

RIGSREVISIONEN

København, den 1. april 2004

RN C605/04

*Notat til statsrevisorerne*  
*om*  
*Ældrepacken*

***I. Indledning***

1. Statsrevisorerne anmodede mig på deres møde den 5. november 2003 om i et notat at redegøre for det økonomiske omfang og den gennemførte forvaltning af Ældrepacken. Notatet skulle omfatte en undersøgelse af, hvor stor en andel af et statstilskud på 500 mio. kr. kommunerne alene havde anvendt på at etablere udbud af hjemmehjælpen og en vurdering af, om udgifterne hertil står i et rimeligt forhold til borgernes brug af private leverandører af hjemmehjælp.

Endvidere skulle notatet omfatte en redegørelse for, i hvilket omfang ekstra midler til erstatningshjælp rent faktisk bliver anvendt til formålet, eller om midlerne er blevet anvendt til udgifter i forbindelse med udbud af hjemmehjælpen. Endelig skulle notatet indeholde en redegørelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets og eventuelt kommunernes kontrol med statstilskuddet.

2. Jeg skal indledningsvis bemærke, at det ikke er muligt for mig på grundlag af regnskabsmæssige registreringer at redegøre for kommunernes anvendelse af statstilskuddet opdelt på afholdte udgifter til etablering af frit valg på ældreområdet, udgifter til erstatningshjælp mv. Jeg har heller ikke et grundlag for at foretage en vurdering af, om der er et rimeligt forhold mellem kommunernes afholdte udgifter til etab-

lering af frit valg i hjemmeplejen og antallet af borgere, som efter den 1. januar 2003 har valgt en privat leverandør af hjemmehjælp.

Begrundelsen herfor er, at lovændringerne vedrørende etablering af frit valg og erstatningshjælp ikke indeholdt særlige krav til kommunernes anvendelse af statstilskuddet på 0,5 mia. kr. og til kommunernes regnskabsaflæggelse. Efter aftale mellem regeringen og Kommunernes Landsforening blev statstilskuddet ydet som kompensation for kommunale merudgifter i forbindelse med lovændringerne og tilført kommunerne som et generelt tilskud. Staten har derfor ikke fastsat krav til særlig afregning fra kommunerne eller fastsat krav til den regnskabsmæssige registrering af anvendelsen af tilskuddet.

Kommunernes Landsforening har i notat af 3. juni 2003 om anvendelsen af Ældreparens 500 mio. kr. anført, at udgifterne til erstatningshjælp og generelt løft på ældreområdet mv. er konteret på de konti i den kommunale kontoplan, der vedrører det sociale område, mens udgifterne til implementering af Ældreparens er konteret på konti, der vedrører kommunens samlede administration.

Hertil kommer, at et skøn over de afholdte udgifter i 2002 og 2003 i de enkelte kommuner til etablering af frit valg ikke vil kunne blive udarbejdet på baggrund af ensartet registrering af udgifterne i kommunerne, hvorfor der vil være stor risiko for væsentlige forskelle mellem de enkelte kommuners skøn, der alene kan henføres til forskellig konteringspraksis mellem kommunerne.

3. Jeg vil derfor i dette notat alene redegøre for grundlaget for, at tilskuddet til kommunerne bliver ydet som et generelt tilskud og herudover redegøre for Socialministeriets og Indenrigs- og Sundhedsministeriets kontrol og tilsyn i forbindelse med Ældreparens.

Undersøgelsen er baseret på møder med og indhentet materiale fra Socialministeriet samt offentliggjort materiale fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, idet Socialministeriet har ansvaret for lovgivningens implementering og administration og fører i henhold til lovgivningen tilsyn med kommunernes efterlevelse heraf, mens Indenrigs- og Sundhedsministeriet har det overordnede økonomiske tilsyn med kommunerne.

## ***II. Indholdet i Ældrepakken***

4. Folketinget vedtog i foråret 2002 den såkaldte Ældrepakke, som omfattede en række initiativer i form af bl.a. frit valg af personlig og praktisk hjælp samt fleksibel hjemmehjælp.

I henhold til lov nr. 399 af 6. juni 2002 om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp trådte regler om frit valg af hjemmehjælp i kraft den 1. januar 2003, mens regler om erstatningshjælp trådte i kraft den 1. juli 2002.

