

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om det specialiserede socialområde

– statens overførsler til kommuner og regioner
i 2012

Maj
2014

revision
revision
revision

Vedrører:

**Statsrevisorernes beretning nr. 4/2013 om det specialiserede socialområde
– statens overførsler til kommuner og regioner i 2012**

30. april 2014

RN 101/14

Økonomi- og indenrigsministerens redegørelse af 21. marts 2014

**Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold
s redegørelse af 31. marts 2014**

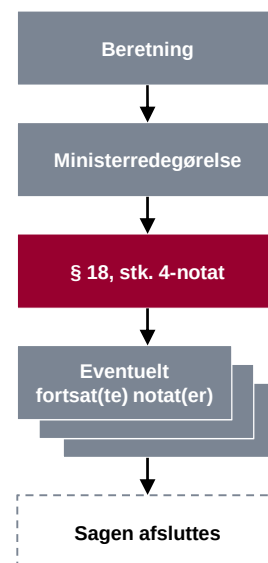
1. Dette notat handler om de initiativer, som ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold (tidligere social-, børne- og integrationsministeren) har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens indhold og konklusioner. Notatet handler endvidere om økonomi- og indenrigsministerens redegørelse, herunder regionernes udtalelser.

KONKLUSION

Økonomi- og indenrigsministeren har indhentet udtalelser fra regionsrådene om beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger. Ministeren har ikke iværksat konkrete initiativer på baggrund af beretningen.

Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold har iværksat en række konkrete initiativer, der vedrører beretningens emner og Statsrevisorernes bemærkninger. Der etableres bl.a. en dialogbaseret national koordinationsstruktur baseret på det nuværende rammeaftalekoncept, en begrænsning af den tidsmæssige mulighed for kommunal overtagelse af regionale tilbud og en ændring af reglerne om takstfinansiering af tilbud efter serviceloven.

Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende, men da ikrafttrædelsen af dele af initiativerne udestår, og da flere af initiativerne har et bredt sigte, vil Rigsrevisionen fremadrettet følge området i revisionen af statens overførsler til kommuner og regioner. Rigsrevisionen vurderer derfor, at sagen kan afsluttes.

Sagsforløb for en større undersøgelse

*Du kan læse mere om
forløbet og de enkelte step
på www.rigsrevisionen.dk*

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold har den 26. marts 2014 fremsat et lovforslag som opfølgning på evalueringen af kommunalreformen på det sociale område. Lovforslaget indeholder en række konkrete initiativer, der skal understøtte en bedre styring af området.
- 1. januar 2014 trådte nye regler om godkendelse af og tilsyn med sociale tilbud i kraft. Opgaven er dermed flyttet fra 98 kommuner til 5 socialtilsyn for at sikre en mere ensartet og professionel indsats, herunder kvalificering af oplysninger på Tilbudsportalen. Effekten af de nye regler kendes endnu ikke.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i november 2013 en beretning om det specialiserede socialområde – statens overførsler til kommuner og regioner i 2012. Beretningen handlede om udvalgte områder på det specialiserede socialområde, som Rigsrevisionen har haft særligt fokus på ved revisionen i kommuner og regioner i 2012.

Regionerne og kommunerne udarbejder årligt rammeaftaler som styringsgrundlag for kommunernes forsyningsansvar og regionernes forsyningsforpligtelse på det specialiserede socialområde. Beretningen viste, at regionerne ikke i tilstrækkeligt omfang kan anvende aftalerne til at styre området, hvilket medfører risiko for, at rammeaftalerne ikke opfylder formålet om en hensigtsmæssig udnyttelse af resurser og ekspertise.

Endvidere havde Region Hovedstaden siden 2007 oparbejdet et samlet overskud, der i 2012 udgjorde 99,1 mio. kr.

Beretningen viste også, at Tilbudsportalen (landsdækkende portal med oplysninger om alle regionale, kommunale og private tilbud på det sociale område) ikke fuldt ud opfylder sit formål om på markedslignende vilkår at skabe gennemsigtighed og sammenlignelighed mellem tilbud, og at oplysningerne på portalen ikke altid er valide. Kommunerne bruger derfor kun i begrænset omfang portalen til at finde de bedst egnede tilbud til den bedste pris og sikrer sig ikke altid – som de skal – at de botilbud, der anvendes efter servicelovens § 107 og § 108 om midlertidige eller længerevarende botilbud, fremgår af Tilbudsportalen.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at rammerne for regionernes og kommunernes opgaver på det specialiserede socialområde er uhensigtsmæssige.

