

PROJEKT ENHEDSPRISER BAGGRUNDSRAPPORT



<u>1</u>	<u>Baggrund og formål</u>	4
1.1	<u>Metode og design</u>	4
<u>2</u>	<u>Hovedkonklusioner</u>	5
2.1	<u>Daginstitutionsområdet</u>	5
2.2	<u>Skoleområdet</u>	5
2.3	<u>Specialundervisning</u>	6
2.4	<u>Udsatte børn og unge</u>	6
2.5	<u>Bo- og dagtilbud for borgere med handicap</u>	7
2.6	<u>Hjemmepleje, sygepleje og madservice</u>	7
2.7	<u>Institutioner for ældre</u>	8
2.8	<u>Særlige ydelser i Københavns Kommune</u>	8
<u>3</u>	<u>Analyse af enhedspriser på Børne- og Ungdomsforvaltningens område</u>	10
3.1	<u>Daginstitutionsområdet</u>	10
3.1.1	<u>Københavns Kommune har højere enhedspriser</u>	10
3.1.2	<u>Interne forskelle i Københavns Kommune</u>	12
3.1.3	<u>De enkelte dagpasningstilbud</u>	12
3.1.4	<u>Dagpleje</u>	12
3.1.5	<u>Vuggestuebørn (børn i alderen 0-2 år)</u>	14
3.1.6	<u>Børnehavebørn (børn i alderen 3-5)</u>	18
3.1.7	<u>Fritidshjemsbørn i alderen 6 – 9 år</u>	22
3.1.8	<u>Klubområdet</u>	25
3.2	<u>Skoleområdet</u>	27
3.2.1	<u>Højere enhedspriser</u>	27
3.2.2	<u>Forskelle i lønudgifter</u>	28
3.2.3	<u>Elevsammensætning, klassekvotienter og elev/lærerratio</u>	28
3.2.4	<u>Undervisningstimer i Københavnske folkeskoler</u>	29
3.2.5	<u>Sygefravær blandt lærere i København</u>	30
3.2.6	<u>Konklusion</u>	34
3.3	<u>Specialundervisningsområdet</u>	35
3.3.1	<u>Sammenligning med andre kommuner</u>	35
3.3.2	<u>Udviklingen i antallet af modtagere</u>	35
3.3.3	<u>Takster på specialområdet</u>	37
3.3.4	<u>Konklusion</u>	39
3.3.5	<u>Anbefalinger</u>	40
<u>4</u>	<u>Analyse af enhedspriser på Socialforvaltningens område</u>	41
4.1	<u>Området for udsatte børn og unge</u>	41
4.1.1	<u>Udgiftsudviklingen på området for udsatte børn og unge</u>	41
4.1.2	<u>6-byernes samlede udgifter til udsatte børn og unge</u>	45
4.1.3	<u>Enhedspriser for anbringelser i 6-byerne</u>	46
4.1.4	<u>Delkonklusion</u>	52
4.2	<u>Bo- og dagtilbud for borgere med handicap</u>	54
4.2.1	<u>Udgifter til borgere med handicap i 6-byerne</u>	54
4.2.2	<u>Kapacitet</u>	56
4.2.3	<u>Dekomponering af udgifter</u>	60
4.2.4	<u>Delkonklusion</u>	62
4.3	<u>Ny ledelsesstruktur - Organisation af Socialforvaltningen</u>	64
4.3.1	<u>Socialforvaltningens opbygning</u>	64
4.3.2	<u>Centerfællesskaberne</u>	65
4.3.3	<u>Myndighedscentre</u>	67
4.3.4	<u>Delkonklusion</u>	67
<u>5</u>	<u>Analyse af enhedspriser på Sundheds- og Omsorgsforvaltningens område</u>	68
5.1	<u>Institutioner på ældreområdet</u>	68

5.1.1	<u>Indledning</u>	68
5.1.2	<u>Metode</u>	68
5.1.3	<u>Strukturelle forhold</u>	69
5.1.4	<u>Serviceniveau</u>	69
5.1.5	<u>Køb og salg af pladser</u>	71
5.1.6	<u>Konklusion</u>	72
5.2	<u>Organisations- og ledelseslag i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen</u>	72
5.2.1	<u>Indledning</u>	72
5.2.2	<u>Lokalområdekontorerne - opgaver og organisering</u>	73
5.2.3	<u>Plejehjem- og boliger: Administrationsandel</u>	74
5.2.4	<u>Plejehjem- og boliger: Lederratio</u>	75
5.2.5	<u>Enkeltstående decentrale enheder</u>	76
5.2.6	<u>Konklusion</u>	77
5.3	<u>Analyse af hjemmeplejen</u>	78
5.3.1	<u>Indledning</u>	78
5.3.2	<u>Metode</u>	78
5.3.3	<u>Sammenligning af hjemmeplejen i København med 6-byerne</u>	79
5.3.4	<u>Hjemmepleje</u>	80
5.3.5	<u>Sygepleje</u>	83
5.3.6	<u>Madservice</u>	85
5.3.7	<u>Strukturelle forklaringsfaktorer og tendenser</u>	86
5.3.8	<u>Delkonklusion</u>	89
5.3.9	<u>Sammenligning af hjemmeplejen i Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen</u>	89
5.3.10	<u>Delkonklusion</u>	95
5.3.11	<u>Levering af hjemmepleje (produktion)</u>	95
5.3.12	<u>Delkonklusion</u>	106
5.3.13	<u>Benchmark af forvaltningernes aktivitetstal for 1. kvartal 2010</u>	106
5.3.14	<u>Delkonklusion</u>	108
5.4	<u>Velfærdsteknologi i den offentlige sektor</u>	110
5.4.1	<u>Indledning</u>	110
5.4.2	<u>Elektroniske låse</u>	111
5.4.3	<u>Online hjemmesygepleje</u>	111
5.4.4	<u>Ældre- og handicapvenligt toilet</u>	112
5.4.5	<u>Robotstøvsugere</u>	113
6	<u>Analyse af enhedspriser på Anlægsområdet</u>	114
6.1	<u>Sammenligning af anlægs- og byggecases med Gentofte og Frederiksberg</u>	115
6.2	<u>Baggrund</u>	116
6.3	<u>Første del – hvad bygges?</u>	117
6.3.1	<u>Byggepriser i København</u>	117
6.3.2	<u>Retningslinjer for byggeri i København</u>	118
6.3.3	<u>Nationale krav til byggeri</u>	118
6.3.4	<u>Politisk fastsatte krav til byggeri i Københavns Kommune</u>	119
6.3.5	<u>Børne- og Ungdomsforvaltningens egne retningslinier/ byggeprogrammer.</u>	121
6.4	<u>Anden del – anlægsproces</u>	125
6.4.1	<u>Arbejdsprocesser internt i Kommunen</u>	125
6.4.2	<u>Organisering i Frederiksberg Kommune</u>	126
6.4.3	<u>Sammenligning af modeller</u>	127
6.4.4	<u>Erfaringer fra Frederiksberg og Gentofte Kommuner overført til København</u>	128
7	<u>Bilag – metode, analysedesign og regressionsanalyser</u>	129
7.1	<u>Model for regressionsanalyse</u>	129
7.2	<u>Typer af nøgletal</u>	129
7.2.1	<u>Metodisk tilgang</u>	130
7.3	<u>Valg af sammenligningskommuner</u>	130
7.4	<u>Resultater af regressionsanalyser</u>	130
7.5	<u>Resultat af regression for skoleområdet</u>	131
7.6	<u>Resultat af regression for handicap og botilbud</u>	132

<u>7.7</u>	<u>Resultat af regression for udsatte børn</u>	133
<u>7.8</u>	<u>Resultat af regression for hjemmepleje</u>	133

1 Baggrund og formål

Med indgåelsen af aftalen for budget 2010 for Københavns Kommune besluttede aftaleparterne, at iværksætte en analyse af enhedspriserne på kommunens udgiftstunge serviceområder. Analysen er en intern undersøgelse og gennemført af Økonomiforvaltningen i samarbejde med fagforvaltningerne med henblik på at tilvejebringe det fornødne beslutningsgrundlag for en reduktion af enhedspriserne i forbindelse med budgetforhandlingerne for 2011.

Analysen er gennemført i perioden fra oktober 2009 til maj 2010. Nærværende rapport præsenterer resultaterne fra analyserne.

I Projekt Enhedspriser fokuseres på ydelser på følgende serviceområder;

- Daginstitutionsområdet
- Skoleområdet
- Bo- og dagtilbud til borgere med handicap
- Udsatte børn og unge
- Hjemmepleje (både ældre- og borgere med handicap)
- Institutioner for ældre

1.1 Metode og design

Analyserne er baseret på designet fra det fælleskommunale udviklingsprojekt ”Bedre ledelsesinformation” som blev udviklet i KL-regi. Heri sondres mellem indikatorer indenfor fire kategorier: prioritering, produktivitet, organisatorisk og processuel kvalitet samt resultat og effekt.

Indikatorer	Beskrivelse
Prioritering	Hvor mange får hvor meget af hvad?
Produktivitet	Hvilke og hvor mange ressourcer er forbundet med at producere ydelserne?
Organisatorisk og processuel kvalitet	De organisatoriske rammer for produktionen og dens tilrettelæggelse. Forhold som formodes at have betydning for effekten af indsatsen. Fx styringen af børne- og ungeområdet, anlægsprocessen, overholdelse af tidsfrister og antal klagesager/omgørelser.
Resultat og effekt	Beskriver hvorvidt indsatsen gør en ønsket forskel for brugerne og medfører de tilsigtede resultater og virkninger. Fx brugertilfredshed.

Metodisk er det for hvert område forsøgt at foretage en indledningsvis vurdering af strukturelle forholds betydning for de overordnede udgifter pr. potentiel modtager ved hjælp af regressionsanalyser. Disse er endvidere anvendt til at udvælge særligt sammenlignelige kommuner. Regressionsanalyserne har dog ikke på alle områder haft tilstrækkelig god forklaringskraft til, at de er anvendt til udvælgelse af kommuner. Endvidere har kontoplanstekniske og andre forhold i nogle tilfælde betydet, at man har anvendt 6-byerne og 6-bynøgletal som base for sammenligningerne. Resultatet af de statistiske analyser er beskrevet i bilag 1.

2 Hovedkonklusioner

2.1 Daginstitutionsområdet

Analysen viser, at Københavns Kommune har en højere gennemsnitlig enhedspris på daginstitutionsområdet som helhed (dagpleje, vuggestue, børnehave og fritidshjem), end gennemsnittet for de udvalgte sammenligningskommuner. Udgiftsforskellen udgør 18.831 kr. pr. år pr. indskrevet barn i daginstitutioner. Det svarer til en samlet årlig udgiftsforskel på 801 mio. kr. Udgiftsforskellen kan opdeles i løn-relaterede udgifter på 569 mio. kr. og ikke-lønrelaterede driftsudgifter på 220 mio. kr.

Forklaringer på udgiftsforskellen på daginstitutionsområdet:

- Den løn-relaterede udgiftsforskel skyldes primært, at Københavns Kommune har en lavere barn/voksen-ratio end sammenligningskommunerne. Det forklarer 608 mio. kr. Omvendt er der andre forhold såsom en lavere andel af uddannet personale, der er forbundet med en mindre udgift, hvorfor de løn-relaterede udgifter samlet udgør 569 mio. kr.
- Af udgiftsforskellen på 608 mio. kr. er 98 mio. kr. givet som kompensationsordninger til ansættelse af ekstra personale som følge af udflytterinstitutioner og uhensigtsmæssigt indrettede lokaler (trapper mv.).
- Den resterende forskel på 510 mio. kr. skyldes alene en lavere barn/voksen-ratio.
- Den ikke-lønrelaterede udgiftsforskel skyldes blandt andet udgifter til udflytterinstitutioner, som i 2010 udgør 57 mio. kr. Derudover kan forskellen skyldes højere udgifter til husleje samt de løbende udgifter til mad, bleer, legetøj, efteruddannelse og lignende.

Desuden viser analysen:

- At udgiften pr. barn er højere jo mindre institutionerne er.
- Samtidig udgør udgifter til ledelse og administration 2-6 pct. af budgettet i kommunens 10 største vuggestuer, børnehaver, aldersintegrerede institutioner og fritidshjem mens udgifterne udgør 12-20 pct. for de 10 mindste vuggestuer, børnehaver, aldersintegrerede institutioner og fritidshjem - de højere udgifter på de små institutioner bliver ikke omsat til pædagoger og pædagogmedhjælpere men primært til ekstra administrativt og ledelsesmæssigt personale.

2.2 Skoleområdet

Analysen viser, at Københavns Kommune har højere udgifter til skoleområdet, end gennemsnittet for sammenligningskommunerne. Udgiftsforskellen udgør 1.775 kr. pr elev pr året. Det svarer til en samlet årlig udgiftsforskel på 56,1 mio. kr. Tages der hensyn til strukturelle forhold, såsom andelen af tosprogede elever er Københavns Kommune dog ikke dyrere end sammenligningskommunerne. Udgiftsforskellen dækker over, at Københavns Kommune har flere udgifter til løn-relaterede udgifter på 156,3 mio. kr., og færre udgifter til øvrig drift 100,2 mio. kr. i forhold til sammenligningskommunerne.

Forklaringer på udgiftsforskellen på skoleområdet:

- Den lønrelaterede udgiftsforskel skyldes blandt andet, at lærere i Københavns Kommune har en højere gennemsnitsløn. Den højere løn forklarer 83,9 mio. kr.
- En anden løn-relateret faktor er den lavere elev/lærer-ratio, som forklarer 73,5 mio. kr.
- Eleverne i Københavns Kommune har flere lektioner, men samtidig også en højere klassekvotient sammenlignet med de øvrige kommuner.

- Endvidere er der et servicetab som følge af et højere sygefravær i Københavns Kommune i forhold til sammenligningskommunerne svarende til 11,3 mio. kr.

Analysen viser desuden:

- En tendens til at de små skoler har højere enhedsomkostninger, end de store skoler.
- Dette skyldes primært at de har lavere udgifter pr. elev til ikke-undervisningsrelaterede udgifter som ledelse, administration, husleje, bygningsdrift og lignende. På de 10 mindste skoler bruges ca. 77 % af lønbudgettet på undervisningspersonale, mens tallet for de 10 største skoler er ca. 80 %. Større skoler betyder således flere ressourcer til undervisning.

2.3 Specialundervisning

Analysen viser, at specialundervisningsområdet i Københavns Kommune er i vækst. Dette giver budgetmæssige udfordringer.

- Det er især andelen af elever i de dyreste specialtilbud (niveau 3 tilbud), som er steget markant de seneste år.
- Fra 2006-2010 er udgifterne til specialundervisning i København steget med 43,4 pct. i faste priser, samtidig med at antallet af elever i specialtilbud kun er vokset med 6,8 pct.
- Københavns Kommune har en bred vifte af specialtilbud, med stor variation i pladsprisen for samme type ydelse.
- BUF forventer et fortsat pres på specialundervisningsområdet, med et yderligere udgiftsbehov på 37,5 mio. kr. (2010 p/l) i 2011 som følge heraf.

2.4 Udsatte børn og unge

Overordnet set er Københavns Kommunes udgifter til udsatte børn og unge højere end udgifterne i gennemsnittet af de øvrige 6-byer. Ligeledes ligger Københavns Kommunes enhedspriser for at anbringe et barn uden for hjemmet mellem 7,8 og 94,2 pct. over gennemsnittet af de øvrige 6-byer alt efter anbringelsestypen.

Forklaringer på udgiftsforskellen for anbringelser af udsatte børn og unge:

- Intensive anbringelsesforløb, der alt andet lige resulterer i højere enhedspriser, men dog har til formål at forkorte det samlede anbringelsesforløb væsentligt.
- At Københavns Kommune i færre tilfælde end de øvrige 6-byer visiterer et barn til foranstaltninger, hvilket fremgår af en sammenlignende analyse foretaget i 2008. Dette betyder, at tyngden af de børn der anbringes, alt andet lige, må antages at være større i Københavns Kommune end i de øvrige 6-byer med deraf følgende højere enhedspriser.
- At socialpædagoger og lignende medarbejdergrupper tildeles graduerede områdetillæg i overenskomsterne, der stiger alt efter nærhed til særligt Københavns Kommune.
- Forskelle i konteringspraksis kommunerne imellem. Det betyder samlet set, at sammenlignende analyser af området må tages med et vist forbehold.
- Forskelle i valg af anbringelsestype.

Hvis Københavns Kommune har samme anbringelsesmønster som de øvrige 6-byer vil det alt andet lige øge kommunens udgifter til anbringelser. Dog er der besparelspotentiale i fortsat at arbejde med at nedbringe bruge af døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder til fordel for familiepleje, netværkspleje og eget værelse mm., idet det forudsættes at den københavnske

overkapacitet af døgninstitutionspladser nedbringes eventuel ved øget salg af pladser eller direkte lukning af døgninstitutioner.

Socialforvaltningen arbejder med en overordnet strategi om at nedbringe brugen af døgninstitutioner på børneområdet, ligesom der de seneste år er vedtaget forslag med dette mål i sigte.

Socialforvaltningen har til brug for budget 2011 ligeledes fremlagt forslag til nedbringelse af brugen af døgninstitutioner.

2.5 Bo- og dagtilbud for borgere med handicap

Københavns Kommune budgetterer overordnet set med færre udgifter i 2009 til borgere med handicap pr. 18-64årig end gennemsnittet af de øvrige 6-byer. Fælles for både budget og regnskab er dog også, at Københavns Kommune umiddelbart har et langt højere udgiftsniveau pr. 18-64årig til længerevarende botilbud end gennemsnittet af de øvrige 6-byer.

Forklaringer på udgiftsforskellen for botilbud af længerevarende ophold:

- Udgifterne er opgjort pr. 18-64årig, da der alt andet lige ikke findes valid og objektiv data for antallet af borgere med handicap.
- Der er væsentlige forskelle i kommunernes konteringspraksis.
- Der er forskel på hvilke paragraffer ydelser til borgere med handicap udmøntes efter. Københavns Kommune har tradition for at udmønte støtte til længerevarende botilbud efter §108 i Serviceloven. Støtte kan dog også udmøntes efter andre paragraffer, hvilket kan medvirke til en skævvridning ved betragtning af kommunernes udgifter til forskellige ydelser.
- Lønandelen ud af de samlede driftsudgifter til bo- og dagtilbud er relativt høj, hvilket kombineret med overenskomstmæssige sted- og områdetillæg for medarbejderne må antages at øge enhedsprisen.
- Huslejeudgifter udgør en relativt begrænset andel af driftsudgifterne til bo- og dagtilbud. Ejendomspriserne må dog, alt andet lige, antages at være højere i hovedstadsområdet, hvilket vil have betydning for enhedspriserne.
- Københavns Kommune har en belægningsprocent for bo- og dagtilbud til borgere med handicap, der er tæt ved 100 pct. ligesom omsætningshastigheden på pladserne er relativt lav.
- Københavns Kommune udøver en relativt stram visitationspraksis til personlige hjælpeordninger, hvorfor det primært er de tunge og dyre borgere, der modtager denne ydelse. Dog er aktiviteten lavere, hvilket kan forklare de lavere omkostninger pr. 18-64årig.

Det vurderes, at en opkvalificering af nøgletallene udarbejdet i forbindelse med 6-bysamarbejdet i væsentlig grad vil kunne bidrage til bedre belysning af udgiftsforskellene kommunerne imellem. Et bedre datagrundlag vil kunne øge sammenlignelighed af udgifterne til handicapområdet og medvirke til at bringe effektiviseringspotentialer i de enkelte kommuner frem i lyset.

2.6 Hjemmepleje, sygepleje og madservice

Analysen viser, at Københavns Kommune har højere nettodriftsudgifter på hjemmepleje for borgere over 65 år end de øvrige 6-byer svarende til 1.881 kr. pr. +65 årig. Det svarer til en samlet udgiftsforskel på 103 mio. kr.

Forklaringer på udgiftsforskellen på hjemmepleje for borgere over 65 år:

- Udgiftsforskellen kan forklares med, at andelen af borgere i København, der modtager hjemmehjælp pr. indbygger, er højere end i de øvrige 6-byer. Årsagen er strukturelle faktorer, såsom at der er mange enlige i København, at København har en stor andel af ældre over 80 år samt at den samlede andel af borgere over 65 år udgør en mindre del af befolkningen i

København.

Analysen viser desuden:

- At Københavns Kommune også har en høj udgift på sygepleje til borgere over 65 år sammenlignet med 6-byerne (hvis Esbjerg udelades). På sygeplejeområdet visiteres de +80-årige til færre timer i København end i de øvrige 6-byer, hvorfor de strukturelle faktorer ikke kan forklare det hele. Udgiftsforskellen på sygepleje mellem Københavns Kommune og Århus, Odense, Aalborg og Randers kommuner er ca. 18 mio. kr.
- Det fremgår endvidere af analysen, at Københavns Kommunes udgifter til madservice er højere end i de øvrige 6-byer. Udgiftsforskellen mellem 6-byerne og Københavns Kommune beløber sig til 5,7 mio.kr.
- Samtidig viser analysen, at Socialforvaltningens beregnede gennemsnitstimepris for hjemmepleje er 16 kr. dyrere, end Sundheds- og Omsorgsforvaltningens gennemsnitstimepris. Socialforvaltningens højere timepris svarer til en merudgift på 6 mio. kr. årligt.
- Aktivitetstal trukket i KOS i 1. kvartal af 2010 sammenlignet med budgettet viser, at Socialforvaltningen har et højere budgetudgiftsniveau pr. modtager end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Dette kan forklares ved, at Socialforvaltningen visiterer flere timer om ugen til hjemmepleje og dermed har et højere serviceniveau.
- Budgetudgiftsforskellen udgør 9.000 kr. pr. modtager af hjemmepleje. I alt en budgetudgiftsforskel mellem forvaltningerne på 32 mio. kr.

2.7 Institutioner for ældre

Københavns Kommune har højere udgifter til institutioner på ældreområdet end de øvrige 6-byer.

Forklaringer på udgiftsforskellen til institutioner på ældreområdet:

- At Københavns Kommune har en større andel af enlige ældre og ældre over 80 år samt et højere serviceniveau, der konkret udmøntes i en 4-ugersgaranti samt specialiserede botilbud til bl.a. ældre med demens.

Analysen viser desuden:

- Modsat det høje udgiftsniveau viser takstberegningerne til plejeboliger, at Københavns Kommunes takster er lave sammenlignet med de øvrige 6-byer samt de kommuner Københavns Kommune køber ydelser hos. Der kan dog stilles spørgsmål ved validiteten af både takstberegningerne og budgetudgifterne, da der forekommer store afvigelser mellem disse.
- Der fremgår ikke en direkte sammenhæng mellem plejehjemmenes størrelse og andelen af administrativt personale.
- Der fremgår ikke en direkte sammenhæng mellem plejehjemmenes størrelse og deres lederratio.

2.8 Særlige ydelser i Københavns Kommune

Et gennemgående træk på tværs af Københavns Kommunes serviceområder er, at der ofte eksisterer en bred vifte af forskellige tilbud til samme typer af ydelser. Dette betyder bl.a., at borgere i København betaler den samme pris for en ydelse, som kan variere i kvalitet, omfang og ikke mindst i reel kostpris.

Analysen viser at borgere i København kan vælge mellem forskellige tilbud til samme pris, men hvor udgifterne til de enkelte tilbud varierer meget:

0-5 års området:

- Små eller store institutioner
- Rene vuggestuer/børnehaver eller aldersintegrerede institutioner
- Udflytter børnehave, idrætsinstitutioner eller ej
- Selvejende eller kommunale institutioner

6-9 års området:

- Små eller store institutioner
- Fritidshjem eller KKFO
- Fritidshjem/KKFO i tilknytning til skolen eller ej
- Selvejende eller kommunale institutioner

Specialundervisningsområdet:

- Enkeltintegration eller specialklasserække eller specialskole
- Specialskole A eller specialskole B
- Egne tilbud eller uden for kommunegrænsen
- Kommunalt eller regionalt tilbud

Anbringelser af udsatte børn og unge:

- Døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder eller familiepleje, netværkspleje og eget værelse.
- Selvejende eller kommunale institutioner

Bo- og dagtilbud for borgere med handicap:

- Selvejende eller kommunale institutioner
- Dagtilbud: Aktivitets- og samværstilbud eller beskyttet beskæftigelse

De mange forskellige tilbud indenfor samme ydelse er blandt andet en af årsagerne til at enhedsprisen i København er højere end sammenligningskommunerne. Omfanget af tilbud på de forskellige serviceområder skal derfor indgå i overvejelserne i forhold til en reduktion af enhedspriserne.

3 Analyse af enhedspriser på Børne- og Ungdomsforvaltningens område

3.1 Daginstitutionsområdet

Analysen af daginstitutionsområdet har vist:

- Enhedsprisen på daginstitutionsområdet er i gennemsnit 18.831 kr. højere pr. barn i Københavns Kommune end i sammenligningskommunerne.
- Den samlede udgiftsforskel på baggrund af den højere enhedspris er 801 mio. kr.
- Af den samlede forskel skyldes 569 mio. kr. højere lønudgifter. Disse fordeler sig med 13 mio. kr. vedr. dagpleje, 105 mio. kr. vedr. børn på 0-2 år (vuggestuebørn), 370 mio. kr. vedr. børn på 3-5 år (børnehavnebørn) samt 93 mio. kr. vedr. børn på 6-9 år (fritidshjemsbørn). Forskellen skyldes primært en lavere barn/voksen ratio, herunder at der er givet 98 mio. kr. til ansættelse af ekstra personale som følge af udflytterinstitutioner og uhensigtsmæssigt indrettede institutioner.
- Af den samlede forskel skyldes 57 mio. kr. udgifter til kørsel til udflytterinstitutioner. Øvrige forskelle i driftsudgifter kan skyldes højere udgifter til husleje og anden løbende drift
- Små institutioner er væsentligt dyrere end store. Afhængig af institutionstype er forskellen 5-15.000 kr. pr. plads.
- Forskellen skyldes budgettodelingsmodellen, som favoriserer små institutioner ved at tildele høje grundbeløb til blandt andet ledelsesmæssige og administrative ressourcer. Disse midler kan dog på de enkelte institutioner være konverteret til ekstra pædagogisk personale.

3.1.1 Københavns Kommune har højere enhedspriser

Københavns Kommune har en højere gennemsnitlig enhedspris pr. indskrevet i forhold til sammenligningskommunerne. Samlet set betyder dette en udgiftsforskel på 801 mio. kr. I tabellen er forskelle opdelt på de fire overordnede dagpasningstilbud, som er dagpleje, vuggestuer, børnehaver og fritidshjem. Som det fremgår, bruges der især flere midler på tilbuddene til børnehavnebørn, der både udgør den største forskel på enhedspriser og de samlede udgifter. Også de tre øvrige tilbud er dog dyrere end i de øvrige kommuner.

Enhedspriser og den samlede udgiftsforskel (2010 p/l)

	Forskel pr. indskrevet (kr.)	Samlet udgiftsforskel (mio. kr.)
Dagpleje	21.339	23
Vuggestuer	15.587	178
Børnehaver	34.123	530
Fritidshjem	4.867	71
Forskel i alt	*18.831	801

Kilde Danmarks statistik REG31 og PAS11 samt noegletal.dk

*Vægtet gennemsnit

Hovedforklaringer

I tabellen nedenfor vises de væsentligste forklaringer på udgiftsforskellen på 801 mio. kr. Den væsentligste forklaring er, at Københavns Kommune har en lavere barn/voksen-ratio end sammenligningskommunerne. Det forklarer 608 mio. kr. Af disse er 98 mio. kr. givet til ansættelse af

ekstra personale som følge af en række kompensationsordninger, der tilgodeser udflytterinstitutioner og uhensigtsmæssigt indrettede institutioner (trapper mv.). De resterende 510 mio. kr. skyldes, at der helt generelt er en lavere barn/voksen-ratio.¹ Udover barn/voksen rationen har Københavns Kommune højere udgifter til løn svarende til 36 mio. kr. pga. forskelle i lønniveauet. Omvendt er udgift 34 mio. kr. lavere pga. en mindre andel af uddannet personale.

Den ikke-lønrelaterede udgiftsforskel skyldes blandt andet udgifter til udflytterinstitutioner (kørsel mv.) som i 2010 udgør 57 mio. kr. Derudover kan forskellen skyldes højere udgifter til husleje samt de løbende udgifter til mad, legetøj, efteruddannelse og lignende. På baggrund af tilbagemeldinger fra sammenligningskommunerne, vurderes det at 175 mio. kr. skyldes forskelle i huslejudgifterne.

Udgiftsforskelle til dagtilbud fordelt på årsager (2010 p/l)

	Forskel pr. indskrevet (kr.)	Samlet udgiftsforskel (mio. kr.)
Udgiftsforskel i alt	*18.831	801
<i>Heraf korrektion for husleje**</i>	<i>4.110</i>	<i>175</i>
Udgiftsforskel efter huslejekorrektion	14.721	626
<i>Heraf forskelle i barn/voksen ratio pga. tillæg til udflyttere og trapper mv.</i>	<i>2.302</i>	<i>98</i>
<i>Heraf øvrige forskelle i barn/voksen ratio</i>	<i>11.979</i>	<i>510</i>
<i>Heraf lønforskelle i lønniveau (institutioner)</i>	<i>846</i>	<i>36</i>
<i>Heraf forskelle i aflønningsform (dagpleje)</i>	<i>-940</i>	<i>-40</i>
<i>Heraf forskelle i andel af uddannet personale</i>	<i>-799</i>	<i>-34</i>
<i>Heraf forskelle pga. buskørsel til udflytterinstitutioner</i>	<i>1.339</i>	<i>57</i>
Herudover estimeret korrektion for udvikling fra 2008-2009	2.020	86

Kilde Danmarks statistik REG31, Danmarks statistik PAS11 samt noegletal.dk

*Vægtet gennemsnit

**På baggrund af praksis for fastsættelse og kontering af husleje i sammenligningskommunerne skønnes det, at huslejudgifterne skal korrigeres for at opnå en mere retvisende sammenligning.

Kommunernes regnskaber for 2009 blev offentliggjort medio maj. En overordnet fremskrivning af analysens resultater til 2009-niveau reducerer udgiftsforskellen med 86 mio. kr.

Ud over denne korrektion for udviklingen i det faktiske forbrug fra 2008 til 2009 i København og sammenligningskommunerne, er der i København vedtaget en række beslutninger, som skal nedbringe udgiftsniveauet. Børne- og Ungdomsudvalget har således vedtaget en reduktion i den udmeldte pris pr. barn i de Københavnske institutioner på 4,5 %, hvilket svarer til ca. 124 mio. kr.

Fra 2010 til 2011 er der i Børne- og Ungdomsudvalgets budgetforslag desuden indarbejdet en

¹ På baggrund af det foreliggende analysegrundlag, er det ikke muligt at dekomponere beløbet yderligere. BUPL og LFS har ønsket en yderligere dekomponering, men er i øvrigt ikke vendt tilbage med andre kommentarer. For at kunne foretage en yderligere dekomponering, vil det være nødvendigt at tilvejebringe yderligere data.

reduktion på ca. 180 mio. kr. på dagpasningsområdet. Denne budgetreduktion indeholder implementering af besparelser ved klyngeledelse, reduktion til forplejning, frokostordning, morgenåbent, kompensationsordninger og grønthøsterbesparelse. Fra 2011 og frem er der til områdeledelse indlagt stigende budgetbesparelse med yderligere 20 mio. kr. i 2012 stigende til 40 mio. kr. i 2013, samt yderligere besparelser på kompensationsordninger med yderligere 10 mio. kr. i 2012 stigende til 20 mio. kr. i 2013 samt endnu ikke definerede besparelser på 50 mio. kr. i 2014.

I det omfang disse beslutninger reducerer det faktiske udgiftsniveau i 2010, 2011 og frem, må det forventes at reducere udgiftsforskellen til de øvrige kommuner yderligere.

3.1.2 Interne forskelle i Københavns Kommune

Analysen viser endvidere, at der er store forskelle i enhedsomkostningerne internt i kommunen. Helt generelt gælder det for alle institutionstyper, at store institutioner får lavere budgettildelinger pr. barn end små institutioner. Afhængig af institutionstypen er forskellen typisk 5-15.000 kr. pr. barn. Endvidere bruger store institutioner en mindre andel af budgettet på ledelse og administration. Dette skyldes primært at den nuværende budgettildelingsmodel favoriserer små institutioner, da ca. 30 % af budgettildelingen sker på baggrund af andre faktorer end antal passede børn.

Dette betyder, at man ved at bygge større og bedre indrettede institutioner kan sænke enhedsomkostningerne, hvis man samtidig afvikler de mindre og dårligst indrettede institutioner.

3.1.3 De enkelte dagpasningstilbud

I de næste afsnit gennemgås for hvert pasningstilbud de væsentligste forklaringer på, at Københavns Kommune har højere enhedspriser end de øvrige kommuner.

- Dagpleje
- Vuggestuer (børn i alderen 0-2)
- Børnehaver (børn i alderen 3-5)
- Fritidshjem (børn i alderen 6-9)
- Klubber (børn i alderen 10-17)

3.1.4 Dagpleje

Udgifterne til dagpleje er i Københavns Kommune 171.785 kr. pr. indskrevet, mens gennemsnittet i sammenligningskommunerne er 150.446 kr.

Udgifter til dagpleje pr. indskrevet (2010 p/l)

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Udgifter pr. indskrevet i alt	171.785	158.505	100.744	117.526	199.120	176.338	150.446
Udgifter til løn pr. indskrevet	140.699	133.882	89.688	107.214	160.180	152.683	128.729

Kilde Danmarks statistik REG31 samt Danmarks statistik PAS11

Den samlede effekt af det højere udgiftsniveau er 23 mio. kr. Heraf er 13 mio. kr. relateret til løn og 10 mio. kr. til drift.

Antal indskrevne pr. ansat

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Antal indskrevne pr. dagplejer	2,1	2,4	3,8	3,3	2,6	2,2	2,9

Kilde: Danmarks Statistik regk 53, pas 11, pas22 noegletal.dk

Københavns Kommune har et højere serviceniveau i form af en lavere barn/voksen ratio end sammenligningskommunerne. Mens dagplejerne i Københavns Kommune i gennemsnit passer 2,1 børn, passer dagplejerne i sammenligningskommunerne i gennemsnit 2,9 børn hver. Årsagen til forskellen i antal indskrevne pr. ansat skal sandsynligvis søges i, at en større del af dagplejerne i Københavns Kommune bor i mindre lejligheder og derfor er godkendt til færre børn. Ligeledes skyldes det forskelle i ansættelsesforhold, som er beskrevet nedenfor. Samlet repræsenterer forskellen i barn/voksen ratioen en udgiftsforskel på ca. 31 mio. kr.

Bruttolønudgifter pr. dagplejer pr. måned (2010 p/l)

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Bruttoløn/md. - dagplejere	21.064	27.875	27.503	27.125	27.960	27.144	27.521

Kilde Danmarks statistik REG31 samt FLDnet

Dagplejerne i Københavns Kommune får i gennemsnit en lavere løn end i de øvrige kommuner. Forskellen skyldes dog, at Københavns Kommune anvender en anden model for privat dagpleje end andre kommuner. I Københavns Kommune er de private dagplejere, som har færre børn og lavere løn, aflønnet af kommunen, mens de andre steder typisk er aflønnet af forældrene, som derefter modtager tilskud fra kommunen. Dette betyder, at private dagplejere indgår i lønstatistikken til trods for at aflønningsformen og de to pasningstilbud er vidt forskellige. En væsentlig forskel er i denne sammenhæng, at de private dagplejere passer færre børn end de kommunale.

Udover de kommunale og private dagplejetilbud, giver kommunen også tilskud til at forældre kan ansætte private børnepassere, mens de står på venteliste til de øvrige tilbud. Udgifter hertil er ikke sammenlignet og indgår ikke i de angivne udgifter på dagplejeområdet.

Nettoindtægter fra takster og fripladser pr. indskrevet (indtægter er angivet med -) (2010 p/l)

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Indtægter ved takst	-36.952	-27.632	-21.027	-28.665	-33.777	-32.445	-28.710
Udgifter til fripladser	9.057	3.879	4.178	4.498	5.763	4.681	4.600
Takst i pct. af bruttodriftsudgifter	21,5	17,4	20,9	24,4	17,0	18,4	19,6

Kilde: Danmarks Statistik reg 53

Københavns kommune har større indtægter via takst end gennemsnittet af de øvrige kommuner: I Københavns Kommune er indtægten via takst således 36.952 kr. pr. indskrevet mod 28.710 kr. pr. barn i gennemsnit blandt de øvrige kommuner. Den højere indtægt afspejler to ting. For det første at

udgifterne er høje i Københavns Kommune og for det andet, at kommunen opkræver en højere andel af bruttodriftsudgifterne hos forældrene. Taksten udgjorde i 2008 21,5 pct. af bruttodriftsudgifterne i Københavns Kommune mod 19,6 pct. i gennemsnit for de øvrige fem byer. Den maksimale takst var i 2008 25 pct. Havde taksten været dette, ville det have genereret en øget indtægt på ca. 6 mio. kr. Det skal dog bemærkes at taksten på 21,5 pct. her er beregnet på regnskabstal, mens taksten reelt fastsættes forud på baggrund af de budgetterede udgifter.

I modsætning hertil har Københavns Kommune flere udgifter til sociale og økonomiske fripladser end sammenligningskommunerne som følge af de socioøkonomiske forhold som kendetegner København. Mens man i Københavns Kommune i gennemsnit har 9.057 kr. i udgifter til dette formål pr. barn ligger gennemsnittet for sammenligningskommunerne på 4.600 kr. Reglerne for tildeling af sociale og økonomiske fripladser fremgår af dagtilbudsbekendtgørelsen.

Sammenfatning dagpleje

Københavns Kommune har højere udgifter på dagplejeområdet end gennemsnittet af sammenligningskommunerne. Forskellen skal primært findes i at dagplejerne i Københavns Kommune i gennemsnit passer færre børn end i de øvrige kommuner. Dette skyldes formentlig, at københavnske dagplejere har mindre boliger og dermed ikke har plads til så mange børn. Ligeledes skyldes det anvendelsen af en kommunalt administreret privat dagpleje, hvor der som hovedregel kun passes to børn.

Samlet set er dagpleje for kommunen ikke et økonomisk attraktivt valg, da udgiften er lige så høj, som udgiften til vuggestuebørn. I Odense og Århus er der derimod en væsentlig besparelse for kommunen ved at børn passes i dagpleje frem for i vuggestue. Dette skyldes en højere barn/voksen ratio i disse kommuner.

3.1.5 Vuggestuebørn (børn i alderen 0-2 år)

Vuggestuebørn dækker over alle indskrevne i aldersgruppen 0-2 år i vuggestuer og i aldersintegrerede institutioner².

På vuggestueområdet har Københavns Kommune udgifter for 175.251 kr. pr. indskrevet, mens man bruger 159.664 kr. pr. indskrevet i gennemsnit i sammenligningskommunerne. Dette giver Københavns Kommune en udgift, der er 178 mio. kr. højere i forhold til de gennemsnitlige udgifter pr. barn i sammenligningskommunerne, hvilket svarer til ca. 10 pct. højere udgifter.

Udgifter til vuggestuebørn pr. barn (2010 p/l)

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Udgifter til vuggestuer pr. indskrevet	175.251	156.679	159.369	151.771	159.726	170.772	159.664
Udgifter til løn pr. indskrevet	127.800	115.262	118.787	115.644	107.204	136.028	118.585

Kilde Danmarks statistik REG31 samt Danmarks statistik PAS11 samt noegletal.dk

² Der bliver ikke lavet særskilt regnskab for driftsudgifter og voksen/barn ratioer pr. aldersgruppe i aldersintegrerede institutioner. Fordeling af driftsudgifter og personale er derfor foretaget på baggrund af en fordelingsnøgle, der er baseret på forældrebetalingstaksten.

Af de samlede merudgifter vedrører 105 mio. kr. løn. Hovedårsagerne til de højere lønudgifter er dels et højere lønniveau og dels færre indskrevne pr. ansat. I modsat retning trækker, at Københavns Kommune har en lavere andel af uddannet personale.

Bruttolønudgifter til pædagoger og medhjælpere (2010 p/l)

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Løn – medhjælpere	23.435	23.655	23.130	23.263	23.032	23.974	23.411
Løn – pædagoger	31.882	31.369	31.160	31.095	31.495	31.314	31.287

Kilde: Danmarks statistik REG31, PAS11, PAS22 samt noegletal.dk samt FLDnet oktober 2008

Effekten af de højere gennemsnitslønninger er på vuggestueområdet 16 mio. kr.

Andel uddannet personale

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Andel pædagogisk uddannet personale eks. ledelse i vuggestuer	53	54	65	58	48	54	56

Kilde Danmarks statistik REG31, PAS11, PAS22 samt noegletal.dk samt FLDnet oktober 2008

Derimod har Københavns Kommune en andel af uddannet personale på 53 % mod et gennemsnit i sammenligningskommunerne på 56 %. Dette giver en samlet mindreudgift på i alt 11 mio. kr. grundet forskel i lønniveauer mellem uddannet og ikke-uddannet personale.

Antal indskrevne pr. ansat

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Antal indskrevne i alderen 0-2 år pr. ansat ekskl. Ledelse	3,0	3,2	4,1	3,2	3,2	3,2	3,4

Kilde Danmarks statistik REG31, PAS11, PAS22 samt noegletal.dk samt FLDnet oktober 2008

Mens der i Københavns Kommune i gennemsnit er 3,0 indskrevne i alderen 0-2 år pr. ansat pædagog/pædagogmedhjælper er det gennemsnitligt i sammenligningskommunerne 3,4 børn pr. pædagog/pædagogmedhjælper. Denne forskel giver Københavns Kommune højere omkostninger på i alt 141 mio. kr. Isoleret set er effekten af antallet af indskrevne pr. ansat derfor større end den samlede merudgift på løn. Dette kan enten skyldes forskydninger mellem løn og drift på ikke-pædagogisk personale eller at der er unøjagtigheder i opgørelsen af personaleforbrug på de enkelte aldersgrupper. Det sidste vil betyde, at der inden for de enkelte dagtilbud vil være unøjagtigheder i beregningerne af udgiftsforskellene. Da der udelukkende er tale om forskydninger mellem de enkelte tilbud, vil dette dog ikke have indflydelse på den samlede beregnede udgiftsforskel på dagpasningsområdet. Endelig kan også forskydninger i opgørelsen mellem pædagogisk og øvrigt personale have en betydning i denne sammenhæng.

Øvrige driftsudgifter (2010 p/l)

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Driftsudgifter pr. indskrevet	47.450	41.418	40.583	36.128	52.523	34.744	41.079

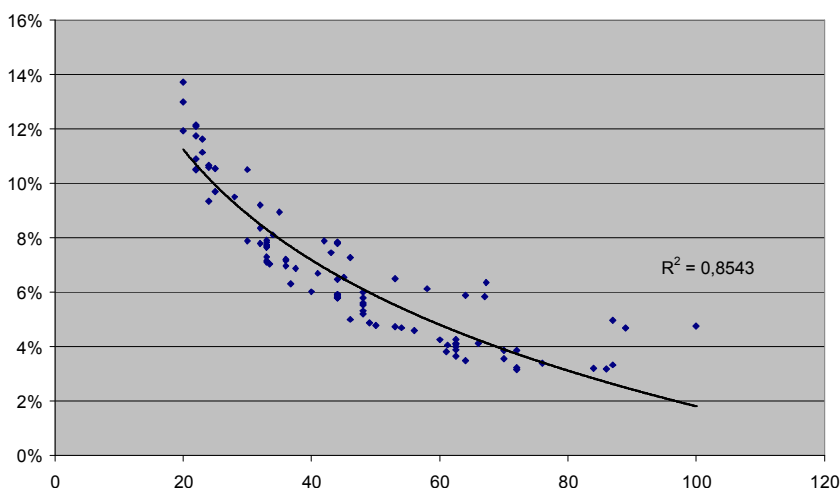
Kilde Danmarks statistik REG31, PAS11, PAS22 samt noegletal.dk samt FLDnet oktober 2008

Københavns Kommune har udgifter til ikke-lønrelateret drift på 47.450 kr. pr. indskrevet mod et gennemsnit i sammenligningskommunerne på 41.079 kr. Dette giver Københavns Kommune højere udgifter til vuggestuebørn for i alt 73 mio. kr. Heraf vurderes husleje at være en væsentlig forklaring ligesom højere udgifter til madordninger og øvrig løbende drift kan være en forklaring.

Uens udgifter til ledelse og administration i vuggestuer

Grafen viser sammenhængen mellem størrelsen af vuggestuerne i Københavns Kommune samt ledelsesandelen af budgettet. Der er en stærk sammenhæng mellem størrelsen og ledelsesandelen, hvilket betyder at de mindste vuggestuer har den klart højeste andel af personalet, som varetager ledelsesmæssige eller administrative opgaver. Omvendt er andelen af personalet med deciderede børnerettede opgaver størst i de store institutioner.

Ledelsesandel i forhold til normeringsstørrelse i vuggestuer



Kilde: BUF's budgetudmelding 2010.

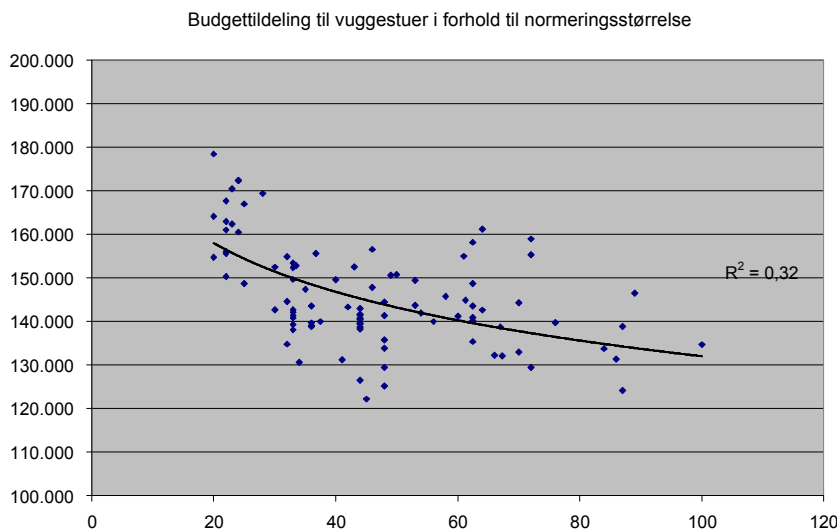
* R^2 kan antage værdien 0-1 og er et udtryk for styrken af sammenhængen. Jo højere R^2 , jo stærkere er sammenhængen mellem de to faktorer. I dette tilfælde mellem andelen af budgettet der gives som grundtildeling og institutionsstørrelsen

Årsagen hertil er, at alle institutioner gives samme beløb i grundtildelinger til ledelse og administration. Konsekvensen af denne budgettodelingsmodel er, at der i de 10 mindste institutioner i gennemsnit gives 12 % af budgettet som grundtildelinger til ledelse og administration, mens det for de 10 største institutioner i gennemsnit kun er 4 %. Da der er tale om en grundtildeling, betyder dette ikke at de mindste institutioner har færre midler til rådighed til pædagogisk personale. Det betyder til gengæld, at de har behov for flere midler til ikke-børnerettede aktiviteter som ledelse og administration. I praksis kan institutionerne dog qua deres selvforvaltning omdisponere mellem ledelse og pædagogisk personale.

Store forskelle i budgettildeling til vuggestuer

Samme tendens ses, når man sammenligner de samlede udgifter pr. barn og institutionsstørrelserne.

Jo større institution, jo lavere udgift pr. barn.



Kilde: BUF's budgetmelding 2010.

En beregning af de gennemsnitlige vægtede budgettildelinger viser, at budgettildelingen er ca. 9.000 kr. højere pr. barn i institutioner med op til 40 børn sammenlignet med institutioner med flere end 60 børn

Gennemsnitlig budgettildeling til vuggestuer pr. barn (2010 p/l)

Størrelse på vuggestue	Antal (ekskl. Aldersintegrerede)	Antal børn i denne institutionsstørrelse	Gennemsnitlig budgettildeling
Op til 40 børn	41	1.202	150.460
Mellem 40 og 60 børn	29	1.364	140.671
Mindst 60 børn	24	1.851	141.144

Kilde: BUF's budgetmelding 2010.

Samlet set understreger de to figurer og tabellen pointen om, at enhedsomkostningerne kan nedbringes, ved enten at samle mindre institutioner i enheder med fælles ledelse, eller ved deciderede fysiske sammenlægninger af hele institutioner, således at de mindste og dårligst indrettede institutioner kan nedlægges.

Såfremt man omlagde institutionerne, således at udgifterne til pasning i de institutioner med op til 40 børn faldt til udgiftsniveauet i institutionerne med mindst 60 børn, ville det medføre en besparelse på ca. 11 mio. kr. Tallet er beregnet på baggrund af den nuværende budgettildelingsmodel. Ved nybygning af bedre indrettede institutioner, vil man kunne opnå en endnu større besparelse, da der i den opstillede beregning også indgår store institutioner med kompensationsordninger.

Sammenfatning vuggestuer

Københavns Kommune har højere udgifter på vuggestueområdet end gennemsnittet af sammenligningskommunerne. Forskellen skal primært findes i, at Københavns Kommune har en væsentlig lavere barn/voksen ratio end de øvrige kommuner. Hvor der i Københavns Kommune er 2,8 barn pr. voksen, er der i sammenligningskommunerne 3,4. Denne forskel giver isoleret set Københavns Kommune en udgift der er 207 mio. kr. højere, end hvis der også i København havde været 3,4 barn pr. voksen.

