

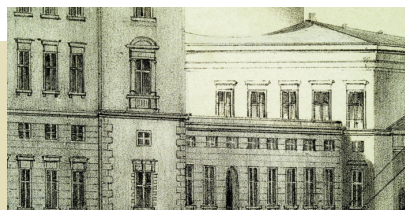
4/2013

STATSREVISORERNE



Beretning om det specialiserede socialområde

– statens overførsler til kommuner og regioner
i 2012



4/2013

Beretning om det specialiserede socialområde

– statens overførsler til kommuner og regioner
i 2012

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2013

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Økonomi- og indenrigsministeren og social- og integrationsministeren afgiver en redegørelse til beretningen. Økonomi- og indenrigsministerens kommentarer til de indhentede udtalelser fra regionsrådene indgår i redegørelsen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i april 2014.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2013, som afgives i april 2015.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 2245-2885
ISBN 978-87-7434-416-2

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM DET SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE – STATENS OVERFØRSLER TIL KOMMUNER OG REGIONER I 2012

Ved kommunalreformen i 2007 fik kommunerne ansvaret for det specialiserede socialområde og fik i den forbindelse mulighed for at overtage de tidligere amters tilbud på området, fx botilbud for borgere med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse. Samtidig fik regionerne en forsyningsforpligtelse for de tilbud, der forblev i regionerne. Det betyder, at regionerne har ansvaret for at levere tilbud om dag- og døgnpladser, som er aftalt i rammeaftalerne med kommunerne.

De samlede offentlige serviceudgifter til det specialiserede socialområde var i 2012 ca. 44 mia. kr. – bl.a. til drift af kommunernes egne institutioner og til køb hos andre kommuner, regioner eller private. Regionernes omkostninger ved tilbud på det specialiserede socialområde – især botilbud – udgjorde 4,3 mia. kr. i 2012, som dækkes af kommunerne ved køb af tilbud i regionerne.

Statsrevisorerne finder, at rammerne for regionernes og kommunernes opgaver på det specialiserede socialområde er uhensigtsmæssige, idet:

- rammeaftalerne mellem regionerne og kommunerne ikke er styringsegne i forhold til udbud af og efterspørgsel på tilbudspladser
- Tilbudsportalen (landsdækkende portal med oplysninger om regionale, kommunale og private tilbud på det sociale område) ikke opfylder formålet om gennemsigtige og sammenlignelige tilbud, bl.a. fordi regionernes rammeaftaler er udarbejdet på forskellige grundlag. Statsrevisorerne finder, at Social-, Børne- og Integrationsministeriet bør sikre en større gennemsigtighed i Tilbudsportalen
- Tilbudsportalen ikke altid anvendes af kommunerne, bl.a. fordi portalens oplysninger ikke er valide
- det er usikkert, om alle kommuner hjemtager korrekt statsrefusion.

Statsrevisorerne,
den 13. november 2013

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Magnus Heunicke*



Beretning til Statsrevisorerne om det specialiserede socialområde

– statens overførsler til kommuner og regioner
i 2012

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører 2 ministerområder fra statsregnskabet for 2012: § 10. Økonomi- og Indenrigsministeriet og § 15. Social- og Integrationsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	4
	A. Baggrund	4
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	6
III.	Regionernes styring af det specialiserede socialområde.....	8
	A. Rammeaftalerne og regionernes styring af det specialiserede socialområde	8
	B. Det specialiserede socialområdes økonomiske balance	10
	C. Taksternes sammenlignelighed og gennemsigtighed.....	11
IV.	Kommunernes administration vedrørende midlertidige og længerevarende botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108	14
	A. Kommunernes brug af Tilbudsportalen.....	15
	B. Kommunernes visitation til regionale botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108.....	15
	C. Kommunernes generelle refusionshjemtagelse.....	17
	Bilag 1. Midlertidigt eller længerevarende ophold i boformer efter servicelovens §§ 107 og 108	20
	Bilag 2. Ordliste.....	21

Beretningen vedrører 2 ministerområder fra statsregnskabet for 2012:
§ 10. Økonomi- og Indenrigsministeriet og § 15. Social- og Integrationsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Økonomi- og Indenrigsministeriet:
Margrethe Vestager: oktober 2011 -

Social- og Integrationsministeriet:
Karen Hækkerup: oktober 2011 - august 2013

Social-, Børne- og Integrationsministeriet:
Annette Vilhelmsen: august 2013 -

I. Introduktion og konklusion

1. Rigsrevisionen reviderer hvert år statens overførsler til kommuner og regioner for at vurdere, om overførslerne er i overensstemmelse med det aftalte, om midlerne anvendes i henhold til de gældende regler, og om regnskabsaflæggelsen er korrekt. Resultatet af revisionen indgår i grundlaget for Rigsrevisionens samlede erklæring om statsregnskabet, der fremgår af beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2012 (RS-beretningen), som er afgivet i november 2013. I RS-beretningen er kort omtalt de helt overordnede resultater af revisionen af statens overførsler til kommuner og regioner.

2. Denne beretning behandler udvalgte områder på det specialiserede socialområde, som Rigsrevisionen har haft særligt fokus på ved revisionen i kommuner og regioner i 2012.

I forbindelse med kommunalreformen i 2007 blev det specialiserede socialområde omlagt, så kommunerne blev omdrejningspunkt for indsatsen over for den enkelte borger. Området blev opbygget, så det skulle give den enkelte kommune overblik over udbuddet af og priser på tilbud i markedslignende vilkår. Tilbudsportalen indeholder takster for og oplysninger om alle godkendte tilbud. For yderligere at skabe synlighed om kapacitet og behov for pladser indgår hver region og de kommuner, der er beliggende i regionen, hvert år en rammeaftale. Rammeaftalerne udgør regionernes primære grundlag for at udbyde tilbud på området og præciserer principperne for takstberegningen på baggrund af takstbekendtgørelsen.

Rigsrevisionens gennemgang i regionerne omfattede en undersøgelse af, om rammeaftalerne er anvendelige for regionerne som styringsinstrument på det specialiserede socialområde. Gennemgangen omfattede endvidere en undersøgelse af, om taksterne i Tilbudsportalen er gennemsigtige og sammenlignelige, så kommunerne har mulighed for at vælge det bedst egnede tilbud til den bedste pris ved visitation af kommunens borgere til tilbud på området.

Rigsrevisionen har desuden undersøgt kommunernes køb af tilbud i regionerne på det specialiserede socialområde. Undersøgelsen omfattede kommunernes administration af sager med visitation til botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108 om midlertidige og længerevarende botilbud til borgere med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse. Det er muligt for kommunerne at hjemtage statsrefusion for udgifter til disse botilbud, når omkostningerne overstiger en tærskelværdi og bliver omfattet af den centrale refusionsordning efter servicelovens § 176 om særligt dyre enkeltsager.

Tilbudsportalen blev oprettet i forbindelse med kommunalreformen i 2007 og er en landsdækkende, statslig database med oplysninger om kommunale, regionale og private tilbud på det sociale område.

Portalen drives af Socialstyrelsen og indeholder oplysninger om bl.a. pris på og indhold af de konkrete tilbud.

En rammeaftale er en årlig styrings- og udviklingsaftale mellem kommunerne og regionerne, som danner grundlag for kommunernes forsyningsansvar og regionernes forsyningsforpligtelse. Rammeaftalen skal bestå af en udviklingsstrategi, en styringsaftale og en bilagsoversigt over alle de omfattede tilbud.

Takstbekendtgørelsen Bekendtgørelse nr. 683 af 20. juni 2007 om omkostningsbaserede takster for kommunale tilbud.

Særligt dyre enkeltsager Staten refunderer en del af kommunernes udgifter i konkrete sager om hjælp og støtte til personer under 67 år. Alt efter størrelsen af den kommunale udgift til en sag yder staten enten 25 % eller 50 % refusion.

Midlertidigt ophold i boformer efter servicelovens § 107

Kommunerne kan tilbyde midlertidigt ophold i boformer til borgere, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for det.

Længerevarende ophold i boformer efter servicelovens § 108

Kommunerne skal tilbyde ophold i boformer, der er egnet til længerevarende ophold, til borgere, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.