4. Dette notat indeholder Rigsrevisionens vurdering af de initiativer, som økonomi- og indenrigsministeren samt ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold har iværksat som følge af beretningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af ministrenes redegørelser

Rammeaftalernes anvendelighed for regionerne som styringsinstrument på det specialiserede socialområde

5. Regionerne og kommunerne udarbejder årligt rammeaftaler som styringsgrundlag for kommunernes forsyningsansvar og regionernes forsyningsforpligtelse på det specialiserede socialområde. Beretningen viste, at regionerne ikke i tilstrækkeligt omfang kan anvende aftalerne til at styre området, hvilket medfører risiko for, at rammeaftalerne ikke opfylder formålet om en hensigtsmæssig udnyttelse af resurser og ekspertise.

Statsrevisorerne bemærkede, at rammeaftalerne mellem regionerne og kommunerne ikke er styringsegnede i forhold til udbud af og efterspørgsel på tilbudspladser.

6. Økonomi- og indenrigsministeren oplyser i sin redegørelse, at ministeriet har sendt beretningens indhold og konklusioner samt Statsrevisorerne bemærkninger til beretningen til regionsrådene til udtalelse.

Region Nordjylland, Region Midtjylland og Region Sjælland har ikke haft bemærkninger til beretningen eller til Statsrevisorerne bemærkninger.

Region Hovedstaden er enig med Rigsrevisionen i, at det oparbejdede overskud ultimo 2012 på 99,1 mio. kr. ikke helt er i overensstemmelse med, at området økonomisk skal hvile i sig selv gennem regulering af taksterne. Regionen har derfor reguleret beregningen af takstgrundlaget og forventer, at det akkumulerede overskud vil være udlignet i løbet af 2014 og 2015.

Region Syddanmark tilslutter sig såvel Rigsrevisionens hovedkonklusion som Statsrevisorerne bemærkninger til beretningen for så vidt angår vurdering af begrænsningerne i rammeaftalen som styringsredskab.

Region Syddanmark oplyser videre, at det er regionens erfaring, at det er vanskeligt at anvende de tilkendegivelser om forventet efterspørgsel efter pladser, som kommunerne indmelder til den årlige rammeaftale som planlægningsgrundlag for kapaciteten i de regionale tilbud. Regionen har derfor løbende dialog på anden vis med kommunerne for at kvalificere planlægningsgrundlaget for det regionale udbud af pladser. Endelig bemærker Region Syddanmark, at fremadrettede initiativer som fx en 4-årig planlægningshorisont for de regionale tilbud vil skabe et bedre grundlag for en langsigtet planlægning på området. Initiativet løser dog ikke de styringsmæssige udfordringer, der følger af rammeaftalens uforpligtende karakter, for så vidt angår køb af pladser.

7. Økonomi- og indenrigsministeren oplyser i sin redegørelse, at ministeren finder det tilfredsstillende, at Region Hovedstaden har til hensigt at få udlignet det oparbejdede overskud, så det specialiserede socialområde også kommer til at hvile i sig selv i Region Hovedstaden.

Ministeren oplyser videre i sin redegørelse, at et af de overordnede formål med den politiske aftale om opfølgningen på evalueringen af kommunalreformen på socialområdet er at understøtte kommunernes anvendelse af tilbuddene, og at tilbuddene udvikles dynamisk, i takt med at behovene ændrer sig. Et væsentligt element i en god faglig planlægning på socialområdet er en tæt og løbende inddragelse af kommunerne og regionerne i, hvordan indsatserne tilrettelægges. Som følge af evalueringen af kommunalreformen skal der derfor etableres en ny dialogbaseret koordinationsstruktur, som bliver en national overbygning på rammeaftalerne mellem regionen og kommunerne i regionen. Hermed får Socialstyrelsen kompetence til at udpege målgrupper eller særlige indsatser, hvor der er behov for øget koordinations eller planlægning mellem kommunerne. Det er således bl.a. målet, at koordinationsstrukturen skal bidrage til en mere hensigtsmæssig udnyttelse af resurser og ekspertise.

8. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold er i sin redegørelse enig i, at rammeaftalerne ikke er egnede til at stå alene som styringsinstrument for den enkelte region i forhold til udbud af og efterspørgsel på tilbudspladser. Ministeren er også enig i, at rammeaftalerne ikke sikrer overblik og koordination på tværs af regioner. For at styrke nationalt overblik og koordination af det mest specialiserede socialområde på tværs af kommuner og regioner blev der den 26. marts 2014 fremsat et lovforslag som opfølgning på evalueringen af kommunalreformen på det sociale område. Konkrete initiativer i lovforslaget er bl.a., at kommunerne fremover kun har mulighed for at overtage tilbud hvert 4. år, og at der etableres en national koordinationsstruktur, der forankres i Socialstyrelsen, som gennem en styrket faglig planlægning skal bidrage til at forhindre en uhensigtsmæssig afspecialisering. Ministeren forventer, at forslagene vil understøtte en bedre styring af området.

