

Statslig regulering skaber unfair konkurrence mellem offentlige og private botilbud på handicapområdet

Af chefkonsulent Jens Lund Andersen (31768644), forskningschef Karsten Bo Larsen, stud. scient. pol. Kathrine Skjoldborg og stud. act. Josefine Baumgarten
30-05-2022

Resultater og perspektiver

CEPOS har undersøgt, om den statslige regulering understøtter en fair konkurrence mellem offentlige og private botilbud på handicapområdet. Fair konkurrence betyder, at offentlige og private botilbud kan konkurrere på lige vilkår, hvilket vil bidrage til en effektiv anvendelse af skatteborgernes penge, så vi får mest mulig velfærd for pengene til gavn for samfundets mest udsatte.

Vores analyser viser, at den statslige regulering skaber unfair konkurrence mellem offentlige og private botilbud, fordi

- private botilbud er underlagt skærpede krav til deres organisering, regnskab og revision sammenlignet med offentlige botilbud, hvilket øger omkostningerne for private botilbud
- offentlige botilbud i modsætning til private botilbud ikke er underlagt krav om revision, og derfor har de ikke en særskilt revisionspåtegning og revisionsberetning
- revisionen af offentlige botilbud indgår i kommunernes eller regionernes revision, men de fylder meget lidt i disse regnskaber, og derfor udvælges de sjældent til gennemgang
- socialtilsynene har som følge af den manglende reelle revision af de enkelte offentlige botilbud vanskeligt ved at vurdere, om offentlige botilbud drives økonomisk effektivt og inden for forvaltningslovens rammer, men må henholde sig til revisionsberetningen for kommunens samlede regnskab
- socialtilsynets økonomiske tilsyn ikke har afdækket særlige problemer med private botilbuds økonomi sammenlignet med offentlige botilbud
- vores analyse af taksterne og regnskaberne for private og offentlige botilbud klart indikerer, at en række kommuner ikke fuldstændigt og korrekt indregner alle omkostninger i tilbuddenes takster. Det gælder for såvel de faste langsigtede omkostninger og de variable indirekte omkostninger. Fx anvendte 19 offentlige botilbud i mindst 98 pct. af deres samlede omkostninger til løn. Dvs. de anvendte mindre end 2 pct. af deres samlede omkostninger til fx it, telefoni, ejendomme mm. Når kommunerne ikke fuldstændigt og korrekt indregner alle omkostninger i deres takster, bliver taksterne for offentlige tilbud lavere end de faktiske omkostninger, hvilket både sætter de private botilbud under pres, ligesom kommunerne træffer afgørelser på et forkert økonomisk grundlag.

Siden 2014 er socialtilsynsloven skærpet af en række omgange, og senest i 2021 er loven skærpet for særligt de private botilbud. Spørgsmålet er imidlertid, om en effektiv og fair konkurrence mellem alle leverandører på handicapområdet er et oplagt alternativ frem for fortsatte skærpelser af reguleringen af særligt de private leverandører. En effektiv og fair konkurrence vil i sig selv virke disciplinerende på de enkelte botilbud, ligesom den vil sikre, at urentable botilbud lukkes. Er der brode kar mellem de enkelte leverandører, kan dette opdages under revisionen eller af de driftsansvarlige kommuner. Socialtilsynene kan således tage sig af det faglige tilsyn af tilbuddene og overlade evt. vurderinger af manglende sammenhæng mellem takster og kvalitet til kommuner og borgere.

En forudsætning for fair konkurrence er ens regulering for alle leverandører, uanset om disse er offentlige eller private. Derfor bør regnskabs- og revisionsreglerne være ens for private og offentlige

botilbud. Det betyder, at kommunale botilbud bør udskilles regnskabsmæssigt fra kommunens øvrige aktiviteter, så det er muligt at opstille regnskaber for offentlige og private botilbud ud fra samme principper. Derved skabes der større gennemsigtighed for de offentlige botilbud, ligesom de kan revideres efter samme regler som private botilbud. For at undgå væsentligt øgede omkostninger til revision af offentlige botilbud bør revisionskravene lempes for både offentlige og private botilbud, så de alene svarer til de almindelige revisionskrav ifølge årsregnskabsloven.

Derudover bør det overvejes at give Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ansvaret for at sikre en effektiv konkurrence mellem offentlige og private botilbud på alle områder, hvor offentlige og private leverandører konkurrerer om de samme velfærdsydelser. Vi har ikke undersøgt effektiviteten af konkurrencen på handicapområdet udover risikoen for unfair konkurrence mellem offentlige og private botilbud. Effektiviteten har dog dårlige vilkår på grund af manglende transparens i forhold til ydelser, kvalitet og takster samt uklare incitamentsstrukturer for både sælgere og købere, og derfor er ensartede statslige krav om og kontrol med transparens på netop disse markeder vigtig.

Dernæst kan transparensen mellem de enkelte sociale botilbud forbedres ved at introducere almindelige benchmarkingværktøjer med offentlig tilgængelig statistik for alle sociale bo- og opholdstilbud. Sådanne værktøjer vil gøre det muligt for borgere og kommuner at vælge de rette botilbud ud fra takster og kvalitet. En sådan benchmarking skal foretages nationalt, og det kan derfor overvejes at centralisere denne opgave i én central enhed. En sådan centralisering vil ikke kræve yderligere dokumentation eller registrering end tilbuddene allerede registrerer i dag.

Transparensen kan forbedres yderligere ved at standardisere sociale ydelser og det faglige kvalitetsniveau. De enkelte botilbud er i dag vanskelige at sammenligne, alene fordi der ikke er et fælles ramme for, hvilke ydelser der kan eller bør leveres. Ved at standardisere ydelserne kan kommunale myndigheder, brugere og borgere få et bedre grundlag for at vurdere de enkelte botilbud, deres ydelser og faglige kvalitet og sammenholde disse med tilbuddenes takster.

Implementerings- og driftsomkostningerne ved de to sidste forslag kan modsvares af en reduktion af socialtilsynets økonomiske tilsyn. Med ensartede produktionsvilkår mellem offentlige og private botilbud, større transparens mellem ydelser, kvalitet og takster som følge af en central benchmarking, standardisering samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sikring af en effektiv konkurrence på handicapområdet vil der ikke være behov for socialtilsynets økonomiske tilsyn.

Indhold

Indledning.....	4
Er der reguleringsneutralitet mellem sociale botilbud?	8
Er der revision af kommunale sociale botilbud?	11
Hvordan er Socialtilsynets økonomiske tilsyn i praksis?	14
Indregnes alle omkostninger i taksterne?	18
Referencer.....	24

Indledning

FORMÅL

Formålet med denne analyse er at undersøge, om den statslige regulering understøtter en fair konkurrence mellem offentlige og private botilbud på handicapområdet for børn, unge og voksne.

Statslig regulering kan fremme gennemsigtigheden i forhold til takster og kvaliteten ved de enkelte botilbud, hvilket er nødvendigt for en effektiv konkurrence. Spørgsmålet er imidlertid, om den statslige regulering i praksis rent faktisk bidrager til øget gennemsigtighed, og om den statslige regulering gennem forskellige krav til offentlige og private leverandører bidrager til at skabe en unfair konkurrence mellem tilbuddene?

BAGGRUND

Handicapområdet er et af kerneområderne i velfærdssamfundet. Det omfatter sociale botilbud til de mest udsatte borgere i Danmark som bo- og dagtilbud til børn, unge og voksne med handicap, psykiske vanskeligheder eller særlige sociale problemer.

De kommunale omkostninger til handicapområdet var i 2020¹ på 29,8² mia. kr. Ca. 6,2 mia. kr. blev anvendt til børn og unge og de resterende 23,6 mia. kr. blev anvendt til voksne. Antallet af borgere på tilbuddene var i gennemsnit i 2020 på ca. 5.700 børn og unge og ca. 37.300 voksne (heraf ca. 22.700 på døgninstitutioner). Siden 2018 er både udgifter og antallet af borgere steget. Udgifterne er steget med ca. 5 pct fra 2018 til 2020, mens antallet af borgere steg med ca. 1 pct.

En stor del af de sociale botilbud er enten privatejede eller fonde/selvejende. Social- og Ældreministeriet har opgjort antallet af botilbud i 2019 til 2.453 botilbud fordelt på 4.621 afdelinger (Social- og Indenrigsministeriet, 2020). Af disse var der 2.168 botilbud til voksne og 747 botilbud til børn og unge, heraf 452 botilbud der dækkede både voksne, børn og unge. På voksenområdet var 11 pct. af tilbuddene privatejede og 28 pct var fonde/selvejende. På børn og ungeområdet var disse andele henholdsvis 18 pct og 45 pct.

Udgangspunktet for vores analyse er, at handicapområdet er organiseret som et kvasimarked (Blix and Jordahl, 2021). Der er ingen fast definition af et kvasimarked, men det er typisk karakteriseret ved, at offentlige skattefinansierede serviceydelser leveres på et marked med flere offentlige og/eller

¹ Der foreligger endnu ikke et regnskab for 2021.

² Omkostningerne er hentet fra statistikbanken.dk tabel regk100. Udgifterne omfatter følgende funktioner:

- 5.28.20 Opholdssteder mv. for børn og unge
- 5.28.23 Døgninstitutioner for børn og unge
- 5.28.25 Særlige dagtilbud og særlige klubber
- 5.38.42 Botilbud mv. til personer med særlige sociale problemer
- 5.38.50 Botilbud til længerevarende ophold
- 5.38.51 Botilbudslignende tilbud
- 5.38.52 Botilbud til midlertidigt ophold
- 5.38.59 Aktivitets- og samværstilbud

private leverandører, der både kan være for-profit og not-for-profit. På efterspørgselsiden af handicapområdet har kommunerne ansvaret for at visitere og betale for egne borgere, og borgerne har i et vist omfang frit valg mellem forskellige botilbud også i andre kommuner. På udbudssiden har kommunerne også ansvaret for at sikre en tilstrækkelig kapacitet, hvilket sker ved at oprette egne botilbud, visitere til pladser i andre kommuner samt indgå driftsaftaler med private botilbud.