3. Det overordnede formål med undersøgelsen er at belyse den regionale og kommunale opgaveløsning på et væsentligt, borgernært område. Det har Rigsrevisionen gjort ved at besvare følgende spørgsmål:

- Er rammeaftalerne anvendelige for regionerne som styringsinstrument på det specialiserede socialområde?
- Er taksterne i Tilbudsportalen gennemsigtige og sammenlignelige, så kommunerne har mulighed for at vælge de bedst egnede tilbud til den bedste pris til kommunens borgere?
- Understøtter kommunernes procedurer for visitation til botilbudspladser efter servicelovens §§ 107 og 108 en korrekt sagsbehandling?
- Har kommunerne i det væsentligste tilrettelagt deres forvaltning af den generelle refusionshjemtagelse på en måde, der medvirker til at sikre, at vilkårene for hjemtagelse af statsrefusion er opfyldt?

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Rigsrevisionen finder, at rammeaftalerne mellem regioner og kommuner ikke i tilstrækkeligt omfang kan anvendes af regionerne til at styre det specialiserede socialområde. Det skyldes primært, at regionerne har pligt til at udbyde det antal tilbudspladser, som kommunerne har udtrykt behov for i rammeaftalen med regionen, mens kommunerne ikke har pligt til at aftage disse pladser. Dette medfører en risiko for, at rammeaftalerne ikke opfylder formålet om en hensigtsmæssig udnyttelse af resurser og ekspertise.

Rigsrevisionen konstaterer imidlertid, at regionerne på trods af svagheder ved rammeaftalerne formår at holde området i økonomisk balance set over tid. Region Hovedstaden har dog siden 2007 oparbejdet et samlet overskud, der i 2012 udgjorde 99,1 mio. kr. Rigsrevisionen finder, at denne udvikling ikke helt er i overensstemmelse med kravet om, at området økonomisk skal hvile i sig selv. Region Hovedstaden forventer, at det akkumulerede overskud vil være udlignet i løbet af 2014 og 2015.

Rigsrevisionen konstaterer, at taksterne i Tilbudsportalen ifølge kommunerne er ugennemsigtige og vanskelige at sammenligne. Det skyldes dels, at de 5 rammeaftaler har forskellige prisstrukturer, der indvirker på taksterne, dels at takstfastsættelsen for de øvrige tilbud også sker ud fra forskellige regler.

Disse forskelle vanskeliggør kommunernes mulighed for at sammenligne tilbud og takster på tværs, når de skal visitere borgere til et tilbud. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de besøgte kommuner generelt kun i et begrænset omfang anvender Tilbudsportalen til at finde det bedste tilbud til den bedste pris. De markedslignende vilkår, der skulle være med til at sikre borgerne de bedst egnede tilbud til den bedste pris, er dermed ikke fuldt ud til stede. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at Tilbudsportalen på dette område ikke opfylder sit formål om at skabe gennemsigtighed og sammenlignelighed mellem tilbud.

Kommunerne må alene visitere borgere til godkendte tilbudspladser, der fremgår af Tilbudsportalen. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at de 8 besøgte kommuner ikke altid sikrer sig, at anvendte botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108 fremgår af Tilbudsportalen. Oplysningerne på portalen er dog ikke altid valide, hvorfor Rigsrevisionen finder, at Social-, Børne- og Integrationsministeriet bør sikre en bedre kvalitetssikring af disse oplysninger.

De 8 besøgte kommuner kan efter Rigsrevisionens vurdering forbedre understøttelsen af sagsbehandleres visitation til botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108, fx gennem skriftlige retningslinjer e.l. og et bedre ledelsestilsyn. Alle de besøgte kommuner har indført eller er ved at indføre en systematisk sagsbehandlingsmetode for visitation til botilbud på området. Rigsrevisionen gør opmærksom på, at kommunerne har ansvaret for at etablere betryggende og hensigtsmæssige forretningsgange for sagsbehandlingen.

Endelig vurderer Rigsrevisionen, at det er usikkert, om Københavns og Rebild kommuner på alle områder havde hjemtaget korrekt statsrefusion. Begge kommuner arbejder på at forbedre deres forvaltning på en måde, der kan medvirke til at sikre korrekt hjemtagelse af statsrefusion.

II. Indledning

A. Baggrund

Statens overførsler til kommuner og regioner

4. Statens overførsler til kommuner og regioner er et økonomisk meget væsentligt område. I 2012 overførte staten 360,2 mia. kr. til kommuner og regioner i refusion og tilskud. Overførslerne bestod af refusion af en række af kommunernes udgifter til borgerrettede ydelser. Refusionsordningerne blev i 2012 administreret af Social- og Integrationsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og Ministeriet for Børn og Undervisning. Overførslerne bestod endvidere af statstilskud til kommuner og regioner, som i 2012 blev administreret af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Social- og Integrationsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter overførte samlet 180,6 mia. kr. i refusion af kommunernes udgifter på en lang række borgerrettede ydelser, fx kontanthjælp, integrationsydelse og sygedagpenge. Beskæftigelsesministeriet varetager overførslerne på refusionsordningerne under Ministeriet for Børn og Undervisning.

Økonomi- og Indenrigsministeriet overførte derudover 95,7 mia. kr. i tilskud til kommunerne i form af bloktilskud, særtilskud og beskæftigelsestilskud samt 83,9 mia. kr. i tilskud til regionernes drift af sundhedsområdet og regional udvikling.

Det specialiserede socialområde

5. I forbindelse med kommunalreformen i 2007 blev det specialiserede socialområde omlagt, så kommunerne blev omdrejningspunkt for indsatsen for den enkelte borger. Kommunerne fik således det fulde myndigheds-, forsynings- og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde. Samtidig fik regionerne en forsyningsforpligtelse, der betyder, at regionerne har ansvaret for at levere de tilbud om dag- og døgnpladser, som er aftalt i rammeaftalerne med kommunerne. Regionerne leverer typisk nogle af de højt specialiserede tilbud. Det specialiserede socialområde er et af de områder, der er omfattet af Økonomi- og Indenrigsministeriets rapport "Evaluering af kommunalreformen" fra marts 2013.

6. Det er hensigten, at køb og salg på det specialiserede socialområde skal ske på markeds-lignende vilkår. For at understøtte dette blev Tilbudsportalen oprettet i 2007. Tilbudsportalen er en landsdækkende, statslig database med oplysninger om kommunale, regionale og private tilbud på det specialiserede socialområde. Portalen indeholder oplysninger om bl.a. pris på og indhold af alle godkendte tilbud i Danmark. Formålet med portalen er at skabe et fælles overblik over tilbuddene, at skabe gennemsuelighed og sammenlignelighed mellem tilbud – herunder også prisen – og at sikre en lige konkurrence mellem private og offentlige leverandører. Det er Socialstyrelsens opgave at føre en stikprøvekontrol med, om oplysningerne i Tilbudsportalen svarer til de faktiske forhold i tilbuddet.

Staten udbetaler refusion af en andel af kommunernes udgifter til borgerrettede ydelser, fx kontanthjælp, integrationsydelse og sygedagpenge.

Størrelsen af refusionen er afhængig af aktiviteten, fx antallet af kontanthjælpsmodtagere.

Statens tilskud til kommuner og regioner bliver hvert år fastlagt i politiske aftaler mellem regeringen og henholdsvis KL og Danske Regioner.

Tilskuddene består bl.a. af generelle tilskud, øremærkede tilskud, fx til ældreområdet, og tilskud baseret på takster, dvs. aktivitetsafhængige tilskud.

Godkendte tilbud anvendes i denne beretning som en fællesbetegnelse for de tilbud, der fremgår af Tilbudsportalen.

Kommuner og regioner skal godkende tilbuddenes indberetninger (registrering), før de fremgår af Tilbudsportalen, og påse, at indberetningerne er korrekte. Endvidere skal kommuner og regioner føre tilsyn med tilbuddene, herunder det indholdsmæssige.

Private tilbud efter servicelovens § 14, stk. 3, skal altid godkendes af kommunalbestyrelsen/regionsrådet.

Som følge af tilsynsreformen pr. 1. januar 2014 får de 5 nye socialtilsynsmyndigheder ansvaret for, at oplysningerne om langt de fleste tilbud på Tilbudsportalen er korrekte.

Regionernes udbud af tilbud styres ved rammeaftaler, der indgås mellem hver af de 5 regioner og kommunerne beliggende i regionen. Formålet med rammeaftalerne er at sikre og styre den faglige udvikling på tværs af kommunegrænser, at skabe synlighed og gennemsækelighed om kapacitet, om behov for pladser og om takst- og udgiftsudvikling samt at sikre og koordinere udvikling af nye tilbud, så resurser og ekspertise bliver udnyttet hensigtsmæssigt.

