

Mest velfærd for pengene

Indhold

Forord	3
Prisgennemsigtighed	4
Prisskilt på offentlige ydelser	4
Kommunerne har overblik – men ikke på institutionsniveau	4
Prisgennemsigtighed. Hvad er det?	4
CASE: Set med kommunaldirektørens briller	5
For høje og for lave takster	6
Hvad siger andre?	7
Konsekvenser: Hvad betyder det, når det offentlige ikke kender sine egne priser?	8
De fire gevinster	8
CASE: Er ikke-offentlige tilbud dyrere? Et eksempel fra OK-Fonden	9
Konsekvenser ved manglende prisgennemsigtighed	10
Brugere af velfærdsydelser risikerer en lavere kvalitet	10
Set med borgerens øjne	10
CASE: Kommunen går efter det billigste (men ikke bedste) tilbud	11
CASE: Kommunen vil flytte min datter til et dårligere tilbud	12
400 procent underfinansieret?	12
Gratis administration og bygninger i Randers Kommune	12
Manglende gennemsigtighed fjerner frit valg	13
Handicapordning under pres	13
Frit valg på ældreområdet	14
Offentlig hjemtagning af opgaver	14
Tilbudsportalen: Vigtigt redskab men fungerer ikke	16
Ingen krav om regnskab	16
Mest velfærd for pengene	17
Dansk Erhverv og Selveje Danmark foreslår	18
Guide til kommunalpolitikeren: Det kan du gøre	19
Kontakt	20

Forord

Hver dag modtager udsatte børn, unge og voksne, mennesker med handicap og ældre forskellige former for støtte og omsorg rundt i landets kommuner som en naturlig del af vores fælles velfærdssamfund.

Inden for rammerne af lovgivningen prioriterer de folkevalgte politikere i byrådene, hvordan kommunens sociale indsatser skal tilrettelægges og hvem, der skal udføre opgaverne. Nogle opgaver løses af kommunen selv, imens andre løses af private velfærdsvirksomheder. I en kommunal virkelighed med knappe ressourcer, handler det ikke bare om kvalitet, men også om pris, når de forskellige tilbud skal prioriteres.

Derfor er det afgørende, at kommunerne, fra borgmester til den kommunale sagsbehandler, reelt kan sammenligne priser på velfærdstilbud; hvad enten der er tale om kommunale eller ikke-offentlige tilbud. Det skal være tydeligt, hvad prisen dækker, og man skal kunne stole på, at alle omkostningerne er indregnet i prisen. Ellers risikerer kommunerne at træffe dårlige valg og spille vigtige velfærds-kroner.

I denne pjece peger vi på, at der i alt for mange tilfælde mangler det man kalder prisgennemsigtighed – det vil sige tydelig prissætning af de konkrete velfærdstilbud, der gør det muligt at sammenligne prisen for den samme ydelse hos forskellige udbydere.

Pjecen beskriver, hvordan manglende prisgennemsigtighed kan have store samfundsmæssige konsekvenser. Først og fremmest for den enkelte borger, som risikerer ikke at få tildelt den rigtige støtte eller som fratages muligheden for et frit valg mellem forskellige tilbud. Men også for samfundsøkonomien, da muligheden for at sammenligne offentlige og ikke-offentlige tilbud er afgørende for at kunne prioritere og udvikle vores offentlige velfærdsydelser.

Derfor har vi lavet denne pjece, der skal guide kommunale politikere og sagsbehandlere i at træffe bedre valg, når velfærdsydelserne skal prioriteres.

Pjecen er udarbejdet af Dansk Erhverv og Selveje Danmark, der organiserer størstedelen af samfundets ikke-offentlige velfærdstilbud på tværs af ældrepleje og sociale tilbud. For de velfærdsvirksomheder betyder manglende gennemsigtighed en ulige konkurrence og dermed tab af opgaver – selv når kvaliteten er bedre til prisen.

Pjecen kommer også med en række bud på, hvad man kan gøre politisk, både i kommunerne og på Christiansborg, for at sikre mere økonomisk gennemsigtighed og dermed en mere effektiv og velfungerende velfærd.

God læselyst!

Dansk Erhverv og Selveje Danmark

Pris- gennemsigtighed

Hvis danskerne skal have den bedste velfærd for pengene skal valget imellem offentlige og private tilbud til borgerne ske på baggrund af en reel sammenligning af pris og kvalitet. Gennemsigtighed i priserne er en forudsætning herfor. Det kræver, at det offentlige fastsætter sine priser på lige vilkår med de private tilbud.

Prisskilt på offentlige ydelser

Landets kommuner indkøber årligt ydelser for ca. 44 milliarder kroner på det specialiserede socialområde. Det er ydelser, der retter sig mod samfundets mest udsatte borgere. På samme måde som på andre 'markeder' hvor kommunerne køber ind, bør der på området for sociale ydelser være gennemsigtighed i pris og kvalitet. Uden gennemsigtighed, er det ikke muligt at sikre, at borgeren får det bedst mulige tilbud til prisen.

Det bør derfor være en bunden opgave for kommunerne at sikre gennemsigtighed, når det drejer sig om en så stor del af vores kernevelfærd. Det er desværre ikke altid tilfældet.

Det skyldes, at kommunerne ofte i dag ikke kan dokumentere de reelle omkostninger ved selv at levere en specifik ydelse, fremfor at købe hos en ikke-offentlig leverandør. Ofte har offentlige tilbud derfor en kunstig lav pris. Eksempelvis vil den juridiske bistand eller revision, der ydes og dermed betales af kommunen i forbindelse med et socialt tilbud ikke blive medregnet i tilbuddets enhedsomkostning. For de private er det lige omvendt: Her skal alle omkostninger være fuldkommen klarlagte og medregnes i prisen.