Sammenligner man Københavns Kommunes vuggestuer internt, er der store forskelle på hvor mange midler de modtager pr. barn. Vuggestuer med mindre end 40 børn tildeles i gennemsnit ca. 9.000 kr. pr. barn mere end vuggestuer med mere end 60 børn. Dette skyldes af budgettildelingsmodellen favoriserer mindre institutioner, for at kompensere for højere udgifter til ledelse og administration, dårlig indretning samt øvrige faste udgifter. Der kan således opnås en driftsbesparelse ved at oprette større og bedre indrettede institutioner.

3.1.6 Børnehavebørn (børn i alderen 3-5)

På børnehaveområdet har Københavns Kommune bruttoudgifter for 115.646 kr. pr. indskrevet mod et gennemsnit blandt sammenligningskommunerne på 81.523 kr. Samlet set giver dette en udgiftsforskel til sammenligningskommunernes udgiftsniveau på 530 mio. kr., hvilket svarer til 42 % højere udgifter. Heraf udgør løn 370 mio. kr. og drift 160 mio. kr.

Udgifter til børnehavebørn pr. barn (2010 p/l)

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Udgifter til Børnehavebørn pr. indskrevet	115.646	84.407	73.972	77.943	80.072	91.223	81.523
Udgifter til løn pr. indskrevet	83.640	61.763	54.271	59.696	53.208	70.255	59.839

Kilde Danmarks statistik REG31 samt Danmarks statistik PAS11 samt noegletal.dk

Hovedårsagen til det høje udgiftsniveau er, at der i Københavns Kommune er færre indskrevne pr. ansat end i sammenligningskommunerne. Derudover er lønniveauet i Københavns Kommune en smule højere.

Antal indskrevne pr. ansat

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Antal indskrevne i alderen 3-5 år pr. ansat ekskl. ledelse	4,6	5,8	6,4	6,3	6,4	5,8	6,1

Kilde Danmarks statistik REG31, REGK 53, PAS11 PAS22 samt noegletal.dk

Antal indskrevne pr. ansat i Københavns Kommune er 4,6 indskrevne pr. pædagog/pædagogmedhjælper mod et gennemsnit på 6,1 for de øvrige sammenligningskommuner. Denne forskel betyder at Københavns Kommune har ekstraudgifter på 273 mio. kr. på børnehaveområdet i forhold til serviceniveauet i sammenligningskommunerne.

Bruttolønudgifter til pædagoger og medhjælpere

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Bruttoløn/md. – medhjælpere	23.435	23.655	23.130	23.263	23.032	23.974	23.411

Bruttoløn/md. – pædagoger	31.882	31.369	31.160	31.095	31.495	31.314	31.287
---------------------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Kilde Danmarks statistik REG31, REGK 53, PAS11 PAS22 samt noegletal.dk

Lønforskellene for det pædagogiske personale forklarer samlet set for børnehaveområdet 13 mio. kr. af forskellen i udgifterne.

Driftsudgifter til børnehaver

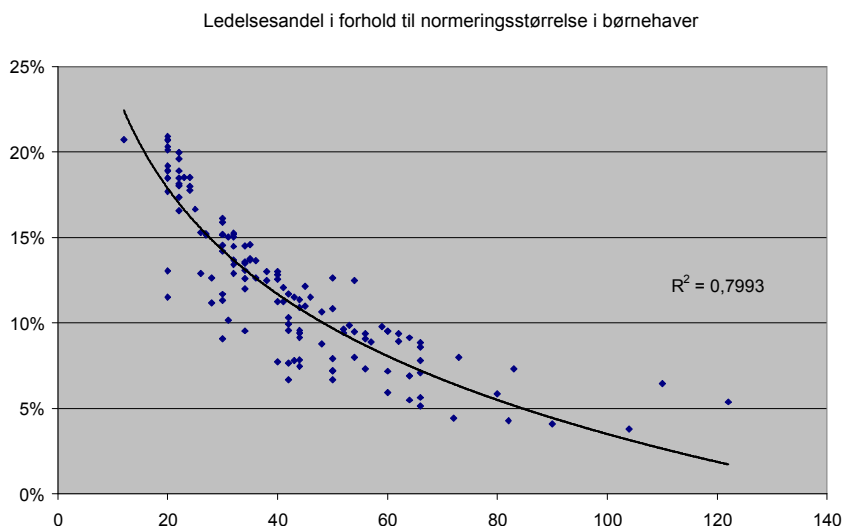
Ud over lønudgifterne er der højere udgifter til øvrig drift. Her har Københavns Kommune udgifter pr. barn på 32.007 kr. pr indskrevet mod et gennemsnit på 21.685 i sammenligningskommunerne, jf. tabel ovenfor Udgifter til børnehavbørn. Dette giver en samlet merudgift på 160 mio. kr. I dette tal ligger bl.a. merudgifter til udflytterbørnehaver, som med udgangspunkt i budgettildelingen til udflytterkørsel samt kompensationsmidler til udflytterinstitutioner kan opgøres til 82 mio. kr.

Pt. er der 70 udflytterinstitutioner i Københavns Kommune. Derudover er der planlagt ibrugtagning af yderligere syv udflytterinstitutioner i løbet af 2010-2011, hvilket med den nuværende budgettildelingsmodel vil medføre en stigning i driftsudgifterne.

Udover udgifterne til udflytterbørnehaver, kan merudgifterne til drift skyldes afledte løbende udgifter til mad og legetøj samt til personaleomkostninger som følge af færre indskrevne pr. ansat. Endvidere kan huslejeniveau eller forskelle i udnyttelsen af de fysiske rammer spille ind.

Uens udgifter til ledelse og administration i børnehaver

Grafen viser sammenhængen mellem størrelsen af børnehaver i Københavns Kommune samt ledelsesandelen af budgettet. Sammenhængen mellem størrelsen og ledelsesandelen er tydelig, hvilket betyder at de mindste børnehaver har den klart højeste andel af personalet, som varetager ledelsesmæssige eller administrative opgaver. Omvendt er andelen af personalet med deciderede børnerettede opgaver størst i de store institutioner.



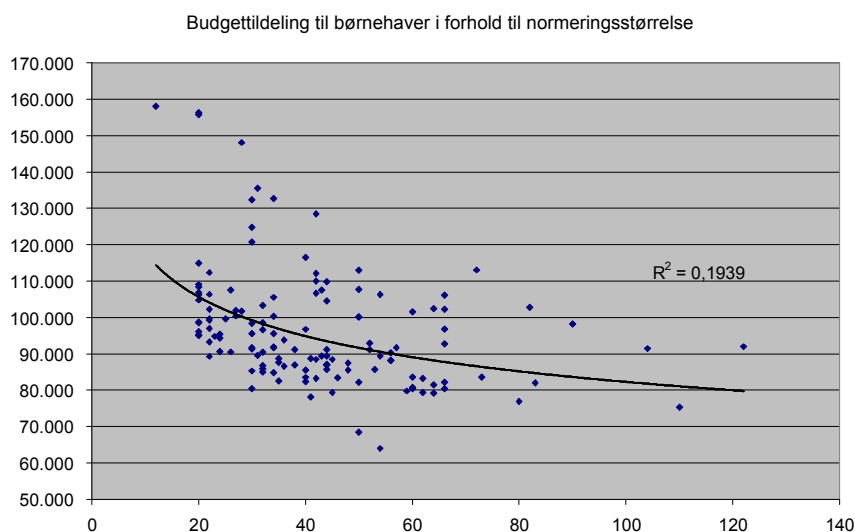
Kilde: BUF's budgetudmelding 2010.

Årsagen hertil er, at alle institutioner gives samme beløb i grundtildelinger til ledelse og administration. Konsekvensen af denne budgettildelingsmodel er, at der i de 10 mindste institutioner i gennemsnit gives 20 % af budgettet som grundtildelinger til ledelse og administration, mens det for

de 10 største institutioner i gennemsnit kun er 6 %. Da der er tale om en grundtildeling, betyder dette ikke at de mindste institutioner har færre midler til rådighed til pædagogisk personale. Det betyder til gengæld, at de har behov for flere midler til ikke-børnerettede aktiviteter som ledelse og administration. Den faktiske fordeling ml. ledelse og pædagogisk personale kan dog variere pga. institutionernes selvforvaltning.

Store forskelle i budgettildeling til børnehaver

Samme tendens ses, når man sammenligner de samlede udgifter pr. barn og institutionsstørrelserne. Jo større institution, jo lavere udgift pr. barn.



Kilde: BUF's budgetudmelding 2010.

En beregning af de gennemsnitlige vægtede budgettildelinger viser, at budgettet er ca. 10.000 højere pr. barn i børnehaver med op til 40 børn sammenlignet med institutioner med mere end 60 børn.

Gennemsnitlig budgettildeling til børnehaver pr. barn i 2010 (2010 p/l)

Størrelse på børnehave	Antal børnehaver (ekskl. aldersintegrerede)	Antal børn i denne institutionsstørrelse	Gennemsnitlig budgettildeling pr. barn
Op til 40 børn	70	1.977	99.890
Mellem 40 og 60 børn	40	1.907	92.079
Mindst 60 børn	24	1.768	89.455

Kilde: BUF's budgetudmelding 2010.

Laver man samme beregning, hvor kun de børnehaver som ikke er udflyttere indgår, bliver forskellen endnu større, da der her er ca. 14.000 kr. i forskel pr. barn.

Gennemsnitlig budgettildeling til normale børnehaver pr. barn i 2010 (2010 p/l)

Størrelse på børnehave	Antal børnehaver (ekskl. aldersintegrerede)	Antal børn i denne institutionsstørrelse	Gennemsnitlig budgettildeling
Op til 40 børn	61	1.708	95.262

Mellem 40 og 60 børn	29	1.396	86.634
Mindst 60 børn	12	800	81.040

Kilde: BUF's budgetudmelding 2010.

Samlet set understreger de to figurer og tabellen pointen om, at enhedsomkostningerne kan nedbringes, ved enten at samle mindre institutioner i enheder med fælles ledelse, eller ved deciderede fysiske sammenlægninger af hele institutioner, således at de mindste og dårligst indrettede institutioner kan nedlægges.

Såfremt man omlagde institutionerne, således at udgifterne til pasning i de institutioner med op til 40 børn faldt til udgiftsniveauet i institutionerne med mindst 60 børn, ville det medføre en besparelse på ca. 20 mio. kr. Tallet er beregnet på baggrund af den nuværende budgettildelingsmodel. Ved nybygning af bedre indrettede institutioner, vil man kunne opnå en endnu større besparelse, da der i den opstillede beregning også indgår store institutioner med kompensationsordninger.

Sammenfatning børnehaver

Københavns Kommune har på børnehaveområdet udgifter, der er 530 mio. kr. højere end hvis udgiftsniveauet havde været som i sammenligningskommunerne. Heraf skyldes 370 mio. kr. forskelle i lønudgifter, mens 160 mio. kr. skyldes drift. Den væsentligste forklaring er forskellen i antal indskrevne pr. ansat. Hvor Københavns Kommune har 4,6 indskrevne pr. ansat, er der i sammenligningskommunerne i gennemsnit 6,1 indskrevne pr. ansat. Denne forskel giver isoleret set en forskel på 273 mio. kr. Den resterende forskel kan skyldes et lidt højere lønniveau samt forskydninger mellem løn og drift eller en forskydning i opgørelsen af antallet af indskrevne og antallet af ansatte på tværs af de forskellige dagtilbud. Derudover kan den skyldes forskelle i midler anvendt til ledelse, administration samt fagligt støttepersonale, der ikke er direkte beskæftiget med pasning af børn.

Københavns Kommune har også højere driftsudgifter på i alt 160 mio. kr. Af disse anslås det, at 82 mio. kr. skyldes de relativt mange udflytterinstitutioner, som har højere enhedspriser end almindelige institutioner. Tallet er baseret på budgettildelingen i 2010 til buskørsel og kompensationsordninger. Øvrige forskelle kan skyldes højere udgifter til husleje, personaleudgifter afledt af den bedre normering samt løbende driftsudgifter til mad, legetøj mv.

Sammenligner man Københavns Kommunes børnehaver internt, er der store forskelle på hvor meget de enkelte institutioner tildeles pr. barn. I børnehaver med mindre end 40 børn er den gennemsnitlige budgettildeling ca. 10.000 kr. højere end i børnehaver med mere end 60 børn. Dette skyldes af budgettildelingsmodellen favoriserer mindre institutioner for at kompensere for højere udgifter til ledelse og administration samt øvrige faste udgifter. Udelader man udflytterinstitutionerne, er forskellen på store og små institutioner ca. 14.000 kr.

Også på børnehaveområdet er der således et potentiale for rationalisering ved at omlægge institutioner fra små til større enheder.

Aldersintegrerede institutioner

Ligesom for "rene" børnehaver og vuggestuer er der for aldersintegrerede institutioner forskel i den gennemsnitlige budgettildeling pr. barn afhængigt af institutionsstørrelsen.

Kommunens godt 200 aldersintegrerede er dog allerede noget større end de rene børnehaver og vuggestuer. Således er kun 12 institutioner normeret til mindre end 40 børn. Skemaet viser derfor

forskellen på institutioner med op til 80 børn og institutioner med over 130 børn.

Gennemsnitlig budgettildeling til børnehaver pr. barn i 2010 (2010 p/l)

Størrelse på aldersintegreret institution	Antal	Antal børn i denne institutionsstørrelse	Gennemsnitlig budgettildeling
Op til 80	110	6.812	103.367
Mellem 80 og 130	71	7.020	98.370
Over 130	24	3.965	95.736

Kilde: BUF's budgetmelding 2010.

Bruges de gennemsnitlige budgettildelinger som grundlag, ville udgifterne kunne reduceres med ca. 52 mio. kr., såfremt de 110 mindste institutioner ved eksempelvis sammenlægning ville opnå samme budgetmidler, som de 24 største institutioner har i dag. Tallet er beregnet på baggrund af den nuværende budgettildelingsmodel. Ved nybygning af bedre indrettede institutioner, vil man kunne opnå en endnu større besparelse, da der i den opstillede beregning også indgår store institutioner med kompensationsordninger.

Da omkostningerne til pasning af børn i forskellige aldersgrupper ikke er de samme, skal en uvægtet beregning af budgettildelinger i de forskellige institutioner tages med forbehold. En analyse baseret på den vægtning, der anvendes til den børnetalsafhængige budgettildeling, viser imidlertid, at der ikke er nogen systematisk forskel på den aldersmæssige sammensætning i små og store institutioner³. Derfor kan budgettildelingerne for små og store institutioner også her bruges til at illustrere stordriftsfordele.

3.1.7 Fritidshjemsbørn i alderen 6 – 9 år

På fritidshjemsområdet har Københavns Kommune udgifter pr. indskrevet på i alt 43.221 kr. mod et gennemsnit på 38.354 kr. i sammenligningskommunerne. Dette betyder, at Københavns Kommune har højere udgifter svarende til i alt 71 mio. kr. set i forhold til sammenligningskommunerne, hvilket svarer til 13 %.

Udgifter til fritidshjemsbørn i alderen 6 - 9 pr. barn (2010 p/l)

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Udgifter til Fritidshjemsbørn pr. barn	43.221	48.022	28.134	49.498	28.246	37.867	38.354
Udgifter til løn pr. indskrevet	34.641	36.274	21.112	37.014	18.749	28.035	28.237

Kilde Danmarks statistik REG31 samt Danmarks statistik PAS11 samt noegletal.dk

Hovedårsagerne til de højere lønomkostninger er dels et højere lønniveau og dels færre indskrevne pr. ansat. I modsat retning trækker, at Københavns Kommune har en lavere andel af uddannet personale.

³ Vuggestuebørn vægter 1,000. Børnehavebørn vægter 0,554. Fritidshjemsbørn vægter 0,306.

Bruttolønudgifter til pædagoger og pædagogmedhjælpere (2010 p/l)

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Bruttoløn/md. – medhjælpere	23.435	23.655	23.130	23.263	23.032	23.974	23.411
Bruttoløn/md. – pædagoger	31.882	31.369	31.160	31.095	31.495	31.314	31.287

Kilde Danmarks statistik PAS11 og PAS22 samt noegletal.dk

Forskellen i lønniveauet til sammenligningskommunerne giver en merudgift på 7 mio. kr.

Andel uddannet personale

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Andel pædagogisk uddannet personale	63	90	81	79	68	66	77

Kilde Danmarks statistik PAS11 og PAS22 samt noegletal.dk

I modsætning hertil har Københavns Kommune mindreudgifter på i alt 23 mio. kr. som følge af, at andelen af uddannet personale er 63 pct. mod et gennemsnit i sammenligningskommunerne på 77 pct.

Antal indskrevne pr. ansat

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Antal indskrevne pr. ansat	9,0	10,3	14,9	12,8	14,8	12,1	13,0

Kilde Danmarks statistik PAS11 og PAS22 samt noegletal.dk

Den væsentligste forklaring er også på fritidshjemsområdet forskelle i antal indskrevne pr. ansat. I Københavns Kommune er der i gennemsnit 9 indskrevne pr. ansat mod 13 i sammenligningskommunerne. Denne forskel giver ekstraudgifter på i alt 163 mio. kr. som følge af færre børn pr. ansat. Når dette tal er væsentligt højere end de samlede merudgifter til løn, skyldes det enten forskydninger mellem drift og løn eller forskydninger i opgørelse af antal indskrevne pr. ansat mellem tilbuddene til de forskellige aldersgrupper.

Øvrige driftsudgifter (2010 p/l)

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Øvrige børnerelaterede udgifter pr. indskrevet	8.580	11.749	7.021	12.483	9.498	9.832	10.117

Kilde Danmarks statistik PAS11 og PAS22 samt noegletal.dk

Københavns Kommune har udgifter til ikke-lønrelateret drift på 8.580 kr. pr. indskrevet mod et gennemsnit i sammenligningskommunerne på 10.117 kr. Dette giver Københavns Kommune lavere udgifter for i alt 22 mio.kr. Dette kan skyldes lavere udgifter til fx udflugter eller øvrige løbende

driftsudgifter. Endvidere kan det skyldes forskydninger mellem løn og drift.

Nettoindtægter fra takst og fripladser pr. indskrevet (indtægt markeret med) (2010 p/l)

	København	Rødovre	Odense	Århus	Frederiksberg	Hvidovre	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Nettoindtægter fra takst og fripladser pr. indskrevet	-7.320	-19.409	-14.027	-20.397	-10.747	-7.652	-14.446

Kilde Danmarks statistik PAS11 og PAS22 samt noegletal.dk

Københavns Kommune har nettoindtægter fra udgifter til fripladser og indtægter fra forældrebetaling på 7.320 kr. mens sammenligningskommunerne har nettoindtægter på 14.446 kr. pr. indskrevet. Dette giver en samlet mindreindtægt på 75 mio. kr. Mindreindtægten skyldes både lavere takster samt højere udgifter til fripladser.

Fritidshjem og KKFO

Københavns Kommune har forskellige pasningstilbud til børn i alderen 6-9 år. For det første er der fritidshjem som både kan være rene fritidshjem og en del af en aldersintegreret institution. Dernæst er der KKFO, hvor skole og fritidsordning deles om administration, ledelse og faciliteter. Budgettildelingen til fritidshjemsordningen er derfor også højere end til KKFO. I Københavns Kommune er forskellen knap 8.000 kr. pr. plads.

Gennemsnitlig budgettildeling til fritidshjem og KKFO pr. barn i 2010 (2010 p/l)

Institutionstype	Antal institutioner	Antal børn i denne institutionstype	Gennemsnitlig budgettildeling
Fritidshjem	50	4.311	49.846
KKFO	7	1.120	42.129

Kilde: BUF's budgetudmelding 2010.

Anvendes forskellen i budgettildelingen til at udregne besparelspotentialen ved konvertering af alle fritidshjemspladser til KKFO, ville dette blive på 33 mio. kr. BUF har imidlertid beregnet at omlægningen af alle fritidshjem til KKFO vil kunne tilvejebringe en besparelse på 58 mio. kr. som følge af den bedre udnyttelse af de ledelsesmæssige og administrative ressourcer.

Store interne forskelle i tilbuddene til 6-9-årige

Også på tilbuddene til de 6-9-årige er der store interne forskelle. Pga. grundbevillingerne, der gives til ledelse og administration uafhængigt af institutionsstørrelse, er det i de 10 mindste institutioner i gennemsnit gives 16 % af budgettet som grundbudget til ledelse og administration, mens det for de 10 største institutioner i gennemsnit kun er 6 % der gives til hertil.

Ligeledes er den samlede budgettildeling pr. barn større i små institutioner end i de store. Forskellen mellem institutioner med op til 75 børn og med over 120 børn er ca. 10.000 kr. pr. barn.

Gennemsnitlig budgettildeling til fritidshjem pr. barn i 2010 (2010 p/l)

Størrelse på fritidshjem	Antal institutioner	Antal børn i denne institutionsstørrelse	Gennemsnitlig budgettildeling
Op til 75	25	1.425	53.457
Mellem 75 og 120	16	1.576	50.305

Over 120	8	1.280	43.682
----------	---	-------	--------

Kilde: BUF's budgetudmelding 2010.

Samlet set kan der derfor også på dette område opnås økonomiske fordele ved større enheder. Såfremt de institutioner der i dag har op til 75 børn gennem omlægning opnår samme budgettildeling som de store, vil der kunne spares ca. 14 mio. kr. Tallet er beregnet på baggrund af den nuværende budgettildelingsmodel. Ved nybygning af bedre indrettede institutioner, vil man kunne opnå en endnu større besparelse, da der i den opstillede beregning også indgår store institutioner med kompensationsordninger.

Sammenfatning fritidshjemsbørn (børn i alderen 6-9)

Københavns Kommune har på fritidshjemsområdet højere udgifter for 71 mio. kr. Udgiftsforskellen skyldes højere lønudgifter på 93 mio. kr., mens driftsudgifterne er 22 mio. kr. lavere. Af lønforskellen skyldes 7 mio. kr. et højere lønniveau end i sammenligningskommunerne. Omvendt har København 23 mio. kr. færre udgifter som følge af, at andelen af uddannet personale er lavere. Den væsentligste forklaring er forskellen i antallet af indskrevne pr. ansat. Hvor Københavns Kommune har 9 indskrevne pr. ansat. er der i sammenligningskommunerne i gennemsnit 13 indskrevne pr. ansat. Denne forskel giver isoleret set en udgiftsforskel på 163 mio. kr.

Også på fritidshjemsområdet gælder det at små institutioner bruger flere ressourcer på ledelse og administration samt øvrige faste udgifter. På de største institutioner udgør grundtildelingen til ledelse og administration 6 % af budgettet, mens det for de mindste institutioner udgør 16 %. Samtidig er budgettildelingen pr. barn til institutioner med op til 75 børn i gennemsnit ca. 10.000 kr. højere end institutioner med mere end 120 børn.

Endelig er der på fritidshjemsområdet to forskellige ordninger, henholdsvis fritidshjem og KKFO. Ved omlægning fra fritidshjem til KKFO kan der opnås effektiviseringsgevinster grundet bedre udnyttelse af fysiske og administrative ressourcer.

3.1.8 Klubområdet

Klubområdet indgår ikke i sammenfatningen i kapitlets indledning. Dette skyldes at tilbuddene på klubområdet varierer meget i indhold og hviler på flere forskellige lovgrundlag. Sammenligneligheden er derfor ikke så høj, som for den øvrige del af daginstitutionsområdet, og det vil i høj grad være nødvendigt med en nærmere analyse før et evt. potentiale kan afdækkes validt. Derfor er der i det nedenstående ikke foretaget sammenligninger på tværs af kommunerne.

Nedenstående tabel viser antal indskrevne i klubtilbud i Københavns Kommune fordelt på aldersgrupper.

Antal indskrevne i Fritids- og ungdomsklub, soc.pæd. fritidsordning⁴

Aldersgruppe	Målgruppen i alt	Antal indskrevne	Andel indskrevne
0-9 år	55.606	441	1 %
10 år	4.299	2.225	52 %
11 år	4.250	2.143	50 %
12 år	4.171	1.555	37 %
13 år	4.113	1.183	29 %
14-17 år	15.196	2.333	15 %
Indskrevne i alt		9.880	

Kilde: Danmarks Statistik pas 11, befolkning

⁴ Klubtilbud iflg. Folkeoplysningsloven, ungdomsskoleloven og lov om social service (§19)

Udgifter til klubtilbud pr. indskrevet (2010 p/l)

	København
Bruttodriftsudgifter pr. indskrevet	14.707
Nettoindtægter pr. indskrevet (inkl. udgifter til friplads)	-1.216
Nettodriftsudgifter pr. indskrevet	13.491

Kilde: Danmarks statistik reg 31, 51 samt pas 11

Nettoudgifterne til klubtilbuddene er i gennemsnit 14.707 kr. pr. indskrevet. Dette giver et samlet udgiftsniveau til klubtilbuddene på 133 mio. kr.

Københavns Kommune har pladsgaranti for børn i alderen 10-11 år. I denne aldersgruppe er 51 % indmeldt i et klubtilbud. For de 12-13-årige er dækningsgraden 33 %. BUU har foreslået at udvide pladsgarantien til også at gælde børn i alderen 12-13. Såfremt dette vil hæve dækningsgraden, så den svarer til de 10-11-årige, vil dette betyde merudgifter for 20 mio. kr. baseret på det nuværende udgiftsniveau.

Københavns Kommune udnytter ikke maksimaltaksterne på klubområdet. Baseret på det nuværende antal indskrevne har BUF beregnet at der kan tilvejebringes en merindtægt på 11 mio. kr. ved at hæve taksterne til det maksimale lovbestemte niveau.

3.2 Skoleområdet

Analysen af skoleområdet har vist:

- Enhedsprisen på skoleområdet er 1.775 kr. højere pr elev om året i Københavns Kommune end gennemsnittet for sammenligningskommunerne.
- Den samlede udgiftsforskel på baggrund af den højere enhedspris er 56,1 mio. kr.
- Udgiftsforskellen dækker over, at Københavns Kommune har flere udgifter til løn relaterede udgifter 156,3 mio. kr., og færre udgifter til øvrig drift 100,2 mio. kr. i forhold til sammenligningskommunerne.
- Korrigeres for andel af tosprogede er skolerne i Københavns Kommune ikke dyrere – i København er der 31 pct. elever af udenlandsk herkomst i sammenligningskommunerne 23 pct.
- Elever i Københavns Kommune har i gennemsnit 29 lektioner pr. uge mod 27 lektioner i sammenligningskommunerne.
- Klassekvotienterne er 1,6 elev højere i Københavns Kommune end i sammenligningskommunerne.
- I Københavns Kommune er der 9,4 elev pr. lærer i sammenligningskommunerne er der 9,9.

3.2.1 Højere enhedspriser

Københavns Kommune har en højere gennemsnitlig enhedspris pr. elev i forhold til sammenligningskommunerne. Samlet set betyder dette en udgiftsforskel på 56,1 mio. kr. I tabellen er udgiftsforskellen opdelt på udgifter til løn og øvrige driftsudgifter.

Udgiftsforskelle, regnskab 2008 i 2010 p/l	Pr. elev, kr.*	I alt, mio. kr.
Højere udgifter til løn	4.945	156,3
- Heraf forskelle i normering (elev/lærer-ratioen)	2.325	73,5
- Heraf forskelle i lønniveau (skoler)	2.655	83,9
Øvrige lønudgiftsforskelle	-34	-1,1
Øvrige driftsudgifter**	-3.170	-100,2
Udgiftsforskelle i alt	1.775	56,1

Kilde: FLD-net, UNI-C - Grundskole nøgletal, Danmarksstatistik reg 31

* Sammenligningskommunerne er Høje-Tåstrup, Brøndby, Frederiksberg, Århus og Odense Kommune

** Øvrig drift omfatter husleje, energi, rengøring, gårdmænd, vedligehold, uddannelse, forsikring mm. I Københavns Kommune udgør huslejen 37 pct. af øvrig drift svarende til 207 mio. kr.

Afvigelsen på 56,1 mio. kr. dækker over at Københavns Kommune har flere udgifter til løn, og færre udgifter til øvrig drift i forhold til sammenligningskommunerne. Mens der i Københavns Kommune er udgifter for 65.914 kr. pr. elev til løn, er gennemsnittet 60.969 kr. pr. elev i sammenligningskommunerne. Dette giver Københavns Kommune en merudgift på i alt 156,3 mio. kr. Modsat har Københavns Kommune udgifter på 19.251 kr. pr. elev til udgifter, som ikke er lønrelaterede mens gennemsnit blandt sammenligningskommunerne er 22.422 kr. Dette giver færre udgifter til øvrig drift på samlet set 100,2 mio. kr. i forhold til de kommuner vi sammenligner os med.

Det er dog forbundet med usikkerhed at sammenligne drift og løn hver for sig. I nogle kommuner kan rengøring fx være varetaget af eget personale og dermed være lønudgifter, mens det i andre

kommuner kan være udført af eksterne leverandører og dermed være driftsudgifter. Derfor er det ikke sikkert at Københavns Kommune reelt har højere udgifter til løn. Beløbet ligger nok nærmere et sted mellem den samlede højere udgift på 56,1 mio. kr. og de højere lønudgifter på 156,3 mio. kr.

3.2.2 Forskelle i lønudgifter

Som det fremgik ovenfor, har København højere udgifter til løn end sammenligningskommunerne. Det kan til dels skyldes flere udgifter til personalegrupper med højere løn eller være et udtryk for at lønudgifter i København generelt set er højere end i de kommuner vi sammenligner os med.

Nedenstående tabel viser fordelingen af personaletyper, ledere, lærere og pædagoger, på årsværk i de respektive kommuner.

Fordeling af personaletyper på årsværk, angivet i pct.

	København	Århus	Odense	Frederiksberg	Høje-Taastrup	Brøndby	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Ledere	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %
Lærere	93 %	92 %	92 %	94 %	90 %	94 %	92 %
Pædagoger	1 %	2 %	1 %	1 %	4 %	0 %	2 %

Kilde: FLD-net samt UNI-C - Grundskole nøgletal

Som det fremgår af tabellen ovenfor har Københavns Kommune en personalefordeling, som i store træk ligner de andre kommuner. I Københavns Kommune er der 93 pct. lærere mod et gennemsnit på 92 pct. for de øvrige kommuner. De højere udgifter til løn kan derfor ikke forklares af personalesammensætningen.

Gennemsnitlige månedslønninger til lærere i 2008, kr. i 2010 p/l

	København	Århus	Odense	Frederiksberg	Høje Taastrup	Brøndby	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Bruttoløn/md – lærere	40.466	38.278	38.098	38.076	38.656	38.801	38.382

Kilde: FLD-net

Som det fremgår af tabellen har lærerne i København en højere gennemsnitlig bruttoløn end lærere i sammenligningskommunerne. Den gennemsnitlige månedsløn for en lærer i Københavns Kommune er 2.084 kr. højere end gennemsnitslønnen til lærere i de øvrige kommuner. Denne forskel giver samlet en højere udgift på i alt 83,9 mio. kr.

3.2.3 Elevsammensætning, klassekvotienter og elev/lærerratio

Københavns Kommune har en betydelig højere andel af tosprogede elever end sammenligningskommunerne. I Københavns Kommune er 31 pct. af eleverne tosprogede mod et gennemsnit i de øvrige kommuner på 23 pct. Samtidig er andelen som modtager undervisning i dansk som 2. sprog relativ lav. Således modtager 11,5 pct. af eleverne i København undervisning i dansk som 2. sprog. I de kommuner vi sammenligner os med er tallet 10,5 pct.

Elever af udenlandsk herkomst samt elever der modtager undervisning i dansk som 2. sprog, folkeskoler og kommunale specialskoler i pct.

	København	Århus	Odense	Frederiksberg	Høje Taastrup	Brøndby	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Andel af elever af udenlandsk herkomst	31 %	19 %	18 %	15 %	26 %	35 %	23 %
Andel elever der modtager undervisning i dansk som 2. sprog	11,5 %	13,3 %	10,9 %	5,5 %	17,9 %	4,8 %	10,5 %

Kilde: UNI-C - Grundskole nøgletal

Da antallet af tosprogede har betydning for udgiftsniveauet, kan dette være med at forklare hvorfor København har højere udgifter på skoleområdet end sammenligningskommunerne. Tosprogsandelen har således stor statistisk betydning i regressionsanalysen beskrevet nærmere i bilag 1.

Elever pr. lærer i normalklasser, specialklasser og i specialskoler

	København	Århus	Odense	Frederiksberg	Høje Taastrup	Brøndby	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Elever pr. lærer (alle klasstyper)	9,4	10,8	9,7	10,6	8,7	9,6	9,9

Kilde: UNI-C - Grundskole nøgletal (elevtal) samt FLD-net (antal lærere)

Set over alle klasstyper, har Københavns Kommune lidt færre elever pr. lærer end gennemsnittet. Denne bedre elev/lærer-ratio giver en højere udgift pr. elev på 2.325 kr. svarende til en samlet højere udgift i Københavns Kommune på 73,5 mio. kr.

Klassekvotienter i normalklasser og specialklasser

	København	Århus	Odense	Frederiksberg	Høje Taastrup	Brøndby	Gennemsnit for de øvrige kommuner
Klassekvotient (alm. klasser og specialklasser)	18,7	17,6	16,0	18,9	16,2	16,9	17,1
Klassekvotient (alm. klasser)	22	19	19	21	22	20	20

Kilde: UNI-C - Grundskole nøgletal, UVM særtræk samt Danmarks statistik reg 31

Tabellen ovenfor viser klassekvotienter for normal- og specialområdet samlet set samt for normalområdet isoleret set. Sammenligner man klassekvotienterne, ligger Københavns Kommune lidt højere ved begge opgørelser end sammenligningskommunerne.

Man kan umiddelbart undre sig over, at der i Københavns Kommune både er en højere elev/lærer ratio og samtidig en højere klassekvotient end i sammenligningskommunerne. Flere lærere pr. elev burde alt andet lige betyde lavere klassekvotienter. Der kan være flere forklaringer herpå, men hovedårsagen er 2-lærer ordninger i udvalgte klasser, flere undervisningstimer samt højere sygefravær i Københavns Kommune.

3.2.4 Undervisningstimer i Københavnske folkeskoler

Antallet af undervisningstimer i den enkelte kommune kan vurderes i forhold til Undervisningsministeriets minimumstimetal, ministeriets vejledende timetal og gennemsnittet for udvalgte kommuner eller hele landet. Det generelle billede hvad angår planlagte undervisningstimer,

er at København planlægger med flere timer end minimumstimetallet og er tæt på det vejledende timetal.

Undervisningsministeriets vejledende timetal over et skoleforløb (1. til 9. klasse) er således 7.470 timer mens minimumstimetallet er 6.960 timer. Københavns Kommunes udmeldte timetal i skoleåret 2010/11 er på 7.350. Forskellen på 120 timer svarer til, at skolerne under ét er 20 minutters undervisning pr. uge fra at leve op til ministeriets vejledende timetal, mens man ligger væsentlig højere end minimumstallet.

En sammenligning af fagene dansk, matematik, engelsk og idræt viser, at København i 2008/09 havde flere planlagte timer end landsgennemsnittet og sammenlignelige kommuner. Desuden var timetallet højere end det vejledende timetal i de fire fag.

Planlagte timer i alt 1.-9. kl. 2008/09

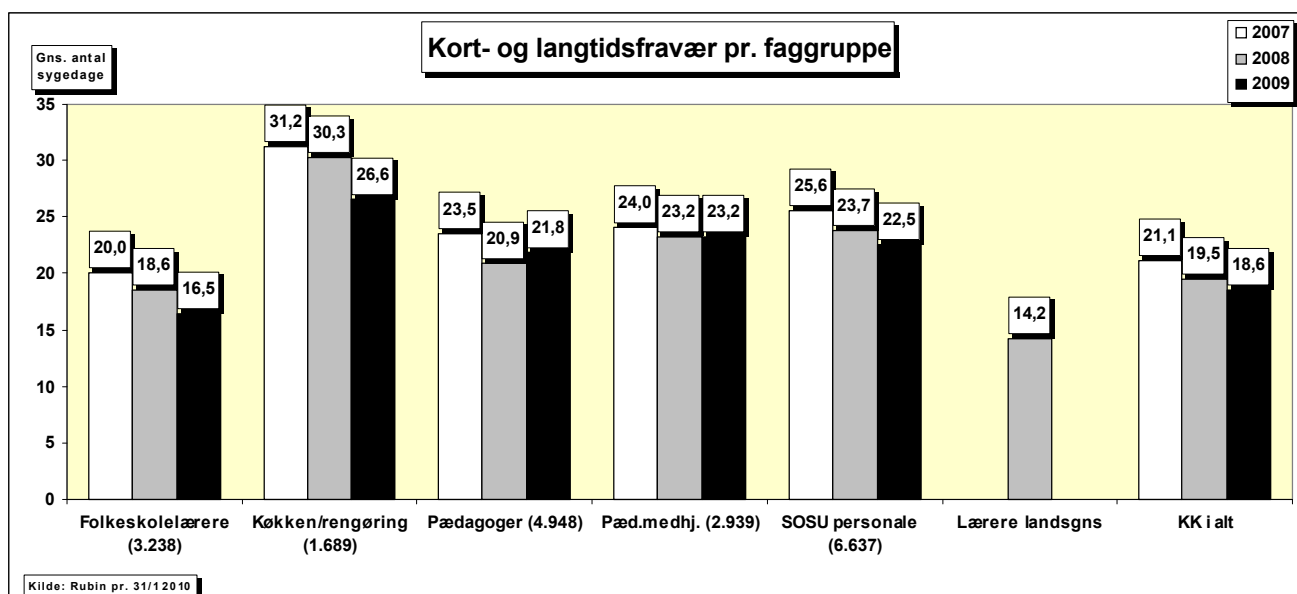
	København	Lands- gennemsnit	Gns. Sammenlig- ningskommuner	Vejledende timetal
Dansk	2128	2036	2084	1980
Engelsk	602	580	582	570
Idræt	713	649	648	600
Matematik	1234	1195	1208	1170

Kilde: Undervisningsministeriets hjemmeside, Uni-C.

Derimod planlægges der med 30 timer under det vejledende timetal i biologi, 60 i tysk/fransk og 60 i håndarbejde/sløjde/hjemkundskab.

3.2.5 Sygefravær blandt lærere i København

Lærerne i København har relativt højt sygefravær i forhold til landsgennemsnittet. I 2008 havde lærerne således i gennemsnit 18,6 sygedage, lærerne på landsplan i gennemsnit havde 14,2 sygedage. Men lærernes sygefravær er dog lavere end de fleste andre faggrupper i København, og også lavere end kommunens samlede gennemsnit i 2008 på 19,5 sygedage. Samtidig er antallet af sygedage reduceret med 3,5 dage over to år, hvilket er i overensstemmelse med den generelle tendens i Københavns Kommune og i landet i øvrigt.



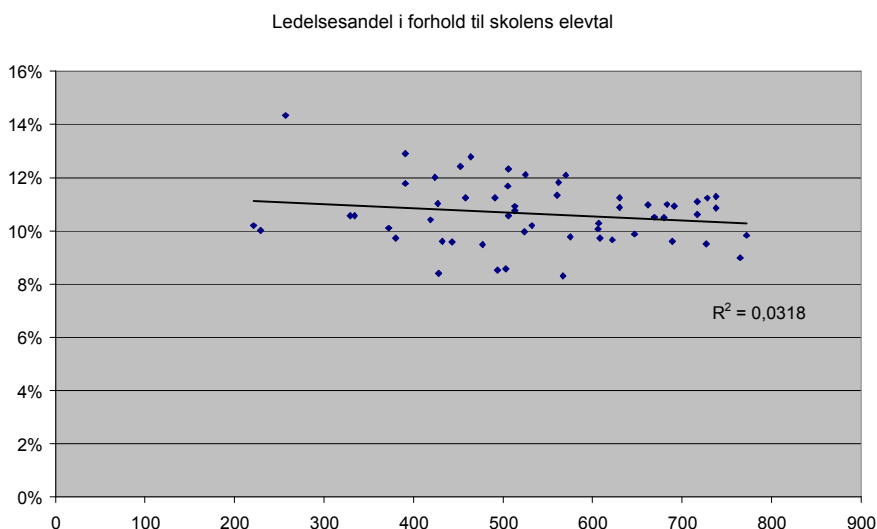
Det estimeres, at det højere sygefravær i København i 2008 har givet kommunen øgede udgifter på 11,3 mio. kr. i forhold til de kommuner vi sammenligner os med. De samlede udgifter til sygefravær for lærerne udgjorde i 2008 110,2 mio. kr. En anden afledt effekt af det høje sygefravær relaterer sig til omfanget af aflyste timer i folkeskolen.

Hver elev i København oplever i gennemsnit, at 4 timer om ugen aflyses eller gennemføres af en anden underviser end den faste lærer. Af de 4 timer er det dog kun 11,1 pct. som aflyses. Heraf bliver 9 pct. af disse lektioner aflyst, således at eleverne sendes tilbage til deres klasser mens 2,1 pct. aflyses, således at eleverne sendes hjem. Det er dermed mindre end en halv time om ugen, som reelt aflyses.

De øvrige 88,9 pct. af lektionerne gennemføres således. Enten af en faglærer fra lærerteamet eller en anden uddannet lærer (32,9 pct.), eller af en vikar/ikke-læreruddannet (56 pct.). Når lektionen gennemføres af en anden lærer fra lærerteamet, må kvaliteten forventes at være på niveau med de lektioner den faste lærer gennemfører. Derimod kan især vikartimer være af varierende karakter. Omfanget af lektioner, hvor en lærer fra samme team tager over, er ikke kendt.

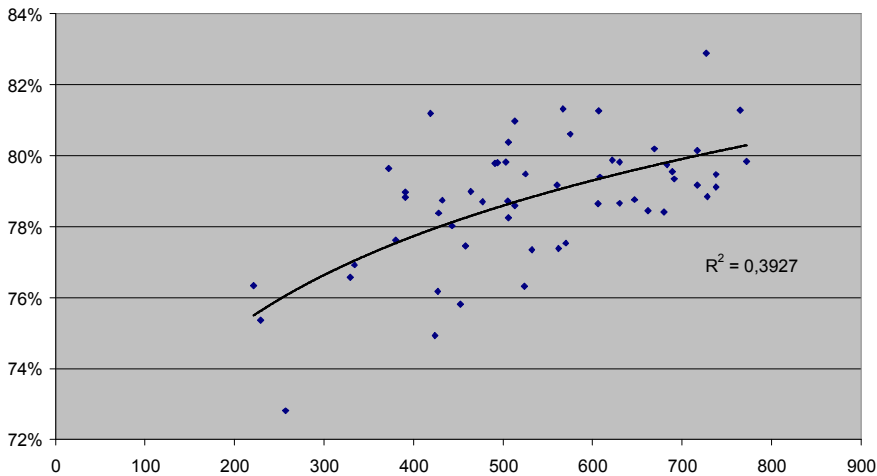
Udgifter til ledelse og organisering af skoler i København

I det følgende afsnit sammenlignes skolerne internt i Københavns Kommune. Den første graf viser sammenhængen mellem skolernes elevtal samt andelen af lønbudgettet som bruges på ledelse og administrative ansatte. Der er kun en meget svag sammenhæng, hvilket skyldes at budgetmidler primært tildeles på baggrund af elevtallet



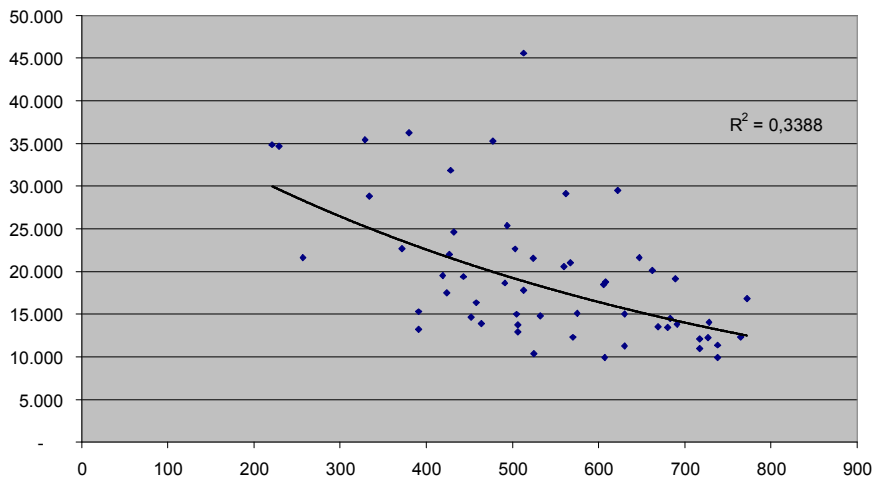
Ses der i stedet på forholdet mellem elevtal og andelen af skolens lønbudget, der anvendes til undervisningspersonale, er der anderledes klar sammenhæng. Store skoler anvender en højere andel af budgettet til undervisningspersonale. Årsagen hertil skyldes, at der anvendes forholdsvis flere midler til teknisk personale og rengøring på mindre skoler. De 10 mindste skoler bruger ca. 77 pct. af lønbudgettet på undervisningspersonale, mens tallet for de 10 største skoler er ca. 80 pct. Store skoler betyder således flere ressourcer til undervisning.

Undervisningspersonalets andel af lønbudgettet i forhold til skolens elevtal

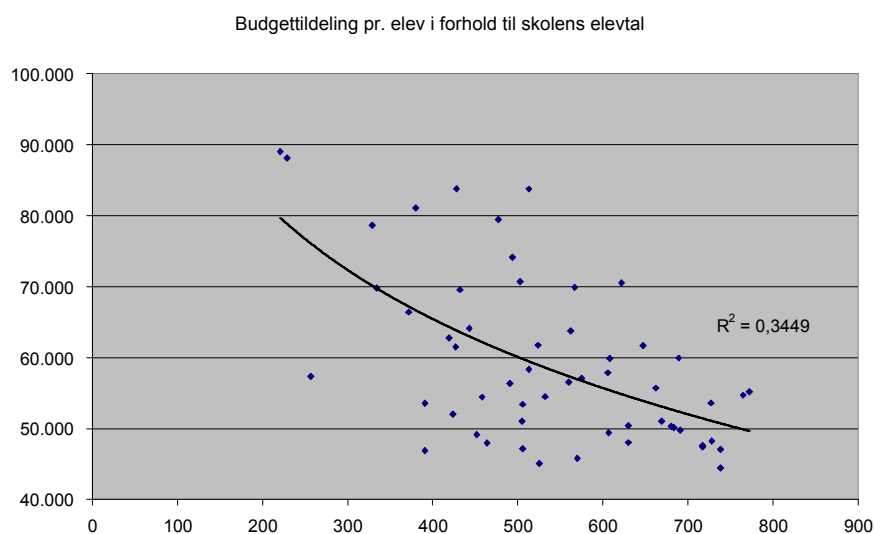


Skolernes budgetter tildeles primært på baggrund af to faktorer, en elevtals- og en skoleafhængig bevilling, der tager højde for den enkelte skoles omkostningsprofil. At mindre skoler har højere omkostninger, understøttes af nedenstående graf, som viser hvor stor den skoleafhængige bevilling pr. elev er, set i forhold til skolens elevtal. I udregningen af den skoleafhængige bevilling indgår også kompensation for antal tosprogede og sociale forhold. Denne del af bevillingen er udeladt her, da den afspejler merudgifter til undervisning.

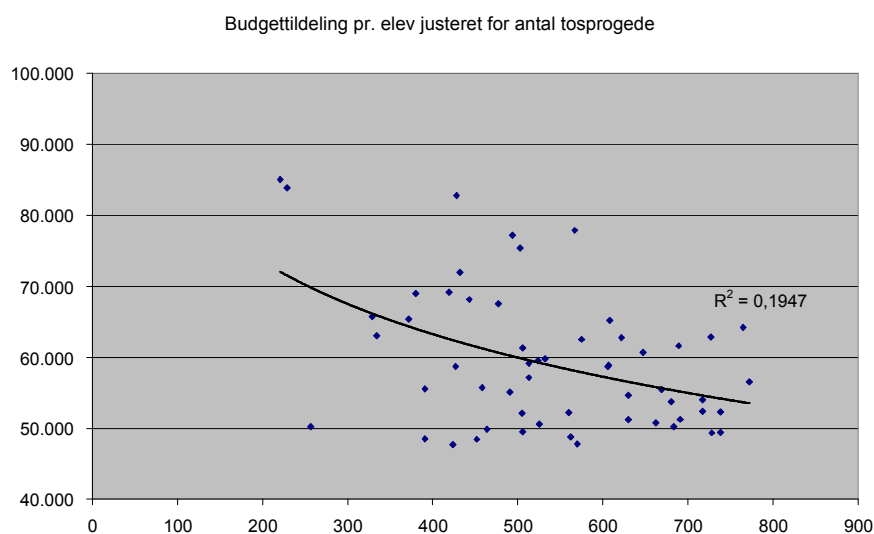
Skoleafhængig bevilling pr elev til bygninger, energi, rengøring og administration



Grafen viser, at de 10 mindste skoler i gennemsnit får tildelt 26.244 kr. pr. elev til ovennævnte udgifter, mens de 10 største i gennemsnit får tildelt 13.287 pr. elev. Figurene illustrerer således et stordriftspotentiale. Dette understøttes af den næste graf, som viser sammenhængen mellem udgifter pr. elev og skolernes elevtal.



En stor del af forklaringen på variationen i budgettildelingerne skyldes forskelle i antal tosprogede elever på de enkelte skoler. Men selv når vi fjerner effekten af antal tosprogede, er der stadig en sammenhæng mellem udgifterne pr. elev og elevtallet. I gennemsnit tildeles de 10 mindste skoler 65.552 kr. pr. elev, mens de 10 største i gennemsnit tildeles 55.405 kr. pr. elev. Selvom der i udregningen er korrigeret for effekten af antallet af tosprogede, kan der være andre sociale effekter, som i mere eller mindre grad har betydning for det reelle udgiftsbehov på de enkelte skoler.