Spørgsmålet er derfor ikke, om der skal være både private og offentlige botilbud på handicapområdet, for det er der allerede. Spørgsmålet er derimod, om konkurrencen mellem botilbuddene fungerer effektivt, for det vil sikre større samfundsmæssig velfærd for borgerne i form af højere kvalitet og/eller lavere priser (Varian, 2020). Det gælder også på et kvasimarked, hvor offentlige og private leverandører konkurrerer om at levere skattefinansierede velfærdsydelser (Blix & Jordahl, 2021). Derfor er det væsentligt for en effektiv anvendelse af borgernes penge, at der er en effektiv konkurrence mellem leverandørerne på handicapområdet. Det er således ikke et spørgsmål om, hvilke leverandører, der leverer hvilke ydelser, men om at sikre en effektiv konkurrence mellem leverandørerne uanset ejerforhold.

En forudsætning for effektiv konkurrence er fair konkurrence mellem de enkelte leverandører, og det er dette aspekt, vi vil undersøge i denne analyse. Der er også andre forudsætninger for en effektiv konkurrence herunder standardisering af ydelserne, transparens om kvalitet og pris, lave transaktionskostninger (Varian, 2020) og frit valg for borgerne til at vælge mellem botilbud giver dem den største behovstilfredsstillelse (Blix and Jordahl, 2021). Alle disse forudsætninger kan være fuldt ud opfyldt på et kvasimarked. Derimod er det også en forudsætning for en effektiv konkurrence på et almindeligt marked, at udbyderne søger at maksimere deres profit, og at de kan gå konkurs. Dette er indlysende ikke tilfældet for offentlige leverandører på et kvasimarked, da offentlige institutioner ikke kan gå konkurs. Desuden har offentlige institutioner ikke som formål at generere profit. Dermed reduceres deres incitament til en effektiv drift, da de blot kan hæve bevillingerne for at undgå en dårlig kvalitet. Dette gælder i særdeleshed på handicapområdet, hvor kommunerne som politisk ledede organisationer som både leverandører og kunder på handicapområdet kan handle ud fra andre motiver (Gregersen, 2013). Vi undersøger således ikke den samlede effektivitet af konkurrencen på handicapområdet, vi undersøger alene, om der er en fair konkurrence mellem leverandørerne.

FAIR KONKURRENCE

Fair konkurrence betyder, at alle leverandører konkurrerer på lige vilkår, og at konkurrencemæssige fordele alene skyldes, at nogle leverandører er mere effektive end andre. Offentlige og private botilbud er imidlertid underlagt forskellige vilkår. Offentlige botilbud kan – i modsætning til private botilbud – fx ikke gå konkurs, de er ikke underlagt et kommercielt afkastkrav, og de kan blot hæve skatterne, hvis der er ubalance mellem indtægter og udgifter. Endvidere er der risiko for krydssubsidiering i offentlige botilbud - fx hvis tilbuddenes omkostninger konteres et andet sted i kommunens regnskab, eller hvis tilbuddet får gratis bistand fra kommunens fællesfunktioner (it og telefoni, økonomi, HR mv.). Det indebærer en risiko for, at kommunerne ikke indregner alle direkte og indirekte omkostninger i prisen for de offentlige botilbud, hvilket skaber unfair vilkår over for private botilbud.

OECD har fastlagt en række overordnede principper for, hvordan offentlige institutioner skal foretage en fair prissætning, der indregner alle omkostninger og dermed kan sammenlignes med prisen hos de private leverandører, hvilket vil give en fair konkurrence (OECD, 2012).

Boks 1.

OECD's anbefalinger til fair prissætning af offentlige ydelser

Indregning af alle omkostninger. OECD anbefaler, at alle omkostninger, der kan tilskrives aktiviteterne, indregnes i prisen – herunder andelen af de relevante fællesomkostninger i enten kommunen, regionen eller staten.

Reguleringsneutralitet. OECD anbefaler som udgangspunkt, at regler fastsættes og håndhæves ens for offentlige og private aktører. I tilfælde, hvor dette ikke er tilfældet, anbefales det, at forskellene fremhæves mhp. at indregne den økonomiske konsekvens af det uens regelgrundlag.

Skattemæssig neutralitet. OECD anbefaler, at private og offentlige erhvervsaktiviteter skattemæssigt behandles ens.

Låneneutralitet. OECD anbefaler, at offentlige aktører underlægges vilkår, der sikrer, at de må skaffe kapital på lige vilkår med konkurrenter i den private sektor.

Kommercielt afkast. OECD anbefaler, at der for at opnå konkurrenceneutralitet indregnes en passende kapitalforrentning svarende til, hvad flertallet af lignende private aktører indhenter.

Kilde:(Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2016) (OECD, 2012)

I dette notat behandler vi anbefalingerne om ”Indregning af alle omkostninger” og ”Reguleringsneutralitet”.

KOMMUNERNES OG SOCIALTILSYNETS ROLLER

Kommunerne har ifølge servicelovens § 4 ansvaret for at sikre, at der er de nødvendige sociale botilbud til alle med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne (Social- og Ældreministeriet, 2021a). Det er også kommunerne, der betaler for egne borgere på de sociale botilbud. Disse botilbud kan være kommunale, regionale eller private³. Alle botilbud skal godkendes af socialtilsynet og fremgå af tilbudsportalen.dk.

Socialtilsynet blev oprettet i 2014, og det består af fem kommunale socialtilsyn, som har ansvaret for at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med plejefamilier og sociale botilbud omfattet af lov om socialtilsyn. Tilbudsportalen.dk er en hjemmeside med oplysninger om sociale botilbud, og det fungerer som et værktøj til sagsbehandlere i kommunerne.

Socialtilsynet fører også et økonomisk tilsyn med tilbuddene efter socialtilsynsloven (Social- og Indenrigsministeriet, 2020) (Social- og Ældreministeriet, 2021b). Heri er der fastsat skærpede krav til private tilbudsorganisering, budgettering, regnskab og revision sammenlignet med kravene til

³ Private tilbud er kategoriseret efter CVR-registeret, og omfatter både privatejede tilbud og fonde/selvejende tilbud. Privatejede tilbud omfatter A/S, ApS, I/S, IVS, enkeltmandsvirksomhed, personligt ejet mindre virksomhed, selskab med begrænset ansvar. Fonde, selvejende mv. omfatter andelsselskab (-forening), andelsselskab (-forening) med begrænset ansvar, erhvervsdrivende fond, fonde og andre selvejende institutioner, forening, frivillig forening, statslig administrativ enhed og øvrige virksomhedsformer.

offentlige botilbud. Kravene er fastsat med henblik på at reducere risikoen for en ineffektiv drift, og denne risiko vurderes således til at være større for private botilbud end for offentlige, da kommunerne kun har et indirekte driftsansvar med private botilbud. Lov om socialtilsyn er ændret i 2021, så der fra 2022 stilles flere krav til private tilbuds organisering og økonomiske dokumentation. Blot det, at der stilles endnu større krav til private sammenlignet med offentlige botilbud betyder, at ubalancen mellem kravene til private og offentlige botilbud udvides væsentligt.

Spørgsmålet er imidlertid, om tilsynet trods de skærpede krav til private botilbud alligevel bidrager til at sikre en mere fair konkurrence.

FIRE DELANALYSER

CEPOS har derfor som led i analysen gennemført fire delanalyser, jf. boks 2.

Boks 2

Fire delanalyser

Er der reguleringsneutralitet mellem sociale botilbud? Formålet er at vurdere omfanget af reguleringsneutralitet ved at sammenligne lovkravene til offentlige og private botilbud i serviceloven, lov om socialtilsyn med tilhørende bekendtgørelser mm. for at vurdere, om disse forskelle sikrer en fair konkurrence mellem offentlige og private botilbud.

Er der revision af kommunale sociale botilbud? Der skal årligt gennemføres revision af private botilbud af en ekstern revisor, og formålet med denne analyse er at vurdere, om der tilsvarende gennemføres revision af de enkelte kommunale botilbud. Der er derfor gennemført en aktindsigt i kommunale revisionsberetninger vedrørende revisionen af udgifter til borgere i sociale bo- og opholdstilbud i kommunens regnskab for årene 2017-19. Aktindsigtsanmodningerne blev sendt til kommunerne i april 2021, dvs. inden der forelå reviderede regnskaber for 2020 for kommunerne.

Hvordan er socialtilsynets økonomiske tilsyn i praksis? Formålet med denne delanalyse er at undersøge, hvordan socialtilsynet gennemfører det økonomiske tilsyn, hvordan de afrapporterer herpå, omfanget af kritiske bemærkninger og en evt. forskel mellem offentlige og private botilbud.

Indregnes alle omkostninger i taksterne? Formålet er at vurdere, om alle omkostninger indregnes i taksterne for både private og offentlige botilbud. I delanalysen har vi beregnet de gennemsnitlige takster for sociale botilbud og sammenlignet regnskaberne for offentlige og private botilbud i årene 2019-20. Regelgrundlaget for fastsættelse af taksterne er fælles for offentlige og private botilbud, og af konkurrencehensyn er det vigtigt, at taksterne fastsættes ud fra samme praksis.

AFGRÆNSNING

Analysen afgrænses til botilbud på handicapområdet, som socialtilsynet fører tilsyn med. For voksne er det botilbud til længerevarende og midlertidige ophold, botilbudslignende tilbud, kvindekrisecentre samt forsorgshjem og herberger samt aktivitets- og samværstilbud. For børn og unge er det opholdssteder, døgninstitutioner samt særlige dagtilbud og klubber.