Hovedtal for det specialiserede socialområde

7. Regionerne driver både dag-, klub- og døgntilbud for henholdsvis børn, unge og voksne, herunder sikrede døgninstitutioner, beskyttet beskæftigelse, aktivitets- og samværstilbud samt forsorgshjem og krisecentre. Regionerne har desuden specialundervisningstilbud til børn, unge og voksne samt specialrådgivning og udredning.

De samlede serviceudgifter til det specialiserede socialområde var i 2012 ca. 44 mia. kr. En del af disse udgifter går til tilbud købt i regionerne. I 2012 udgjorde regionernes omkostninger til det specialiserede socialområde 4,3 mia. kr. Ifølge Økonomi- og Indenrigsministeriets budget- og regnskabssystem for regioner er området fuldt ud takstfinansieret af kommunerne, bortset fra et mindre beløb til særlige administrative omkostninger. Området fremgår derfor ikke af statsregnskabet.

I oktober 2013 fremgik det af Tilbudsportalen, at regionerne udbyder 6,5 % af ydelserne, mens kommuner og private udbydere 93,5 % af ydelserne. Regionernes salg til kommunerne er derfor begrænset set i forhold til det samlede antal udbudte ydelser, men er ikke desto mindre et økonomisk væsentligt område.

8. Hovedparten af regionernes driftsomkostninger på det specialiserede socialområde er knyttet til driften af botilbud for borgere med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse samt forsorgshjem og kvindekrisecentre.

Tabel 1 viser hovedtal for det specialiserede socialområde i de 5 regioner i 2012.

I marts 2013 afgav udvalget om evaluering af kommunalreformen sin rapport. Udvalgets opgave var at vurdere og overveje justeringer, dels af den nuværende opgavefordeling mellem kommuner, regioner og stat, dels af de eksisterende samarbejdsstrukturer og redskaber til koordination og styring mv. i den offentlige sektor. 4 opgaveområder indgik i vurderingen, heriblandt det specialiserede socialområde.

Tabel 1. Hovedtal for det specialiserede socialområde i regionerne i 2012

	Driftsomkostninger (Mio. kr.)	Årsværk (Antal)	Tilbud (Antal)
Region Hovedstaden	882,2	1.597	21
Region Midtjylland	1.240,1	2.474	32
Region Nordjylland	710,0	1.408	17
Region Sjælland	592,9	1.360	15
Region Syddanmark	881,2	1.464	30
I alt	4.306,4	8.303	115

Note: Driftsomkostninger udgør lønudgifter, øvrige driftsudgifter og afskrivninger, feriepengehensættelser, hensættelse til tjenestemandspensioner mv. Tabellen omfatter alle regionale tilbud på det specialiserede socialområde, herunder tilbud vedrørende specialundervisning og specialrådgivning.

Kilde: Regionernes årsrapporter for 2012.

Det fremgår af tabel 1, at de samlede regionale udgifter på det specialiserede socialområde udgjorde ca. 4,3 mia. kr. i 2012. Det samlede antal medarbejdere på området er opgjort til ca. 8.300 årsværk, og der er i alt 115 tilbud på området. Det specialiserede socialområde er således et økonomisk væsentligt område, som har betydning for mange borgere.

B. Formål, afgrænsning og metode

9. Denne beretning handler om det specialiserede socialområde, som vedrører overførsler fra Social-, Børne- og Integrationsministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet.

10. Det overordnede formål med undersøgelsen er at belyse den regionale og kommunale opgaveløsning på et væsentligt, borgernært område. Det har Rigsrevisionen gjort ved at besvare følgende spørgsmål:

- Er rammeaftalerne anvendelige for regionerne som styringsinstrument på det specialiserede socialområde?
- Er taksterne i Tilbudsportalen gennemsigtige og sammenlignelige, så kommunerne har mulighed for at vælge de bedst egnede tilbud til den bedste pris til kommunens borgere?
- Understøtter kommunernes procedurer for visitation til botilbudspadser efter servicelovens §§ 107 og 108 en korrekt sagsbehandling?
- Har kommunerne i det væsentligste tilrettelagt deres forvaltning af den generelle refusionshjemtagelse på en måde, der medvirker til at sikre, at vilkårene for hjemtagelse af statsrefusion er opfyldt?

11. Undersøgelsen er afgrænset til at omhandle områder under Social- og Integrationsministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet og omtaler derfor ikke forhold vedrørende Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter samt Ministeriet for Børn og Undervisning.

Social- og Integrationsministeriet omtales i denne beretning med den nugældende betegnelse Social-, Børne- og Integrationsministeriet.

Der er ingen fast definition af det specialiserede socialområde. Rigsrevisionens undersøgelse af regionernes styring af det specialiserede socialområde afgrænser sig til rammeaftalerne og prisfastsættelsen af taksterne på området, og om området økonomisk hviler i sig selv. For rammeaftalerne er undersøgelsen afgrænset til Social-, Børne- og Integrationsministeriets område. Undersøgelsen omhandler derfor ikke rammeaftalerne på specialundervisningsområdet, som er underlagt Ministeriet for Børn og Undervisning. Undersøgelsen af kommunernes visitationsprocedurer afgrænser sig til at omhandle kommunernes anvendelse af Tilbudsportalen i visitationen af borgere til tilbud efter servicelovens §§ 107 og 108 samt kvaliteten af kommunernes skriftlige retningslinjer og ledelsestilsyn i visitationen og refusionshjemtagelsen i de besøgte kommuner. Undersøgelsen af kommunernes refusionshjemtagelse omfatter de 8 besøgte kommuners generelle refusionshjemtagelse.

12. Rigsrevisionens undersøgelse af regionernes styring af det specialiserede socialområde bygger på interviews i regionerne og gennemgang af regionernes årsregnskaber, rammeaftalerne for 2012 og 2013 samt regionernes forretningsgange og retningslinjer for styring af det specialiserede socialområde.

Endvidere blev Rigsrevisionen på møder med regionernes revisorer orienteret om udførelsen af den generelle revision såvel som revisionen af det specialiserede socialområde og regionens opfølgning herpå. Derudover blev revisors vurdering af regionens økonomiforvaltning m.m. drøftet.

13. Rigsrevisionen gennemgik også 8 udvalgte kommuners administration af sager med visitation af borgere til botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108 om henholdsvis midlertidige og længerevarende botilbud for borgere med fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse.

Rigsrevisionen har i denne forbindelse undersøgt de 8 kommuners visitationsprocedurer, særligt med fokus på køb af pladser i regionerne. Derudover har Rigsrevisionen undersøgt kommunernes brug af Tilbudsportalen ved visitationen af borgere til botilbud, den generelle administration af sager om botilbudspladser og den ledelsesmæssige kontrol af sagsbehandlingen af disse sager.

Som supplement hertil har Rigsrevisionen undersøgt kvaliteten af den samlede refusionshjemtagelse i de 8 kommuner ved at gennemgå styringsgrundlaget for refusionshjemtagelsen i form af vejledninger og overordnede styringsprincipper, forretningsgange og dokumentation for refusionshjemtagelsen, herunder ledelsestilsyn og kvalitetssikring.

De udvalgte kommuner var Ballerup, Faaborg-Midtfyn, Vejle, Faxe, Rebild, Slagelse, Hedensted og København (Socialforvaltningen). Kommunerne var valgt ud fra generelle kriterier som fx Rigsrevisionens tidligere besøg, kommunens valg af revisor, geografisk beliggenhed og størrelse af hjemtaget statsrefusion.

14. Beretningen har i udkast været forelagt Social-, Børne- og Integrationsministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, de 5 regioner og de 8 besøgte kommuner, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

15. Bilag 1 indeholder en nærmere beskrivelse af midlertidigt eller længerevarende ophold i boformer efter servicelovens §§ 107 og 108. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Regionernes styring af det specialiserede socialområde

Rigsrevisionen finder, at rammeaftalerne er mindre effektive og anvendelige for den enkelte region som styringsinstrument. Aftalernes korte tidshorisont kombineret med, at kommunerne ikke er forpligtet til at aftage det antal pladser, de har udtrykt behov for i rammeaftalen, svækker regionernes mulighed for langtidsplanlægning og -styring på området.

Rigsrevisionen vurderer imidlertid, at regionerne på trods af svaghederne ved rammeaftalerne formår at styre området hensigtsmæssigt. Set over tid holder regionerne generelt det specialiserede socialområde i økonomisk balance. Region Hovedstaden har dog løbende oparbejdet et samlet overskud, der i 2012 udgjorde 99,1 mio. kr.

