

fremtiden starter her...

HVAD KOSTER DET OFFENTLIGE?

Kan man sammenligne pærer med bananer?



INDHOLD

HVAD KOSTER DET OFFENTLIGE?	3
HVAD KOSTER VORES VELFÆRD?	5
OVERHEAD VARIERER MELLEM KOMMUNERNE	10
KOMMUNALBESTYRELSENS GRUNDLAG FOR POLITISKE PRIORITERINGER SVÆKKES	13
IKKE-OFFENTLIGE AKTØRER UDSÆTTES FOR ULIGE KONKURRENCE	15
SKATTEBORGERNE FÅR MINDRE VELFÆRD FOR PENGENE	18
DANSK ERHVERV FORESLÅR	19



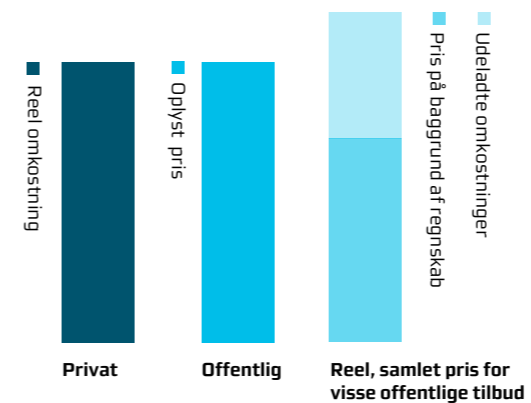
Hvad koster det offentlige?

Hver dag modtager danske borgere på forskellig vis støtte og hjælp, som en naturlig del af vores velfærdssamfund. Men spørgsmålet er, om vi altid giver borgeren den bedste velfærd til prisen? Og om vi i Danmark i dag sammenligner pærer med bananer, når en ikke-offentlig leverandør af velfærdsydelser skal opgive en pris i konkurrence med det offentlige?

Private virksomheder, selvejende organisationer og frivillige foreninger leverer i dag en række tjenesteydelser på vegne af eller som supplement til den offentlige velfærdsydelse. De bidrager på forskellig vis med bredde, kvalitet og innovation til gavn for borgeren. Det gælder indsatsen overfor udsatte børn og unge, hjælp til ældre medborgere i eget hjem eller på plejehjem, løft af ledige tilbage på arbejdsmarkedet og støtte til udsatte voksne.

FÅR VI MEST MULIG KVALITET FOR PENGENE?

Figur 1: Risiko for divergens mellem oplyst pris og reel pris.



Men hvor private eller selvejende leverandører af velfærdsydelser medregner alle deres udgifter i prisen på eksempelvis et privat opholdssted, så er kommunen ikke underlagt de samme krav om at medtage alle udgifter til en tilsvarende velfærdsydelse. Og hvis kommunalbestyrelsen ikke kender de reelle priser, og dermed vælger et for dyrt tilbud med en for lav kvalitet, så får vi som borgere reelt mindre velfærd for pengene og et kunstigt højt offentligt forbrug. Det er her, at vi siger, at sammenligningen ikke er reel – at pærer blandes med bananer.

Det indlysende spørgsmål er derfor, om vi får mest mulig kvalitet for pengene, hvis en række ikke-offentlige velfærdsydelser risikeres fravalg på grund af manglende gennemsigtighed. Ikke i de private priser, men i priserne på det offentlige alternativ.

KILDE: Dansk Erhverv.

Note: Figur angiver ikke eksakte værdier, men er en illustration.

Derfor ønsker Dansk Erhverv et klart svar på spørgsmålet: Hvad koster vores offentlige velfærd?

DANSK ERHVERV'S ØNSKESEDDEL FOR STØRRE GENNEMSIGTIGHED I DE OFFENTLIGE PRISER:

1. Klare krav for afrapportering på institutionsniveau.
2. Obligatoriske standarder for budgetter og regnskaber – standarder, som sikrer, at alle indirekte omkostninger medtages.



I dag løses under hver femte opgave på det sociale område af private virksomheder eller selvejende organisationer. Dansk Erhverv ser derfor et stærkt potentiale for et større offentlig-privat samspil.

Hvad koster vores velfærd?