Det samlede billede peger således i retning af, at der er stordriftsfordele ved at slå enheder sammen. Dette kan enten være gennem administrationsfællesskaber eller gennem fysiske sammenlægninger.

Ved institutionssammenlægningen som følge af strukturforliget fra 2007 blev det forudsat at administrative sammenlægninger medfører en besparelse på ca. 2 mio. kr. Besparelserne fordeler sig ligeligt på henholdsvis ledelse og administration og på undervisningspersonale pga. færre små klasser.

Især på Østerbro og i Indre By ligger skolerne tæt og kunne derfor umiddelbart være egnede til administrative sammenlægninger. Nedenstående skema illustrerer potentialet, som dog bør

kortlægges nærmere og på tværs af byen, da det reelle besparelspotentiale afhænger af fx genplaceringmuligheder for tjenestemænd samt klassekvotienterne i de sammenlagte skoler.

Skoler der ligger i kort fysisk afstand til hinanden

Skoler med kort fysisk afstand	Antal elever	Afstand mellem skolerne	Antal klasser der kan nedlægges ved sammenlægning
Heibergskolen	570	600 m	4
Randersgades Skole	452		
Vibenshus Skole	491	280 m	0
Strandvejsskolen	560		
Nyboder Skole	424	450 m	7
Sølvgades Skole	391		

*Kun normalklasser er talt med. Skolerne kan derfor have et større samlet antal elever. Ved beregning af antal klasser, der ved sammenlægning kan nedlægges, er der taget udgangspunkt i en maksimal klassestørrelse på 28.

Det skal dog bemærkes, at den nuværende budgettildelingsmodel primært er baseret på elevtallet. Det betyder, at der ikke umiddelbart tildeles færre midler som følge af klassesammenlægninger. Såfremt der gennemføres sammenlægninger, bør der således også justeres på budgettildelingsmodellen, hvis de potentielle gevinster skal realiseres.

3.2.6 Konklusion

Københavns Kommune har et højere udgiftsniveau pr. elev i folkeskolen i forhold til sammenligningskommunerne, svarende til 56,1 mio. kr. mere end gennemsnittet for de andre kommuner. Tages der hensyn til strukturelle forhold er udgiftsniveauet dog lavere end forventet (bilag 1). Det som særligt spiller ind er, at antallet af elever af udenlandsk herkomst er markant højere i Københavns Kommune end i gennemsnittet af sammenligningskommunerne.

Forskellen i udgifterne skyldes således kun i mindre grad forskelle i serviceniveauet, idet Københavns Kommune på trods af lidt højere klassekvotienter, har mindst lige så mange lærere pr. elev som sammenligningskommunerne. Derimod giver det højere lønniveau en forklaring af merudgifterne svarende til 156,3 mio. kr. Endvidere er der et servicetab som følge af et højere sygefravær i Københavns Kommune svarende til 11,3 mio. kr.

Ser man forskellene i budgettildelingerne mellem de enkelte skoler i Københavns Kommune, er der en klar tendens til at større skoler har lavere enhedsomkostninger. Dette skyldes primært lavere udgifter pr. elev til ikke-undervisningsrelaterede udgifter som ledelse, administration, husleje, bygningsdrift og lignende.

Dette betyder samtidig, at en større del af lønbudgettet går til undervisningspersonale på de store skoler end på de mindre skoler. Dermed tyder sammenligningen på, at der kan frigøres flere midler til undervisning ved at samle skoler i større enheder uden at de samlede omkostninger bliver højere.

3.3 Specialundervisningsområdet

Analysen af specialundervisningen i København har vist:

- København har relativt mange elever der modtager specialundervisning.
- Det er især andelen af elever i de dyre niveau 3 tilbud som er steget relativt kraftigt de seneste år.
- Fra 2006-10 er udgifterne til specialundervisning i København vokset med 43,4 pct. i faste priser. I samme periode er antallet af elever i specialtilbud kun vokset med 6,8 pct.

3.3.1 Sammenligning med andre kommuner

UNI-C Statistik og Analyse har for Undervisningsministeriet i skoleårene 1995/96 og frem til 2006/07 udarbejdet publikationen *Folkeskolens vidtgående specialundervisning*. Fra 1. januar 2007 overgik det samlede ansvar for folkeskolens specialundervisning til kommunerne, og den vidtgående specialundervisning eksisterer ikke længere i folkeskoleloven. Publikationen udkommer derfor ikke længere, hvorfor tabellen ikke kan videreføres.

Andelen af elever i den vidtgående specialundervisning fordelt på udvalgte kommuner og amter i skoleårene 1998/99 til 2006/07

Område/år	1998/9	1999/0	2000/0	2001/0	2002/0	2003/0	2004/0	2005/0	2006/0
	9	0	1	2	3	4	5	6	7
København	1,64	1,76	2,40	1,76	2,56	1,90	2,03	1,95	2,10
Frederiksberg	1,23	1,32	1,23	1,33	1,55	1,52	1,48	1,24	1,32
Århus Amt	1,66	1,67	1,00	0,98	1,15	1,12	1,10	1,08	1,17
Fyns Amt	1,41	1,43	1,63	1,70	1,82	1,83	1,86	1,75	1,77
Nordjyllands Amt	1,60	1,29	1,09	1,10	1,18	1,27	1,32	1,49	1,53
Landsgns.	1,36	1,38	1,26	1,27	1,38	1,35	1,38	1,39	1,48

Kilde: UNI-C

I skoleåret 2006/07 havde Københavns Kommune den højeste henvisningsfrekvens med 2,10. Endvidere har København oplevet den største stigning i andelen af elever i den vidtgående specialundervisning siden 1998/99. Tabellen tyder på at Københavns Kommune ligger relativt højt på specialområdet. Ifølge UNI-C rapporten, skal man dog være varsom med at sammenligne på tværs af amterne, og årene imellem, idet indberetningsstrukturen har ændret sig flere gange undervejs.

3.3.2 Udviklingen i antallet af modtagere

I Københavns Kommune er indsatsen på specialundervisningsområdet struktureret på 3 niveauer, alt efter barnet eller den unges behov.

- Niveau 1 omhandler den forebyggende og inkluderende foranstaltning, der ydes på den enkelte skole eller institution, herunder enkelt integration, undervisningsdifferentiering og støttetimer.
- Niveau 2 omfatter specialpædagogiske foranstaltninger, der kan etableres i det lokale distrikt. Det kan f.eks. være specialskoler for elever med generelle indlæringsvanskeligheder, indskolingsklasser mv.
- Niveau 3 omfatter tilbud til børn med vidtgående behov. Dette vil hovedsagligt være segregerede tilbud som specialskoler og specialklasserækker målretter til disse børns vidtgående behov. Tilbud på niveau 3 igangsættes af centralforvaltningen.

Det er ikke muligt at opgøre antallet af elever, som modtager specialundervisning på niveau 1. Midlerne til niveau 1 fordeles ud til den enkelte skole, som selv administrerer anvendelsen efter behov. Andre typer af tilbud, som ligeledes har karakter af specialundervisning, er modtageklasser og sprogklasser på de enkelte skoler. Elever i disse tilbud er heller ikke med i opgørelsen.

Nedenstående opgørelse over antallet af elever der modtager specialundervisning i Københavns Kommune omfatter alene elever på henholdsvis niveau 2 og 3. Dette er i overensstemmelse med KL's ønsker til afgrænsning af specialundervisningen.

Antallet af elever i niveau 2 og 3 er elevtalsregistreringer på skolerne per 5. september. Der er dog en række forbehold i forhold til opgørelsen. For det første registreres enkeltintegration ikke i elevtalsystemet, hvorfor eleverne ikke fremgår af nedenstående opgørelse. For det andet indgår der i opgørelsen udenbys børn, dvs. børn fra andre kommuner, som modtager specialtilbud i Københavns Kommune. Andelen af disse børn er ifølge Børne- og Ungdomsforvaltningen faldende hvilket betyder, at andelen af københavnerbørn i niveau 2 og niveau 3 specialundervisningstilbud reelt er stigende henover årene.

Antallet og andelen af elever i folkeskolen i Københavns Kommune og antal elever i specialundervisning niveau 2 og 3, 1998/99 til 2009/10

	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10
Antal børn i målgruppe	39.876	41.664	43.02	44.358	45.292	46.068	46.74	46.891	47.517	46.234	46.974
			0				4				
Niv. 2+3	1.250	1.253	1.318	1.329	1.353	1.412	1.365	1.414	1.419	1.416	1.458
- Niveau 2	629	618	616	605	612	586	553	558	562	563	561
- Niveau 3	621	635	702	724	741	826	812	856	857	853	897
Andel pct. (niv2+3)	3,13	3,01	3,06	3,00	2,99	3,07	2,92	3,02	2,99	3,06	3,10
- Andel af niveau 2	1,58	1,48	1,43	1,36	1,35	1,27	1,18	1,19	1,18	1,22	1,19
- Andel af niveau 3	1,56	1,52	1,63	1,63	1,64	1,79	1,74	1,83	1,80	1,84	1,91

Kilde: BUFLIS

I ovennævnte oversigt er der ikke taget højde for at antallet af børn med hørevanskeligheder er stærkt faldende pga. indførelsen af screening og efterfølgende operation af børn med nedsat hørelse. Den reelle stigning i de øvrige niveau 3 tilbud er derfor endnu mere markant end det fremgår af ovenstående.

Tabellen viser at andelen af børn der har modtaget specialundervisning på niveau 2 eller 3 i de sidste 10 år ikke har ændret sig væsentligt. Derimod er fordelingen mellem niveau 2 og 3 ændret markant i retningen af flere børn i niveau 3 tilbud. Dette har økonomiske konsekvenser idet niveau 3 er markant dyrere for kommunen. Fra at niveau 3 har udgjort ca. 50 pct. af eleverne i specialtilbud, udgør de nu ca. 60 pct. Dette betyder en stigning i antallet af niveau 3 elever på ca. 150, hvilket betyder en meromkostning på omkring 22,5 mio. kr. ud fra en forventet merudgift på 150.000 pr. elev i forhold til et niveau 2 tilbud.

Midler til specialundervisning i Københavns Kommune i budget 2006 til 2010

1.000 kr., 2010 P/L	2006	2007	2008	2009	2010
Specialundervisning*	513.545	572.777	669.463	680.314	736.466

*I beløbene indgår ligeledes midler til PPR, specialpædagogisk bistand til børn og voksne, forebyggende foranstaltninger og undervisning af børn på døgninstitutioner.

Fra 2006-10 er udgifterne i Københavns Kommune til specialundervisning vokset med 43,4 pct. i faste priser. I samme periode er antallet af elever i specialtilbud kun vokset med 6,8 pct. Selv om der igen skal tages forbehold for udviklingen i nettoeffekten af det mellemkommunale køb og salg af specialundervisningspladser samt at kommunerne i perioden har overtaget finansieringen af specialundervisning til 0. klassetrin⁵, vurderes det at disse forhold samt elevtalsudviklingen ikke alene kan forklare udgiftsstigningen.

Børne- og Ungdomsforvaltningen peger på, at bedre diagnosticering, stigende antal børn med behov samt højere krav fra forældres side alle er medvirkende til stigningen i udgifterne.

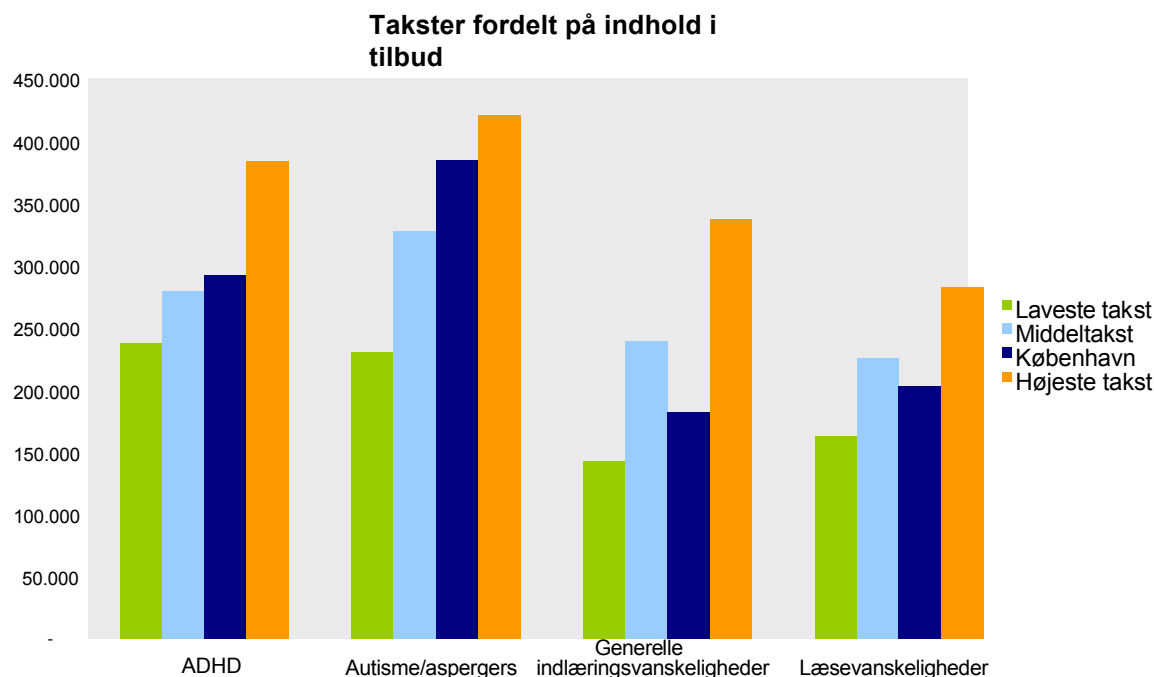
Derudover kan der for den enkelte skole være incitamenter til, at eleven overgår til et specialtilbud, da finansieringen derefter ikke længere varetages af skolen, men af distriktet. På samme måde kan finansieringsmodellerne være medvirkende til at forstærke tendensen til en forskydning fra niveau 2 tilbud til de mere indgribende og dyrere niveau 3 tilbud. Dette skyldes at finansieringen af førstnævnte varetages af distrikterne, mens centralforvaltningen finansierer niveau 3 tilbud.

Dermed er tendensen i modstrid med intentionerne i Specialreformen om at fastholde eleverne i almindelige skoler men med supplerende støtte. Endelig kan selve antallet og omfanget af specialtilbud i sig selv være medvirkende til at øge efterspørgslen. Dette kan fx ske gennem tilflytninger fra andre kommuner.

3.3.3 Takster på specialområdet

Figuren nedenfor viser gennemsnitlige takster for 4 områder inden for den mellemkommunale specialundervisning i hovedstadsregionen. De mørkeblå søjler viser gennemsnitstaksterne i Københavns Kommune mens de orange og grønne søjler viser de højeste og laveste takster i regionen. De lyseblå viser gennemsnitstaksterne for hele regionen.

⁵ Kompenseret via DUT, men indgår i stigningen i tabellen.



Note: baseret på takstoplysninger på forskellige specialundervisningstilbud med i alt 2.231 elever, heraf 554 elever i Københavns Kommunes tilbud. Ikke alle tilbud indgår i beregningerne, da de enten ikke er entydige i forhold til typen af elever de er rettet mod, eller ikke indeholder oplysninger om takster.

Københavns Kommunes gennemsnitstakst for ADHD er 291.885 kr. og dermed en smule højere end gennemsnittet på 278.495 kr. Taksten for autisme og aspergers er på 384.140 kr., hvilket er noget højere end gennemsnittet i regionen, der ligger på 327.675 kr. Derimod er taksterne i Københavns Kommune lavere end gennemsnittet for elever med læsevanskeligheder og generelle indlæringsvanskeligheder. På sidstnævnte er taksten i Københavns Kommune 181.836 kr., mens gennemsnittet er 239.299 kr.

For alle tilbud er der en markant variation i taksternes størrelse. Det er ikke undersøgt nærmere i hvilket omfang disse forskelle skyldes forskelle i produktivitet eller kvalitet.

Taksterne er de omkostningsbaserede takster som ligger til grund for køb og salg mellem kommuner, og udtrykker derfor udgiftsniveauerne for de forskellige former for specialundervisning. Disse må således ikke forveksles med kommunernes egne marginale udgifter til specialundervisning, hvilket betyder at de budgetudmeldte enhedspriser til specialskolerne ikke kan sammenlignes direkte med de omkostningsbaserede takster.

Tabellen viser budgettildelinger til en række af Københavns Kommunes specialskoletilbud. Der foreligger ikke tal for alle tilbud, men som det fremgår, er der også inden for samme type af specialundervisningstilbud forskelle i budgettildelinger. Dette skyldes at der udover niveauinddelingen i niveau 1, 2 og 3 også foretages en yderligere opdeling efter elevernes forudsætninger og behov.

Oversigt over udgifter til forskellige specialtilbud fordelt på skoler

Skole med specialundervisning	Budget tildelt til specialundervisning	Specialtilbud	Elevtal	Budgettildeling pr elev 2010	Takst 2009
Lundehusskolen	3.752.724	Autisme, niv. 3	8	469.091	
Lundehusskolen	1.191.393	Indskolingsklasse, niv. 2	8	148.924	
Sønderbro Skole	5.629.087	Svært kontakthæmmede	12	469.091	
Skolen i Charlotttegården	21.224.909	ADHD	76	279.275	332.712
Tove Ditlevsens Skole	1.722.935	ADHD	8	215.367	251.058
Frejaskolen	33.917.177	Autisme	105	323.021	392.996
Peter Vedels Gades Skole	18.911.475	Autisme	58	326.060	375.284
Skolen Ved Sundet	6.242.326	Bevægelseshandikap	43	145.170	199.935
Engskolen	17.938.969	Generelle indlæringsvanskeligheder	105	170.847	196.222
Frederiksgård Skole	20.271.883	Generelle indlæringsvanskeligheder	124	163.483	
Skolen på Kastelsvej	25.191.866	Høre	48	524.831	555.484
Blågård Skole	1.815.194	Indskolingsklasse, niv. 2	12	151.266	
Blågård Skole	5.189.992	Læseklasse, niv. 3	36	144.166	
Kirkebjerg Skole	4.901.662	Læse/stave	35	140.047	195.167
Lergravsparkens Skole	6.057.766	Læse/stave	42	144.233	203.417
Lykkebo Skole	5.770.823	Læse/stave	42	137.401	211.628
Nyboder Skole	13.565.594	Sprog/tale	86	157.739	205.765
Den selvstændige skole Grupperne	12.346.913	Udsatte unge	111	111.233	
Fensmarkskolen	28.367.581	Vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder	71	399.543	482.454
Skolen i Ryparken	26.028.598	Vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder	77	338.034	390.356
Strandparkskolen	25.092.962	Vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder	80	313.662	377.255
Øresundsskolen	32.389.017	Vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder	75	431.853	

Kilde: Budgetudmelding for 2010

3.3.4 Konklusion

Taksterne på området, som i nogen grad giver sammenlignelighed mellem kommunerne, viser at Københavns Kommune er dyrere på nogle områder og billigere på andre. Overordnet set er Københavns Kommunes takster dog i nærheden af gennemsnittet. Der er dog store variationer i udgifterne til de enkelte tilbud inden for Københavns Kommune.

Københavns Kommune har relativt mange elever der modtager specialundervisning. Udviklingen i

antallet af elever i specialundervisning vil endvidere blive forstærket af det generelle stigende antal skoleelever i Københavns Kommune, hvilket i sig selv sætter økonomien under pres.

Selvom andelen af elever der modtager specialundervisning på niveau 2 eller 3 ikke er steget markant, men har ligget på ca. 3 pct. af eleverne i de seneste 10 år, er andelen af elever i de dyre niveau 3 tilbud steget relativt kraftigt. Dette betyder en væsentlig merudgift, da disse tilbud ofte er dobbelt så dyre som niveau 2 tilbud.

Samlet set har udgiftsstigningen i perioden 2006-2010 været på 43,4 pct., svarende til 223 mio. kr. i faste priser (2010 p/l). Stigningen vurderes at være væsentlig højere end den demografiske udvikling tilsiger. Dermed sker der både en stigning i udgifterne som følge af relativt flere elever i specialtilbud og som følge af højere udgifter pr. elev. Da der samtidig forventes at komme flere elever fremover, vil væksten i andelen af elever der modtager specialundervisning og væksten i udgifterne pr. elev, betyde et endnu større udgiftspres på området.

3.3.5 *Anbefalinger*

Specialundervisningsområdet er i vækst hvilket giver budgetmæssige udfordringer. Udover den vækst der allerede er sket, forventer BUF at et yderligere udgiftsbehov på 37,5 mio. kr. (2010 p/l) i 2011.

Derfor bør der igangsættes initiativer med henblik på at bremse udgiftsstigningen. BUF peger på at følgende initiativer på sigt kan reducere udgiftspreset:

- Sammentænkning af det økonomiske og det faglige ansvar for visitationen.
- Etablering af mellemniveauer mellem niveau 2 og 3 for at undgå at flere elever ender i de dyre niveau 3 tilbud.
- Ændre personalesammensætningen og forberedelsestid for specialundervisningspersonalet

Disse forslag bør der arbejdes videre med. I forhold til sammentænkningen af det økonomiske og faglige ansvar for visitationsprocessen er det særligt vigtigt at tilrettelægge visitationsprocessen således at skoler og distrikter ikke har et økonomisk incitament til at sende elever videre i systemet til dyrere og mere indgribende tilbud. Fx har Gladsaxe Kommune centraliseret visitationskompetencen til alle specialtilbud over 100.000 kr., således at der skabes sikkerhed for at visitationen sker med udgangspunkt i elevens forudsætninger og behov samt under hensyntagen til kommunens samlede økonomi.

Endvidere har Gladsaxe Kommune foretaget en fornyet gennemgang af alle sager for at undersøge om eleverne stadig var i det bedst egnede tilbud. Denne proces kan også foretages i Københavns Kommune, da Gladsaxe Kommunes resultater samt en undersøgelse foretaget af AKF⁶ tyder på at elever ofte sidder fast i tilbud, som ikke længere er det bedst egnede. Den fornyede gennemgang i Gladsaxe har taget udgangspunkt i kriterier som inklusion og mindre vidtgående indgriben, hvilket er i overensstemmelse med den specialreform, som Københavns Kommune har igangsat.

Endelig kan Københavns Kommunes vifte af specialtilbud gennemgås med henblik på at fastlægge hvilke specialtilbud der bør tilbydes. Gennemgangen bør ske med udgangspunkt i de effekter og omkostninger, som de forskellige tilbud medfører. BUF har i denne sammenhæng endvidere foreslået en harmonisering af metoden til fastsættelse af pladspriserne. Dette bør naturligvis indgå i en

6 Jill Mehlbye (2009): Specialundervisningens effekt – elevernes uddannelsesforløb efter folkeskolen. Udgivet af AKF.

kortlægning af kommunens specialtilbud.

4 Analyse af enhedspriser på Socialforvaltningens område

4.1 Området for udsatte børn og unge

Analysen af området for udsatte børn og unge har vist:

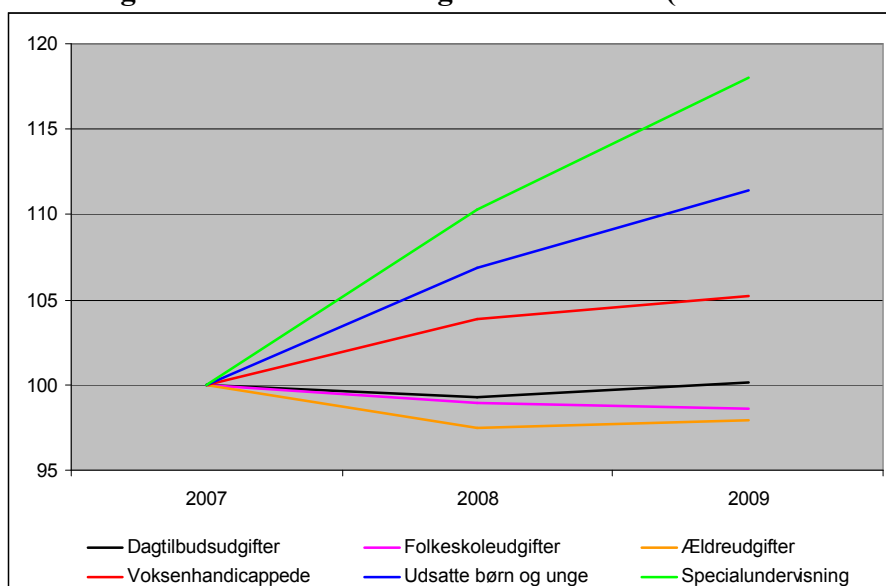
- At Københavns Kommunes enhedspriser for at anbringe et barn uden for hjemmet ligger mellem 7,8 og 94,2 pct. over gennemsnittet af de øvrige 6-byer alt efter anbringelsestypen.
- At forskellen i enhedspriserne har flere årsager herunder:
 - Forskelle i konteringspraksis kommunerne imellem.
 - Intensive anbringelsesforløb, der alt andet lige resulterer i højere enhedspriser, men dog har til formål at forkorte det samlede anbringelsesforløb væsentligt.
 - Forskelle i visitationspraksis, hvor Københavns Kommune i sammenlignende undersøgelser visiterer til færre ydelser end de øvrige 6-byer. Tyngden af de børn der anbringes må derfor, alt andet lige, antages at være større i Københavns Kommune end i de øvrige 6-byer med deraf følgende højere enhedspriser.
 - Høj overenskomstmæssige områdetillæg for personale ansat i Københavns Kommune
 - Overkapacitet på døgn- og dagbehandlingsinstitutionerne med deraf følgende tomgangsudgifter.
 - Forskelle i valg af anbringelsestype.
- At Københavns Kommune sammenlignet med gennemsnittet af de øvrige 6-byer i højere grad anvender de billigere anbringelsestyper.
- At der er uklarhed omkring hvorvidt Københavns Kommune i fuld udstrækning opkræver omkostningsbaserede takster ved salg af døgninstitutionspladser til andre kommuner.

4.1.1 Udgiftsudviklingen på området for udsatte børn og unge

På landsplan har der gennem en længere periode været en stor stigning i kommunernes udgifter til det specialiserede socialområde. KL har udarbejdet en analyse, der viser, at udgifterne til udsatte børn og unge samt specialundervisning er steget med henholdsvis 11 og 18 pct. fra 2007-2009, mens udgifterne til de handicappede og udsatte voksne er steget med 5 pct. i samme periode.

Samme analyse viser, at udgifterne til ældreområdet og folkeskolen har været aftagende i perioden, mens udgifterne til dagtilbud er nogenlunde uændret, jf. tabellen nedenfor.

Udviklingen i de kommunale udgifter 2007-2009 (2007 = Indeks 100)

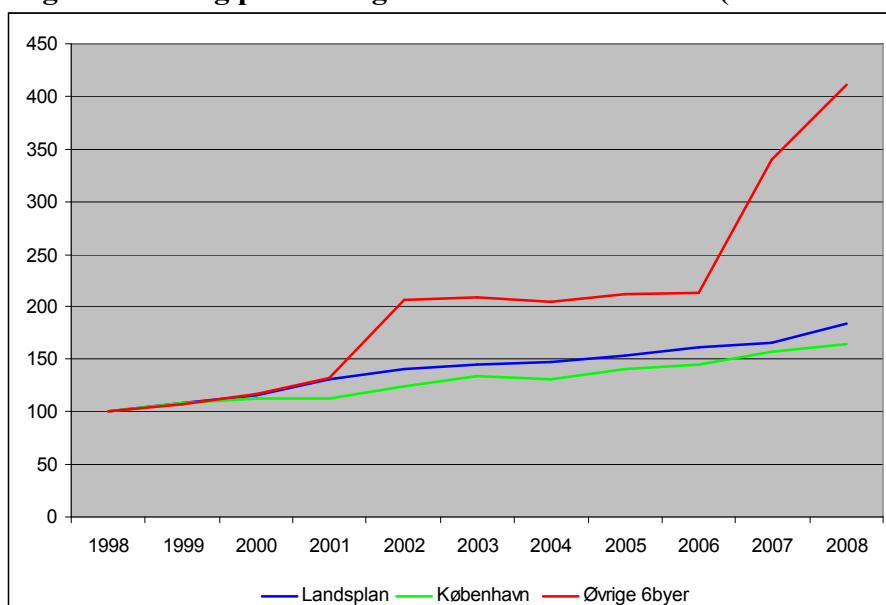


Note: Opgjort pr. borger i aldersgruppen

Kilde: KL

Ses der isoleret på anbringelsesområdet ses det, at udgifterne i Københavns Kommune over en 10årig periode nogenlunde har fulgt udviklingen på landsplan om end stigningen i udgifterne har været en smule lavere. Sammenlignes der med de øvrige 6-byer ses der dog en markant forskel i udgiftsudviklingen, hvor Københavns Kommune i højere grad har været i stand til at holde udgifterne nede. Dette skal ses i sammenhæng med, at udgifterne til udgifterne pr. barn er væsentligt lavere i dag end i 2003-2006, idet det er lykkedes at nedbringe udgifterne betydeligt uden deraf følgende budgetoverskridelser.

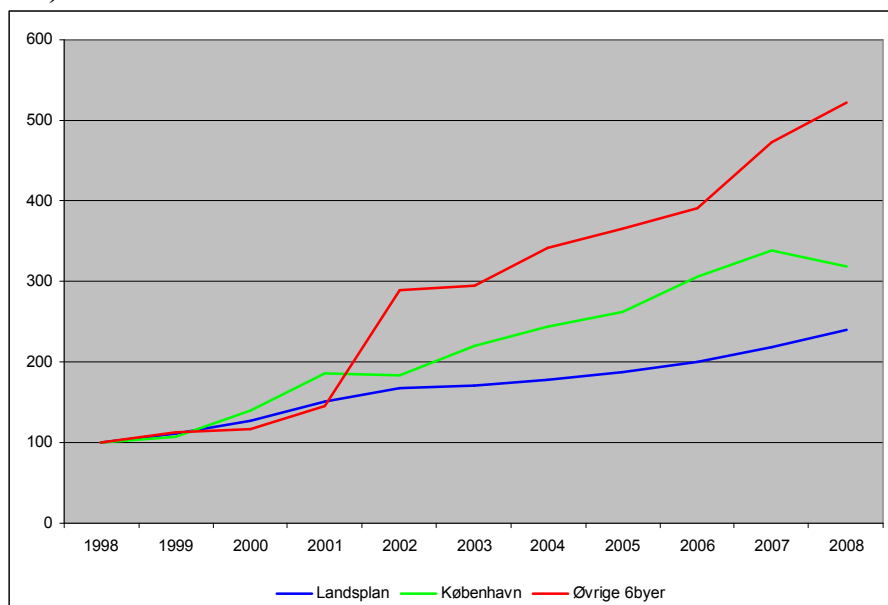
Udgiftsudvikling på anbringelsesområdet 1998-2008 (1998 = Indeks 100)



Anm: Det skal særligt bemærkes, at Kommunalreformen i 2007 med sammenlægning af kommuner umiddelbart må antages at være en af drivkræfterne bag den voldsomme stigning i de øvrige 6-byers udgifter fra 2006 til 2007. Ved kommunalreformen blev Aalborg, Esbjerg og Randers Kommune ændret ved sammenlægning af flere kommuner. Århus, Odense og København forblev uændret efter kommunalreformen.

For de forebyggende foranstaltninger ses der for både 6-byerne og Københavns Kommune en udgiftsudvikling, der er væsentligt over udviklingen på landsplan, hvor Københavns Kommune dog har en lavere udgiftsudvikling end de øvrige 6-byer, ligesom der i 2008 kan konstateres et fald i Københavns Kommunes udgifter til forebyggende foranstaltninger. Dette fald skal ses i sammenhæng med, at børnefamilieenhederne i 2008 måtte reducere kraftigt i serviceniveauet i forhold til serviceniveauet i 2007 for at overholde budgettet i 2008. Reduktionen skyldes et stort merforbrug i 2007.

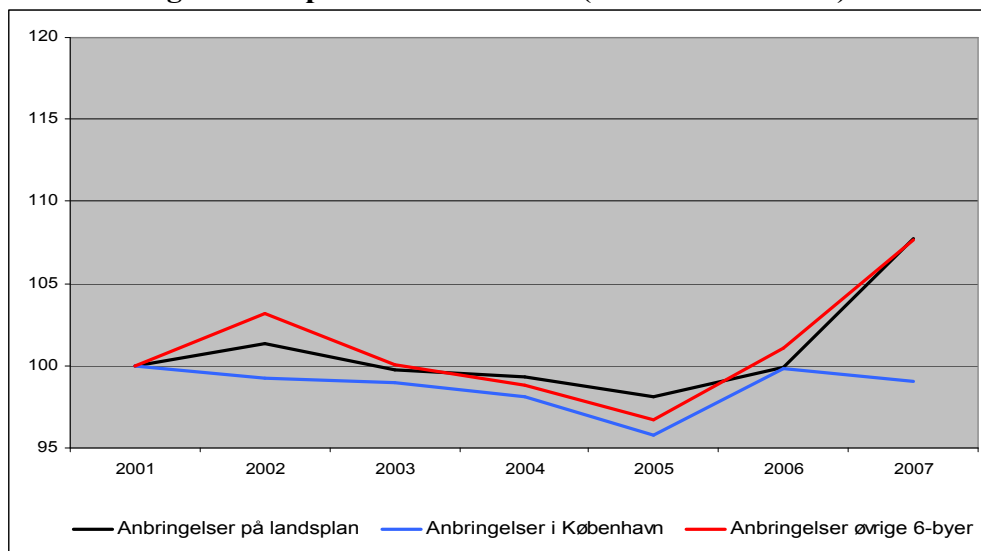
Udgiftsudvikling på forebyggende foranstaltninger for børn og unge 1998-2008 (1998 = Indeks 100)



Anm: Det skal særligt bemærkes, at Kommunalreformen i 2007 med sammenlægning af kommuner umiddelbart må antages at være en af drivkræfterne bag den voldsomme stigning i de øvrige 6-byers udgifter fra 2006 til 2007. Ved kommunalreformen blev Aalborg, Esbjerg og Randers Kommune ændret ved sammenlægning af flere kommuner. Århus, Odense og København forblev uændret efter kommunalreformen.

Udgiftsudviklingen kan sammenholdes med udviklingen i antallet af børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet. Anbringelser uden for hjemmet udgør langt den største del af kommunernes udgifter til udsatte børn og unge, og er en relativt dyr foranstaltningstype, hvorfor udviklingen i antallet af anbringelser kan betragtes som en væsentlig forklaringsfaktor på udgiftsudviklingen. Af figuren se det således også, at antallet af anbragte børn på landsplan er steget med 7,8 procent i perioden 2001-2007. Samme billede gør sig gældende for de øvrige 6-byer, mens det for Københavns Kommune gælder, at antallet af anbringelser er nogenlunde konstant over perioden.

Antal anbragte børn i perioden 2001-2007 (2001 = Indeks 100)

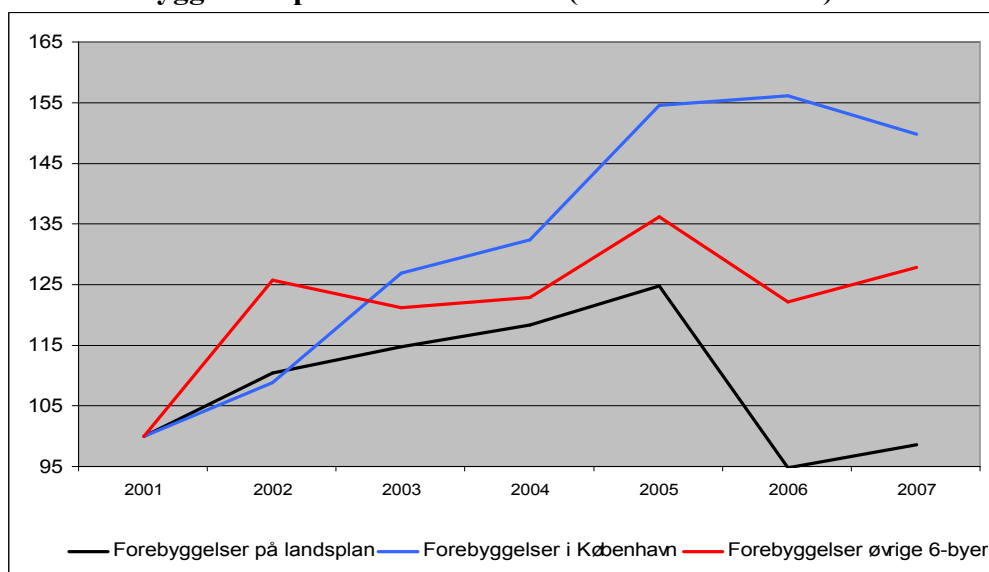


Note: Antallet af anbragte børn opgøres med en relativt stor forsinkelse, hvorfor de seneste tilgængelige tal er fra 2007.

Kilde: Danmarks Statistik

Udgiftsudviklingen på området for udsatte børn og unge kan yderligere sammenholdes med antallet af forebyggende foranstaltninger. Forebyggelse er i udgangspunktet en billigere foranstaltningstype, men må dog også medtages i en betragtning af mulige årsager til udgiftsudviklingen. Af figuren fremgår det således også, at såvel 6-byerne som Københavns Kommune siden 2001 har haft en markant stigning i antallet af forebyggende foranstaltninger. For København gælder det således, at antallet af forebyggende foranstaltninger i perioden 2001-2007 er steget med knapt 50 pct. Stigningen skal ses i sammenhæng med at Socialforvaltningen igennem en årrække har haft øget fokus på at øge den forebyggende og tidlige indsats overfor udsatte børn og unge og deres familier med henblik på eksempelvis at afhjælpe behov for døgnanbringelse. I de øvrige 6-byer har der i samme periode været en stigning på 27,9 pct. På landsplan gælder det dog, at antallet af forebyggende foranstaltninger er lavere i 2007 end i 2001, hvilket skyldes et væsentligt fald i antallet af foranstaltninger fra 2005-2006.

Antal forebyggelser i perioden 2001-2007 (2001 = Indeks 100)



Note: Antal forebyggelse opgøres med en relativt stor forsinkelse, hvorfor de seneste tilgængelige tal er fra 2007.
 Kilde: Danmarks Statistik

4.1.2 6-byernes samlede udgifter til udsatte børn og unge

Umiddelbart kan det konstateres, at Københavns Kommune i 2008 brugte mere på anbringelser pr. 0-17årig end gennemsnittet af de øvrige 6-byer. Her er det dog vigtigt at pointere, at forskellen primært vedrører udgifter til døgninstitutioner, hvor Københavns Kommune i 2008 brugte 42,6 pct. mere pr. 0-17årig end de øvrige 6 byer. Samme tendens gør sig gældende i budgetterne for 2009, hvor Københavns Kommune har budgetteret med 84 pct. mere til døgninstitutionerne pr. 0-22årig end de øvrige 6-byer. På forebyggelsesområdet ligger Københavns Kommunes udgiftsniveau i 2008 21,1 pct. højere end de øvrige 6-byer pr. 0-22årig, hvilket må ses i sammenhæng med det øgede fokus på forebyggelse. For budgetterne for 2009 gælder det dog, at der kun budgetteres med 8 pct. mere end gennemsnittet af de øvrige 6-byer.

Udgifter til anbringelser og forebyggelse for børn og unge – Regnskab 2008 ekskl. Refusion (2010-PL)

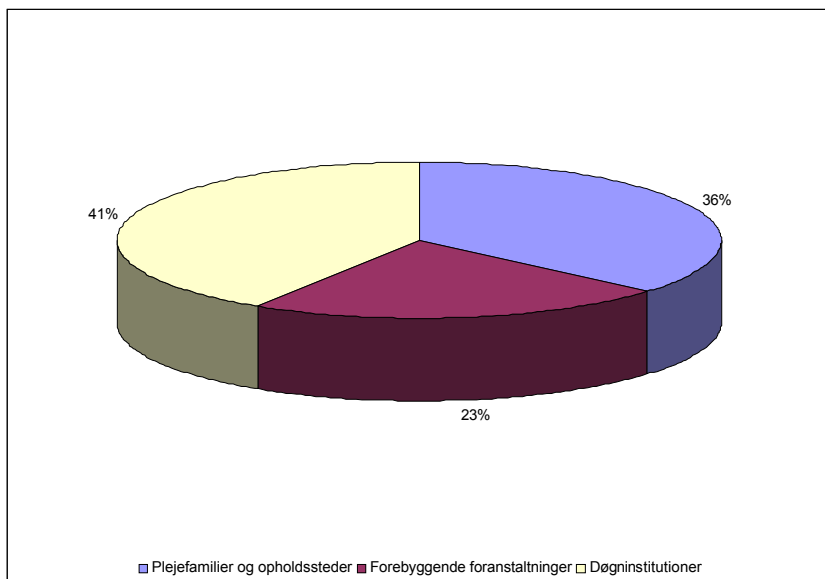
Pr. 0-17/22årige	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg	KK pct. i forhold til de øvrige 6-byer
Plejefamilier og opholdssteder	4.966	5.159	4.927	5.999	1.168	7.173	1,7 %
Forebyggende foranstaltninger	3.097	2.065	2.005	2.615	2.894	3.201	21,2 %
Døgninstitutioner	5.626	3.002	3.282	5.204	4.484	3.760	42,6 %
I alt	13.690	10.225	10.213	13.819	8.546	14.135	20,2 %

Kilde: Danmarks Statistik

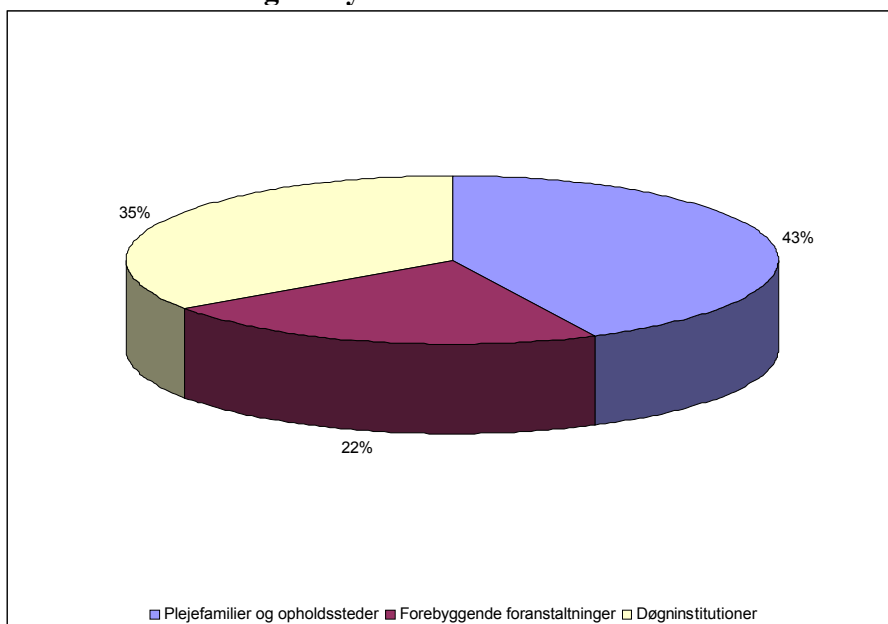
Anm: Forebyggende foranstaltninger er opgjort pr. 0-22årige, mens Plejefamilier og opholdssteder samt døgninstitutioner er opgjort for 0-17årige.

I figurerne nedenfor er fordelingen af kommunernes udgifter til anbringelser og forebyggende foranstaltninger for børn pr. 0-17årig fordelt på de forskellige typer foranstaltninger.

Udgifter til anbringelser og forebyggende foranstaltninger (pr. 0-17årige) Regnskab 2008 – København



Udgifter til anbringelser og forebyggende foranstaltninger (pr. 0-17årige) Regnskab 2008 – Gennemsnit af øvrige 6-byer



Heraf fremgår en tydelig forskel i kommunernes fordeling af udgifter på de forskellige typer foranstaltninger. Således er 41 pct. af Københavns Kommunes udgifter til området forbrugt på anbringelser på de relativt dyre døgninstitutioner, mens 36 pct. af udgifterne er brugt på de billigere plejefamilier og opholdssteder. For de øvrige 6-byer gælder det modsatte, hvor der gennemsnitligt er forbrugt 35 pct. af de samlede udgifter på døgninstitutioner, mens der er forbrugt næsten 43 pct. på plejefamilier og opholdssteder.

Andelen af udgifterne, der er forbrugt på forebyggende foranstaltninger er nogenlunde ens for Københavns Kommune og gennemsnittet af de øvrige 6-byer.

4.1.3 Enhedspriser for anbringelser i 6-byerne

6-byernes udgifter til udsatte børn og unge kan nedbrydes på anbringelsestyper, hvorved det bliver muligt at opgøre enhedspriser for de forskellige typer af anbringelser i 6-byerne.

Enhedspriser i 6-byerne – Regnskab 2008 ekskl. refusion* (2010-PL)

(1.000 kr.)	København	Esbjerg	Odense	Randers*	Århus	Aalborg	Pct. forskel i forhold til gns. af øvrige 6-byer
Familiepleje	359	361	234	372	301	395	7,8 %
Netværkspleje	114	103	139	-	75	57	22,1 %
Socialpædagogiske opholdssteder	1.144	742	391	893	-	1.284	38,3 %
Kost- og efterskoler	303	459	148	372	289	107	10,2 %
Hybler/ eget værelse	237	262	140	38	70	101	94,2 %
Døgninstitutioner	1.057	780	560	1.426	930	1.169	8,7 %

*Enhedspriser er udregnet på baggrund af oplysninger om antal anbringelser i 2008 seneste 6-bynøgletalsrapport. Da 6-bynøgletallene opgør antal anbringelser pr. 10.000 borger i aldersgruppen, er der gjort brug af en befolkningsopgørelse pr. 1. januar 2008 fra Danmarks Statistik for at udregnet antal anbringelser i hele tal.

**For Randers Kommune gælder det, at Familiepleje og Netværkspleje er sammenlagt grundt tegn på væsentlige konteringsforskelle af Netværkspleje i forhold til de øvrige 6-byer.

Overordnet set ligger Københavns Kommunes enhedspriser over gennemsnittet af de øvrige 6-byer. Tabellen viser, at det er mellem 7,8 og 94,2 pct. dyrere at anbringe et barn udenfor hjemmet i Københavns Kommune end det er i gennemsnittet af de øvrige 6-byer alt efter anbringelsestypen. Dermed er der umiddelbart et væsentligt besparelspotentiale i at nedbringe enhedspriserne til samme niveau som gennemsnittet af de øvrige 6-byer. Der skal dog tages forbehold for en række væsentlige forklarende faktorer bag forskellen i enhedspriserne.

Konteringspraksis

Forskelle i konteringspraksis må antages at være en blandt flere forklarende faktorer på variationen i enhedspriserne imellem kommunerne. Eksempelvis udgør Randers Kommunes samlede konterede udgifter til netværkspleje samlet set 0,034 mio. kr., hvilket er næsten 98 pct. mindre end gennemsnittet af de øvrige 6-byer. Dette tyder på en væsentlig forskel i konteringspraksis, hvorfor der for Randers er beregnet en samlet enhedspris for henholdsvis familie- og netværkspleje.

Yderligere har Århus Kommune i regnskab 2008 ingen konterede udgifter til socialpædagogiske opholdssteder på trods af, at kommunen i forbindelse med 6-bynøgletalssamarbejdet har opgjort, at de benytter i størrelsesordenen 123 pladser⁷ på opholdsstederne. Dette tyder således også på forskelle i konteringspraksis.

Derudover er konteringen af dagbehandling en væsentlig usikkerhedsfaktor i data, da dagbehandling i Københavns Kommune henføres til døgninstitutionerne. Dagbehandling kan dog også henføres til forebyggende foranstaltninger, og hvilken konteringspraksis de enkelte 6-byer anvender, må derfor antages at have betydning for udgifternes fordeling på de forskellige foranstaltningstyper.

Det betyder samlet set, at sammenlignende analyser af området må tages med et vist forbehold. Det vurderes, at der i det fremadrettede 6-bynøgletalessamarbejde vil være en fordel i at kvalificere nøgletallene væsentligt, således at sammenligningsmulighederne øges til fordel for alle 6-byerne.

Visitationspraksis i 6-byerne

I foråret 2008 blev der udarbejdet en budgetanalyse af området for udsatte børn og unge i Københavns Kommune. Analysen blev udarbejdet i samarbejde mellem Socialforvaltningen og Økonomiforvaltningen, og omfattede bl.a. en sammenligning af den anvendte visitationspraksis i 6-byerne, hvor Odense dog ikke har deltaget.

I den sammenlignende analyse af forskelle i visitationspraksis foretog sagsbehandlere i de 5 byer visitation af en række opdigtede sager, der var ens for alle kommuner. Analysen viste primært, at Københavns Kommune samlet set har et lavere serviceniveau i de otte sager end de øvrige kommuner. Dette skyldtes overordnet set, at sagsbehandlere i Københavns Kommune valgte ikke at yde forebyggende foranstaltninger eller anbringelser i flere af sagerne, mens dette meget sjældent var tilfældet i de andre kommuner. Alt andet lige vil det betyde, at den gennemsnitlige tyngde af de børn, der anbringes i Københavns Kommune må antages at være større i Københavns Kommune end i de øvrige 6-byer med deraf følgende højere enhedspriser.

Undersøgelsen viste dermed, at Københavns Kommune umiddelbart havde et lavere serviceniveau i

⁷ Antallet af anbragte er i forbindelse med 6-bynøgletalssamarbejdet opgjort pr. 10.000 borger i aldersgruppen. Det skal her bemærkes, at der er gjort brug af en befolkningsopgørelse pr. 1. januar 2008 fra Danmarks Statistik for at beregne antal anbragte i hele personer.