### ***a. Frit valg af hjemmehjælp***

5. Et hovedformål med lovændringerne i Ældrepakken var indførelsen af et frit leverandørvalg for alle ydelser efter servicelovens § 71, der omfatter personlig og praktisk hjælp til personer, som ikke kan klare sig selv. Lovgivningen indebar, at kommunerne kunne implementere det frie valg enten ved godkendelse af leverandører eller ved gennemførelse af udbud. Kommunerne skulle senest 1. januar 2003 offentliggøre prisbetingelser og kvalitetskrav ved valg af godkendelsesmodellen eller kvalitetskrav ved valg af udbudsmodellen. Kravene gælder både kommunale og private leverandører.

Herefter er det op til den enkelte leverandør at rette henvendelse til den enkelte kommune med henblik på at opnå godkendelse. I tilfælde af godkendelse indgår den private leverandør herefter på lige fod med den kommunale leverandør, og borgerne kan frit vælge mellem de forskellige leverandører.

6. Kommunerne kunne også implementere loven ved gennemførelse af udbud, hvor 2-5 leverandører indgår kontrakt med kommunen om levering af ydelserne. Såfremt en konkret udbudsforretning ikke giver mindst 2 leverandører, gælder lovens bestemmelser om godkendelse som beskrevet ovenfor. Ved udbud er der mulighed for fuld priskonkurrence, hvorefter tilbudsgiverne selv prisfastsætter de pågældende ydelser, og kommunerne skal byde på opgaven på lige fod med eventuelle andre tilbudsgivere. Dermed kan den enkelte kommune ikke på forhånd være garanteret en egen driftsorganisation. Efter udbud i relation til loven kan der indgås kontrakter på maksimalt 2 år.

Socialministeriet har oplyst, at Folketinget i øjeblikket behandler et forslag (L 127), som justerer betingelserne for udbudsmodellen. Vedtages forslaget i uændret form, betyder det bl.a., at kravene om maksimalt 2-årige leverandørkontrakter bortfalder.

Uanset om kommunen vælger udbuds- eller godkendelsesmodellen, vælger hjemmehjælpsmodtageren selv, hvilken leverandør, han eller hun ønsker, skal udføre opgaven.

### ***b. Erstatningshjælp***

7. Loven indskærper, at det er kommunalbestyrelsens forpligtelse at sørge for, at borgere, der ikke kan klare sig selv, modtager den hjælp, de kommunale myndigheder har truffet afgørelse om. Kommunalbestyrelsen har en konkret forpligtelse til at sikre, at afgørelsen under alle omstændigheder effektueres dels ved at fastsætte en frist for erstatningshjælp, dels ved at sørge for, at godkendte leverandører har et beredskab, der kan håndtere hændelser som sygdom hos personalet, ferieperioder, personalemangel o.l.

Endelig skal den enkelte kommune oplyse borgeren om, hvem de kan kontakte i de tilfælde, hvor der er problemer med leverancen.

### ***III. Statstilskud til kommunerne til gennemførelse af Ældrepacken***

8. På finansloven for 2002 var der på en reserve- og budgetreguleringskonto på Socialministeriets område afsat 0,5 mia. kr. til et generelt løft på ældreområdet i 2002 og efterfølgende år, hvilket bl.a. omfattede indførelse af frit valg af hjemmehjælp samt fri og fleksibel hjemmehjælp.

Efter forhandlinger mellem regeringen og kommunerne i december 2001 og februar 2002 blev det aftalt, at kommunerne fra 2002 og frem fik tilført 0,5 mia. kr. til gennemførelsen af lovinitiativer om frit valg af hjemmehjælp, fri og fleksibel hjemmehjælp samt til et generelt løft på ældreområdet. Det blev endvidere aftalt, at tilskuddet på 0,5 mia. kr. i 2002 og 2003 blev fordelt efter de aldersbestemte udgiftsbehov, der indgår i den kommunale udligning af udgiftsbehov. Dette indebærer, at fordelingen mellem kommunerne skete ud fra en sammenvejning af antallet af ældre fordelt på aldersgrupper. Sammenvejningen blev foretaget med en skønnet gennemsnit-

lig kommunal udgift pr. person i de enkelte aldersgrupper, så de ældste vejede tungest i fordelingen.