Kommunerne har overblik – men ikke på institutionsniveau

Kommunerne er fra statens side forpligtede til at følge det obligatoriske budget- og regnskabssystem, der omfatter dels en autoriseret kontoplan med tilhørende konteringsregler, og dels et sæt af form- og procedurekrav vedrørende budgetlægning, bevillingsafgivelse, regnskabsafklæggelse m.v.

Mens det derfor er muligt at få et overblik over udgifterne på de enkelte hovedkonti i de kommunale regnskaber, forholder det sig anderledes med de samlede udgifter for de enkelte institutioner. Her mangler ofte de indirekte udgifter som direkte konsekvens af, hvordan kontoplanerne er skruet sammen i kommunerne. Udgifter, som ligger et andet sted i kommunens regnskaber.

Prisgennemsigtighed. Hvad er det?

Man taler om prisgennemsigtighed, når det for de involverede reelt er muligt at sammenligne prisen og hvordan og på hvilket grundlag, denne er udregnet.

Prisgennemsigtighed betyder således, at det er muligt for forbrugerne at sammenligne prisen for den samme ydelse hos forskellige udbydere. Forbrugernes mulighed for at orientere sig om prisen for en ydelse medvirker til, at forbrugere kan vælge den billigst mulige ydelse i forhold til kvaliteten. Derfor er der i markedsføringsloven regler om, hvilke prisoplysninger den erhvervsdrivende skal skilte med. Også i konkurrencemæssig henseende har prisgennemsigtighed for forbrugerne en positiv betydning.

¹ Kilde: Udbudsportalen, KL og Erhvervs- og Bygningsstyrelsen



44 %

I 2017 udgjorde private tilbud 44 % af landets sociale tilbud. Målt på pladser udgjorde private tilbud i 2017 29 % af alle landets pladser på de sociale tilbud²

CASE:

Set med kommunaldirektørens briller

"I Gladsaxe Kommune ser vi mange muligheder for synergieffekt ved at samarbejde med virksomheder og private leverandører og er bestemt åbne over for nye forretningsmodeller og partnerskabsrelationer. En af de ting, vi har god erfaring med, er at gå i dialog med eksisterende og potentielle leverandører. For det er med til at skabe et gennemsigtigt afsæt for de samarbejder, vi indgår i eller ønsker at indgå i. Samtidig er vi med til at påvirke og udfordre markedet i forhold til de ambitioner, vi har i Gladsaxe Kommune.

Det er min overbevisning, at den dialogbaserede tilgang kan overføres til andre områder, fx socialområdet. For den gennemsigtighed og tillid, der skabes via dialogen, giver et bedre grundlag for gode aftaler og gode samarbejder til gavn for både leverandører og kommune."

Bo Rasmussen, kommunaldirektør i Gladsaxe Kommune

² Kilde: Evalueringen af Tilsynsreformen, 2018, Socialstyrelsen

Herberger og krisecentre i Danmark skaber rammer for en gruppe mennesker, der har behov for akut hjælp.

Staten har peget på, hvad man som minimum bør tage med, når det offentlige regner den samlede pris ud på en ydelse. I bekendtgørelsen med reglerne for afgivelse af kontroludbud opremses henholdsvis direkte og indirekte omkostninger, som vises i figur 1.

Udfordringen er, at de offentlige budget- og regnskabssystemer ikke indeholder en standardiseret opgørelse af pris på aktivitetsniveau (f.eks. døgnpris på et plejehjem), leverance eller en ydelse. Ofte tages der heller ikke højde for indirekte omkostninger til f.eks. IT, andel af stabsfunktioner samt kapitalomkostninger til afskrivning på bygninger og materiel. Andre steder, eksempelvis dagtilbudsområdet, opererer man med områdeledelse, som igen besværliggør en udregning af den reelle pris på et enkelt tilbud.

For høje og for lave takster

Ugennemsigtige priser handler ikke kun om urealistisk lave priser. Det handler også om høje takster.

Herberger og krisecentre i Danmark skaber rammer for en gruppe mennesker, der har behov for akut hjælp. Netop derfor er det et område, hvor borgeren kan henvende sig direkte og blive visiteret til hjælp i døren. Sådan er det nødt til at være. Samtidig er det et område, hvor de udgifter, kommunerne har, deles med staten; der er således 50 procent statsrefusion.

En undersøgelse gennemført af Selveje Danmark i 2018 viser, at særligt de store kommuner (Aarhus og København) anvender den statslige refusionsordning til finansiering af en række centrale omkostninger. Undersøgelsen viser, at kommunerne netop på disse områder pålægger taksten administrationsomkostninger på langt over 20 procent af de samlede omkostninger.

Tabel 1: **Direkte og indirekte udgifter**

Type	Eksempler
Direkte udgifter	Løn, køb af materialer og tjenesteydelser, reparations- og vedligeholdelsesudgifter, husleje m.v.
Indirekte udgifter	Lokale- og kontorudgifter, indirekte lønomkostninger, IT-udgifter, udgifter til ledelse, administration m.v., forsikringer, udviklingsomkostninger, beregnede tjenestemandspensioner, beregnede omkostninger til lovpligtige forsikringer, beregnede skadesomkostninger (selvforsikring), forrentning af driftskapital, forrentning og afskrivning af anlægskapital samt beregnede omkostninger for faciliteter i øvrigt, der er stillet til rådighed ved opgavevaretagelsen.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 607 af 24. juni 2008 om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud § 3m, stk. 1.

Hvad siger andre?