9. Det fremgår af ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forholds redegørelse, at der i forhold til beretningens gennemgang er behov for at præcisere de gældende regler, som de fremgår af bekendtgørelse nr. 1021 af 20. august 2013 om rammeaftaler m.v. på det sociale område og på det almene ældreboligområde. Ministeren oplyser, at de enkelte kommuner ikke efter gældende regler skal angive, hvor mange og hvilke pladser i regionale tilbud de får behov for. Derimod skal der som led i udviklingsstrategien foretages et samlet skøn over behovet for regulering i antallet af (kommunale og regionale) pladser eller tilbud.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at denne fortolkning ikke afspejler praksis, idet et samlet skøn over behovet for regulering i antallet af (kommunale og regionale) pladser eller tilbud i praksis forudsætter kendskab til det forventede behov for antal pladser. Det fremgik af beretningen, at de indgåede aftaler mellem regionen og kommunerne i regionen om bl.a. antal pladser og tilbud ikke er bindende for kommunerne, der således ikke er forpligtet til at aftage det antal pladser, de har udtrykt behov for i rammeaftalerne. Rigsrevisionens gennemgang viste flere eksempler på, at kommuner med det aftalte varsel (typisk indeværende måned + 1 måned) havde hjemtaget borgere til kommunens tilbud, selv om de i aftalen havde tilkendegivet et behov for pladserne i regionen. Det er i den sammenhæng Rigsrevisionens opfattelse, at kommunen implicit har tilkendegivet et behov for pladserne i regionen, når kommunen ikke i rammeaftalen har varslet hjemtagelse af kommunens borgere.

Der er således efter Rigsrevisionens opfattelse ikke behov for i forhold til beretningens gennemgang at præcisere de gældende regler.

10. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold – i forbindelse med opfølgning på evalueringen af kommunalreformen på det sociale område – har taget initiativ til at understøtte en bedre styring af området, bl.a. gennem etablering af en national koordinationsstruktur.

Rigsrevisionen vil fremadrettet følge initiativerne på området i revisionen af statens overførsler til kommuner og regioner, og det er Rigsrevisionens opfattelse, at denne del af sagen kan afsluttes.

Tilbudsportalens formål om gennemsigtige og sammenlignelige takster samt kommunernes anvendelse af portalen

11. Tilbudsportalens indeholder takster for og oplysninger om alle godkendte tilbud. Beretningen viste, at taksterne i Tilbudsportalens ifølge kommunerne er u gennemsigtige og vanskelige at sammenligne, da de 5 rammeaftaler har forskellige prisstrukturer, der indvirker på taksterne, og da 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.

Beretningen viste videre, at de besøgte kommuner generelt kun i et begrænset omfang anvender Tilbudsportalens til at finde det bedste tilbud til den bedste pris. De markedslygnende 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 vurderede på den baggrund, at Tilbudsportalens på dette område ikke opfylder sit formål om at skabe gennemsigthed og sammenlignelighed mellem tilbud.

Statsrevisorernes bemærkede, at Tilbudsportalens ikke opfylder formålet om gennemsigtige og sammenlignelige tilbud, bl.a. fordi regionernes rammeaftaler er udarbejdet på forskelligt grundlag. Statsrevisorernes fandt desuden, at Social-, Børne- og Integrationsministeriet bør sikre en større gennemsigthed i Tilbudsportalens.

Statsrevisorernes bemærkede videre, at Tilbudsportalens ikke altid anvendes af kommunerne, bl.a. fordi portalens oplysninger ikke er valide.

Gennemsigtige og sammenlignelige priser

12. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold er enig i Statsrevisorernes konklusion om, at oplysningerne på Tilbudsportalens særligt i forhold til oplysningerne om de registrerede tilbuds takster kan være svære at gennemskue og sammenligne. Det fremgår videre af ministerens redegørelse, at der i forhold til beretningens gennemgang er behov for at præcisere de gældende regler for fastsættelse af takster efter tilbud i serviceloven. Ifølge ministeren fastsætter rammeaftalerne efter de gældende regler ikke principperne for takstberegningen. Som led i styringsaftalen skal kommunerne (og regionerne for så vidt angår de regionale tilbud) indgå aftale om udviklingen i taksterne, jf. bekendtgørelsen om rammeaftaler. De aftaler, som indgås i rammeaftaleregion om takster og prisstruktur, skal i sagens natur holde sig inden for de generelt fastsatte regler om bl.a. takstberegning.