I løbet af august 2014 har Dansk Erhverv gennemført en rundspørge til kommunernes økonomichefer. Tilbagemeldingerne viser, at mange af kommunernes egne økonomichefer anerkender problemstillingen og selv efterlyser fælles regnskabsregler, som udspecificerer hvilke "indirekte" udgifter, der bør tælles med, når man gør udgifterne til bestemte velfærdstilbud op. I denne publikation kan du læse mere om, hvad kommunerne selv svarer, når vi spørger dem om prisgennemsigtighed.

KOMMUNERNE HAR OVERBLIK - MEN IKKE PÅ INSTITUTIONSNIVEAU

Kommunerne bruger i dag mere end 30 mia. kroner på det specialiserede socialområde og et endnu større beløb til omsorg og pleje for ældre medborgere. 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 proce-

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.

dukrav vedrørende budgetlægning, bevillingsafgivelse, regnskabsafklæggelse m.v.

Mens det derfor overordnet 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. Udgifter, som ligger et andet sted i kommunens regnskaber.

Staten har peget på, hvad man som minimum bør tage med, når man regner den samlede pris ud på en ydelse. I bekendtgørelse med reglerne for afgivelse af kontroludbud opremses henholdsvis direkte og inddirekte omkostninger. De direkte såvel som de indirekte udgifter viser vi 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 – og at der ofte heller ikke tages 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

ER IKKE-OFFENTLIGE DYRERE? – ET EKSEMPEL FRA OK-FONDEN

OK-fonden er en non-profit organisation, 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 gennemsigtighed i prissætningen er et område, der skal arbejdes med.

“Et eksempel er en kommune, der i den politiske sagsfremstilling illustrerede en omkostning på 300.000 kroner til den lovpligtige erhvervsskade-forsikring som OK-Fonden er forpligtet til at betale.

Dette uden, at kommunen, der er selvforsikret, viser, hvad kommunen selv anvender til dækning af erstatning i arbejdsskadesager. Derved blev den politiske fremstilling, at OK-Fonden var 300.000 kr. dyrere for den samme opgaveløsning.”

Adm. dir. Paul Erik Weidemann, OK-Fonden.

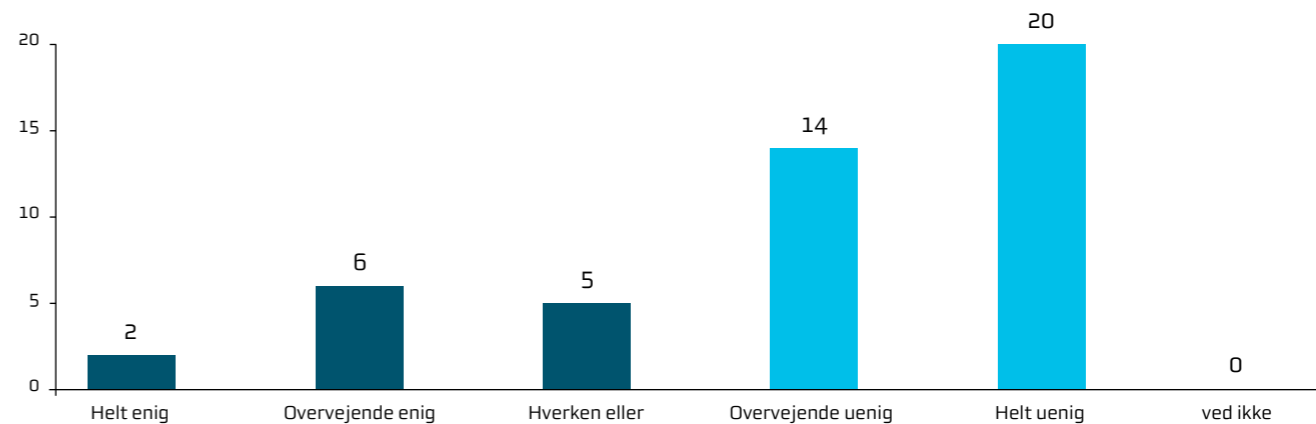


STORE KOMMUNALE FORSKELLE

Adspurgt svarer 46 af de 47 kommunale økonomichefer, at kommunale institutioner i et eller andet omfang anvender kommunens øvrige forvaltning til en række serviceopgaver, herunder HR, kommunikation, kompetenceudvikling eller juridisk bistand. Dansk Erhverv spørger herefter, om disse

indirekte udgifter medtages i regnskaber for det enkelte velfærdstilbud. Langt de fleste (34 ud af 47) svarer ”overvejende eller helt uenig”, når vi spørger om, de indirekte services medtages i regnskaberne for de enkelte institutioner.