2008 end de øvrige 6-byer. Dermed vil der ikke være et effektiviseringspotentiale i at visitere til ydelser i samme omfang som de øvrige 6-byer. Dog viser undersøgelsen ikke hvilke ydelser der visiteres til, hvorfor det er muligt, at der er væsentlige forskelle i kommunernes anbringelsesmønstre. Dette belyses nedenfor.

Anbringelsesmønstre

Betragter man kommunernes gennemsnitlige antal anbringelser fordelt på henholdsvis plejefamilier og opholdssteder ses det, at Københavns Kommune i højere grad end de øvrige kommuner anbringer børn og unge på døgninstitutioner. Her gælder det dog særligt, at Århus Kommune isoleret set har en større andel af kommunens anbringelser på døgninstitutioner set i forhold til Københavns Kommune. I Århus gælder det således, at 43 pct. af børn anbragt uden for hjemmet anbringes på døgninstitutioner, mens kommunen i langt mindre grad end de øvrige 6-byer benytter familie- og netværkspleje som en anbringelsesform.

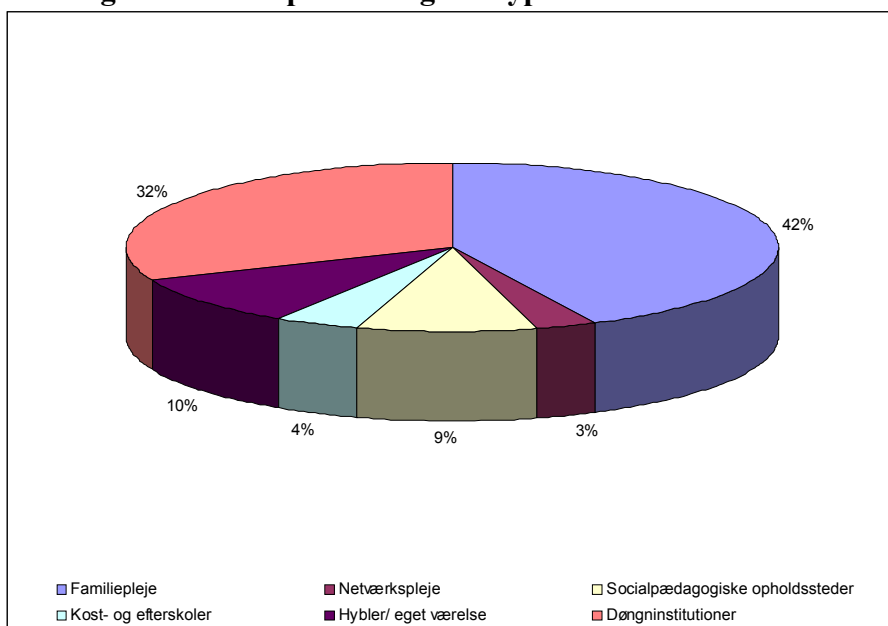
Gennemsnitlige antal anbringelser i 6-byerne - 2008

<i>Antal anbragte</i>	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg	Gns. af øvrige 6-byer
Familiepleje	632	147	386	135	203	253	225
Netværkspleje	45	7	10	5	10	20	10
Socialpædagogiske opholdssteder	132	92	231	79	123	137	132
Kost- og efterskoler	62	14	20	5	26	11	15
Hybler/ eget værelse	143	19	46	7	32	62	33
Døgninstitutioner	466	99	228	76	296	127	165
I alt	1479	378	920	306	690	610	581

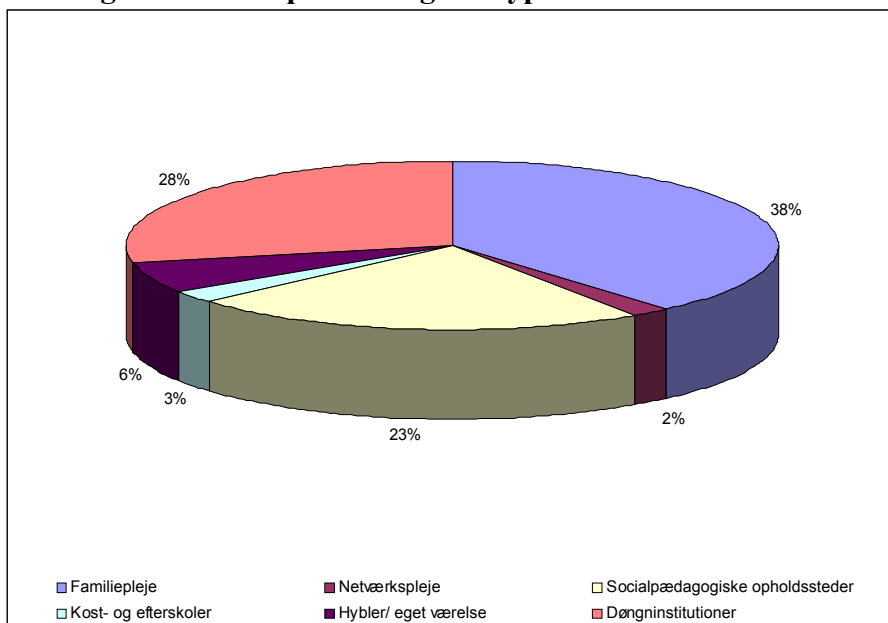
Kilde: 6-by Nøgletal 2009 samt befolkningsopgørelse pr. 1. januar 2008, Danmarks Statistik.

Kommunernes brug af de forskellige anbringelsestyper er forholdsmæssigt vist i figurerne nedenfor. Ved sammenligning af de to figurer tydeliggøres en væsentlig forskel i anbringelsesmønstret mellem Københavns Kommune og de øvrige 6-byer. Københavns Kommune anbringer en væsentligt mindre andel af de anbragte børn på socialpædagogiske opholdssteder. Kommunen benytter således denne anbringelsesform til 9 pct. af de anbragte børn, mens de øvrige 6-byer gennemsnitligt benytter denne anbringelsesform til 23 pct. af de anbragte børn.

Anbringelser fordelt på anbringelsestyper 2008 – København



Anbringelser fordelt på anbringelsestyper 2008 – Gennemsnit af øvrige 6-byer



Yderligere gælder det, at Københavns Kommune hyppigere end de øvrige 6-byer benytter hybler og eget værelse. For denne anbringelsestype gælder det, at enhedsprisen i Københavns Kommune er 94,2 pct. højere end i gennemsnittet af de øvrige 6-byer. Hybler og eget værelse er dog den absolut billigste anbringelsesform, og anvendes i Københavns Kommune i høj grad som afslutning på et anbringelsesforløb, hvor den unge udsluses til en selvstændig hverdag. Udgifterne vedrører således primært støtte, tilsyn og opfølgning.

Det må konkluderes, at det trods den høje enhedspris vil være dyrere at fastholde den unge på en døgninstitution indtil vedkommende fylder 18 år, ligesom det også ofte i ringere grad ville forberede den unge på voksenlivet.

Umiddelbart vil der generelt ikke være en besparelse i, at gennemføre samme anbringelsesmønster som i de øvrige 6-byer. Dette skyldes primært de øvrige 6-byers udbredte brug af de dyre socialpædagogiske opholdssteder. Samtidig vil en tilbageholdenhed med brugen af hybler og eget værelse alt andet lige betyde en øget andel af unge på de dyre døgninstitutioner.

Det største besparelspotentiale ligger umiddelbart i at øge andelen af unge, der anbringes i familie- eller netværkspleje. Københavns Kommunes Socialforvaltning arbejder løbende med netop dette. Flere anbringelser i familiepleje og netværkspleje er således udmøntet som forslag i 2010 ligesom der i budgetprocessen for 2011 indgår et yderligere forslag vedrørende at øge anbringelse i netværkspleje og familiepleje frem for anbringelse på socialpædagogiske opholdssteder og døgninstitutioner. Det indgår ligeledes i den overordnede strategi, der for nyligt er vedtaget for området⁸.

Københavns Kommunes enhedspriser for døgninstitutionerne ligger 8,7 pct. over gennemsnittet af de øvrige 6-byer.

Kapacitet

Kommunen driver 18 døgninstitutioner, samt 6 institutioner, der tilbyder både døgn- og dagbehandling. Herudover drives 3 rene dagbehandlingsinstitutioner.

Antal institutioner i Københavns Kommune

Antal institutioner	København
Døgninstitutioner	18
Døgn- og dagbehandlingsinstitutioner	6
Dagbehandlingsinstitutioner	3

Døgninstitutionsområdet er organiseret efter en bestiller-udfører-model (BUM), hvilket betyder, at det er børnefamilieenhederne under Børne- og Familiecenter København, der bestiller opgaven i form af en døgnanbringelse, mens døgninstitutionerne, både kommunale og selvejende udfører opgaven i konkurrence med andre operatører såsom de socialpædagogiske opholdssteder mv.

Børnefamilieenhederne får udmeldt budget til køb af institutionernes pladser, og døgninstitutionerne modtager betaling fra børnefamilieenhederne for de konkrete pladser børnefamilieenhederne køber. Den enkelte døgninstitutions samlede budget er således afhængigt af det løbende antal børn på institutionen og dermed af børnefamilieenhedernes efterspørgsel efter institutionens pladser.

Budgetmodellen omfatter dog også et basisbudget, der er uafhængigt af indtægter fra salg af pladser. Dette budget dækker bl.a. løn til forstander og husleje. Disse udgifter er gjort uafhængige af institutionens indtægter fra salg af pladser, da det er "faste" udgifter institutionen ikke løbende kan justere efter behov.

Institutionerne får af centralforvaltningen udmeldt et vejledende budget til døgninstitutionerne, der tager udgangspunkt i, at institutionen typisk har 95 procents belægning. Såfremt den enkelte døgninstitution i løbet af året ikke opnår denne belægning vil institutionen skulle tilpasse sit udgiftsniveau for at kunne overholde budgettet.

Styringsmodellen giver en stor fleksibilitet for socialcentre idet deres valg af anbringelsessted baseres på socialfaglige og økonomiske overvejelser. De er således ikke bundet af at skulle anvende de kommunale og selvejende døgninstitutioner. Dette har indflydelse på børnefamilieenhedernes anvendelse af døgninstitutionerne, og målet med denne markedsføring er at give døgninstitutionerne et større incitament til at tilpasse deres tilbud til efterspørgsel.

⁸ BR-møde den 28.01.2010 pkt. 23.

Kommunens døgninstitutioner og dagbehandlingsinstitutioner er normeret til 406 døgnpladser og 132 dagpladser. Der er pr. april 2010 en helårsbelægning på 369 døgnpladser og 116 dagpladser, hvilket svarer til en belægningsprocent på henholdsvis 91,1 procent og 87,9 procent. Københavns Kommune har dermed en væsentlig overkapacitet af døgn- og daginstitutionspladser.

Udvikling i belægningsprocent for Københavnske døgn- og dagbehandlingsinstitutioner

År	Døgnpladser				Dagpladser			
	Normering	Belagt	Ledige	Belægningsprocent	Normering	Belagt	Ledige	Belægningsprocent
2008	454	432	22	95,1	140	127	13	90,8 %
2009	418	378	40	90,4	132	118	14	89,4 %
2010	406	369	37	91,1	132	116	16	87,9 %

Kilde: Den faktiske belægning er opgjort via Det Mellekommunale Afregningssystem (DMA).

Note: Opgørelsen for 2010 er pr. ultimo april 2010.

Belægningsprocenten på døgn- og dagbehandlingspladser er faldet i perioden 2008-2010. Således er belægningen på døgninstitutionspladser faldet fra 95,1 pct. i 2008 til 91,1 pr. april 2010. Tilsvarende er belægningsprocenten på dagpladser faldet fra 90,8 pct. i 2008 til 87,9 pct. pr. april 2010. Denne udvikling skal ses i sammenhæng med at antallet af normerede pladser i perioden er reduceret med mindre end antallet af anvendte pladser. Således er Københavns Kommunes overkapacitet af døgn- og daginstitutionspladser til udsatte børn og unge steget siden 2008.

Døgn- og dagbehandlingsinstitutionerne har således oplevet et fald i efterspørgslen efter pladser, der har oversteget den reduktion i kapaciteten på i alt 56 pladser der er realiseret i perioden.

Reduktionen på 56 pladser er et udtryk for den løbende tilpasning af udbuddet af pladser. I 2010 vil der blive nedlagt yderligere 28 pladser, men samtidig oprettet 32 nye pladser. Oprettelsen sker med henblik på at efterkomme et behov for andre typer pladser og skal derfor ses som led i den løbende tilpasning til efterspørgslen. I budgetprocessen for 2011 indgår endvidere et forslag om lukning af en institution, som en del af et forslag omkring at ændre anbringelsesmønstret, så der anbringes flere i familiepleje og netværksfamiliepleje frem for på døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder.

Den generelle overkapacitet må dog alt andet lige anses som en forklarende faktor på de relativt høje enhedspriser for døgninstitutionerne i Københavns Kommune, idet de faste udgifter til pladserne ikke bortfalder i takt med den faldende belægningsprocent.

Køb og salg af institutionspladser

Københavns Kommune både køber og sælger pladser til udsatte børn og unge på døgninstitutioner. For døgninstitutionerne, der er kommunalt ejede gælder det dog, at Københavns Kommune i 2008 var nettosælger af pladser, idet kommunen solgte 17 pladser mere end der blev købt, jf. tabel.

Køb og salg af pladser – Regnskab 2008

Antal	Købte pladser	Solgte pladser
Døgninstitutioner	16	33

De 16 købte pladser er fordelt med henholdsvis 9 pladser vedr. mellemkommunal refusion. De 9 pladser vedrører således børn og unge, der er anbragt på andre kommuners institutioner, hvor udgiften fortsat afholdes af Københavns Kommune, der er refusionspligtig for barnet. Derudover

vedrører 7 anbringelser børn og unge, hvor Københavns Kommune aktivt har valgt at anbringe et barn på en anden kommunes institution frem for på vores egne.

Sammenkobles antallet af købte pladser med belægningsprocenten for Københavns Kommunes daginstitutioner ses det, at der umiddelbart er en større kapacitet end kommunens eget behov inkl. købte pladser foreskriver. Overkapacitet af døgninstitutionspladser antyder, at der umiddelbart er et effektiviseringspotentiale i at udnytte kapaciteten i egne døgninstitutioner fuldt ud førend der købes pladser i andre kommuner, hvorved tomgang undgås. Her er det dog vigtigt at forholde sig til hvilken type døgninstitutionspladser det konkret er, som Københavns Kommune køber i andre kommuner. Såfremt der er tale om pladser, der dækker et behov som Københavns Kommunes egne døgninstitutioner ikke har kompetencer til at dække, vil der alt andet lige ikke være potentiale i at hjemtage disse børn og unge til egne døgninstitutioner. Yderligere skal det bemærkes, at hjemtagning af anbragte børn må ske ud fra et langsigtet perspektiv, da det ikke er i overensstemmelse med lovgivningen at hjemtage et barn alene ud fra en økonomisk betragtning.

Intensive anbringelsesforløb

Københavns Kommune har praksis for, at anbringe de mest belastede børn og unge på institutioner med meget intensiv støtte og behandling. Den årlige pladspris på disse pladser er væsentligt højere end for normale døgninstitutioner. Anbringelsesforløbet er dog beregnet på at være relativt kort og såfremt det lykkes at få barnet på ret kurs indenfor denne periode vil kommune alt andet lige spare udgifterne til et alternativt anbringelsesforløb, der strækker sig over en længere årrække⁹.

Anvendelsen af de intensive anbringelsesforløb må alt andet lige antages at øge enhedsprisen for døgninstitutioner i Københavns Kommune sammenlignet med de øvrige 6-byer.

Husleje- og lønudgifter

For medarbejdergrupper som hovedsagligt er ansat på kommunernes daginstitutioner gælder det, at de jf. overenskomsterne tildeles et sted-/områdetillæg, der gradueres alt efter arbejdspladskommunen. Generelt gælder det, at tillægget stiger, jo tættere kommunen er placeret på storbyerne, hvor tillægget er højere for nærhed ved København end ved Århus. Således får medarbejderne i Københavns Kommune et overenskomstmæssigt løntillæg, der alene er knyttet op på, at de arbejder i hovedstaden. Dette må antages at have betydning for enhedsprisen, ligesom udgifter til husleje alt andet lige om antages at være højere i storbyerne.

Opkrævning af takster

For salg af døgninstitutionspladser har der vist sig usikkerhed omkring beregningsgrundlaget for de takster, der opkræves fra andre kommuner. Det er således uklart hvorvidt de opkrævede takster er Københavns Kommunes takster er udgifts- eller omkostningsbaserede. Der kan bl.a. stilles spørgsmålstejn ved hvorvidt beregnede udgifter såsom afskrivninger og renter i fuld udstrækning pålægges taksterne.

4.1.4 Delkonklusion

Overordnet set er Københavns Kommunes udgifter pr. 0-17årig til udsatte børn og unge højere end udgifterne i gennemsnittet af de øvrige 6-byer. Ligeledes ligger Københavns Kommunes enhedspriser for at anbringe et barn uden for hjemmet mellem 7,8 og 94,2 pct. over gennemsnittet af de øvrige 6-byer alt efter anbringelsestypen. Hertil skal dog bemærkes, at en del af forskellen i enhedspriserne har baggrund i væsentlige forklaringsfaktorer, herunder:

⁹ Den Flyvende Hollænder og MultifunC (er ved at blive etableret) er eksempler på institutioner Københavns Kommune har oprettet med intensiv støtte og behandling.

- At Københavns Kommune i stigende grad anvender relativt intensive anbringelsesforløb, der alt andet lige øger enhedsprisen på døgninstitutioner markant. Dette skal dog ses i sammen med, at de intensive forløb er væsentligt kortere end normale døgninstitutionsophold, ligesom denne type anbringelser formodes at være bedre for barnet. Derfor må merudgiften på sigt forventes at blive tjent hjem.
- At Københavns Kommune i færre tilfælde end de øvrige 6-byer visiterer et barn til foranstaltninger, hvilket fremgår af en sammenlignende analyse foretaget i 2008. Dette betyder, at tyngden af de børn der anbringes, alt andet lige, må antages at være større i Københavns Kommune end i de øvrige 6-byer med deraf følgende højere enhedspriser.
- At socialpædagoger og lignende medarbejdergrupper tildeles graduerede områdetillæg i overenskomsterne, der stiger alt efter nærhed til særligt Københavns Kommune.
- At der kommunerne imellem er væsentlige forskelle i konteringspraksis. Dette vurderes at have betydning for spændet mellem kommunernes enhedspriser på de enkelte ydelser. Det betyder samlet set, at sammenlignende analyser af området må tages med et vist forbehold. Det vurderes, at der i det fremadrettede 6-bynøgletalessamarbejde vil være en fordel i at kvalificere nøgletallene væsentligt, således at sammenligningsmulighederne øges til fordel for alle 6-byerne.
- At der er væsentlige forskelle i valget af anbringelsestyper, idet særligt Københavns Kommune i højere grad anvender de billigere anbringelsestyper. Dette er en del af en strategi på området, hvor der fokuseres på forebyggende foranstaltninger, netværkspleje, familiepleje mm. og er ligeledes i tråd med Barnets Reform.

Hvis Københavns Kommune har samme anbringelsesmønster som de øvrige 6-byer vil det alt andet lige vil øge kommunens udgifter til anbringelser. Dog er der er besparelespotentialer i fortsat at arbejde med at nedbringe brugen af døgninstitutioner og socialpædagogiske opholdssteder til fordel familiepleje, netværkspleje og eget værelse mm., idet det forudsættes at den københavnske overkapacitet af døgninstitutionspladser nedbringes eventuel ved øget salg af pladser eller direkte lukning af døgninstitutioner. Det skal bemærkes, at kapaciteten på de københavnske døgninstitutioner fastsættes fra politisk hold, hvorfor nedbringelse af den uudnyttede kapacitet og dermed også enhedspriserne kan ske ved beslutning om lukning af døgninstitutioner.

Socialforvaltningen arbejder med en overordnet strategi om at nedbringe brugen af døgninstitutioner på børneområdet, ligesom der de seneste år er vedtaget forslag med dette mål i sigte. Socialforvaltningen har til brug for budget 2011 ligeledes fremlagt forslag til nedbringelse af brugen af døgninstitutioner.

Yderligere har det vist sig at være uklare omkring hvorvidt Københavns Kommune i fuld udstrækning opkræver omkostningsbaserede takster. Socialforvaltningen beregner bl.a. taksterne på baggrund af huslejeudgifterne til Københavns Ejendomme. Da der er tvivl om hvorvidt Københavns Ejendomme i fuld udstrækning indregner forrentning af ejendoms kapital og afskrivninger i huslejeopkrævningen anbefales det, at der arbejdes med at udrede hvorvidt dette finder sted.

4.2 Bo- og dagtilbud for borgere med handicap

Analysen af området for bo- og dagtilbud for borgere med handicap har vist:

- At Københavns Kommune overordnet set har budgetteret med færre udgifter i 2009 til borgere med handicap pr. 18-64årig end gennemsnittet af de øvrige 6-byer.
- At Københavns Kommune har lukket regnskab 2008 med færre udgifter til borgere med handicap pr. 18-64årig end gennemsnittet af de øvrige 6-byer.
- At Københavns Kommune i regnskab såvel som budget har et langt højere udgiftsniveau pr. 18-64årig til længerevarende botilbud for handicappede borgere end gennemsnittet af de øvrige 6-byer.
- At den væsentlige udgiftsforskel for længerevarende botilbud bl.a. må henføres til:
 - At udgifterne alene kan opgøres troværdigt for 18-64årige og ikke pr. handicappede grundet manglende valid data herfor.
 - At der er væsentlige forskelle i efter hvilke paragraffer ydelserne udmøntes i de enkelte kommuner, og derfor også hvordan de konteres.
- At en opkvalificering af nøgletallene udarbejdet i forbindelse med 6-bysamarbejdet i væsentlig grad vil kunne bidrage til bedre belysning af udgiftsforskellene kommunerne imellem og dermed også af eventuelle effektiviseringspotentialer.

4.2.1 Udgifter til borgere med handicap i 6-byerne

I nedenstående analyseres Københavns Kommunes udgifter til bo- og dagtilbud mv. med udgifterne i de andre 6-byer. Grundet den manglende målgruppeopdeling og forskelle i konteringspraksis opgøres udgifter og enhedspriser nedenfor for samtlige målgrupper ved betragtning af kommunernes regnskaber.

Budgetterede udgifter i 6-byerne

Kommunerne i 6-bysamarbejdet har sammenlignet udgifterne for støtte, pleje og omsorg til borgere med handicap med hinanden på baggrund af budgetterne for 2009, jf. tabel. Disse nøgletal kan benyttes til at analysere forskelle i kommunernes prioriteringer specifikt for målgruppen borgere med handicap. Det skal i den forbindelse understreges, at budgettal udelukkende kan benyttes til en analyse af forskelle i de politiske prioriteringer og ikke belyser realiserede udgiftsforskelle.

Nettodriftsudgifter pr. 18-64 for borgere med handicap – Budget 2009 (2010-PL)

Pr. 18-64årig	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg	KK pct. af øvrige 6-byer
Botilbud af længerevarende ophold	1.482	1.293	788	2.039	614	670	37,1 %
Botilbud af midlertidigt ophold	245	299	318	-	350	907	-47,7 %
Bostøtte	12	951	675	74	-	92	-97,3 %
Hjælpeordning, ledersager	117	231	265	381	424	212	-61,3 %
Beskyttet beskæftigelse	100	128	85	641	392	102	-62,9 %
Aktivitets- og samværstilbud	261	365	509	-	61	373	-20,2 %
Samlede udgifter til handicap	2.217	3.267	2.640	3.135	1.841	2.356	-16,3 %

*Århus Kommune har ikke oplyst nettodriftsudgifter til bostøtte efter §85 i Serviceloven. Kommunen har dog væsentlige udgifter til bostøtte og er på nuværende tidspunkt ved at udføre en analyse af området, da Århus bl.a. har en betydelige ventelisteproblematik på området. Århus Kommune er udeladt ved gennemsnitsbetragtningen af de øvrige 6-byer. ** Randers Kommune har ikke oplyst udgifter til botilbud af midlertidigt ophold samt aktivitets- og samværstilbud for borgere med handicap. Randers Kommune er derfor udeladt af gennemsnitsbetragtningen for disse ydelser. ***Københavns Kommune opgørelse af driftsudgifter til støtte, pleje og omsorg for borgere med handicap vedrører alle over 18 år, da kommunen umiddelbart ikke kan afgøre, om udgifterne vedrører borgere over eller under 64 år. Socialforvaltningen vurderes umiddelbart at have 60-80 borgere med handicap borgere over 64 år i botilbud.

Kilde: 6-byerne

Kommunernes budgetterede udgifter for borgere med handicap viser betydelige forskelle i udgifternes fordeling på forskellige bo- og dagtilbud. Således ligger Københavns Kommunes udgifter til længerevarende botilbud pr. 18-64-årig 37,1 pct. over gennemsnittet af de øvrige 6-byer, mens kommunens udgifter til de øvrige tilbud for borgere med handicap ligger væsentligt under gennemsnittet af de øvrige 6-byer. Således budgetterer Københavns Kommune med 97,3 pct. mindre end de øvrige 6-byer til bostøtte, ligesom udgifterne til dagtilbud ligger mellem 20,2 og 62,9 pct. under gennemsnittet af de øvrige 6-byer.

Udgifter til borgere med handicap -sindslidelse og udsatte grupper – Regnskab 2008

Ved at betragte kommunernes regnskaber dannes et billede af de reelle udgiftsforskelle, hvorfor det er relevant at betragte kommunernes regnskaber for 2008. I tabellen nedenfor er kommunernes udgifter til socialområdet for voksne derfor angivet. Det skal særligt bemærkes, at data omfatter både borgere med handicap, sindslidelse og udsatte grupper, hvorfor de ikke er direkte sammenlignelige med budgettallene for 6-byerne i tabellen ovenfor.

Udgifter (eksklusiv refusion) til borgere med handicap, sindslidelse samt andre udsatte grupper – Regnskab 2008 (2010-PL)

Pr. 18-64årig	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus*	Aalborg	KK pct. af øvrige 6-byer
Botilbud af længerevarende ophold	2.379	1.345	1.453	1.031	1.750	1.005	80,6 %
Botilbud af midlertidigt ophold	379	804	483	1.497	775	1.555	-62,9 %
Bostøtte	12	1.266	1.030	714	-	402	-98,5 %
Hjælpeordning, ledersager	310	305	410	419	305	335	-12,6 %
Beskyttet beskæftigelse	125	192	97	362	-	108	-34,3 %
Aktivitets- og samværstilbud	410	554	631	435	631	531	-26,2 %
Samlede udgifter til handicap	3.615	4.466	4.104	4.458	3.461	3.936	-11,5 %

* For Århus Kommune er der ikke oplyst udgifter for Bostøtte og Beskyttet beskæftigelse, ligesom Århus ikke indgår i gennemsnitsbetragtningen for disse to typer ydelser. Dette skyldes åbenlys usikkerhed omkring data.

Kilde: Danmarks statistik

Københavns Kommunes forbrug til borgere med handicap, sindslidelse og udsatte grupper var samlet set 11,5 pct. lavere pr. 18-64årig end gennemsnittet af de øvrige 6-byer i 2008.

Ligesom for budgetterne gælder det dog fortsat, at udgifterne til længerevarende botilbud ligger over de øvrige 6-byer om end regnskaberne viser en udgiftsforskel på 80,6 pct. mod 37,1 pct. i budgetterne.

Enhedspriser

Regionernes rammeaftaler kan anvendes til at sammenligne enhedspriserne. Det mest detaljerede materiale, som Økonomiforvaltningen er kommet i besiddelse af, er tal fra Region Midtjylland, og disse tal er anvendt som sammenligningsgrundlag for længerevarende botilbud til borgere med handicap. Konkret sammenlignes København med Århus, Silkeborg, Skanderborg og Randers.

Ved sammenligning er det vigtigt at være opmærksom på en række usikkerhedsfaktorer. For Københavns Kommune gælder det eksempelvis, at enhedsprisen er renset for botilbud, der afviger ved eksempelvis at have en del enkeltpersonsforanstaltninger, da det vurderes at være mest hensigtsmæssigt i et sammenligningsøjemed. Yderligere fremgår det ikke tydeligt af data fra Region Midtjylland til hvilken målgruppe der udmøntes støtte i de almene boliger og hvad ydelsen konkret

er. Der må alt andet lige tages forbehold for disse og lignende usikkerhedsfaktorer i nedenstående.

Enhedspriser for længerevarende botilbud*

<i>Antal/ 1.000 kr.</i>	København	Århus	Silkeborg	Skanderborg	Randers	Gns. for øvrige kommune
Antal beboere	575	101	74	290	54	130
Enhedspris**	687	655	616	726	475	618

* Længerevarende botilbud omfatter Servicelovens §108 og Almenboliglovens §185. **Enhedsprisen er for Københavns Kommune renset for tilbud, der afviger væsentligt ved eksempelvis at have en del enkeltpersonsforanstaltninger.

Botilbud af længevarende ophold kan udmøntes efter Servicelovens § 108 eller Almenboliglovens § 185. Ses der på den samlede enhedspris for længerevarende botilbud fremgår det, at Københavns Kommune gennemsnitligt set har en enhedspris der er 11,2 pct. højere end i de øvrige byer. Det skal dog bemærkes, at det primært er Randers Kommunes relativt lave enhedspris, der er årsag hertil, og at Københavns Kommunes enhedspris er 5,7 pct. lavere end enhedsprisen for Skanderborg Kommune.

4.2.2 Kapacitet

Københavnske botilbud for borgere med handicap

Københavns Kommune driver 31 botilbud af længerevarende ophold og ca. 45 botilbud af midlertidige ophold for borgere med handicap samt to tilbud med aflastningspladser. Der var i 2009 i alt 942 borgere fordelt på de forskellige typer af botilbud.

Antal botilbudspladser - 2009

Antal pladser	
Botilbud af længerevarende ophold	662
Botilbud af midlertidige ophold	260
Aflastningstilbud	20
I alt	942

Gennemsnitligt set gælder det, at en enhed på et københavnsk botilbud af længerevarende ophold er på 21,4 pladser, hvorimod botilbud af midlertidigt ophold er langt mindre og gennemsnitligt rummer 5,8 borgere pr. enhed. Dette skyldes overordnet set, at borgere i midlertidige botilbud bor i lejligheder, villaer og opgangsfællesskaber, hvor der typisk bor 4-6 borgere med handicap.

Gennemsnitlig størrelse af botilbud

Gennemsnitlige antal pladser	
Botilbud til længerevarende ophold	21,4
Botilbud til midlertidigt ophold	5,8
Aflastningspladser	10,0

For de københavnske botilbud gælder, at de har en relativt høj belægningsprocent. Således er såvel midlertidige som længerevarende botilbud belagt næsten 100 pct.

Belægningsstatistik på de forskellige typer botilbud

(Antal brugere/antal pladser)x1.000	
Botilbud til længerevarende ophold - § 108	99,4 %
Botilbud til midlertidigt ophold - § 107	98,8 %

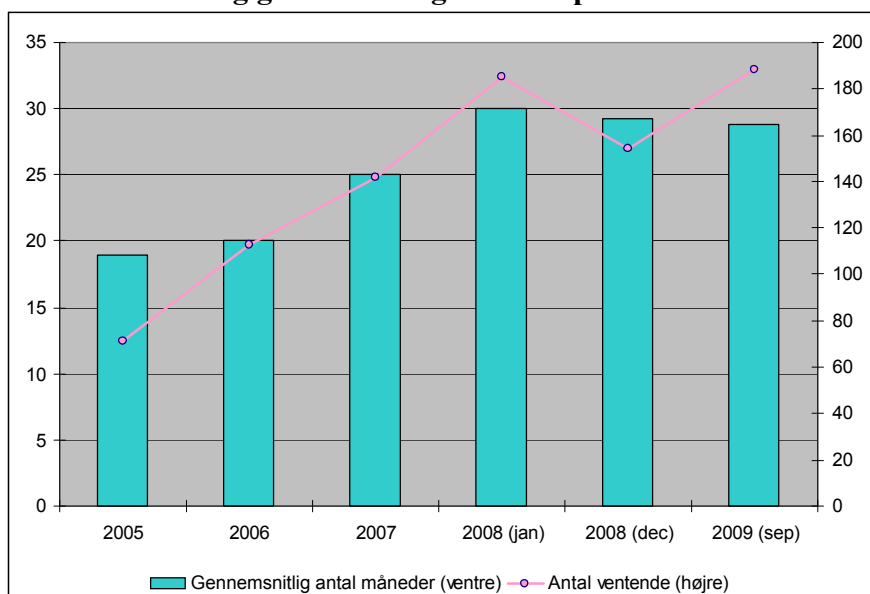
Den relativt høje belægningsprocent har alt andet lige betydning for ventelisterne til botilbud, hvor det gælder, at der pr. september 2009 stod 188 borgere med handicap på venteliste til et midlertidigt eller længerevarende botilbud. Dette skal ses i sammenhæng med, at Københavns Kommune er i gang med at gennemføre en Tryghedsplan, hvor kapaciteten af botilbud for borgere med handicap og sindslidelser udvides, så kommunens botilbud kan rumme borgerne på ventelisten. Borgere der venter på et botilbud vil typisk få kompenserende ydelser såsom hjemmepleje eller personlig hjælperordning. Særligt de personlige hjælpeordninger kan være relativt dyre.

Antal ventende københavnere

Antal ventende på nettolisten	
Botilbud til længerevarende ophold (5.38.50)	102
Botilbud til midlertidigt ophold (5.38.52)	86
I alt	188

I september 2009 var den gennemsnitligt ventetid for borgere på nettoventelisten til et botilbud på 28,8 måneder.

Antal ventende og gennemsnitlig ventetid på botilbud - Nettoventeliste



Både antallet af ventende borgere samt den gennemsnitlige ventetid faldt kortvarigt i slutningen af 2008 i forbindelse med indflytning af borgere i nyetablerede botilbud. Der har dog været tilgang til ventelisten, hvorfor antallet af ventende borgere i september 2009 fortsat ligger over niveauet for januar 2008.

Fra 2008 til 2009 er det gennemsnitlige antal måneder en borger med handicap venter på et botilbud faldet. Dette skyldes dog primært, at der har været en øget tilgang til ventelisten af "nye" borgere, der har en meget kort ventetid, når de optages på ventelisten. Disse nye ventede borgere trækker derfor den gennemsnitlige ventetid ned. Da antallet af ventende borgere er steget mere end

tilvæksten af nye botilbudspladser må det dog forventes, at den gennemsnitlige ventetid vil stige igen.

Køb og salg af botilbudspladser

Borgere der visiteres til et længerevarende botilbud efter Servicelovens § 108 har frit valg, og kan selv vælge hvilken kommune borgeren ønsker af tage bopæl i. Borgere der visiteres til midlertidige botilbud efter § 107 er derimod ikke omfattet af samme frie valg. Borgeren kan dog ønske ophold i en anden kommune på et § 107 botilbud, hvorefter hjemkommunen kan tage stilling til, hvorvidt man ønsker at efterleve dette ønske ved at købe en plads. Et typisk eksempel på situationer, hvor der gives tilsagn om ophold på et midlertidigt botilbud i en anden kommune er forlængelse af uddannelsesforløb. I situationer hvor borgeren ønsker, at gennemføre en del af sin særlige uddannelse for borgere med handicap i anden kommune, vil der være en sandsynlighed for, at der gives tilsagn om et midlertidigt botilbud uden for Københavns Kommune, såfremt et tilsvarende uddannelsesforløb ikke kan tilbydes i umiddelbart nærhed af København. Yderligere benyttes køb af midlertidige botilbud ofte til borgere, der overgår fra børne- til voksenområdet, hvis borgeren ikke kan rummes indenfor den nuværende botilbudskapacitet grundet pladsmangel og langsom omsætningshastighed på de længerevarende botilbud.

Københavns Kommune er nettokøber af botilbudspladser til såvel midlertidigt som længerevarende ophold, jf. tabel.

Køb og salg af pladser – Københavns Kommune 2009

Antal	Købte pladser	Solgte pladser
Botilbud til længerevarende ophold - § 108	390	94
Botilbud til midlertidigt ophold - § 107 (bofællesskaber)	135	26
Botilbud til midlertidigt ophold - § 107 (aflastningspladser)	0	0
I alt	525	120

Årsagerne til Københavns Kommunes køb af pladser har dog ikke alene baggrund i de handicappede borgeres frie valg til at vælge bopælskommune.

En yderligere forklaring er, at det tidligere har været kutyme i Københavns Kommune at købe botilbudspladser til borgere med særlige specielle og komplekse støtte- og hjælpebehov. Derfor har kommunen en del borgere med handicap, der har boet i en anden kommune i mere eller mindre hele deres liv, og købet af pladser er således i en vis udstrækning historisk betinget.

I dag prioriteres det, at Københavns Kommune kan rumme alle borgere i egne tilbud, hvor ekstra ressourcer bevilliges efter borgernes eventuelle udvidede støtte- og hjælpebehov. Kommunen lider dog som tidligere nævnt under kapacitetsproblemer på botilbudsområdet, idet efterspørgslen på pladser er større end kapaciteten og omsætningshastigheden på botilbudspladser er relativt lav. Derfor bliver det nødvendigt at købe pladser i presserende sager.

Ved sammenligning af de gennemsnitlige udgifter til drift af egne botilbud af længerevarende ophold og køb af pladser i andre kommuner ses det, at det er dyrere at benytte egne botilbud frem for at købe botilbudspladser i andre kommuner. Fraregnes en administrativ overhead på 7 pct.¹⁰ er Københavns Kommunes egne pladser ca. 7 pct. dyrere end botilbud i andre kommune, jf. tabel.

Udgifter til drift af egne pladser samt gennemsnitstakster for køb af pladser – Regnskab 2009 (2010-PL)

¹⁰ Den administrative overhead er i rammeaftalen for Region Hovedstaden fastsat til 7 pct. For Region Sjælland er samme overhead fastsat til 4 pct og Region Midtjylland 6,4 pct.

Enhedspris (1.000 kr.)	Købte pladser	Egne pladser	Pct.vis forskel inkl. adm. Overhead	Pct.vis forskel ekskl. adm. Overhead
Botilbud til længerevarende ophold - § 108	803	804	0,1 %	7,1 %

Ved sammenligning af købte og egne botilbudspladser skal der tages forbehold for, at en stadig større andel af de særligt dyre borgere med handicap rummes i kommunens egne botilbud. Hertil kommer, at der arbejdes med at hjemtage enkelte udgiftstunge borgere fra andre kommuner til egne botilbud, hvor det efter en nærmere faglig, pædagogiske og økonomisk analyse har vist sig, at det forventes at være ressourcebesparende at hjemtage borgeren. Hjemtagningen er under forudsætning af, at det er muligt i forhold til gældende lovgivning. I takt med, at det således kun er de akutte og presserende borgere, der købes botilbudsplads til, bliver den gennemsnitlige enhedspris løbende højere på egne botilbudspladser.

Københavnske dagtilbud for borgere med handicap

Københavns Kommune har udover botilbud til borgere med handicap også en række dagtilbud der omfatter 15 enheder med aktivitets- og samværstilbud samt 2 beskyttede beskæftigelsestilbud. Dagtilbuddene omfattede i 2009 i alt 673 borgere med handicap.

Antal dagtilbudspladser – 2009

Antal pladser	
Beskyttet beskæftigelse	151
Aktivitets- og samværstilbud	522
I alt	673

Den gennemsnitlige størrelse af de københavnske dagtilbud er 34,8 pladser pr. aktivitets- og samværstilbud og 75,5 borgere pr. beskyttet beskæftigelsestilbud.

Gennemsnitlig størrelse af dagtilbud

Gennemsnitlige antal pladser	
Beskyttet beskæftigelse	75,5
Aktivitets- og samværstilbud	34,8

Sammenlignet med ventelisten til botilbud er kapacitetsproblemet på dagtilbudsområdet langt mindre. Således stod der pr. september 2009 40 borgere på nettoventelisten til et dagtilbud.

Antal ventende københavnere pr. september 2009

Antal ventende på listen	
Beskyttet beskæftigelse	12
Aktivitets- og samværstilbud	28
I alt	40

Det skal bemærkes, at ca. halvdelen af borgerne på ventelisten til beskyttet beskæftigelse venter på en plads på TV-Glad, hvor ventetiden er relativt lang. Mange er derfor allerede anvist til andre dagtilbud, men har ikke ønsket at modtage dette.

Yderligere bemærkes det, at størstedelen af borgerne på ventelisten til aktivitets- og samværstilbud er autister og multihandicappede. I budgetaftalen for 2010 blev der afsat 10 mio. kr. årligt til at forbedre dagtilbuddene for disse målgrupper.

Køb og salg af dagtilbudspladser

Der er på dagtilbudsområdet ikke frit valg som det er tilfældet på området for længerevarende botilbud. Dog er Københavns Kommune alt andet lige nødsaget til at købe pladser til borgere, der bor på botilbud i andre kommuner. Således er kommunen ligesom på botilbudsområdet nettokøber af pladser.

Køb og salg af dagtilbudspladser – Københavns Kommune 2009

Antal	Købte pladser	Solgte pladser
Beskyttet beskæftigelse	202	10
Aktivitets- og samværstilbud	294	56
I alt	496	66

Ved sammenligning af de gennemsnitlige udgifter til drift af egne dagtilbud ses det, at københavnske dagtilbud umiddelbart er billigere end de tilbud der købes i andre kommuner, jf. tabel.

Udgifter til drift af egne pladser samt gns.takster for køb af pladser – Regnskab 2009 (2010-PL)

Enhedspris (1.000 kr.)	Købte pladser	Egne pladser	Pct.vis forskel inkl. adm. overhead	Pct.vis forskel eksl. adm. overhead
Beskyttet beskæftigelse	115	107	-7,1 %	-0,6 %
Aktivitets- og samværstilbud	155	151	-2,7 %	4,1 %

Fraregnes et administrativt overhead på 7 pct.¹¹ ses det dog, at beskyttet beskæftigelse kun er marginalt billigere, mens de københavnske aktivitets- og samværstilbud 4,1 pct. dyrere end de pladser vi køber i andre kommuner.

4.2.3 Dekomponering af udgifter

Nedbrydes Københavns Kommunes udgifter til bo- og dagtilbud ses det, at langt størstedelen af udgifterne vedrører lønninger, jf. tabellerne nedenfor.

¹¹ Den administrative overhead er i rammeaftalen for Region Hovedstaden fastsat til 7 pct.

Nedbrydning af udgifter til botilbud for borgere med handicap i Københavns Kommune

Procentandel i forhold til det samlede forbrug 2009-tal (2010-PL)	Længerevarende botilbud (forbruget rensset for afvigende tilbud)		Midlertidige botilbud		Aflastning (midlertidige)	
	1.000 kr.	Pct.	1.000 kr.	Pct.	1.000 kr.	Pct.
Lønandel (inkl. vikarbureau)	455.523	86,1 % (88,3 %)	53.137	88,0 %	10.793	82,2 %
Øvrig drifts-andel	52.097	9,8 % (7,1 %)	3.330	5,6 %	1.505	11,5 %
Huslejeandel	21.695	4,1 % (4,6 %)	3.889	6,4 %	833	6,3 %
I alt	532.525	100 %	60.356	100 %	13.131	100 %

* Note vedr. 5.38.50 – opgørelse i parentes: Forbruget er rensset for afvigende tilbud. F.eks. tilbud med en del enkeltpersonsforanstaltninger. Opgørelse er anvendt i analyse om driftsudgifter på botilbud vedrørende nybyggeri – Økonomiforvaltningen 2009-2010.

Nedbrydning af udgifter til dagtilbud i Københavns Kommune (2010-PL)

Procentandel i forhold til det samlede forbrug 2009-tal	Beskyttet beskæftigelse		Aktivitet og samværstilbud	
	1.000 kr.	Pct.	1.000 kr.	Pct.
Lønandel (inkl. vikarbureau)	11.429	62,1 %	57.347	66,4 %
Øvrig drifts-andel	2.395	13,0 %	12.157	14,1 %
Huslejeandel	2.417	13,1 %	8.249	9,6 %
Befordring	2.175	11,8 %	8.559	9,9 %
I alt	18.416	100 %	86.312	100 %

For medarbejdergrupper som hovedsagligt er ansat på kommunernes bo- og dagtilbud gælder det, at de jf. overenskomsten tildeles et sted-/områdetillæg, der gradueres alt efter arbejdspladskommunen. Generelt gælder det, at tillægget stiger, jo tættere kommunen er placeret på storbyerne, hvor tillægget er højere for nærhed ved København end ved Århus. Således får medarbejderne i Københavns Kommune et overenskomstmæssigt løntillæg, der alene er knyttet op på, at de arbejder i hovedstaden. Dette må antages at have betydning for enhedsprisen, jf. lønningernes relativt store andel af denne.

Yderligere må det antages, at huslejeudgifterne er højere i storbyerne, hvilket må forventes at have betydning for enhedspriserne, om end udgifter til husleje udgør en relativt begrænset del af de samlede driftsudgifter til bo- og dagtilbud i Københavns Kommune.

En anden væsentlig forklaring på udgiftsforskellene kommunerne imellem kan være forskelle i kommunernes konteringspraksis, men kan sandsynligvis også henføres til efter hvilke paragraffer kommunerne vælger at udmønte ydelserne efter. Således kan Københavns Kommunes relativt lave udgifter pr. 18-64årig til bostøtte muligvis henføres til, at der i Københavns Kommune ikke er tradition for at visitere støtte på bostederne efter servicelovens § 85. Støtten på kommunens længerevarende og midlertidige bosteder ydes typisk efter servicelovens §§ 107 og 108, hvilket kan være en medvirkende forklaringsfaktor på, hvorfor Københavns udgifter til de længerevarende botilbud ligger væsentlig over udgifterne i de øvrige 6-byer.

Belægningsprocenten på de københavnske botilbud er tæt ved 100 pct., med deraf følgende

væsentlige ventelister. Det må alt andet lige antages, at de tungere borgere med handicap hurtigere tildeles en botilbudsplads end de mere selvhjulpne borgere, hvad enten dette sker via køb af pladser eller udnyttelse af egen kapacitet. Det gælder generelt at jo større tyngden hos borgeren er, jo dyrere er borgeren også. Derfor må dette antages at have betydning for enhedsprisen på de længerevarende botilbud til handicappede borgere.

En medvirkende forklaring til høje regnskabsudgifter til længerevarende botilbud kan være en høj koncentration af udsatte grupper såsom sindslidende og misbrugere i København. Dette vil naturligt medvirke til at øge kommunens udgifter til botilbud. Socialforvaltningen skønner således, at ca. 2/3 af borgere med sindslidelse i Danmark bor i hovedstadsområdet og det vurderes at der heraf alene i Københavns Kommune bor 1/4 af borgerne med sindslidelse.

Københavns Kommunes udgifter til ledsagerordninger og personlig hjælperordning (BPA) er 13 pct. lavere end gennemsnittet af de øvrige 6-byer. Hertil skal det bemærkes, at man i Københavns Kommune er relativt tilbageholdende med at yde støtte i form af personlig hjælpeordning (BPA). Typisk vil borgerne i stedet modtage hjemmeplejeydelse. Bevilling af personlig hjælperordning (BPA) afhænger af borgerens aktivitetsniveau og støtte- og hjælpebehov, idet der stilles krav om et vist støtte- og hjælpebehov før man kan visiteres til en personlig hjælperordning.

Der er i Københavns Kommune ikke stor tradition for at visitere til ledsagerordninger, hvorfor disse kun benyttes i begrænset omfang. Ledsagerordningen kan ydes eksempelvis til borgere i botilbud, bofællesskab og lignende som en mulighed for at borgeren kan ledsages til en fodboldkamp, en fisketur eller anden hobby. Ordningen kan ikke anvendes som erstatning for den almindelige støtte, hjælp og medarbejderledsagelse, der ydes i et botilbud.

Da ledsagerordningen har en relativt lav enhedspris og ikke anvendes betragteligt i forhold til andre kommuner vil den samlede enhedsprisen i København blive højere, da den hovedsagligt rummer de dyre personlige hjælperordninger. Ledsagerordningen udgør dog kun en lille andel af det samlede budget, hvilket medvirker til at forklare, hvorfor Københavns Kommunes udgifter pr. 18-64årig er lavere end i de øvrige 6-byer.

4.2.4 *Delkonklusion*

Analysen af området for bo- og dagtilbud til handicappede borgere viser samlet set, at Københavns Kommune overordnet set har budgetteret med færre udgifter i 2009 til borgere med handicap pr. 18-64årig end gennemsnittet af de øvrige 6-byer. Ligeledes har Københavns Kommune lukket regnskab 2008 med færre udgifter pr. 18-64årig end gennemsnittet af de øvrige 6-byer. Fælles for både budget og regnskab er dog også, at Københavns Kommune umiddelbart har et langt højere udgiftsniveau pr. 18-64årig til længerevarende botilbud end gennemsnittet af de øvrige 6-byer.

Bag udgiftsforskellen er en række væsentlige forklaringer:

- Udgifterne er opgjort pr. 18-64årig, da der alt andet lige ikke findes valid og objektiv data for antallet af borgere med handicap, ligesom Danmarks Statistiks opgørelser af antal borgere på botilbud ikke kan betragtes som troværdige. Det er derfor ikke muligt at beregne troværdige enhedspriser på det forhåndenværende datagrundlag.
- Der er væsentlige forskelle i kommunernes konteringspraksis, der sammen med manglende brug af den autoriserede kontoplans målgruppeopdelinger besværliggør sammenligning af udgifter til borgere med handicap på tværs af kommunegrænserne.
- Forskelle på efter hvilke paragraffer ydelser til borgere med handicap udmøntes. Københavns

Kommune har tradition for at udmønte støtte til længerevarende botilbud efter §108 i Serviceloven. Støtte kan dog også udmøntes efter andre paragraffer, hvilket kan medvirke til en skævvridning ved betragtning af kommunernes udgifter til forskellige ydelser.