Er der reguleringsneutralitet mellem sociale botilbud?

Vi har undersøgt, om der er reguleringsneutralitet mellem offentlige og private botilbud ved at sammenligne kravene til offentlige og private botilbud i serviceloven, lov om socialtilsyn med tilhørende bekendtgørelser mm. Sammenligningen viser, at reguleringen ikke er neutral, da kravene til private botilbud er betydeligt mere restriktive end til offentlige botilbud. Derved skaber reguleringen af handicapområdet en unfair konkurrence mellem private og offentlige botilbud.

De økonomiske krav til sociale botilbud fremgår primært af lov om socialtilsyn, der blev implementeret i 2014 efter en bred politisk aftale fra 2012 (Social- og Integrationsministeriet, 2012a). Ifølge aftaleteksten blev aftalen indgået efter eksempler på sociale døgntilbud, som modtog borgere uden at have kompetencerne til at hjælpe, eller som opkrævede en betaling, som ikke stod i rimeligt forhold til den indsats, som tilbuddet kunne levere. Formålet med skærpelserne i 2021 er at sikre, at offentlige midler anvendes forsvarligt og efter hensigten (Social- og Ældreministeriet, 2021b) (Social- og Ældreministeriet, 2021c). Tilsynet er derfor ikke rettet mod at sikre fair konkurrence mellem offentlig og private botilbud, men omvendt bør tilsynet ikke selv skabe eller ligefrem understøtte en unfair konkurrence.

Socialtilsynet er organiseret som fem kommunale tilsyn, der er ansvarlige for at godkende og føre tilsyn med sociale botilbud og plejefamilier, der er omfattet af lov om socialtilsyn. Ingen kommune fører dog tilsyn med botilbud i egen kommune, og organiseringen skal derved sikre en højere grad af uvildighed i tilsynet mellem de forskellige botilbud sammenlignet med tidligere, hvor kommunerne førte tilsyn med egne såvel som private botilbud.

De økonomiske krav til private og offentlige sociale botilbud handler primært om deres organisering, budget, regnskab og revision (Social- og Indenrigsministeriet, 2020) (Social- og Ældreministeriet, 2021b). Tabel 1 indeholder en oversigt over de væsentligste forskelle.

Boks 3

Krav til offentlige og private sociale bo- og opholdstilbud i lov om socialtilsyn

	Offentlige bo- og opholdstilbud	Private bo- og opholdstilbud
Organisering (LST § 13-15)	Ingen specifikke krav	Private botilbud skal være oprettet som selvejende institution, forening, aktieselskab, anpartsselskab, partnerselskab eller virksomhed med begrænset ansvar omfattet af lov om visse erhvervsdrivende virksomheder. Private botilbud skal have en vedtægt og en bestyrelse. Personer med en forretningsmæssig interesse evt. som udlejere af ejendomme og andre aktiver eller personale til et botilbud må ikke have flertal i bestyrelsen Lederen må ikke have stemmeret i bestyrelsen, mindst et medlem skal være uafhængig af lederen, og medlemmer med tilknytning til lederen må ikke have flertal i bestyrelsen. Fonde skal oprettes lovligt, og der skal være uafhængighed og adskillelse mellem stifterens økonomi og fondens økonomi. For selskaber og virksomheder med begrænset ansvar skal ejerforhold oplyses på tilbudsportalen herunder om tilbuddet er helt eller delvist ejet fra udlandet.
Budget (LST § 16)	Udarbejdelse af årsbudget	Udarbejdelse af årsbudget Have en rimelig soliditetsgrad i forhold til alder og specialiseringsgrad Note om pengestrømme for koncerner og koncernlignende konstruktioner Større vedligeholdelsesarbejder og forbedringer af tilbuddets fysiske rammer skal godkendes af socialtilsynet
Regnskab (LST § 17)	Indgår i kommunens eget regnskab Skal indrapportere en årsrapport til tilbudsportalen.dk.	Regnskab kan indgå i kommunens regnskab Regnskab efter årsregnskabsloven Skal indrapportere en årsrapport til tilbudsportalen.dk., hvor der er en række supplerende nøgletal herunder løn til øverste leder. Note om pengestrømme for koncerner og koncernlignende konstruktioner
Revision (LST § 18)	Revideres sammen med revisionen af kommunens samlede regnskab	Regnskab skal revideres af godkendt revisor til socialtilsynet En række krav til den gennemførte revision, herunder at regnskabet ikke afviger væsentligt fra det godkendte budget, at de økonomiske nøgletal indrapporteret til tilbudsportalen er i overensstemmelse med regnskabet, samt at transaktioner mellem enkelte enheder inden en koncern sker på markedsvilkår, dvs. efter samme vilkår, som hvis transaktionerne var sket mellem eksterne og uafhængige parter. Socialtilsynet kan endvidere kræve, at et botilbud skal udpege en anden revisor, hvis revisor gentagne gange ikke har opfyldt kravene i gældende regler og standarder mm. Kommunen kan anmode om revideret regnskab som led i sit økonomiske tilsyn
Takster (LSS § 174)	Langsigtede gennemsnitsomkostninger	Langsigtede gennemsnitsomkostninger

Kilde: (Social- og Indenrigsministeriet, 2020) (Social- og Ældreministeriet, 2021a) (Social- og Ældreministeriet, 2021b)

Kravene til organiseringen af private botilbud var ikke nye ved implementeringen af socialtilsynet i 2014, da kravene svarede til tidligere bekendtgørelser om godkendelse af private botilbud (Social- og Indenrigsministeriet, 2010). Reglerne er dog skærpet med lovændringerne i 2021 (Social- og Ældreministeriet, 2021b), så kravene samlet sikrer, at lederens indflydelse på tilbuddet og dets økonomi

begrænses samt at evt. ejere af fx ejendomme, andre aktiver eller personale ikke kan få dominerende indflydelse på et botilbud. Med stramningerne af socialtilsynsloven i 2021 kan sociale botilbud ikke længere organiseres som personligt ejede virksomheder. Der er dog en overgangsordning, hvor personligt ejede virksomheder kan ændre sin virksomhedsform uden at miste sin godkendelse.

Både offentlige og private botilbud skal indsende årsbudgetter til socialtilsynet. Budgetterne skal ikke offentliggøres på tilbudsportalen, så kun socialtilsynet og ikke kommuner eller borgere har adgang hertil. Private tilbuds budgetter for større vedligeholdelsesarbejder og forbedringer af tilbuddets fysiske rammer skal i modsætning til offentlige tilbuds budgetter også godkendes af socialtilsynet.

Regnskabsreglerne er forskellige mellem de to tilbudsformer. Kommuner og regioner skal kun udarbejde regnskaber for hele kommunen eller regionen og ikke for de enkelte botilbud (Social- og Indenrigsministeriet, 2019). Det kan dog være praktisk for en kommune eller region at udarbejde interne regnskaber for de offentlige botilbud som led den interne økonomistyring. Samtidig skal taksterne beregnes ud fra de enkelte tilbuds direkte og indirekte langsigtede omkostninger, og endelig skal hvert botilbud offentliggøre en række økonomiske nøgletal i deres årsrapport på tilbudsportalen.dk. Derfor udarbejder kommuner og regioner formentlig regnskaber for egne botilbud. Det er dog usikkert, i hvilket omfang fx kommunens indirekte omkostninger fordeles på hvert enkelt botilbud, da det ikke er en prioriteret opgave i kommunerne, samt da der ikke er lovkrav herom.

Regnskabsreglerne for private botilbud er mere komplicerede, da de i princippet skal udarbejde tre regnskaber. Det første regnskab skal udarbejdes efter de kommunale regnskabsregler, da det skal indgå i det samlede regnskab for den kommune, som de har indgået en driftsaftale med. Det andet regnskab skal udarbejdes som led i socialtilsynets økonomiske tilsyn, hvor der skal aflægges regnskab efter reglerne i årsregnskabslovens afsnit II/III. Endelig skal private botilbud offentliggøre de samme nøgletal fra deres regnskab som offentlige botilbud på tilbudsportalen.

Private koncerner skal i modsætning til kommuner og regioner udarbejde en note om interne pengestrømme i koncernen sammen med deres årsbudget og regnskab. Formålet med noten er at imødegå krydssubsidiering inden for koncernen, fx ved at en privat koncern tager en høj pris for egne vikarer på et botilbud. Kommuner og regioner kan dog også foretage krydssubsidiering fx ved ikke at fordele indirekte omkostninger som it og telefoni på de enkelte sociale botilbud.

De forskellige krav til aflæggelsen af offentlige og private tilbuds regnskaber giver også forskelle i kravene til revisionen af tilbuddene. Revisionen af kommuners og regioners regnskaber er rettet mod hele kommunens eller regionens regnskab. Derfor foretages der ikke automatisk revision af de enkelte sociale botilbud, men der kan foretages revision af hele det sociale område i en kommune. Tilsvarende er det ikke givet, at de omkostningskalkulationer, som danner grundlag for de kommunale og regionale takster, bliver underlagt revision. Derimod skal regnskabet for samtlige private botilbud revideres årligt. Skal offentlige botilbud revideres på samme vilkår som private botilbud, skal socialtilsynsloven skærpes også for de offentlige botilbud.

Reglerne for fastsættelsen af tilbuddenes takster er ens for både private og offentlige botilbud, jf. § 174 i serviceloven (Social- og Ældreministeriet, 2021a). Taksterne skal beregnes som de langsigtede gennemsnitsomkostninger, dvs. de skal indeholde både direkte og indirekte omkostninger.

For offentlige botilbud skal tidligere års over- eller underskud på mere end 5 pct. af omsætningen efterreguleres i taksterne de efterfølgende år (Social- og Ældreministeriet, 2021d). Private botilbud kan

have overskud, hvilket dog forudsætter, at de indregner et afkastkrav i beregningen af de langsigtede gennemsnitsomkostninger og derved også i taksterne.