9. Efter indgåelse af aftalen med kommunerne fremsatte regeringen de lovforslag som udgjorde Ældrepacken og bl.a. omfattede etablering af frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp. Der er ikke i loven fastsat krav til kommunernes anvendelse af statstilskuddet på 0,5 mia. kr., og der er heller ikke krav om særlig afregning over for staten eller særlige krav til kommunernes regnskabsaflæggelse.

I bemærkningerne til lovforslaget er der for statstilskuddet på 0,5 mia. kr. henvist til aftalen mellem regeringen og Kommunernes Landsforening, og der er ikke foretaget fordeling af tilskuddet på de enkelte initiativer i Ældrepacken. Det fremgik endvidere af bemærkningerne, at kommunernes merudgifter til erstatningshjælpen blev skønnet til 81,3 mio. kr. i 2002 og 162,6 mio. kr. fra 2003 og i efterfølgende år. Socialministeriet har oplyst, at denne beregning blev foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget, men at dette forhold ikke har været genstand for forhandling med kommunerne.

10. Ved Akt 203 19/6 2002 (bloktilskudsaktstykket) tiltrådte Finansudvalget, at bevillingen på 0,5 mia. kr. blev flyttet fra Socialministeriets reserve- og budgetreguleringskonto til konto 16.91.12. Særtilskud til kommuner på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område.

Desuden tiltrådte Finansudvalget, at tilskuddet i 2002 og 2003 blev fordelt til kommunerne efter en demografisk fordelingsnøgle for udgiftsbehovet på ældreområdet, jf. pkt. 8. Fra 2004 og frem skulle fordelingsnøglen drøftes i forbindelse med en planlagt reform af det kommunale udligningssystem. Det bemærkes, at der ikke er foretaget ændringer af fordelingsnøglen fra 2004, idet regeringen for 2004 alene valgte at gennemføre 1. fase af en udligningsreform, som ikke omfattede ændringer i de almindelige udgiftsbehovskriterier.

11. Selv om tilskuddet til kommunerne er opført på finansloven som et særtilskud og ikke indgår i bloktilskuddet, er det tilført kommunerne som et generelt tilskud i henhold til de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og kommunerne. Ved Finansud-

valgets årlige behandling af bloktilskudsaktstykket er tilvejebragt hjemmel til, at tilskuddet bliver fordelt efter en demografisk fordelingsnøgle.

I henhold til aftalerne mellem regeringen og kommunerne er tilskuddet givet som kompensation for kommunale merudgifter som følge af lovinitiativerne i Ældrepacken, hvilket er i overensstemmelse med principperne om Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT-princip). Forskellen mellem bloktilskuddet og tilskuddet til ældreområdet er således alene kriterierne for fordelingen mellem kommunerne, idet bloktilskuddet bliver fordelt på baggrund af kommunernes beskatningsgrundlag.

Anvendelsen af et aldersbestemt udgiftsbehov som fordelingsnøgle af tilskuddet til ældreområdet medfører en mere direkte sammenhæng mellem statstilskuddet og den enkelte kommunes udgiftsbehov på ældreområdet, end anvendelsen af beskatningsgrundlaget som fordelingsnøgle ville medføre.

#### ***IV. Forvaltningen af Ældrepacken***

12. Jeg har i det følgende valgt at omtale såvel Indenrigs- og Sundhedsministeriets som Socialministeriets kontrol og opfølgning på Ældrepacken, idet Socialministeriet har ansvaret for lovgivningens implementering og administration.

##### ***a. Socialministeriets kontrol og opfølgning***

13. Ifølge reglerne om frit valg på ældreområdet skulle kommunerne senest med udgangen af december 2002 indberette deres kvalitets- og priskrav til Socialministeriets fritvalgsdatabase, som administreres af Styrelsen for Social Service. Databasen giver Socialministeriet mulighed for at følge kommunernes implementering af lovgivningen, herunder udbredelsen af det frie valg. Som et led i opfølgningen udarbejder Styrelsen for Social Service mindst 3 gange om året statusopgørelser for indberetningerne til fritvalgsdatabasen. Herved har kommuner, leverandører og borgere adgang til oplysninger om priser og kvalitet for ydelserne i de enkelte kommuner.