Figur 2: SPØRGSMÅL (N=47) : I min kommune medtager man generelt sådanne ”indirekte” services i regnskabet på det enkelte velfærdstilbud (anslået andel i eksempelvis i regnskabet for et plejecenter eller et socialt opholdssted)?



KILDE: Dansk Erhverv.

Eksempel: Ringkøbing – Skjern kommune

Ringkøbing kommune behandler og vedtager samlet budget for i alt 17 kommunaleplejehjem udgifter til løn for personale på selve institutionen samt de direkte omkostninger til forbrugligehold på selve matriklen. Af de indirekte omkostninger er eksempelvis lederløn ikke medtaget.

For Dansk Erhverv er det et eksempel på, at et privat eller selvejende plejehjem kommer bagud på point. Allerede før man begynder at sammenligne på eksempelvis kvalitet.

Kilde: Bilag til møde i kommunens social- og sundhedsudvalg den 30. april 2014.

**VI SKAL SAMMENLIGNE PÆRER MED PÆRER**

Direktør Kenn Thomsen i Holbæk kommune fortæller, at når kommunen skal beregne prisen på deres egne ydelser, så medtager de en række overheadomkostninger, som det ikke nødvendigvis er kutyme at medtage i alle kommuner. Det drejer sig om udgifter til pension, barselspuljer, forsikringer, IT, vedligeholdelse og afskrivninger af bygninger. Derudover lægger de 4 procent overhead oveni deres egen pris, som dækker centraladministrationens udgifter. Prisen afspejler dermed i højere grad de reelle udgifter ved at drive offentlige institutioner.

”Jeg er ikke sikker på, at alle kommuner har det fokus, så de får medregnet alle de overheadomkostninger, der er ved at drive en institution eller et plejecenter, og så ender man med at sammenligne bananer og pærer. Og det betyder jo, at man ikke kan vide, om det er muligt at spare penge ved at lade en privat aktør komme på banen.”

Direktør Kenn Thomsen, Holbæk Kommune.



Overhead varierer mellem kommunerne

Eksempler fra flere kommuner viser, at budgettet for kommunale plejehjem kun medtager løn-sum for personalet på stedet samt de konkrete omkostninger til drift af selve stedet. Andel af den centrale ledelses løn er ikke altid medtaget, og i andre tilfælde mangler bogholderi, HR, revision, opsparing til vedligeholdelsesopgaver, forsikringer, afskrivninger og/eller udvendig vedligeholdelse.

Særligt på det specialiserede socialområde sker en omfattende handel med pladser og tilbud kommunerne imellem og i forhold til private leverandører. KORA (Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning) har opgjort, at 59 procent af kommunernes nettoudgifter på botilbudsområdet til voksne handicappede og sindslidende i 2012, gik til køb af pladser hos andre kommuner, regioner og private aktører¹. Langt størstedelen til køb af pladser i andre kommuner.

At også kommunerne handler ydelser og tilbud med hinanden, har aktualiseret et behov hos kommunerne selv for gennem-

sigtighed i priserne. Netop på det specialiserede socialområde arbejder kommunerne med at medtage de indirekte omkostninger gennem overheadprocenter. Det sker gennem det regionale KKR-samarbejde. Fire ud af fem af de regionale KKR-samarbejder fastsætter således hver på deres måde en overheadtakst². Fastsættelsen af overhead inden for et KKR-samarbejde sker gennem forhandling kommunerne imellem. Mellem regionerne varierer procenterne til gengæld meget³.

Dansk Erhverv anerkender, at KKR-samarbejdet her bidrager positivt til at styrke, om ikke gennemsigtighed, så i hvert fald, at priserne på f.eks. Tilbudsportalen rummer nogle af de indirekte omkostninger. Tilbage står, at fastsættelse af overhead varierer mellem kommunerne, og at der er forskel på, hvad der medtages - særligt, når man køber ydelser på tværs af landet.

KKR-Samarbejdet

Samarbejdet mellem det offentlige og ikke-offentlige aktører reguleres af en udbudsproces, hvor interesserede leverandører byder ind på en defineret opgave. Særligt udbredt på beskæftigelsesområdet og til dels på ældreområdet.

