs organisering og finansieringsmodel.....	5
1.2	Forskellige finansieringsmodeller, deres fordele og ulemper	7
1.3	Udvælgelse af analysetemaer	8
2	Sammenfatning af analyseresultater.....	10
3	Analyser	15
3.1	Økonomisk bæredygtighed og finansieringsmodel	15
3.1.1	Vurdering af CHKs fremtidige finansieringsmodel.....	15
3.1.2	Økonomisk bæredygtighed i øvrigt.....	22
3.2	Faglig bæredygtighed.....	27
3.2.1	En volumenmæssig udfordring	27
3.2.2	Samarbejdsmuligheder	29
4	Bilag	33
4.1	Bilag 1.....	33
4.2	Bilag 2.....	35

1 Indledning

Aabenraa Kommune har i samarbejde med Tønder, Sønderborg og Haderslev kommuner bedt KORA analysere bæredygtigheden af Center for Hjælpe midler og Kommunikation (CHK).

Formålet med analysen er dels at analysere centerets økonomiske bæredygtighed indeholdende en generel vurdering af abonnements- henholdsvis takstfinansierede modeller, og dels at analysere centerets faglige bæredygtighed i relation til eventuelle samarbejdsstrukturer med øvrige regionale hjælpemiddel- og kommunikationscentre.

Konkret afrapporteres resultaterne af følgende to delanalyser i rapporten:

- *Delanalyse 1 – Analyse af økonomisk bæredygtighed:* Analyse af CHKs økonomiske bæredygtighed på både kort og lang sigt. Analysen har fokus på at analysere CHKs finansieringsform med udgangspunkt i en afdækning af samarbejdskommunernes ønsker til CHK. Endvidere analyseres konsekvenserne for den langsigtede økonomiske bæredygtighed af valg af henholdsvis takst- og abonnementsmodeller.
- *Delanalyse 2 – Analyse af faglig bæredygtighed:* Analyse af CHKs faglige bæredygtighed med udgangspunkt i de volumenmæssige udfordringer for centeret. Analysen har fokus på mulige alternative struktureringer af CHKs faglige områder, herunder muligheder for samarbejde med andre leverandører.

Metode og datagrundlag

Resultaterne i rapporten bygger på henholdsvis nøgletalsanalyser og en interviewundersøgelse.

Der er gennemført interviews med de fire samarbejdskommuner, CHK og Center for Kommunikation og Undervisning (CKU) i Skive/Viborg. Interviewene med de enkelte samarbejdskommuner er gennemført som gruppeinterviews med deltagelse af den eller de faglige chefer med relevans for området samt en til to medarbejdere med særlig indsigt i området, herunder økonomien på området. Interviewene er gennemført i perioden fra d. 2. til 21. oktober 2013.

Nøgletalsanalyserne er primært gennemført for perioden 2008-2012 og bygger på økonomi- og aktivitetsdata, som de fremgår af CHKs årsrapporter samt opgørelser udarbejdet af CHK over centerets personaleforbrug (fuldtidsstillinger) opdelt på faglige hovedområder. Opgørelserne i årsrapporterne baserer sig på registreringer af CHKs medarbejdere. CHK vurderer, at registreringerne er foretaget mest omhyggeligt i de seneste årgange, og at eventuelle fejlregistreringer og ændringer i registreringspraksis har mindre betydning. Nøgletallene er valideret af projektgruppen bestående af medarbejdere fra de fire samarbejdskommuner.

BOKS 1. Projektorganisationen

Projektet er gennemført af konsulenter fra KORA.

En styregruppe bestående af direktører fra de fire samarbejdskommuner har fulgt projektet.

Der har været løbende dialog med en projektgruppe bestående af medarbejdere fra de fire kommuner med særlig indsigt i Center for Hjælpe midler og Kommunikation. Projektgruppen har bl.a. valideret det anvendte datagrundlag.

Der er derudover truffet følgende metodiske valg i løbet af projektets gennemførelse vedrørende af nøgletalsanalyserne:

- CHKs opgaveportefølje kan på økonomisiden overordnet opdeles i en driftsdel og en hjælpemiddeldel, hvor sidstnævnte udelukkende indeholder indtægter og udgifter til selve hjælpemidlerne, som afregnes efter faktisk forbrug. KORA afgrænser efter aftale med opdragsgiver sine analyser til CHKs driftsdel.
- CHKs budget opdeles ikke på de syv hovedområder i årsrapporterne. KORA har derfor efter aftale med opdragsgiver anvendt personaleopgørelser på hovedområder som nøgle til fordeling af CHKs budget på de syv områder.
- KORA inkluderer overførsler (og dermed forbrug af opsparede midler) i de analyser, der fokuserer på forbrug (fx udgifter pr. leveret time), men ikke i de analyser, der fokuserer på CHKs budget (fx budgetbalance og udviklingen i CHKs budget).

Det skal endvidere bemærkes, at der er en meget stor stigning i antal brugere, som i langt overvejende grad kan tilskrives en stigning i antal brugere på høreområdet. Af den samlede stigning på 3.105 brugere fra 2008 til 2012 kan de 2.700 tilskrives en stigning på høreområdet fra 2010 til 2012. Produktivitetsopgørelser baseret på udviklingen i antal brugere bør tolkes med forbehold, idet der kun er sket en begrænset stigning i antal leverede timer på området. Det kunne således se ud til, at de ekstra brugere på høreområdet har været relativt lette sager.

I det følgende afsnit redgøres for fordele og ulemper ved forskellige typer af finansieringsmodeller. Endvidere opstilles de konkrete analysetemaer med udgangspunkt i fordele og ulemper ved forskellige finansieringsmodeller. Analysens resultater præsenteres derefter kortfattet i afsnit 2. De konkrete analyser fremgår af afsnit 3.

1.1 CHKs organisering og finansieringsmodel

Rammerne for CHKs virksomhed er fastsat i "Aftale mellem Tønder, Sønderborg, Haderslev og Aabenraa om driften af Center for Hjælpemidler og Kommunikation" – herunder også finansieringen af centeret.

Det fremgår af aftalen, at der etableres en bestyrelse for CHK bestående af repræsentanter fra hver af de fire samarbejdskommuner, handicaporganisationer i Sønderjylland samt medarbejderne på CHK. Bestyrelsen fastlægger de overordnede principper for CHKs aktiviteter indenfor de rammer, der er fastsat i samarbejdsaftalen imellem de fire kommuner. Bestyrelsen skal endvidere godkende CHKs budget. Det fremgår endvidere af samarbejdsaftalen, at Aabenraa Kommune er driftsherre. Aabenraa Kommune skal således sikre leveringen og kvaliteten af de ydelser, de fire samarbejdskommuner har forpligtiget sig til at aftage.

Det fremgår endvidere af aftalen samt CHKs ydelseskatalog, at CHKs driftsbudget (indtægtsbudget) opdeles i ydelsespakker. Jævnfør CHKs ydelseskatalog findes der i dag fem

forskellige ydelsespakker. Herudover tilbyder CHK en række ydelser, som kan tilkøbes udenfor de fem ydelsespakker. Af nedenstående tabel fremgår de forskellige ydelsespakker.

Tabel 1. CHKs finansiering

Pakker	Aktivitetsafhængig	Mængdegrundlag
Grundpakke	Nej	Antal borgere i kommunen
Hjælpepakke		
Voksenundervisningspakke	I nogen grad	Kommunens antal brugere i foregående budgetår
Børneundervisningspakke		
Job- og Erhvervspakke		
Enkeltfinansierede ydelser	Ja	Antal faktisk leverede ydelser

Kilde: CHKs ydelseskatalog samt KORAs bearbejdning

Jævnfør Tabel 1 bestemmes finansieringen af grundpakken af antallet af borgere i de fire samarbejdskommuner. Antallet af brugere i foregående budgetår bestemmer finansieringen af de fire øvrige pakker, imens antal ydelser bestemmer finansieringen af de enkeltfinansierede ydelser.

Finansieringen af grundpakken er således ikke aktivitetsafhængig. De fire øvrige pakker er i nogen grad aktivitetsafhængig. Finansieringen er afhængig af den enkelte kommunes ressourcetræk målt i antal hoveder, men der tages ikke højde for forskelle i ressourcetrækket pr. hoved. Endvidere anvendes det samlede antal brugere som fordelingsnøgle i forhold til alle ydelsespakkerne. Antallet af brugere bestemmer således ikke størrelsen af CHKs budget, men derimod hvordan finansieringen skal fordeles samarbejdskommunerne imellem. Endeligt er de enkeltfinansierede ydelser aktivitetsafhængige – også i forhold til den enkelte brugers ressourcetræk målt i timer.

Tabel 2 viser, hvordan den samlede finansiering af CHK (dvs. CHKs indtægtsbudget) fordeles sig i forhold til mængdegrundlaget for finansieringen. Det ses, at 49 % af CHKs finansiering i 2012 og 42 % i 2013 bestemmes af fordelingen af *borgere* i de fire samarbejdskommuner. 37 % af finansieringen bestemmes i 2012 af fordelingen af brugere stigende til 53 % i 2013. Endeligt finansieres 14 % af budgettet i 2012 med baggrund i fakturerede ydelser faldende til kun 5 % i 2013. Ser man på tværs af de fire samarbejdskommuner, er fordelingerne stort set den samme. Dog ligger Haderslevs andel taksfinansiering noget over de øvrige kommuner og brugerandel under.

Tabel 2. CHKs finansiering opdelt på typer af finansieringsgrundlag og kommuner 2012/2013 (i pct.)

	Tønder	Sønderborg	Haderslev	Aabenraa	I alt
Borgerfinansieret	48/43	51/45	48/41	47/39	49/42
Brugerfinansieret	39/55	35/52	38/49	38/58	37/53
Ydelsesfinansieret	13/2	14/3	14/10	15/3	14/5
I alt	100/100	100/100	100/100	100/100	100/100

Kilde: Opgørelse leveret af Aabenraa Kommune samt egne beregninger

Anm.: Tal fra 2012 er opgørelser fra årsrapporten, imens tal fra 2013 er budgettal. Indeholder ikke finansiering fra andre kilder end samarbejdskommunerne.

CHKs nuværende finansieringsmodel kan således primært karakteriseres som en rammesty- ring. Stort set hele CHKs budgetramme er uafhængig af aktiviteten. Set fra samarbejds- kommunerens side er en betydelig del af deres finansiering afhængig af den aktivitet, som de har haft på centeret i og med, at over halvdelen af CHKs budget fordeles imellem kom- munerne med baggrund i antal brugere pr. kommune.

1.2 Forskellige finansieringsmodeller, deres fordele og ulemper

En organisations finansieringsmodel har en tæt sammenhæng med organisationens økono- miske bæredygtighed. Det skyldes, at organisationens model for finansiering forventes at påvirke (og påvirkes af) forhold som efterspørgsel, produktivitet og budget.

I samarbejdet om CHK er der to yderpunkter, når man overvejer finansieringsmodellen. På den ene side står en ren abonnementsmodel, hvor CHKs budget på forhånd vil være fuld- stændigt kendt og fordelt mellem de samarbejdende kommuner. En sådan model kan sam- menlignes med rammestyling, som også anvendes på mange kommunale serviceområder. Forskellen er naturligvis, at der i CHKs tilfælde er fire myndigheder, der er fælles om tilde- lingen af rammen til CHK. På den anden side står en takstafregningsmodel. Den idealtypi- ske takstafregning er kendetegnet ved at være variabel, afhængende af en måleenhed, og med en på forhånd fastlagt pris pr. ydelse¹. Det ville betyde, at CHKs indtægter udelukken- de ville være et resultat af, hvor mange ydelser CHK har leveret i et budgetår.

Man kan forestille sig en række kombinationsmuligheder på et kontinuum mellem disse to yderpunkter, men i første omgang er det hensigtsmæssigt at dvæle lidt ved yderpunkterne, fordi det giver et klarere billede af, hvad der er modellernes fordele og ulemper:

Tabel 3. Oversigt over fordele og ulemper ved abonnementsmodel og takstafregning

Finansieringsmodel	Fordele	Ulemper
Abonnement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Budgetsikkerhed ▪ Forsyningssikkerhed ▪ Administrativt enkelt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lav transparens ▪ Mulig uretfærdig fordeling af om- kostninger mellem samarbejdskom- muner ▪ Ingen automatisk efterspørgselstil- pasning ▪ Risiko for serviceskred og manglen- de omkostningsbevidsthed
Takstafregning	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retfærdig fordeling af omkostninger ▪ Større omkostningsbevidsthed i visitationen af ydelser ▪ Indbygget budgettilpasning til æn- dret efterspørgsel 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lav forsyningssikkerhed ▪ Lav budgetsikkerhed ▪ Sværere at lave langsigtet planlæg- ning/kompetenceudvikling ▪ Større administrativ belastning ▪ Potentielt højere enhedspriser pga. risikoafdækning.