Både offentlige og private botilbud kan lukkes, hvis de vedvarende har underskud. Private botilbud vil typisk gå konkurs automatisk ved længerevarende underskud, mens offentlige botilbud kan lukkes, hvis den driftsansvarlige kommune vælger dette. En kommune kan imidlertid også vælge at lade egne botilbud køre med underskud gennem en periode.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at ingen af OECD's anbefalinger om låneneutralitet, skatteneutralitet eller indregning af et evt. kommercielt afkast i offentlige tilbuds takster er afspejlet i reglerne for takstfastsættelse. Der er låneneutralitet mellem kommuner og private botilbud, da kommuner kan optage lån på markedsvilkår. Private botilbud har dog større kapitalomkostninger end de kommunale botilbud, da kommuner kan skattefinansiere i stedet for at lånefinansiere anskaffelse af fx ejendomme. Tilsvarende er der ikke skatteneutralitet mellem offentlige og private botilbud, da private botilbud betaler selskabsskat af et eventuelt overskud. Endelig er der ikke krav om, at et evt. kommercielt afkast skal indregnes i taksterne for offentlige botilbud. Vi har ikke undersøgt konsekvenserne for konkurrencen af disse tre forhold nærmere, men de vil uden tvivl bidrage til en mere unfair konkurrence mellem offentlige og private botilbud.

Samlet kan det konstateres, at der ikke er reguleringsneutralitet mellem offentlige og private botilbud på handicapområdet til fordel for de offentlige botilbud. Det skaber en unfair konkurrence mellem offentlige og private botilbud med den konsekvens, at private botilbud har nogle omkostninger, som offentlige botilbud ikke har. Reguleringen er dog ikke rettet mod at sikre en fair konkurrence mellem offentlig og private botilbud, men mod at sikre, at offentlige midler anvendes hensigtsmæssigt. Her er risikoen selvfølgelig forskellig mellem private og offentlige botilbud. Private botilbud kan fx trække økonomiske midler ud af driften, hvilket reguleringen særligt efter skærperne i 2021 har fokus på. Omvendt er der også risiko for, at offentlige botilbud ikke drives økonomisk hensigtsmæssigt. Der er fx risiko for, at offentlige botilbud ikke aflægger retvisende regnskaber, og dette aspekt er ikke afspejlet i reguleringen, da offentlige botilbud ikke er underlagt revision som selvstændige enheder.

Er der revision af kommunale sociale botilbud?

Formålet med denne delanalyse er at vurdere, om der gennemføres en selvstændig revision af de enkelte kommunale botilbud på handicapområdet. En aktindsigt i kommunale revisionsberetninger for perioden 2017-19 viser, at det ikke er tilfældet. Offentlige botilbud er i modsætning til private botilbud ikke underlagt et direkte krav om revision, og derfor har de ikke en særskilt revisionspåtegning og revisionsberetning. Revisionen af offentlige botilbud indgår i kommunernes eller regionernes revision, men de fylder meget lidt i disses regnskaber, og derfor udvælges de sjældent til gennemgang. Den kommunale revision giver derfor ikke mulighed for at vurdere, om de enkelte kommunale botilbud er økonomisk effektive. Aktindsigten har endvidere vist, at de taksterne for kommunale botilbud ikke er blevet revideret i årene 2017-19.

Kommunale revisorer skal ikke revidere de enkelte sociale botilbud, men kun kommunens samlede regnskab. Revisor kan dog efter en risikovurdering lade sociale botilbud indgå i revisionen i det omfang, risikoen for fx væsentlige fejl i regnskabet eller manglende effektivitet vurderes at være høj. Spørgsmålet er derfor, om den kommunale revision efter en risikovurdering har fokuseret særskilt på sociale botilbud og afrapporteret herom i revisionsberetningerne? Vi ser derfor ikke på, om den kommunale revision løser sin revisionsopgave over for kommunerne, men alene på om der også foretages revision af de enkelte kommunale botilbud.

Reglerne for revision var indtil 2021 i princippet ens, uanset om det er kommuner, regioner eller private botilbud. Revisionen af kommuner og regioner foretages efter § 42 i den kommunale styrelseslov (Social- og Indenrigsministeriet, 2019), mens revisionen af private botilbud skal foretages efter § 17 i socialtilsynsloven (Social- og Indenrigsministeriet, 2020). Selv om det legale udgangspunkt er forskelligt, tilrettelægges revisionen dog grundlæggende om følgende tre hovedopgaver:

- Finansiell revision: Er regnskabet rigtigt?
- Juridisk kritisk revision: Er de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, i overensstemmelse med meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis?
- Forvaltningsrevision: Er udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde?

Særligt kravet om forvaltningsrevision er unik for offentlig revision, og den handler om, at revisor skal vurdere aspekter som sparsommelighed, produktivitet, effektivitet og økonomistyring i kommunernes forvaltning af sine opgaver. Forvaltningsrevisionen er særligt vigtig, da kommuner ikke som private virksomheder har en ejer. I private virksomheder udfører ejeren forvaltningskontrol og kan udskifte direktion eller bestyrelse, hvis forvaltningen er dårlig. Denne mulighed findes ikke i offentlige enheder, hvorfor revisor udfører denne opgave i tillæg til den finansielle revision af regnskabet. Tilsvarende opererer kommuner ikke på markedsvilkår, hvorfor der ikke nødvendigvis er nogen naturlig "korrektion" af, eller reaktion på, manglende effektivitet og dårlige økonomiske dispositioner.

Vi har anmodet alle kommuner om aktindsigt i revisionsberetningerne for de konti i regnskabet, som omhandler bo- og opholdstilbud for årene 2017 til 2019⁴. Vi har fået svar fra 88 af de i alt 98 kommuner, dvs. 10 kommuner har ikke svaret på anmodningen. Flere kommuner har fremsendt hele

⁴ Aktindsigtsanmodningen omfattede revisionsberetninger afgivet fra kommunens revisor til kommunen vedrørende udgifter til borgere i sociale bo- og opholdstilbud i kommunens regnskab for hhv. 2017, 2018 og 2019. Anmodningen drejede sig primært om revision af udgifter konteret på følgende funktioner:

- 5.28.20 Opholdssteder mv. for børn og unge
- 5.28.23 Døgninstitutioner for børn og unge
- 5.28.25 Særlige dagtilbud og særlige klubber
- 5.38.42 Botilbud mv. til personer med særlige sociale problemer
- 5.38.50 Botilbud til længerevarende ophold
- 5.38.51 Botilbudslignende tilbud
- 5.38.52 Botilbud til midlertidigt ophold
- 5.38.59 Aktivitets- og samværstilbud

revisionsberetninger for de tre år. Andre har alene fremsendt bilag til revisionsberetningen vedrørende ordninger, der administreres af de enkelte ressortministerier herunder Indenrigs- og Socialministeriet. Enkelte kommuner har alene fremsendt en tværministeriel oversigt over konstaterede fejl og mangler. Materialet vurderes dog som tilstrækkeligt til at analysere omfanget af revision af bo- og opholdstilbud, da der er anmodet om aktindsigten i ”revisionsberetninger afgivet fra kommunens revisor til kommunen vedrørende udgifter til borgere i sociale bo- og opholdstilbud i kommunens regnskab for hhv. 2017, 2018 og 2019”. Det må således lægges til grund, at det fremsendte materiale i overensstemmelse med reglerne om aktindsigt er en fuldt ud dækkende for afrapporteringen af den gennemførte revision.

Vores gennemgang af kommunernes besvarelse på aktindsigten om revisionen af sociale bo- og opholdstilbud har vist, at

- der ikke er gennemført forvaltningsrevision af de enkelte bo- og opholdstilbud, hvorfor revisionen ikke kan anvendes til at vurdere hverken sparsommelighed, produktivitet eller effektivitet ved de enkelte botilbud.
- der er ikke gennemført finansiel revision af regnskaberne for de enkelte bo- eller opholdstilbud, dvs. revisionen har alene omfattet det samlede sociale område i hver kommune, og revisionen kan ikke anvendes til at vurdere om regnskaberne for de enkelte botilbud er retvisende.
- taksterne for de enkelte botilbud ikke er revideret.

Det gælder således stort set uden undtagelse, at revisorerne undlader at underlægge offentlige botilbud såvel finansiel revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision. Dette er i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision (SOR 6-7), hvor revisor ud fra væsentligheds- og risikobetragtninger bør undlade dette, da der ikke kan opstå væsentlige fejl i kommunens regnskab.

Det omvendte er tilfældet for de private botilbud, hvor finansiel revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision stort set uden undtagelse vil skulle indgå i revisionen ud fra væsentligheds- og risikobetragtninger. I tillæg hertil er der lovgivningsmæssigt stillet mange yderligere detailkrav til revisionen af de private botilbud, som ikke gælder de offentlige botilbud, jf. boks 3.

Da resultaterne af revisionen skal forelægges kommunernes relevante udvalg, bør resultaterne af den gennemførte revision også dokumenteres i afrapporteringen. Den manglende dokumentation på fx forvaltningsrevision må derfor betyde, at kommunernes revisorer har valgt ikke at gennemføre forvaltningsrevision særskilt på kommunale sociale bo- og opholdstilbud i årene 2017-19.

Derimod har revisionen i 68 af de 88 kommuner, der svarede på anmodningen om aktindsigt, dokumenteret at have gennemført finansiel og juridisk kritisk revision af området for sociale bo- og opholdstilbud. Disse kommuner har gennemgået en række konkrete sager i kommunerne, og i ingen af disse sager fandt revisionen eksempler på sager, der ikke levede op til den gældende lovgivning.