En lang række offentlig og private aktører har se seneste år analyseret på, hvordan vi får mest mulig velfærd for pengene. Som det fremgår af de følgende udpluk, er netop diskussionen om prisgennemsigtighed helt central i det spørgsmål.

”

På det specialiserede socialområde har kommunerne positive vurderinger af effekterne af det offentlig-private samarbejde, der eksisterer med den nuværende mulighed for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder. Kommunerne vurderer således, at muligheden for at vælge mellem anbringelsessteder fører til både positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter. Særligt vurderer kommunerne, at prisen og den faglige/objektive kvalitet i de enkelte anbringelser øges af muligheden for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder.

Imidlertid er der en række barrierer, som gør, at de potentielle effekter af konkurrencen ikke realiseres fuldt ud. Dette gælder særligt manglende effektiv styring af det offentlig-private samarbejde, manglende markedsmodenhed blandt såvel kommuner som leverandører samt manglende gennemsigtighed i pris og kvalitet i forhold til de leverede services. Ved at adressere disse barrierer gennem en række identificerede tiltag vil effekterne af offentlig-privat samarbejde kunne øges inden for de eksisterende rammer på området.”

Fra rapporten Analyse af offentlig-privat samarbejde, december 2014, Quartz+Co

”

En række af landets kommuner oplever i stigende grad udfordringer med at styre det specialiserede socialområde.

Det er således vigtigt, at der i fagforvaltningen og hos myndigheden er en bevidsthed om og fokus på, at faglighed og økonomi skal tænkes sammen, så man derved kan medvirke til budgetoverholdelse.

Fra pjecen Styring af det specialiserede socialområde – cases og værktøjer, 2017, KL, Børne- og Socialministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet

”

Der er behov for færre oplysninger [...] med en større grad af aktualitet, sammenlignelighed og gennemsigtighed til at udsøge en relevant og kort liste af potentielle tilbud til konkret og borgerrettet matchning.

Fra afrapportering af Behovsanalyse af Tilbudsportalen, 2016, Social- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og KL

Som konsekvens af Socialtilsynets ganske svage tilsyn med økonomien i særligt offentlige tilbud, tillades kommunerne dermed at tage særligt høje administrationsbidrag på områder med statslig refusion, hvilket kan fjerne nogle af de penge, der ellers var allokert til udsatte områder. Kommunen "tjener" således også på velfærd.

Konsekvenser: Hvad betyder det, når det offentlige ikke kender sine egne priser?

Det har en række konsekvenser, når det offentlige ikke kender sine egne priser. Økonomiske såvel som menneskelige.

Det manglende overblik over de indirekte omkostninger, og dermed hvad en plejehjemsplads eller en anbringelsesplads på et kommunalt døgntilbud reelt koster, er ikke kun en økonomisk udfordring. Det er også et politisk problem og kan i sidste ende have betydning for, hvilken hjælp borgere får fra samfundet.

Fravælger kommunen en privat eller selvejende leverandør på et fejlagtigt økonomisk grundlag, får borgeren måske ikke den bedste indsats og samfundet måske ikke den billigste. For en kommunalbestyrelse betyder det manglende økonomiske overblik, at området ganske enkelt er sværere at styre og prioritere.

De fire gevinster

Der er mange fordele ved, at der er fuld gennemsigtighed og information om det reelle udgiftsniveau for velfærdsydelser. Både for den enkelte kommune, de private og selvejende leverandører, for skatteyderne og de borgere, der har brug for hjælp.

Figur 1: **De fire gevinster**



Kilde: Dansk Erhverv og Selveje Danmark



CASE:

Er ikke-offentlige tilbud dyrere? Et eksempel fra OK-Fonden

OK-Fonden er en nonprofitorganisation, der er leverandør til landets kommuner inden for plejehjem, socialpsykiatri og hospice. Fondens administrerende direktør Paul Erik Weidemann er glad for samarbejdet med kommunerne men peger på, at gennemsligtighed i prissætningen er et område, der skal arbejdes med.

“En selvejende institution kan ikke være selvforsikret, og arbejdsskadedækning gennem et forsikringsselskab er derfor lovpligtig. Et eksempel er en kommune, der har vedtaget, at den tildelte budgetomkostning til dækning af arbejdsskadeforsikring for den selvejende institution årligt udgør kr. 5.000, til trods for at den reelle omkostning i form af forsikringspræmie udgør kr. 190.000 årligt. Beløbet på kr. 5.000 er fundet ved at se på den gennemsnitlige kommunale arbejdsskadeomkostning for enheden gennem 3 år, og altså ikke et langsigtet aktuarbaseret omkostnings- og risikoperspektiv som det, Arbejdsmarkedets Erhvervssikring lægger til grund for forsikringsselskabernes beregning af præmie ”

Adm. dir. Paul Erik Weidemann, OK-Fonden

3 år

Beløbet på kr. 5.000 er fundet ved at se på den gennemsnitlige kommunale arbejdsskadeomkostning for enheden gennem 3 år, og altså ikke et langsigtet aktuarbaseret omkostnings- og risikoperspektiv som det, Arbejdsmarkedets Erhvervssikring lægger til grund for forsikringsselskabernes beregning af præmie.

Konsekvenser ved manglende prisgennemsigtighed

Der er talrige eksempler på, at det offentlige ikke kender sine egne priser. På de følgende sider er fremhævet et udpluk, der illustrerer nogle generelle problematikker og samtidig viser, hvad konsekvensen rent faktisk er.

Brugere af velfærdsydelser risikerer en lavere kvalitet

På det specialiserede socialområde er det den kommunale myndighed, der vurderer borgerens behov og på den baggrund visiterer til en særlig støtte eller en anden form for ydelse. Pris er, sammen med kvalitet eller eksempelvis geografi, et sagligt parameter for kommunens valg af tilbud.