Abonnementsmodellens på forhånd kendte rammebudget giver mulighed for at planlægge bemandingen og øvrige afsatte ressourcer til de serviceydelser, man skal levere, og de fastlagte mål man skal opnå. Særligt hvis der er usikkerhed om den forventede efterspørg-

¹ Se evt. teoretisk appendiks til KREVI-rapporten *Takster i faste rammer* (2012) for yderligere introduktion til begreberne: variabilitet, prospektivitet og måleenheder.

sel, betyder det, at modellen kan sikre vished om økonomi og muligheden for at levere ydelser, når man skal. Men abonnementsmodellens primære ulempe er den manglende indbyggede transparens og automatiske kobling mellem budget og aktivitet. Dermed kan det være uklart, om de samarbejdende kommuner får det, de betaler for, og om de betaler det rigtige.

Netop ved koblingen mellem aktivitet og budget konstrueres en takstafregnet finansieringsmodel. Imidlertid kan det også være modellens ulempe, særligt hvis efterspørgslen er varierende og/eller usikker. Efterspørgslen kan falde til et niveau, hvor organisationen ikke længere er rentabel givet de aftalte priser. Det betyder – hvis ikke der gribes ind på anden vis – at organisationen må lukke.

En anden fordel ved takstfinansiering er, at købere af ydelser i visitationen i højere grad må forventes at skele til prisen for de ydelser, man overvejer at købe. I en abonnementsmodel er den marginale "pris" for en ydelse i udgangspunktet nul, og derfor er der ikke her samme økonomiske faktor ved visitation.

Ovennævnte gennemgang af fordele og ulemper ved de idealtypiske modeller giver et billede af fordele og ulemper ved modellerne i deres rene form. Når kommunerne skal træffe valg om CHKs finansieringsmodel, er det derfor afgørende at vurdere, hvordan de vurderer og prioriterer de forskellige fordele og ulemper i modellen.

Der er en række forskellige kombinationsmuligheder af de rene modeller. På sygehusområdet eksisterer der med udgangspunkt i det såkaldte DRG-system eksempelvis en række kombinerede afregningsmodeller centreret omkring et aftalt aktivitetsniveau (den såkaldte baseline) med tilhørende budgetudgangspunkt. Mer- og mindreaktivitet ift. denne baseline afregnes så typisk med omkring 50 % af taksten.

En anden mulighed for kombinationer er at udskille ydelser, som der aktivt afregnes for, fra de øvrige ydelser. Det minder om den situation, der allerede eksisterer i dag for CHK. Logikken bag en sådan model kunne være, at man ønsker at sikre et beredskab på nogle områder, imens man på andre områder i højere grad vil lade efterspørgslen styre. Situationen kendes også fra sygehusområdet, hvor det for akutte patienter kan give mening at tale om, at man skal betale for et beredskab, der står klar til at behandle de patienter, der måtte komme – uanset hvor få eller mange, der er tale om. Hvis det er tankegangen, forekommer takstafregning ikke optimalt. På andre områder – fx planlagt kirurgi – er takstafregning formentligt tættere på en ønsket logik om, at man vil lade indtægterne følge aktiviteten.

1.3 Udvælgelse af analysetemaer

Analysetemaerne i nedenstående tabel har KORA udvalgt med henblik på at afdække og analysere de fordele og ulemper, der er ved forskellige finansieringsmodeller jf. Tabel 33. Delanalyser og tilhørende analysetemaer strukturerer præsentationen af resultaterne af de gennemførte analyser i afsnit 3.

Tabel 4. Oversigt over rapportens delanalyser og analysetemaer

Delanalyser		Analysetemaer
Delanalyse 1. Økonomisk bæredygtighed	Delanalyse 1.1 Analyse af abonnements-, takst- og kombinationsmodeller	1. Forsyningsikkerhed 2. CHKs budgetsikkerhed 3. Samarbejdskommunernes budget-sikkerhed 4. Retfærdig udgiftsfordeling 5. Styringshensyn og administrative udgifter
	Delanalyse 1.2 Analyse af øvrige elementer af CHKs økonomiske bæredygtighed	6. Budgetbalance 7. Organisationens størrelse 8. Produktivitet og effektivitet 9. Efterspørgselstilpasning
Delanalyse 2. Faglig bæredygtighed	Delanalyse 2.1 "En volumenmæssig udfordring"	10. Aktivitet 11. Medarbejdere
	Delanalyse 2.2 "Samarbejdsmuligheder"	12. Kommunernes løsningsmuligheder 13. Samarbejdsmuligheder

2 Sammenfatning af analyseresultater

Formålet med de gennemførte analyser har dels været at analysere CHKs økonomiske bæredygtighed indeholdende en generel vurdering af abonnements- henholdsvis takstfinansieringsmodeller. Og dels at analysere centerets faglige bæredygtighed i relation til eventuelle samarbejdsstrukturer med øvrige regionale hjælpemiddel- og kommunikationscentre.

I nærværende afsnit sammenfattes resultaterne af de gennemførte analyser. Første del af sammenfatningen vil adressere de to delanalyser. Anden del af sammenfatningen indeholder hovedkonklusionerne vedrørende hvert af de tretten analysetemaer, som har strukturet KORAs analysedesign.

CHKs økonomiske bæredygtighed er under pres både på kort og lang sigt. På kort sigt er CHK i nogen grad udfordret i forhold til at opnå budgetbalance. I perioden 2010-2012 er der underskud på driftsbudgettet (ekskl. overførsler), og der er endvidere behov for yderligere tilpasninger blandt andet på grund af det reducerede budget til enkeltfinansierede ydelser. På lang sigt er CHK udfordret af samarbejdskommunernes ønske om en øget takstfinansiering af CHK.

Samarbejdskommunerne vægter i udbredt grad, om end i lidt varierende omfang, de fordele, der er forbundet med en takstfinansieret model. Der er især stort fokus på, at finansieringsmodellen skal understøtte en retfærdig fordeling af udgifterne og en tilpasning af CHKs ydelser i forhold til kommunernes efterspørgsel.

Samarbejdskommunerne vægter derimod i mindre grad de fordele, der er forbundet med en abonnementsmodel – herunder understøtning af kommunernes behov for forsyningssikkerhed og CHKs budgetsikkerhed. Kommunerne vurderer, at de over tid med varierende udfordringer og udgifter vil kunne hjemtage størstedelen af de opgaver, som løses på CHK, samt at de resterende ydelser enten kunne leveres af en anden ekstern leverandør eller CHK. Dette vil ifølge nogle af kommunerne også kunne medføre en tættere styring af området – herunder en mere klar kobling imellem kommunens serviceniveau og de leverede ydelser via visitationen. Endvidere er områdets samlede økonomiske betydning ikke så stor for samarbejdskommunerne, at en abonnementsmodel betragtes som en forsikringsordning mod fx dyre enkeltsager.

Fortsættes samarbejdet omkring CHK med den nuværende finansieringsmodel og den nuværende opgavevifte, må det således forventes, at flere af samarbejdskommunerne gradvist vil hjemtage opgaver og dermed presse det økonomiske grundlag for CHKs opgavevaretagelse. Laves der en ny finansieringsmodel med øget taksfinansiering, må det forventes, at hjemtagningen af opgaver accelereres og følgelig, at CHKs bæredygtighed vil blive udfordret yderligere.

Den faglige bæredygtighed er også under pres. Både nøgletalsanalyserne og interviewene peger på, at CHK lige er fagligt bæredygtigt i dag. Der er igennem analyseperioden sket en betydelig reduktion i CHKs organisation både set i forhold til budget og stillinger, og yderligere reduktioner vil med den nuværende opgavevifte medføre betydelig risiko for, at centeret ikke længere vil være fagligt bæredygtigt.

CHKs situation vurderes generelt som uholdbar på sigt. Det vurderes, at det er nødvendigt med en tilbundsående drøftelse samarbejdskommunerne imellem af, hvilke opgaver det vil være hensigtsmæssigt at placere på henholdsvis CHK og i samarbejdskommunerne. Denne drøftelse bør gå forud for en eventuel drøftelse af en finansieringsmodel, således at man får lavet et rigtig match imellem CHKs opgaver (m.a.o. ydelseskatalog) og en ny finansieringsmodel, der giver mulighed for at drive CHK på et økonomisk og fagligt bæredygtigt grundlag.

Alle fire samarbejdskommuner ser det som et interessant scenarie, at opgaverne på CHK fremadrettet koordineres og løses i samarbejde med de øvrige hjælpemiddel- og kommunikationscentre i regionen. Denne model for den fremadrettede opgaveløsning kræver også, at man får lavet en præcis afgrænsning af, hvilke opgaver der placeres på henholdsvis CHK, i samarbejdskommunerne og på de øvrige centre.

Det har ikke været muligt at afdække præcist, hvilken fordeling af opgaver samarbejdskommunerne ser som hensigtsmæssig. Generelt er det vurderingen, at kommunerne ser det som en mulighed, at de fremadrettet løser de "specielle" opgaver, og kommunikationscentrene efter en yderligere specialisering og koordinering løser de "specielt specielle" opgaver.

Det har ikke ligget indenfor dette projekts formål at forholde sig detaljeret til den konkrete fordeling af opgaver – herunder heller ikke om det er et sandsynligt scenarie med en øget specialisering og koordinering af opgaveløsningen imellem kommunikationscentrene i Region Syddanmark.

Samarbejdet imellem Center for Kommunikation og Undervisning (CKU) i Skive/Viborg og Center for Kommunikation (CfK) i Herning var fra begyndelsen af tænkt ambitiøst og indeholdende samarbejde på en række parametre – herunder fx køb og salg af ydelser, faglig udvikling, deling af specialiserede medarbejdere og vikardækning. Det er indtrykket, at centerledelsen i både Skive/Viborg og Herning også i dag er interesseret i at samarbejde.

Erfaringerne peger dog på, at flere samarbejdsrelationer kan komplicere organiseringen af et samarbejde. Det vil endvidere være centralt at overveje, hvilke faglige udfordringer der vil være forbundet med en yderligere specialisering af kommunikationscentrene i Syddanmark – fx hvor langt man kan transportere svage borgere til deres tilbud. Endeligt vil der også være økonomiske overvejelser vedrørende transport af enten brugere eller medarbejdere.

Det vil således være nødvendigt med en grundig vurdering af såvel organisatoriske, faglige som økonomiske elementer, før man træffer et valg om en fremtidig ny samarbejdsmodel.

Tabel 5-7 nedenfor sammenfatter de gennemførte analysers resultater i forhold til hvert enkelt analysetema.