Revisionen af private botilbud blev skærpet med den nye socialtilsynslov (Social- og Ældreministeriet, 2021b). Revisionen blev dels præciseret og dels udvidet med nye opgaver. Af nye opgaver skal revisor også vurdere, om regnskabet for private botilbud afviger fra det af socialtilsynet godkendte budget, samt om de indberettede nøgletal til årsrapporten på tilbudsportalen er i overensstemmelse med regnskabet. Med disse skærpselser stilles der således større krav til revisionen af private botilbud end

til offentlige. Den væsentligste forskel er fortsat, at private botilbud skal alle revideres, mens offentlige botilbud alene revideres, hvis den kommunale revisor efter en risikovurdering inddrager tilbuddene i revisionen. Skærpelserne i den nye socialtilsynslov fra 2021 øger forskellen i kravene mellem private og offentlige botilbud betydeligt.

Samlet fremgår det således ikke af de kommunale revisionsberetninger, at de kommunale botilbud er blevet underlagt forvaltningsrevision, at regnskaberne for de enkelte kommunale botilbud er retvisende, eller at taksterne følger retningslinjerne herfor og derfor svarer til tilbuddenes direkte og indirekte langsigtede omkostninger. Den nuværende revision af de kommunale botilbud kan således ikke anvendes af socialtilsynet i deres økonomiske tilsyn af kommunale botilbud, da det ikke er muligt at vurdere, om de enkelte botilbud drives økonomisk effektivt, eller om kommunen har fastsat taksterne efter reglerne.

Hvordan er Socialtilsynets økonomiske tilsyn i praksis?

Formålet med denne delanalyse er at undersøge, hvordan socialtilsynet gennemfører det økonomiske tilsyn, hvordan de afrapporterer herpå, omfanget af kritiske bemærkninger, og om der er forskel i bemærkningerne mellem offentlige og private botilbud. Undersøgelsen viser, at tilsynet ikke anvender kommunernes revisionsberetninger i deres tilsyn med offentlige botilbud, da revisionen er rettet mod hele kommunen og ikke de enkelte botilbud. Det er derfor ikke givet, at de offentlige botilbud drives økonomisk effektivt, og den eneste kontrol hermed foretages af de driftsansvarlige kommuner. Socialtilsynene har desuden ikke dokumenteret særlige problemer med private sammenlignet med offentlige botilbud, særligt ikke når tilsynet med offentlige botilbud bliver mere overordnet, da revisorerne stort set ikke ser på de enkelte offentlige botilbud.

Socialtilsynet skal i det økonomiske tilsyn vurdere botilbud ud fra tre kriterier om henholdsvis økonomisk bæredygtighed, sammenhæng mellem takster og kvalitet samt økonomisk gennemsigtighed (Social- og Integrationsministeriet, 2012b).

De tre kriterier vedrører alle en risiko for økonomisk ineffektivitet, og de er til stede i både private og offentlige botilbud. Der er ingen evidens for forskelle i denne risiko blandt offentlige og private botilbud, men det kan teoretisk begrundes, at en ineffektiv konkurrence på et marked også giver ineffektive leverandører uanset om disse er offentlige eller private (Varian, 2020) og (Mueller, 2003).

Tilsynet skal foretages årligt, og det foretages for hvert botilbud ud fra indsendte budgetter, årsrapporter på tilbudsportalen med tilhørende nøgletal samt regnskaber og revisionsberetninger. For private botilbud er det regnskaber og revisionsberetninger for de enkelte botilbud, mens det for offentlige botilbud er hele regionens eller kommunens regnskab med tilhørende revisionsberetning. Den praktiske tilrettelæggelse kan være forskellig mellem de enkelte tilsyn. Derudover er der selvfølgelig også korrespondance mellem tilsyn og botilbud med henblik på afklaring af evt. uoverensstemmelser. I fire ud af de fem tilsyn er der ansat 2-4 økonomikonsulenter, som har ansvaret for tilsynet. Dvs. det økonomiske tilsyn foretages af personale allokert til denne opgave.

De fem socialtilsyns afrapporterer efter hvert tilsyn resultaterne af det økonomiske tilsyn på tilbudsportalen under hver botilbud. Derudover afrapporterer de hvert år resultaterne af deres tilsyn i en årsrapport, og Socialstyrelsen foretager en tilsvarende afrapportering samlet for alle fem socialtilsyn.

Vi har gennemgået socialtilsynets årsrapporter for 2017-2020, og de indeholder ikke dokumentation for særlige økonomiske problemer med private botilbud sammenlignet med offentlige botilbud. Socialtilsynets årsrapporter varierer med hensyn til, hvordan de afrapporterer på det økonomiske tilsyn, og det er grundlæggende ikke muligt ud fra disse at opstille et samlet billede af det økonomiske tilsyn. Tre af tilsynene har typisk afsnit herom i deres årsrapport, mens to tilsyn kun kortfattet berører det økonomiske tilsyn. Afrapporteringen er primært koncentreret om, hvorvidt tilbuddene overholder de formelle krav om at indsende budgetter og årsrapporter og i mindre grad om tilbuddenes bæredygtighed og overensstemmelsen mellem tilbuddenes kvalitet og takster.

Socialtilsynets afrapportering af de økonomiske tilsyn på tilbudsportalen.dk er også relevante at undersøge. Vi har derfor gennemgået afrapporteringerne på tilbudsportalen for 2021 med fokus på, om tilsynet afdækker større økonomiske problemer for private end for offentlige botilbud. Gennemgangen er foretaget for midlertidige og længerevarende botilbud efter servicelovens §107 og 108 samt botilbudslignende tilbud efter den almene boliglovs § 105 stk. 1 og 2. Vi har valgt disse botilbud, da længerevarende botilbud efter servicelovens § 108 og botilbudslignende tilbud efter den almene boliglovs § 105 i høj grad henvender sig til den samme målgruppe (Social- og Ældreministeriet, 2021e). Samtidig tilbyder sådanne botilbud ofte også midlertidige pladser efter servicelovens § 107.

I december 2021 var der i alt 2.679 afdelinger i denne gruppe af botilbud. Af disse var oplysningerne på tilbudsportalen ikke tilgængelig for 103 afdelinger som følge af netværksfejl på tilbudsportalen. De resterende 2.576 afdelinger var i alt organiseret i 1.446 botilbud fordelt på 847 offentlige og 599 private botilbud.

Tabel 2 indeholder en oversigt over antallet af botilbud samt en opgørelse over antal botilbud med bemærkninger på mindst et af de tre punkter om økonomisk bæredygtighed, sammenhæng mellem takster og kvalitet samt økonomisk gennemsigthed.

Tabel 2

Antal botilbud med kritiske bemærkninger ved det seneste økonomiske tilsyn – dec. 2021

	Antal tilbud				
	I alt	Ikke gennemført økonomisk tilsyn	Bemærkninger om manglende bæredygtighed	Bemærkninger om manglende sammenhæng mellem takster og kvalitet	Bemærkninger om manglende gennemsigthed
Offentlig	847	12	2	9	59
Privat	599	12	7	24	62
Hovedtotal	1.446	24	9	33	121

Kilde: Tilbudsportalen

Antal botilbud med bemærkninger om manglende økonomisk kvalitet er opgjort ud fra, om tilsynet direkte har anført, at der efter deres vurdering fx kun er delvis eller direkte manglende

bæredygtighed, manglende sammenhæng mellem takster og faglig kvalitet eller ikke fuld gennemsigtighed i regnskabet. Fremgår vurderingerne af manglende økonomisk kvalitet ikke eksplicit af tilbudsportalen, indgår disse vurderinger ikke i tabel 2. Bemærkningerne er ikke gradueret efter kritikniveau, og kritikniveauet i langt hovedparten af bemærkningerne er lavt.

Der er flest bemærkninger vedrørende manglende gennemsigtighed i tilbuddenes økonomi og færrest vedrørende bæredygtighed. Samtidig er der flere bemærkninger til økonomien i private end i offentlige botilbud, men forskellen synes ikke at være væsentlig, da der er mere restriktive krav til private end offentlige botilbud.

Der er problemer med gennemsigtigheden for ca. 10 pct. private botilbud og ca. 7 pct. af de offentlige botilbud. Bemærkninger om manglende gennemsigtighed skyldes primært, at tilbuddene ikke har indsendt gennemsigtige budgetter til tilsynet, ikke har opdateret alle nøgletal på tilbudsportalen korrekt, eller at der forekommer en inkonsistens i de indberettede nøgletal. Manglende gennemsigtighed handler alene om, at socialtilsynet ikke har fuld gennemsigtighed om et tilbuds økonomi. Det peger selvfølgelig på en større økonomisk risiko ved disse botilbud, men det er kun i et mindre antal botilbud, hvortil der er knyttet andre bemærkninger om manglende økonomisk kvalitet.

Der er bemærkninger om manglende sammenhæng mellem takster og kvalitet for 1 pct. af de offentlige botilbud og 4 pct. af de private botilbud. Socialtilsynet vurderer primært manglende sammenhæng mellem takster og kvalitet ud fra en gennemgang af budget og regnskab, hvor der evt. kan konstateres, om der er uvedkommende poster for tilbuddets drift eller om fx cheflønninger, udbytte eller ejendomsomkostninger er uforholdsmæssigt høje. Der er således ikke tale om en reel vurdering af sammenhængen mellem takster og kvalitet ved at vurdere de enkelte botilbud mod hinanden, men alene en vurdering af det enkelte botilbud og dets økonomi. Det betyder umiddelbart, at forskellige botilbud kan levere den samme kvalitet til forskellige takster, uden at der er et reelt tilsyn hermed.