¹ Botilbud – stadig en handelsvare? - Kommunernes køb og salg af botilbudspladser 2010-2012, Kora, August 2014.

² Styring og udvikling af det specialiserede socialområde – analyser og afdækning”, KKR-hovedstaden, januar 2014.

³ Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde”, Finansministeriet, juni 2010.

MANGLENDE OVERBLIK ER OGSÅ ET POLITISK PROBLEM

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.

Vælger kommunen en privat eller selvejende leverandør fra 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.

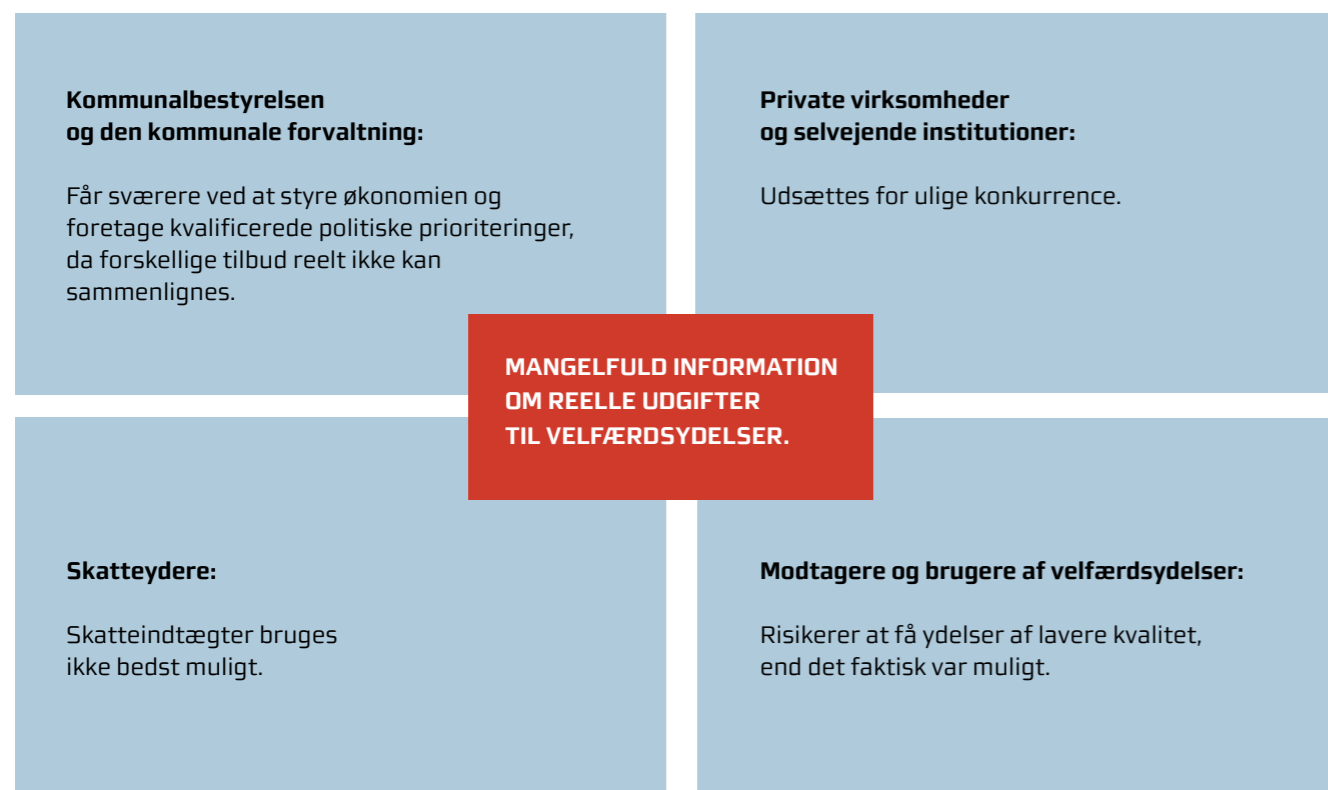


¹ Botilbud – stadig en handelsvare? - Kommunernes køb og salg af botilbudspladser 2010-2012, Kora, August 2014.

² Styring og udvikling af det specialiserede socialområde – analyser og afdækning”, KKR-hovedstaden, januar 2014.

³ Analyse af takstudviklingen og incitamentsstrukturer på det specialiserede socialområde”, Finansministeriet, juni 2010.