Table 5. Analysetemaer og sammenfatning af resultater fra delanalyse 1.1
- Analyse af abonnements-, takst- og kombinationsmodeller

Analysetemaer	Resultater
<p><i>1. Forsyningssikkerhed</i></p> <p>Kommunerne har ansvaret for levering af en række specialiserede ydelser jf. serviceloven. I forhold til de lovbestemte ydelser er det centralt, at der er forsyningssikkerhed i forhold til både mængde og kvalitet. Hertil kommer, at samarbejdskommunerne kan prioritere de forskellige ydelser forskelligt og dermed også forsyningssikkerheden.</p>	<p>Alle samarbejdskommunerne vurderer, at der er behov for ekstern leverandør af "specielt specielle" ydelser for at sikre forsyningssikkerheden på de områder. Én kommune ser det som naturligt, at CHK er leverandør, to ser det som en mulighed, at ydelserne leveres af en anden leverandør, og endeligt kunne den sidste kommune se både CHK samt andre eksterne som leverandører.</p> <p>I forhold til den øvrige mindre komplekse opgaveløsning vurderer tre kommuner, at de over tid kunne hjemtage størstedelen af de opgaver, som løses på CHK. En kommune vurderer, at de vil have behov for CHK for at opretholde forsyningssikkerheden i forhold til disse ydelser.</p>
<p><i>2. CHKs budgetsikkerhed</i></p> <p>Hvis CHK skal opretholde en høj faglig kvalitet i centerets ydelser, er det centralt, at der er en rimelig grad af budgetsikkerhed på de hovedområder, som samarbejdskommunerne vælger at placere på CHK. Takstfinansiering giver mindre budgetsikkerhed, med mindre der er en så stor aktivitet på de enkelte hovedområder, at mindre efterspørgselsudsving kan håndteres indenfor budgettet.</p>	<p>Analyserne peger tilsammen på, at CHK har nogen grad af budgetsikkerhed. Størstedelen af CHKs budget er et abonnementsfinansieret rammebudget. Dog er der sket en betydelig reduktion i CHKs budget fra 2010 til 2011. Ser man på de enkeltfinansierede ydelser, er tendensen en udvikling i retning af underskud på kommuneniveau i stedet for overskud. Endvidere reduceres budgettet til de enkeltfinansierede ydelser for samarbejdskommunerne betydeligt i budget 2013.</p>
<p><i>3. Samarbejdskommunernes budgetsikkerhed</i></p> <p>På både kommunikations- og handicapområdet kan kommunerne komme ud for sager, der er særligt dyre at håndtere. Med abonnementsmodeller kan kommunerne øge budgetsikkerheden. Abonnementet kan således betegnes som en form for forsikringspræmie.</p>	<p>Områdets samlede økonomiske betydning er ikke stor for samarbejdskommunerne, hvorfor budgetsikkerhed på området kun har mindre betydning. Endvidere vurderes der ikke at være så dyre enkeltsager på området, at samfinansieringen af CHK – særligt abonnementsdelen – kan betragtes som en forsikringsordning.</p>
<p><i>4. Retfærdig udgiftsfordeling</i></p> <p>Hvis en abonnementsmodel skal kunne betegnes som retfærdig, kræver det, at kommunerne over tid modtager ydelser fra CHK, der modsvarer fordelingen af udgifterne, der er til centeret.</p>	<p>De gennemførte nøgletalsanalyser peger på udfordringer i forhold til en retfærdig fordeling af udgifterne til CHK imellem de fire samarbejdskommuner. Der er ikke ubetydelige forskelle i enhedsprisen for hver af samarbejdskommunerne – både beregnet som udgifterne pr. leveret time og udgifterne pr. bruger. Det ses endvidere, at transparensen i forholdet mellem udgifter og leveret aktivitet bliver mindre, idet CHK leverer mere og mere aktivitet, som ikke kan henføres til en konkret kommune ("Øvrige timer").</p>
<p><i>5. Styringshensyn og administrative udgifter</i></p> <p>Set i samarbejdskommunernes optik kan det være hensigtsmæssigt at flytte opgaveløsningen tættere på kommunen. Det vil ofte give mere indsigt i sammenhængen imellem opgaveløsning, visitation og pris. Flyttes opgaveløsningen tættere på kommunen, kan det imidlertid føre til øgede administrative udgifter.</p>	<p>De gennemførte interviews peger på, at de administrative omkostninger i forbindelse med visitation – herunder udredning – kun har begrænset betydning for kommunerne. Derimod er de styringsmæssige hensyn vigtige for særligt to kommuner, der ser betydelige fordele ved at få visitationen tættere på.</p>

Tabel 6. Analysetemaer og sammenfatning af resultater fra delanalyse 1.2

- Øvrige elementer af CHKs økonomiske bæredygtighed

Analysetemaer	Resultater
<p><i>6. Budgetbalance</i></p> <p>En vurdering af en organisations økonomiske bæredygtighed på kort sigt vil ofte have et snævert fokus på budgetbalancen – altså på om der er balance imellem udgifter og indtægter i organisationens budget og regnskab.</p>	<p>Nøgletallene peger samlet set i retning af, at CHK skal arbejde målrettet for at holde sit budget.</p> <p>CHK har haft overskud på driftsbudgettet (ekskl. overførsler) i 2008 og 2009. I perioden 2010-2012 er der underskud. I 2012 er det samlede driftsunderskud dog kun på ca. 1 %.</p> <p>På de enkeltfinansierede ydelser ses der en udvikling i retning af, at samarbejdskommunerne køber mindre end budgetteret i stedet for mere, som det var tilfældet tidligere.</p> <p>Endvidere reduceres budgettet til de enkeltfinansierede ydelser vedr. samarbejdskommunerne betydeligt i 2013. Der vil derfor være behov for yderligere tilpasninger for at opretholde budgetbalance.</p>
<p><i>7. Organisationens størrelse</i></p> <p>En organisations økonomiske bæredygtighed vil afhænge af, om organisationen har en størrelse, der gør den modstandsdygtig overfor udsving i efterspørgslen efter organisationens ydelser. Det vil i stigende grad være relevant jo større en del af organisationens budget, der er aktivitetsafhængigt.</p>	<p>Det fremgår af nøgletallene, at der er sket en betydelig reduktion i CHKs organisation både set i forhold til budget og fuldtidsstillinger. De seneste personaletal fra 2013 viser et yderligere fald i antallet af fuldtidsstillinger på centeret. Samlet set er der således et stadigt pres på størrelsen af centeret og således også i forhold til at være modstandsdygtigt overfor udsving i efterspørgslen efter centerets ydelser.</p>
<p><i>8. Produktivitet og effektivitet</i></p> <p>En vurdering af forholdet imellem de ressourcer, som organisationen bruger på at producere et givent output/outcome. Det er afgørende, at organisationen får mest mulig aktivitet og effekt for de ressourcer, den anvender – altså har en høj produktivitet.</p>	<p>Det er KORAs vurdering, at udgifter pr. leveret time er det mest valide mål for CHKs produktivitet. Nøgletallet inkluderer hele inputsiden (alle udgifterne) og aktiviteten på outputsiden nedbrydes på mindst mulige enheder (antal leverede timer). Ser man på udviklingen i udgifter pr. leveret time har produktiviteten på CHK været konstant set over perioden.</p>
<p><i>9. Efterspørgselstilpasning</i></p> <p>En vurdering af, om organisationens udbud stemmer overens med efterspørgslen, forstået som målsætningerne for organisationen såvel som målsætningerne hos dens vigtigste interessenter. Ændres efterspørgslen er organisationen nødt til at tilpasse sine leverancer hertil.</p> <p>Valg af finansieringsmodel vil også kunne influere på den fremtidige efterspørgsel.</p>	<p>Interviewene viste, at forholdet imellem CHKs udbud af ydelser og samarbejdskommunernes efterspørgsel – både i dag og fremadrettet – er helt centralt for kommunerne i forhold til samarbejdet om CHK.</p> <p>Tre af de fire samarbejdskommuner oplever i høj grad, at kommunernes nuværende kompetencer og organisering giver en intern opgaveløsning, der på flere områder er på niveau med CHKs. Deres efterspørgsel efter CHKs ydelser har følgelig ændret sig og forventes fortsat at ændres. Det er derfor centralt med en drøftelse af den fremadrettede fordeling af opgaver og ydelser imellem kommunerne og CHK.</p>

Table 7. Analysetemaer og sammenfatning af resultater fra delanalyse 2.1
- "En volumenmæssig udfordring" og samarbejdsmuligheder

Analysetemaer	Resultater
<p><i>10. Aktivitet</i></p> <p>Aktivitet på alle CHKs syv hovedområder er afgørende for at opretholde en tilstrækkelig faglig bæredygtighed. Er aktiviteten begrænset og/eller nedadgående, er der en betydelig risiko for både, at erfarne medarbejdere mister kompetencer, og for at nye medarbejdere ikke får mulighed for at opbygge dem. Lav aktivitet kan føre til, at der bliver for få medarbejdere til at løfte et område.</p>	<p>Både de gennemførte nøgletalsanalyser og interviews peger klart på, at CHKs faglighed er under pres. Der har været store reduktioner i antal medarbejdere igennem hele analyseperioden og senest i 2013.</p> <p>Både CHK og samarbejdskommunerne er enige om, at centeret i dag står i en situation, hvor centeret kun lige er fagligt bæredygtigt. Yderligere reduktioner i budget eller medarbejdere vil således betyde, at centeret ikke længere er fagligt bæredygtigt.</p>
<p><i>11. Medarbejdere</i></p> <p>CHKs årsrapport beskriver, at antallet af medarbejdere på centerets delområder er en aktuel udfordring for såvel delområdenes som hele centerets faglige bæredygtighed.</p>	
<p><i>12. Kommunernes løsningsmuligheder</i></p> <p>De fire samarbejdskommuners fremadrettede efterspørgsel i forhold til CHKs ydelser afdækkes – herunder deres bud på, hvordan de vil løfte deres ansvar for at levere ydelser til borgere med behov for støtte.</p>	<p>Alle fire samarbejdskommuner ser det som et interessant scenarie, at opgaverne på CHK fremadrettet specialiseres yderligere og koordineres og løses i samarbejde med de øvrige hjælpemiddel- og kommunikationscentre i regionen. De forventer, at det vil give mulighed for at kommunerne løser de specialiserede opgaver og kommunikationscentre de "specielt specielle", som kommunerne kan købe som enkeltfinansierede ydelser.</p>
<p><i>13. Samarbejdsmuligheder</i></p> <p>Etableringen af samarbejder med andre leverandører og/eller samarbejdskommuner kan øge befolkningsgrundlaget for (nogle af) CHKs ydelser og derigennem den faglige bæredygtighed.</p>	<p>Det har jf. samarbejdsaftalen imellem CKU Skive/Viborg og Cfk Herning været ambitionen at etablere et tæt samarbejde imellem de to centre. Reelt samarbejdes der mindre og mindre imellem de to centre og mindst omkring den del af samarbejdsaftalen, der omhandler leveringen (køb) af konkrete ydelser. Det er imidlertid indtrykket, at centrene også i dag – til trods for de oplevede udfordringer – gerne vil arbejde for et øget fremadrettet samarbejde.</p>

3 Analyser

I nærværende afsnit afrapporteres resultaterne af de gennemførte analyser. Afrapporteringen af analyserne følger strukturen i Tabel 4 ovenfor indeholdende delanalyser samt analysetemaer anvendt under de enkelte delanalyser. Der afrapporteres følgelig analyseresultater indenfor tretten analysetemaer.

3.1 Økonomisk bæredygtighed og finansieringsmodel

I dette afsnit afrapporteres resultaterne af KORAs første delanalyse vedrørende økonomisk bæredygtighed og forskellige finansieringsmodeller.

3.1.1 Vurdering af CHKs fremtidige finansieringsmodel

De fordele og ulemper, der er beskrevet i ovenstående afsnit og Tabel 3, er grundlag for fire analysetemaer, som vil strukturere kortlægningen og analysen af de behov og hensyn, der er centrale, når samarbejdskommunerne skal vælge eller justere CHKs finansieringsmodel.

Analysetema 1: Forsyningsikkerhed

Kommunerne har ansvaret for levering af en række specialiserede ydelser jf. serviceloven. I forhold til de lovbestemte ydelser er det centralt, at der er forsyningsikkerhed i forhold til både mængde og kvalitet. Hertil kommer, at samarbejdskommunerne kan prioritere de forskellige ydelser forskelligt og dermed også forsyningsikkerheden.

Det har været formålet med KORAs interviews med de fire samarbejdskommuner, at 1) identificere de områder, som kommunerne fremadrettet prioriterer placeret på CHK og 2) klassificere de områder, som kommunerne ser som kerneområder.

Det fremgår imidlertid af interviewene, at de fire samarbejdskommuner i forhold til en diskussion af deres forsyningsikkerhed i mindre grad fokuserer på hovedområder på CHK, men i stedet på de specialiserede opgaver og de "specielt specialiserede opgaver".

Set i denne optik er alle samarbejdskommunerne enige i, at de "specielt specielle" opgaver mest hensigtsmæssigt løses af en ekstern leverandør. Kommunerne har i dag ikke kompetencerne til at løfte denne type af opgaver, og det vurderes, at der vil være for få årlige sager til, at det vil være effektivt at opbygge de nødvendige kompetencer. En kommune ser det som naturligt, at CHK er leverandør af den særlige komplekse opgaveløsning. To ser ingen problemer i at søge andre leverandører, og endeligt ser én kommune det som muligt både at anvende CHK eller andre leverandører.