Bemærkninger om manglende økonomisk bæredygtighed ses kun i ganske få tilfælde. Økonomisk bæredygtighed handler om risikoen for, at et botilbud lukker på kort sigt på grund af økonomiske problemer. Ingen af de ni botilbud i tabel 2 har dog en væsentlig risiko for at lukke på kort sigt. Socialtilsynet har i alle ni tilfælde vurderet, at risikoen er lille, ligesom alle ni botilbud er godkendt med tilsynsbesøget. Tilsynet anvender over for de offentlige botilbud ofte det argument, at risikoen for, at tilbuddet lukker, er lille, da det er kommunalt finansieret. Dvs. ejerforholdet indgår i tilsynenes vurdering af, om økonomien samlet set er bæredygtig på et botilbud. Dette er umiddelbart problematisk, for en kommune både kan og bør selvfølgelig lukke et botilbud med dårlig økonomi. Tilsvarende kan private tilbuds kreditorer vurdere dets bæredygtighed anderledes end tilsynet, hvorved tilsynet med en negativ vurdering kan bidrage til, at økonomien forværres på et forkert grundlag.

Vores gennemgang af socialtilsynets vurderinger på tilbudsportalen peger på en række yderligere problemer med måden, hvorpå tilsynet gennemføres og afrapporteres.

For det første mangler der konsistens i afrapporteringen af det økonomiske tilsyn, hvilket reducerer gennemsigtigheden af socialtilsynets vurderinger af tilbuddenes økonomiske kvalitet. En større gennemsigtighed forudsætter en standardisering af afrapporteringen fx med en fast skala for evt. kritik, og endelig kan konklusionerne med fordel skrives mere kortfattet.

For det andet mangler der faglige standarder for, hvad de enkelte botilbud skal levere og i hvilken faglig kvalitet. Uden faglige standarder er det ikke muligt at sammenligne hverken ydelser eller faglig

kvalitet mellem botilbuddene, ligesom det også bliver umuligt at sammenligne den leverede kvalitet med taksterne for det enkelte botilbud.

Der betyder for det tredje, at det økonomiske tilsyn i højere grad fokuseres mod de interne processer (procestilsyn) i de enkelte botilbud og ikke på resultaterne (resultattilsyn) af deres arbejde. Det er et særligt stort problem ved det økonomiske tilsyn af offentlige botilbud, der baseres på revisorers bemærkninger. Som tidligere beskrevet bliver de enkelte offentlige tilbuds regnskaber ikke revideret selvstændigt. Tilsynet kan derfor ikke lægge revisionsberetningerne til grund for tilsynet med offentlige botilbud.

For det fjerde foretages tilsynet individuelt for hvert enkelt botilbud uden at sammenligne dette botilbud med andre. Selvfølgelig har de økonomiske konsulenter erfaring baseret på vurderinger af flere forskellige botilbud. Dette er imidlertid individuelle kompetencer for den enkelte konsulent, der ikke nødvendigvis deles af andre konsulenter i de andre tilsyn.

For det femte sikrer det økonomiske tilsyn ikke, at der er lige konkurrencevilkår mellem tilbuddene. Tilsynet med den økonomiske kvalitet handler mere om bæredygtighed, og at private botilbud ikke uretmæssigt tager penge ud til ejerne. Derimod er der ingen bemærkninger med hensyn til, om taksterne opgøres efter reglerne, eller om kommuner fx har tilrettelagt deres økonomistyring, så taksterne kan beregnes efter reglerne.

Det er muligt at imødekomme nogle af disse kritikpunkter ved at introducere benchmarkingværktøjer og derved sammenligne de enkelte botilbud. Det er muligt ud fra de oplysninger, som tilbuddene skal indsende til socialtilsynet og uploade på tilbudsportalen. Ved at benchmarke de enkelte botilbud med hinanden vil transparensen øges, og kommunale myndigheder, brugere og borgere vil have lettere ved at vælge de rette botilbud.

Det vil dog lette benchmarkingen, hvis ydelser og kvalitet homogeniseres. Det kan fx ske ved, at Social- og Ældreministeriet udarbejder et ydelseskatalog. Det vil gøre det lettere for leverandørerne at deklarere, hvilke ydelser de leverer og til hvilken kvalitet. Samtidig vil transparensen igen blive bedre til gavn for kommunale myndigheder, brugere og borgere.

Samlet kan introduktion af benchmarking af botilbud kombineret med en homogenisering af sociale ydelser og deres kvalitet skabe større transparens mellem de enkelte botilbud. Større transparens vil gøre det muligt at ensrette og effektivisere tilsynet betydeligt, da det i større omfang kan fokusere på tilbuddenes faglige kvalitet og deres takster. Tilsynet kan imidlertid ikke anvende kommunernes revisionsberetninger i deres tilsyn med offentlige botilbud, da revisionen er rettet mod hele kommunen og ikke de enkelte botilbud. Det er derfor ikke givet, at de offentlige botilbud drives økonomisk effektivt, og der er ingen reel kontrol hermed udover af de driftsansvarlige kommuner. Samtidig er det økonomiske tilsyn med private botilbud et procestilsyn, hvor der er mere fokus på tilbuddenes interne processer og ikke den faglige kvalitet og deres takster.

Det bør derfor overvejes, om en større transparens ikke er tilstrækkelig til at sikre, at både offentlige og private botilbud fungerer økonomisk effektivt. Private leverandørers regnskaber bliver fortsat revideret af eksterne revisorer. Tilsvarende har de kommunale myndigheder også et økonomisk tilsyns ansvar med både egne botilbud og de private botilbud, de har indgået en aftale med. Den kommunale myndighed er selvfølgelig forpligtet til som ansvarlig myndighed og aftalepartner at sikre, at

private leverandører opfylder deres kontrakt. Dette tilsyn vil ligeledes blive lettere for kommunerne, hvis de får adgang til benchmarkingværktøjer, og hvis der udarbejdes et ydelseskatalog.

Indregnes alle omkostninger i taksterne?

Vi har undersøgt, om alle omkostninger indregnes i taksterne for kommunale botilbud ved at sammenligne takster og regnskaber mellem offentlige og private botilbud i årene 2019-20. Samlet er taksterne lavere for offentlige botilbud end for private botilbud i gennemsnit, men forskellen skyldes, at flere kommuner ikke indregner indirekte omkostninger fuldstændigt og nøjagtigt i taksterne, selv om det er et krav i serviceloven.

Der er ikke faste takster for ensartede botilbud, men de fastsættes for hvert botilbud ud fra deres direkte og indirekte langsigtede omkostninger (dvs. de langsigtede gennemsnitsomkostninger) (Social- og Ældreministeriet, 2021a). Reglerne for beregning af taksterne er således ens for både offentlige og private botilbud. Der er vigtigt af konkurrencehensyn, men det er også vigtigt af hensyn til kommunerne selv. Når taksterne svarer til de langsigtede gennemsnitsomkostninger, kan de kommunale myndigheder træffe afgørelser i enkeltsager ud fra en reel vurdering af kvalitet og omkostninger for hvert enkelt botilbud. VIVE anbefaler således i en rapport fra 2019 om økonomistyringen på handicapområdet, at det er væsentligt at fremme en økonomisk bevidsthed af de økonomiske konsekvenser af visitationen hos de kommunale sagsbehandlere (Dalsgaard et al., 2019, s. 8-9). Derudover anbefaler VIVE en budgetopfølgning med præcise regnskabsprognoser på individniveau, dvs. over for de enkelte brugere af botilbuddene (Dalsgaard et al., 2019). En sådan opfølgning forudsætter ud over præcise regnskabsprognoser selvfølgelig også, at regnskaberne afspejler de reelle økonomiske konsekvenser af sagsbehandlernes afgørelser.

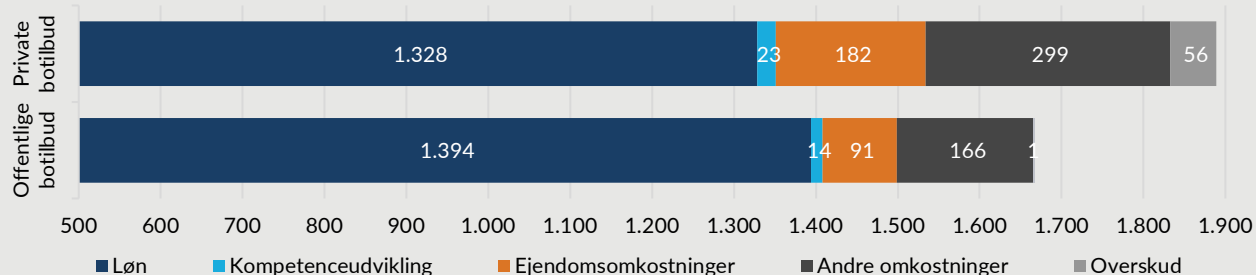
Hvis kommunerne ikke sikrer, at taksterne følger de langsigtede gennemsnitsomkostninger, har kommunalbestyrelserne ikke et retvisende grundlag til at træffe økonomiske beslutninger ud fra. Samtidig vil kommunerne reelt have enten over- eller underskud på handicapområdet, selv om både regnskaber og budgetter viser noget andet. Endelig køber og sælger kommuner sociale ydelser på tværs af kommunegrænserne, og også her vil nogle kommuner enten snyde andre kommuner eller snyde sig selv. Det væsentligste problem er dog, at de kommunale myndigheder ikke træffer korrekte afgørelser ud fra et fuldstændigt informationsgrundlag om kvalitet og omkostninger for de enkelte botilbud.

Vi har sammenlignet takster og omkostninger i 2019 og 2020 for de samme botilbud, der også indgik i analysen i afsnit 4 om det økonomiske tilsyn i praksis. Dvs. vi har udvalgt midlertidige og længerevarende botilbud (servicelovens § 107 og 108) samt botilbudslignende tilbud (almene boliglov § 105 stk. 1 og 2). Vi har set bort fra 4 pct. af tilbuddene, hvor der var fejl i indrapporteringer af årsrapporten (fx botilbud der havde indrapporteret ejendomsomkostninger på 800.000 pct. af årsomsætningen). Tilbage er der i 2020 i alt 737 botilbud, hvoraf de 199 er private, og 538 er offentlige. Disse botilbud er stort set sammenlignelige, men takst- og omkostningsforskelle kan selvfølgelig skyldes, at nogle botilbud har særlige målgrupper, som er særligt omkostningstunge. Vi forudsætter dog i det følgende, at botilbuddene er sammenlignelige.