- Lønandelen ud af de samlede driftsudgifter til bo- og dagtilbud er relativt høj, hvilket kombineret med overenskomstmæssige sted- og områdetillæg for medarbejderne må antages at øge enhedsprisen.
- Huslejudgifter udgør en relativt begrænset andel af driftsudgifterne til bo- og dagtilbud. Ejendomspriserne må dog, alt andet lige, antages at være højere i hovedstadsområdet, hvilket vil have betydning for enhedspriserne.
- Københavns Kommune har en belægningsprocent for bo- og dagtilbud til borgere med handicap, der er tæt ved 100 pct. ligesom omsætningshastigheden på pladserne er relativt lav. Dermed må andelen af tungere borgere i kommunens botilbud antages at være relativt højere med deraf følgende højere enhedspris.
- Københavns Kommune udøver en relativt stram visitationspraksis til personlige hjælpeordninger, hvorfor det primært er de tunge og dyre borgere, der modtager denne ydelse. Dog er aktiviteten lavere, hvilket kan forklare de lavere omkostninger pr. 18-64årig.

Det vurderes, at en opkvalificering af nøgletallene udarbejdet i forbindelse med 6-bysamarbejdet i væsentlig grad vil kunne bidrage til bedre belysning af udgiftsforskellene kommunerne imellem. Et bedre datagrundlag vil kunne øge sammenlignelighed af udgifterne til handicapområdet og medvirke til at bringe effektiviseringspotentialer i de enkelte kommuner frem i lyset.

4.3 Ny ledelsesstruktur - Organisation af Socialforvaltningen

Analysen af Socialforvaltningens organisation har vist:

- At Socialforvaltningens nye opbygning i søjler med centerfællesskaber og myndighedscentre alt andet lige må antages at medvirke til at nedbringe udgifterne til ledelse og administration, idet der skabes stordriftsfordele og ekspertisen skærpes.
- At de decentrale enheder fortsat oppebærer administrative opgaver under den nye organisationsstruktur.
- At der på baggrund heraf fortsat er behov for løbende fokus på hvorvidt de administrative arbejdsbyrder i de lokale faglige enheder kan nedbringes til fordel for den faglige indsats overfor borgerne.

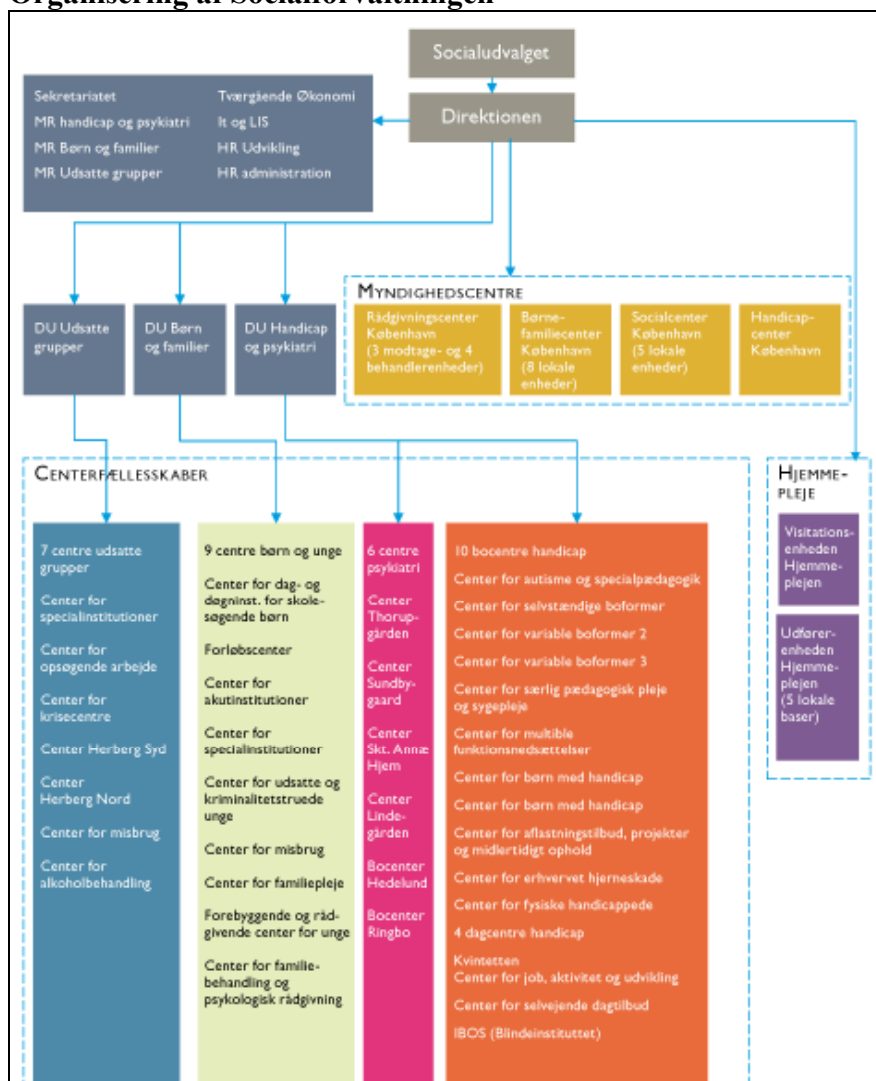
4.3.1 Socialforvaltningens opbygning

Socialforvaltningen i Københavns Kommune er landets største og har eksisteret i sin nuværende form siden 2006, hvor opgaver vedr. arbejdsmarkedsforhold samt daginstitutioner og fritidstilbud blev udskilt til andre forvaltninger.

I 2008 fremlagde Socialforvaltningen et oplæg til ny lokal organisering i Socialforvaltningen med fokus på en mere effektiv ressourceudnyttelse. Således forventes indsatsen overfor forvaltningens borgere sat i centrum. Organisationsomlægningen har fulgt en tidsplan med det mål for øje, at den endelige omorganisering af forvaltningen var på plads ved indgangen til 2010.

Socialforvaltningen er overordnet set organiseret i fire søjler over hvilke direktionen og Socialudvalget er placeret, jf. figur.

Organisering af Socialforvaltningen



Kilde: KKnet

I forbindelse med analysen af ledelsesstrukturen i forvaltningerne ses der nærmere på ledelseslag på det decentrale niveau. Derfor har følgende primært fokus på Socialforvaltningen decentrale søjler bestående af centerfællesskaberne og myndighedscentrene. Da hjemmeplejen indgår som en selvstændig del af projekt enhedspriser behandles dette ikke her.

4.3.2 Centerfællesskaberne

Den 1. januar 2009 blev Socialforvaltningens 118 bo- og dagtilbud samlet i en række centerfællesskaber opbygget efter institutionernes målgrupper. Centerfællesskaberne har til formål at samle en del af de administrative opgaver fra institutionerne i større enheder, således at opgavevaretagelse koncentrerer og højnes. Ved at samle administrative opgaver fra de mange små institutioner i større centre, opnås det, at færre ledere skal sætte sig ind i procedurer, administrative tiltag, økonomistyring mv.

Hvert centerfællesskab har en række institutioner under sig, der typisk har en række lighedspunkter. Eksempelvis samler centerfællesskabet Kvintetten administrationen for en række dagtilbud for borgere med handicap, ligesom Center Lindegården varetager administration for en række psykiatriske bosteder, der geografisk er placeret uden for Københavns kommunegrænse.

Det enkelte bo- eller dagtilbud har en institutionsleder, der varetager den faglige ledelse af institutionen, men også varetager administrative opgaver. Institutionslederen refererer til en centerleder, der varetager administrative opgaver for hele centerfællesskabet.

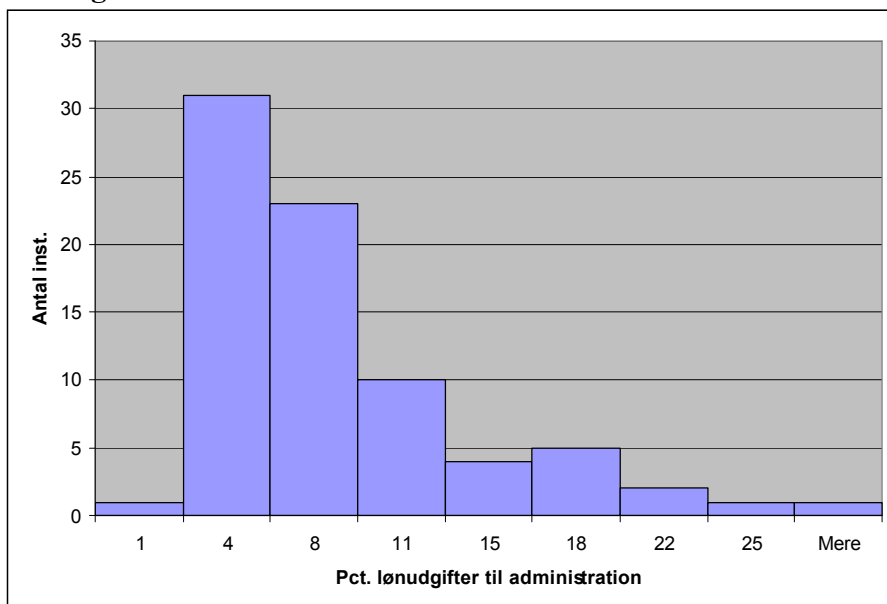
Institutionerne under et centerfællesskab er økonomisk afhængige af hinanden. Således har den enkelte institution under et center sit eget vejledende budget, som institutionen skal drives indenfor. Eventuelle mindreforbrug kan overføres til efterfølgende budgetår såfremt centret samlet set har et mindreforbrug. Såfremt en institution under et centerfællesskab har merforbrug skal eventuelle mindreforbrug på centrets andre institutioner dække dette. For centerfællesskaberne på børneområdet gælder det, at kun 5 pct. af eventuelle merforbrug overføres til det efterfølgende budgetår ligesom maksimalt 5 pct. af budgettet kan overføres til efterfølgende budgetår i tilfælde af mindreforbrug.

Centerfællesskabernes udgifter til administration og øvrig drift

Det er for institutionerne forsøgt vurderet hvordan udgifterne fordeler sig på administration og øvrig drift. Denne vurdering baserer sig på et anonymiseret løntræk for Socialforvaltningens institutioner pr. september 2009. På baggrund af de ansattes stillingskategorier er der foretaget et skøn af medarbejdernes tid fordelt på administrative arbejdsopgaver og den øvrige institutionsdrift. Figur 2 nedenfor viser således hvor mange institutioner, der har lønudgifter til administration i en vis procentvis størrelsesorden.

Af figuren ses det, at flertallet af tilbuddene har lønudgifter til administration på under 10 procent, mens et fåtal af tilbuddene vurderes at have lønudgifter til administration herover.

Lønudgifter til administration



*Vurderingen af fordelingen mellem administration og øvrig drift er foretaget af Socialforvaltningen ud fra stillingskategorier i lønsystemet. Det skal bemærkes, at forvaltningen finder, at opgørelsen alt andet lige er behæftet med mange fejlkilder.

**Eksklusiv centerfællesskaber, selvejende og eksternt finansierede institutioner, institutioner der udelukkende vurderes at have personale til øvrig drift samt visse outliers.

Tendensen til relativt lavere administrationsudgifter på de enkelte tilbud styrkes yderligere af, at der i figuren ikke er medtaget tilbud for hvilke lønudgifter til administration skønnes at være nul.

Der skal ved analyse af figur 2 dog tages forbehold for visse forhold, herunder at der ved vurdering af lønudgifter til administration alene tages udgangspunkt i stillingskategorien og ikke i den konkrete medarbejders arbejdsplads. Som et eksempel kan opgørelsen af lederes administrationsgrad nævnes. Deres administrationsgrad afhænger i nogen grad af hvor de er ansatte, hvor stort deres ansættelsessted er og hvor meget støtte de får fra centerledere og andet administrativt personale. Det er dog valgt ikke at tage hensyn til disse former for variationer i opgørelsen, men alene at se på den konkrete stillingsbetegnelse. Der er således foretaget en gennemsnitsbetragtning.

Yderligere skal der tages forbehold for, at dele af Socialforvaltningens administration er udskilt i centerfællesskaberne.

4.3.3 Myndighedscentrene

I løbet af 2009 blev den sidste del af omstruktureringen af Socialforvaltningen implementeret i form af en ny lokalorganisering, hvor forvaltningens 8 socialcentre, 4 rådgivningscentre samt handicapcentret blev samlet i 4 myndighedscentre samt hjemmeplejen, der dækker hele kommunen.

De 4 myndighedscentre i form af Socialcenter København, Børne- og Familiecenter København, Handicapcenter København og Rådgivningscenter København samler specialerne med det formål at sikre en mere ensartet betjening af borgerne. Ud af de 4 myndighedscentre har 3 af disse lokale enheder.

Yderligere er der med etableringen af myndighedscentrene oprettet tre administrative enheder, hvor funktionerne for bogføring, lønadministration samt ejendomsadministration i de 4 myndighedscentre er samlet. Således har man samlet hovedparten af det administrative personale i Socialforvaltningen med det formål at koncentrere opgavevaretagelse og skabe stordriftsfordele. De tre administrative enheder består af Løn- og Personaleservice, Ejendomsservice og Privatretlige forhold samt Økonomiservice.

4.3.4 Delkonklusion

Det vurderes, at Socialforvaltningens nye opbygning i søjler med centerfællesskaber og myndighedscentre alt andet lige må medvirke til at nedbringe udgifterne til ledelse og administration, idet der skabes stordriftsfordele og ekspertisen skærpes. Da organisationsomlægningen er relativt ny virker det dog ikke tilrådeligt på nuværende tidspunkt, at forsøge at anslå den realiserede effekt af organisationsstrukturen.

Figuren i ovenstående afsnit viser, at de centrale enheder umiddelbart stadig oppebære en vis grad af administration. Det anbefales derfor, at der fortsat arbejdes med at mindske den administrative arbejdsbyrde i de faglige lokale enheder. Det bør ske ved en løbende vurdering af, hvorvidt administrative opgaver i de lokale enheder under centerfællesskaberne og myndighedscentrene kan håndteres af de centrale enheder. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at de administrative opgaver umiddelbart ikke ville kunne lægges fuldstændigt over på centerfællesskaberne og myndighedscentrene, da visse opgaver naturligt håndteres bedst i den lokale enhed.

5 Analyse af enhedspriser på Sundheds- og Omsorgsforvaltningens område

Analysen på ældreområdet indeholder flere forskellige delanalyser:

- Institutioner på ældreområdet.
- Organisations- og ledelseslag i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.
- Analyse af hjemmeplejen.
- Velfærdsteknologi i den offentlige sektor.

5.1 Institutioner på ældreområdet

Analysen af institutioner på ældreområdet har vist:

- Gennemsnitsudgiften til alle former for plejeboliger i København er højere i København end i de øvrige 6-byer.
- Den højere udgift i Københavns Kommune skyldes delvist et højere serviceniveau, men primært at København har markant større andele af ældre over 80 år og enlige ældre
- Det høje serviceniveau i Københavns Kommune består af en 4-ugersgaranti til plejehjemspladser samt et stort udbud af specialiserede plejepladser eksempelvis inden for demensområdet.
- Københavns Kommunes gennemsnitlige dagstakst for en plejehjemsplads er lavere end de øvrige 6-byers og de byer, hvor Københavns Kommune oftest køber pladser.

5.1.1 Indledning

Københavns Kommune er 80 kr. dyrere pr. indbygger på ældreområdet end de øvrige 6-byer. Det svarer til, at Københavns Kommune har et højere udgiftsniveau på ældreområdet på i alt 41 mio. kr.

Nettodriftsudgifter til ældreområdet – budget 2009 (kr. 2010 p/l)

Kr. pr. indbygger	København	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	Gns. af 6-byerne
Nettodriftsudgifter Ældreområdet + 65 år ¹²	6.372	6.007	5.952	6.712	5.702	7.088	6.292

Københavns Kommune har som senere vil fremgå en stor andel enlige og en stor andel af ældre der er over 80 år (side 80-81). Dette er medvirkende årsager til udgiftsniveauet i Københavns Kommune.

Institutionsområdet er et af de store serviceområder på ældreområdet. Nedenstående analyse skal dermed belyse, hvorvidt institutionsområdet bidrager til de høje udgifter generelt på ældreområdet og i givet fald, hvilke faktorer der er årsag hertil.

5.1.2 Metode

Produktivitets og prioriterings indikatorer er valgt, for at sige noget om hvor mange ressourcer, der er forbundet med at producere de enkelte ydelser, samt hvor mange der får hvor meget?

Sammenhængen mellem de enkelte indikatorer vil afklare, hvorvidt Københavns Kommune har et højt serviceniveau til lave omkostninger, et lavt serviceniveau til høje omkostninger eller en middeltning af de to positioner.

¹² Indeholder væsentligste udgifter vedr. tilbud til ældre over 65 år.

5.1.3 Strukturelle forhold

Sammensætningen af ældre er afgørende for udgiftsniveauet til pleje og omsorg. Derfor er det yderst relevant at sammenligne sammensætningen af ældre i København i forhold til de øvrige 6-byer for at kunne vurdere udgiftsniveauet på ældreområdet

I en regressionsanalyse er det forsøgt testet, hvorvidt der kan opstilles en model for strukturelle faktorer, som kan forklare udgifter til institutionsområdet for ældre blandt 6-byerne. Konklusionen er, at der kun kan opstilles en model med meget begrænset forklaringsværdi. De faktorer som dog har indflydelse på udgifterne er andelen af indbyggere over 65 år samt antal personer med lav indkomst. De har dog lav forklaringsgrad, hvilket indikerer, at langt hoveddelen af udgifterne til institutionsområdet for ældre må formodes at stamme fra lokal organisation og politiske valg samt andre lokale forhold.

I analysen af hjemmeplejen er der ligeledes foretaget en regressionsanalyse. Den viser, at udgiftsniveauet påvirkes af antallet af ældre over 80 år og antallet af enlige ældre. Dette gør sig også gældende inden for institutionsområdet. Københavns Kommune har en høj andel af både enlige ældre og ældre over 80 år. Dermed er der en række strukturelle forhold, som medfører højere udgifter i Københavns Kommune.

5.1.4 Serviceniveau

Et højt serviceniveau på institutionsområdet for ældre i København forklarer et højere udgiftsniveau.

Sammenligning af 6-byernes dækningsgrad

	København	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	Gns. af 6-byerne
Antal boliger pr. 1.000 65 årige og derover	152	109	116	117	85	117	109

Med en Dækningsgrad på 43 flere pladser pr. 1.000 65 årige har Københavns Kommune et højere serviceniveau end de øvrige 6-byer. En væsentlig årsag hertil er, at Københavns Kommune har en 4-ugersgaranti. Det betyder, at en borger ikke skal vente mere end 4 uger fra denne er visiteret til en bolig før boligen bliver tildelt.

Endvidere findes der i Københavns Kommune langt flere specialiserede pladser end i de øvrige kommuner. Enkelte boligkategorier eksempelvis inden for særlige demenspladser forekommer således udelukkende i København og findes dermed ikke i andre kommuner i Danmark. Udgifterne til de specialiserede tilbud er højere end til de ordinære og påvirker derfor omkostningerne i København.

Endelig har ældreboligerne betydning for den høje dækningsgrad i Københavns Kommune.

Sammenligning af 6-byernes dækningsgrad ældreboliger

	København	Odense	Esbjerg	Randers	Århus	Aalborg	Gns.
Antal ældreboliger pr. 1.000 65 årige og derover	77	66	35	44	49	62	51

København har generelt haft et meget højt serviceniveau på ældreboliger, hvilket har medført stigende udgifter til tomgangsleje grundet et stigende antal ældreboliger. SUF er nu i samarbejde med Økonomiforvaltningen, Teknik- og Miljøforvaltningen og de almene boligorganisationer i færd med at reducere antallet af ældreboliger.

Reduceres 6-byernes dækningsgrad med ældreboligerne, fremkommer en ny dækningsgrad.

Sammenligning af 6-byernes dækningsgrad¹³

	København	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	Gns. af 6-byerne
Antal boliger pr. 1.000 65 årige og derover	75	60	50	55	50	73	58

Hermed har Københavns Kommunes kun 17 pladser mere pr. 1.000 indbygger over 65 år end de øvrige 6-byer.

Nedenfor ses en oversigt over de mange forskellige botilbud, som Københavns Kommune tilbyder. Det fremgår, at specielt de særlige demenspladser og IRP¹⁴ pladserne er dyrere.

Enhedspris på plejeboliger kr. (2010 p/l)

	Enhedspris
Plejhjemsplads (almindelig)	398.666
Demensplads	574.228
Særlig demensplads	916.629
Rehabilitering	475.418
Beskyttet bolig	234.590
Palliativ plads	676.124
Akut plejeplads	544.396
Trygheds- og Omsorgsplads	516.667
IRP	1.245.182

Det høje serviceniveau i Københavns Kommune på institutionsområdet for ældre afspejler sig i kommunens udgifter til plejeboliger.

¹³ Dækningsgrad fratrukket støttede ældreboliger og øvrige botilbud til ældre (med kommunal visitation).

¹⁴ IRP pladserne er til borgere med respirationsbesvær. Pladserne overgår i 2010 til regionen.

Udgift pr. plejebolig – budget 2009 (kr. 2010 p/l)

	København	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	Gns. af 6-byerne
Udgift pr. plejebolig ¹⁵	360.545	371.654	283.751	339.015	334.451	-	332.218

Note: Odense Kommune konterer sine rehabiliteringspladser under sundhed, hvilket er én grund til, at de fremstår billigere.

Københavns Kommunes udgifter pr. plejebolig er 28.327 kr. dyrere end de øvrige 6-byers udgifter pr. plejebolig. I alt er der 8.334 boliger i forskellige boligkategorier til ældre i København. Udgiftsforskellen skyldes hovedsagligt et højere serviceniveau som følge af antallet af 80+ årige og enlige ældre, og at Københavns Kommune har mange forskellige og specialiserede pladstyper. Alle forholdene indgår i analysen og trækker udgifterne i Københavns Kommune op.

Analysen viser en udgiftsforskel mellem Københavns Kommune og de øvrige 6-byer på 236 mio. kr. Validiteten af analysen er dog tvivlsom, da bl.a. ejendomsudgifter er udeladt, og konteringspraksisen er forskellig mellem kommunerne.

5.1.5 Køb og salg af pladser

Lov om frit valg siger, at borgere fra andre kommuner kan vælge at bo på et plejehjem uden for deres "hjemkommune". Borgerens "hjemkommune" er den kommune som har visiteret plejehjemspladsen.

Når en borger vælger at bo på plejehjem i en anden kommune end deres "hjemkommune" er det således, at "hjemkommunen" skal betale for borgerens plejehjemsplads.

Afregning mellem København og øvrige kommuner: Gennemsnitlig dagstakst for plejehjemspladser (kr. 2010 p/l) ¹⁶.

	Gns. dagstakst
Aalborg	2.047
Odense	1.961
Hvidovre	1.665
Roskilde	1.518
Gentofte	1.443
Esbjerg	1.344
Frederiksberg	1.335
Køge	1.333
Århus	1.316
København	1.309
Greve	1.299
Randers	932

¹⁵ Dækker over plejehjemsboliger, beskyttede boliger, aflastningspladser, støttede ældreboliger og øvrige botilbud til ældre med kommunal visitation.

¹⁶ Tabellen tager udgangspunkt i Sundheds- og Omsorgsforvaltningens beregninger af Københavns Kommunes køb og salg af pladser til andre kommuner og ikke en egentlig gennemsnitstakst for kommunerne som helhed.

Dagstaksterne for pladser i de øvrige 6-byer samt de øvrige kommuner, hvor København køber flest pladser fremgår af ovenstående tabel. Den gennemsnitlige dagstakst for samtlige byer er 1.459 kr. Københavns Kommunes dagstakst ligger med 1.309 kr. under gennemsnitstaksten for byerne i tabellen.

Københavns Kommunes gennemsnitlige dagstakst er genberegnet i efteråret 2009 i henhold til en ny bekendtgørelse på det mellemkommunale område. Modellen ændrer på forudsætningerne for indtægterne for salg af pladser til andre kommuner. I Københavns Kommune er det hovedsagligt specialpladserne, der generer en stor del af indtægterne på salget og taksterne til disse pladser er efter den nye takstmodel faldet markant, hvilket medfører store mindreindtægter for Københavns Kommune. Samtidig kan der konstateres en stigning i udgifterne til køb af pladser i andre kommuner. Stigningen skyldes et strukturelt problem i forbindelse med lukningen af institutioner i Moderniseringsplanen.

Det fremgår, at der ikke er sammenhæng mellem de to ovenstående tabeller, hvor Københavns Kommunes udgifter pr. plejebolig er høje i forhold til de øvrige 6-byer, og hvor Københavns Kommunes takster er lave i forhold til de øvrige 6-byer samt de byer, hvor Københavns Kommune køber flest pladser. Grunden hertil er, at der i takstberegningen indgår ejendomsudgifter, overhead (7 pct. af bruttodriftsudgifter), afskrivninger og tjenestemandspensioner. Derudover er der forskelle i 6-byernes budgetforudsætninger

5.1.6 Konklusion

Københavns Kommune har højere udgifter til institutioner på ældreområdet end de øvrige 6-byer. Forklaringerne herpå er, at Københavns Kommune har et højere serviceniveau, der konkret udmøntes i en 4-ugersgaranti samt specialiserede botilbud til bl.a. ældre med demens, og at andelen af enlige ældre og ældre over 80 år er større i København end i de øvrige 6-byer. Endvidere kan der stilles spørgsmål ved validiteten af 6-by tallene til plejeboliger.

Modsat det høje udgiftsniveau viser takstberegningerne til plejeboliger, at Københavns Kommunes takster er lave sammenlignet med de øvrige 6-byer samt de kommuner Københavns Kommune køber ydelser hos. Der kan dog stilles spørgsmål ved validiteten af takstberegningerne, da der forekommer store afvigelser mellem disse og budgetudgifterne til plejeboliger.

5.2 Organisations- og ledelseslag i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen

Analysen af organisations- og ledelseslag i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har vist:

- Der er stor variation på andelen af administrativt personale på Københavns plejehjem. Andelen varierer fra 17 pct. til 35 pct. af plejehjemmenes samlede antal årsværk.
- Der er ingen sammenhæng mellem plejehjemmenes størrelse og andelen af administrativt personale.
- Der er stor spredning på andelen af ledere på de enkelte plejehjem. Den laveste lederratio er på 4,5 pct., mens den højeste er 13 pct.
- Der fremgår ikke en direkte sammenhæng mellem plejehjemmenes størrelse og deres lederratio.

5.2.1 Indledning

Denne delanalyse omhandler den overordnede organisering i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, herunder andelen af administrative medarbejdere og forholdet mellem antallet af ledere og medarbejdere. Formålet er at pege på områder, hvor der kan være tale om et potentiale ved at ændre personalesammensætningen eller organiseringen af forvaltningens enheder.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen dækker et bredt fagligt område fra ældrepleje til sundhedsforebyggelse og arbejdsmiljø. Den eksisterende organisation i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er fra januar 2009 og har som grundlæggende princip, at der skal være "central styring og decentral ledelse".¹⁷

Forvaltningen er organiseret med en centralforvaltning opdelt i en række centre, fem lokalområdekontorer og 85 decentrale enheder. Forvaltningens 48 plejehjem udgør den klart største andel af de decentrale enheder. Dertil kommer ni hjemmeplejeenheder, otte træningscentre, fem selvstændige dagcentre og fire forebyggelsescentre. Derudover er der elleve særskilte decentrale enheder inklusiv bl.a. Hjælpe-middelcentret, Arbejdsmiljø København, Voksentandplejen m.fl.

Antallet af medarbejdere beskæftiget i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er ca. 12.000, det svarer til et samlet antal årsværk på ca. 8.440. Heraf er ca. 350 årsværk ansat i Centralforvaltningen og Folkesundhed København.

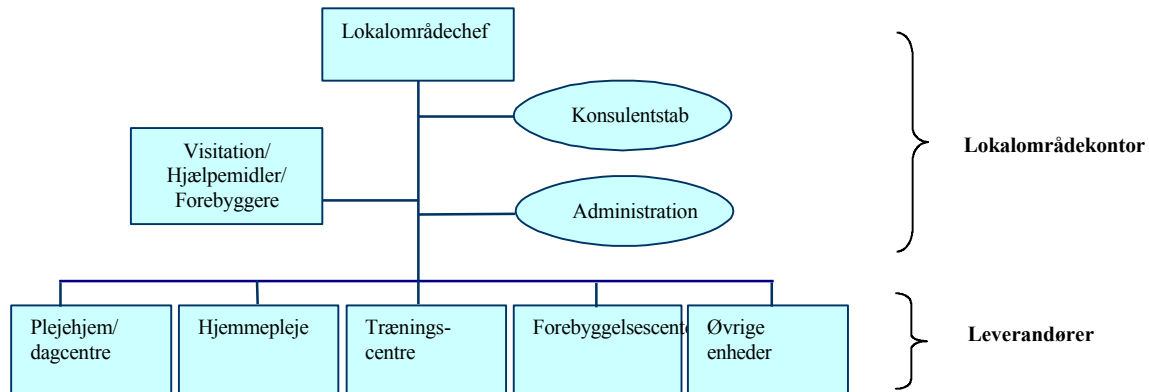
I delanalysen vil fokus primært være på forvaltningens plejehjem, da de udgør den største delmængde af de decentrale enheder. Hjemmeplejeenhederne behandles i et andet afsnit af denne rapport. Først en kort beskrivelse af lokalområdekontorerne som er en sammenlægning af de tidligere Ældrekontorer og Pensions- og Omsorgskontorer.

5.2.2 Lokalområdekantorerne - opgaver og organisering

Lokalområderne varetager den lokale myndighedsfunktion og den løbende drift af sundheds- og ældreområdet i det pågældende område. De fem kontorer er fordelt på følgende bydele:

¹⁷ "Værdi for Borgeren". Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Januar 2009.

- Amager
- Bispebjerg/Nørrebro
- Indre by/Østerbro
- Vanløse/Brønshøj/Husum,
- Vesterbro/Kgs. Enghave/Valby



Lokalområdekontorerne er organiseret som ”fremskudt forvaltning” og er således bestillere i forhold til områdets udføreenheder.

Deres tre hovedopgaver er:

1. At sikre stabil drift og effektiv produktion og leverancer af ydelser til borgerne.
2. At skabe synergier og sammenhængskraft mellem ældre-, sundheds- og myndighedsområdet.
3. At sikre implementeringen af styrings- og udviklingstiltag fra centralt niveau i lokalområdet, videreformidle *best practice* fra lokalområdet til resten af forvaltningen og gøre opmærksom på eventuelle udfordringer i driften.

Der er i alt ca. 320 årsværk beskæftiget i de fem lokalområdekontorer. Det varierer fra ca. 56 i Lokalområdekontor Amager til ca. 72 årsværk i Lokalområdekontor Indre by/Østerbro. Da oprettelsen af lokalområdekontorerne er relativt ny er det ikke muligt at få valid data for stillingskategorier i enhederne. Flere medarbejdere er stadig registreret på Pensions- og Omsorgskontorer samt Ældrekontorer.

Det kan overvejes om lokalområdekontorerne med deres indgående kendskab til de udførende institutioner skal overtage nogle af de administrative opgaver fra de decentrale enheder for derved at aflaste enhederne og høste muligheder for stordriftsfordele. Dette vil understøtte princippet om central styring fra lokalområder til decentrale enheder.

5.2.3 Plejehjem- og boliger: Administrationsandel

Der er i alt 48 plejehjem i Københavns Kommune, der varierer meget i størrelse. Den mindste enhed har ca. 28 årsværk, mens den største har 315 årsværk. Det gennemsnitlige antal årsværk beskæftiget på et plejehjem er 74.

På basis af et løndataudtræk fra september 2009 fra Koncernservice¹⁸ er der foretaget en

¹⁸ Datatrækket er behæftet med en vis usikkerhed idet ikke alle stillingskategorier er korrekt udfyldt for de ansatte. Det vurderes dog, at datatrækket er 95 pct. korrekt. Dataudtrækket er kvalitetssikret med

analyse af andelen af administrative medarbejdere på plejehjemmene på baggrund af stillingskategorier. For hver stillingskategori er der foretaget en vurdering af, hvor stor en andel af stillingens indhold der er administrativt (såkaldt *kold*), og hvor stor en andel der går til at yde service til borgerne (såkaldt *varm*). I tabellen nedenfor ses eksempler på den estimerede fordeling af kold hhv. varm andel af stillingen.

Eksempler på estimeret fordeling af kold hhv. varm andel af stillingskategori¹⁹

Stillingskategori	Varm andel (service)	Kold andel (administration)
Sosu-assistent/sosu-hjælper	0,8	0,2
Sygeplejerske	0,8	0,2
Uddannet personale	0,9	0,1
Afdelingsleder	0,5	0,5
Ledende hjemmesygeplejerske	0	1
Rengøringsassistent	0	1

Note: Sosu-assistentelever og sosuhjælperelever er ikke inddraget i opgørelsen idet de er under uddannelse og ikke indgår i normeringen.

På baggrund af den estimerede andel af administrativt arbejde i de forskellige stillingskategorier er andelen af administrative årsværk på hvert plejehjem beregnet²⁰. Andelen af administrative årsværk varierer ganske meget fra 17 pct. til 35 pct. af plejehjemmenes samlede antal årsværk. Den gennemsnitlige administrative andel er 25 pct.

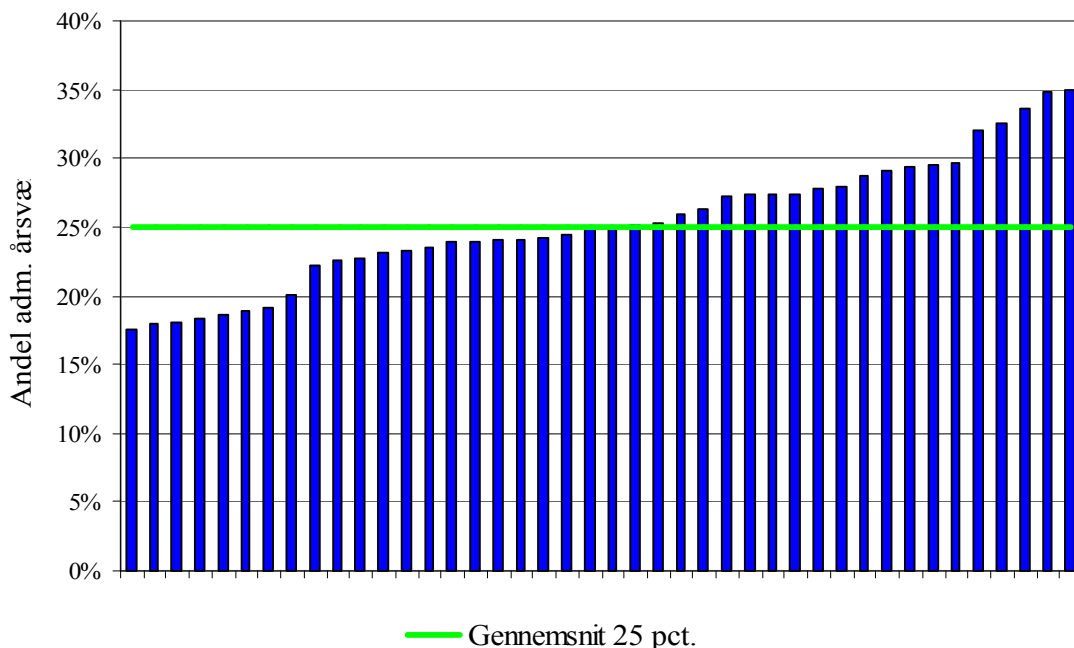
I figuren repræsenterer hver søjle et plejehjem.

Oversigt over estimeret andel af administrative årsværk på plejehjem

udgangspunkt i SUF's egen opgørelse over enheder og årsværk for perioden januar til oktober 2009. Den samlede afvigelse mellem de to dataudtræk er 7 pct..

¹⁹ Der er en vis usikkerhed forbundet med ovenstående eksempler på estimering, idet nogle medarbejdere kan have flere eller færre administrative opgaver, men samlet set bør dette udligne hinanden.

²⁰ Plejehjemmet Johannesgården er trukket ud af opgørelsen da institutionen først er oprettet i 2009 og ikke har været fuld bemandet ved tidspunktet for dataudtrækket.



Note: Et plejehjem er trukket ud af opgørelsen da det betragtes som en outlier. Plejehjem- og boliger i De Gamles By er registreret under ét i opgørelsen.

Opgørelsen ovenfor viser, at nogle plejehjem har flere administrative årsværk end andre og der kan derfor være et potentiale ved at nedbringe andelen af administrative årsværk til gennemsnittet på 25 pct. for disse plejehjem. På baggrund af denne beregning vurderes potentialet til at være ca. 60 årsværk efter, at der er taget højde for, at datatrækket kan være behæftet med en vis usikkerhed.

Det er ikke muligt at se en direkte sammenhæng mellem plejehjemmenes størrelse og deres administrationsandel. Der findes både store og små plejehjem blandt dem med lav andel administrative årsværk. Det er derfor ikke muligt på denne baggrund at sige, at der vil være stordriftsfordele for så vidt angår administrationen ved at etablere større plejehjemsenheder. Alligevel peger analysen i retning af, at nogle plejehjem bruger relativt mange personaleressourcer på administration. Årsagen til dette kan med fordel undersøges nærmere.

5.2.4 Plejehjem- og boliger: Lederratio

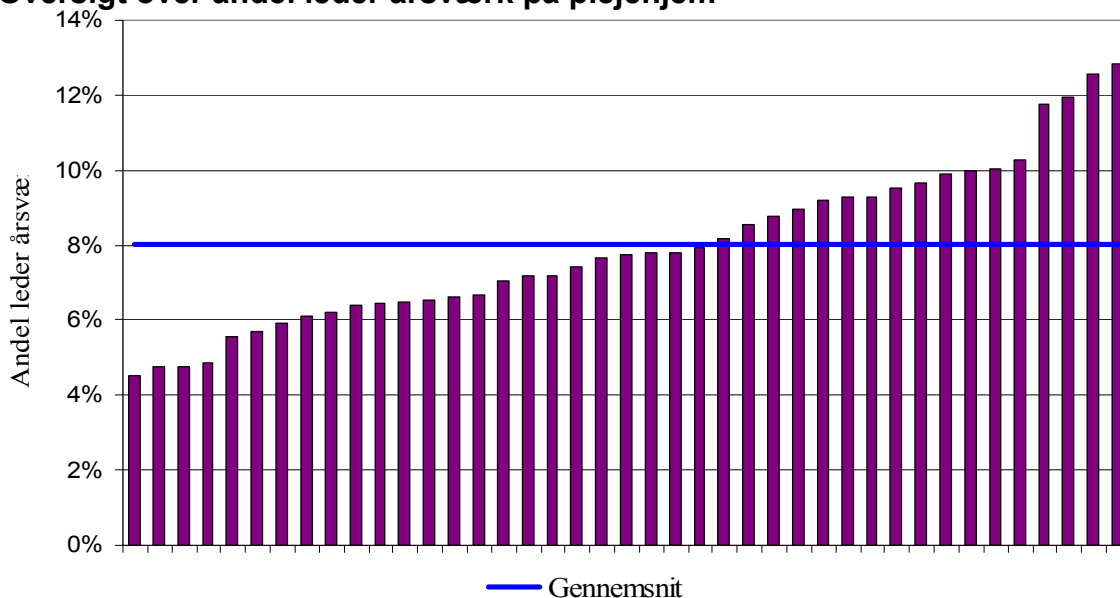
Rambøll har i sin analyse²¹ af organisations- og ledelseslag i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen vurderet, at lederandelen på plejehjem/dagcentre er 6 pct. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har i sit hørings svar til Rambølls analyse gjort opmærksom på, at den er foretaget på baggrund af antallet af medarbejdere inkl. sosu-elever.

På baggrund af datatræk fra KS er tilsvarende analyse foretaget, men på baggrund af årsværk og eksklusiv sosu-eleverne. I definitionen af leder er stillingskategorier, som indeholder ordet leder, chef, direktør, bestyrer eller forstander medregnet. Ud af de ca. 3.860 årsværk der i KS' dataudtræk er registreret på plejehjem og -boliger falder 309 årsværk inden for definitionen af en leder. Det svarer til en samlet lederratio på 8 pct.

²¹ Analysen er foretaget på baggrund af træk fra KMD-løndata, jf. "Uddybende analyse af delområde 2 i administrationsanalysen". Rambøll Management. 14. september 2009.

Forskellen i lederratio for plejehjem og -boliger er vist i figur 2. Hver søjle i figuren repræsenterer et plejehjem.

Oversigt over andel leder årsværk på plejehjem



Note: Et plejehjem er trukket ud af opgørelsen da det betragtes som en outlier. Plejehjem- og boliger i De Gamles By er registreret under ét i opgørelsen.

Der er ganske stor spredning på andelen af ledere på de enkelte plejehjem. Den laveste lederratio er på 4,5 pct. mens den højeste er 13 pct. Det er ikke muligt at se en direkte sammenhæng mellem plejehjemmenes størrelse og deres lederratio. Både flere af de helt store plejehjem og flere af de mindre ligger på mellem 7 pct. og 8 pct., hvad angår lederratio. Det peger i retning af, at man med fordel kan se på personalesammensætningen på plejehjemmene med høj lederratio.

5.2.5 Enkeltstående decentrale enheder

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har mange forskellige faglige områder og tilsvarende mange enkeltstående enheder som varetager opgaver på de forskellige områder.

Separat enhed i SUF	Årsværk beskæftiget (jan.-okt. 2009)
Sundhedscenter for Kræftramte	14,14
Plejeenhed	14,56
Forebyggelsescenter	20,15
Voksentandplejen	39,03
Arbejds miljø København	41,43
Døgnbasen	42,01
Ryg- og Genoptræningscenter	46,59
Hjælpe middelcentret	55,18
Folkesundhed København	57,63
Storkøkken	96,78
Pension København	101,08
I alt	528,58

Kilde: Sundheds- og Omsorgsforvaltningen

Selvom enhederne er fagligt adskilt kan man overveje om man administrativt/ledelsesmæssigt vil kunne skabe synergi ved at samle flere enheder.

5.2.6 Konklusion

På plejehjemmene i Københavns Kommune er der stor variation på antallet af administrative medarbejdere ansat og antallet af ledere i forhold til det samlede antal medarbejdere.

Variationen kan ikke forklares ved variationen i plejehjemmenes størrelse. Dermed er der mulighed for at se på de plejehjem som har en høj lederration og dem med en stor andel af administrativt personale.

Endelig er der i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen mange små decentrale enheder, som der måske kunne være en synergieffekt ved at slå sammen til større enheder.

5.3 Analyse af hjemmeplejen

Analysen af hjemmeplejen har vist:

- Københavns Kommune har højere nettodriftsudgifter på hjemmepleje for borgere over 65 år end de øvrige 6-byer svarende til 1.881 kr. pr. +65 årig. Det svarer til en samlet udgiftsforskel på 103 mio. kr.
- Udgiftsforskellen kan forklares med, at andelen af borgere i København, der modtager hjemmehjælp pr. indbygger, er højere end i de øvrige 6-byer. Årsagen er strukturelle faktorer, såsom at der er mange enlige i København, at København har en stor andel af ældre over 80 år samt at den samlede andel af borgere over 65 år udgør en mindre del af befolkningen i København.
- Københavns Kommune har en høj udgift på sygepleje til borgere over 65 år sammenlignet med 6-byerne (hvis Esbjerg udelades). På sygeplejeområdet visiteres de +80-årige til færre timer i København end i de øvrige 6-byer, hvorfor de strukturelle faktorer ikke kan forklare det hele. Udgiftsforskellen på sygepleje mellem Københavns Kommune og Århus, Odense, Aalborg og Randers kommuner er ca. 18 mio. kr.
- Københavns Kommunes udgifter til madservice er højere end i de øvrige 6-byer. Udgiftsforskellen mellem 6-byerne og Københavns Kommune beløber sig til 5,7 mio.kr.
- Der er en udgiftsforskel på Socialforvaltningens beregnede kommunale timepris på 444 kr. og Sundheds- og Omsorgsforvaltningens beregnede kommunale timepris på 428 kr. på i alt 16 kr. pr. leveret time.
- Leverer Socialforvaltningen til en timepris svarende til Sundheds- og Omsorgsforvaltningen opnås en udgiftsforskel på 6 mio. kr.
- Aktivitetstal trukket i KOS i 1. kvartal af 2010 sammenlignet med budgettet viser, at Socialforvaltningen har et højere budgetudgiftsniveau pr. modtager end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Dette kan forklares ved, at Socialforvaltningen visiterer flere timer om ugen til hjemmepleje og dermed har et højere serviceniveau.
- Budgetudgiftsforskellen udgør 9.000 kr. pr. modtager af hjemmepleje. I alt en budgetudgiftsforskel mellem forvaltningerne på 32 mio. kr.

5.3.1 Indledning

Følgende afsnit vil omhandle en analyse af hjemmeplejen i Københavns Kommune.

Analysens formål er tosidig. Først og fremmest ønskes en sammenligning mellem Københavns Kommune og 6-byerne overordnet set på hele hjemmeplejeområdet. Formålet med denne del af analysen er at belyse, hvorvidt Københavns Kommune har højere udgifter på hjemmeplejeområdet, samt hvis dette er tilfældet grunden hertil.

Københavns Kommune har som landets eneste kommune organiseret hjemmeplejen i to særskilte forvaltninger. Anden del af analysen vil derfor have til formål at belyse, hvorvidt dette er hensigtsmæssigt eller om en anden organisering kunne være mere omkostningseffektiv. Analysen vil i denne del derfor udelukkende fokusere på en benchmark af Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen på hjemmepleje- og sygeplejeområdet.

5.3.2 Metode

Begge dele af analysen tager udgangspunkt i KLS FLIS rapport på ældreområdet. Produktivitets og prioriterings indikatorer er valgt, for at sige noget om hvor mange ressourcer, der er forbundet med

at producere de enkelte ydelser, samt hvor mange der får hvor meget?

Sammenhængen mellem de enkelte indikatorer vil afklare, hvorvidt Københavns Kommune har et højt serviceniveau til lave omkostninger, et lavt serviceniveau til høje omkostninger eller en middeltning af de to positioner. I anden del af analysen ændres fokus, således de enkelte indikatorer vil afklare, hvorvidt Socialforvaltningen har et højt serviceniveau til lave omkostninger, et lavt serviceniveau til høje omkostninger eller en middeltning i forhold til Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Det skal bemærkes, at der i 2008 var en landsomfattende strejke, som havde betydning for Sundheds- og Omsorgsforvaltningens samlede udgiftsniveau på hjemmeplejeområdet. Sundheds- og Omsorgsudvalget kom i regnskabet for 2008 ud med et mindreforbrug på hjemmepleje, som dels kan tilskrives strejken dels finanskrisen. Socialforvaltningen tilskriver ikke strejken nogen særlig betydning i deres regnskab for 2008.

5.3.3 Sammenligning af hjemmeplejen i København med 6-byerne

På samtlige udgiftsområder, som undersøges i enhedsprisprojektet, er der foretaget statistiske analyser, som skal afdække hvilke strukturelle forhold, som har betydning for udgiftsniveauet. Disse analyser er samtidig anvendt til at finde særligt sammenlignelige kommuner, som ligner København mest muligt på disse strukturelle forhold.

På hjemmeplejeområdet er der imidlertid en særlig udfordring i, at det ikke via kontoplanen er muligt at opdele kommunernes udgifter for hjemmeplejeydelser for henholdsvis de 0-64 årige og borgere over 65 år. I 6-by samarbejdet er denne opdeling imidlertid foretaget manuelt, og derfor er det valgt, at de øvrige 6-byer udgør sammenligningsgrundlaget på hjemmeplejeområdet. Ligeledes har det på samme grundlag ikke været muligt at anvende bruttotal. Da det anes som væsentligst i analysen at kunne foretage en opdeling af modtagere under 64 år og modtagere over 65 år benyttes derfor netttotal. Datagrundlaget for 6-bytallene er budget 2009.

Der er imidlertid stadig foretaget en statistisk analyse af alle kommuners samlede udgifter til hjemmepleje. Denne giver således viden om hvilke strukturelle rammebetingelser, som har størst betydning²² for udgifterne. Desuden tjener den som et ”tjek” af, hvor godt 6-byerne er sammenlignelige med København.

Resultatet er, at 3 faktorer har statistisk signifikant betydning for kommunernes udgiftsniveauer til hjemmepleje. Jo flere enlige ældre en kommune har, jo større er dens udgifter. Desuden påvirkes kommunernes udgifter positivt af aldersfordelingen blandt ældregruppen. Jo større andel af de ældre, som er over 80 år, jo højere udgifter har kommunen således. Endelig er kommunernes udgift pr. borger lavere, jo større andel de 65+ årige borgere udgør af den samlede befolkning. De tre faktorer kan forklare 57 pct. af variationen i kommunernes udgifter.

En lang række andre forhold er testet i analysen, men disse har ikke haft statistisk signifikant betydning for resultatet. De ca. 43 pct. af udgiftsvariationen, som analysen ikke forklarer, skyldes således andre forhold end de strukturelle faktorer, såsom valg af serviceniveau, produktivitet, organisering, lokale forhold og forhold, som i øvrigt ikke kan sættes på formel.

²² Udgifterne vedrører således ydelser til borgere over og under 65 år.

6-byernes sammenlignelighed

Resultater af regressionsanalysen.