Men hvis kommunen ikke kender den reelle pris på sit eget tilbud, så risikerer kommunen at fravælge et tilbud fra en ikke-offentlig leverandør på et forkert grundlag. Det betyder, at borgeren får et tilbud af lavere kvalitet, og at kommunen ikke får det bedste tilbud til prisen.

Når eksempelvis et barn eller en ung skal anbringes uden for hjemmet, er det vigtigt, at kommunen på baggrund af en afdækning af den unges behov har forskellige tilbud af høj kvalitet at vælge imellem. Så barnet eller den unge får det rigtige match.

Set med borgerens øjne

Landsforeningen LEV er en privat landsdækkende forening for mennesker med udviklingshæmning, pårørende og andre interesserede. Foreningen har lang erfaring med at tilbyde rådgivning til udviklingshæmmede og deres pårørende samt til professionelle, som er i kontakt med mennesker med udviklingshandicap.

Hos LEV har man flere eksempler på, at modtagere og brugere af velfærdsydelser ikke får den bedst mulige kvalitet, når der ikke er gennemsigtighed omkring prisen.

Pris er, sammen med kvalitet eller eksempelvis geografi, et sagligt parameter for kommunens valg af tilbud.

LEV

Landsforeningen LEV er en privat landsdækkende forening for mennesker med udviklingshæmning, pårørende og andre interesserede.



CASE:

Kommunen går efter det billigste (men ikke bedste) tilbud

En familie har klaget over, at deres søns handlekommune har afslået at skrive ham på venteliste til Center For Døve (CFD) i Nyborg, men udelukkende opskrive sønnen til et kommunalt tilbud, nemlig Kridtsløjfen i Aalborg, som er billigere. Der er således ikke tale om en visitation, men opskrivning på venteliste.

Sønnen går på Særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse (STU) i Fredericia og forventes færdig her om knap 2 år. CFD er dyrere end Kridtsløjfen, men det er forældrenes klare opfattelse, at Kridtsløjfen er meget optimistisk ift. en vurdering af, hvad deres søn kan. Sagen kommer sandsynligvis i Ankestyrelsen, da kommunen henviser til principper for visitering*

***Familien optræder anonymt, men redaktionen er bekendt med deres identitet**

CASE:

Kommunen vil flytte min datter til et dårligere tilbud

Min datter har boet på et privat sted i et midlertidigt tilbud, hvis man kan kalde tilbuddet det efter 11 år! Nu vil kommunen flytte hende til et blivende kommunalt tilbud. Det private sted har dog tilbudt et blivende ophold hos dem også.

I brevet fra kommunen lægger de stor vægt på, at det kommunale tilbud er en del billigere end tilbuddet fra det private. Ud fra beskrivelserne på begge tilbud mener kommunen, at det er samme service, der bliver givet begge steder. Der er dog i praksis stor forskel på stedernes dagligdag og aktiviteter ud af huset. På det kommunale tilbud er der eksempelvis kun 1 dag om måneden, hvor der er en-til-en-tid. På det private tilbud er det en gang om ugen. Der er heller ikke de samme muligheder for individuelle aktiviteter til den enkelte beboer som eksempelvis svømning og aftenskolet. Det er aktiviteter, der er vigtige for min datters livskvalitet, og dette vil det kommunale tilbud ikke kunne tilbyde.

Aldersgruppen på det kommunale tilbud er noget mere spredt (30-70 år), hvor beboerne på det private tilbud er mere alderssvarende til min datter. Hun kender flere af beboerne på det private tilbud, fra da hun gik i skole som barn. Dette samvær vil også gå tabt ved en flytning af hende.

Sagen er blevet anket, da jeg ikke mener, at det vil være godt at flytte hende. Ved en flytning vil hun igen blive indelukket, usikker og bange for at give udtryk for, hvad hun gerne vil og føler. Det har taget flere år at få min datter til at åbne sig og nå dertil, hun er i dag. Det er helt klart det private tilbuds fortjeneste, at hun er nået så langt. De har formået at bygge et trygt fundament omkring hende. Hvis hun bliver flyttet, kan vi starte helt forfra, da hun så ikke længere vil føle sig tryk ved personale og beboere*

400 procent underfinansieret?

Kalundborg Kommune driver et misbrugscenter med en pris på mellem 123 og 138 kr. i timen. Det fremgår af det 2018 budget, som Socialtilsynet har godkendt. Da prisen skal dække alle omkostninger knyttet til driften, må det antages, at Kalundborg Kommunes tilbud er op mod 400 procent underfinansieret sammenlignet med lignende tilbud.³

Resultatet af den underfinansiering er formentlig;

1. At borgere i Kalundborg Kommune i vid udstrækning visiteres til kommunens eget tilbud, da det jo er langt billigere end andre.
2. At politikere i Kalundborg Kommune får et helt urealistisk billede af den økonomi, der knytter sig til kommunens egne driftstilbud.
3. At det indirekte fører til, at det eventuelt både bedre og billigere misbrugsbehandlingstilbud et andet sted må lukke, da borgere ikke visiteres til dette.
4. At borgere i Kalundborg Kommune i vid udstrækning betaler for den misbrugsbehandling, der gives til borgere fra andre kommuner, som anvender tilbuddet.