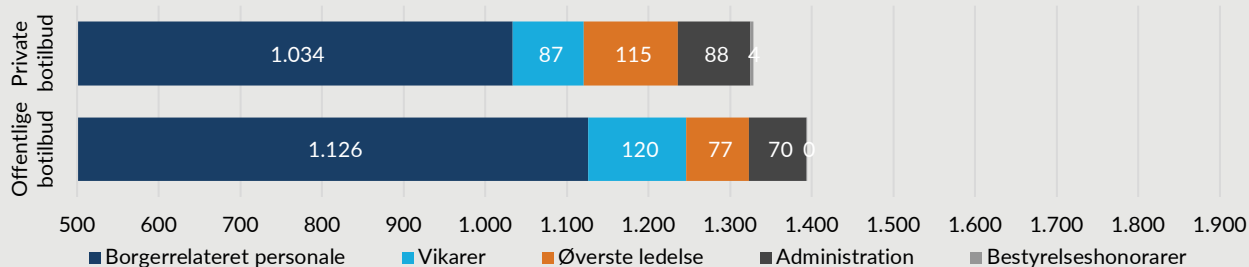
Taksterne er højere for private end for offentlige botilbud. I 2019 og 2020 var taksterne i gennemsnit på 1.665 for offentlige botilbud og på 1.889 for private botilbud. Taksterne er estimeret ved at omregne årsomsætningen til en daglig takst pr. plads. Denne metode er valgt, da der anvendes differenterede takster for forskellige pladser på et botilbud, og det er ikke muligt for alle botilbud at se, hvilke takster der hører til hvilke pladser. Derfor har vi valgt at beregne en gennemsnitstakst ud fra antallet af pladser. Det giver selvfølgelig en mindre undervurdering af taksterne, i det omfang nogle botilbud ikke har fuld belægning. Taksterne skal imidlertid fastsættes ud fra den forventede belægning og ikke antallet af pladser til et botilbud. Derfor vil en evt. manglende belægning give sig udslag i et underskud. Det er derfor ikke muligt at komme med en fast konklusion på takstniveauet uden samtidig at se på omkostningerne.

Omkostningerne fremgår af figur 1, hvor der ses en fordeling af de samlede omkostninger på udvalgte arter og en mere detaljeret fordeling af lønomkostningerne. Lønomkostningerne er stort set ens mellem private og offentlige botilbud, men omkostningerne til kompetenceudvikling, ejendomme og andre omkostninger er større for private botilbud.

Figur 1
Omkostningsstruktur i årene 2019-20 for offentlige og private midlertidige og længerevarende botilbud (servicelovens § 107 og 108) samt tilbudslignende botilbud (almene boliglov § 105) (2020 prisniveau).
 Omkostningsfordeling, kr.



Lønomkostninger, kr.



Anm: Figurerne er baseret på årsrapporter for de enkelte botilbud på tilbudsportalen. Årsrapporterne indeholder ikke et komplet regnskab for et botilbud, men alene oplysninger om årsomsætning, overskud samt omkostninger til løn, ejendomme, kompetenceudvikling. De samlede omkostninger fremgår ikke af årsrapporterne, og de er beregnet residualt som "samlede omkostninger = årsomsætning – overskud". Posten "andre omkostninger" fremgår ligeledes ikke af årsrapporten, og de er beregnet som de samlede omkostninger fratrukket omkostninger til løn, ejendomme og kompetenceudvikling.

Kilde: Tilbudsportalen

De større omkostninger til ejendomme og andre omkostninger i private botilbud skyldes sandsynligvis, at ikke alle kommuner indregner indirekte omkostninger fuldstændigt og nøjagtigt i de enkelte tilbuds regnskaber, som det ellers er krævet i lovgivningen.

De større ejendomsomkostninger i private botilbud kan skyldes, at kommuner i større omfang ejer deres ejendomme, mens private enten lejer ejendomme eller lånefinansierer dem. Hvis en kommune ejer de ejendomme, der anvendes af et bosted, bør kommunen internt afregne et evt. huslejetab som omkostninger i de enkelte tilbuds regnskaber. Ellers vil de kommunale omkostninger ikke afspejle de faktiske omkostninger, ligesom der vil være tale om unfair konkurrence.

Posten for andre omkostninger registreres ikke i årsrapporterne på tilbudsportalen, og derfor har CEPOS beregnet dem residualt ud fra årsrapportens oplysninger om årsomsætning og overskud samt årsrapportens oplysninger om omkostninger til løn, kompetenceudvikling og ejendomme. Dvs. andre omkostninger er alle de omkostninger, som ikke fremgår af årsrapporten på tilbudsportalen, men som må indgå i tilbuddenes regnskaber, hvis de resterende regnskabsoplysninger ellers er korrekte. Andre omkostninger vedrører således almindelige driftsomkostninger til fx køretøjer og kontorhold, it og telefoni (fx budget- og regnskabsystemer) og revision. Kommunerne har også disse omkostninger, men de afholdes typisk centralt af den kommunale forvaltning, og de fordeles ikke fuldstændigt og nøjagtigt af alle kommuner som indirekte omkostninger på de enkelte botilbud.

De samlede lønomkostninger er stort set ens for offentlige og private botilbud, men der er forskel i fordelingen af omkostningerne. Private botilbud har i gennemsnit færre omkostninger til borgerrelateret personale og vikarer, mens omkostningerne til øverste ledelse og administration er større. Løn til øverste ledelse og administration bør indeholde indirekte lønomkostninger fra fx en koncernledelse eller en kommunal forvaltning. Private koncerner sikrer selvfølgelig, at sådanne omkostninger indregnes i taksterne, for ellers vil de have underskud. Kommuner og regioner bør ligeledes indregne deres centrale omkostninger til fx forvaltningschefer samt løn til budget- og regnskabspersonale i taksterne, men figur 1 viser igen, at det sandsynligvis ikke sker i alle kommuner.

Selv om offentlige botilbud anvender en større del af lønomkostningerne til borgerrelateret personale end private botilbud, er det ikke det samme, som at offentlige botilbud har bedre normeringer end private botilbud. Dels anvender offentlige botilbud hyppigere vikarer end private botilbud, hvilket kan skyldes større sygefravær eller flere vakante stillinger i offentlige botilbud. Dels kan lønningerne i offentlige botilbud være større end i private. Figuren viser derfor ikke, at der er bedre personalenormeringer i offentlige botilbud end i private.

Forskellen i de gennemsnitlige omkostninger mellem offentlige og private botilbud kan – udover at der kan være direkte produktivitetforskelle – skyldes, at kommunerne ikke indregner indirekte omkostninger fuldstændigt og korrekt som forudsat i serviceloven. Private botilbud er tvunget til at indregne alle omkostninger, ellers vil de køre med underskud. Det er ikke tilfældet for offentlige botilbud, hvor manglende fordeling af indirekte omkostninger kun vil betyde, at regnskaberne ikke er retvisende. Der er forskelle i kommunernes regnskabspraksis, og nogle kommuner kan selvfølgelig indregne indirekte omkostninger i taksterne, mens andre ikke gør.

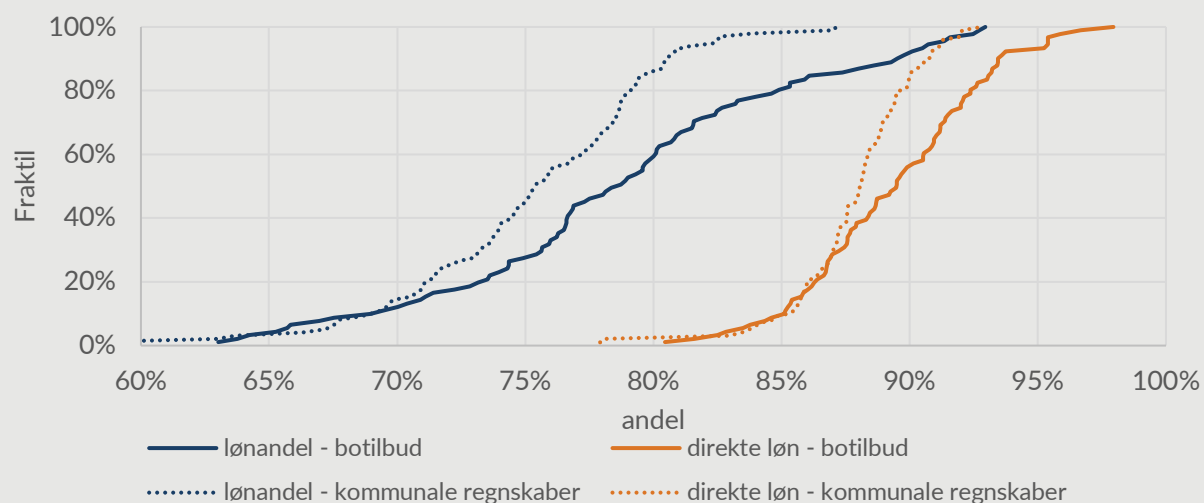
To indikatorer på manglende fordeling af indirekte omkostninger på de enkelte botilbud er lønandelen af de samlede omkostninger og andelen af borgerrelateret løn af de samlede lønomkostninger. I 2019 og 2020 udgjorde lønomkostningerne i gennemsnit 76 pct. ekskl. vikarer af de samlede

omkostninger for offentlige botilbud og 66 pct. for private botilbud. Det er netop disse forskelle, der ses i figur 1, hvor private botilbud har større omkostninger til fx ejendomme end offentlige botilbud. Tilsvarende udgjorde den direkte lønandel (borgerrelateret løn i forhold til samlet løn ekskl. vikarer) løn 88 pct. i gennemsnit af de samlede lønomkostninger for offentlige botilbud og 83 pct. for de private botilbud.