I forhold til de øvrige specialiserede opgaver, som CHK løser i dag, vurderer kommunerne, at de – hvis der skulle blive behov for det – kunne hjemtage størstedelen af de ydelser, som CHK leverer i dag. Det er de kommuners oplevelse, at der har været en udvikling de senere år, hvor kommunerne i stigende grad opbygger kompetencer og løser flere og flere opgaver på de specialiserede områder - herunder også på hjælpemiddel- og kommunikati-

onsområdet. Kommunerne vurderer således, at de allerede har eller indenfor en kortere tidshorizont kan opbygge kompetencerne til at løfte flere af de opgaver, der i dag ligger på CHK. Dog giver én kommune udtryk for, at det vil være føre nogen udfordringer med sig og kræve, at der prioriteres betydelige ressourcer til området.

Opretholdelsen af samarbejdskommunernes forsyningssikkerhed er således ikke en central del af årsagen til at indgå et samarbejde om CHK i dag. Opretholdelse af forsyningssikkerhed på hjælpemiddel- og kommunikationsområdet er ligeledes ikke centralt i forhold til valg af CHKs finansieringsmodel eller en bekymring ved øget takstfinansiering fremadrettet.

Analysetema 2: CHKs budgetsikkerhed

Hvis CHK skal opretholde en høj faglig kvalitet i centerets ydelser, er det centralt, at der er en rimelig grad af budgetsikkerhed på de hovedområder, som samarbejdskommunerne vælger at placere på CHK. Takstfinansiering giver mindre budgetsikkerhed, med mindre der er en så stor aktivitet på de enkelte hovedområder, at mindre efterspørgselsudsving kan håndteres indenfor budgettet.

Jf. Tabel 2 ovenfor er størstedelen af CHKs budget imidlertid et abonnementsfinansieret rammebudget, hvor finansieringen fordeles imellem samarbejdskommunerne ved hjælp af fordelingsnøgler. CHKs budgetsikkerhed er således i højere grad afhængig af, at budgetrammen er kendt og i et vist omfang stabil fra år til år.

Det fremgår af Tabel 8, at den abonnementsfinansierede del af CHKs budget har været stabilt i perioden 2008-2012. Dog med undtagelse af en meget betydelig rammereduktion fra 2010 til 2011 på ca. 26 % i det abonnementsfinansierede budget.

Tabel 8. CHKs indtægtsbudget opdelt på abonnement hhv. enkeltfinansierede ydelser 2008-2012 (i 1000 kr., 2012-pl, ekskl. overførsler)

	2008	2009	2010	2011	2012
Abonnement	21.030	20.899	19.975	14.796	14.915
Enkeltfinansierede ydelser, heraf	3.016	3.443	3.877	5.150	4.365
Salg til samarbejdskommuner	1.234	1.600	1.553	3.333	2.422
Salg til øvrige	1.782	1.844	2.324	1.817	1.943
I alt	24.046	24.342	23.853	19.946	19.280

Kilde: CHKs årsrapporter

Den del af CHKs budget, der finansieres som enkeltfinansierede ydelser – altså den egentlige takstfinansierede del af budgettet – er jf. Tabel 8 kun en mindre del af CHKs samlede budget. Takstfinansieringens påvirkning af budgettet har således i udgangspunktet mindre betydning for CHKs budgetsikkerhed sammenlignet med ændringer i abonnementsdelen.

Den takstfinansierede del af budgettet giver endvidere kun budgetusikkerhed i det omfang, at det er vanskeligt at forudsige den aktivitet, der takstafregnes. Det fremgår af Tabel 9 nedenfor, at der samlet set har været flere indtægter på de enkeltfinansierede ydelser i alle årene i perioden 2008 til 2012 end budgetteret med. Det ses endvidere, at merindtægten i forhold til budgettet har været faldende igennem perioden, samt at samarbejdskommunerne sidst i perioden oftere køber færre ydelser, end de budgetterede med. Det skal imidlertid bemærkes, at de faktiske indtægter til sidst i perioden ligger meget tættere på de bud-

gettede sammenlignet med de første år. Det ser således ud til, at prognoserne samlet set er blevet bedre.

Tabel 9. Forskel imellem budget og forbrug opdelt på kommuner for de enkeltfinansierede ydelser (i kr., 2012-pl)

	2008	2009	2010	2011	2012
Andre kommuner m.fl.	239.197	139.898	-168.083	603.395	425.190
Haderslev	312.294	204.766	117.136	267.898	13.406
Sønderborg	82.007	75.110	-42.018	-518.120	-146.672
Tønder	427.176	331.111	192.219	26.036	-156.502
Aabenraa	743.253	500.087	510.093	-292.850	-49.043
I alt	1.803.927	1.250.972	609.347	86.359	86.379

Anm.: Positive tal betyder overskud ift. budgetterede indtægter
Kilde: CHKs årsrapporter samt egne beregninger

Derudover skal det understreges, at det fremgår af samarbejdsaftalen, at CHK har overførselsadgang af driftsresultat på +/- 5 % af driftsbudgettet. Under- eller overskud på mere end 5 % afregnes mellem samarbejdskommunerne i forbindelse med takstfastsættelsen to år efter. CHK har således i udgangspunktet sikkerhed for sit budget i tilfælde af betydelig budgetubalance.

Det skal imidlertid også påpeges, at CHKs ramme som sagt reduceres fra 2010 til 2011 med 26 %. Endvidere reduceres en del af budgettet til enkeltfinansierede ydelser, der vedrører salg til samarbejdskommunerne, betydeligt fra budget 2012 til budget 2013. I budget 2012 budgetteres med salg til samarbejdskommunerne på kr. 2.422.000, i budget 2013 reduceres dette til kr. 711.000. CHK oplever således en vis usikkerhed omkring budgettet hen over årene.

Analyserne peger tilsammen på, at CHK har nogen grad af budgetsikkerhed. Størstedelen af CHKs budget er et abonnementsfinansieret rammebudget. Der er dog sket en betydelig reduktion i CHKs budget fra 2010 til 2011. Ser man på de enkeltfinansierede ydelser er tendensen en udvikling i retning af underskud på kommuneniveau i stedet for overskud. Endvidere reduceres budgettet til de enkeltfinansierede ydelser for samarbejdskommunerne betydeligt i budget 2013.

Analysetekema 3: Samarbejdskommunernes budgetsikkerhed

Abonnementsmodeller kan have til formål at være en form for forsikringsordninger, hvor samarbejdspartnerne sikrer sig imod særligt dyre enkeltsager. Abonnementet kan således betegnes som en form for forsikringspræmie.

KORA har som en del af de gennemførte interviews med de fire samarbejdskommuner drøftet hensynet til kommunernes budgetsikkerhed på driftssiden af hjælpemiddel- og kommunikationsområdet. I interviewene giver kommunerne udtryk for, at et samarbejde om løsningen af opgaver på hjælpemiddel- og kommunikationsområdet ikke har betydning for deres budgetsikkerhed på området.

Områdets samlede økonomiske betydning er ikke stor for samarbejdskommunerne, hvorfor budgetusikkerhed på området kun har mindre betydning. Endvidere vurderes der ikke at

være så dyre enkeltsager på området, at samfinansieringen af CHK – særligt abonnementsdelen – kan betragtes som en forsikringsordning.

Analysetekema 4: Retfærdig udgiftsfordeling og transparens

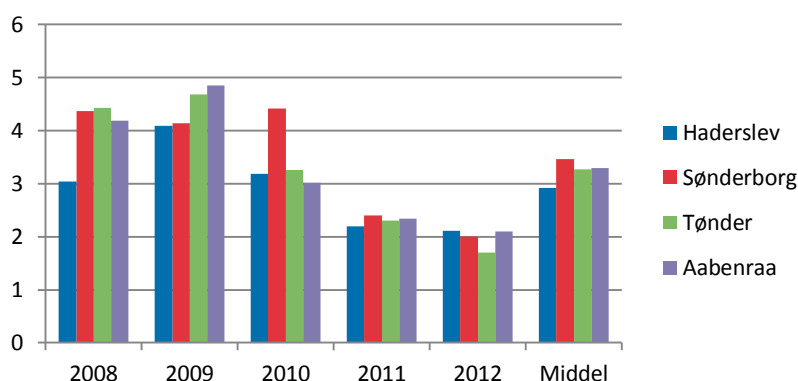
Hvis en abonnementsmodel skal kunne betegnes som retfærdig, kræver det, at kommunerne over tid modtager ydelser fra CHK, der modsvarer fordelingen af udgifterne, der er til centeret. Hvis dette skal sikres, kræves der en høj grad af transparens i de ydelser og den aktivitet, som CHK leverer.

Af de gennemførte interviews fremgår det, at de fire samarbejdskommuner har forskellige perspektiver på fordelingen af udgifter imellem kommunerne. Alle kommunerne ser det som vigtigt, at der er en retfærdig udgiftsfordeling kommunerne imellem. Tre kommuner efterspørger en øget takstfinansiering, men særligt to kommuner efterspørger i høj grad mere transparens i forholdet mellem den enkelte kommunes udgifter til CHK og aktivitet leveret til kommunen ved hjælp af en øget takstfinansiering.

Udgiftsfordelingen har således været et centralt emne både i forbindelse med fornyelsen af borgmesteraftalen og ved de årlige budgetdrøftelser og i forlængelse heraf også i forbindelse med drøftelser af CHKs finansieringsmodel – herunder i hvilket omfang finansieringen skal være aktivitetsafhængig eller et abonnement.

Figur 1 viser antal leverede timer pr. bruger opdelt på kommune. Med undtagelse af Haderslev modtager samarbejdskommunerne stort set samme gennemsnitlige antal timer pr. bruger. Haderslev Kommune modtager i gennemsnit knap tre timer pr. bruger, imens de øvrige kommuner modtager 3,3 eller 3,4 timer.

Figur 1. Antal leverede timer pr. bruger opdelt på kommune (2008-2012 samt gennemsnit)



Kilde: CHKs årsrapporter samt egne beregninger

Anm.: Se bilagstabellerne for opgørelser yderligere opdelt på de syv hovedområder

KORA har set på antal leverede timer pr. bruger for hver af samarbejdskommunerne på hvert af de syv hovedområder². Der er ikke betydelige forskelle i antal timer pr. bruger imellem kommunerne, når man sammenligner hovedområderne. Der ses dog små forskelle på områderne "Læse" og "Svære kommunikationshandicappede børn", som er mindre områder på CHK.

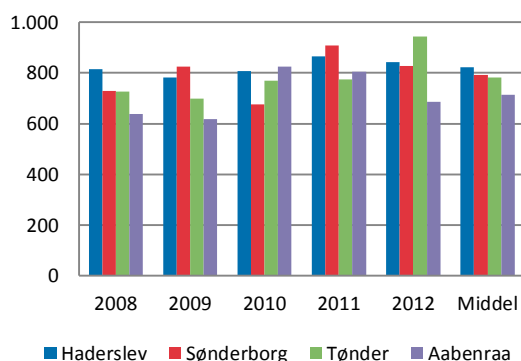
² Opgørelserne fremgår af bilagstabellen.

I nedenstående figurer nuanceres fordelingerne imellem samarbejdskommunerne ved at koble udgifter og aktivitet for de fire samarbejdskommuner. Figur 2 og Figur 3 viser fordelingen af udgifter kommunerne imellem opgjort som årlige enhedspriser for perioden 2008 til 2012 samt periodens gennemsnit for de fire samarbejdskommuner.

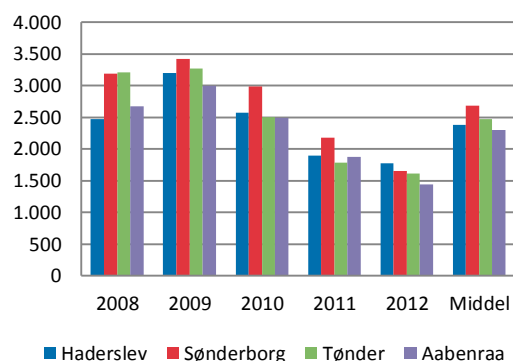
Det fremgår af begge figurer, at de kommunespecifikke enhedspriser springer lidt fra år til år henover perioden, således at forholdet imellem de enkelte kommuners enhedspriser ikke er ens fra år til år. I nogle år har en kommune de højeste priser og omvendt i andre.

Ser man på tværs af perioden, fremgår det, at der er forskelle i den gennemsnitlige pris pr. leveret time imellem samarbejdskommunerne. Haderslev Kommune betaler den højeste gennemsnitlige enhedspris pr. leveret time på 822 kr. Aabenraa betaler den laveste pris pr. leveret time på 714 kr. Den højeste enhedspris er således 15 % højere end den laveste. Denne forskel ses også i den gennemsnitlige pris pr. bruger. Her betaler Sønderborg 2.689 kr. pr. bruger, imens Aabenraa betaler 2.296 kr. Forskellen er således 17 %.