	Udgift pr. 65+ årig*	Forventet udgift pr 65+ årig	Andel af 65+ årige som er enlige	Andel af bef. som er 65+ årige	Andel af 65+ årige som er 80+	Afstandsmål	Nr.
København	31.380	30.979	33	11	33	-	-
Århus	25.661	23.488	24	12	28	0,42	2
Odense	22.715	22.874	24	15	27	0,51	6
Aalborg	22.706	21.932	23	15	27	0,57	12
Randers	24.231	21.872	24	16	27	0,60	17
Esbjerg	23.368	21.041	22	16	24	0,71	29

* Kilde: statistikbanken, regnskab 2008-tal

Ovenfor ses en udskrift af sammenligneligheden af København i forhold til 6-byerne, som er anvendt i analysen nedenfor. I kolonnen yderst til højre fremgår tal for, hvor ”tæt” den enkelte kommune ligger på København i forhold til de strukturelle faktorer, som er testet. Det fremgår, at Århus og Odense er meget sammenlignelige med København, mens Esbjerg skiller sig ud ved at have en væsentlig anderledes demografisk profil.

Sammenlignes tallene i de to kolonner yderst til venstre fremgår det, at Københavns Kommune har markant højere udgifter pr. 65+ årig end sammenligningskommunerne, og at dette i en vis udstrækning er forventeligt i forhold til de strukturelle faktorer. Omvendt har Københavns Kommune faktiske udgifter til de 65+ på 31.380 kr. mod en forventning på 30.979 kr. Det ser følgelig ud til, at der er et effektiviseringspotentiale. Dette vil blive undersøgt i det følgende.

5.3.4 Hjemmepleje

Hjemmeplejen opdeles normalt i tre dele. Personlig pleje, praktisk hjælp og øvrig tid. Personlig pleje består af plejedelen, der udføres hos borgeren. Praktisk tid består i rengøring, hjælp til indkøb og tøjvask samt levering af mad. Øvrig tid er personlig pleje opgjort aften, nat, weekend samt helligdage.

Analysen vil udelukkende tage udgangspunkt i fritvalgsområdet

Praktisk og personlig hjælp til 0-64 år

I det følgende afsnit analyseres udgifterne til personlig og praktisk hjælp for borgere under 65 år inden for fritvalgsområdet. Det undersøges, i hvilket omfang Københavns relativt høje udgifter skyldes, at flere borgere modtager hjælp, om de modtager mere hjælp og/eller om det skyldes forskelle i produktivitet eller andre forhold.

Nettodriftsudgifter

Nettodriftsudgifterne i 6-byerne er en forklarende variabel, der kan forklare udgifterne til pleje og omsorg pr. borger. Udgiften omfatter den fulde betaling til praktisk og personlig hjælp, som kommunen afholder, dvs. både udgifter til personale og øvrige udgifter.

6-by nettodrifudsudgifter til hjemmepleje (budget 2009, kr. 2010 p/l)

	KBH	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Gns. af 6-byer
Nettodriftsudgifter til personlig og praktisk hjælp inden for fritvalgsområdet, kr. pr. 18-64årige	646	442	843	595	1109	747

Kilde: 6- by nøgletal 2009 (tabel 71-72)

Note: Randers kommune kan ikke opdele budgettet for under 65 årige inden for/uden for fritvalgsområdet og er derfor udeladt i tabellen.

Note: Madservice er en del af fritvalgsområdet, men udgifterne er udeladt i ovenstående tabel, da de fremgår senere i en separat tabel.

Tabellen viser, at Københavns Kommunes nettodrifudsudgifter til hjemmepleje for personer i alderen 18-64 år ligger under gennemsnittet af 6-byerne.

Esbjergs udgifter pr. 18-64årig er en del højere end de øvrige kommuners. Samtidig er Esbjerg den kommune, der i regressionsanalysen er mindst sammenlignelig med København af de valgte sammenligningskommuner. Sammenlignes derfor udelukkende med de øvrige tre byer er Københavns Kommunes nettodrifudsudgifter højere end gennemsnittet. Københavns Kommunes nettodrifudsudgifter er 19 kr. højere pr. 18-64årig end gennemsnittet af Århus, Odense og Aalborgs nettodrifudsudgifter. Det svarer til en samlet udgiftsforskel på 7,1 mio. kr. årligt.

Antal modtagere

Antal af modtagere af hjemmehjælp i kommunerne svarer til kommunernes dækningsgrad og er med til at forklare kommunernes udgifts- og serviceniveau.

Antal modtagere af pleje og praktisk hjælp på fritvalgsområdet i 6-byerne (budget 2009)

	KBH	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	Gns. af 6-byer
Antal modtagere pr. 1.000 i aldersgruppen 0-64årige	7	7	9	8	6	10	8

Kilde: 6- by nøgletal 2009 (tabel 78)

Tabellen viser dækningsgraden i 6-byerne. Det fremgår, at Københavns Kommune ikke har så stor en dækningsgrad som de øvrige 6-byer tilsammen. En dækningsgrad på 8 i stedet for 7 vil i Københavns Kommune betyde, at 464 flere borgere i aldersgruppen skulle modtage hjemmehjælp.

Af de to ovenstående tabeller ses endvidere, at der ikke er en sammenhæng mellem Københavns Kommunes dækningsgrad og udgiftsniveau (hvis Esbjerg undlades). En lav dækningsgrad burde således medføre en lav nettodrifudsudgift. Dette er ikke tilfældet i Københavns Kommune. Konklusionen herpå bliver, at Københavns Kommune har et effektiviseringspotentiale.

Antal visiterede

Ovenstående tabeller har konkluderet, at København har højere omkostninger ved hjemmeplejen for de 0-64årige end de øvrige 6-byer. En af forklaringerne kan være et højere serviceniveau. Antallet af

visiterede timer indikerer serviceniveauet.

Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager i 6-byerne (budget 2009)

	KBH	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	Gns. af 6-byer
Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager i aldersgruppen 0-64årige	4,78	2,66	3,46	2,76	4,3	1,84	3

Kilde: 6-by nøgletal 2009 (tabel 79)

Københavns Kommune har med 4,78 visiterede timer pr. uge pr. modtager et højt serviceniveau sammenlignet med de andre 6-byer, hvor gennemsnittet er 3 visiterede timer pr. uge pr. modtager.

Ved kun at visitere 3 timer pr. uge pr. modtager ville Københavns Kommune opnå en besparelse på 5846,4 visiterede timer pr. uge.

Det højere serviceniveau i Københavns Kommune i aldersgruppen 0-64årige kan således være med til at forklare de højere omkostninger.

Praktisk og personlig hjælp til 65+ årige

I det følgende afsnit analyseres udgifterne til personlig og praktisk hjælp for borgere over 65 år inden for fritvalgsområdet. Det undersøges, i hvilket omfang København Kommunes relativt høje udgifter skyldes, at flere borgere modtager hjælp, om de modtager mere hjælp og/eller om det skyldes forskelle i produktivitet eller andre forhold.

Nettodriftsudgifter

Nettodriftsudgifterne i 6-byerne er en forklarende variabel, der kan forklare udgifterne til pleje og omsorg pr. borger. Udgiften omfatter den fulde betaling til praktisk og personlig hjælp, som kommunen afholder, dvs. både udgifter til personale og øvrige udgifter.

6-by nettodrifudsudgifter til hjemmepleje (budget 2009, kr. 2010 p/l)

	KBH	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Gns. af 6-byer
Nettodriftsudgifter til personlig og praktisk hjælp inden for fritvalgsområdet, kr. pr. 65årige og derover	15.255	13.709	13.125	13.494	13.167	13.374

Kilde: 6- by nøgletal 2009 (tabel 71-72)

Note: Randers Kommune kan ikke opdele budgettet for over 65årige inden for/uden for fritvalgsområdet og er derfor udeladt i tabellen.

Note: Madservice er en del af fritvalgsområdet, men udgifterne er udeladt i ovenstående tabel, da de fremgår senere i en separat tabel.

Tabellen viser, at Københavns Kommune nettodrifudsudgifter til hjemmepleje pr. +65årige er 15.255 kr. Gennemsnittet for 6-byerne er 13.374 kr. Københavns Kommune har dermed en højere nettodrifudsudgift svarende til 1.881 kr. pr. +65årig. Dette svarer til en samlet udgiftsforskel på 103 mio.kr.

Antal modtagere

Tabellen nedenfor viser, at Københavns dækningsgrad for borgere over 65 år er højere end gennemsnittet for 6-byerne. Der er således 597 modtagere pr. 1.000 i aldersgruppen 65+ årige.

Samtidig ses, at andelen af modtagere over 80 år er højere i København end 6-by gennemsnittet. Dette kan således være med til at forklare de højere udgifter på hjemmepleje i Københavns Kommune.

Antal modtagere af pleje og praktisk hjælp på fritvalgsområdet i 6-byerne (budget 2009)

	KBH	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	Gns. af 6-byer
Antal modtagere i alt pr. 1.000 65+ årige	597	526	520	638	455	640	556
Andel af modtagere, som er over 80 år.	463	426	430	505	369	513	449

Kilde: 6- by nøgletal 2009 (tabel 78) og egne beregninger.

Antal visiterede

Ovenstående tabeller har konkluderet, at København har højere omkostninger ved hjemmeplejen end de øvrige 6-byer. En af forklaringerne er en højere dækningsgrad. En anden kan være et højere serviceniveau. Antal visiterede timer indikerer serviceniveauet.

Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager i 6-byerne (budget 2009)

	KBH	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	Gns. af 6-byer
Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager i aldersgruppen 65-79årige	2,83	2,87	3,31	2,59	3,07	1,92	2,75
Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager i aldersgruppen 80årige og derover	3,56	3,83	3,45	3,4	4,4	2,56	3,53

Kilde: 6-by nøgletal 2009 (tabel 79)

Tabellen viser, at Københavns Kommune med 2,83 visiterede timer pr. uge pr. modtager i aldersgruppen 65-79årige ikke ligger langt fra de øvrige 6-byers gennemsnit der er på 2,75 timer. Københavns Kommune har i aldersgruppen 65-79årige et middel serviceniveau lidt over gennemsnittet.

Endvidere viser tabellen, at det samme gør sig gældende i aldersgruppen +80årige, hvor Københavns Kommune visiterer 3,56 timer pr. uge pr. modtager. Gennemsnittet for de øvrige 6-byer er 3,53. Københavns Kommunes serviceniveau er dermed på linie med gennemsnittet i denne aldersgruppe.

Serviceniveauet i aldersgrupperne 65-79årige og 80+ årige i hjemmeplejen i Københavns Kommune

er ikke meget højere end i de øvrige 6-byer. Serviceniveauet kan altså ikke være med til at forklare, at udgiftsniveauet er højere i denne aldersgruppe.

5.3.5 Sygepleje

Sygeplejen leveres efter sundhedsloven, hvorimod hjemmehjælpen leveres efter serviceloven. Den væsentligste forskel er, at sygeplejen er uden for fritvalgsområdet. Derfor analyseres sygeplejen særskilt. Afsnittet skal undersøge, om der er højere udgifter til sygepleje i København.

Sygepleje til 0-64 årige

I det følgende afsnit analyseres udgifterne til personlig og praktisk hjælp for borgere under 65 år inden for sygeplejen.

Det undersøges, i hvilket omfang Københavns relativt høje udgifter skyldes at flere borgere modtager hjælp, om de modtager mere hjælp og/eller om det skyldes forskelle i produktivitet eller andre forhold.

Nettodriftsudgifter

Nettodriftsudgifterne i 6-byerne er en forklarende variabel, der kan forklare udgifterne til sygepleje pr. borger. Udgiften omfatter den fulde betaling til sygepleje, som kommunen afholder, dvs. både udgifter til personale og øvrige udgifter.

6-by nettodriftsudgifter til hjemme-sygepleje (budget 2009, kr.)

	KBH	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	Gns. af 6-byer
Nettodriftsudgifter til hjemme-sygepleje (Kr. pr. 0-64årige)	65	76	112	233	278	145	169

Kilde: 6-by nøgletal 2009

Tabellen viser, at Københavns Kommunes nettodriftsudgifter til hjemme-sygepleje er 65 kr. pr. borger i aldersgruppen 0-64årige. De øvrige 6-byers gennemsnit er 169 kr. pr. borger. Dermed er Københavns Kommunes nettodriftsudgift til hjemme-sygepleje 104 kr. billigere pr. borger i aldersgruppen 0-64årig end de øvrige 6-byer til sammen.

Dermed er der ikke noget, der tyder på, at der er et effektiviseringspotentiale at hente i Københavns Kommunes hjemme-sygepleje for borgere under 64 år.

Sygepleje til 65+ årige

I det følgende afsnit analyseres udgifterne til personlig og praktisk hjælp for borgere over 65 år inden for sygeplejen.

Det undersøges, i hvilket omfang Københavns relativt høje udgifter skyldes at flere borgere modtager hjælp, om de modtager mere hjælp og/eller om det skyldes forskelle i produktivitet eller andre forhold.

Nettodriftsudgifter

Nettodriftsudgifterne i 6-byerne er en forklarende variabel, der kan forklare udgifterne til sygepleje pr. borger. Udgiften omfatter den fulde betaling til sygepleje, som kommunen afholder, dvs. både udgifter til personale og øvrige udgifter.

6-by nettodrifudsudgifter til hjemme-sygepleje (budget 2009, kr. 2010 p/l)

	KBH	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	Gns. af 6-byer
Nettodriftsudgifter til hjemme-sygepleje (Kr. pr. 65årige og derover)	3.407	3.234	2.395	3.117	4.785	3.590	3.424

Kilde: 6-by nøgletal 2009

Af tabellen fremgår det, at Københavns Kommunes nettodrifudsudgifter på hjemme-sygepleje i aldersgruppen 65+ årige ligeledes er lavere end de øvrige 6-byer. Københavns Kommunes nettodrifudsudgifter til hjemme-sygepleje for borger over 65 år er 3.407 kr. pr. borger, hvorimod gennemsnittet for de øvrige 6-byer er 3.424 kr. pr. borger over 65 år. Københavns Kommunes nettodrifudsudgifter på området er altså 17 kr. lavere pr. borger. Det skal dog bemærkes, at det er Esbjerg kommune, der trækker gennemsnittet op for de øvrige 6-byer, hvorimod både Århus, Odense og Aalborgs nettodrifudsudgifter alle ligger under Københavns. Esbjerg er som før påpeget den kommune der ligger længst fra København i regressionsanalysen og dermed den kommune, der udgør det dårligste sammenligningsgrundlag.

Sammenlignes Københavns Kommune på området udelukkende med Århus, Odense, Aalborg og Randers kommuner er differensen 323 kr. pr. borger. Udgiftsforskellen bliver dermed ca. 18 mio. kr.

5.3.6 Madservice

Madserviceområdet i København er organiseret således, at både Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Socialforvaltningen visiterer til madservice, men det er udelukkende Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, der leverer maden. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har to centralkøkkener, der producerer og leverer maden. Der er én privat leverandør (Medirest) på området i Københavns Kommune.

Nettodriftsudgifter

Nettodriftsudgifterne i 6-byerne er en forklarende variabel, der kan forklare udgifterne til madservice pr. borger. Udgiften omfatter den fulde betaling til madservice, som kommunen afholder, dvs. både udgifter til personale og øvrige udgifter.

6-by nettodrifudsudgifter til madservice (budget 2009, kr. 2010 p/l)

	KBH	Århus	Odense	Aalborg	Randers	Gns. af 6-byer
Nettodriftsudgifter til madservice (kr. pr. borger)	77	35	32	59	137	66

Kilde: 6-by nøgletal 2009

Note: Esbjerg har ikke opgivet nettodrifudsudgifter for madservice.

Det fremgår af tabellen, at Københavns Kommunes nettodrifudsudgifter til madservice er 77 kr. pr. borger. Gennemsnittet for de øvrige 6-byer er 66 kr. pr. borger. Dermed er Københavns Kommune 11 kr. dyrere på madserviceområdet pr. borger end de øvrige 6-byer tilsammen.

Det svarer til, at den samlede udgiftsforskel for Københavns Kommune på madservice er 5,7 mio. kr.

5.3.7 Strukturelle forklaringsfaktorer og tendenser

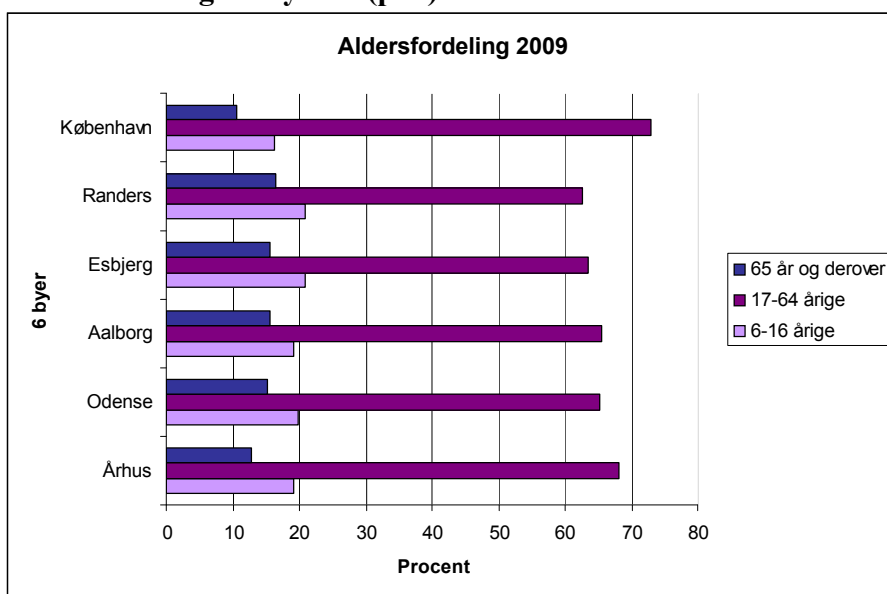
Projekt Enhedspriser - Baggrundsrapport

Dette afsnit skal yderligere bidrage til at forklare, hvorvidt der er grundlag for at konkludere, hvorfor der eventuelt skulle være flere der modtager hjemmepleje i København.

Aldersfordeling i 6-byerne

Alderssammensætningen i kommunerne fortæller noget om, hvor mange modtager af hjemmepleje, der kan forventes i de forskellige aldersgrupper.

Aldersfordeling i 6-byerne (pct.).



Kilde: Statistikbanken

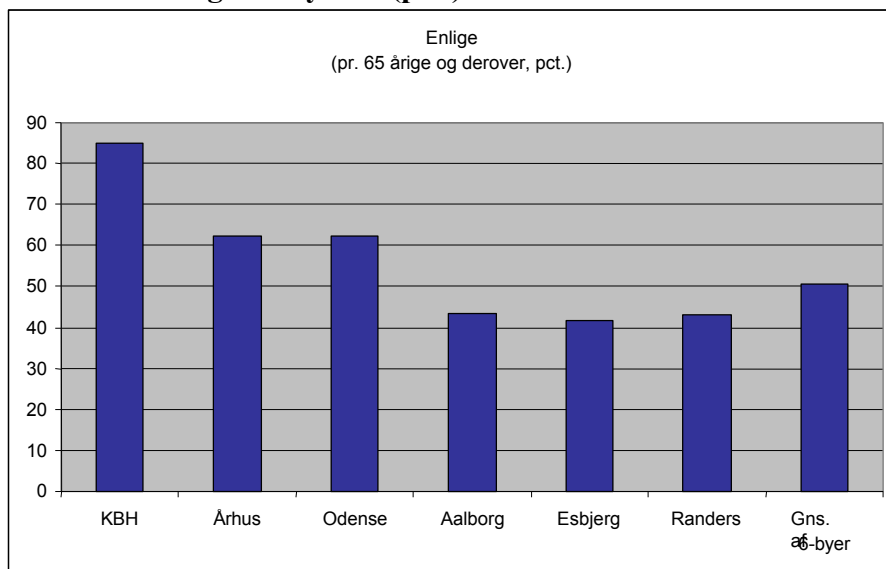
Det fremgår, at der ikke pga. aldersfordelingen er grundlag for, at Københavns Kommune har flere, der modtager hjemmehjælp, hjemme-sygepleje eller madservice, da ældregruppen er forholdsvis mindre i Københavns Kommune end i de øvrige 6-byer. Derimod er andelen af de 17-64 årige større i Københavns Kommune, og antallet af modtagere af hjemmehjælp i denne gruppe er derfor sandsynligt større end hos de øvrige 6-byer.

Samtidig viste regressionsanalysen, at jo større en andel af 65+ årige udgør af den samlede befolkning jo lavere er udgifterne på området samlet set. Ud fra ovenstående tabel ses, at gruppen af 65+ årige udgør en mindre del af den samlede befolkning i Københavns Kommune end i de andre 6-byer. Tabellen er derfor fuldt ud i overensstemmelse med regressionsanalysen. Strukturelle årsager er dermed medvirkende til det højere udgiftsniveau i Københavns Kommune.

Andelen af enlige

Der visiteres som udgangspunkt ikke til praktisk hjælp, hvis der er en rask ægtefælle i hjemmet. Andelen af enlige er derfor en væsentlig årsag til forklaring af udgiftsniveauet.

Andelen af enlige i 6-byerne (pct.).



Kilde: Statistikbanken

Det fremgår, at København har en stor andel af enlige over 65 år. Et højt antal af enlige betyder, at flere modtager hjemmehjælp i Københavns Kommune end i de øvrige 6-byer. Dermed er det med til at forklare det højere udgiftsniveau i Københavns Kommune for modtagere af hjemmehjælp over 65 år.

Ovenstående tabel er dermed også i overensstemmelse med regressionsanalysen. Der ligeledes viser, at andelen af enlige ældre har betydning for et højere udgiftsniveau.

Konklusionen herpå er, at der er vise strukturelle årsager til, at Københavns Kommune har et højt udgiftsniveau specielt for de ældre over 65 år.

De strukturelle faktorer forklarer dog ikke fuldt ud det højere udgiftsniveau som påvist i regressionsanalysen. Endvidere har ovenstående analyse vist, at Københavns Kommune har et højere serviceniveau for modtagere af hjemmehjælp under 65 år. Derfor vil serviceniveauet blive gennemgået i det følgende.

Politisk fastlagt serviceniveau

Det er kommunalpolitikkerne der inden for de lovgivningsmæssige rammer fastsætter serviceniveauet i kommunerne inden for personlig pleje og praktisk hjælp.

Serviceniveauet på praktisk hjælp i 6-byerne.

Ydelse	SOF	SUF	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	Minimumsstandarden i 6-byerne
Alm. rengøring	26 gange pr. år	26 gange pr. år	26 gange pr. år	26 gange pr. år	26 gange pr. år	26 gange pr. år	26 gange pr. år	26 gange pr. år
Hovedrengøring	Tilbydes ved særligt behov	Tilbydes ikke	Tilbydes ikke	Tilbydes ikke	1 Gang pr. år. (af 7 timer)	Tilbydes ikke	Tilbydes ikke	Tilbydes ikke
Indkøb	52 gange pr. år Tvungen indkøbsordning. Indkøb ved akut behov. + bank, apotek og nødvendig tøjindkøb	52 gange pr. år Tvungen indkøbsordning. Indkøb ved akut behov.	52 gange pr. år Tvungen indkøbsordning. Indkøb ved akut behov.	52 gange pr. år Tvungen indkøbsordning. Indkøb ved akut behov.	52 gange pr. år Tvungen indkøbsordning. Indkøb ved akut behov.	52 gange pr. år Tvungen indkøbsordning. Indkøb ved akut behov. + bank og apotek	52 gange pr. år Hjælp til indkøb. Indkøb ved akut behov. Der tilbydes endvidere kompensation for udbringning, hvis denne ikke er gratis	52 gange pr. år Tvungen indkøbsordning. Indkøb ved akut behov.
Ledsagelse til indkøb	Nej	Nej	Nej	Nej	Til nødvendige tøjindkøb, tandlægebesøg mm.	Nej	Ledsagelse i forbindelse med et genoptræningsforløb.	Nej
Tøjvask	Borgeren betaler selv for ydelsen.	26 gange pr. år i tvungen vaskeordning	26 gange pr. år i tvungen vaskeordning	26 gange pr. år. Tilbydes i egen maskine i bolig/ejendom	26 gange pr. år. Tilbydes vaskeordning eller i eget hjem.	26 gange pr. år. I eget hjem.	26 gange pr. år. Tilbydes i eget hjem, vaksekælder eller møntvask.	26 gange pr. år i tvungen vaskeordning
Andet	Aflastning, afløsning, midlertidigt ophold for pårørende.	Nej	Nej	Nej	Afløsning i hjemmet til rask ægtefælle	Nej	Nej	Nej

Det fremgår, at der er variationer i serviceniveauet blandt kommunerne. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen leverer alle sine ydelser til minimumsstandarden. Socialforvaltningen har derimod et højere serviceniveau end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen på de fleste ydelser, og har dermed også mulighed for at sænke dette.

Serviceniveauet i Socialforvaltningen skal ses i sammenhæng med, at forvaltningen i en årrække har haft fokus på øget økonomistyring pga. et merforbrug på bevillingen. En af indsatserne for at overholde budgettet er netop at sænke serviceniveauet. Serviceniveauet som det fremgår af ovenstående er dermed blevet nedsat i kvalitetsstandarderne for 2010, som vil blive anvendt, når Socialudvalget har godkendt disse. Det vil tage noget tid inden effekten af det reducerede serviceniveau kan måles. Servicereduktionerne i Socialforvaltningen ses bl.a. på ledsagelse til indkøb

og hovedrengøring.

Personlig pleje er et samlet begreb for en lang række delydelser, som sammensættes efter en individuel vurdering, der tager hensyn til aktuelle behov, livsstil osv. I forhold til ydelserne inden for personlig pleje afviger 6-byerne ikke fra hinanden og serviceniveauerne er dermed de samme for alle 6-byerne. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere minimumsstandarden for den personlige pleje. Idet kommunernes kvalitetsstandarder ikke angiver hyppigheden af personlig pleje. I stedet tildeles ydelserne ”efter behov”.

5.3.8 *Delkonklusion*

Ud fra ovenstående analyse har Københavns Kommunes ikke højere udgifter på hjemmeplejen i aldersgruppen 17-64 år, hvis der sammenlignes med de øvrige 6-byer. Det fremgår dog af analysen, at Københavns Kommune i gennemsnit visiterer flere timer pr. modtager og dermed har et højere serviceniveau end de øvrige 6-byer.

De højere udgifter i Københavns Kommune til hjemmepleje i aldersgruppen +65 kan forklares ved, at Københavns Kommune har en høj dækningsgrad bl.a. fordi, at andelen af enlige i København er større end i de øvrige 6-byer. Serviceniveauet som fremgår i tabel 17 samt i afsnittet om politisk fastlagt serviceniveau viser, at Københavns Kommune har et gennemsnitligt serviceniveau. Serviceniveauet kan derfor ikke være med til at forklare de højere udgifter.

På sygeplejedelen er Københavns Kommune billigere end de øvrige 6-byer både hvad angår aldersgruppen under 65 år og over 65 år. På madservice har Københavns Kommune dog højere udgifter end de øvrige 6-byer.

5.3.9 *Sammenligning af hjemmeplejen i Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen*

Første del af analysen har vist, at der i Københavns Kommune er forskelle i aldersgrupperne 0-64 årige og 65+ årige. Derfor skal det undersøges, i hvilket omfang forskellene i Københavns Kommune skyldes, at flere borgere modtager hjælp i Socialforvaltningen end i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, om de modtager mere hjælp i Socialforvaltningen end i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og/eller om det skyldes forskelle i produktivitet mellem Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Datagrundlaget for analysen er regnskab 2008.

Organisering af hjemmeplejen i København

Københavns Kommune har som landets eneste kommune foretaget en opdeling af hjemmeplejen i to forvaltninger. Organiseringen af hjemmeplejen i to forvaltninger i Københavns Kommune medfører, at forvaltningerne har særskilte kvalitetsstandarder, fritvalgstimepriser samt særskilt visitation. Endvidere er forvaltningerne organiseret med hver deres kommunale leverandør af hjemmepleje og forvaltningerne har særskilt indgået kontrakter med private leverandører om levering af hjemmepleje.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har ansvaret for hjemmepleje til ældre borgere over 65 år samt somatiske borgere. Socialforvaltningen har ansvaret for hjemmepleje til handicappede og voksne med særlige behov, herunder psykisk syge og misbrugere primært i aldersgruppen 18-64 år. Er en handicappet borger visiteret til hjemmepleje i Socialforvaltningen og fylder 65 år kan borgeren dog fortsat få hjemmepleje i Socialforvaltningen, og forvaltningerne har derfor indgået en økonomisk aftale om afregning af de borgere, der leveres hjemmepleje til, men som den anden forvaltning har

budgetansvaret for.

Hjemmepleje

Hjemmeplejen opdeles normalt i tre dele. Personlig pleje, praktisk hjælp og øvrig tid. Personlig pleje består af plejedelen, der udføres hos borgeren. Praktisk tid består i rengøring, hjælp til indkøb og tøjvask samt levering af mad. Øvrig tid er personlig pleje opgjort aften, nat, weekend samt helligdage. Analysen vil tage udgangspunkt i området både inden for og uden for fritvalgsområdet

Nettodriftsudgifter til hjemmepleje

Nettodriftsudgifterne i Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er en forklarende variabel, der kan forklare udgifterne til pleje og omsorg pr. borger. Udgiften omfatter den fulde betaling til praktisk og personlig hjælp, som kommunen afholder, dvs. både udgifter til personale og øvrige udgifter.

Nettodriftsudgifter til hjemmehjælp regnskab 2008 (1.000 kr., 2010 p/l)

	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Nettodriftsudgifter til hjemmepleje	179.935	706.949

Kilde: SOF og SUF

Tabellen viser nettodriftsudgifterne til hjemmehjælp for henholdsvis Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Som det fremgår, har Sundheds- og Omsorgsforvaltningen et betydeligt højere udgiftsniveau, hvilket er naturligt, da Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har en del flere modtagere af hjemmehjælp end Socialforvaltningen.

Fritvalgstimeprisen til private leverandører i 2008 (kr., 2010 p/l)

		2008
Socialforvaltningen	Personlig pleje	379
	Praktisk hjælp	335
	Øvrig tid	577
Sundheds- og Omsorgsforvaltningen	Personlig pleje	352
	Praktisk hjælp	328
	Øvrig tid	618

Kilde: SOF og SUF beregnet på baggrund af regnskab 2007 udmeldt i 2008.

Fritvalgstimeprisen svarer til den omkostning kommunen har ved en times leveret hjemmehjælp. Dermed udgør timeprisen et bedre sammenligningsgrundlag for forvaltningerne end enhedsprisen.

Tabellen viser, at Socialforvaltningen har højere omkostninger ved at levere både én times personlig pleje, praktisk hjælp, mens Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har højere omkostninger til levering af én times øvrig tid.

Forskellen er 27 kr. mellem forvaltningerne på omkostningerne ved levering af én timers personlig pleje, 7 kr. på én times praktisk hjælp og 41 kr. på én times øvrig tid.

Antal modtagere

Antallet af modtagere af hjemmehjælp i kommunerne svarer til kommunernes dækningsgrad og er med til at forklare kommunernes udgifts- og serviceniveau.

Antal modtagere af hjemmepleje fordelt på personlig og praktisk hjælp

	Personlig pleje	Praktisk hjælp	I alt
Socialforvaltningen	1.893	3.856	4.240
Sundheds- og Omsorgsforvaltningen	9.261	12.407	13.166

Kilde: SOF og SUF. Note: De borgere der både modtager eksempelvis personlig og praktisk hjælp tælles med flere gange. Dog opgøres antal modtager i alt som unikke borgere, dvs. de borgere der modtager flere ydelser medtælles kun én gang.

Tabellen viser, hvad der allerede er påpeget, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har flere modtagere end Socialforvaltningen. Sammenlignes de to forvaltningers nettodriftsudgifter med antal modtagere fremgår det, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningens nettodriftsudgift pr. modtager er 53.695 kr., mens Socialforvaltningens nettodriftsudgift pr. modtager er 42.438 kr.

Den gennemsnitlige nettodriftsudgift pr. modtager i hele Københavns Kommune er således 48.066,5 kr. pr. modtager. Forskellen mellem Sundheds- og Omsorgsforvaltningens udgifter og gennemsnitsudgiften for hele Københavns Kommune udgør 74 mio.kr.

Unikke antal modtagere af hjemmepleje fordelt på alder

	16-64 år	65-79 år	80 år og derover	I alt
Socialforvaltningen	3.493	739	8	4.240
Sundheds- og Omsorgsforvaltningen	513	4.634	8.091	13.166

Kilde: SOF og SUF. Note: Opgøres som unikke antal modtagere, dvs. modtager borgeren både personlig og praktisk hjælp tælles borgeren kun med én gang.

Tabellen viser aldersfordelingen på modtagerne. Det fremgår, at væsentlig flere borgere over 80 år modtager hjemmehjælp end borgere under 80 år.

Dette kan være en forklaringsfaktor i forhold til Sundheds- og Omsorgsforvaltningens højere udgifter pr. modtager, da der er en sammenhæng mellem modtagernes alder og plejebestanden.

Antal visiterede

Antallet af visiterede timer indikerer serviceniveauet.

Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager i SOF og SUF (i 2008)

	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager i aldersgruppen 0-64 årige	4,23	2,2
Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager i aldersgruppen 65-79 årige	3,84	2,73
Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager i aldersgruppen 80 årige og derover	1,68	3,69
I alt for samtlige aldersgrupper	4,16	3,4

Kilde: SOF og SUF

Ovenstående tabel viser som påpeget, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen visiterer flere timer jo ældre borgeren er. Dermed kan det forklare det højere udgiftsniveau pr. modtager i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Endvidere viser tabellen, at Socialforvaltningen generelt visiterer flere timer pr. modtager end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Og at det er i aldersgrupperne 0-64 år og 65-79, at dette kommer til udtryk.

Procentvis fordeling af antal modtagere efter visiterede timer pr. uge

	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
< 2 timer	61,10 %	63,84 %
2 - 3,9	15,80 %	11,85 %
4 - 7,9	9,90 %	11,99 %
8 - 11,9	5,00 %	5,61 %
12 - 19,9	3,50 %	4,11 %
>= 20 timer	4,70 %	2,60 %

Kilde: SOF og SUF

Forskellen mellem Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er ikke stor i ovenstående tabel. Begge forvaltninger visiterer ca. 87 % til mellem 0-8 timer og 13 % til mellem 8 - >=20 timer. Socialforvaltningen visiterer dog flere til rigtig meget hjælp >=20 timer.

De to ovenstående tabeller viser, at ydelsesomfanget er større hos Socialforvaltningen end det er hos Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Da timeprisen samtidig er væsentlig højere i Socialforvaltningen, udgør det en væsentlig udgiftsfaktor.

Det øgede plejebæhov på hjemmeplejeområdet i Socialforvaltningen skyldes bl.a. *ventelisteproblematikker* på handicapområdet. Ventelisteproblematikken medfører et pres på hjemmeplejen. Dette skyldes, at Københavns Kommune ikke har det relevante antal botilbudspladser til at kunne dække efterspørgslen. Således bor borgere med behov for en massiv pleje i egen bolig, selvom det ville være billigere og mere hensigtsmæssigt for borgeren at bo på et botilbud. Der er som oftest tale om meget dyre sager, som Socialforvaltningen løser gennem foranstaltning af en særligt omfattende hjemmepleje.

Ventelisteproblematikken i Socialforvaltningen kan forklare højere udgifter, men udelukkende pga. flere leverede timer. Da timeprisen er udregnet på basis af de samlede omkostninger til henholdsvis personlig og praktisk hjælp i forhold til antallet af leverede timer burde det ikke have effekt på timeprisen, og kan dermed ikke forklare Socialforvaltningens højere timepriser.

I Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er der 4-ugersgaranti på plejeboliger. Det betyder, at de meget plejkrævende modtagere af hjemmehjælp ikke venter længere end 4 uger på et botilbud. Dermed udgør de ikke en væsentlig udgiftsbyrde for kommunen.

Sygepleje

Sygeplejen leveres efter sundhedsloven, hvorimod hjemmehjælpen leveres efter serviceloven. Den væsentligste forskel er, at sygeplejen er uden for fritvalgsområdet. Derfor analyseres sygeplejen særskilt. Afsnittet skal undersøge om der er forskelle mellem Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Nettodriftsudgifter

Nettodriftsudgifterne i forvaltningerne er en forklarende variabel, der kan forklare udgifterne til sygepleje pr. borger. Udgiften omfatter den fulde betaling til sygepleje, som kommunen afholder, dvs. både udgifter til personale og øvrige udgifter.

Sygeplejens nettodriftsudgifter (1.000 kr., 2010 p/l)

	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Nettodriftsudgifter til sygepleje	35.302	158.361

Kilde: SOF og SUF

Tabellen viser nettodriftsudgifterne til sygepleje for henholdsvis Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Som det fremgår, har Sundheds- og Omsorgsforvaltningen et betydeligt højere udgiftsniveau, hvilket er naturligt, da Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har en del flere modtagere af hjemme-sygepleje end Socialforvaltningen, hvilket fremgår af nedenstående tabel.

Antal modtagere

Antallet af modtagere af sygepleje i kommunerne svarer til kommunernes dækningsgrad og er med til at forklare kommunernes udgifts- og serviceniveau.

Antal modtagere af sygepleje fordelt på alder

	16-64 år	65-80 år	80 år og derover	I alt
Socialforvaltningen	1.315	338	2	1.655
Sundheds- og Omsorgsforvaltningen	327	1.335	3.349	5.011

Kilde: SOF og SUF

Sammenlignes de to forvaltningers nettodriftsudgifter med antal modtagere fremgår det, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen som på hjemmeplejeområdet har en højere udgift pr. modtager på ca. 10.000 kr. Det kan dog ikke forklares ved, at der er flere borgere over 80 år, der modtager mere hjælp, da det fremgår af nedenstående tabel, at denne aldersgruppe modtager mindre sygepleje end de 65-79årige.

Antallet af sengedage borgerne er indlagt på et sygehus kan indvirke på udgifterne til sygepleje, da jo før de bliver udskrevet jo mere behandling skal de have i hjemmet. Udviklingen i antallet af gennemsnitlige antal sengedage pr. borger over 65 år er faldet de seneste par år. I 2008 steg det gennemsnitlige antal sengedage dog med 0,1 pct. Det kan dermed ikke forklare de høje udgifter til sygepleje i regnskab 2008.

Fremadrettet vil de færre sengedage kunne have betydning for øgede udgifter til sygepleje for Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Udviklingen i gennemsnitlig antal sengedage for ældre over 65 år.

	2007	2008	2009	2010 ²³
Gns. Antal sengedage for ældre over 65 år	7,5	7,6	6,9	6,5

Forskellen mellem Sundheds- og Omsorgsforvaltningens udgifter og gennemsnitsudgiften for hele Københavns Kommune på sygeplejeområdet udgør 26 mio.kr.

Antal visiterede

Antallet af visiterede timer indikerer serviceniveauet.

Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager i SOF og SUF (i 2008)

	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager i aldersgruppen 0-64årige	1,47	1,34
Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager i aldersgruppen 65-79årige	1,45	0,84
Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager i aldersgruppen 80årige og derover	0,75	0,66
I alt for samtlige aldersgrupper	1,47	0,77

Kilde: SOF og SUF

Procentvis fordeling af antal modtagere efter visiterede timer pr. uge

	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
< 2 timer	78,20 %	90,74 %
2 - 3,9	13,30 %	6,79 %
4 - 7,9	7,10 %	1,79 %
8 -11,9	1,20 %	0,35 %
12 - 19,9	0,20 %	0,26 %
>= 20 timer	0,00 %	0,07 %

Kilde: SOF og SUF

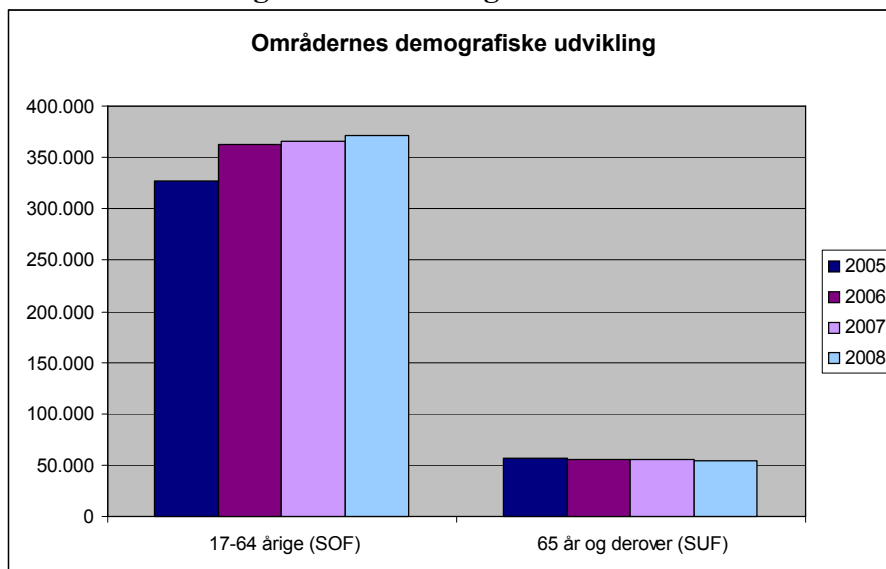
For sygeplejen ses nøjagtig den samme tendens som i hjemmeplejedelen. Socialforvaltningen har et højere antal visiterede timer pr. uge. Samtidig ses der også, at Socialforvaltningen og det i højere grad end i hjemmeplejen, har flere modtagere, der er visiterede til mange timer. 8,5 % af Socialforvaltningens modtagere af sygepleje er visiteret til mere end 4 timer pr. uge mod Sundheds- og Omsorgsforvaltningens 2,47 %.

Københavns demografiske udvikling

Afsnittet skal vise, hvorvidt der er strukturelle forskelle, der har betydning for udgiftsniveauet i henholdsvis Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

²³ Gennemsnittet for 2010 er opgjort på grundlag af årets første tre måneder. Endvidere vil der kunne forekomme efterreguleringer i alle måneder i 2010.

Københavns demografiske udvikling



Kilde: Statistikbanken

Det fremgår af tabellen, at Københavns Kommune har fået flere borgere i aldersgruppen 17-64årige, mens den ældre andel af befolkningen er faldet en smule.

Tabellen kan dermed være med til at forklare højere omkostninger i Socialforvaltningen, men ikke i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

5.3.10 Delkonklusion

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har flere udgifter til både hjemmepleje og sygepleje pr. modtager. Dette kan på hjemmeplejeområdet forklares på baggrund af den store andel af modtagere over 80 år, som visiteres til mere hjælp. På sygeplejeområdet visiteres denne gruppe derimod til færre timer end de øvrige, og kan derfor ikke forklare det højere udgiftsniveau.

I første del af analysen blev det ligeledes påvist, at Københavns Kommune havde et højt udgiftsniveau for så vidt angår sygepleje end de øvrige 6-byer (undtagen Esbjerg) på området sygepleje til borgere over 65 år.

Socialforvaltningen har højere timepriser til hjemmepleje end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen på alle områder.

En mere detaljeret analyse, der har fokus på de omkostninger, der er forbundet med leveringen (produktionen) af hjemmeplejen vil kunne vise, hvorfor Socialforvaltningen har højere omkostninger ved at levere én times hjemmehjælp end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

5.3.11 Levering af hjemmepleje (produktion)

Afsnittet skal overordnet set analysere de omkostninger, der er forbundet med leveringen (produktionen) af hjemmepleje. I den forbindelse er det ikke relevant, hvor mange der visiteres til hjemmepleje, men i stedet hvad det koster at levere én times hjemmepleje.

Organisering af den kommunale leverandør

Afsnittet vil beskrive hvordan den kommunale leverandør er organiseret i hhv. Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Dette er særlig relevant i forhold til potentialet ved

sammenlægning af hjemmeplejen.

Socialforvaltningens organisation

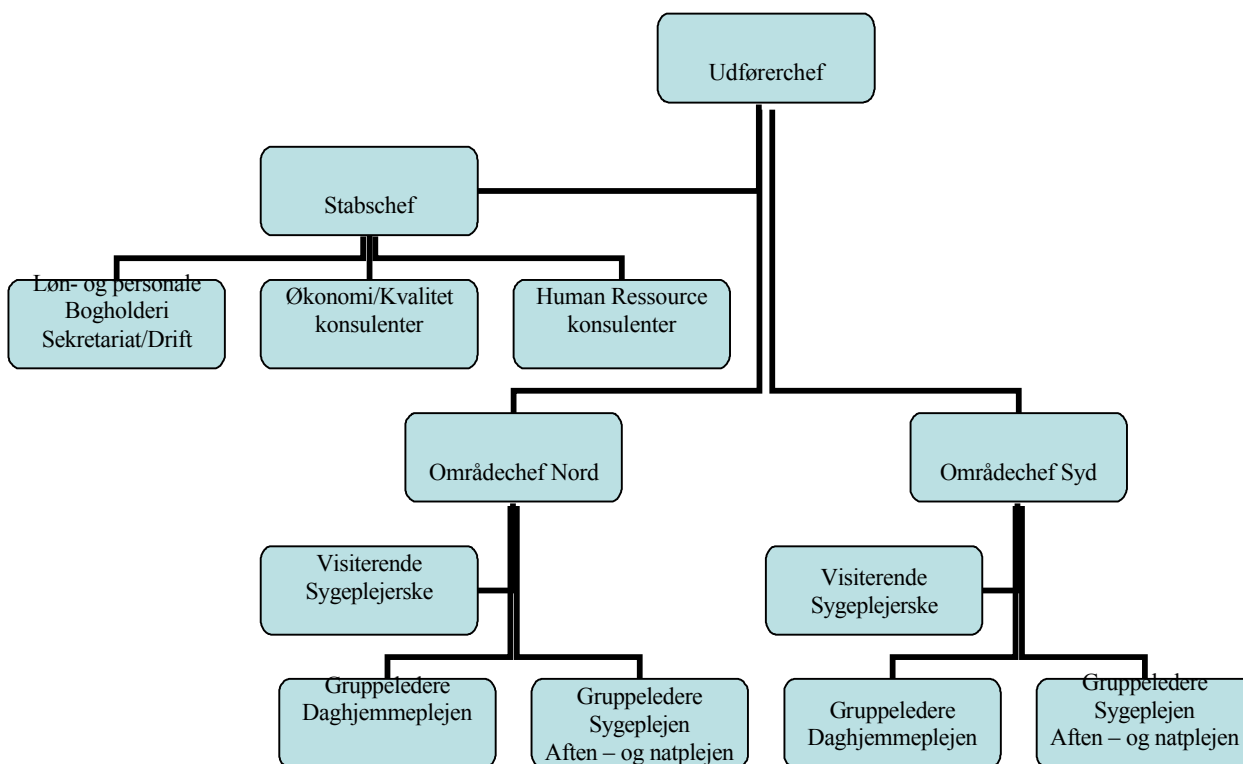
Udførerenheden er Socialforvaltningens kommunale leverandør af hjemmehjælp og hjemmesygepleje. Udførerenheden er organiseret i én samlet udførerenhed under én udførerchef.

Udførerenheden er geografisk underorganiseret i to områder med henholdsvis 2 og 3 bydele. Til hvert område er der knyttet en områdechef.

I bydelene er der fra 3 til 5 hjemmeplejegrupper, som ledes af en gruppeleder, der har det daglige ansvar for gruppens ressourcer samt personaleansvaret for gruppens medarbejdere.

Der er en fælles stab for hele Udførerenheden. Alle administrative støttefunktioner er centraliseret, og staben varetager en række driftsopgaver (løn, personale, bogholderi, indkøb, ejendomsdrift, anden drift og sekretariat) og en række konsulent/analyse opgaver (Human Ressource og økonomi).

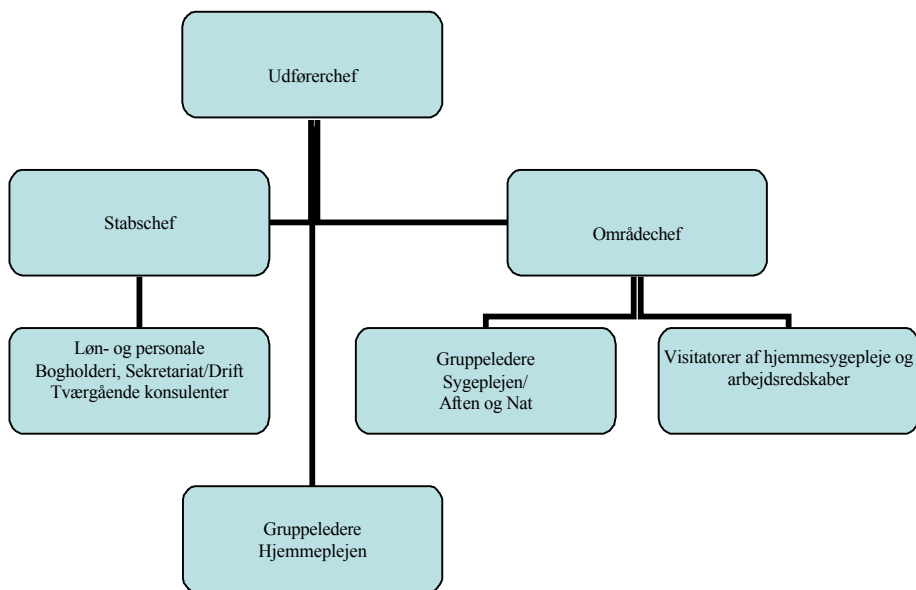
Organisationsdiagram: Socialforvaltningens udførerenhed



Udførerenheden er ledelsesmæssigt opdelt i 3 søjler – staben, daghemmeplejen og hjemmesygeplejen/aften/natplejen.

Der afprøvet pt. en ledelsesmodel, som indebærer en reduktion i én chefstilling, således at der er 3 chefer på området.

Forsøgsordning med ny organisering i Socialforvaltningen.



Der er 14 daghjemmehjælpsgrupper og 4 daghjemmesygepleje-/aftenplejegrupper og 1 daghjemmesygepleje/aften- og natplejegrupper. Nattevagten dækkes af Østerbro/City.