Der er imidlertid store forskelle mellem kommunerne. I nogle kommuner er de to andele usandsynligt høje, og for enkelte offentlige botilbud er de to andele urealistisk høje. I 2020 anvendte i alt 19 botilbud 98 pct. eller mere af deres samlede omkostninger til løn, og disse var alle offentlige. Yderligere 18 botilbud havde registreret deres omkostninger forkert, og de havde ifølge tilbudsportalen anvendt mere end 100 pct. af deres omkostninger til løn. Af disse var de 17 botilbud offentlige, og én enkelt privat. Forskellen mellem kommunerne fremgår af figur 2.

Figur 2

Fordelingen af lønandelen og direkte lønandel på kommunerne for midlertidige og længerevarende botilbud (servicelovens § 107 og 108) samt tilbudslignende botilbud (almene boliglov § 105) i 2019 og 2020.



Anm: Der er anvendt følgende definitioner og kilder

Lønandel – botilbud er opgjort som løn ekskl. vikarer i forhold til de samlede omkostninger. Kilde: Tilbudsportalen.dk.

Lønandel – kommunale regnskaber er opgjort som løn i forhold til driftsomkostningerne på art 0 Beregnede omkostninger, 1. Lønninger, 2. Varekøb og 4. Tjenesteydelser mv. for følgende kommunale institutioner Folkeskoler, Skolefritidsordninger, Kommunale specialskoler og interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder, Erhvervsgrunduddannelser, Folkebiblioteker, Ungdomsskolevirksomhed, Dagpleje, Vuggestuer, Integreerede institutioner, Daginstitutioner, Fritidshjem. Kilde: Statistikbanken.

Direkte lønandel – botilbud er opgjort som borgerrelateret løn ekskl. vikarer i forhold til de samlede lønomkostninger ekskl. vikarer. Kilde: Tilbudsportalen.dk.

Direkte lønandel – kommunale regnskaber er opgjort som den samlede kommunale løn ekskl. løn til decentral og central ledelse og administration i forhold til den samlede kommunale løn. Decentral ledelse og administration er beregnet ud fra definitionen i de kommunale nøgletal på noegletal.dk, og central ledelse og administration er defineret som løn på funktion 6.45.50 Administrationsbygninger, 6.45.51 Sekretariat og forvaltninger samt 6.45.52 Fælles IT og telefoni ekskl. lønomkostninger til myndighedsbehandling. Kilde: Statistikbanken.

I figur 2 ses de to lønandele opgjort for kommunerne for botilbuddene ifølge tilbudsportalen og for kommunerne generelt ud fra deres regnskaber, jf. Danmarks Statistik. Det er således to forskellige datakilder, men hvis regnskaberne i begge datakilder var korrekte, burde fordelingen for de kommunale regnskaber være sammenfaldende med fordelingen for regnskaberne for de kommunale botilbud. Det er imidlertid ikke tilfældet.

Både lønandelen og den direkte lønandel i kommunernes regnskaber er lavere end i tilbuddenes regnskaber. Det ses ved, at fraktilkurverne for lønandelen og den direkte lønandel i de kommunale regnskaber ligger til venstre for de tilsvarende andele i tilbuddenes regnskaber på tilbudsportalen. De to kurver for lønandelen starter samme sted, men lønandelen for de kommunale institutioner er mere stejl end for tilbuddene. Det viser, at lønandelen er ens for ca. 10 pct. af kommunerne, og mindre for ca. 90 pct. af kommunerne. Samme tendens ses for den direkte lønandel. Det peger på, at hovedparten af kommunerne omfordeler centrale driftsomkostninger på deres botilbud som indirekte omkostninger.

Det skal bemærkes, at kommunerne efter de nuværende regnskabsregler ikke behøver at fordele fællesomkostninger på de enkelte botilbud, men de skal gøre det i forbindelse med fastsættelsen af taksterne og indrapporteringen af regnskaberne i årsrapporterne på tilbudsportalen. Derfor er det også påfaldende, at nogle kommunale botilbud helt mangler fællesomkostninger.

Gennemsigtigheden af tilbuddenes omkostninger på tilbudsportalen er dog ikke stor. Årsrapporterne på tilbudsportalen viser ikke de komplette regnskaber, og der er flere indlysende registreringsfejl. Årsrapporterne indeholder alene oplysninger om årsomsætning, løn og overskud ligesom omkostninger til ejendomme og kompetenceudvikling fremgår som procenter af årsomsætningen. De samlede omkostninger fremgår ikke, og derfor har vi i vores analyser beregnet de samlede omkostninger residualt som forskellen mellem årsomsætning og overskud. Tilsvarende har vi beregnet en post for andre omkostninger som forskellen mellem de samlede omkostninger og omkostningerne til løn, ejendomme og kompetenceudvikling. Det er selvfølgelig problematisk, at tilbudsportalen ikke indeholder det komplette regnskab for de enkelte botilbud. Tilsvarende er det også problematisk, at de kan indeholde helt indlysende registreringsfejl, uden at disse rettes under socialtilsynets tilsynsbesøg. Det peger på, at der er behov for fælles regnskabs- og revisionsregler for private og offentlige botilbud.

Endelig giver den mangelfulde omkostningsfordeling internt i kommunerne en række andre og mere praktiske problemer. For det første har kommunalbestyrelse og kommunale myndigheder ikke mulighed for at træffe økonomiske beslutninger på et korrekt grundlag. De kan fx vælge at anvende egne botilbud til fordel for private botilbud eller botilbud i andre kommuner, alene fordi deres egne botilbud regnskabsmæssigt synes at være de billigste, selv om dette faktisk er forkert. Kommunerne anvender imidlertid også botilbud i andre kommuner, og i de tilfælde vil faktureringsgrundlaget være forkert. Den interne handel mellem kommunerne er derfor ikke nødvendigvis baseret på de faktiske omkostninger, og derfor vil nogle kommuner tabe og andre vinde på denne handel. Alene af den grund bør kommunerne sikre, at der udarbejdes omkostningsregnskaber for egne botilbud, samt at taksterne fastsættes i overensstemmelse hermed.

Selv om taksterne i offentlige botilbud i gennemsnit er lavere end i tilsvarende private botilbud, er omkostningerne i de offentlige botilbud ikke nødvendigvis lavere end i de private. Det skyldes, at flere kommuner ikke fuldstændigt og nøjagtigt indregner alle indirekte omkostninger i taksterne, selv om det er et krav ifølge serviceloven. Det er selvfølgelig relevant at undersøge udviklingen i takster

og omkostninger over tid, men CEPOS har ikke haft mulighed herfor ud fra oplysningerne på tilbudsportalen.

Når kommunerne ikke fuldstændigt og nøjagtigt indregner alle indirekte omkostninger i taksterne, kan det skyldes, at kommunernes regnskabsprincipper fraviger fra årsregnskabslovens om udarbejdelse af omkostningsregnskaber. Det ændrer dog ikke ved, at kommunerne skal udarbejde omkostningsbaserede regnskaber for at fastsætte taksterne. Samtidig træffer nogle kommunalbestyrelser økonomisk forkerte beslutninger, og nogle kommunale myndigheder træffer økonomisk uhensigtsmæssige afgørelser, alene fordi deres egen eller andre kommuner ikke følger reglerne for takstfastsættelse.

Referencer

- Blix, M., Jordahl, H., 2021. Privatizing welfare services: lessons from the Swedish experiment, First edition. ed. Oxford University Press, New York, NY.
- Dalsgaard, C.T., Lemvig, K., Panduro, B., 2019. Det specialiserede socialområde, Inspiration til det økonomiske tilsyn. VIVE.
- Gregersen, J.E., 2013. Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked: ph.d.-afhandling. Politica, Aarhus Universitet, Institut for Statskundskab.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2016. Offentlige aktiviteter på kommercielle markeder. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
- Mueller, D.C., 2003. Public choice III. Cambridge University Press, Cambridge; New York.
- OECD, 2012. Competitive Neutrality, A compendium of OECD recommendations, guidelines and best practices. OECD.
- Social- og Ældreministeriet, 2021a. Bekendtgørelse af lov om social service.
- Social- og Ældreministeriet, 2021b. Forslag til Lov om ændring af lov om socialtilsyn og lov om social service, 2021/1 LSF 64.
- Social- og Ældreministeriet, 2021c. Aftale om styrkelse af socialtilsynet og styrkelse af det økonomiske tilsyn med sociale tilbud.
- Social- og Ældreministeriet, 2021d. Bekendtgørelse om finansiering af visse ydelser og tilbud efter lov om social service samt betaling for unges ophold i Kriminalforsorgens institutioner.
- Social- og Ældreministeriet, 2021e. Vejledning og opmærksomhedspunkter ved brug af tal fra Tilbudsportalen. Social- og Ældreministeriet, København.
- Social- og Indenrigsministeriet, 2020. Bekendtgørelse af lov om socialtilsyn, LBK nr 1377 af 21/09/2020.
- Social- og Indenrigsministeriet, 2019. Bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v., BEK nr 1051 af 15/10/2019.
- Social- og Indenrigsministeriet, 2010. Bekendtgørelse om Tilbudsportalen samt om godkendelse af og tilsyn med visse private tilbud, BEK nr 1580 af 16/12/2010.
- Social- og Integrationsministeriet, 2012a. Aftale om socialtilsyn.
- Social- og Integrationsministeriet, 2012b. Forslag til Lov om socialtilsyn, 2012/1 LSF 205.
- Varian, H.R., 2020. Intermediate microeconomics: with calculus, First edition, international student edition, media update edition. ed. W.W. Norton & Company, New York London.