Figur 2. Kommunernes udgifter pr. modtaget time (i kr.)



Figur 3. Kommunernes udgifter pr. bruger (i kr.)



Kilde: CHKs årsrapporter 2008-2012 samt egne beregninger

Anm.: Aktivitet og økonomi, som ikke kan henføres til en konkret kommune, er ikke inkluderet i opgørelserne. Udgifterne pr. modtaget time vil således være lavere, hvis den øvrige aktivitet inkluderes, men forholdet imellem enhedsudgifterne vil ikke rykke sig betydeligt.

KORA har fået oplyst, at registreringen af aktivitet på CHK er blevet bedre og bedre år for år. Der er derfor gennemført en følsomhedsanalyse af de gennemsnitlige enhedspriser ved at beregne alternative gennemsnit baseret på færre og færre og samtidig nyere og nyere årgange – dvs. gennemsnittet af 2009-2012, 2010-2012 samt 2011-2012. De alternative beregninger af de gennemsnitlige enhedspriser ændrer ikke ved billedet præsenteret i ovenstående figurer.

Manglende transparens i forholdet imellem leverede ydelser og pris for den enkelte samarbejdskommune kan blive en udfordring i forhold til at sikre en opfattelse af en retfærdig udgiftsfordeling. Det fremgår af Tabel 10, at CHK leverer flere og flere "Øvrige timer", som er timer, der ikke direkte kan henføres til en konkret samarbejdskommune. Denne udvikling giver umiddelbart mindre gennemsigthed i forholdet imellem aktivitet leveret til den enkelte kommune og kommunens udgifter til CHK.

Tabel 10. Alle timer leveret af CHK opdelt på henholdsvis timer leveret til samarbejdskommunerne og øvrige timer 2008-2012 (i pct.)

	2008	2009	2010	2011	2012
Timer leveret til samarbejdskommunerne	98	92	90	73	75
Øvrige timer	2	8	10	27	25
I alt	100	100	100	100	100

Kilde: CHKs årsrapporter samt egne beregninger

Anm.: "Øvrige timer" er timer, som ikke kan fordeles til de enkelte kommuner (fx åben telefontræffetid), undervisningsopgaver samt ydelser til andre kommuner og regioner³.

Nedestående tabel beregner CHKs udgifter til leverede "Øvrige timer". Først fordeles udgifterne til "timer leveret til konkrete samarbejdskommuner" henholdsvis "leveret som "Øvrige timer"". Dernæst fratrækkes de udgifter, der jf. CHKs årsrapporter vedrører timer leveret konkret til andre kommuner og regionen. Det kan således beregnes, at samarbejdskommunerne afholder udgifter til "Øvrige timer" uden modtager for i alt 3,1 mio. kr. i 2012.

Tabel 11. Beregnede udgifter til "Øvrige timer" fordelt på forbrug til henholdsvis aktivitet leveret til andre kommuner og regionen og samarbejdskommunerne (årets priser, 2012)

	2012
Samlede udgifter jf. årsrapporter	20.024
Udgifter til timer leveret til konkrete samarbejdskommuner	14.949
Udgifter til "Øvrige timer" (Beregnet pba. øvrig aktivitet)	5.075
Heraf til andre kommuner og regionen (Jf. årsrapport)	1.943
Heraf til samarbejdskommunerne (Difference)	3.132

Kilde: CHKs årsrapporter samt egne beregninger

Anm.: "Øvrige timer" er timer, som ikke kan fordeles til de enkelte kommuner (fx åben telefontræffetid), undervisningsopgaver samt ydelser til andre kommuner og regioner⁴.

Ovenstående nøgletalsanalyser peger på udfordringer i forhold til en retfærdig fordeling af udgifterne til CHK imellem de fire samarbejdskommuner. Der er ikke ubetydelige forskelle i enhedsprisen for hver af samarbejdskommunerne – både beregnet som udgifterne pr. leveret time og udgifterne pr. bruger. Det ses endvidere, at transparensen i forholdet mellem udgifter og leveret aktivitet bliver mindre, idet CHK leverer mere og mere aktivitet, som ikke kan henføres til en konkret kommune.

Analysetema 5: Styringshensyn og administrative udgifter

Set i samarbejdskommunernes optik kan det være hensigtsmæssigt at flytte opgaveløsningen tættere på kommunen. Det vil ofte give mere indsigt i sammenhængen imellem opgaveløsning, visitation og pris og dermed også ofte både større transparens, omkostningsbevidsthed og mindre risiko for serviceskred. Flyttes opgaveløsningen tættere på kommunen, kan det imidlertid føre til øgede administrative udgifter⁵.

3 Se bilag for uddybning af "Øvrige timer".

4 Se bilag for uddybning af "Øvrige timer".

5 En analyse gennemført af Roskilde Kommune peger på, at de administrative udgifter er lavere ved en abonnementsmodel end ved takstmodeller. Visitationen ligger i dag lovmæssigt i hjemkommunen, og det må følgelig vurderes, at de administrative udgifter i dag ikke kan reduceres i det omfang, der peges på i rapporten.

Indtil 2011 forestod CHK visitationen til alle centerets ydelser. I 2011 udtalte statsforvaltningen kritik af den daværende model, da denne kunne indbefatte uddelegering af myndighedsansvar fra samarbejdskommunerne til CHK. På den baggrund blev der lavet en ny model for samarbejdskommunernes visitation til ydelser på CHK leveret indenfor servicelovens rammer.

Tabel 12 nedenfor tegner et overordnet billede af kommunernes visitation til CHKs forskellige ydelsespakker, som den ser ud i dag. Det fremgår af tabellen, at CHK forestår udredningsarbejde og visitation i forhold til de ydelser, der ligger indenfor rammerne af henholdsvis Lov om specialundervisning for voksne og folkeskoleloven. Det fremgår endvidere, at der er forskellige modeller for visitationen til ydelser indenfor servicelovens område. Det skal i forhold til nedenstående bemærkes, at ny lovgivning bevirker, at alle borgere fra 1. december 2013 skal ansøge digitalt om kropsbårne hjælpemidler. De digitale ansøgninger går alle direkte til hjemkommunen. Der vil således ikke være henvendelser direkte til CHK vedr. kropsbårne hjælpemidler.

Tabel 12. CHKs pakker, lovgrundlag samt visitation

Pakker	Lovgrundlag	Visitation
Grundpakke	-	Ingen visitation
Hjælpemiddelpakke	Serviceloven	Aabenraa: CHK visiterer Tønder og Sønderborg: Henvendelse til CHK eller direkte til kommunen, dernæst indsendelse af ansøgningsskema til hjemkommune, som træffer beslutning om udredning og evt. efterfølgende visiterer. Haderslev: Alle henvendelser til kommunen, som visiterer.
Voksenundervisningspakke	Lov om specialundervisning for voksne	
Børneundervisningspakke	Folkeskoleloven	Alle henvendelser og visitation af CHK
Job- og Erhvervspakke	Primært aktivloven	
Enkeltfinansierede ydelser	-	Kommunen visiterer og bestiller ydelser

Kilde: CHKs årsrapporter samt KORAs bearbejdning

Anm.: Alle sager oprettes af kommunerne for at sikre, at kommunerne løfter deres myndighedsansvar.

Aabenraa er i en særlig situation, idet kommunen som driftsherre godt må lade CHK forestå visitationen til alle centerets ydelser – herunder også ydelser indenfor serviceloven. Dette fremgår også af ovenstående tabel. De øvrige tre samarbejdskommuner har valgt forskellige modeller for visitation til ydelser indenfor serviceloven. De forskellige modeller afspejler i nogen grad forskellige styringsmæssige prioriteringer.

En kommune ser det som en fordel, at det primært er CHK, som forestår så stor en del af visitations- og udredningsopgaven som muligt. Kommunen oplever, at den får god information, vejledning og valgmuligheder i forhold til løsninger på forskellige serviceniveauer fra CHK. Kommunen ser således ikke væsentlige styringsmæssige udfordringer ved at lade CHK visitere.

To kommuner har stort fokus på de styringsmæssige elementer af visitationen. Det ses som vanskeligt at styre området, når visitationen ikke ligger i kommunen – herunder at matche de leverede ydelser til kommunernes ønskede serviceniveau.

Tre af samarbejdskommunerne vurderer, at de administrative udgifter kun er interessante i et begrænset omfang. Kommunerne forestår i dag visitation og udredning/undersøgelse på en række områder indenfor eller med klare snitflader til hjælpemiddel- og kommunikationsområdet og har således allerede det organisatoriske setup til at løfte yderligere udredningsopgaver. Dog vurderer særligt én kommune, at flere udredningsopgaver vil medføre ekstra udgifter.

De gennemførte interviews peger således på, at de administrative omkostninger i forbindelse med visitation – herunder udredning – kun har begrænset betydning for kommunerne. Derimod er de styringsmæssige hensyn vigtige for særligt to kommuner, der ser betydelige fordele ved at få visitationen tættere på.

3.1.2 Økonomisk bæredygtighed i øvrigt

Analyssetema 6: Budgetbalance

En vurdering af en organisations økonomiske bæredygtighed på kort sigt vil ofte have et snævert fokus på budgetbalancen – altså på om der er balance imellem udgifter og indtægter i organisationens budget og regnskab.

Det fremgår af nedenstående tabel, at CHK har haft et årligt underskud på driften (ekskl. overførsler) i årene 2010-2012, hvor driftsunderskuddet i 2011 efter rammereduktionen var på knap 1,3 mio. kr. Der har været en udvikling fra driftsoverskud på knap en halv million i 2008 og 2009 til driftsunderskud i årene 2010-2012. Driftsunderskuddet er på ca. 1 % i 2012.

Tabel 13. Årets resultat ekskl. overførsler (i kr., 2012-pl)

	2008	2009	2010	2011	2012
Indtægter	26.760.576	26.065.321	25.753.912	20.920.643	20.023.691
Overførsler mm. fra foregående budgetår	3.360.972	2.064.281 ¹	1.805.416	1.203.822	715.318
Indtægter ekskl. overførsler	23.399.604	24.001.040	23.948.496	19.716.821	19.308.373
Udgifter	22.916.787	23.539.405	24.229.421	21.010.121	19.529.430
Årets resultat ekskl. overførsler	482.817	461.635	-280.925	-1.293.300	-221.057

Kilde: CHKs årsrapporter samt egne beregninger

Note 1: Faldet i overførsler fra 2008-09 kan henføres til, at 1,8 mio. kr. af overskuddet inkl. overførsler fra 2008 på i alt 3,8 mio. kr. tilbagebetales til samarbejdskommunerne.

Anm.: Positive tal betyder overskud ift. budgetterede indtægter. Det er ikke muligt at "afstemme" overførsler og årets resultat i ovenstående tabel. Dette skyldes formegentlig udskydelse af tilbagebetaling af overskud til samarbejdskommunerne, samt reglen om maksimal overførsel af overskud på 5 %.

Tabel 14 nedenfor viser, at CHKs overførsler er faldet støt fra år til år. Udviklingen i overførslerne afspejler således de underskud, der har været på driften i 2010-2012.

Tabel 14. Udviklingen i CHKs overførsler 2008-2012 (i 1.000 kr., 2012-pl)

	2008	2009	2010	2011	2012
Overførsler	3.713	2.201	1.869	1.223	715

Kilde: CHKs årsrapporter

Endvidere viser nedenstående tabel, at CHK i perioden 2008-2010 havde et betydeligt overskud på de enkeltfinansierede ydelser i forhold til budgettet. I 2011 og 2012 er der stort set balance. Der ses dog en tendens i retning af underskud på kommuneniveau i stedet for overskud. Endvidere reduceres budgettet til de enkeltfinansierede ydelser for samarbejdskommunerne betydeligt i budget 2013 jf. analysetema 2.

Tabel 15. Forskel imellem budget og forbrug opdelt på kommuner for de enkeltfinansierede ydelser (i kr., 2012-pl)

	2008	2009	2010	2011	2012
Andre kommuner m.fl.	239.197	139.898	-168.083	603.395	425.190
Haderslev	312.294	204.766	117.136	267.898	13.406
Sønderborg	82.007	75.110	-42.018	-518.120	-146.672
Tønder	427.176	331.111	192.219	26.036	-156.502
Aabenraa	743.253	500.087	510.093	-292.850	-49.043
I alt	1.803.926	1.250.971	609.348	86.359	86.379

Kilde: CHKs årsrapporter samt egne beregninger

Anm.: Positive tal betyder overskud ift. budgetterede indtægter.