Rigsrevisionen konstaterer, at en række forhold medfører, at taksterne på de forskellige tilbud på Tilbudsportalen ifølge kommunerne ikke er gennemsigtige og sammenlignelige. Det skyldes dels, at rammeaftalerne ikke har ens principper for takstfastsættelsen – fx er det forskelligt, hvordan omkostningerne indgår i den enkelte regions takster – dels at omfanget af ydelser indeholdt i basistaksten kan variere på umiddelbart sammenlignelige tilbud. Rigsrevisionen konstaterer videre, at der både i regioner og kommuner er forskellige opfattelser af, hvilke ydelser basistaksten skal indeholde. Disse forhold vanskeliggør sammenligning af takster på tværs af regionale grænser.

Takstfastsættelsen for de øvrige tilbud, der ikke er omfattet af rammeaftalerne, sker også ud fra forskellige regler. Dette medfører, at taksterne på de forskellige tilbud på Tilbudsportalen ikke er gennemsigtige og sammenlignelige.

A. Rammeaftalerne og regionernes styring af det specialiserede socialområde

16. Rigsrevisionens undersøgelse af regionernes styring af det specialiserede socialområde har vist følgende:

- Rammeaftalen forpligter regionen til at levere det antal pladser, der aftales med regionens kommuner, men kommunerne er ikke forpligtet til at aftage det antal pladser, de har udtrykt behov for i rammeaftalen. Endvidere indgås rammeaftalerne mellem regionen og kommunerne i regionen for 1 år ad gangen, hvilket vanskeliggør langsigtet planlægning.

Rammeaftalerne

17. På det specialiserede socialområde skal kommunerne og regionerne årligt udarbejde rammeaftaler som styringsgrundlag for kommunernes forsyningsansvar og regionernes forsyningsforpligtelse. Rammeaftalerne skal indgås i henhold til bekendtgørelse nr. 1021 af 20. august 2013 om rammeaftaler m.v. på det sociale område og på det almene ældreboligområde.

Rammeaftalen skal ifølge bekendtgørelsen bestå af en udviklingsstrategi, en styringsaftale og en bilagsoversigt. Kommunerne har fra 2011 overtaget ansvaret for koordineringen af rammeaftalen fra regionerne.

Udviklingsstrategien danner grundlag for styringsaftalen og kan indeholde elementer om faglig udvikling i tilbuddene, fleksibel anvendelse af eksisterende tilbud og etablering af nye tilbud. *Styringsaftalen* skal indeholde 7 specifikke punkter vedrørende omfang af tilbud og takstfastsættelse. Det drejer sig fx om angivelse af, hvilke konkrete tilbud der er omfattet af styringsaftalen, aftaler om prisstrukturen for de omfattede tilbud og eventuelle tilkendegivelser fra kommunalbestyrelserne om overtagelse af regionale tilbud. I aftalens bilag oplistes de omfattede tilbud.

Rammeaftalerne som styringsinstrument for regionerne

18. Rammeaftalerne indgås for 1 år ad gangen. De indgåede aftaler mellem regionen og kommunerne i regionen om bl.a. antal pladser og tilbud er ikke bindende for kommunerne, der således ikke er forpligtet til at aftage det antal pladser, de har udtrykt behov for i rammeaftalen. Rigsrevisionens gennemgang viste flere eksempler på, at kommuner med det aftalte varsel (typisk indeværende måned + 1 måned) havde hjemtaget borgere til kommunale tilbud, selv om de i aftalen havde tilkendegivet et behov for pladserne i regionen. Dette skete fx, når en kommune i forbindelse med en kommunalpolitisk omprioritering fik en ledig bygning, som blev besluttet omlagt til et bosted. Derefter blev borgerne flyttet fra det regionale bosted til det nye kommunale bosted.

En region løber endvidere en økonomisk risiko ved fx nybyggeri eller større renoveringer, idet regionen ikke har sikkerhed for, om kommunerne fortsat ønsker at købe pladserne.

Region Sjælland har bemærket, at regionen kun har en økonomisk risiko i tilfælde af total nedlukning af tilbuddet, hvor bygningens afskrivninger ikke længere kan opkræves via taksterne. Indtil det eventuelt sker, er det regionens opfattelse, at princippet om, at socialområdet skal balancere over tid, sikrer regionen økonomisk, så længe tilbuddet er i drift.

Rammeaftalernes dækningsområde

19. Rammeaftalerne omfatter de tilbud, hvor pladserne sælges til kommuner beliggende i regionen, og områder med abonnementsaftaler, hvor kommunerne i regionen binder sig til køb af et bestemt antal pladser og derved opnår en lavere pris pr. plads.

20. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at de 5 regioner sælger en forholdsvis stor andel af deres pladser til kommuner uden for regionen og dermed uden for rammeaftalen. Rigsrevisionens gennemgang viste, at regionerne i 2012 solgte fra 16 % til 40 % af deres samlede pladser til kommuner uden for regionen. I Region Syddanmark var 84 % af salget dækket af rammeaftalen, mens kun 60 % af salget i Region Sjælland var dækket af rammeaftalen.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at rammeaftalernes styringsmæssige relevans begrænses, når en stor del af salget sker uden for aftalerne. For den del af salget anvendes i stedet fx bilaterale privatretlige aftaler.

Region Syddanmark har bemærket, at regionen fuldt ud kan genkende dette billede. Regionen har derudover påpeget, at mange nyetablerede kommunale pladser helt holdes uden for rammeaftalerne med den begrundelse, at de etableres til kommunens egne borgere. Her ved mistes et samlet overblik over udbuddet, og rammeaftalens relevans som styringsredskab er gradvist blevet udhulet.

B. Det specialiserede socialområdes økonomiske balance

21. Rigsrevisionens undersøgelse af, om regionerne holder det specialiserede socialområde økonomisk i balance, har vist følgende:

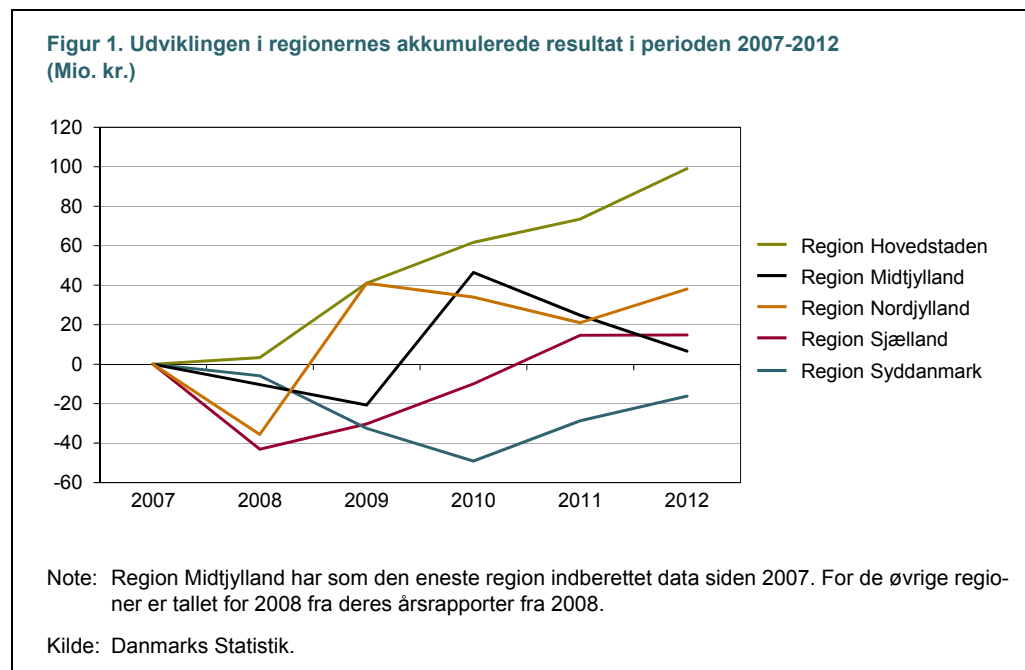
- Regionerne holder set over tid generelt det specialiserede socialområde i økonomisk balance. Region Hovedstaden har dog løbende oparbejdet et samlet overskud, der i 2012 udgjorde 99,1 mio. kr. Region Hovedstaden forventer, at det akkumulerede overskud vil være udlignet i løbet af 2014 og 2015.

Den økonomiske balance

22. Det specialiserede socialområde i regionerne skal – bortset fra enkelte administrative opgaver – finansieres af kommunerne gennem takstbetalinger, dvs. at regionernes indtægter på området skal svare til omkostningerne. Dette skal afspejles i regionernes opgørelse af det akkumulerede resultat, som over tid skal være 0, for at området økonomisk kan hvile i sig selv.