I Socialforvaltningens hjemmepleje er der pr. 1. november 2009 527 årsværk i Udførerenheden. Antallet omfatter både medarbejdere i den direkte pleje og i administrationen. Antallet af årsværk svarer til 634 personer.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningens organisation

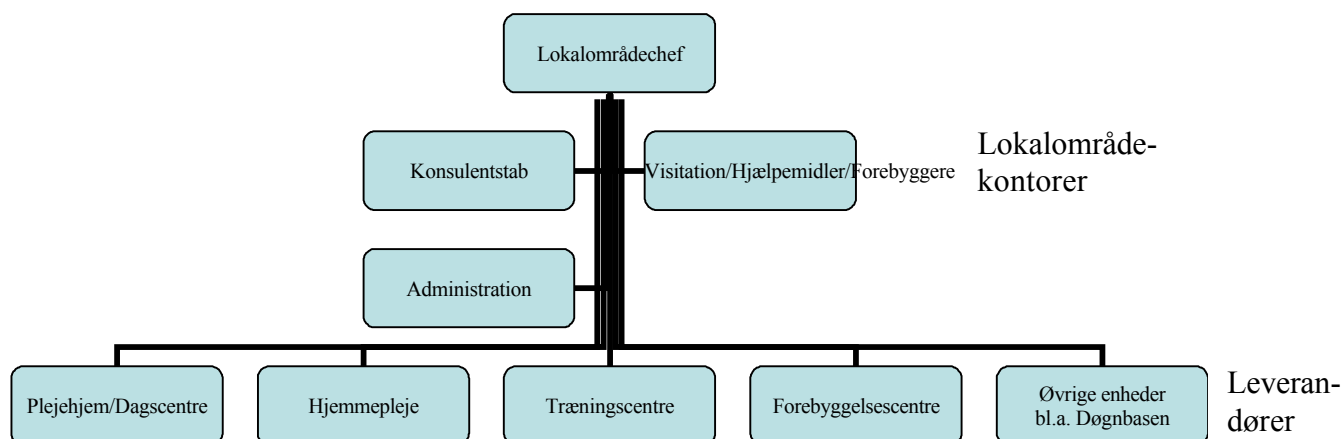
Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har opdelt København i 5 lokalområder og etableret et lokalområdekantor i hvert lokalområde, som har det overordnede ansvar for plejehjem, hjemmepleje, træningscentre, forebyggelsescentre, dagscentre, visitation til hjemmepleje, plejebolig og hjælpemidler samt forebyggende hjemmebesøg.

Lokalområdekantorets opgave er, at skabe sammenhæng mellem de centralt vedtagne standarder og de ydelser, der leveres lokalt. Lokalområdekantorerne arbejder desuden på tværs af lokalområderne med henblik på at skabe lokal sammenhængskraft og synergi mellem sundheds- ældre og myndighedsområdet. Hvert lokalområdekantor ledes af en lokalområdechef, som indgår i Sundheds- og Omsorgsforvaltningens koncernledelse, og dermed har ansvar for udvikling og strategiarbejdet i forhold til de lokale driftsenheder. Derudover er der i de enkelte lokalområdekantorer flere teams som f.eks. visitation, konsulentenhed, forebyggere mm.

Lokalområdekantorerne er overordnet ansvarlige for:

- Lederskab af lokalområder
- Drift og driftsudvikling
- Sammenhæng i og på tværs af lokalområder
- Bidrag til strategiudvikling og implementering

Organisationsdiagram: Sundheds- og Omsorgsforvaltningens lokalområder



Sundheds- og Omsorgsforvaltningens geografiske dækning af hjemmeplejen i Københavns Kommune er organiseret gennem 9 selvstændige hjemmeplejeenheder med hver sin ledelse og egen administration. Herudover har hjemmeplejerne 64 gruppeledere samt 3 ledere på administrationscentre. Der pågår til stadighed overvejelser om strukturelle sammenlægninger. Fremadrettet forventes derfor, at der bliver færre enheder.

Bydelsmæssig fordeling af grupperne

	Nørrebro	Vanløse	IB/Østerbro	Amager	Valby	Samlet
Hjemmeplejer i antal	3	1	2	1	2	9
Hjemmehjælp - dag	15	9	9	9	9	51
Hjemmehjælp - aften	6	1	2	2	2	13
Sygepleje - dag	3	2	3	2	2	12
Sygepleje - aften	6	1	2	2	1	12
Natgrupper	2	0	0	0	0	2²⁴

Hjemmeplejernes stabsfunktioner omfatter administrative medarbejdere og kontrollere samt fagkonsulenter. Hertil kommer to lokalområder, som har egne administrationscentre organiseret i hjemmepleje-regi og som varetager personale, løn og regnskabsmæssige rutineopgaver for andre udførere i lokalområdet.

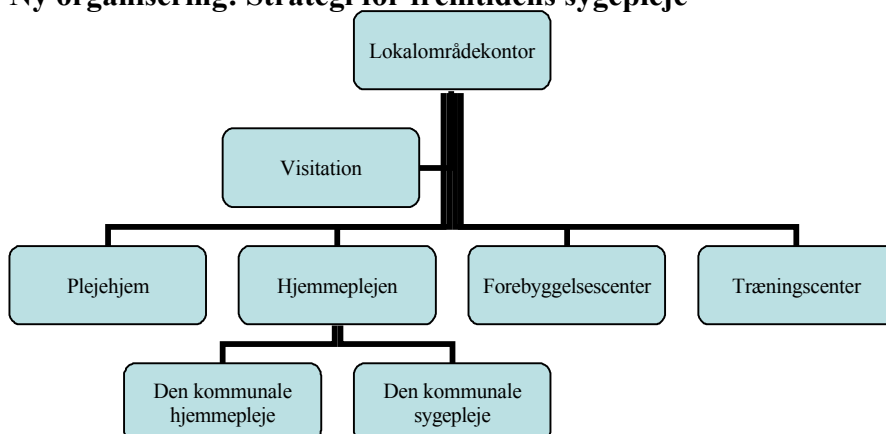
Sundheds- og Omsorgsforvaltningens hjemmeplejer har i regnskabsår 2008 aflønnet 2.062 årsværk. Antallet omfatter både medarbejdere i den direkte pleje og i administrationen. Antallet af årsværk svarer til 3.872 personer, som i løbet af regnskabsåret har været ansat i hele eller dele af året.

Med Strategi for fremtidens kommunale sygepleje 2010-2013 (SOU/29-4), er der lagt op til, at sygeplejen i lokalområderne organiseres i en samlet enhed kaldet Den kommunal sygepleje – med en selvstændig faglig ledelse²⁵. Samtidig er det besluttet, at borgerne i Københavns Kommune så vidt det er muligt, skal modtage ydelsen sygepleje på en af byens 7 sygeplejeklinikker og ikke i hjemmet. På den måde vil Sundheds- og Omsorgsudvalget opnå sin målsætning om, at 90 % af de borgere, der er mobile og kan bevæge sig ned til sygeplejeklinikkerne skal modtage sygepleje på klinik.

²⁴ Pr. juli 2010 bliver Nørrebros natgrupper nedlagt og herefter udføres den samlede natpleje af Døgnplejens Basecenter. Døgnbasen er en selvstændig enhed i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen med godt 40 årsværk.

²⁵ Den faglige ledelse er endnu ikke defineret.

Ny organisering: Strategi for fremtidens sygepleje



I takt med udviklingen af det borgernære sundhedsvæsen herunder etablering af Sundhedshuse, vil det blive vurderet, hvor det vil være hensigtsmæssigt at have sygeplejen forankret i fremtiden.

Opsamling

Socialforvaltningens og Sundheds- og Omsorgsforvaltningens forskellige organisering af deres udførerenhed udfordrer en direkte sammenligning af de to forvaltningers udførerenhed, da mange forskellige faktorer kan være medvirkende årsager til at forklare det samlede udgiftsniveau.

Sammenligning af ansatte i Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Nedenstående tabel viser den procentvisefordeling mellem ansatte med borgerrettede hverv (dvs. eksklusive hjemmeplejeledere, gruppeledere og administration) i henholdsvis Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Uddannelsesmæssig baggrund (pct.)

	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Hjemmehjælper/ufaglært	22 %	27 %
Sygehjælper/SOSH	55 %	57 %
Plejehjemsass./SOSA	20 %	6 %
Sygeplejersker	3 %	11 %

Det fremgår, at Socialforvaltningen andel af sygeplejersker udgør 3 pct. af de borgerrettede medarbejdere. Dette er en mindre andel end i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, hvor sygeplejerskerne udgør 11 pct. af de borgerrettede medarbejdere. Modsat udgør plejhjems-ass./SOSA 20 pct. af Socialforvaltningens borgerrettede medarbejder, som er en højere andel end i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, hvor plejhjemsass./SOSA udgør 6 pct. af de borgerrettede medarbejdere. I alt er 17 pct. af Sundheds- og Omsorgsforvaltningens borgerrettede medarbejdere inden for kategorierne plejhjems-ass./SOSA/sygeplejerske mod 23 pct. af Socialforvaltningens borgerrettede medarbejdere.

22 pct. af Socialforvaltningens borgerrettede medarbejdere er hjemmehjælper eller ufaglærte. I Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er tallet 27 pct. Socialforvaltningen har med 55 pct. ligeledes forholdsmæssigt færre sygehjælper/SOSH end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen med 57 pct. Samlet set har 77 pct. af Socialforvaltningens medarbejdere en baggrund som hjemmehjælper/

ufaglært /sygehjælper/SOSH mod Sundheds- og Omsorgsforvaltningens 84 pct.

Socialforvaltningen opererer i aften og nattetimerne med en såkaldt totalplejemodel, hvor medarbejderne typisk udfører hjemmehjælps- og hjemmesygepleje-opgaver i de samme besøg.

Endvidere kan forskellene i den uddannelsesmæssig baggrunds sammensætning i de to forvaltninger tilskrives de forskellige målgrupper forvaltningerne henvender sig til. Psykisk syge borgere har måske ikke brug for så meget sygepleje, men derimod meget støtte og omsorg til almindelige gøremål.

Følgende tabel viser andelen af ledere og administrativt personale i forhold til det samlede antal medarbejdere i Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen inden for både hjemmepleje og sygepleje. Der er altså tale om personale som leverer ydelser i stabsfunktionen, og som ikke leverer direkte borgerrettede ydelser.

Andele af ledere og administrativt personale pct.

	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Adm. personale	3,9	2,5
Gruppeledere	3,6	3,2
Chefer ²⁶	0,8	0,4
I alt	4,4	3,7

Det fremgår, at Socialforvaltningen samlet har en større andel af ledere og administrativt personale end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Det dækker over, at Socialforvaltningen har en større andel på alle niveauer i kategorierne chefer, gruppeledere og administrativt personale end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Socialforvaltningen har som det fremgår i ovenstående indført en forsøgsordning, hvor antallet af chefer er reduceret fra 4 til 3. Bliver det en permanent ordning, vil antallet af chefer udgøre 0,6 pct. af det samlede antal medarbejdere.

Andelen af gruppeledere i henholdsvis Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen stemmer overens med andelen af modtagere, således der er forholdsmæssigt lige mange modtagere pr. hjemmeplejegruppe i begge forvaltninger. Derfor anses der ikke at være et effektiviseringspotentiale.

Omkostninger til levering af hjemmepleje²⁷

I det følgende vil fritvalgstimeprisen blive analyseret, da denne defineres som den kommunale leverandørs omkostninger ved at levere hjælpen.

Prisfastsættelsen sker i henhold til de fastsatte regler i Socialministeriets bekendtgørelse nr. 262 af 27. marts 2006 om kvalitetsstandarder og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp mv. samt vejledningen om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp nr. 28 af 5. april 2006²⁸.

Prisfastsættelsen tager grundlæggende udgangspunkt i den kommunale leverandørs langsigtede

²⁶ For SOF indgår i beregningen Udførerchefen, Stabschefen og 2 Områdechefer. For SUF indgår i beregningen de 9 hjemmeplejeledere.

²⁷ Dette afsnit omhandler udelukkende hjemmeplejen, da sygeplejen ikke hører under fritvalg, og Socialforvaltningen ikke har udregnet en timepris på sygepleje.

²⁸ Endvidere er kravene til prisfastsættelsen defineret i Socialministeriets vejledning nr. 77 af 31. august 2004 samt KL's vejledning vedr. timeprisberegninger. Endelig er prisfastsættelsen sket i henhold til Budget- og Regnskabssystemets kapitel 9 om omkostningskalkulationer.

gennemsnitlige omkostninger ved at levere hjemmehjælpen i forhold til det faktiske antal leverede timer samme år. Beregningsformlen er derfor:

$$\text{Pris pr. time} = \frac{\text{Samlede omkostninger til personlig og praktisk hjælp}}{\text{Samlet antal leverede timer til personlig og praktisk hjælp}}$$

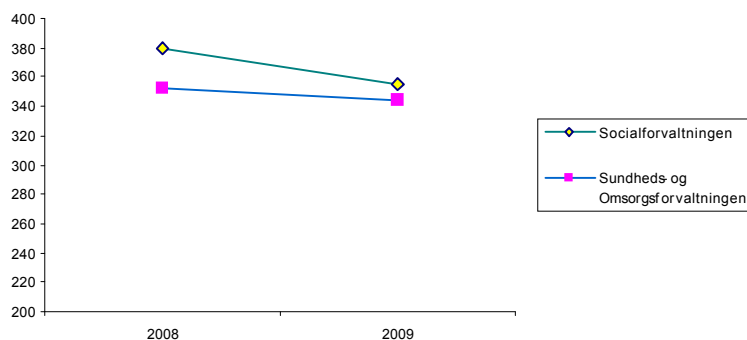
Udviklingen i timepriser

Udviklingen i fritvalgstimeprisen 2008-2009 (2010 p/l)

		2008	2009
Socialforvaltningen	Personlig pleje	379	356
	Praktisk hjælp	335	356
	Øvrig tid	577	634
Sundheds- og Omsorgsforvaltningen	Personlig pleje	352	344
	Praktisk hjælp	328	319
	Øvrig tid	618	631

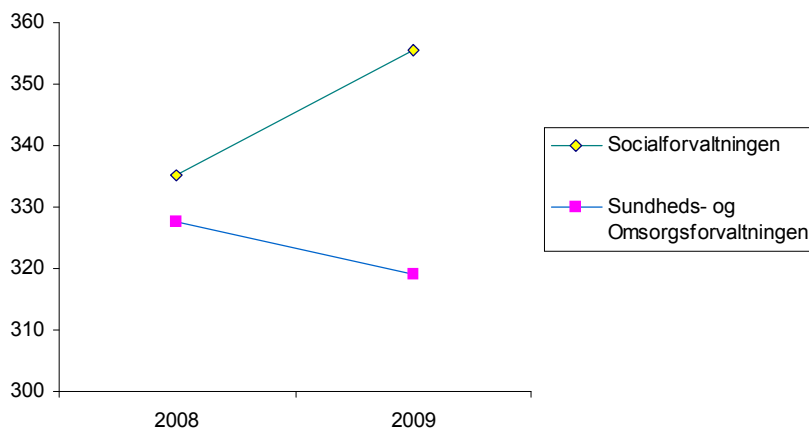
Note: Beregnet på baggrund af regnskab 2007 og regnskab 2008

Udviklingen i fritvalgstimeprisen for personlig pleje 2008-2009.



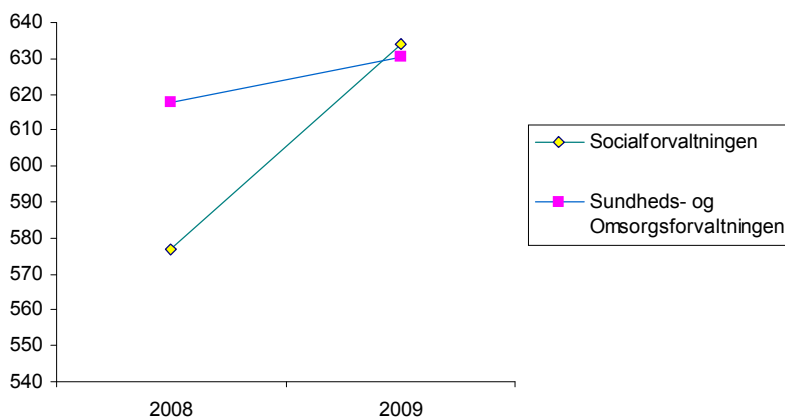
Socialforvaltningen har en højere timepris for så vidt angår personlig pleje end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen både i fritvalgstimeprisen for 2008 og 2009. Begge forvaltninger har oplevet et fald i fritvalgstimeprisen for personlig pleje mellem 2008 og 2009. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen med et fald på 8 kr. og Socialforvaltningen med et fald på 23 kr.

Udviklingen i fritvalgstimeprisen for praktisk hjælp 2008-2009.



Udviklingen i fritvalgstimeprisen mellem 2008 og 2009 på praktisk hjælp har betydet et fald i fritvalgstimeprisen for Sundheds- og Omsorgsforvaltningen på 9 kr., mens Socialforvaltningen har oplevet en stigning i fritvalgstimeprisen på praktisk hjælp på 21 kr. Socialforvaltningens fritvalgstimepris er både i 2008 og 2009 højere end Sundheds- og Omsorgsudvalgets fritvalgstimepris inden for praktisk hjælp.

Udviklingen i fritvalgstimeprisen for øvrig tid 2008-2009.

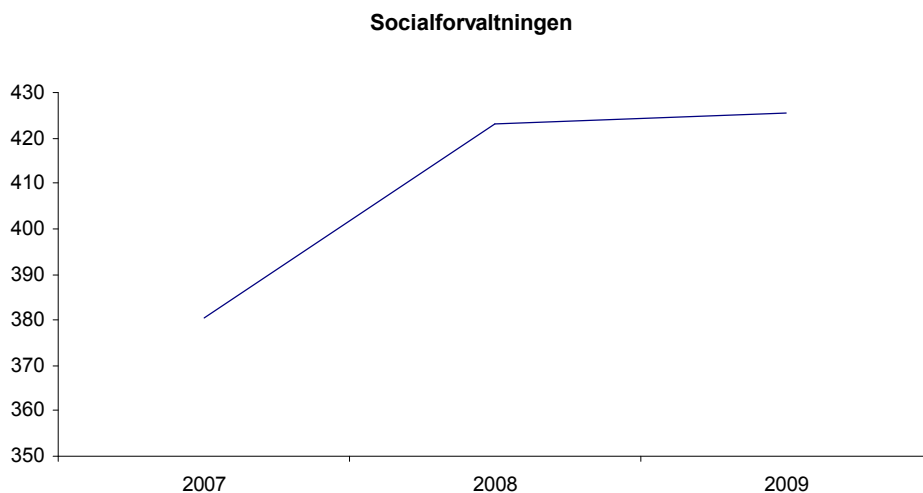


Både Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har imellem årene 2008-2009 oplevet en stigning i deres fritvalgstimepris på øvrig tid. Socialforvaltningens fritvalgstimepris er med stigning på 57 kr. steget mest, mens Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har oplevet en stigning på 13 kr.

Til sammenligning med udviklingen i timepriserne er der foretaget en analyse særskilt for hver forvaltning, der viser udviklingen i forvaltningerne, hvor samtlige omkostninger forholdes til antallet af leverede timer²⁹.

²⁹ Analysen i Socialforvaltningen er lavet på baggrund af et vægtet gennemsnit. Det er analysen i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen ikke.

Udviklingen i Socialforvaltningens samlede omkostninger pr. leveret time 2007-2009 (2008 p/l)

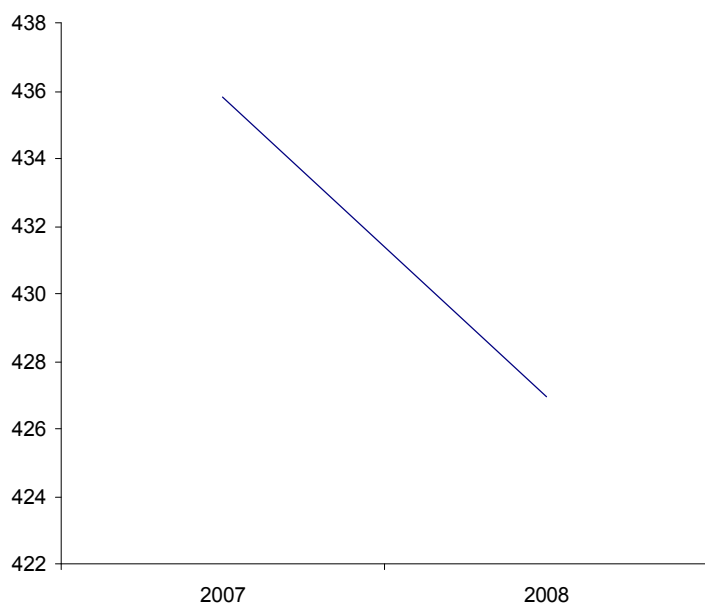


Det fremgår, at omkostningerne pr. leveret time i Socialforvaltningen steg kraftigt fra 2007-2008. I alt med 45 kr. pr. leveret time. Socialforvaltningen har formået at bremse dette ved at iværksætte en lang række initiativer. Effekten heraf fremgår ved den lille stigning, der ses i omkostningerne pr. leveret time fra 2008 til 2009. Denne stigning kan samtidig tilskrives en ændring i timesammensætningen. Holdes timesammensætningen konstant fremgår det, at omkostningerne er steget med 1,96 pct. pr. leveret time, hvilket er mindre end pris- og lønfremskrivningen.

En af hovedårsagerne til, at Socialforvaltningens udvikling fra 2007 til 2008 er, at man i Socialforvaltningen har valgt at slå taksterne for personlig pleje og praktisk hjælp sammen (det fremgår af tabellen, der viser udviklingen i timepriserne). Det betyder, at taksten for praktisk hjælp bliver højere og taksten for personlig pleje bliver lavere af den grund. Grunden til ændringerne i taksterne fra 2007 til 2008 skyldes, at det er en logisk antagelse, at omkostningerne til personlig pleje er højere end til praktisk hjælp, men at der ikke er statistisk belæg herfor.

Udviklingen i Sundheds- og Omsorgsforvaltningens samlede omkostninger pr. leveret time 2007-2008 (2008 p/l)

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen



Sundheds- og Omsorgsforvaltningens omkostninger pr. leveret time er faldet fra 2007-2008. I alt med 9. kr. pr. leveret time.

Opsamling

Sammenligningen af udviklingen i fritvalgstimepriserne viser den samme tendens.

Socialforvaltningen har en højere timepris på alle områder og næsten også i alle årene end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Samtidig er Socialforvaltningens samlede omkostninger pr. leveret time steget fra 2007-2008, mens Sundheds- og Omsorgsforvaltningens er faldet.

Omkostninger pr. leveret time

Dette afsnit skal klargøre, hvorledes omkostningerne fordeler sig i henholdsvis Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i forhold til leveringen af hjemmehjælp.

Omkostninger pr. leveret time kan opgøres i et decentralt niveau og i et centralt niveau. Det decentrale niveau indeholder løn, drift og administration på det decentrale niveau og svarer således til den kommunale timepris. Det centrale niveau består overordnet af løn på det centrale niveau. Lægges omkostningerne til det centrale overhead sammen med omkostningerne på det decentrale niveau fås fritvalgstimeprisen³⁰.

³⁰ Fritvalgstimeprisen i dette afsnit er den reelle gennemsnits fritvalgstimepris, og kan ikke sammenlignes med et gennemsnit af den udmeldte fritvalgstimepris, da disse bliver udregnet i forhold til hvert område (personlig pleje, praktisk hjælp og øvrig tid). Et vægtet gennemsnit af de tre områder, bør dog i forhold til leveringen af timer på de enkelte områder være direkte sammenlignet med fritvalgstimeprisen i dette afsnit.

Benchmark af forvaltningernes direkte omkostninger pr. leveret time (fritvalgspris)

Sammenligning af forvaltningernes direkte omkostninger pr. leveret time i alt (regnskab 2008, kr. 2010 p/l)

Omkostningstype	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Løn	280	317
Drift	133	59
Administration/ decentralt overhead	30	52
Samlet	444	428

Kilde: Timeprisberegning 2009 og Udførelsenhedens regnskabsskabelon.

Note: Løn er løn til hjemmeplejegrupperne inkl. gruppeledere inkl. refusion.

Drift er alle decentrale driftsudgifter (fx eksterne vikarer og kørsel) ekskl. løn.

Adm./decentralt overhead er løn og dækker ledere og stabe, men også fælles drift i udførelsenheden (husleje, kontorhold, etc.).

Socialforvaltningens samlede kommunale timepris er 444 kr. mod Sundheds- og Omsorgsforvaltningens 428 kr. en samlet udgiftsforskel på 16 kr. pr. visiteret time. Leverer Socialforvaltningen til en timepris svarende til Sundheds- og Omsorgsforvaltningen opnås en udgiftsforskel på 6 mio. kr.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har endvidere med 52 kr. højere udgifter pr. leveret time til administration/decentralt overhead end Socialforvaltningen med 30 kr. pr. leveret time.

Socialforvaltningen har med en omkostning på 133 kr. pr. leveret time en højere udgift til drift end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen med en omkostning på 59 kr. pr. leveret time. Udgiftsforskellen er 74 kr. pr. leveret time. Forskellen skyldes primært udgifter til eksterne vikarer.

Sammenligning af vikarudgifter pr. leveret time (regnskab 2008, kr. 2010 p/l)

	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Vikarudgifter	125	45

Da vikarudgifter er lønudgifter fremkommer en anden fordeling af omkostningerne, hvis disse indgår under løn. Socialforvaltningen haft høje udgifter til eksterne vikarer i 2008, hvilket blev reduceret allerede igen i 2009.

Sammenligning af direkte omkostninger pr. leveret time i alt (regnskab 2008, kr. 2010 p/l)

Omkostningstype	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Løn	405	362
Drift	9	14
Administration/ decentralt overhead	30	52
Samlet	444	428

Kilde: Timeprisberegning 2009 og Udførelsenhedens regnskabsskabelon.

Note: Løn er løn til hjemmeplejegrupperne inkl. gruppeledere inkl. refusion og eksterne vikarer. Drift er alle

decentrale driftsudgifter (fx kørsel) ekskl. løn. Adm./decentralt overhead er løn og dækker ledere og stabe, men også fælles drift i udførelsenheden (husleje, kontorhold, etc.).

Det skal bemærkes, at der i ovenstående analyse kan være forskelle i forvaltningernes konteringspraksis især i forhold til, hvad der ligger på administration/decentralt overhead. Derfor vil en fuldstændig opgørelse på de forskellige niveauer kunne give et andet billede i fordelingen mellem omkostningstyperne. Bundlinjen vil dog være den samme.

Benchmark af forvaltningernes indirekte omkostninger pr. leveret time

Sammenligning af indirekte omkostninger (overhead) pr. leveret time i alt (regnskab 2008, kr. 2010 p/l)

Omkostningstype	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Centralt overhead	8	8

Kilde: Timeprisberegning 2009

Note: Omfatter primært central lønanvisning, CSC omsorg, afskrivning KOS-software, AES bidrag, barselsfond, arbejdsskadeerstatninger, centralt konteret tjenestemandspension samt andel af arbejdsmiljø KBH.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningens og Socialforvaltningens omkostning pr. time til centralt overhead er for begge forvaltninger 8 kr. pr. leveret time og der er dermed ingen forskel på omkostningerne til det centrale overhead pr. leveret time.

5.3.12 Delkonklusion

Analysen har påvist nogle klare forskelle i hjemmeplejens organisering i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Socialforvaltningen. Yderligere har analysen vist, at der er udgiftsforskelle mellem Socialforvaltningens og Sundheds- og Omsorgsforvaltningens timepriser, og at den overordnede forskel skyldes forskelle i lønomkostninger, driftsomkostninger samt forskelle i omkostninger på det administrative niveau/decentralt overhead som til sammen udgør den kommunale timepris. Derimod er der ingen forskelle forvaltningerne imellem fsa. de indirekte omkostninger som sammen med den kommunale timepris udgør fritvalgstimeprisen.

Det er i forhold til analysen uvist om der er en direkte sammenhæng mellem den forskellige måde at organisere hjemmeplejen på og forskellen i timepriserne.

Socialforvaltningens samlede kommunale timepris er 444 kr. mod Sundheds- og Omsorgsforvaltningens 428 kr. en samlet udgiftsforskel på 16 kr. pr. leveret time. Leverer Socialforvaltningen til en timepris svarende til Sundheds- og Omsorgsforvaltningen opnås en udgiftsforskel på 6 mio. kr.

5.3.13 Benchmark af forvaltningernes aktivitetstal for 1. kvartal 2010

Både Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen benytter fra 2010 det samme system (KOS) til indberetning af data, hvilket gør det muligt at sammenligne data direkte. Nedenstående analyse tager udgangspunkt i disse aktivitetstal fra de to forvaltninger i 1. kvartal 2010.

Forvaltningerne har trukket data fra tre udvalgte uger (uge 3, uge 8 og uge 10). Analysen bygger således på et gennemsnit fra disse tre uger. Der er opdelt i henholdsvis hjemmepleje og sygepleje.

Udgifter til hjemmepleje og sygepleje 2010

Udgifterne er en forklarende variabel, der kan forklare udgifterne til pleje og omsorg pr. borger. Udgiften er opgjort i budgettal for vedtaget budget 2010. Budgettet dækker køb af ydelser hos udførerenheden, private, selvudpegede, kontante tilskud, underleverandører, indkøbsordninger, tøjvaskeordninger, som kommunen afholder, dvs. både udgifter til personale og øvrige udgifter.

Hjemmeplejebevilling i vedtaget budget 2010 (1.000 kr. 2010 p/l)

	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Nettodriftsudgifter til hjemmepleje	267.771	767.406

Det fremgår, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har et højere budget end Socialforvaltningen til hjemmepleje, hvilket også er forventeligt, da Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har langt flere modtagere af hjemmehjælp.

Sygeplejebevilling i vedtaget budget 2010 (1.000 kr. 2010 p/l)

	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Nettodriftsudgifter til sygepleje	33.345	149.000

Det fremgår ligeledes, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har et højere budget end Socialforvaltningen til sygepleje, hvilket også er forventeligt, da Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har langt flere modtagere af sygepleje.

Antal modtagere

Antal af modtagere af hjemmehjælp i kommunerne svarer til kommunernes dækningsgrad og er med til at forklare kommunernes udgifts- og serviceniveau.

Antal modtagere af hjemme- og sygepleje på fritvalgsområdet.

	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Antal unikke modtagere af hjemmepleje	3.587	11.659
Antal unikke modtagere af sygepleje	1.077	5.026
I alt	3.751	13.035

Det fremgår som forventet at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har flere modtagere af både hjemme- og sygepleje end Socialforvaltningen.

Sammenlignes de to forvaltningers budgetter med antal modtagere fremgår det, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningens budgetudgift pr. modtager til hjemmepleje er 66 t. kr., mens Socialforvaltningens nettodriftsudgift pr. modtager er 75.t.kr.³¹

Den gennemsnitlige budgetudgift pr. modtager af hjemmepleje i hele Københavns Kommune er således 70,5 t.kr. pr. modtager. Forskellen mellem Socialforvaltningens udgifter og gennemsnitsudgiften for hele Københavns Kommune udgør 16 mio.kr.

³¹ Socialforvaltningens antal modtagere inkluderer under antal unikke modtagere af hjemmepleje modtagere af ordninger. Dette er ikke tilfældet for Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Budgettet til ordninger i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen svarer til 54.786 t.kr., og er derfor trukket fra under beregningerne.

Sammenlignes de to forvaltningers sygeplejebudgetter med antal modtagere fremgår det, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningens budgetudgift pr. modtager til sygeplejepleje er 30 t. kr., mens Socialforvaltningens nettodriftsudgift pr. modtager er 31 t.kr. Dermed er der ikke stor forskel på sygeplejebudgettet pr. modtager i de to forvaltninger.

Antal visiterede

Antallet af visiterede timer indikerer serviceniveauet.

Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager i SOF og SUF.

	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager hjemmepleje	5,2	2,93
Antal visiterede timer pr. uge pr. modtager sygepleje	0,9	0,84
I alt	5,2	2,94

Procentvis fordeling af antal modtagere efter visiterede timer pr. uge

	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
< 2 timer	63,0 %	62,1 %
2 - 3,9	13,1 %	12,0 %
4 - 7,9	9,9 %	11,8 %
8 - 11,9	4,8 %	6,1 %
12 - 19,9	3,7 %	5,0 %
>= 20 timer	5,5 %	2,9 %

Socialforvaltningen har et højere antal visiterede timer pr. uge til hjemmepleje end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har dermed et lavere serviceniveau end Socialforvaltningen.

På sygeplejeområdet er serviceniveauet næsten det samme med henholdsvis 0,9 visiterede timer pr. uge i Socialforvaltningen og 0,84 timer pr. uge i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Det stemmer overens med, at der heller ikke var de store budgetudgiftsforskelle pr. modtager forvaltningerne imellem.

5.3.14 Delkonklusion

Sammenligningen af forvaltningernes aktivitetstal for 1. kvartal 2010, viser at Socialforvaltningen har et højere budgetudgiftsniveau pr. modtager end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Dette kan forklares ved at Socialforvaltningen har et højere serviceniveau end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Budgetudgiftsforskellen udgør 9.000 kr. pr. modtager af hjemmepleje. I alt en budgetudgiftsforskel mellem forvaltningerne på 32 mio. kr.

Slutnote

I forbindelse med omorganiseringen af Socialforvaltningens hjemmepleje beregnede Socialforvaltningen særskilte timepriser for hhv. handicapområdet og det socialpsykiatriske område.

Timeprisen blev beregnet på baggrund af regnskab 2007 på baggrund af den daværende opdeling i Handicap- og Socialcentre.

Socialforvaltningen fandt, at hvis omkostningerne pr. leveret time til de socialpsykiatriske borgere var den samme som til de handicappede så ville den samlede timepris være 5,3 pct. lavere.

De væsentligste årsager til højere udgifter er:

- Højere gennemsnitsløn pr. medarbejder.
- Den særlige kontaktpersonsrolle.
- Særlige kompetencebehov

Det må tilskrives som udvist om 5,3 pct. udgør et generelt billede af den reelle udgiftsforskel mellem modtagere af hjemmehjælp, der er psykisk syge og handicappede/ældre. Vejle og Ålborg kommuner har været kontaktet, da de arbejder med at estimere noget tilsvarende, men de har ikke kunnet give os et bud.

Udgiftsforskellen mellem SUF og SOFs timepris i 2008 svarer til 3,6 pct. For så vidt vil de psykisk syge modtagere af hjemmehjælp kunne forklare udgiftsforskellen i timepriserne.

En væsentlig årsag til højere udgifter for psykisk syge er en højere gennemsnitsløn pr. medarbejdere. Sammenligningen af lønniveauet i de to forvaltninger viste dog, at Socialforvaltningen har lavere udgifter samlet set til løn end Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

33. pct. af de leverede timer blev i 2007 leveret til psykisk syge i Socialforvaltningen.

5.4 Velfærdsteknologi i den offentlige sektor

Analysen af velfærdsteknologi i den offentlige sektor har vist:

- Vigtigheden af i de kommende år at indføre arbejdskraftbesparende teknologi.
- Forskellige projekter til inspiration.

5.4.1 Indledning

En af de store udfordringer, som det offentlige står over for i de kommende år, er manglen på arbejdskraft. Mange offentlige ansatte går på pension de kommende år samtidig med at flere bliver ældre og vil have behov for hjælp fra det offentlige.

ABT-fonden (Anvendt Borgernær Teknologi) blev oprettet i forbindelse med finansloven for 2008. Fondens formål er at være med til, at arbejdet på de servicetunge områder kan gøres hurtigere og lettere, således at der bliver frigjort hænder til at dække det faldne arbejdskraftudbud og den stigende efterspørgsel på offentlige ydelser. Der blev i finansloven afsat 3 mia. kr. fra kvalitetsfonden til at medfinansiere investeringer i arbejdskraftbesparende teknologi og nye arbejds- og organisationsformer i perioden 2009-2015.

Københavns Kommune vil ligeledes blive ramt af mangel på arbejdskraft, og derfor er det vigtigt, at kommunen i de kommende år får indført arbejdskraftbesparende teknologi. Københavns Kommune er allerede i gang med at afprøve velfærdsteknologiske løsninger på serviceområderne, bl.a. har Sundheds- og Omsorgsudvalget fået tilskud til to projekter vedr. elektroniske låse og online hjemmesygepleje.

Nedenfor vil der til inspiration blive gennemgået en række arbejdskraftbesparende projekter i den kommunale sektor, som kan have interesse for Københavns Kommune, når evalueringerne foreligger i løbet af 2010 og starten af 2011.

Derudover er der i bilaget Inspiration til forvaltningsspecifikke effektiviseringer yderligere 13 relevante effektiviseringsforslag, som andre kommuner er i gang med at implementere.

5.4.2 Elektroniske låse

Vha. bluetooth-teknologi fra f.eks. en mobiltelefon kan plejepersonale låse sig ind hos borgere, hvor de skal løse en opgave, med kun ganske få klik. Systemet benytter den eksisterende lås, således at borgerne på traditionel vis anvender deres nuværende nøgler. Låsen tilsættes dog en elektronisk enhed, som også kan åbne døren. De elektroniske låse anvendes allerede i dag i Halmstad Kommune i Sverige med stor succes.

Nuværende praksis

Med det nuværende nøglesystem skal plejepersonale, der udfører hjemmehjælp i borgernes hjem, hver dag bruge tid på at hente, fordele og aflevere nøglerne på et centralt kontor. Dette tager uforholdsmæssig meget tid, som i stedet kan anvendes service til borgerne. Derudover er den nuværende løsning med nøglebundter et problem i akutte situationer, hvor hjemmehjælperen først skal hente nøgler i særlige nøglebokse, der er placeret rundt omkring i byen. Det medfører unødvendig ventetid og ressourceforbrug. I dag er tabte eller stjålne nøgler i hjemmeplejen forbundet med store udgifter både økonomisk og tidsmæssigt, fordi nøgler og låse skal udskiftes. Her har de elektroniske låse også en fordel, idet mobiltelefonen kan lukkes, hvis den mistes.



Effekter ved indførelse af elektroniske låse i hjemmeplejen

Arbejdskraftsbesparende

Reduktion af tidsforbrug til nøglehåndtering

Reduktion af ressourcer til omkodning af låse ved mistede nøgler

Bedre service

Større tryghed i akutte situationer pga. reduceret ventetid på nøgler

Mindre utryghed blandt borgere, ved mistede nøgler hjemmeplejen

Evaluerings

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i Københavns Kommune har igangsat forsøget med elektroniske låse i samarbejde med Servicestyrelsen. Et lignende projekt er allerede succesfuldt implementeret i Halmstad, Sverige. Her har man sparet ca. 50% af tiden på nøglehåndtering. Det forventes, at der vil foreligge en evaluering af projektet ultimo 2010. Resultaterne fra projektet forventes at være relevante for både Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Socialforvaltningen.

5.4.3 Online hjemmesygepleje

Med en netbook (lille bærbar pc) får sygeplejersken i hjemmesygeplejen online adgang til borgerens elektroniske omsorgsjournal. Det reducerer tiden brugt på dokumentation og giver en mere effektiv kommunikation imellem det sundhedsfaglige personale og borgeren. Desuden giver teknologien mulighed for, at borgeren inddrages mere i sit eget behandlings- og plejeforløb.

Nuværende praksis

I dag arbejder sygeplejerskerne ud fra en obbeltstrenget dokumentationspraksis, hvor der først laves to sæt håndskrevne noter hos borgeren – et sæt til borgerens ”samarbejdsbog” og et sæt Projekt Enhedspriser - Baggrundsrapport



p
t
m

d
f

til sygeplejersken. Sygeplejersken skal efterfølgende registrere oplysningerne fra mødet i borgerens elektroniske journal tilbage på kontoret. Sygeplejersken i hjemmesygeplejen bruger i dag ca. 10 timer om ugen til dokumentation. Det forventes, at en netbook kan halvere tiden anvendt på dokumentation.

Effekter ved indførelse af net-books i hjemmesygeplejen

<i>Arbejdskraftsbesparende</i>	<i>Mere attraktiv arbejdsplads</i>
Halvering af administrativ tid på dokumentation	Mindre dobbeltarbejde
Arbejdskraftsbesparende potentiale	Færre fejl i registreringerne
Kolde hænder veksles til varme hænder	Mere tid til kerneopgaverne for medarbejderne
	Mere dynamisk arbejdsplads
<i>Bedre service</i>	
Mere inddragelse af borgeren i behandlings- og plejeforløb	

Evaluering

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i Københavns Kommune har fået 3,5 mio. kr. til projektet fra ABT-fonden. De første forventninger til projektet er, at det har potentiale til at nedbringe den administrative tid på dokumentation med 50%. Det arbejdskraftsbesparende potentiale vil alene i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen være ca. 22 årsværk. Evalueringen vil dog først foreligge i 2011, hvor der vil være et bedre grundlag for at vurdere, potentialet holder. Resultaterne fra projektet vil også være relevant for Socialforvaltningen.

5.4.4 Ældre- og handicapvenligt toilet

Med et ældre- og handicapvenligt toilet kan nogle af de borgere, der før havde behov for hjælp til at gå på toilettet, selv klare toiletbesøg. Det giver den enkelte borger en større værdighed, idet de kan klare et intimt element i dagligdagen selv, og de vil føle sig mere selvhjulpne. Et vasketoilet kan både vaske og tørre borgeren efter toiletbesøg. Funktionerne sidder i toiletbrættet, hvorfor det ikke altid vil være nødvendigt at skifte et helt toilet for at få et vasketoilet. Udover vasketoiletet kan der installeres vaskebrætter med højdeindstilling og vippefunktion, som kan hjælpe besværede borgere med at sætte sig og løfte sig fra brættet.

Nuværende praksis

I dag tager hjemmehjælperen 4-5 gange dagligt ud til hver borger, der har behov for hjælp til at gå på toilettet. Ofte er besøgene kombineret med udførelsen af andre ydelser f.eks. påklædning. Men 1-2 gange dagligt skyldes besøgene alene hjælp til toiletbesøg. Toiletbesøg kan deles op i to arbejdsgange. Den første er hjælp til borgeren med at komme til og fra toilettet. Denne arbejdsgang medfører for hjemmehjælperen uhensigtsmæssige arbejdsstillinger. Den anden er hjælp med 'nedre toilette'.

Effekter ved indførelse af ældre- og handicapvenlige toiletter

<i>Arbejdskraftsbesparende</i>	<i>Mere attraktiv arbejdsplads</i>
Færre gange ud til borgere, der før havde behov for hjælp til toiletbesøg	Forbedret arbejdsmiljø pga. færre tunge løft
<i>Bedre service</i>	

Borgerne bliver mere selvhjulpne Mere værdighed for borgerne Bedre nedre hygiejne for borgerne
--

Evaluering

Servicestyrelsen har i samarbejde med tre kommuner igangsat projektet vedr. ældre- og handicapvenligt toilet. Projektet afprøver to teknologiske toiletløsninger. Det ene er et toiletbræt med indbygget vaske- og tørrefunktion, og det andet er et toiletbræt med højdeindstilling og vippefunktion. De to løsninger kan fungere hver for sig eller sammen alt efter borgerens behov. Forventningen til projektet er store, idet det arbejdskraftsbesparende potentiale vurderes at være stort, idet det er en ydelse, som gentages mange gange over hele landet. I forhold til Københavns Kommune er projektet relevant for både Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Socialforvaltningen, hvor de dagligt hjælper borgere med at gå på toilettet. Evalueringen af projektet forventet først at ligge klar i august 2011.

5.4.5 Robotstøvsugere

Nuværende praksis

Effekter ved indførelse af robotstøvsuger
--

<i>Arbejdskraftsbesparende</i>	<i>Mere attraktiv arbejdsplads</i>
--------------------------------	------------------------------------

Mindre tid på støvsugning	Mindre fysisk hårdt arbejde
---------------------------	-----------------------------

<i>Bedre service</i>

Bedre tid til socialt samvær med borgeren (Bedre kvalitet i støvsugningen)

Evaluering

Servicestyrelsen har i samarbejde med fire kommuner samt Teknologisk Institut igangsat et projekt om robotstøvsugere på plejecentre. Forventningen er, at robotstøvsugere kan reducere tidsforbruget på støvsugning væsentligt, hvis det rette forarbejde er blevet foretaget. Alene i Århus anvendes der årligt ca. 25 årsværk på støvsugning på plejecentre. Projektet vil være mest relevant for Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, men Socialforvaltningen vil formentlig kunne gøre brug af robotstøvsugere i bofællesskaber for handicappede. Evalueringen af projektet forventes først at ligge klar i august 2011.

6 Analyse af enhedspriser på Anlægsområdet

Økonomiforvaltningen har i forlængelse af budgetaftalen for budget 2010 foretaget en analyse af anlægsområdet med fokus på byggepriser, indholdet i anlægsprojekter samt processen ved byggeprojekter. Disse er sammenlignet med praksis i Gentofte og Frederiksberg Kommuner.

Derudover har Økonomiforvaltningen i samarbejde med bl.a. Børne- og Ungdomsforvaltningen, KEjd og TMF udarbejdet en indstilling omkring Fast Track ved anlægssager, der bliver forelagt Økonomiudvalget den 15/6-2010. Fast Track fokuserer på effektiviseringer indenfor den givne struktur og organisering mellem fagforvaltning og KEjd, mens anlægsanalysen også forholder sig til problemstillinger som kan indebære organisatoriske ændringer.

Konklusioner fra analysen vedr. organisering og proces

KEjd kommer med den nuværende struktur relativt sent ind i anlægsprocessen, hvilket har en række negative konsekvenser. Bl.a. øger det udgifterne til administration og forlænger anlægsprocessen. Ændring af snitfladerne og organisering mellem Børne- og Ungdomsforvaltningen og KEjd, således at KEjd inddrages i anlægsprocesserne tidligere, vil have en række positive effekter.

- Der vil i højere grad være én samlet aktør indenfor anlæg/ejendomme, der har et indgående kendskab til alle projekter og dermed kan spille ind med de faglige vurderinger på tværs af porteføljen.
- Samme organisering for hele kommunen og derved klarere snitflader mellem fagforvaltning og KEjd.
- Der skal ikke laves en overdragelse undervejs i projektet
- Der er et entydigt ansvar ifht. økonomien på anlægsprojekterne
- Der er en klar opdeling ifht. kompetencer – ejendomsenheden koncentrerer sig om anlæg og byggefaglige problemstillinger. Mens fagforvaltningen har fokus på at definere behovet ud fra fagorientering og kendskabet til arbejdstilrettelæggelsen.
- Færre overheadudgifter og administration
- Hurtigere sagsgange og implementering af anlægssager
- Mindre brug af ekstern rådgivning

Konklusioner vedr. byggepriser

Projektet har endvidere haft fokus på byggepriserne ved anlæg på Børne- og Ungdomsforvaltningens område i København og hvilke valg der kan have effekt på pris og indhold i de konkrete projekter. Nedenstående beløb er beregnet ud fra gennemsnitlige enhedspriser på anlægsområdet, beløbene kan derfor variere fra projekt til projekt. Nedenfor er opstillet en række faktorer, der har en effekt på pris og indhold.

- Forventet fald i byggepriser på mellem 5-10 % i 2010, skal sammentænkes med P regulering og ønsker i budget 2011.
- Energirigtigt byggeri kan betyde besparelser på de løbende driftsomkostninger. Byggeri i en højere lavenergiklasse kan derfor forventes at medføre lavere energiudgifter.
- Ved at indføre vandreklasser for 8. og 9. klasse ved udbygning med et skolespor, kan forventes en besparelse på op til 9,2 mio. kr. pr. lokale pr. spor.
- Ved nybyg af 300 KKFO pladser kan dobbeltbrug af KKFO medføre en besparelse på op til 25-27 mio. kr. Ved nybyg af en klub for 140 børn kan dobbeltbrug medføre en besparelse på op til 20 mio. kr.

- Fravalg af bespisingensordningen vil reducere anlægsomkostningerne på skolebyggeri med 2,75 mio. kr
- Merudgiften ved byggeri af en idrætshal frem for en (dobbel) gymnastiksal ved nybyg af skole er på ca. 30 mio. kr.
- Profilskoler har en højere byggepris. Ved opførslen af Ørestad City Skole koster profildelen op imod 53 mio. kr.
- Nyt princip for opmåling af ude- og indeareal på daginstitutionsområdet, kan have en effekt på enhedsprisen samtidig med at det bliver nemmere at finde grunde.
- På baggrund af erfaringerne fra Hellerup Skole i Gentofte er det muligt at tilvejebringe et besparelsespotentiale på mellem 50-200 mio. kr. i forhold til skolebyggeri i København.
- Ved brug af priser og indhold i Moe og Brødsgaards rapport ”Byggepriser på bestemt byggeri inden for Børne- og Ungdomsforvaltningens område i København” vil der være en potentiel besparelse ved opførsel af bl.a. skoler, daginstitutioner, KKFO og klubber, i forhold til de faktiske anlægsbevillinger ved eksempelvis Ørestad City Skole eller Teglhømen Skole.

6.1 Sammenligning af anlægs- og byggecases med Gentofte og Frederiksberg

I projektet er der foretaget en sammenligning af opførslen af Hellerup Skole med en *nøgletalsskole* fra Københavns Kommune og med Ørestad City Skole.

Sammenligning af skoleprojekter i Gentofte og København					
	Samlet pris	Størrelse brutto/netto m2	M2 pris pr elev	Elever	Netto m2 pr elev
Hellerup Skole	149 mio. kr.	8.208/6.840	199.000 kr.	750	9,12
Nøgletalsskole i København	207 mio. kr.	10.700/8.560	300.000 kr	690	12,4
Ørestad City Skole	358 mio. kr.	13.000/9.750	518.840 kr	690	14,1

Der er en række årsager til forskellen i byggeprisen mellem Gentofte og København. Gentofte bygger generelt færre m2 pr barn, bl.a. pga. af at skolen er opført uden deciderede klasseværelser. Denne opbygning betyder, at der er meget få indvendige vægge i skolen. Endvidere er skolen opført med et minimum af personalefaciliteter så som et samlet lærerværelse, i stedet er der lærerfaciliteter i mindre klynger tæt ved eleverne.