Figur 3: Konsekvenser ved mangelfuld information om reelt udgiftsniveau for velfærdsydelser.



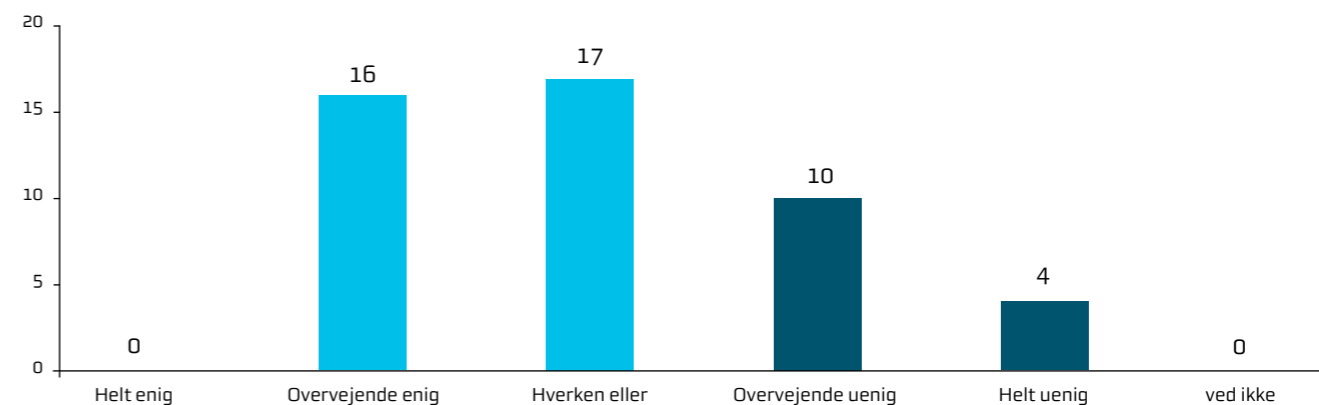
KILDE: Dansk Erhverv.

Kommunalbestyrelsens grundlag for politiske prioriteringer svækkes

Hvis kommunalbestyrelsen skal have mulighed for at foretage en reel vurdering af sammenhængen mellem pris og kvalitet,

skal der være et retvisende billede af udgiftsniveaet for kommunens aktiviteter baseret på de faktiske udgifter. Hvis informationsgrundlaget for økonomien i de enkelte velfærdsydelser er mangelfuldt, har den enkelte sagsbehandler ingen chance for at vurdere, hvilket tilbud faktisk er det bedste til prisen. Det kommunale eller private, eller for den sags skyld et tilbud i en anden kommune i en anden KKR-region?

Figur 4: SPØRGSMÅL (N=47) : Ville en større viden om de samlede omkostninger på det enkelte institutionsniveau være ønskelig som redskab til politisk styring og udvikling. Her tænkes særligt på velfærdsområder som ældreområdet eller det specialiserede socialområde?



KILDE: Dansk Erhverv.

Mangler f.eks. alle relevante udgifter i de kommunale tilbud eller mangler der gennemsigtighed og sammenhæng mellem de opstillede budgetter og de realiserede udgifter, opnår man ikke et retvisende billede af, hvilke offentlige tilbud, der i forhold til eksempelvis kvalitet og effekt er bedst til prisen. Alt andet lige udgør derfor en styringsmæssig udfordring for forvaltningen og kommunalbestyrelsen. Det er dog ikke alle kommunernes økonomiansvarlige forvaltningschefer, der anerkender den problemstilling.

HVAD SIGER KOMMUNERNES ØKONOMICHEFER

Dansk Erhverv har spurgt kommunernes økonomichefer, om de vurderer, at en større viden om de samlede omkostninger (på det enkelte institutionsniveau) vil være ønskelig som redskab til politisk styring og udvikling. Spørgsmålet er stillet til embedsmænd i forvaltningen og altså ikke til de politisk valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer. Ud af 47 besvarelser erklærer 16 forvaltningschefer sig overvejende enige i, at mere viden om de samlede omkostninger vil være brugbart til politisk styring og udvikling. De fleste, nemlig 17 kommuner, svarer ”hverken eller” på spørgsmålet.