23. Figur 1 viser udviklingen i regionernes akkumulerede resultat i perioden 2007-2012.

I henhold til Budget- og regnskabssystem for regioner kan særlige administrative opgaver som en undtagelse finansieres ved overførsel af dele af sundhedsbloktilskuddet fra staten. Disse opgaver er fx bearbejdning af kommunale redegørelser, udarbejdelse af og opfølgning på rammeaftaler samt koordinering af de lands- og landsdækkende tilbud.



Figur 1 viser, at regionerne samlet set er gået fra at generere et underskud (tilgodehavende) hos kommunerne til løbende at generere et overskud (udestående) over for kommunerne. I 2012 udgjorde regionernes overskud 142,4 mio. kr. Heraf vedrørte 99,1 mio. kr. Region Hovedstaden, hvilket svarer til ca. 70 % af regionernes samlede overskud på det specialiserede socialområde. Region Hovedstaden adskiller sig fra de øvrige regioner ved, at det akkumulerede overskud har været konstant stigende siden 2007. Rigsrevisionen finder, at denne udvikling ikke helt er i overensstemmelse med, at området økonomisk skal hvile i sig selv gennem takstregulering.

Figuren viser, at Region Midtjylland i 2007-2009 havde et akkumuleret underskud. Region Midtjylland har efterfølgende oplyst, at dette skyldes en teknikalitet i regnskabet, hvor overskuddet var placeret på en anden funktion. Regionen havde således også i perioden 2007-2009 et overskud på socialområdet. I 2010 gennemførte regionen efter aftale med kommunerne i regionen en tilbagebetaling på 40 mio. kr. af det akkumulerede overskud til samtlige kommuner, som havde benyttet regionens tilbud i perioden 2007-2009.

Rigsrevisionen konstaterer, at det nævnte forhold i regnskabet har medført fejl i regionens regnskab i perioden 2007-2009.

Region Hovedstaden har efterfølgende oplyst, at forudsætningerne for belægningsprocenterne er ændret som en konsekvens af det oparbejdede overskud. Regionen forventer, at det akkumulerede overskud vil være udlignet i løbet af 2014 og 2015.

C. Taksternes sammenlignelighed og gennemsigtighed

24. Rigsrevisionens undersøgelse af, om takster på tilbud i Tilbudsportalen er sammenlignelige og gennemsigtige, har vist følgende:

- De 5 rammeaftaler indeholder en række forskelle i principperne for takstfastsættelse, hvilket vanskeliggør gennemsigtighed og sammenlignelighed mellem regionernes takster. Forskellene omfatter bl.a., hvilke omkostninger der indregnes i taksterne, og hvordan over- eller underskud udlignes.
- Regionernes basistakster er ikke direkte sammenlignelige, idet omfanget af ydelser indeholdt i basistaksten kan variere på umiddelbart sammenlignelige tilbud. Rigsrevisionen konstaterer, at der både i regioner og kommuner er forskellige opfattelser af, hvilke ydelser basistaksten skal indeholde.
- Uden for rammeaftalerne er regelgrundlaget for takstfastsættelsen på området forskelligt for kommunale og private tilbud, hvilket yderligere vanskeliggør taksternes gennemsigtighed og sammenlignelighed.

Regelgrundlaget for takstfastsættelsen

25. Rigsrevisionen har undersøgt, om takstfastsættelsen for tilbud henholdsvis omfattet af og uden for rammeaftalerne er sammenlignelige på grundlag af regelgrundlaget og de principper, der er for takstfastsættelse. Regelgrundlaget for regionale tilbud er Økonomi- og Indenrigsministeriets budget- og regnskabssystem for regioner, mens det for kommunale tilbud er takstbekendtgørelsen.

26. På baggrund af regelgrundlaget skal regionerne og kommuner med salg af tilbud til andre kommuner fastlægge prisstrukturen for de omfattede tilbud. Rammeaftalerne præciserer i praksis takstfastsættelsen ved at fastlægge detaljerne i omkostningsberegningen. Aftalerne om prisstrukturen i hver af de 5 rammeaftaler er imidlertid forskellige, hvilket vanskeliggør taksternes gennemsigtighed og sammenlignelighed på tværs af regionale grænser.

Uden for rammeaftalerne skal kommunerne fortsat følge takstbekendtgørelsen for de tilbud, som kommunerne anvender til eget brug, mens private tilbud fastsætter taksten ud fra privat aftaleret. Foruden disse takstfastsættelsesmekanismer anvendes bilaterale aftaler og abonnementsaftaler.

Takstbekendtgørelsen fastsætter rammerne for taksterne for enkelte tilbud eller for typen af tilbud.

Takstberegningen skal ske med udgangspunkt i alle tilbuddets gennemsnitlige, langsigtede omkostninger og skal omfatte indtægts- og omkostningstyper som fx direkte og indirekte driftsomkostninger, herunder bygnings- og lokaleomkostninger, forrentning af kapital og udviklingsomkostninger.

Endvidere skal et over- eller underskud indregnes i taksten i form af tillæg til eller reduktion af taksten for det enkelte tilbud eller typen af tilbud. Et underskud skal indregnes senest 2 år efter det år, underskuddet vedrører.

Principper for takstfastsættelsen i rammeaftalerne

27. Rigsrevisionen har undersøgt de 5 rammeaftalers principper for takstfastsættelsen, og hvordan omkostningerne indgår i den enkelte regions takster.

28. I taksterne indgår fx udgifter til overhead til central administration mv. Rigsrevisionen konstaterede, at der var forskel på størrelsen af den overhead, der var aftalt i rammeaftalerne. I Region Syddanmark havde regionen og kommunerne aftalt en fast procentsats, i Region Midtjylland havde regionen og kommunerne aftalt en maksimal procentsats, mens Region Sjælland, Region Hovedstaden og Region Nordjylland beregnede overheadprocenten konkret ud fra forbrug.

29. Det fremgår af Budget- og regnskabssystem for regioner, at regionernes underskud i et regnskabsår skal være udlignet senest 2 år efter gennem takstreguleringer. Det fremgår videre, at området økonomisk skal hvile i sig selv, og at driften dermed ikke må medføre nettoomkostninger eller nettoindtægter for regionerne. Undersøgelsen viste, at regionerne havde forskellig praksis for, hvordan over- eller underskud blev fordelt. 1 region fordelte over- eller underskud på alle regionens tilbud, 1 fordelte på tilbudsområder, og 3 regioner fordelte til det tilbud, som havde oparbejdet det specifikke over- eller underskud.

30. Regionerne havde i rammeaftalerne også aftalt forskellig praksis for finansiering af underskud ved lukning af et tilbud. 2 af regionerne fordelte underskuddet på fremtidige takster på deres øvrige tilbud, mens 2 andre regioner fordelte til de kommuner, som havde benyttet tilbuddet de foregående år. 1 region finansierede primært underskud som følge af lukning ved en form for "forsikringsordning" aftalt i rammeaftalen, hvor eventuelt overskud fra alle regionens tilbud placeres i centrale puljer.

31. Gennemgangen viste, at Region Midtjylland ikke havde indregnet feriepengehensættelser i taksterne. Regionen oplyste, at den var ved at afdække, hvordan disse fremadrettet kan indarbejdes i taksterne.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i juli 2012 over for Region Midtjylland præciseret, at alle hensættelser inkl. de initiale hensættelser til feriepenge skal indregnes i taksterne. Da det specialiserede socialområde økonomisk skal hvile i sig selv, er det ministeriets opfattelse, at samtlige omkostninger til feriepenge skal indregnes i taksterne. Rigsrevisionen er enig med Økonomi- og Indenrigsministeriet.

32. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at takstfastsættelsen for tilbud henholdsvis omfattet af og uden for rammeaftalerne sker ud fra forskellige regler og principper. Rigsrevisionen finder, at disse forskelle i takstfastsættelsen vanskeliggør kommunernes mulighed for at gennemskue og sammenligne taksterne. Dermed vanskeliggøres også kommunernes mulighed for at vælge tilbud til deres borgere ud fra en kvalificeret vurdering af pris og kvalitet.

Taksttyper

33. Rigsrevisionen har undersøgt, om de forskellige taksttyper dækker det samme i de 5 regioner. I regionerne anvendes såvel såkaldte basistakster som tillægstakster. Basistakster dækker de ydelser, alle beboere på bostedet vurderes at have brug for. Tillægstakster dækker derimod ydelser, det er muligt at vælge til.