Der vil ved hjemtagelse af borgere i eksterne tilbud kunne realiseres en besparelse, som skyldes, at de eksterne tilbud ofte er dyrere end egne tilbud, bl.a. fordi der her også betales for administration, bygninger mv.⁴

Gratis administration og bygninger i Randers Kommune

Randers Kommune havde i starten 2018 brugt for mange penge på handicapområdet. Forvaltningen lagde en række besparelsesforslag op til det politiske niveau. Som et argument for at spare penge på handicappede børn blev bl.a. anført følgende:

Det anføres således specifikt, at kommunen ikke betaler for administration, bygninger, mv. Efterfølgende vedtages besparelsen, og kommunen meddeler en række forældre til handicappede børn, at de trækkes væk fra det tilbud, de er i, for at blive flyttet over i kommunens "billigere" tilbud.

Eksemplet viser desværre med tydelighed, hvordan den manglende forståelse af økonomien bag kommunale driftstilbud meget hurtigt går fra at være et administrativt problem til faktisk at ramme borgere – i dette tilfælde handicappede børn – direkte.

Manglende gennemsigthed fjerner frit valg

Odense Kommune driver tilbuddet Tornbjerggård. Et tilbud for psykisk syge med behov for massiv støtte. For nogen er behovet så stort, at tilbuddet er permanent, hvorfor de visiteres efter servicelovens § 108, der giver borgeren ret til frit valg af botilbud.

Tornbjerggård har to tilbud, som begge dækker § 108. Det ene koster 2.459 kroner i døgnet, det andet 1.299 kroner i døgnet.

Et medlem af Dansk Erhverv og Selveje Danmark har flere gange oplevet, at en psykisk syg borger henvender sig for at høre om muligheden for at kunne flytte ind efter reglerne om frit valg. Stedet har en takst på ca. 1.800 kroner i døgnet. Det er hver gang blevet afvist af Odense Kommune med henvisning til, at kommunen driver et billigere tilbud, og der henvises til taksten på 1.299.

Men holder det?

Af Tilbudsportalen fremgår det, at det kommunale tilbud til 1.299 kroner dækker 30,6 borgerrettede timer per uge, altså en pris på 297 kroner i timen. Den pris skal dække samtlige omkostninger, der knytter sig til driften af Tornbjerggård. Af budgettet for Tornbjerggård 2017 fremgår det, at gennemsnitslønnen for en faguddannet medarbejder er 500.224 kroner per år eller 260 kroner i timen – vel at mærke hvis hver eneste af årets 1.924 timer anvendes til borgerrettede aktiviteter, og det gør de naturligvis ikke.

Af budgettet, som er godkendt af Socialtilsynet, fremgår endvidere, at både forsikringer, ejendomsskatter og bl.a. inventar er fastsat til 0 kroner. Samtidig viser budgettet, at der budgetteres med et underskud på ca. 1,24 million kroner.

Alt det til trods anvender Odense Kommune taksten 1.299 per døgn som argument, når man afviser at lade borgeren anvende sin ret til frit valg.⁵

Handicapordning under pres

Mennesker med et handicap kan få hjælp til at ansætte hjælpere efter den såkaldte BPA-ordning. Men grundlaget for ordningen udfordres af et markant fald i kommunernes betaling til virksomhederne, som ellers skal flugte med kommunernes egne omkostninger.

Det er kommunen, der vurderer behovet. Og er det tilstede, kan borgeren selv ansætte hjælpere og derved skabe en mere selvstændig og uafhængig hverdag. Det er den ordning, der i daglig tale kaldes BPA – eller Borgerstyret Personlig Assistance.

Virksomheder afgørende for en velfungerende ordning

Men selv at være arbejdsgiver er dog ikke altid let og rummer helt naturligt krav til at kende og ikke mindst overholde arbejdsmarkedsregler og -normer. Derfor kan et menneske med handicap vælge at lade en godkendt virksomhed hjælpe, så det sikres, at alt sker efter reglerne.

Private virksomheder er for over 1.100 borgere således i dag afgørende for en velfungerende ordning. Og det er i den forbindelse, at kommunernes manglende kendskab til egne omkostninger får store konsekvenser.

Hvad ville tilsvarende opgave koste kommunen?

Virksomhederne kan ikke selv sætte prisen, når de på vegne af en borger skal ansætte hjælpere, føre MUS-samtale, administrere lønudbetalinger eller nogle af de mange andre opgaver, som er forbundet med et moderne arbejdsmarked. Det er reguleret i en bekendtgørelse, og ifølge denne skal kommunerne opstille et budget og udbetale virksomhederne, hvad det tilsvarende vil koste den kommunale forvaltning at udføre samme opgave. Men det oplever Dansk Erhverv langt fra altid er tilfældet.

En virksomhed på BPA-området skal godkendes af Socialtilsynet. Flere af de virksomheder siger nu åbent fra til de kommuner, der udbetaler så lavt, at det ligger langt under kommunernes egne omkostninger. Hvis de selv skulle administrere lønudbetalingerne, stå for MUS og ansætte hjælpere i dialog med den handicappede borger. Konsekvenserne = Kommuner, hvor BPA-ordningen reelt sættes ud af kraft, og et menneske med handicap ikke kan få hjælp til en mere selvstændig tilværelse.

³ Et mere realistisk bud (baseret på erfaringer fra medlemmer og lignende) vil være en timepris i omegnen af 500-550 kr.

⁴ Citat fra beslutningsgrundlag udarbejdet af Social og Arbejdsmarked sekretariat i Randers Kommune, marts 2018 til social- og økonomiudvalget.

⁵ Kilder: Tilbudsportalen og godkendt budget for Tornbjerggård 2017.

Dansk Erhverv er i dag erhvervsorganisation for de fleste af de virksomheder, der netop hjælper borgeren med alt det praktiske, der er forbundet med at være arbejdsgiver. Og her har man kunnet se et markant fald i kommunernes udmåling til virksomhederne, uden at opgaverne er blevet mindre eller færre. Fra tidligere 18 kroner, i det såkaldte administrationshonorar til en virksomhed for at administrere en løntime til en hjælper, til flere steder mellem 4 og 5 kroner.