14. I januar 2003 udarbejdede Socialministeriet på baggrund af fritvalgsdatabasen en oversigt over de kommuner, der endnu ikke havde indberettet til databasen. Der var tale om 64 kommuner, som Socialministeriet kontaktede og fik oplysning fra, om hvornår indberetningen blev forventet foretaget. I februar 2003 orienterede Socialministeri-

et Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt tilsynsrådene om, hvilke kommuner der ikke havde foretaget den lovpligtige indberetning. I august 2003 havde alle kommuner indberettet de lovpligtige oplysninger om kvalitets- og priskrav, så private leverandører kunne blive godkendt til levering af hjemmehjælp. Dog har ikke alle hjemmehjælpsbrugere på nuværende tidspunkt et reelt frit valg, idet der ikke er private leverandører i alle kommuner.

15. På baggrund af kommunernes indberetninger af kvalitets- og priskrav til fritvalgsdatabasen skrev Socialministeriet i januar 2003 til Konkurrencestyrelsen for at henlede opmærksomheden på kommunernes prissætning, idet 5 udvalgte kommuners priser for personlig og praktisk hjælp var så lave, at der var tvivl om, hvorvidt lovgivningen var overholdt. I forbindelse hermed valgte Konkurrencestyrelsen af egen drift desuden at undersøge bl.a. prisfastsættelsen i en større kommune. I december 2003 traf Konkurrencerådet afgørelse om, at kommunen havde ydet konkurrenceforvridende støtte til fordel for egen leverandørvirksomhed.

Konkurrencestyrelsen orienterede i december 2003 de 5 kommuner om Konkurrencerådets afgørelse, og i starten af 2004 blev de 5 kommuners principper for prisfastsættelse analyseret og drøftet mellem kommunerne og Konkurrencestyrelsen. Problemet med prisfastsættelsen var, at kommunerne havde beregnet timepriserne med udgangspunkt i antal visiterede timer frem for det faktiske antal leverede timer, som det er foreskrevet i lovgivningen. Konkurrencestyrelsen har bedt kommunerne bekræfte, at de vil ændre praksis, så de beregner nye timepriser på baggrund af de faktisk anvendte timer. Kommunerne skal ultimo april 2004 bekræfte, at de ændrer praksis, og Konkurrencestyrelsen har oplyst, at den på den baggrund vurderer, at sagerne ikke vil give anledning til yderligere tiltag.

16. Samtidig med vedtagelsen af loven om det frie leverandørvalg på ældreområdet, blev det besluttet, at der skulle ske en opfølgning på lovens implementering. Derfor blev der etableret et opfølgningsprogram under ledelse af Den Sociale Ankestyrelse, hvor der bl.a. blev nedsat et panel med 15 foregangskommuner. Herudfra skal Den Sociale Ankestyrelse opsamle kommunernes viden og erfaringer med det frie leverandørvalg og implementeringen af loven. Formålet er at lade erfaringerne indgå i socialministerens revision af lovens bestemmelser om frit leverandørvalg i 2004-2005

samt at bidrage til udvikling af god praksis. Målet er ikke at føre tilsyn med den enkelte kommunes gennemførelse af det frie leverandørvalg. Opfølgningsprogrammet er planlagt til at løbe frem til 2007 med forbehold for lovrevisionen i 2004-2005.

Som led i opfølgningen er det desuden besluttet, at Den Sociale Ankestyrelse i marts 2004 skal gennemføre en landsdækkende undersøgelse, hvor formålet er at kortlægge, hvordan landets kommuner har implementeret loven om frit leverandørvalg. Undersøgelsen skal i særlig grad belyse organisering og praksis ved adskillelsen af myndigheds- og leverandørfunktionen, udfordringer i udviklingen af markedet for ydelser i hjemmeplejen samt virkninger af det øgede frie valg, herunder de ældres anvendelse af frit leverandørvalg. Resultaterne fra undersøgelsen forventes offentliggjort ultimo juni 2004 og skal bl.a. danne grundlag for lovrevisionen i 2004-2005.