Nyt socialtilsyn er et vigtigt skridt fremad:

Med tilsynsreformen fra 1. januar 2014 skal sociale tilbud - kommunale såvel som ikke-offentlige - nu udarbejde årlige budgetter med forventede direkte- og indirekte omkostninger.

Dansk Erhverv forventer derfor, at dette vil bidrage positivt til transparens og gennemsigtighed. Som en forudsætning for, at det skal lykkedes, efterlyser Dansk Erhverv dog, at kommunerne i deres regnskaber bruger højere og ikke mindst ensartede standarder i forhold til at medtage eksempelvis et tilbuds andele af centrale udgifter i forvaltningen.

Kilde: Bekendtgørelse om socialtilsyn, BEK nr 1557 af 19/12/2013.



Ikke-offentlige aktører udsættes for ulige konkurrence

Prissætningsproblemet rammer i den grad de private og selvejende leverandører, der jo – som alle andre virksomheder – er underlagt krav om ganske grundig finansiel afrapportering. De private, selvejende og frivillige aktører er nemlig underlagt revision efter årsregnskabsloven og på flere områder endda også forvaltningsrevision – økonomiskkritisk revision, hvor der foretages en vurdering af, om midler er brugt økonomisk mest hensigtsmæssigt.

Når disse virksomheder og selvejende institutioner medregner alle udgifter, mens kommunens egne institutioner og tilbud ikke nødvendigvis medregner alle udgifter – f.eks. ved at udlede hus-leje eller bogholderi – bliver prisen på kommunens egne tilbud og institutioner kunstigt lav. Risikoen er, at kommunen fravælger den ikke-offentlige leverandør ud fra en forkert antagelse om, at kommunens egne tilbud er billigere.

Om prisen på de private og selvejende tilbud faktisk er lavere end de kommunale, kan man ikke sige noget om i almindelighed – men i en situation, hvor priserne ikke kan sammenlignes, tilsidesættes de private og selvejende tilbud og institutioner på et uoplyst grundlag.

BRUGER AF VELFÆRDSYDELSER RISIKERER EN LAVERE KVALITET

På det specialiserede socialeområder 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, også et sagligt parameter for kommunens valg af tilbud.

Manglende transparens og gennemsigtighed er i høj grad også et spørgsmål om niveauet for og kvaliteten af omsorgen for samfundets udsatte.

Når en sammenligning af pris således ikke er gennemsigtig, risikerer kommunen at fravælge et tilbud fra en ekstern ikke-offentlig leverandør. Det kan derfor ikke afvises, at borgeren ikke får det bedste tilbud til prisen. Derfor risikerer modtagere af velfærdsydelser også en lavere kvalitet.

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.

Manglende transparens og gennemsigtighed er i høj grad også et spørgsmål om niveauet for og kvaliteten af omsorgen for samfundets udsatte.



Tilbudsportalen: krav om prisgennemsigtighed – men systematikken mangler i kommunerne

Alle tilbud på det specialiserede socialområde - offentlige såvel som private - skal ligge beskrevet på Tilbudsportalen, som i 2007 blev lanceret i forbindelse med kommunalreformen. Formålet er bl.a. at bidrage til gennemsuelighed ved valg af tilbud, men også at understøtte tilsynet samt lige konkurrence mellem private og offentlige leverandører. I følge bekendtgørelsen for portalen skal de direkte såvel som indirekte omkostninger medregnes i den konkrete pris.

Dansk Erhverv mener, at Tilbudsportalen er et vigtigt redskab til at sikre transparens i priser og kvalitet, men oplever, at Tilbudsportalen desværre ikke fungerer efter hensigten. Bedre og ensartede standarder for regnskaber på tværs af kommuner er en del af løsningen.

Kilde: Bekendtgørelse om Tilbudsportalen, BEK nr 1558 af 19/12/2013].