Rigsrevisionen bemærker hertil, at det ikke fremgår af beretningen, at rammeaftalerne fastsætter principperne for takstberegningen, eller at reglerne om takstfastsættelse er forskellige for regionale og kommunale tilbud henholdsvis inden for eller uden for rammeaftalerne. Rigsrevisionen bemærker dog videre, at det tydeligt fremgår af rammeaftalerne, at en aftale om prisstrukturen i realiteten er en aftale om, hvordan taksterne i tilbud inden for rammeaftalerne skal fastsættes. Rigsrevisionen finder således ikke ministerens bemærkning dækkende for rammeaftalernes takstfastsættende funktion.

Det indgår i ministerens lovforslag af 26. marts 2014, at reglerne om takstfinansiering af tilbud efter serviceloven foreslås ændret. Forslaget vedrørende ændringen af reglerne om takstfastsættelse indebærer, at der fastsættes fælles regler om beregning af vejledende takster for private, regionale og kommunale tilbud. Det fastholdes som grundlæggende udgangspunkt, at tilbud og ydelser på det sociale område finansieres via de visiterende kommuners betaling af en takst, og at taksterne beregnes efter et omkostningsbaseret princip og på grundlag af tilbuddets samlede omkostninger.

13. Økonomi- og indenrigsministeren oplyser, at reguleringen af takstfastsættelse for de regionale tilbud flyttes fra Økonomi- og Indenrigsministeriet til Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold.

14. Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold har taget initiativ til at fastsætte fælles regler om takstberegning for private, regionale og kommunale tilbud. Rigsrevisionen bemærker dog, at rammeaftalerne fortsat – som beskrevet i beretningen – i praksis præciserer takstfastsættelsen ved at fastlægge detaljerne i omkostningsberegningen. I forhold til at øge gennemsigtigheden og sammenligneligheden af taksterne må ministerens forslag om en fælles takstbekendtgørelse derfor forventes at få begrænset effekt, idet regionernes rammeaftaler fortsat kan udarbejdes på forskelligt grundlag.

Rigsrevisionen vil fremadrettet følge initiativerne på området i revisionen af statslige overførsler til kommuner og regioner, og det er Rigsrevisionens opfattelse, at denne del af sagen kan afsluttes.

Kommunernes anvendelse af Tilbudsportalen

15. Det fremgår af ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forholds redegørelse, at der 1. januar 2014 trådte nye regler om godkendelse af og tilsyn med sociale tilbud i kraft. I forhold til Tilbudsportalen har de 5 socialtilsyn, og ikke som hidtil 98 kommuner, ansvaret for, at oplysningerne på Tilbudsportalen om langt de fleste af de registrerede tilbud er korrekte og opdaterede, herunder oplysninger om takster, ydelser og målgrupper. Alle tilbud, der er underlagt socialtilsynene, skal vurderes, og oplysningerne om dem på Tilbudsportalen skal gennemgås og kvalificeres. Endvidere er der foretaget en generel opgradering af Tilbudsportalen i forbindelse med de nye tilsynsreglers ikrafttræden.

Ministeren oplyser videre, at der med de nye tilsynsregler er blevet sat fokus på, at kommunerne kun må anvende godkendte tilbud, der er registreret på Tilbudsportalen.

Samlet forventer ministeren, at de nye tilsynsregler og tilpasning af Tilbudsportalens data vil have positive styringsmæssige effekter i forhold til at styrke kommunerne i deres rolle som købere af ydelser på det sociale område, i forhold til at skabe mere gennemsigtighed i oplysninger om tilbuddenes indhold og i forhold til at skabe større gennemsækelighed i forholdet mellem pris og kvalitet.

16. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeren har taget initiativ til at øge kvaliteten af oplysningerne på Tilbudsportalen. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at ministeriet har fokus på, at kommunerne kun må anvende godkendte tilbud, der er registreret på Tilbudsportalen.

Rigsrevisionen vil fremadrettet følge området i revisionen af statslige overførsler til kommuner og regioner, og det er Rigsrevisionens opfattelse, at denne del af sagen kan afsluttes.

Kommunernes hjemtagelse af statsrefusion

17. Beretningen viste, 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.

Statsrevisorerne bemærkede, at det er usikkert, om alle kommuner hjemtager korrekt statsrefusion.

18. Det fremgår af ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forholds redegørelse, at ministeren er af den opfattelse, at det er vigtigt, at ministeriet og kommunerne til stadighed har fokus på de refusionsbelagte områder for at minimere risikoen for, at der hjemtages refusion på et forkert grundlag med den konsekvens, at der senere skal foretages berigtigelse.

19. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeren som led i sin tilsynsforpligtelse har fokus på at minimere risikoen for, at der hjemtages refusion på et forkert grundlag.

Kommunernes hjemtagelse af statsrefusion vil som hidtil indgå som en del af den årlige revision af statens overførsler til kommuner og regioner. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at denne del af sagen kan afsluttes.

III. Afslutning

20. Rigsrevisionen finder ministrenes initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Lone Strøm