Og konsekvenserne?

Faldet i kommunernes udmåling er markant, og det har nu fået blandt andet Ankestyrelsen til at se på kommunernes praksis.

Frit valg på ældreområdet

Ældre, der modtager hjemmehjælp, har siden 2003 haft et frit valg til selv at vælge leverandør, enten af privat virksomhed eller kommunen. Det frie valg er en succes og har bidraget til at løfte borgertilfredsheden og innovationen i ældreplejen.

Kommunal uigennemsigthed har imidlertid skabt en så ulige konkurrence, at det siden 2014 har truet borgerens frie valg og har bidraget til mange konkurser. Det sker, når de private leverandører i forbindelse med godkendelsesmodellen skal have samme afregningspris, som det koster kommunen selv at levere deres egen hjemmepleje. Men også når kommunerne ikke anvender kontrolbud, hvor udbud anvendes.

Konkurserne førte i 2017 til, at regering og Folketing bestilte en rapport om årsagerne bag konkurser i hjemmeplejen. Det var således BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab og Horten Advokatpartnerselskab, der i sin rapport fra september 2017 peger på uens konteringspraksis og store kommunale forskelle i grundlaget for timeprisberegninger, og dermed grundlaget for den lige konkurrence. Det er ikke småbeløb, der er tale om. BDO skriver i rapporten, at spredningen i 2016 lå mellem knap indeks 80 og indeks 140 for både praktisk hjælp og personlig pleje. Kommunerne har forskellige serviceniveauer og effektivitet, men det kan ikke forklare hele variationen, påpeger Horten/BDO.

- Det er BDO/Hortens vurdering, at en vis del af spredningen på priserne under godkendelsesmodellen på tværs af kommunerne kan forklares af forskelle i omkostningsniveauet på tværs af kommuner, men samtidig er det vurderingen, at en anden del af spredningen i priserne bunder i forskelle i det af kommunerne anvendte grundlag for prisberegninger.

- Det er således BDO/Hortens vurdering, at forskellene i niveauet for afregningspriserne på tværs af kommunerne blandt andet afspejler forskelle i konteringspraksis og den kommunale organisering af hjemmehjælpsområdet.

Offentlig hjemtagning af opgaver

En af de konsekvenser, som man for alvor har set de seneste år, er hjemtagning. Begrebet dækker over, at den offentlige sektor tilbagetager en opgave, som tidligere har været løst af en privat leverandør. Uden eksempelvis en konkurrenceudsættelse, hvor den offentlige sektor selv har vundet opgaven.

Hjemtagning kan have flere ansigter. Det kan være strategi hos den offentlige myndighed om flere re-visiteringer af enkeltforanstaltninger – fra eksterne til egne kommunale tilbud. Dette kan eksempelvis være på socialområdet, hvor hjemtagning nogle steder anvendes som effektiviseringsstrategi for at optimere egne tilbud til eksempelvis udsatte børn og unge. Det kan tilsvarende være en beslutning om hjemtagning af hele, oprindeligt udbudte, kontrakter på en samlet opgavevaretagelse, eksempelvis inden for ambulancedrift, respiration eller sprogundervisning.

Der kan naturligvis være situationer, hvor en hjemtagning af en opgave fra en privat leverandør kan være nødvendig, fx i tilfælde af konkurs. Det er dog vigtigt, at en sådan situation følges op med et nyt udbud eller anden form for markedsåbning, eksempelvis for fortsat at tilbyde borgeren et frit valg. Det handler om, at den bedste leverandør til prisen skal have opgaven.

Hjemtagning bryder med princippet om det bedste tilbud til borgeren, og det bryder i en række sammenhænge med princippet i eksempelvis serviceloven om en individuel vurdering og en foranstaltning rettet mod den enkeltes behov. Fordi myndigheden alene ser på sin egen organisations tilbud og ikke på hele markedets. Det er ikke god velfærdspolitik.



Der kan naturligvis være situationer, hvor en hjemtagning af en opgave fra en privat leverandør kan være nødvendig, fx i tilfælde af konkurs.

**Det frie valg er
en succes og har
bidraget til at løfte
borgertilfredsheden
og innovationen i
ældreplejen.**



Tilbudsportalen: Vigtigt redskab men fungerer ikke

I 2007 indførte den daværende regering en Tilbudsportal. Formålet med Tilbudsportalen er blandt andet at styrke kommunernes grundlag for at vælge effektive tilbud til den enkelte borger og at understøtte lige konkurrence mellem private og offentlige leverandører.

Tilbuddene skal derfor opgive sammenlignelige og gennemskuelige oplysninger på portalen, herunder også oplysninger om priser (på socialområdet kaldet takster) for en indsats eller plads i det enkelte tilbud.

Selvom Tilbudsportalen for længst har fejret 10-årsjubilæum, er der stadig lang vej, før formålet med portalen er indfriet. Det gælder for eksempel i forhold til de offentlige tilbuds oplysninger om priser på egne indsatser og pladser. "På næste side er to eksempler på, at offentlige tilbud angiver priser, der ikke er retvisende.

De lave takster (priser) taler for sig selv. Det er ikke muligt at få kvalificeret personale til de nævnte timesatser. Heller ikke selvom alle indtægter anvendes til løn alene. Dertil kommer udgifter til for eksempel IT, forsikringer og lignende, der naturligt knytter sig til at levere en indsats. De udgifter skal der også findes dækning for, og det er ikke muligt inden for taksterne i de nævnte eksempler. Desværre er eksemplerne langt fra enestående.