Analyssetema 7: Organisationens størrelse

En organisations økonomiske bæredygtighed vil også afhænge af, om organisationen har en størrelse, der gør den modstandsdygtig overfor udsving i efterspørgslen efter organisationens ydelser. Det vil i stigende grad være relevant jo større en del af organisationens budget, der er aktivitetsafhængigt.

I dag er kun en begrænset del af CHKs budget aktivitetsafhængigt jf. ovenstående beskrivelse af centerets finansieringsmodel. Det er imidlertid relevant at belyse udviklingen i CHKs størrelse i forhold til en eventuel ændring af centerets finansieringsmodel. Det fremgår af Tabel 16 og Tabel 17, at centeret er blevet reduceret markant siden 2008 – både set i forhold til CHKs indtægtsbudget og antal fuldtidsstillinger på centeret. Budgettet er blevet reduceret med i alt 20 % over hele perioden - heraf 16 % fra 2010 til 2011 – og antallet af fuldtidsstillinger med 48 % – heraf særligt af to omgange med 22 % fra 2010 til 2011 og yderligere med ca. 15 % fra 2012 til 2013.

Tabel 16. CHKs indtægtsbudget opdelt på henholdsvis abonnement og enkeltfinansierede ydelser 2008-2012 (i 1000 kr., 2012-pl, ekskl. overførsler)

	2008	2009	2010	2011	2012
Abonnement	21.030	20.899	19.975	14.796	14.915
Enkeltfinansierede ydelser, heraf	3.016	3.443	3.877	5.150	4.365
Salg til samarbejdskommuner	1.234	1.600	1.553	3.333	2.422
Salg til øvrige	1.782	1.844	2.324	1.817	1.943
I alt	24.046	24.342	23.853	19.946	19.280

Kilde: CHKs årsopgørelser.

Tabel 17. Fuldtidsstilling på CHK (2008-2012)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administration	11,1	10,2	9	5,2	4,2	3,9
Erhvervet hjerneskade	4,9	5,9	4,3	3,9	4,2	4
Hjælpemiddelcentral	8,3	8,6	7,7	6,1	5,5	4,8
Høre	9,4	9,2	8,5	7	7,7	4,2
Læse	2	2	2,4	1,6	0,5	0,5
Svære kom.handicappede børn	4,5	4,5	4	3	1,6	1,6
Syn	5,5	5,2	4,7	5	4,7	4,7
Tale	3	3	2,9	2,3	1,8	1,8
I alt	48,7	48,6	43,6	34,1	30,2	25,5

Kilde: Personaleopgørelser leveret af CHK.

Anm.: I 2008-2010 havde CHK egen pedel, rengøringspersonale og intern it-medarbejder, som er inkluderet i opgørelsen. I 2010 flyttede CHK til andre lokaler, hvor der ikke var de samme driftsopgaver, hvorfor de nævnte medarbejdere blev afskediget. Kun personaleopgørelser for 2013 er tilgængelige.

Nedenstående tabel viser udviklingen i CHKs aktivitet fra 2008 til 2012. Af tabellen fremgår det, at der samlet set har været en stigning i antal brugere på centeret på 40 %, imens der har været et fald i leverede antal timer på knap 9 %.

Den meget store stigning i antal brugere, som ses i Tabel 18, kan i langt overvejende grad tilskrives en stigning i antal brugere på høreområdet. Af den samlede stigning på 3.105 brugere kan de 2.700 tilskrives en stigning på høreområdet fra 2010-2012. Fra 2013 er ansvaret for udlevering, justering, reparation mv. af høreapparater flyttet fra kommunerne til regionen. CHK vurderer, at den store stigning i aktiviteten på netop dette område skyldes, at mange borgere har fået ydelser vedr. høreapparater inden regionerne overtog opgaven.

Tabel 18. Aktivitetsudviklingen på CHK fra 2008 til 2012 opdelt på hovedområder (i pct.)

	Brugere		Timer	
	Pct.	Antal	Pct.	Antal
Erhvervet hjerneskade	18	60	2,1	125
Hjælpemiddelcentral	51	245	18,8	858
Høre	55	2682	1,12	87,4
Læse	-1	-1	-64,1	-1248
Svære kommunikationshandicappede børn	120	162	-52	-1738
Syn	-1	-19	-3,11	-166
Tale	-7	-24	-23,7	-615
I alt	40	3105	-8,54	-2697

Kilde: CHKs årsrapporter samt egne beregninger.

Anm.: Den meget store stigning i antal brugere på høreområdet skal ses i sammenhæng med regionernes overtagelse af tilbud vedrørende høreapparater fra 2013.

Det fremgår af nøgletallene, at CHKs organisation er reduceret betydeligt både set i forhold til budget og fuldtidsstillinger. De seneste personaletal fra 2013 viser et yderligere fald i antallet af fuldtidsstillinger på centeret. Samlet set er der således et fortsat pres på størrel-

sen af centeret og således også i forhold til at være modstandsdygtigt overfor udsving i efterspørgslen efter centerets aktivitet.

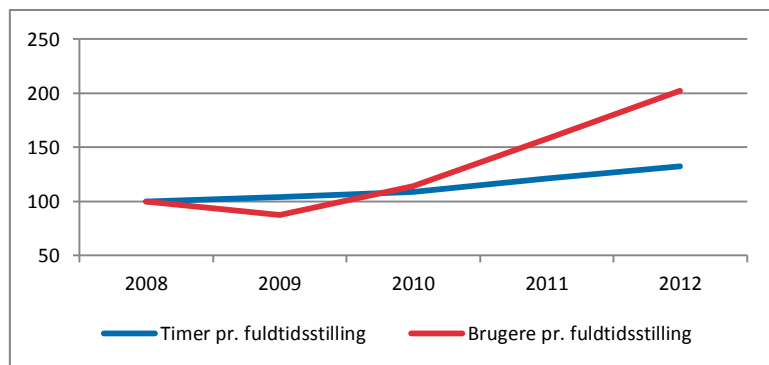
Analysetekema 8: Produktivitet og effektivitet

Det er afgørende, at en organisation får mest mulig aktivitet og effekt for de ressourcer, den anvender – altså har en høj produktivitet – hvis den skal være økonomisk bæredygtig på længere sigt. CHKs produktivitet vurderes ved hjælp af følgende fire nøgletal, som tilsammen belyser produktiviteten fra forskellige vinkler:

1. Leverede timer pr. fuldtidsstillinger
2. Antal brugere pr. fuldtidsstilling
3. Udgifter pr. leveret time
4. Udgifter pr. bruger

Nedenstående figur viser udviklingen i leverede timer henholdsvis brugere pr. fuldtidsstilling fra 2008 til 2012. Det ses, at produktiviteten er steget med ca. 100 % målt i forhold til antal brugere og 32 % i forhold til antal leverede timer.

Figur 4. Timer henholdsvis brugere pr. fuldtidsstilling 2008-2012 (Indekseret, 2012-pl)



Kilde: CHKs årsrapporter samt egne beregninger.

Tablet 19 nedenfor viser produktivitetsudviklingen beregnet som årlige enhedspriser – dels prisen pr. leveret time og dels prisen pr. bruger⁶.

Det ses, at der er et stort fald i enhedsprisen pr. bruger over perioden, som indikerer en meget betydelig produktivitetstigning. Det ses imidlertid også, at enhedsprisen pr. leveret time har været stort set konstant over hele perioden.

Tablet 19. Udviklingen i enhedspriser (indekseret, 2008-2012)

	2008	2009	2010	2011	2012
Udgifter pr. bruger	100	116	96	75	64
Udgifter pr. leveret time	100	98	101	98	98

Kilde: CHKs årsrapporter samt egne beregninger

Anm.: Opgørelserne er eksklusiv øvrige timer⁷ samt udgifter til teknisk administrativt personale.

⁶ KORA har også udarbejdet enhedspriser for hvert af de syv hovedområder for at undersøge, om der var forskelle i produktiviteten imellem områderne. KORA vurderer imidlertid, at flere hovedområder er så små og/eller har gennemgået så store forandringer i forhold til organisering og opgaveløsning i analyseperioden, at det ikke er muligt skarpt at adskille medarbejdere, registreret aktivitet og udgifter på områderne forud for en beregning af enhedspriser.

⁷ Se bilag for gennemgang af øvrige timer.

De fire produktivetsnøgletal analyseret ovenfor påviser forskellige udviklinger i CHKs produktivitet. Sammenlignet med et ofte benyttet produktivetskrav i den offentlige sektor på årligt 2 %⁸ viser tre af de fire nøgletal meget voldsomme produktivetsstigninger. Det er KORAs generelle vurdering, at produktivetsstigninger på mere end 30 % over fem år skal tolkes med store forbehold.

To forhold er særlige hos CHK i denne sammenhæng. Dels har der været en meget betydelig personalereduktion på CHK i perioden. Og dels har der været en meget stor stigning i aktiviteten på høreområdet i forbindelse med overdragelsen af høreapparatområdet til regionerne. Sidstnævnte har særligt resulteret i en stor stigning i antal brugere på CHK. Begge forhold har betydning for de nøgletal, der indeholder et eller begge komponenter. Det er følgelig KORAs vurdering, at de produktivetsstigninger, der baserer sig på udviklingen i brugere og/eller fuldtidsstillinger, skal tolkes med forbehold.

Det er således også KORAs vurdering, at der primært bør fokuseres på "Udgifter pr. leveret time" – altså på det produktivetsnøgletal, hvor hele inputsiden (alle udgifterne) inkluderes og aktiviteten på outputsiden nedbrydes på mindst mulige enheder (antal leverede timer). Ser man på udviklingen i "Udgifter pr. leveret time" har produktiviteten på CHK været konstant set over perioden.

Analysetekema 9: Efterspørgselstilpasning

Det er centralt, at en organisations udbud stemmer overens med efterspørgslen, forstået som dels målsætningerne for organisationen og dels målsætningerne hos dens vigtigste interessenter. Ændres efterspørgslen, er organisationen nødt til at tilpasse sine leverancer hertil.

En kommune har på nuværende tidspunkt ikke et ønske om at hjemtage opgaver fra CHK. Kommunen har heller ikke gjort sig overvejelser om, hvorvidt det kunne være hensigtsmæssigt at bruge en anden leverandør end CHK.

Der er hos tre øvrige samarbejdskommuner stort fokus på, hvilke opgaver man fremadrettet ønsker løst på CHK, og hvilke man selv ønsker at løse. Overordnet set oplever de tre kommuner, at der har været en udvikling de senere år, hvor kommunerne i stigende grad opbygger kompetencer og løser flere og flere opgaver på de specialiserede områder - herunder også på hjælpemiddel- og kommunikationsområdet. Kommunerne vurderer således, at de særligt grundet deres størrelse allerede har eller indenfor en kortere tidshorisont kan opbygge kompetencerne til at løfte flere af de opgaver, der i dag ligger på CHK.

Alle fire kommuner ser endvidere muligheder i forhold til en bedre koordination af den samlede indsats overfor de svagere borgere i kommunen, hvis flere opgaver placeres hos kommunerne.

Selvom kommunerne giver udtryk for, at de har løftet kompetenceniveauet, er der enighed blandt alle fire samarbejdskommuner om, at der vil være opgaver, som de ikke skal løse internt i kommunerne. Som også beskrevet ovenfor under analysetekemaet *Forsyningssikker-*

⁸ Fx i det behandlede sundhedsvæsen.

hed, fremgår det af interviewene, at de fire samarbejdskommuner er enige om, at de "specielt specielle" opgaver mest hensigtsmæssigt løses af en ekstern leverandør.

Kommunerne har i dag ikke kompetencerne til at løfte denne type af opgaver, og det vurderes, at der vil være for få årlige sager til, at det vil være effektivt at opbygge de nødvendige kompetencer. En kommune ser det som naturligt, at CHK er leverandør af den særlige komplekse opgaveløsning. To ser ingen problemer i at søge andre leverandører, og endeligt ser én kommune det som muligt både at anvende CHK eller andre leverandører.