34. Rigsrevisionen konstaterede, at de 5 regioner havde forskellige opfattelser af, hvilket omfang af ydelser basistaksterne skulle omfatte, og hvad tillægsydelser dækker. I Region Midtjylland og Region Syddanmark skulle basistaksten indeholde et minimum af ydelser for at holde prisen så lav som muligt. Den enkelte kommune kan dermed selv vælge at supplere med tillægsydelser, som tilgodeser borgerens mere individuelle behov. I Region Hovedstaden, Region Sjælland og Region Nordjylland var der et ønske om at minimere tillægsydelserne mest muligt. En årsag til dette ønske var bl.a., at tillægsydelser ifølge de nævnte regioner er meget besværlige at administrere og gør prisen ugennemsigtig.

En basistakst kan fx dække nattevagt eller ledelse.

En tillægstakst vil derimod typisk dække en mere individuelt udmålt støtte.

Fysioterapi er et eksempel på en ydelse, der kan falde i begge kategorier.

Rigsrevisionens gennemgang i de 8 kommuner viste, at kommunerne ligeledes havde forskellige opfattelser af, hvad basistaksten bør indeholde. Nogle kommuner ønskede, at basistaksten indeholder så mange ydelser som muligt for at undgå tillægsydelser, så budgetteringen bliver så præcis som muligt. Andre kommuner ønskede så få ydelser som muligt i basistaksten for at kunne tilvælge ekstra ydelser efter borgerens specifikke behov og dermed undgå at betale for ydelser indeholdt i basistaksten, som den enkelte borger måske ikke havde behov for.

IV. Kommunernes administration vedrørende midlertidige og længerevarende botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108

Kommunerne må alene visitere borgere til godkendte tilbudspladser, der fremgår af Tilbudsportalen. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at de undersøgte kommuner ikke altid sikrer sig, at de botilbudspladser, kommunen har anvendt, fremgår af Tilbudsportalen. Der er således en risiko for, at sagsbehandlerne visiterer borgere til tilbud, der ikke er godkendt. Kvaliteten af de oplysninger, der fremgår af portalen, er dog ikke altid tilfredsstillende. Rigsrevisionen finder, at Social-, Børne- og Integrationsministeriet bør sikre en bedre kvalitetssikring af oplysningerne i portalen.

Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at Ballerup, Rebild, Faxe og Hedensted kommuner ikke havde understøttet sagsbehandlingen med skriftlige retningslinjer e.l., som kan bidrage til en korrekt sagsbehandling. I Slagelse Kommune blev der endvidere alene gennemført ledelsestilsyn i det omfang, ledelsen skønnede det nødvendigt. Rigsrevisionen finder, at kommunens praksis medfører en risiko for, at sagsbehandlingen ikke udføres i henhold til gældende lovbestemmelser og praksis. Rigsrevisionen gør opmærksom på, at det ifølge regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen påhviler kommunalbestyrelsen at sikre, at kommunen har etableret betryggende og hensigtsmæssige forretningsgange for sagsbehandlingen.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at alle 8 kommuner anvendte eller var ved at implementere en konkret sagsbehandlingsmetode, der skal understøtte en systematisk, dokumenteret og korrekt sagsbehandling, da en sådan systematik generelt kan bidrage til en ensartet og dokumenteret sagsbehandling.

Rigsrevisionen vurderer, at det var usikkert, om Københavns og Rebild kommuner på alle områder havde hjemtaget korrekt statsrefusion. Begge kommuner arbejder på at forbedre deres forvaltning på en måde, der kan medvirke til at sikre korrekt hjemtagelse af statsrefusion. De øvrige 6 besøgte kommuner havde i det væsentligste tilrettelagt forvaltningen på en måde, der medvirker til at sikre, at vilkårene for hjemtagelse af statsrefusion er opfyldt.

A. Kommunernes brug af Tilbudsportalen

35. Rigsrevisionens undersøgelse af kommunernes brug af Tilbudsportalen har vist følgende:

- 5 af de 8 kommuner brugte ikke systematisk Tilbudsportalen ved visitation af borgere, og ved opfølgning på eksisterende sager sikrede 7 af de 8 kommuner sig ikke systematisk, at de anvendte tilbud fortsat fremgik af Tilbudsportalen. Der er således en risiko for, at sagsbehandlerne visiterer borgere til tilbud, der ikke er godkendt.
- Kommunerne finder generelt, at tilbuddenes takster er vanskelige at sammenligne, at Tilbudsportalen er vanskelig at anvende, og at oplysningerne ikke altid er valide.

Kommunerne skal bruge Tilbudsportalen

36. Vejle, Københavns og Faaborg-Midtfyn kommuner oplyste, at de systematisk anvender Tilbudsportalen i visitationen til tilbud på det specialiserede socialområde. De øvrige 5 kommuner oplyste, at de udelukkende eller overvejende anvender Tilbudsportalen som en understøttelse af sagsbehandlerens allerede eksisterende erfaring med kommunens benyttede tilbud, men ikke som en fast del af visitationsproceduren. Samtidig anvendte kommunerne jævnligt nogle tilbud oftere end andre ud fra tidligere samarbejder med gode erfaringer om fx faglighed, pris og kvalitet.

Kommunerne bruger således i begrænset omfang Tilbudsportalen til at sammenligne tilbuddene med hensyn til indhold og pris for at finde det bedst egnede tilbud til den bedste pris, hvilket er et af formålene med portalen. Det var generelt kommunernes oplevelse, at tilbuddenes takster var vanskelige at sammenligne, hvilket var en medvirkende årsag til, at Tilbudsportalen ikke blev anvendt til det formål.

Endvidere fandt kommunerne generelt Tilbudsportalen vanskelig at anvende, da de fandt, at oplysningerne ikke altid er valide, og at portalens søgefunktion er vanskelig at anvende i praksis.

37. De besøgte kommuner oplyste, at de i forbindelse med visitationsproceduren som minimum sikrer sig, at tilbud, der ikke er anvendt tidligere, fremgår af Tilbudsportalen. Med hensyn til regionale tilbud bruger fx Hedensted Kommune oversigten i rammeaftalen, hvor der kun fremgår godkendte tilbud.

Ved opfølgning på eksisterende sager sikrede 7 af de 8 kommuner sig dog ikke systematisk, at de anvendte tilbud fortsat fremgik af Tilbudsportalen. Kun Faxe Kommune havde en årlig gennemgang af, om de benyttede tilbud fremgik af portalen.

B. Kommunernes visitation til regionale botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108

38. Rigsrevisionens undersøgelse af kommunernes visitation til regionale botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108 har vist følgende:

- Rebild, Faxe og Hedensted kommuner havde ikke skriftlige retningslinjer e.l. for visitationen til botilbud efter servicelovens §§ 107 eller 108. Derudover var Ballerup Kommunes retningslinjer ikke ajourført i en årrække og blev ikke anvendt af sagsbehandlerne.
- Alle 8 kommuner anvendte eller var ved at implementere Voksenudredningsmetoden, der skal understøtte en systematisk, dokumenteret og korrekt sagsbehandling.
- I Slagelse Kommune blev ledelsestilsynet som udgangspunkt alene gennemført i det omfang, ledelsen skønnede det nødvendigt. De øvrige 7 kommuner havde procedurer for ledelsesmæssig kvalitetskontrol af sagsbehandlingen.

Voksenudredningsmetoden er udviklet til sagsbehandlingen på handicap- og udsatte voksne-området.

Metoden er udviklet af KL og Socialministeriet i samarbejde med Deloitte og er én blandt flere metoder udviklet til at understøtte en systematisk og korrekt sagsbehandling.

Voksenudredningsmetoden består af en håndbog, der er opbygget efter en gennemgående systematik omkring:

- hvad siger lovgivningen
- præsentation af metodens redskaber
- tjekliste over centrale aktiviteter
- faglige opmærksomhedspunkter.

Skriftlige retningslinjer ved visitation til botilbud

39. Rigsrevisionens gennemgang viste, at 5 af de besøgte kommuner havde skriftlige retningslinjer e.l. for visitation til botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108.

Ballerup Kommunes skriftlige retningslinjer var overvejende af ældre dato og blev ikke anvendt i sagsbehandlingen. Kommunen oplyste, at den vil ajourføre retningslinjerne. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

I Københavns Kommunes Socialforvaltning visiterer 3 målgruppeopdelte myndighedscentre (misbrug, handicap og psykiatri) til botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108. Alle 3 centre havde nedskrevne, opdaterede forretningsgange, der var tilpasset særlige forhold omkring hver målgruppe.