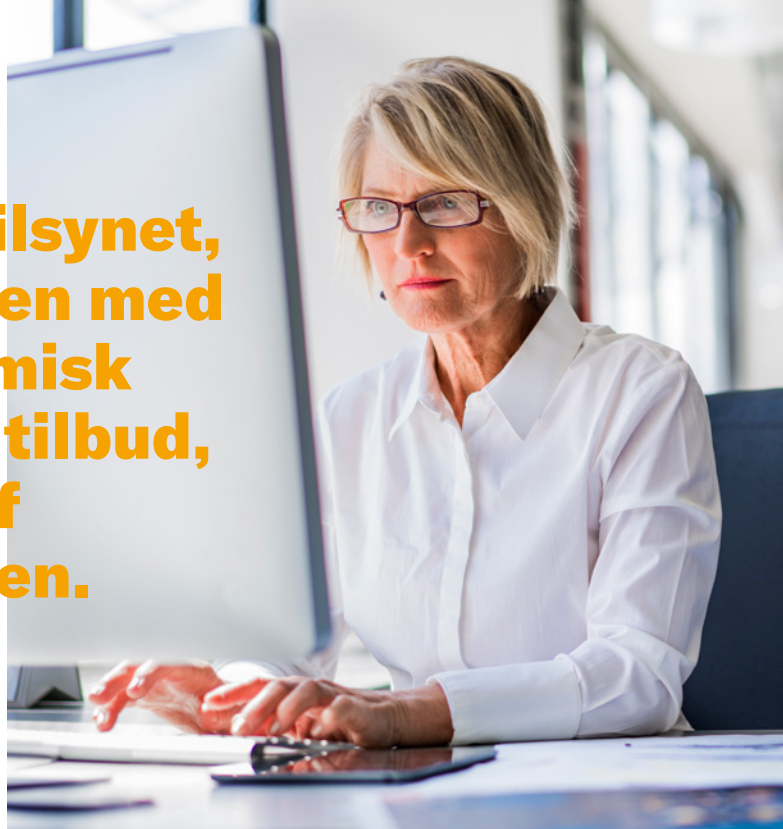
De misvisende takster dokumenterer, at Tilbudsportalen ikke lever op til sit formål om at angive sammenlignelige og gennemskuelige oplysninger om tilbuddenes priser. Taksterne peger også på, at nogle offentlige tilbud ikke medregner alle omkostninger i forbindelse med deres indsatser.

Ingen krav om regnskab

Det er socialtilsynet, der har opgaven med at føre økonomisk tilsyn med de tilbud, der fremgår af Tilbudsportalen. Det gør tilsynet blandt andet ved at føre tilsyn med tilbuddenes budgetter. I henhold til lov om socialtilsyn stilles der imidlertid forskellige krav til økonomisk tilsyn med offentlige og ikke-offentlige tilbud. Private og selvejende tilbud er underlagt krav om udarbejdelse af årsregnskab, der skal revideres af en godkendt revisor. Offentlige tilbud derimod skal ikke aflægge årsregnskab men kun udarbejde et budget. Det betyder, at socialtilsynet ikke fører tilsyn eller kontrol med de reelle indtægter og udgifter i de offentlige tilbud. Lovens manglende krav om årsregnskab for offentlige tilbud betyder også, at taksterne på Tilbudsportalen for offentlige tilbud er behæftet med en betydelig usikkerhed og ikke uden videre kan sammenlignes med de ikke-offentlige tilbuds takster.

Offentlige tilbud bør derfor underlægges samme krav om udarbejdelse af årsregnskab med revision af godkendt revisor, som de private og selvejende tilbud er underlagt.

Det er socialtilsynet, der har opgaven med at føre økonomisk tilsyn med de tilbud, der fremgår af Tilbudsportalen.



EKSEMPEL 1

Faaborg-Midtfyn Kommunes botilbud Solskrænten:

103 kr./døgn*

Det kommunale botilbud Solskrænten henvender sig til personer med erhvervet hjerneskade. På Tilbudsportalen oplyser tilbuddet, at det anvender 32,3 personaletimer om ugen per plads til borgere med længerevarende ophold.

Prisen for indsatsen er 103 kroner per døgn. Med andre ord har tilbuddet 721 kroner om ugen (jf. 7 døgn x 103 kr./døgn = 721 kr.) til at dække alle udgifter, der knytter sig til at levere indsatsen, herunder lokaleleje, forsikringer, arbejds løn osv. Hvis hele indtægten på 721 kr. alene bliver anvendt på løn til personale, svarer det til en timeløn på 22 kr.

EKSEMPEL 2

Silkeborg Kommunes Forsorgstilbud Borgergade:

180 kr./døgn*

Forsorgshjemmet Borgergade tilbyder efterforsorg med intensiv bostøtte til borgere, der er flyttet i egen bolig. Af Tilbudsportalen fremgår det, at døgntaksten for efterforsorg er 180 kr. med en normering på 13,6 personaletime pr. uge for den pågældende indsats.

Tilbuddet oplyser, at 13 kr. af døgntaksten går til ejendomsomkostninger. De resterende 167 kr. pr. døgn går til dækning af alle øvrige omkostninger. Det betyder, at tilbuddet har 1.169 kr. (jf. 7 døgn x 167 kr./døgn = 1.169 kr.) om ugen til at dække 13,6 personaletimer, foruden alle øvrige omkostninger. Hvis hele indtægten, fratrasket udgifterne til ejendomsomkostninger, anvendes alene på løn, svarer det til 86 kr. i timen.