Skatteborgerne får mindre velfærd for pengene

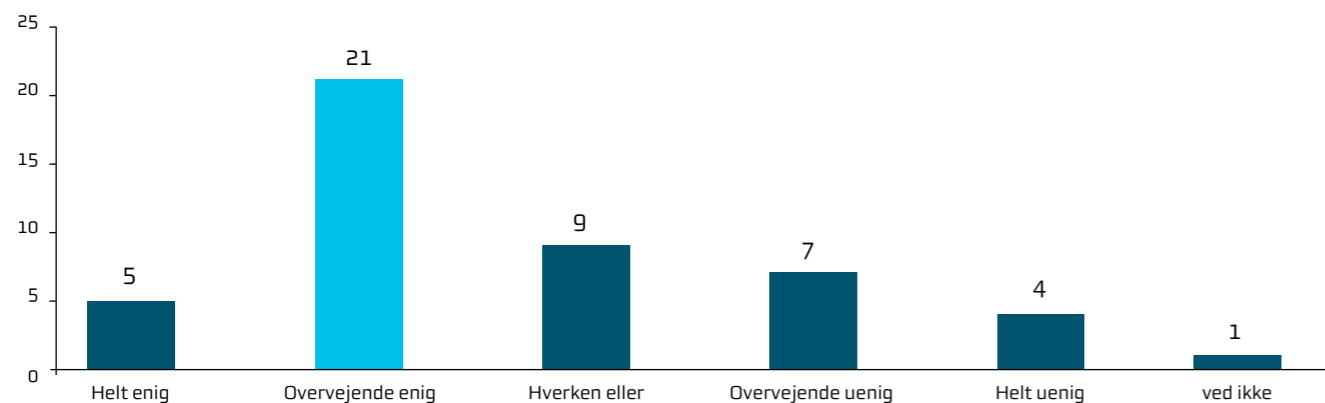
Produktivitetskommissionen peger konkret på, at samfundet kan opnå 10 procent i produktivetsforbedringer – alene ved at udbrede bedste praksis for samarbejdet mellem offentlig og privat.

Et teknisk problem som uensartet prissætning af velfærdsydelser kan altså have ret vidtgående konsekvenser for, hvordan velfærdssamfundet fungerer.

Dansk Erhverv anerkender, at en række kommuner arbejder seriøst med den fælles udfordring, som manglende gennemsigtighed i priserne på kommunale tilbud udgør. Men skal vi for alvor sikre gennemsigtighed, forudsætter det fælles tiltag. Ud af 47 kommuner er over halvdelen enige i dette.

Dansk Erhverv peger derfor på det enkelte krav, 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.

Figur 5: SPØRGSMÅL (N=47) : Er du enig eller uenig i følgende: man bør opstille et sæt fælles regnskabsregler og praksisser for alle kommuner som udspecificerer, hvilke "indirekte" udgifter, der bør tælles med, når man gør udgifterne til bestemte velfærdstilbud op?



KILDE: Dansk Erhverv.

Dansk Erhverv foreslår

Dansk Erhverv foreslår klare regler for afrapportering og fælles standarder på tværs af kommuner for budgetter og regnskaber.

Tabel 2: Forslag til bedre prissætning af velfærdsydelser i Danmark

Forslag	Beskrivelse
Klare regler for afrapportering	Klare og ensrettede økonomiske afrapporteringskrav til offentlige institutioner og tilbud, så de offentlige institutioner og tilbud i langt højere grad følger almindelige årsregnskabspraksis. Derved skabes bedre udgiftsstyring og økonomisk gennemsigtighed.
Standarder for budgetter og regnskaber	For at understøtte kommunerne i en proces mod mere gennemsigtige priser på institutions- og tilbuds niveau kan der med fordel centralt udvikles en obligatorisk standard for budgetter og regnskaber for offentlige institutioner på social- og velfærdsområdet. Standarden skal sikre, at alle direkte og indirekte omkostninger faktisk indregnes på institutions/tilbudsniveau. De direkte og indirekte udgifter kan med fordel kopieres fra bekendtgørelse i lovgivning om beregning af kontrolbud. Det vil ikke bare give en mere fair og reel konkurrence mellem alle tilbud uagtet ejerform. Det vil også være et væsentligt styringsredskab på tværs af det offentlige egne institutioner og synliggøre de faktiske priser for at drive et tilbud og klarlægge sammenhæng mellem pris og kvalitet.

KILDE: Dansk Erhverv og Selveje Danmark.

Dansk Erhverv er erhvervsorganisation og arbejdsgiverforening for fremtidens erhverv.

Vi repræsenterer 17.000 virksomheder og 100 brancheorganisationer inden for handel, rådgivning, oplevelse, transport og service.



DANSK ERHVERV

BØRSEN

1217 KØBENHAVN K

T. +45 3374 6000

F. +45 3374 6080

WWW.DANSKERHVERV.DK

INFO@DANSKERHVERV.DK

**DANSK
ERHVERV**