Interviewene viste, at forholdet imellem CHKs udbud af ydelser og samarbejdskommunernes efterspørgsel – både i dag og fremadrettet – er helt centralt for kommunerne i forhold til samarbejdet om CHK. Tre af de fire samarbejdskommuner oplever i høj grad, at kommunernes nuværende kompetencer og organisering giver en intern opgaveløsning på flere områder, der er på niveau med CHKs. Deres efterspørgsel efter CHKs ydelser har følgelig ændret sig og forventes fortsat at ændres. Det er derfor centralt med en drøftelse af den fremadrettede fordeling af opgaver og ydelser imellem kommunerne og CHK.

3.2 Faglig bæredygtighed

Analysen af CHKs faglige bæredygtighed indeholder dels en analyse af, om CHK i dag er stor nok til at understøtte en faglig bæredygtig opgaveløsning. Og dels en analyse af forskellige scenarier for den fremadrettede organisering af CHKs opgaveløsning.

3.2.1 En volumenmæssig udfordring

I forhold til analysen af CHKs størrelse er det vigtigt, at der er tilstrækkelig aktivitet på alle CHKs syv hovedområder til at opretholde en faglig bæredygtighed. Er aktiviteten begrænset og/eller nedadgående, er der risiko for både, at erfarne medarbejdere mister kompetencer og for, at nye medarbejdere ikke får mulighed for at opbygge dem. Lav aktivitet kan føre til, at der bliver for få medarbejdere til at løfte et område. CHKs årsrapporter peger netop på, at det nuværende antal medarbejdere på centerets delområder er en aktuel udfordring for delområdernes såvel som hele centerets faglige bæredygtighed.

Udover nøgletalsanalyserne har KORA interviewet CHK og de fire samarbejdskommuner om CHKs faglige bæredygtighed set i forhold til CHKs aktivitet og personaleudvikling. Analysen fokuserer således på en volumenmæssig tilgang til vurdering af den faglige bæredygtighed. KORA har altså ikke forholdt sig til medarbejdernes konkrete kompetencer, deres faktiske arbejde, antal og indholdet af klagesager, personaleomsætning, sygefravær mm.

Analysetema 10 og 11: Faglig bæredygtighed, aktivitet og medarbejdere

Nøgletalsanalyserne peger på, at CHKs faglighed i højere og højere grad er under pres. CHKs budget er reduceret betydelig fra 2010 til 2011 jf. Tabel 20, og personalet er samlet set blevet næsten halveret set over perioden fra 2008 til 2013 jf. Tabel 21. Sammenligner man de syv hovedområder, har ses de mindste reduktioner på områderne "Erhvervet hjerneskade" og "Syn" – 18 henholdsvis 15 % – imens der har været reduktioner på de øvrige på mere end 40 % af medarbejderne.

Tabel 20. CHKs indtægtsbudget opdelt på henholdsvis abonnement og enkeltfinansierede ydelser 2008-2012 (i 1000 kr., 2012-pl, ekskl. overførsler)

	2008	2009	2010	2011	2012
Abonnement	21.030	20.899	19.975	14.796	14.915
Enkeltfinansierede ydelser, heraf	3.016	3.443	3.877	5.150	4.365
Salg til samarbejdskommuner	1.234	1.600	1.553	3.333	2.422
Salg til øvrige	1.782	1.844	2.324	1.817	1.943
I alt	24.046	24.342	23.853	19.946	19.280

Kilde: CHKs årsopgørelser.

Tabel 21. Fuldtidsstillinger på CHK (2008-2012)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ændring i pct.
Administration	11,1	10,2	9	5,2	4,2	3,9	-65
Erhvervet hjerneskade	4,9	5,9	4,3	3,9	4,2	4	-18
Hjælpemiddelcentral	8,3	8,6	7,7	6,1	5,5	4,8	-42
Høre	9,4	9,2	8,5	7	7,7	4,2	-55
Læse	2	2	2,4	1,6	0,5	0,5	-75
Svære kom.handicappede børn	4,5	4,5	4	3	1,6	1,6	-64
Syn	5,5	5,2	4,7	5	4,7	4,7	-15
Tale	3	3	2,9	2,3	1,8	1,8	-40
I alt	48,7	48,6	43,6	34,1	30,2	25,5	-48

Kilde: Personaleopgørelser leveret af CHK

Anm.: I 2008 til 2010 havde CHK egen pedel, rengøringspersonale og intern it-medarbejder, som er inkluderet i opgørelsen. I 2010 flyttede CHK til andre lokaler, hvor der ikke var de samme vedligeholdelsesopgaver, hvorfor de nævnte medarbejdere blev afskediget. Kun personaleopgørelser for 2013 er tilgængelige.

Ser man på aktivitetssiden leveres der jf. Tabel 22 i 2012 færre timer sammenlignet med 2008, omend faldet ikke er så stort, som forventet givet den betydelige personalereduktion. Samlet set er der leveret godt 8 % færre timer i 2012 sammenlignet med 2008. På ét hovedområde har der været en vækst i antal leverede timer på knap 20 %, på to hovedområder er aktivitetsniveauet bibeholdt over perioden, og på de resterende fire er der leveret mellem 3 og knap 65 % færre timer i 2012 sammenlignet med 2008.

Tabel 22. Aktivitetsudviklingen fra 2008-12 opdelt på hovedområder (forskul i pct.)

	Brugere		Timer	
	Pct.	Antal	Pct.	Antal
Erhvervet hjerneskade	18	60	2,1	125
Hjælpemiddelcentral	51	245	18,8	858
Høre	55	2682	1,12	87,4
Læse	-1	-1	-64,1	-1248
Svære kommunikationshandicappede børn	120	162	-52	-1738
Syn	-1	-19	-3,11	-166
Tale	-7	-24	-23,7	-615
I alt	40	3105	-8,54	-2697

Kilde: CHKs årsrapporter samt egne beregninger.

Anm.: Den meget store stigning i antal brugere på høreområdet skal ses i sammenhæng med regionernes overtagelse af tilbud vedrørende høreapparater fra 2013.

Interviewundersøgelsen peger ligeledes på betydelige udfordringer i forhold til opretholdelsen af CHKs faglige bæredygtighed. Både CHK og de fire samarbejdskommuner vurderer, at CHK er fagligt bæredygtigt i dag – men kun lige. Både CHK og samarbejdskommunerne er enige om, at CHK ikke kan opretholde sin faglige bæredygtighed, hvis centeret oplever yderligere reduktioner.

Både CHK og samarbejdskommunerne nævner udfordringer med rekruttering af nye medarbejdere med det nødvendige høje kompetenceniveau som en udfordring. De medarbejdere, som skal levere de "specielt specielle" ydelser på CHK, findes der ikke mange af. Alternativt skal CHK selv (efter)uddanne sit personale. Dette har i høj grad været fremgangsmåden hidtil. CHK giver imidlertid udtryk for, at økonomien og personaleressourcerne i dag ikke kan understøtte denne fremgangsmåde.

Både de gennemførte nøgletalsanalyser og interviews peger klart på, at CHKs faglighed er under pres. Der har været store reduktioner i antal medarbejdere og både CHK og samarbejdskommunerne er enige om, at centeret i dag står i en situation, hvor yderligere reduktioner i budget eller medarbejdere vil betyde, at centeret ikke længere er fagligt bæredygtigt.

3.2.2 Samarbejdsmuligheder

I forlængelse af de volumenmæssige udfordringer for den faglige bæredygtighed er det relevant at overveje mulighederne for at restrukturere opgaveløsningen på CHK for at opnå bæredygtighed. De enkelte samarbejdskommuner kan dog have forskellige ønsker til den fremtidige strukturering af CHKs hovedområder. Kommunerne har ansvaret for at hjælpe egne borgere med behov for støtte, og det er derfor relevant at tage udgangspunkt i samarbejdskommunernes konkrete vurderinger af fremtidige løsningsmuligheder for de faglige ydelser.

Analysetema 12: Kommunernes løsningsmuligheder

De fire samarbejdskommuner er interviewet om muligheder og begrænsninger i forhold til følgende tre scenarier for at løse CHKs opgaver fremadrettet:

1. Individuelt i den enkelte kommune
2. I samarbejdet "Sund i Syd"
3. I samarbejde med flere kommuner med et samlet større befolkningsgrundlag.

Scenarie 1: Individuelt i den enkelte kommune

I scenarie 1 løser samarbejdskommunerne opgaverne individuelt i den enkelte kommune.

En af samarbejdskommunerne vurderer, at scenariet vil betyde flere udgifter og udfordringer med opgaveløsningen på hjælpemiddel- og kommunikationsområdet sammenlignet med i dag. Kommunen vurderer, at den på nuværende tidspunkt kun vil have mulighed for at løfte en mindre del af de opgaver, som i dag varetages af CHK. Kommunen vurderer endvidere, at det vil medføre øgede udgifter at etablere egne faglige og økonomisk bæredygtige løsninger på sigt, herunder at det kan være vanskeligt for dem at rekruttere fagligt kompetent personale.

Derimod vurderer tre af samarbejdskommunerne, at store dele af de opgaver, som CHK varetager i dag, kan håndteres i den enkelte kommune efter en indkøringsperiode. Kommunerne tilkendegiver, at man i de senere år har opbygget kompetencer i deres kommuner på de specialiserede områder - kompetencer, som ikke var til stede i kommunerne umiddelbart efter kommunalreformen. De opfatter således ikke en eventuel hjemtagning af opgaverne som en afspecialisering af området men derimod som en udvikling, som ligger i naturlig forlængelse af, at kommunerne er blevet større og har opbygget kompetencer på området.

De tre kommuner ser endvidere muligheder i forhold til bedre at koordinere den samlede indsats for borgerne, hvis opgaverne placeres hos den enkelte kommune. Det er derudover KORAs vurdering, at kommunerne ser det som en mulighed for at håndtere den samlede kommunale opgaveløsning billigere. Endvidere nævner enkelte kommuner, at sagsbehandlingstiderne muligvis kan forkortes, hvis opgaverne placeres i kommunerne, samt at kommunerne vil have bedre mulighed for at fastlægge deres serviceniveau på området.

Der er imidlertid også blandt de tre kommuner enighed om, at der vil være opgaver, som den enkelte kommune ikke kan håndtere. Alle tre kommuner vurderer, at det "specielt specielle" forsat skal løses af en ekstern leverandør.

Det fremgår dog mindre klart af interviewene, hvordan de tre kommuner præcist definerer og afgrænser "specielt specielle" og "specielle" opgaver. Følgende er eksempler på opgaveområder, der nævnes, som områder, der kan håndteres af kommunerne: opgaver, som har relation til kommunernes børneområde, PPR, hjælpemidler, velfærdsteknologi, kommunens hjerneskadekoordinator og tale- og læsekonsulent. Kommunerne peger i den forbindelse på, at det er hensigtsmæssigt med en tilbundsgående drøftelse af, hvilke opgaver der hensigtsmæssigt kan placeres på CHK henholdsvis i kommunerne.

Scenarie 2: I samarbejdet "Sund i Syd"

I scenarie 2 drejer forsætter samarbejdet "Sund i Syd" og således samarbejdet om CHK.

En af kommunerne vurderer det hensigtsmæssigt at fortsætte samarbejdet omkring CHK, således at de faglige ekspertiser kan bevares. Kommunen udtrykker således opbakning til CHK men giver også udtryk for, at en øget takstfinansiering ville være en positiv udvikling.

De tre øvrige kommuner i samarbejdet vurderer, at det ikke er hensigtsmæssigt, at samarbejdet omkring CHK forsætter i den nuværende form. De tre kommuners holdning bygger grundlæggende på deres oplevelse af, at de kan løse flere opgaver internt i kommunen i dag sammenlignet med hidtil jf. drøftelser under scenarie 1. Kommunerne er således enige om, at der er behov for at drøfte og tilpasse opgavevaretagelsen på CHK i forhold til de opgaver og kompetencer, der er i kommunerne i dag.

Alle fire kommuner er enige om, at en opgavedrøftelse bør gå forud for en eventuel drøftelse og ændring af finansieringsmodellen. Forsætter samarbejdet i den nuværende form med den nuværende finansieringsmodel, er det kommunernes vurdering, at både CHKs faglige og økonomiske bæredygtighed forsat vil være under pres. Forsætter samarbejdet med en model med øget takstfinansiering (enkeltfinansierede ydelser), vurderer kommunerne og CHK, at kommunerne gradvist vil hjemtage flere opgaver og dermed reducere det faglige

og økonomiske grundlag for CHKs opgavevaretagelse. Der er således overordnet set enighed om, at den nuværende situation omkring CHK er uholdbar.