Mest velfærd for pengene

Som eksemplerne oven for viser, kan konsekvenserne være mange, når det offentlige ikke kender sine egne priser. Også bredere set, på samfundsniveau, er der konsekvenser. Får vi ganske enkelt det bedste velfærd for vores fælles midler, når vi køber ind?

* Taksterne er fundet på Tilbudsportalen den 2. april 2019.

Dansk Erhverv og Selveje Danmark foreslår

Forudsætningerne for at vurdere både pris og kvalitet på en række velfærdsydelser skal styrkes ved;

- At der sættes et klart prisskilt på offentlige ydelser. Der skal være klare og ensrettede økonomiske afrapporteringskrav til offentlige institutioner og tilbud. Det vil betyde, at der er langt mere gennemsigtighed om offentlige institutioners reelle omkostningsniveau.
- At der skal udvikles en standard for budgetter og regnskaber på institutionsniveau. Det vil også styrke samarbejdet imellem kommune og leverandør de steder på velfærdsområdet, hvor der formelt er krav om prisgennemsigtighed og/eller ens afregningspriser imellem kommunen og leverandøren. Det vil sikre, at alle direkte og indirekte omkostninger inddrages på institutions-/tilbudsniveau. Dermed sikres en mere fair og reel konkurrence mellem alle, der byder på en opgave.
- At alle driftstilbud (både offentlige og ikke-offentlige) skal opstille retvisende og sammenlignelige budgetter og regnskaber, der indeholder alle direkte og indirekte omkostninger på enhedsniveau.
- At offentlige myndigheder ikke skal have adgang til at levere tilkøbsydelser uden for, hvad der er visiteret til. I de tilfælde er der reelt tale om en form for erhvervs-virksomhed.
- At den offentlige sektor revideres på driftstilbud; dvs. der skal revideres på den enkelte driftsenhed. Dels for at sikre sammenlignelighed på tværs og dels for at sikre en ansvarlig drift.
- At myndigheder skal have bedre mulighed for indblik i og godkendelse af takster. Eksempelvis skal takster, der fremgår af Tilbudsportalen, svare til takster i budgettet. Dvs. der skal være en sammenhæng imellem takster i budgettet og takster på Tilbudsportalen (på områder omfattet af Tilbudsportalen).
- At det bliver tydeliggjort i lovgivningen, at en kommune ikke kan vedtage en overordnet politik, hvor udgangspunktet for myndighedens afgørelser er visitation til egne tilbud. En visitation eller re-visitation bør altid være sagligt begrundet.
- At en kommune ikke kan vedtage en overordnet politik om generelt at hjemtage institutioner eller opgaver. På borgerniveau skal det i visitationsøjemed altid kunne begrundes saligt og fagligt. Ved hjemtagelse af institutioner bør en kommune altid genudbyde efter to år.

GUIDE TIL KOMMUNALPOLITIKEREN:

Det kan du gøre

Som kommune kan man gøre meget for at sikre, at man får mest mulig kvalitet for de ressourcer, man bruger på velfærdsområdet. Det er vigtigt, at man som kommunalpolitiker får fremlagt et retvisende og realistisk budget, der indeholder alle omkostninger, så man får et ordentligt overblik. Dansk Erhverv og Selveje Danmark ser ofte eksempler på, at ikke alle omkostninger medregnes. Derfor kan man som kommunalpolitiker stille krav til forvaltningen, så man som kommune sikrer, at borgerne visiteres til det rette tilbud til den rette pris.

Ønsker du som kommunalpolitiker et retvisende billede af økonomien, er der en række områder, du skal være opmærksom på:

Præsenteres du som folkevalgt for forslag om, at man primært vil bruge egne tilbud - dvs. man lægger op til hjemtagning?

Sådanne forslag baserer sig som oftest på en antagelse om, at det kan drives billigere.

Det kan du spørge om!

- Er de relevante langsigtede omkostninger medregnet, eksempelvis afskrivninger?
- Hvor mange omkostninger, knyttet til driften af de konkrete tilbud, ligger andre steder i det kommunale budget, eksempelvis forsikringer?
- Hvad vil vi kunne spare, hvis vi nedlagde eget tilbud og nedlagde bygningen? Dvs. beregning på, hvis man slet ikke har driften? Er det et alternativ?

Præsenteres du som folkevalgt for budgetter knyttet til kommunens egne driftstilbud?

Det kan du spørge om!

- Hvor kan du se, at alle omkostninger fra de forskellige forvaltninger indgår?
- Indeholder de samtlige omkostninger, eller skaber de et urigtigt billede af for lave omkostninger?

Præsenteres du for beregninger for takster og ligestilling mellem offentlige og private?

Det kan du spørge om!

- Er alle relevante omkostninger og afskrivninger medregnet? Også de langsigtede?

DANSK ERHVERV

Børsen
DK-1217 københavn K

www.danskerhverv.dk
info@danskerhverv.dk
T. +45 3374 6000

Selveje Danmark

Brancheforeningen for selvejende organisationer
Børsen, DK-1217 København K

www.selvejedanmark.dk
kontakt@selveje.dk
T. +45 5091 7810

Dansk Erhverv er erhvervsorganisation og arbejdsgiverforening for fremtidens erhvervsliv.

Vi repræsenterer et bredt udsnit af virksomheder og brancheforeninger. Vores mission er at fremme konkurrencekraft hos vores medlemmer i en globaliseret økonomi.

Selveje Danmark er brancheforening for de selvejende tilbud på velfærdsområdet dækkende bl.a. områderne for børn, sociale tilbud, beskæftigelse og ældre. Selveje Danmark arbejder for at sikre de bedste forudsætninger for medlemmernes arbejde for deres respektive mål og værdigrundlag.