40. Rebild, Faxe og Hedensted kommuner havde ikke nedskrevne retningslinjer for visitation til botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108.

I Hedensted Kommune visiterer 2 forskellige afdelinger til denne type botilbud. Kommunen oplyste, at det daglige arbejde i kommunen overvejende hviler på tillid til medarbejderne. Rigsrevisionen konstaterede, at omfanget af skriftlige retningslinjer, vejledninger mv. til brug for visitationen til et § 107- eller § 108-botilbud var begrænset til interne tjeklister for sagsgangen i den ene af de 2 afdelinger. Rigsrevisionen finder, at denne tilgang medfører risiko for en uensartet sagsbehandling.

Rebild Kommune blev i foråret 2012 kritiseret af Ankestyrelsen på grund af svigt i sagsbehandlingen af udsatte unge. Kommunen konstaterede efterfølgende, at der ikke var sammenhæng mellem det administrative serviceniveau, der blev leveret til borgerne, og de politisk godkendte kvalitetsstandarder. På den baggrund havde kommunen iværksat en genopretningsplan, som forventes afsluttet i foråret 2014. Kommunen har fastsat yderligere kvalitetsstandarder for sagsbehandlingen på bl.a. botilbudsområdet, og flere forretningsgange er ved at blive ændret. Rigsrevisionen konstaterede dog, at kommunen endnu ikke havde nedskrevet de nye forretningsgange.

Rigsrevisionen gør opmærksom på, at det ifølge regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen påhviler kommunalbestyrelsen at sikre, at kommunen har etableret betryggende og hensigtsmæssige forretningsgange for sagsbehandlingen.

41. Alle 8 besøgte kommuner anvendte eller var ved at implementere overordnede trin for visitationsproceduren i Voksenudredningsmetoden, der er en metode til at understøtte en systematisk, dokumenteret og korrekt sagsbehandling. Flere af kommunerne havde endvidere implementeret it-mæssig systemunderstøttelse af visitationsproceduren i Voksenudredningsmetoden.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at kommunerne har fokus på at indføre systematiske sagsbehandlingsmetoder, da en sådan systematik generelt kan bidrage til en ensartet og dokumenteret sagsbehandling.

Ledelsesmæssig kvalitetskontrol af sagsbehandlingen (ledelsestilsyn)

42. Sagsbehandlingens kvalitet er afgørende for, om kommunen hjemtager refusion på et korrekt grundlag. Det er ledelsens opgave at sikre, at sagsbehandlingen udføres i henhold til gældende lovbestemmelser og praksis. Rigsrevisionen undersøgte derfor, om ledelsen i kommunerne udfører kvalitetskontrol af sagsbehandlingen.

43. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at 7 af de 8 kommuner har procedurer for et formaliseret eller struktureret ledelsestilsyn i forbindelse med visitation til et § 107- eller § 108-botilbud. Tilrettelæggelsen af ledelsestilsynet varierer mellem kommunerne. Fx udtager den faglige leder i Faaborg-Midtfyn Kommune løbende en stikprøve af tilfældigt udvalgte sager, mens lederen af handicapafdelingen i Hedensted Kommune skal godkende alle sager. De 3 myndighedscentre i Københavns Kommunes Socialforvaltning har alle forskellige procedurer for ledelsestilsynet.

Vejle Kommune har ikke et formaliseret ledelsestilsyn i form af fx en tjekliste, men udfører i stedet ledelsestilsyn gennem regelmæssige audits, hvor lederen af de enkelte områder i fagforvaltningen foretager en udredning af sagsbehandlingens kvalitet ved at gennemgå 10-20 sager.

Slagelse Kommunes ledelsestilsyn gennemføres som udgangspunkt alene i det omfang, lederen skønner det nødvendigt. Der føres dog tilsyn med de sager, der skal forelægges visitationsudvalget på området. Kommunen har således ikke formelle procedurer for et struktureret ledelsestilsyn. Rigsrevisionen finder, at denne praksis medfører en risiko for, at sagsbehandlingen ikke udføres ensartet og i henhold til gældende lovbestemmelser og praksis.

44. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at 6 af de 8 kommuner har et visitationsudvalg, der endeligt skal godkende visitationer til botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108. Det varierede mellem kommunerne, om udvalget skulle godkende alle eller udvalgte sager på området. Hedensted og Vejle kommuner har ikke et visitationsudvalg.

45. Københavns Kommunes Socialforvaltning har i en årrække haft 34 borgere placeret i tilbud, der ikke var godkendt. Socialforvaltningen har igangsat et arbejde med at formalisere standarder, retningslinjer og arbejdsgange på det pågældende område for at understøtte sagsbehandlingen og fremadrettet imødegå, at tilsvarende sager opstår. Rigsrevisionen finder, at kommunen bør være opmærksom på, at der kan være tale om tilbagebetaling af statsrefusion, hvis kommunen har hjemtaget statsrefusion for borgere, der var placeret i tilbud, som ikke var godkendt.

Rigsrevisionen finder, at kommunerne bør være opmærksomme på, at skriftlige retningslinjer, systematiske sagsbehandlingsmetoder og ledelsesmæssig kvalitetskontrol kan bidrage til en korrekt sagsbehandling.

C. Kommunernes generelle refusionshjemtagelse

46. Rigsrevisionens undersøgelse af kommunernes generelle refusionshjemtagelse har vist følgende:

- 6 af de 8 besøgte kommuner havde i det væsentligste tilrettelagt deres forvaltning på en måde, der medvirker til at sikre, at vilkårene for hjemtagelse af statsrefusion er opfyldt. Rigsrevisionen vurderer, at det var usikkert, om Københavns og Rebild kommuner på alle områder havde hjemtaget korrekt statsrefusion. Begge kommuner arbejder på at forbedre forvaltningen på en måde, der kan medvirke til at sikre korrekt hjemtagelse af statsrefusion.

Refusionshjemtagelsen i kommunerne

47. Rigsrevisionens gennemgang af kommunernes revisionsberetninger for 2011 viste, at 6 af de 8 besøgte kommuner havde problemer med dokumentation og opfølgning i personsagerne, hvilket kan have betydning for, om der er hjemtaget statsrefusion på et korrekt grundlag. Det drejede sig om Ballerup, Københavns, Faxe, Rebild, Faaborg-Midtfyn og Slagelse kommuner. De 4 førstnævnte havde fået revisionsbemærkninger herom.

48. Rigsrevisionen konstaterede, at de 8 kommuner kun i begrænset omfang havde beskrevet forretningsgange for refusionshjemtagelsen. Refusionshjemtagelsen blev overvejende varetaget af erfarne medarbejdere, og i alle de besøgte kommuner – bortset fra Københavns Kommune (Socialforvaltningen) – blev opgaven varetaget af 1-2 personer. Dette vil særligt i mindre kommuner som udgangspunkt være udtryk for en effektiv anvendelse af personaleressourcer. Samtidig er opgavevaretagelsen dog sårbar ved fx personalerokeringer. Rigsrevisionen finder, at sårbarheden kan reduceres gennem skriftlige retningslinjer e.l., så der foreligger en beskrevet og opdateret viden om refusionshjemtagelsen.

Vejle Kommune oplyste, at kommunen vil udarbejde en konkret arbejdsgangsbeskrivelse for hjemtagelse af statsrefusion.

Rebild Kommune har efterfølgende oplyst, at kommunen har besluttet at skriftliggøre de nødvendige arbejdsgange og lade dem indgå som et bilag til kommunens kasse- og regnskabsregulativ.

49. I alle 8 kommuner var administrationen af refusionshjemtagelsen delt mellem forskellige forvaltninger eller fagcentre efter de lovgivningsmæssige områder, de varetager, og med et økonomicenter e.l. som tovholder for den samlede refusionshjemtagelse.

Hedensted, Slagelse, Rebild og Vejle kommuner havde ikke beskrevet de ansvarsmæssige snitflader mellem de decentrale enheder og den centrale økonomifunktion. Ballerup Kommune havde ved en større omorganisering i 2011 ikke afklaret og beskrevet alle snitflader fra start, hvilket betød, at nogle regninger i en periode blev bogført forkert og betalt for sent. Fejlene påvirkede dog ikke kommunens samlede regnskab. Kommunen har nu fokus på området og indgår bl.a. såkaldte partnerskabsaftaler mellem den centrale økonomifunktion og de decentrale fagcentre for at fastlægge snitflader for opgaver og ansvar på økonomiområdet. Rigsrevisionen finder, at en tydelig ansvarsfordeling bidrager til at øge sikkerheden i opgaveløsningen.