Det fremgår ikke klart af interviewene, hvordan kommunerne ser den præcise opgavefordeling mellem henholdsvis CHK og kommunerne. Nogle nævner sondringen mellem det "specielt specielle" og "specielle" opgaver, andre nævner også en sondring mellem "drifts-" og "udviklingsopgaver". Det er umiddelbart ikke muligt på baggrund af interviewene at vurdere, hvor langt fra henholdsvis tæt på hinanden samarbejdskommunerne er.

Samarbejdskommunerne er endvidere blevet interviewet om, om der er opgaver, som på nuværende tidspunkt løses i kommunerne, der kunne placeres på CHK. To af kommunerne giver klart udtryk for, at der ikke er opgaver, som kan flyttes fra kommunerne til CHK. De to andre kommuner kan ikke umiddelbart pege på konkrete opgaver, som hensigtsmæssigt kan flyttes fra kommunerne til CHK. De påpeger imidlertid, at det vil kræve en nærmere vurdering, såfremt de skal tage endelig stilling til dette.

Scenarie 3: I samarbejde med flere kommuner med et samlet større befolkningsgrundlag

Scenarie 3 omhandler, at opgaverne fremad løses i samarbejde med flere kommuner med et samlet større befolkningsgrundlag, enten i fællesskab med andre kommuner, eller ved at CHK samarbejder med andre kommunikationscentre.

Alle fire samarbejdskommuner ser det som et interessant scenarie, at man samarbejder med andre kommuner, således at befolkningsgrundlaget for de specialiserede ydelser øges. Kommunerne ser et potentiale i et udvidet samarbejde, da dette giver mulighed for en yderligere specialisering af kommunikationscentrene i Region Syddanmark, således at kommunerne løser de "specielle" opgaver og kommunikationscentrene de "specielt specielle" opgaver. Kommunerne ser med andre ord ikke et udvidet samarbejde uden en øget specialisering. To af kommunerne mener også, at scenariet ville kunne kombineres med en takstfinansiering af de "specielt specielle" opgaver.

Kommunerne påpeger imidlertid også forskellige udfordringer ved scenariet. De peger bl.a. på, at det kan være vanskeligt at realisere et samarbejde i praksis – bl.a. fordi det vil involvere mange interessenter. Endvidere vides det ikke, om de andre kommunikationscentre og kommuner er interesseret i et samarbejde. Nogle af kommunerne påpeger også, at geografien kan være en udfordring. De vurderer, at det kan være fagligt urealistisk at transportere nogle af brugerne over lange afstande og ej heller økonomisk hensigtsmæssigt, at specialiserede medarbejdere skal bruge meget tid på transport.

Analysetema 13: Samarbejdsmuligheder

Etableringen af samarbejder med andre leverandører og/eller samarbejdskommuner kan øge befolkningsgrundlaget for (nogle af) CKHs ydelser og derigennem den faglige bæredygtighed. Samarbejdskommunerne ser det endvidere som et interessant scenarie, at man samarbejder med andre. Det er derfor relevant at se på erfaringerne fra andre kommunikationscentre, som har erfaringer med at samarbejde.

I det følgende beskrives kort samarbejdet mellem Center for Kommunikation og Undervisning (CKU) i Skive/Viborg og Center for Kommunikation (CfK) i Herning.

Baggrund for samarbejdet og ydelser, der samarbejdes om

Samarbejdsaftalen mellem CKU og CfK blev indgået i forbindelse med kommunalreformen. Centrene havde allerede i amternes tid et samarbejde, og det var naturligt for parterne at forsætte samarbejdet efter kommunalreformen. Der var endvidere både en politisk og administrativ interesse i at bevare særlige spidskompetencer og specialiserede tilbud i området. Man fandt det derfor også nødvendigt at forsætte samarbejdet.

Det fremgår af samarbejdsaftalen, at "indgangsvinklen til samarbejdet på kommunikationsområdet er at udvikle og optimere kommunikationsområdet især indholds-/kvalitetsmæssigt men også driftsmæssigt". Det fremgår endvidere, at "i forhold til kerneydelserne på kommunikationsområdet skal der bl.a. samarbejdes om:

- Levering af borgerydelser som fx bruger-pårørende-kurser (tale- og høreområderne, laryngectomiområdet, teknologiområdet og hjerneskadeområdet)
- Personaleudvikling via bl.a. temadage, erfa-grupper, netværksgrupper og rotationsordninger
- Ressourcenyttelse via bl.a. udlånsordninger, vikarordninger samt evt. et samarbejde om kommunikationshjælpemidler".

Derudover fremgår det af samarbejdsaftalen, at de højt specialiserede ydelser og specialkompetencer ønskes fastholdt og udnyttes bedst muligt, samtidig med at lokal ekspertise udvikles optimalt

Det har således jf. samarbejdsaftalen været ambitionen at etablere et tæt samarbejde imellem CfK og CKU, der kunne sikre en effektiv opgaveløsning samt udviklingen af området.

Samarbejdet i dag

Reelt samarbejdes der mindre og mindre imellem de to centre og mindst omkring den del af samarbejdsaftalen, der omhandler leveringen (køb) af konkrete ydelser. Der har været eksempler på, at man har solgt ydelser til hinanden – især hvis borgerne har været geografisk tættere på samarbejdscenteret. Der har endvidere været mulighed for, at man kunne købe "særlige spidskompetencer" hos hinanden. I praksis modregnede man hinandens ydelser, og der blev derfor reelt ikke flyttet de store beløb mellem centrene.

Det fremgår endvidere af interviewet, at der er blevet samarbejdet mere om den del af samarbejdsaftalen, der omhandler personaleudvikling og faglig sparing imellem centerledelserne.

Derudover er der konkrete eksempler på, at man har delt ansættelser, således at medarbejderne var ansat på ½-tid på henholdsvis CKU og CfK. Der er i øjeblikket ingen fælles ansættelser/delte finansieringer af medarbejdere.

Det er indtrykket, at samarbejdet imellem de to centre er blevet mindre og mindre. Dette kan hænge sammen med en udvikling, hvor Skive Kommune, Viborg Kommune og Herning Kommune generelt har fokus på at løfte kompetencerne og opgaveløsningen internt i kommunerne på det specialiserede område.

4 Bilag

4.1 Bilag 1

Bilagstabel 1. Udgifter pr. bruger (i kr., 2008-2012)

	2008	2009	2010	2011	2012	Middel
Haderslev	2.472	3.197	2.572	1.897	1.775	2.382
Sønderborg	3.191	3.421	2.992	2.180	1.658	2.689
Tønder	3.214	3.271	2.503	1.787	1.609	2.477
Aabenraa	2.671	2.996	2.493	1.881	1.442	2.296

Kilde: CHKs årsrapporter 2008-2012 samt egne beregninger

Anm.: Aktivitet og økonomi, som ikke kan henføres til en konkret kommune, er ikke inkluderet i opgørelserne. Udgifterne pr. modtaget time vil således være lavere, hvis den øvrige aktivitet inkluderes, men forholdet imellem enhedsudgifterne vil ikke rykke sig.

Bilagstabel 2. Udgifter pr. leveret time (i kr., 2008-2012)

	2008	2009	2010	2011	2012	Middel
Haderslev	814	782	807	865	843	822
Sønderborg	730	826	676	907	828	794
Tønder	726	699	769	774	945	782
Aabenraa	637	617	826	805	687	714

Kilde: CHKs årsrapporter 2008-2012 samt egne beregninger

Anm.: Aktivitet og økonomi, som ikke kan henføres til en konkret kommune, er ikke inkluderet i opgørelserne. Udgifterne pr. modtaget time vil således være lavere, hvis den øvrige aktivitet inkluderes, men forholdet imellem enhedsudgifterne vil ikke rykke sig.

Bilagstabel 3. Antal leverede timer pr. cpr-nummer opdelt på hovedområde og kommune (2008-2012 samt gennemsnit)

	2008	2009	2010	2011	2012	Gns.	Forskel til gns.
Erhvervet hjerneskade	17	20	20	8	9	15	
Haderslev	9	21	25	9	14	16	1
Sønderborg	26	21	27	5	8	17	2
Tønder	16	18	15	8	8	13	-2
Aabenraa	17	20	12	11	8	14	-1
Hjælpemiddelcentral	9	9	8	8	6	8	
Haderslev	7	8	7	8	6	7	-1
Sønderborg	9	10	8	9	6	8	0
Tønder	7	8	10	9	5	8	0
Aabenraa	12	10	6	7	6	8	0
Høre	2	1	1	1	1	1	
Haderslev	2	1	1	1	1	1	0
Sønderborg	2	1	2	1	1	1	0
Tønder	1	1	1	1	1	1	0
Aabenraa	2	1	1	1	1	1	0
Læse	16	12	9	4	6	9	
Haderslev	6	9	5	5	3	6	-4
Sønderborg	17	11	10	4	9	10	1
Tønder	6	10	7	4	3	6	-3
Aabenraa	21	18	13	2	3	12	2

	2008	2009	2010	2011	2012	Gns.	Forskel til gns.
Svære kommunikationshandicappede							
børn	25	29	15	10	5	17	
Haderslev	17	20	9	7	8	12	-5
Sønderborg	32	35	19	14	4	21	4
Tønder	27	39	15	9	6	19	3
Aabenraa	22	26	14	10	4	15	-2
Syn	4	3	2	3	3	3	
Haderslev	4	3	3	3	3	3	0
Sønderborg	3	3	3	3	3	3	0
Tønder	6	3	2	3	3	3	0
Aabenraa	3	3	2	3	3	3	0
Tale	7	13	8	6	5	8	
Haderslev	7	13	6	5	4	7	-1
Sønderborg	6	7	7	5	5	6	-2
Tønder	6	10	7	5	5	7	-1
Aabenraa	7	20	12	7	8	11	3

Anm.: Der er kun inkluderet aktivitet, som kan henføres til en konkret kommune. Afrundinger kan betyde små afvigelser i de beregnede forskelle til gennemsnit.

4.2 Bilag 2

Kommentarer fra CHK vedr. "Øvrige timer"

Generelt kan siges om CHKs aktivitetsdata, at de med årene er blevet bedre og bedre. De fremkommer ved, at den enkelte medarbejder registrerer sin aktivitet i forhold til den enkelte borger. Denne registrering blev startet for en del år siden, men var ikke totalt dækkende eller fejlfri, som nævnt er den med årene blevet væsentlig mere valid.

For at give et retvisende billede af CHKs aktivitet må der medtages en målgruppe, som kan kaldes "Øvrige".

De øvrige aktiviteter består af følgende ydelser:

1. Ydelser til de fire kommuner, som ikke nemt kan fordeles på den enkelte kommune, fx åben telefontræffe tid, hvor borgere ringer ind og spørger til forskelligt. I disse tilfælde spørges ikke om cpr.nr. m.v., og tidsforbruget kan derfor ikke henføres til én kommune. Et andet eksempel er CHKs salg af ydelser til regionen på neurologisk afdeling i Sønderborg, som imidlertid handler om sønderjyske borgere. Disse aktiviteter er tidsregistreret under "Fælles sønderjysk".
2. Undervisningsopgaver på UCSyd og SDU, som CHKs medarbejdere har været engageret til.
3. Egentlig salg af ydelser til andre kommuner, kaldet "originale", som det fremgår, er denne aktivitet beskedent.
4. Ydelser, som tilsyneladende er ydet til andre kommuner, kaldet "flyttede", men som beror på en data-uhensigtsmæssighed. CHKs sagsbehandlingssystem er tilknyttet cpr.registret. Det betyder, at når en borger fra Sønderjylland flytter til en anden kommune, ændres adressen automatisk og de aktiviteter CHK har haft i forhold til denne borger fremstår nu som ydet til en borger i en anden kommune. CHK kan ikke trække statistik på denne historik, men det vil fremgå af de enkelte sager, når disse gennemlæses.

I nedenstående tabel er disse forhold synliggjort for 2011 og 2012. Det giver ikke valide data at gå længere tilbage, når man trækker statistik i 2013, da dataene ændres dynamisk, som beskrevet.

Øvrige aktiviteter	2008		2009		2010		2011		2012	
	Antal	Timer	Antal	timer	Antal	Timer	Antal	Timer	Antal	Timer
	154	536	142	2.756	102	3.179	170	7.879	128	7.320
Andre kommuner / flyttede							Ca. 113	394	Ca. 55	154
Andre kommuner / originale							?	158	?	29
Fælles sønderjysk							39	7.130	38	6.926
Undervisning på UCSyd og SDU							13	197	11	211



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00