#### ***b. Indenrigs- og Sundhedsministeriets kontrol og opfølgning***

17. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har det overordnede økonomiske tilsyn med kommunerne, men da statstilskuddet er givet som et generelt tilskud til kommunerne, har ministeriet ikke pligt til føre særskilt kontrol med kommunernes anvendelse af statstilskuddet.

Som omtalt i pkt. 2 er der ikke i hjemmelsgrundlaget for statstilskuddet til kommunerne vedrørende ældreområdet fastsat særlige krav til anvendelsen heraf, og tilskuddet er ikke fordelt på de enkelte elementer i lovændringen. Det fremgik imidlertid af de årlige aktstykker i 2002 og 2003 vedrørende bloktilskuddet til kommunerne mv., at fordelingsnøglen for tilskuddet fra 2004 og frem skulle drøftes i forbindelse med en planlagt udligningsreform.

18. Disse overvejelser fremgik af en rapport fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg fra januar 2003 om forberedelse af de nødvendige tilpasninger i tilskuds- og udligningssystemet til ikrafttræden pr. 1. januar 2004. Af rapporten fremgik udvalgets overvejelser om justering i fordelingskriterierne for puljen på 500 mio. kr., hvor det er forudsat, at når tilskuddet ikke skal ydes som et aktivitetsbestemt tilskud, er der overordnet 2 fordelingsmetoder.

Fordelingen kan ske ved at fordele de 500 mio. kr. direkte via en særlig fordelingsnøgle eller via bloktilskuddet. Kompensation via bloktilskuddet er den sædvanlige måde, hvorved kommunerne kompenseres for meropgaver efter DUT-princippet.



Dog er der her ikke tale om en sædvanlig DUT-kompensation. Udvalget anbefaler, at der i perioden fra 2004 og frem til en reform af tilskuds- og udligningssystemet anvendes en demografisk baseret fordelingsnøgle til fordeling af puljen på 500 mio. kr., da der er tale om en overførsel til kommunerne på en særlig baggrund, nemlig et løft til ældreplejen.

## ***V. Sammenfatning***

19. Jeg konstaterer, at et statsligt tilskud på 0,5 mia. kr. til kommunernes implementering og administration af Ældrepakken i henhold til hjemmelsgrundlaget er ydet som et generelt tilskud, og at fordelingen i 2002-2004 mellem kommunerne er sket ved anvendelse af de aldersbestemte udgiftsbehov, der indgår i den kommunale udligning af udgiftsbehov.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har derfor ikke fastsat særlige krav til kommunernes regnskabsaflæggelse for tilskuddet, og det er ikke muligt på baggrund af ensartet registrering særskilt at opgøre kommunernes udgifter til etablering af administration af fritvalgsordningen på hjemmehjælpsområdet, erstatningshjælp mv.

Tilskuddet blev fordelt ved anvendelse af demografiske kriterier for ældre, som indgår i tilskuds- og udligningssystemet, idet der herved blev skabt en mere direkte sammenhæng mellem tilskuddet og den enkelte kommunes udgifter til ældreområdet, end en fordeling efter beskatningsgrundlag ville have givet.

Jeg konstaterer, at Finansieringsudvalget under Indenrigs- og Sundhedsministeriet har foretaget de i hjemmelsgrundlaget forudsatte overvejelser om anvendelse af en alternativ fordelingsnøgle for tilskuddet, men at en ændring af fordelingsprincipperne for tilskuddet afventer en samlet reform af tilskuds- og udligningssystemet.

20. Jeg finder i øvrigt anledning til at fremhæve Socialministeriets kontrol med kommunernes implementering og administration af lovændringerne i Ældrepakken, idet ministeriet umiddelbart efter lovens ikrafttræden fulgte op på, om kommunerne havde udarbejdet de i loven fastsatte kvalitets- og priskrav, samt om kommunernes prisfastsættelse var i overensstemmelse med loven. Endvidere finder jeg, at Socialministeriet med henblik på at sikre, at loven blev efterlevet, tog de rette initiativer ved henvendelse til de kommunale tilsynsmyndigheder og Konkurrencestyrelsen.

Sammenfattende er det derfor min vurdering, at Socialministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har gennemført initiativerne i Ældre pakken i overensstemmelse med Folketingets beslutninger.

Henrik Otbo