50. Rigsrevisionens gennemgang viste, at der i de 8 kommuner generelt ikke blev foretaget systematisk kvalitetssikring af de data, som ligger til grund for refusionshjemtagelsen, hverken på medarbejder- eller ledelsesniveau. I Københavns og Rebild kommuner har den manglende kvalitetssikring været en medvirkende årsag til, at revisor har afgivet revisionsbemærkninger på ordninger med statsrefusion.

Københavns Kommunes revisor havde vedrørende 2011 afgivet 36 revisionsbemærkninger, heraf var 10 nye bemærkninger, der alle vedrørte kommunens administration af ordninger med statsrefusion. 7 af de 10 nye bemærkninger var karakteriseret som afgørende/betydelige forhold, hvor revisor anbefalede hurtig handling, da områderne ikke blev administreret på betryggende vis. Endvidere vurderede kommunens revisor, at der på grund af betydelige fejl på de refusionsbelagte områder er en forøget risiko for, at staten pålægger kommunen at foretage en fornyet personsagsgennemgang med den eventuelle konsekvens, at der skal foretages korrektion af statsrefusionen. Kommunens revisor fandt fejl i 51 % af de reviderede personsager i Københavns Kommunes Socialforvaltning, og alle de reviderede sager havde været underlagt ledelsestilsyn. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Socialforvaltningen i Københavns Kommune på den ene side generelt havde beskrevet hensigtsmæssige forretningsgange på refusionsområdet, men at der på den anden side ikke var en tilfredsstillende kvalitetssikring af sagsbehandlingen på områder med statsrefusion.

Rebild Kommunes revisor havde konstateret, at flere sagsområder generelt ikke blev administreret i overensstemmelse med gældende regler.

På baggrund heraf vurderer Rigsrevisionen, at det var usikkert, om de 2 kommuner på alle områder havde hjemtaget korrekt statsrefusion. Begge kommuner er ved at implementere handleplaner, som skal rette op på forhold, som revisorerne har påpeget.

Begge kommuner har efterfølgende oplyst, at fejl i sager på statsrefusionsområdet er faldet betragteligt i regnskabsåret 2012.

Rigsrevisionen, den 6. november 2013

Lone Strøm

/Lars Tang

Bilag 1. Midlertidigt eller længerevarende ophold i boformer efter servicelovens §§ 107 og 108

Efter servicelovens § 107 kan kommunalbestyrelsen tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for det.

Kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold til:

- 1) personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller for pleje, eller som i en periode har behov for særlig behandlingsmæssig støtte, eller
- 2) personer med nedsat psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, der har behov for pleje eller behandling, og som på grund af disse vanskeligheder ikke kan klare sig uden støtte.

Efter servicelovens § 108 skal kommunalbestyrelsen tilbyde ophold i boformer, der er egnet til længerevarende ophold, til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.

Personer, som modtager tilbud efter § 108, og som ønsker at flytte til en anden kommune, har ret til et tilsvarende tilbud i en anden kommune. Det er en forudsætning, at den pågældende borger opfylder betingelserne for at blive optaget i både fraflytningskommunen og tilflytningskommunen. Retten til frit valg omfatter også en ret til, at ens ægtefælle, samlever eller registrerede partner fortsat kan indgå i husstanden. Hvis en person ønsker, at en ægtefælle, samlever eller registreret partner fortsat skal indgå i husstanden, skal det tilbud, der gives, være egnet til 2 personer. Hvis den pågældende person med handicap eller sindslidelse dør, har den efterlevende person ret til at blive boende. De nærmere regler om betingelserne for at få tilbud om boform efter § 108 fastsættes af social-, børne- og integrationsministeren.

Endelig fastsætter social-, børne- og integrationsministeren i en bekendtgørelse regler om særlige sikkerhedsforanstaltninger i boformer, der er omfattet af § 108, og om pligt for en region eller én eller flere kommuner til at modtage personer i disse boformer, når disse personer:

- 1) efter retskendelse skal underkastes mentalundersøgelse,
- 2) i henhold til dom eller kendelse skal anbringes i en boform for personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne eller undergives tilsyn, herunder med mulighed for administrativ anbringelse, eller
- 3) som vilkår for tiltalefrafald eller prøveløsladelse skal anbringes i en boform for personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne eller undergives tilsyn, herunder med mulighed for administrativ anbringelse.

Bilag 2. Ordliste

Bekendtgørelse nr. 683 af 20. juni 2007 (takstbekendtgørelsen)	Bekendtgørelse om omkostningsbaserede takster for kommunale tilbud.
Bekendtgørelse nr. 381 af 28. april 2012	Bekendtgørelse om rammeaftaler m.v. på specialundervisningsområdet.
Bekendtgørelse nr. 720 af 19. juni 2013	Bekendtgørelse om Tilbudsportalen samt godkendelse af og tilsyn med visse private tilbud.
Bekendtgørelse nr. 1021 af 20. august 2013	Bekendtgørelse om rammeaftaler m.v. på det sociale område og på det almene ældreboligområde.
Evaluerings af kommunalreform	Udvalg, der blev nedsat den 9. februar 2012 med den opgave at vurdere opgavefordelingen mellem kommuner, regioner og stat og overveje relevante justeringer af opgavefordelingen. Udvalget fik også til opgave at vurdere de eksisterende samarbejdsstrukturer og redskaber til koordination og styring mv. i den offentlige sektor og overveje mulige justeringer heraf.
Længerevarende ophold i boformer efter servicelovens § 108	Kommunerne skal tilbyde ophold i boformer, der er egnet til længerevarende ophold, til borgere, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.
Midlertidigt ophold i boformer efter servicelovens § 107	Kommunerne kan tilbyde midlertidigt ophold i boformer til borgere, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for det.
Rammeaftale	En årlig styrings- og udviklingsaftale mellem kommunerne og regionerne, som danner grundlag for kommunernes forsyningsansvar og regionernes forsyningsforpligtelse. Rammeaftalen skal bestå af en udviklingsstrategi, en styringsaftale og en bilagsoversigt over alle de omfattede tilbud.
Refusionshjemtagelse	Kommunernes administration af ordninger med statsrefusion skal give grundlag for korrekt afregning af refusion over for staten. Statsrefusionen til kommunerne administreres af Beskæftigelsesministeriet og Social-, Børne- og Integrationsministeriet.
Regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen	Bekendtgørelse nr. 195 af 27. februar 2013 om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision på Social-, Børne- og Integrationsministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters og Ministeriet for Børn og Undervisnings ressortområder.
Serviceloven	Lovbekendtgørelse nr. 1093 af 5. september 2013 af lov om social service.
Statsrefusion	Staten refunderer helt eller delvist kommunernes udgifter på en række borgernære ordninger, fx kontanthjælp, integrationsydelse og sygedagpenge. Størrelsen af refusionen er afhængig af aktiviteten, fx antallet af kontanthjælpsmodtagere.
Statstilskud	Statens tilskud til kommuner og regioner bliver hvert år fastlagt i politiske aftaler mellem regeringen og henholdsvis KL og Danske Regioner. Tilskuddene består bl.a. af generelle tilskud, øremærkede tilskud, fx til ældreområdet, og tilskud baseret på takster, dvs. tilskud, der er aktivitetsafhængige.
Særligt dyre enkeltsager	Efter § 176 i lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 929 af 5. september 2006, refunderer staten en del af kommunernes udgifter i konkrete sager om hjælp og støtte til personer under 67 år. Alt efter størrelsen af den kommunale udgift til en sag yder staten enten 25 % eller 50 % refusion. I 2012 blev 25 % af udgifterne (pr. sag) fra 940.000 kr. til 1.749.999 kr. refunderet. Udgifter derover blev refunderet med 50 % (pr. sag).

Takster

En *basistakst* kan fx dække nattevagt eller ledelse.

En *tillægstakst* vil derimod typisk dække en mere individuelt udmålt støtte.

Fysioterapi er et eksempel på en ydelse, der kan falde i begge kategorier.

I bekendtgørelse om Tilbudsportalen benævnes basistakst som hovedydelse og tillægstakst som delydelse. Rigsrevisionen har valgt at anvende betegnelserne basistakst og tillægstakst, idet disse anvendes i regioner og kommuner.

Tilbudsportal

Portalen blev oprettet i forbindelse med kommunalreformen i 2007 og er en landsdækkende, statslig database med oplysninger om kommunale, regionale og private tilbud på det sociale område. Portalen drives af Socialstyrelsen og indeholder oplysninger om bl.a. pris på og indhold af de konkrete tilbud.