Dette forklarer dog ikke hele forskellen, da Hellerup Skole efterfølgende er ombygget, således at klasseværelseslignende strukturer er opbygget inden for det allerede opførte areal. Derudover er det konklusionen at organisationen internt i Gentofte, hvor ejendomsenheden kommer tidligt ind i processen, gør prisen på Hellerup Skole lavere end tilsvarende skolebyggeri i København.

I projektet er der endvidere foretaget en sammenligning af opførslen af institutionsbyggeri på Frederiksberg med København.

Sammenligning af institutionsprojekter på Frederiksberg og København			
	Pris pr gruppe	Pris pr barn vuggestue	Vuggestuebørn pr gruppe
Frederiksberg *	3,3 mio. kr.	235.714 kr	12
Normal institution	5,5 mio. kr.	458.333 kr	12
Let byggeri – institution**	4 mio. kr.	333.333 kr	12

* Frederiksberg har kun i et begrænset omfang opført nye daginstitutioner. Nøgletallet pr gruppe er derfor beregnet ud fra en begrænset antal sager.

** Let byggeri består af præfabrikerede moduler, som er hurtigere at etablere, men har en lavere levetid.

Frederiksberg Kommune opfører daginstitutioner billigere end i København, dels i forhold til den faktiske pris pr gruppe og dels i forhold til prisen pr barn. Det er forsøgt at korrigere for de enkelte rammebetingelser de to kommuner imellem. Det kan dog ikke udelukkes, at en række faktorer ikke har været mulige at korrigere for. Bl.a. er opmålingsmetoderne forskellige, således at der i Frederiksberg er plads til relativt flere børn i den enkelte institution end i København.

6.2 Baggrund

Igennem en længere periode har der været fokus på Københavns Kommunes anlægspriser og den kvalitet som kommunen vælger ved byggeri af eksempelvis skoler og daginstitutioner. Tidligere har Økonomiforvaltningen udarbejdet en række notater, hvor byggepriser og kvalitet er sammenlignet med bl.a. Århus Kommune. Resultatet heraf har ikke været muligt direkte at overføre til Københavns Kommune, bl.a. pga. en række konkrete vilkår og forudsætninger, der ikke umiddelbart tillader en meningsfuld sammenligning.

Børne- og Ungdomsforvaltningen varetager selv en række funktioner i forbindelse med især de indledende faser af byggeprocesserne, hvilket sker i et relativt stort byggekantor med ca. 20 årsværk ansat. I perioden 2008-14 er der givet ca. 4 mia. kr. til anlæg på Børne- og Ungdomsforvaltningens område bl.a. til etablering af nye skoler, daginstitutioner, KKFO, klubber, udbygning på specialområder mm.

Børnetallet ser fortsat ud til at stige og Børne- og Ungdomsudvalget forventes at have yderligere anlægsønsker til budget 2011 for tæt ved 3 mia. kr. Området er tidligere forsøgt analyseret af ØKF uden et endeligt resultat. Bl.a. pga. områdets kompleksitet og opdeling mellem Børne- og Ungdomsforvaltningen og KEjd.

Rapporten er udarbejdet dels i et internt samarbejde mellem Børne- og Ungdomsforvaltningen, KEjd og Økonomiforvaltningen og dels efter drøftelser med andre kommuner, Gentofte og Frederiksberg, der begge har erfaringer med andre opdelinger mellem fagforvaltning og ejendomsenhed end København.

Rapporten er delt op i to primære afsnit. Første del omhandler hvad, der bygges i København på Børne- og Ungdomsforvaltningens område. Afsnittet vil bl.a. beskrive de bagvedliggende forhold, så det bliver muligt at kunne foretage og opnå følgende:

- *Oplyste til- og fravalg på byggesager med udgangspunkt i økonomi og konsekvens.*
- Færre udgifter til byggeri
- Mere energirigtigt byggeri, der sammentænkes med driftsomkostninger
- Bedre arealudnyttelse med mulighed for dobbeltbrug af lokaler og anvendelse af nyt princip for opmåling

Anden del af rapporten omhandler selve arbejdsprocesserne og optimeringen af disse i forhold til bl.a. tid og økonomi. De interne arbejdsprocesser i København beskrives og perspektiveres til erfaringer fra andre kommuner, der benytter andre modeller mht. opdeling af fagforvaltning og ejendomsenhed. Sammenligning af arbejdsprocesser ml. København, Frederiksberg og Gentofte, skal gøre det muligt at opnå følgende:

- Hurtigere sagsbehandling og gennemførelse af anlægsprojekter
- Klarere snitflader mellem fagforvaltning og KEjd
- Mindre/bedre brug af ekstern rådgivning
- Færre overheadudgifter og mindre administration

6.3 Første del – hvad bygges?

Nedenstående afsnit beskriver hvad typiske anlægsprojekter så som skole, daginstitution, KKFO og klub på Børne- og Ungdomsforvaltningens område indeholder.

Først beskrives en række faktorer, der gør det relativt mere bekosteligt at anlægge i København med tæt bebyggede områder og politiske beslutninger så som skærpede miljøkrav mm. ift. andre kommuner på Sjælland. Dernæst beskrives tre typer af retningslinjer for byggeri i København, hvor to af disse defineres ud fra beslutninger truffet i Københavns Kommune.

Efterfølgende sammenlignes byggepriser og indhold i projekterne med Gentofte og Frederiksberg. Dels i forhold til brug og indretning og dels i forhold til byggeøkonomien.

Ovenstående beskrivelse og analyse skal danne baggrund for etableringen af en ”smørrebrødsseddel” der muliggør oplyste til- og fravalg, der har betydning for anlægsøkonomi, effekt og tid.

6.3.1 Byggepriser i København

Børne- og Ungdomsforvaltningen, Københavns Ejendomme og et eksternt ingeniørfirma Moe & Brødsgaard har med udgangspunkt i et oplæg fra Økonomiforvaltningen i 2009 udarbejdet en rapport over anlægsniveauet på en række projekter, så som skoler, KKFO og daginstitutioner, med udgangspunkt i allerede gennemførte byggerier i Københavnsområdet. Rapporten tager udgangspunkt i en række grundforudsætninger for prisniveauet i Københavns Kommune, herunder:

- Københavertillæg, projekter i København er 5 % mere bekostelige at udføre end tilsvarende projekter i uden for hovedstadsområdet.
- Miljøtillæg, med udgangspunkt i interne retningslinjer i kommunen og generelt højere forureningsniveau i jorden, skal der lægges ca. 4 % til tilsvarende projekter i uden for hovedstadsområdet.
- Administrationsomkostninger til Børne- og Ungdomsforvaltningen og Københavns Ejendomme udgør 2,2 %.

Rapporten konkluderer på den baggrund, at byggeri i København som udgangspunkt er 11,2 % højere end i andre kommuner på Sjælland. Hertil kommer en højere pris for grundkøb, forurenede jord mm. Disse forhold kan variere meget fra sag til sag.

6.3.2 Retningslinjer for byggeri i København

Udover en højere pris på anlæg på 11,2 % i København er der en række andre faktorer, der har en effekt på den samlede anlægspris. Nedenfor er der opstillet tre overordnede typer retningslinjer for byggeri på Børne- og Ungdomsforvaltningens område:

- Nationale krav til byggeri
- Borgerrepræsentationens/politisk fastsatte krav til byggeri i Københavns Kommune
- Børne- og Ungdomsforvaltningens egne retningslinjer/krav til byggeri.

I disse retningslinjer er der en række til- og fravalg, der bl.a. har en effekt på kvalitet, pris og proces i de enkelte anlægsprojekter. De nationale krav kan ikke fortolkes i en Københavnsk kontekst, hvorimod de to efterfølgende punkter kan justeres efter behov af hhv. Borgerrepræsentationen og Børne- og Ungdomsudvalget. Kategorien "Børne- og Ungdomsforvaltningens egen retningslinjer for byggeriet", kan i nogle tilfælde være principper, der har karakter af det har vi "altid gjort" og derfor ikke nødvendigvis er nødvendig ved fremtidig anlægsarbejder.

Nedenfor beskrives med udgangspunkt i ovenstående opdeling, hvilke til- og fravalg der har betydning for konkrete anlægsprojekter i København, herunder hvad effekterne kan være ved evt. ændringer af de gældende principper.

6.3.3 Nationale krav til byggeri

De krav der eksisterer til de bygninger og rum, som huser daginstitutioner, KKFO og skoler er beskrevet i Bygningsreglementet 2008. Bygningsreglementet gør sig gældende ved de byggearbejder, der er nævnt i Byggelovens § 2. Paragraffen omfatter opførelse af ny bebyggelse, tilbygning til bebyggelse, ombygning af og andre forandringer i bebyggelse samt ændringer i benyttelse af bebyggelse, som er væsentlige i forhold til Byggelovens eller reglementets bestemmelser samt nedrivning af bebyggelse (BR 08, kap. 1.1 stk. 2).

Overordnet slår Bygningsreglementet fast, at "*bygninger skal udformes og indrettes, så der under hensyn til deres anvendelse opnås tilfredsstillende forhold med hensyn til sikkerhed, sundhed, tilgængelighed og anvendelse for alle samt renholdelse og vedligeholdelse*" (Kap 3.1 stk.1). Lovkravene skal ifølge Statens Byggeforskningsinstitut betragtes som et absolut minimum.

I Bygningsreglementet (BR 08) er der følgende krav til arbejdsrum, opholdsrum i dags- og døgninstitutioner og "normalklasserum" på skolerne:

Arbejdsrum skal have et rumindhold på mindst 12 m³ for hver person, der er beskæftiget i rummet. Såfremt der i et arbejdsrum forekommer et betydeligt antal personer, som ikke er beskæftigede i rummet, skal rumindholdet forøges svarende til disse personers antal. Kommunalbestyrelsen kan tillade rumindholdet nedsat, når der etableres effektiv mekanisk ventilation af rummet, dog ikke under 8 m³ pr. person (BR 08 kap. 3.4.2 stk.1).

Opholdsrum i dag- og døgninstitutioner for pasning af børn skal mindst have et frit gulvareal på 3 m² pr. barn i vuggestuer og på 2 m² pr. barn i børnehaver" (BR 08 kap. 3.4.2 stk.1).

"*Normalklasserum*" i skoler og lignende skal, når der etableres effektiv ventilation have et

rumindhold på mindst 6 m³ pr. person". I (BR 08 kap. 3.4.2. stk.2)

I Byggeloven eksisterer der desuden krav til kommunerne om handicaptilgængelighed. Fx skal der være elevator i nybyggeri, når der bygges i flere etager.

For et komplet overblik over kravene til byggeri inden for KKFO, skole- og daginstitutionsområdet se hjemmesiden for center for undervisningsmiljø www.dcum.dk.

Nationale krav til byggeri kan ikke påvirkes direkte af beslutninger truffet intern i Københavns Kommune og kan derfor betragtes som en rammebetingelse for at bygge i kommunen.

6.3.4 Politisk fastsatte krav til byggeri i Københavns Kommune

Miljøkrav

BR har den 12. december 2009 vedtaget, at der skal bygges i lavenergiklasse 1 i stedet for 2, som er minimumskravet i Bygningsreglementet 2008. Kravene er beskrevet i "Miljø i Byggeri og Anlæg" (MBA), der er udarbejdet i 2010.

Det er KEjds vurdering, at de politisk vedtagne krav til energirigtigt byggeri repræsenterer en merudgift af byggeriet i Københavns Kommune på 4-15 %. Det må forventes, at merprisen ved energirigtigt byggeri falder væsentligt i de kommende år i takt med, at kravet om lavenergibyggeri bliver mere udbredt og som følge af, at Bygningsreglementets generelle krav strammes. Der er således et voksende antal kommuner og andre bygherrer, der også stiller krav om lavenergibyggeri. Grunden til det store spænd er, at der er stor forskel på, om der er tale om renovering eller nybyggeri, samt de særlige forhold der gør sig gældende i de konkrete anlægssager. Særligt følgende krav vil fordyre projekterne og er skærpet sammenlignet med resten af landet:

- Miljørigtig projektering (MBA, side 14)
- Lavenergiklasse 1 i nybyggeri og tilbygninger (MBA, side 24)
- Ved større ombygninger skal energitiltag gennemføres, der har en tilbagebetalingstid på under 10 år (MBA, side 24).
- Skærpede krav om belysningskilder og belysningsstyring (MBA, side 25)
- Lokal afledning af regnvand (MBA, side 40)
- Skærpede krav til støjgrænser i forhold til lovkravene (MBA, side 66). Kravene i forhold til trafik støj, kan have opsættende virkning på plandisponering af bygninger og afstandskrav fra støjklender i forbindelse med indretning af friarealer.
- Miljøkontrollens krav til forureningskilder herunder jordforurening
- Øgede dokumentationskrav

En række af ovenstående krav medfører også driftsmæssige besparelser. Energiudgifterne ved institutionsbyggeri opført i henhold til lavenergiklasse 1 er således 14 % lavere end ved tilsvarende byggeri i henhold til klasse 2 (krav før december 2009). Energiudgifterne i institutionsbyggeri i lavenergiklasse 1 er 27 % lavere end ved byggeri i henhold til Bygningsreglementets basiskrav (BR08) og ca. 60 % lavere end for gennemsnittet af de eksisterende kommunale institutionsbygninger. Tilsvarende besparelser opnås på andre områder.

Skolebyggeri

I forhold til skolebyggeri har BR besluttet, at hver klasse skal have et klasseværelse, også kaldet et basislokale (jf. 327/03). Denne beslutning blev taget i 2003 i forbindelse med gennemførelse af Børneplan 1. Dette krav er forskelligt fra f.eks. Gentofte Kommune, hvor hele klassetrin deler

klasseværelser/områder som nødvendigvis ikke er 1 til 1 princippet. Kravet medfører et øget arealkrav til skolebyggeri.

Ved udbygning af eksisterende skoler kan der opnås en anlægsbesparelse ved ophævelse af hjemklasseprincippet for 8. og 9. klasserne, således at der kun bygges 8 klasselokaler pr nyt spor. Ændringen vil medføre en gennemsnitlig anlægsbesparelse op til 9,2 mio. kr. pr mindre lokale pr spor. Børne- og Ungdomsforvaltningen har oplyst, at der i skoleåret 2009/10 er 8 vandreklasser i hele kommunen.

I Københavns Kommune er det besluttet, at KKFO skal være separate bygningsafsnit (jf. BR 158/99, U51/99). Når KKFO'en ikke er en del af skolens bygning medfører det en række dobbeltfunktioner eksempelvis personalefaciliteter, toiletter, øget ventilationskrav mm.

Hvis KKFO'en bygges som en integreret del af skolen er det KEjds vurdering, at KKFO'ens areal kunne halveres i forhold til en KKFO, der er bygget i et separat bygningsafsnit. Ved nybyg af 300 KKFO pladser kan dobbeltbrug af KKFO medføre en besparelse på op til 25-27 mio. kr. Ved nybyg af en klub for 140 børn kan dobbelttænkning medføre en besparelse på op til 20 mio. kr.

Det er vedtaget i Københavns Kommune, at eleverne fra 0. – 3. klasse får tilbud om at købe et koldt måltid mad, mens elever fra 4.-9. klasse får tilbud om at købe varm mad. Børne- og Ungdomsudvalget har desuden vedtaget, at der skal være fuld forplejning i daginstitutioner, og at frokosten helst skal være varm et par gange om ugen. Alle de institutioner, der har mulighed for det, skal selv lave maden. Dette krav skaber øget krav til produktionskøkkener i nybyggede daginstitutioner og skoler. Et fravalg af bespisningsordningen vil gennemsnitligt reducere anlægsomkostningerne med 2,75 mio. kr.

Idrætshal

I Københavns Kommune er det besluttet (2008-59457), at der ved byggeri af nye skoler planlægges etablering af en idrætshal på i størrelsesordenen 2.000 m², såfremt det planmæssigt og byggeteknisk er muligt. Dette krav medfører øgede udgifter for anlægsprisen.

Københavns Ejendomme vurderer, at en idrætshal kan etableres for omkring 25.000 kr./m² (p/l 2010). En egentlig idrætshal på 2.000 m² koster dermed i størrelsesordenen 50 mio. kr.

Det er en merudgift på 30 mio. kr. i forhold til en dobbelt gymnastiksal, som er på 800 m² og koster i størrelsesordenen 20 mio. kr.

Eksempelvis kan det nævnes, at en idrætshal på 1.643 m² på Vanløse Skole har kostet 36,2 mio. kr. Dvs. en m² pris på 22.000 kr./m². Idrætshallen på Islandsbrygge Skole, som er på 2.300 m² (inklusive skolebod og tandlægeklinik) koster 52 mio. kr. Til sammenligning er en standard gymnastiksal på Sølvgade Skole på ca. 190 m². Prisen er i gennemsnit 24.790 kr./m², dvs. en anlægspris på ca. 4,7 mio. kr.

Profilskoler

Skolen i Ørestad City Skole har en virtuel og æstetisk profil, mens Sydhavnsskolen har en maritim og science profil.

Tilvalg af profil på nye folkeskoler vil som tommelfingerregel medføre behov for et større antal kvadratmetre. Det præcise antal kvadratmetre afhænger af valg af profil, samt dennes profils

konsekvenser for byggeriet. De anlægsmæssige udgifter ved at tilvælge en profil afgøres i hvert enkelt tilfælde. Ved etableringen af Øretad City skole er det samlede bruttoareal opgjort til 13.000 m² hvilket er 2.700 mere end en almindelig skole. En del af denne forøgelse kan henføres til at byggeriet bliver på 8 etager med dertilhørende fordelingsarealer, flugtvej mm. for i alt ca. 1000 m². Prisen for profildelen af skolen kan i denne sammenhæng opgøres til op imod 50 mio. kr.

Daginstitutioner

I Bygningsreglementet 2008 stilles der krav til, at der skal være frit gulvareal svarende til 3 m² pr barn i vuggestuer og 2 m² pr barn i børnehaver. Det frie gulvareal kan ifølge bygningsreglementets bestemmelser beregnes ud fra samtlige rum, der betragtes som opholdsrum, dvs. grupperum, fællesrum, mindre værksteder, pudrum mv.

I København foretages opmålingen af det frie gulvareal ud fra grupperummene, svarende til en størrelse på 45 m². I et normalt grupperum er der på nuværende tidspunkt plads til 12 vuggestuebørn og 22 børnehalebørn. Ud fra den betragtning er grupperummene bygget 9 m² større ved vuggestuebørn end beskrevet i bygningsreglement 2008. Dermed bliver anlægsudgiften pr barn større end nødvendigt ift. den nationale lovgivning.

Konsekvensen ved at bygge grupperum, der kun egner sig til vuggestuebørn og ikke til børnehalebørn er, at bygningerne ikke bliver fleksible og det derfor ikke vil være muligt at ændre grupperumstypen. Derudover kunne princippet for opmåling af det frie gulvareal ændres i henhold til bestemmelsen i bygningsreglementet hvilket enten ville gøre det muligt, at have flere børn i institutionen eller minimere det samlede areal. Ved ændring af opmålingsprincip vil det være muligt at have plads til flere børn i såvel nuværende som fremtidige end på nuværende tidspunkt.

Det er desuden et krav i Kommuneplanens rammer 2009 (Rammer for lokalplanlægningen), at friarealet til børneinstitutioner normalt skal være af samme størrelsesorden som institutionernes etageareal. Det vil sige, at udearealet udregnes på baggrund af hele institutionens samlede indeareal eller minimum 10 m² pr barn. Kravene til udearealer medfører, at det kan være svært at finde tilstrækkeligt store og egnede arealer til bygning af daginstitutioner. Hvis udearealet i stedet opgøres i forhold til grupperumsstørrelsen (45 m²) vil det derfor blive væsentligt lettere at finde grunde hvor nye daginstitutioner kan placeres og der kan spares anlægsmidler til etablering og køb af grunde. Der er mulighed for at søge dispensation for denne bestemmelse ved Center for Byggeri.

På skoleområdet gælder det, at friarealet til grundskoleundervisning (jf. Skolelovgivningen) i de enkelte områder mindst skal svare til fri-arealkravet for boliger. Kravet til friarealet for boliger er meget varieret, alt efter hvilke etageantal og bebyggelsesprocenter, der tillades i de enkelte bydele. Disse krav til friareal for boliger varierer således fra mellem 30 og 100 % af etagearealet.

6.3.5 Børne- og Ungdomsforvaltningens egne retningslinier/ byggeprogrammer.

Ud over de nationale krav og de politiske fastlagte krav i Københavns Kommune eksisterer der nogle vejledende byggeprogrammer for byggeri i forvaltningerne.

Byggeprogrammerne er vejledninger og er udarbejdet på baggrund af krav fra relevante interesseorganisationer, faglige traditioner, erfaringer mm. Retningslinierne anvendes som vejledende materiale til den eksterne rådgiver, når anlægsprojekter projekteres og bygges. Byggeprogrammerne indeholder både nationale og politisk fastlagte krav samt de forvaltningsspecifikke ønsker til byggeriet. De konkrete løsninger tager udgangspunkt i byggeprogrammet og tilpasses de konkrete behov i dialog mellem bestiller, KEjd og rådgiver.

Børne- og Ungdomsforvaltningen har udarbejdet byggeprogrammer for følgende:

- Faglokaler og klasselokaler i folkeskolen (udkast 2008)
- Daginstitutioner (2004, et nyt byggeprogram er under udarbejdelse)
- Køkkener i daginstitutioner (2001)

Denne rapport har ikke gennemgået de enkelte byggeprogrammer. I stedet er der fokuseret på de forskellige til- og fravalg, der tages eksempelvis vedr. hjemklasseprincippet og separat bygning til KKFO og som har en indvirkning på kvalitet, pris og proces.

I byggeprogrammet for daginstitutioner kan følgende vejledninger udledes, som medfører en øget anlægspris

I byggeprogrammet for daginstitutioner er der nedskrevet vejledende nettoarealer til en integreret institution med fem grupperum. Dette omfatter 60 vuggestuebørn eller 110 børnehavebørn (side 8). Det er kun arealbestemmelsen af grupperum, der er fastsat i BR 08.

Der gives i dag kompensation til institutioner med flere huse, toiletter langt væk, trapper, ingen legeplads eller andre uhensigtsmæssige forhold. Dette kan føre til øgede byggeudgifter, for at forhindre de efterfølgende driftsudgifter. I byggeprogrammerne er der indarbejdet anbefalinger vedr. den mest hensigtsmæssige indretning af daginstitutionerne, som ikke udløser kompensationstillæg. Størrelsen af øgede byggeudgifter varierer meget fra sag til sag.

Byggeprogrammet for daginstitutioner er på nuværende tidspunkt under revision. Opdragsgiveren er Børne- og Ungdomsforvaltningen, der i samarbejde med medarbejdere fra KEjd har lagt opgaven ud til en ekstern rådgiver Juul & Hansen. Det reviderede byggeprogram forventes at være færdigt inden 1. juli 2010. Byggeprogrammet er ændret på en række områder, bl.a. for i fremtiden at bygge fysisk rentabelt og mere hensigtsmæssigt for at undgå kompensationsordningerne mm.

Byggeprogram for køkkener

Det er Børne- og Ungdomsforvaltningens ønske at inddrage børnene i Københavns Kommune meget i madlavningen. Dette kan give øgede udgifter til arealanvendelse, ekstra udstyr og ekstra sikkerhedsforanstaltninger. Desuden anvendes ofte en meget høj standard i køkkenelementerne og i de hårde hvidevarer. Mange af de indsatte køkkener kræver mere end ti års levetid, hvis de øgede udgifter til dette kvalitetsløft skal være rentable. De politiske krav om mad til alle børn i daginstitutioner har medført øget krav til køkkenfaciliteterne i daginstitutioner.

Der er desuden krav om oprettelse af produktionskøkkener på alle skoler, som følge af kommunens krav til varm mad til eleverne fra 4-9. klasse. Deling af produktionskøkkener for både skoler og daginstitutioner kan overvejes for at spare på anlægsprisen

Andre eksempler på parametre, der kan påvirke anlægsbehov og priser

Derudover har Børne- og Ungdomsforvaltningen i deres rapport Befolkning, kapacitet og finansiering på Børne- og Ungdomsområdet, 2010 – 2013 udarbejdet en række parametre, der påvirker anlægsbehov og priser. Eksempler er opnormering i børnehaver fra 22 til 24 børn pr gruppe og vuggestue fra 12 til 14 børn pr gruppe.

Eksempler på skolebyggeri i Gentofte Kommune

Fra 1999-2002 opførte Gentofte Kommune Hellerup Skole med plads til 750 elever fordelt på 3 spor med tilhørende SFO. Skolen blev opført som en åben plan-skole, hvor klynger af 3 klasser har et

fællesområde uden et decideret klasseværelse. Denne opbygning betyder, at der er meget få indvendige vægge i skolen. Endvidere er skolen opført med et minimum af personalefaciliteter så som et samlet lærerværelse, i stedet er der lærerfaciliteter i mindre klynger tæt ved eleverne.

Skolen har et samlet netto areal på 6.840 m² svarende til 9,12 m² pr barn og brutto areal på 8.208 m². I København har en tresporet skole til 750 elever et netto areal på 8.560 m² svarende til 12,4 m² pr barn og et brutto areal på 10.700 m². På baggrund af KEjds beregninger, er de indeksregulerede opførelsesomkostninger svarende til en brutto m² pris på 19.346 kr. i København og 18.153 kr pr m² i Gentofte. Denne kvadratmeterpris er udregnet med udgangspunkt i nøglepriser på skolebyggeri i København, hvor en tre-sporet skole inkl. KKFO koster 207 mio. kr. uden grundkøb.

De seneste to nybyggede skoler, der er givet anlægsmidler til har dog en væsentlig højere pris. Eksempelvis er der givet ca. 358 mio. kr. til opførelsen af skolen i Ørestad City og ca. 400 mio. kr. til Skolen i Sydhavn. Der vil derfor både være et besparelspotentiale i forhold til antal m² pr barn og derved den samlede størrelse på skolen og den samlede pris på hele projektet. Derudover skal det bemærkes, at Hellerup Skole og SKUB projektet har været et nyskabende projekt hvor der har været fokus på ønsker fra personale, fagforvaltning og brugere, hvilket har betydet, at nye initiativer er implementeret relativt sent i processen. Denne anlægsproces har alt andet lige en fordyrende effekt på prisen. Derudover bemærkes det, at Gentofte Kommune må antages at have tæt ved de samme fordyrende elementer til anlægspriserne jf. anlægsrapporten på Børne- og Ungdomsforvaltningens område. Når idé- og anlægsfasen, ifølge Gentofte Kommune, har været relativt bekostelig, må det alt andet lige betyde at andre dele opførelsesomkostningerne og arbejdsprocesserne må være relativt lavere, for at den samlede anlægspris på skoler i Gentofte og København kan være næsten ens. Mere om dette i analysens andet afsnit, hvor arbejdsprocesser i Gentofte og København sammenlignes.

Eksemplar fra byggeri på Frederiksberg

Frederiksberg Kommune har med udgangspunkt i rapporten fra Moe og Brødsgaard udarbejdet et skema over anlægspriser på en række projekter.

Frederiksbergs projekter er opstillet nedenfor:

Enhedspriser, byggeindeks 2009-4 kvrt.

Enhedspriser på skole- og daginstitutionsområdet			
	Pris pr m ²	Pris pr gruppe	Kommentar
Skoler			
- Ombygning	13.062		5 sager
- Nybygning	19.444		1 sag
Ombygning faglokale	11.479		6 sager
Daginstitution			
- Ombygning	18.482	1.661.643	7 + 1 sager
- Nybygning	27.652	3.269.000	1 + 1 sag

Frederiksberg Kommunes anlægspriser pr m² stemmer meget godt overens med anlægspriserne i København. Dog har Frederiksberg væsentligt lavere etableringsomkostninger pr. daginstitutionsgrupper. Frederiksberg har kun i et begrænset omfang opført nye daginstitutioner. Nøgletallet pr gruppe er derfor beregnet ud fra en begrænset antal sager.

Nedenstående skema er taget fra Moe og Brødsgaards rapport, der er udarbejdet i samarbejde mellem Økonomiforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen og KEjd. Skemaet beskriver enhedspriser

på anlæg i København på Børne- og Ungdomsforvaltningens område, udarbejdet på baggrund af regnskabstal for faktiske byggerier. Skemaet kan bruges som udgangspunkt for en nøgletalsudregning i forhold til anlægsønsker mm. på Børne- og Ungdomsudvalgets område.

Enhedspriser på skole- og daginstitutionsområdet			
	Priser pr. m2	Pris pr spor	Pr. Gruppe
Skoler Nybygning- og Tilbygning			
Nybygninger, Skoler København	19.837		
Til- og ombygning 50/50 %	17.364		
Tilbygning, Ekstra spor med KKFO		89.605	
Nybygning, 2. spor inkl. KKFO		82.154	
Nybygning, 3. spor inkl. KKFO		70.730	
Nybygning, Separat KKFO	5.464		
Ombygning, klasselokale	3.889		
Ombygning, faglokale	10.265		
Daginstitutioner			
Ombygning			1.580.000
Tilbygning			5.165.000
Nybygning			5.450.000
Letbyggeri ved 5 grupper			4.000.000
Letbyggeri ved 10 grupper			3.800.000
Letbyggeri ved 15 grupper			3.500.000
Idrætsfaciliteter			
Ombygning af idrætshal	7.420		
Nybygning af idrætshal	24.790		
Nybygning klubhuse	19.995		

Faldende byggepriser

Der ses aktuelt meget varierende tilbudspriser på licitationer. De største prisfald er på de traditionelle former for byggeri, mens der er mindre prisfald på mere komplekse og ansvarspådragende byggerier. Moe og Brødsgaard skønner, at prisen på håndværkerydelser falder op til 20 % og øvrige omkostninger såsom rådgivning og forundersøgelser med 5-10 %. Bygherrens direkte omkostninger til byggetilladelser, tilslutningsafgifter, administration m.v., forventes uændrede.

Der er samtidigt kommet øget fokus fra de bydende entreprenører på at hente penge ind efter licitationen på ekstraarbejder og via merkrav ved mangler i udbudsmaterialet mv. Ofte er både rådgivere og entreprenører, der har budt ind med meget lave priser, ikke tilbøjelige til at afsætte de fornødne ressourcer til at sikre en god byggeproces og et godt samarbejde. Dette resulterer i forøget arbejdsbyrde for de involverede parter og medfører øgede omkostninger for bygherren til kontrol og tvister frem til byggeriet står færdigt

Selv med de ovenfor nævnte forbehold, må det i forhold til den igangværende budgetproces 2011 være rimeligt at antage, at byggeomkostningerne i 2011 vil være reduceret. Det estimeres, at reduktionen i 2011 kan være op til 10 %, men der er faktorer, der viser, at byggebranchen er i færd med at "selv-korrigere", og dermed må forventes at fremstå mere trimmet i løbet af 2010. Endvidere kan det konstateres, at det forventede fald i 2009 ikke har manifesteret sig.

Det bør derfor overvejes, om det er hensigtsmæssigt på det foreliggende grundlag at nedjustere

anlægsbudgetterne for 2011 med 10 %. Med de usikkerhedsfaktorer er en reduktion på 5 %, måske mere realistisk.

Derudover kan det nævnes, at Børne- og Ungdomsforvaltningen ikke benytter P/L fremskrivningen fra 2009 til 2010 til de enkelte projekter, i stedet allokeres P/L midler til nye anlægsprojekter på området.

6.4 Anden del – anlægsproces

Nedenstående afsnit beskriver arbejdsprocessen og fordelingen af arbejdsopgaver mellem fagforvaltning og KEjd ved anlægssager. Herunder beskrives fordele og ulemper i forhold til denne opdeling mht. til tid og økonomi.

Nedenstående afsnit er udarbejdet på baggrund af materialet fra dels Børne- og Ungdomsforvaltningen og KEjd internt i kommunen og dels fra drøftelser med Frederiksberg og Gentofte Kommuner.

I første del af afsnittet beskrives Københavns bestiller/udfører model, med oprettelsen af KEjd. Dernæst beskrives den model, der benyttes i Frederiksberg Kommune. Derudover har Økonomiforvaltningen været i kontakt med Gentofte Kommune. Økonomiforvaltningen har på den baggrund vurderet, at Gentoftes bestiller/udfører model med Gentofte Ejendomme som ejendomsenhed, på en række centrale punkter adskiller sig fra modellerne i København og Frederiksberg. Fx er der ikke en klar ansvarsfordeling mellem fagforvaltning og ejendomsenhed, ejendomsenheden står ikke for drift og vedligeholdelse af de kommunale bygninger og der er ikke aftalt en økonomisk fordeling af eksempelvis honorar eller lign. mellem fagforvaltning og ejendomsenhed. Gentoftes model får derfor ikke sit eget afsnit men inddrages hvor det er relevant senere i afsnittet.

Efterfølgende sammenlignes modellerne og konklusioner og anbefalinger beskrives.

6.4.1 Arbejdsprocesser internt i Kommunen

I forbindelse med etableringen af Københavns Ejendomsenhed (BR 619/05) blev det besluttet at indføre en bestiller/udfører model ved etablering af anlægsprojekter i Københavns Kommune. En model hvor en given fagforvaltning er bestiller og hvor KEjd er udfører. Fagforvaltningen bestiller på baggrund af et lokalebehov, eksempelvis forårsaget af stigende børnetal.

Udføreren (Københavns Ejendomme) godkender tidsplanen og budgettet i forhold til projektets omfang og kvalitet, hvorefter ansvaret for sagens gennemførelse og det bevillingsmæssige ansvar formelt overføres til Københavns Ejendomme.

Når Borgerrepræsentationen har vedtaget en anlægsbevilling, flyttes denne fra fagudvalget til Københavns Ejendomme, som dermed overtager ansvaret for projektet. Hvis et givent projekt, der er overgået til KEjd, enten bliver mere eller mindre bekosteligt end antaget i anlægsbevillingen, afholdes udgifter eller overskud af KEjd.

I forbindelse med større anlægsprojekter er det almindeligt, at der til gennemførelse af projektet ansættes nogle medarbejdere i tidsbegrænsede stillinger. Disse projektansatte medarbejdere vil ud over selve lønudgiften medføre en række afledte omkostninger dels til kontorhold, kursusafgifter og efteruddannelse, kantinedrift, mv., dels til administrative støttefunktioner (bogføring, personale og IT-

service). De afledte omkostninger dækkes gennem beregning af overhead.

Overhead ved anlægsprojekter indgå i den fastsatte procentsats af anlægsbevillingen, som overføres til Københavns Ejendomme til projektstyring.

2,2 % af anlægsbevillingen er fastsat som den faste procentsats til finansiering af overhead til projektstyringen. De 2,2 % kan opdeles mellem fagforvaltning og KEjd med en fast procentsats svarende til 0,7 % til fagforvaltning og 1,5 % til KEjd. Alt efter om der sker en fordeling eller om KEjd bibeholder hele beløbet afhænger af om den enkelte forvaltning/bestiller selv varetager de indledende ejendomsfaglige opgaver eller ej. Som det er nu, har alle forvaltninger på nær Kultur- og Fritidsudvalget og Børne- og Ungdomsforvaltningen, overladt de indledende ejendomsfaglige opgaver til KEjd og overfører derfor 2,2 % af anlægsbevillingen som overhead til projektstyring mm.

Børne- og Ungdomsforvaltningen varetager selv en række ejendomsfaglige opgaver i forbindelse med de indledende faser af anlægsprojektet og overfører derfor ikke 0,7 % af bevillingen til KEjd. Børne- og Ungdomsforvaltningens anlægskontor varetager en række opgaver herunder de indledende registreringer og forundersøgelser. I byggekantoret er der ansat 19,17 årsværk, der varetager byggeopgaver. Løn og afledte driftsomkostninger til dette arbejde svare for 2010 til 11,55 mio. kr. heraf er 7,2 mio. finansieret af de 0,7 % på anlægsrammen. Da kontoret varetager en række forskellige drifts- og anlægsopgaver er en endelig opgørelse af besparelspotentialet ikke opgjort i denne analyse. Dog forventes det, at der som minimum vil være et besparelspotentiale ved at lade KEjd varetage Børne- og Ungdomsforvaltningens opgaver på anlægsområdet, på 4,4 mio. kr. årligt. Herudover vil der være en tidsbesparelse på mindre overdragelse mm.

6.4.2 Organisering i Frederiksberg Kommune

FK Ejendom blev grundlagt den 1. januar 2004, hvor Frederiksberg Kommunes Arkitekt- og Ingeniøraftdeling blev slået sammen med Bolig- og Ejendomsafdelingen. Organisatorisk hører FK Ejendom under By- og Miljøområdet og omfatter ca. 45 medarbejdere bestående af arkitekter, bygningskonstruktører, jurister, økonomer og øvrige funktionærer.

FK Ejendom er Frederiksberg Kommunes ejendomscenter. FK er ansvarlige for at varetage den bygningsmæssige og administrative forvaltning af kommunens samlede ejendomsportefølje. Blandt opgaverne er gennemførelse af bygge- og anlægssager, bygningsdrift og -vedligeholdelse samt udlejning, køb og salg af kommunens ejendomme.

Konklusionerne i arbejdsgruppens publikation peger på en række fordele ved have et centralt, kommunalt ejendomsservicecenter, bl.a.:

- Samlet koordinering af anlæg og drift i forbindelse med om-, til- og nybygninger
- Mulighed for at tænke i helheder og optimere løsninger, hvad angår brugerbehov, økonomiske og juridiske problemstillinger i forhold til kommunens ejendomsportefølje
- Mulighed for strategisk porteføljestyring – optimering af de økonomiske ressourcer knyttet til bygningsdrift og – udvikling
- Akkumulering af viden om driftsøkonomien i kommunens ejendomme og lejemål, hvilket skaber fundament som strategisk beslutningsgrundlag
- Scanne og vurdere markedet for lejemål, køb og salg ud fra helhedsbetragtninger
- Sikre tværgående hensyn, når der arbejdes med bæredygtighed, energirigtige løsninger og drift og vedligehold generelt

Til forskel for modellen i København, hvor KEjd først formelt kommer ind i processen efter bevillingen er givet, yder FK Ejendom bygherrerådgivning og totalrådgivning i alle byggeriets faser. Dette starter med udarbejdelse af anlægsforslag og omfatter udarbejdelse af idébeskrivelse, projektering og byggeledelse samt rådgivning i forhold til inventar, tekniske installationer og andre totaløkonomiske hensyn.

Et byggeprojekt starter med et ønske fra fagforvaltning eller fra et fagudvalg. På baggrund af dette udarbejder FK Ejendom enten et anlægsforslag eller et ideoplæg, som indeholder en kort beskrivelse af projektet og informationer om økonomien og tidsperspektivet.

Anlægsforslagene for kommunens byggeprojekter indgår i budgetforhandlingerne og det er under disse forhandlinger at et projekt bliver vedtaget på budgettet, og der afsættes et rådighedsbeløb.

6.4.3 Sammenligning af modeller

Begge kommuner har en særskilt ejendomsenhed, der står for driften og opførelsen af anlæg. Der er dog en række forskelle på måden hvorpå snitflader, organisering og arbejdsfordeling mellem fagforvaltning og ejendomsenhed er opdelt. På Frederiksberg er FK Ejendom involveret, så snart der i fagforvaltningen eller fagudvalgene defineres et behov. En af fordelene ved denne konstruktion er, at kommunens interesser varetages ensartet og sker ud fra en helhedsbetragtning. FK Ejendom optager et honorar, som maksimalt udgør 14 % af håndværkerudgifter inklusive uforudsete udgifter. I denne honorering indgår ligeledes udgifter til al ekstern rådgivning. Bliver anlægsprojektet dyrere end budgetteret, tilpasses projektet den økonomiske ramme. Bliver anlægsprojektet billigere end forventet, reduceres budgettet ved tillægsbevilling og tilgår kassen. FK Ejendom afholder derfor ikke evt. merudgifter inden for egen ramme som tilfældet typisk er for KEjd.

I København varetager Børne- og Ungdomsforvaltningen selv en række af de indledende anlægsopgaver og KEjd involveres kun delvist i den første fase. KEjd overtager først opgaven når der er søgt og givet anlægsbevilling. KEjd kommer altså først relativt sent ind i anlægsprocessen sammenlignet med på Frederiksberg.

At KEjd først kommer relativt sent i processen har en række negative konsekvenser, bl.a. er det et fordyrende element i anlægsprocessen pga. øget administration, det forlænger anlægsprocessen og det er mere hensigtsmæssigt at samle de ejendomsfaglige opgaver og kompetencer i KEjd og lade Børne- og Ungdomsforvaltningen stå for den pædagogiske faglighed. De enkelte punkter uddybes nedenfor.

I forhold til den administrative del blev der i forbindelse med effektiviseringsstrategien for 2010, delvist udarbejdet et forslag vedr. ressourceforbrug og arbejdsfordeling mellem fagforvaltning og KEjd. Forslaget blev ikke færdigudviklet og indgik derfor ikke i budgetforhandlingerne. I det arbejde, der blev foretaget i samarbejde mellem KEjd og Økonomiforvaltningen, blev det fastsat at KEjd ville være i stand til at varetage det indledende anlægsarbejde på Børne- og Ungdomsforvaltningens område for 0,7 % af anlægsbevillingen.

Ved at foretage samme opdeling i København som i Frederiksberg, hvor FK kommer ind og overtager udarbejdelsen af anlægssagen umiddelbart efter behovet er konstateret og midlerne afsat, vil der kunne opnås en mere hensigtsmæssig proces, hvor ansvarsfordelingen igennem hele processen er mere entydig. Der har været en række konkrete eksemplarer, hvor der har været benyttet forskellige rådgivere i de forskellige faser af projektet, såkaldte dobbeltudbud. Eksempelvis er en rådgiver benyttet af Børne- og Ungdomsforvaltningen i den indledende fase af projektet og da projektet efterfølgende er overgået til KEjd, er der benyttet mellem 7-10 % af det samlede rådgiverhonorar på

overdragelse og granskning af rådgivningen foretaget i Børne- og Ungdomsforvaltningen. I en enkelt af sagerne er der benyttet helt op til 25 % af det samlede rådgiverhonorar.

Økonomiforvaltningen er i samarbejde med bl.a. Børne- og Ungdomsforvaltningen, KEjd og TMF ved at udarbejde en indstilling omkring Fast Track ved anlægssager, der kommer på Økonomiudvalget den 15/6-2010. Konkret betyder det et udbygget samarbejde og øget tværgående koordination mellem de involverede parter mht. anlæg i et såkaldt Fast Track, at der vil være en forventet tidsbesparelse på 1-6 måneder. Ved opførelse af daginstitutioner mm. på Børne- og Ungdomsudvalgets område vil den øgede koordination skulle finde sted mellem følgende forvaltninger:

- Bestillerforvaltningen – Børne- og Ungdomsforvaltningen på institutionsområdet
- Københavns Ejendomme, udførelse af anlægsprojektet og markedsoverblik
- Teknik- og Miljøforvaltningen, der forestår lokalplanudarbejdelse og byggesagsbehandlingen
- Økonomiforvaltningen – byudvikling og køb og salg ejendomme

6.4.4 Erfaringer fra Frederiksberg og Gentofte Kommuner overført til København

Både Frederiksberg og Gentofte har entydigt i løbet af vores samarbejde tilkendegivet, at de kun har positive oplevelser ved at ejendomsenhederne kommer tidligt ind i processen. Ved at overføre dette til København, så KEjd kommer tidligere ind i anlægsprocessen, kan følgende aspekter opnås:

- Der er en samlet gennemgående aktør indenfor anlæg/ejendomme, der har et indgående kendskab til alle projekter og dermed kan spille ind med de faglige vurderinger på tværs af porteføljen.
- Samme opdeling i hele kommunen og derved klarere snitflader mellem fagforvaltning og KEjd.
- Fordyrende overdragelse mellem fagforvaltning og KEjd i faserne undgås undervejs i projektet
- Der skal følges ikke laves en overdragelse undervejs i projektet
- Der er et entydigt ansvar ifht. økonomien på anlægsprojekterne
- Der er en klar opdeling ifht. kompetencer – byggefolk koncentrerer sig om bygninger og fagforvaltningen koncentrerer sig om at definere behov ud fra deres fagorientering.
- Færre overheadudgifter og administration, bl.a. ved besparelspotentiale hos Børne- og Ungdomsforvaltningen ved at KEjd varetager byggeopgaver.
- Hurtigere sagsgange og implementering af anlægssager
- Mindre/bedre brug af ekstern rådgivning

Modsat kan der argumenteres for, at en sådan organisering potentielt kan medføre et øget pres for udgiftsforøgende beslutninger (tilkøb, øget kvalitet mv.) fra fagforvaltningernes side med henblik på at anvende den fulde anlægsbevilling.

Disse udfordringer eksisterer imidlertid også i dag, idet fagforvaltningens økonomiske ansvar bortfalder, når projektet overgår til KEjd. Det skal sikres, at en tidligere overdragelse til KEjd ikke sker på bekostning af de involverede parter incitament til at sikre en samlet effektiv projektøkonomi. Den tidlige afklaring af byggeriets indhold og omstændigheder er derfor central.

7 Bilag – metode, analysedesign og regressionsanalyser

7.1 Model for regressionsanalyse

Udvælgelse af sammenligningskommune er foregået via regressionsanalyser af de strukturelle faktorer, som udgør de væsentligste produktionsforudsætninger i forhold til udgiften pr. potentiel modtager af hovedydelsen. For hver enkelt kommune kan man lave en liste, hvor man rangerer landets øvrige kommuner efter, hvor meget de ligner netop denne kommune mht. produktionsforudsætninger indenfor de enkelte serviceområder. For hver enkelt kommune kan det på baggrund af afstandsmålet identificeres, hvilken kommune der ligner den mest, næstmest, tredjemest osv.

Afstandsmålet bygger på en regressionsanalyse³², hvor det undersøges, hvilke rammevariable, der har betydning for kommunernes udgiftsniveau på det valgte område. Rammevariable skal forstås således, at det drejer sig om faktorer, som politikerne i den enkelte kommune ikke umiddelbart har indflydelse på. Regressionsanalysen forsøger altså at identificere de strukturelle forhold, der giver kommunerne forskellige vilkår at producere service på de givne områder. I forsøget på at finde et samlet dækkende mål for kommunernes strukturelle rammebetingelser er der i analysen inddraget en række sociale, demografiske, erhvervs-mæssige og økonomiske faktorer fra Danmarks statistik og Indenrigs- og socialministeriets nøgletal.

7.2 Typer af nøgletal

KL har udarbejdet et notat om ledelsesinformation opereres med indikatorer inden for følgende fire kategorier af indikatorer:

Prioritering: En prioriteringsindikator skal kort sagt sige noget om, hvor mange der får hvor meget? Det vil med andre ord sige, hvor mange (og hvem) inden for målgruppen der er visiteret til en ydelse, samt hvor mange (og hvilke) ydelser forskellige grupper af brugere får. Det kan fx være en opgørelse over, hvor mange timers hjemmehjælp brugerne inden for forskellige alderskategorier modtager månedligt.

Produktivitet: En produktivitetsindikator skal sige noget om, hvor mange ressourcer, der er forbundet med at producere de enkelte ydelser. Det kan fx være prisen på en times leveret hjemmehjælp.

Organisatorisk og processuel kvalitet: Disse indikatorer siger noget om de organisatoriske rammer for produktionen og dens tilrettelæggelse. Indikatorerne vedrører forhold som formodes at have indflydelse på effekten af indsatsen. Det er ikke i sig selv slutmålet med indsatsen, men kan ikke desto mindre være defineret som et politisk mål, fordi det netop formodes at have en indflydelse på effekten. Et eksempel kunne være andel timer, hvor eleverne bliver undervist af en lærer med linjefagskompetence.

Resultat og effekt: Disse indikatorer beskriver, i hvilket omfang indsatsen gør en forskel for brugerne. Hvilke effekter der ønskes afhænger selvfølgelig af serviceområdet og den gældende lovgivning. Indikatorerne giver et billede af, om indsatsen sikrer de tilsigtede resultater og virkninger, som er grundlaget for, at kommunen hjælper de pågældende borgere. Et eksempel kan være elevernes faglige udbytte af undervisningen. Ideelt set skal en indikator entydigt fortolkes som

³² Der er benyttet almindelig mindste kvadraters metode, og den endelige model er kontrolleret for eventuelle brud på de forudsætninger, der gør sig gældende for brugen af denne metode.

hørende til en af ovenstående fire kategorier, men i virkelighedens verden vil indikatorerne ofte være tvetydige.

7.2.1 Metodisk tilgang

Beskrivelsen af indikatorerne tager udgangspunkt i en ”Logical Framework Analysis”-tilgang (LFA). For at illustrere indikatorernes indbyrdes logiske sammenhæng præsenteres de i et træ eller et hierarki, hvor indikatorer på et lavere (mere detaljeret) niveau forklarer indikatorerne på et højere (mindre detaljeret) niveau. I nogle tilfælde udgør indikatorerne på det lavere niveau en udtømmende forklaring af en indikator på niveauet over (fx hvis en udgift nedbrydes i en række deludgifter), og i andre tilfælde er det blot de vigtigste forklaringsfaktorer.

Nærværende analyses fokus er alene enhedsomkostninger. Analysen vil afgrænse sig til alene at handle om de indikatorer, som har indvirkning på enhedsomkostningerne. Nedenfor er indikatorerne opstillet. Af pladshensyn henvises til ”KL Fælleskommunal ledelsesinformation, Januar 2008” for en beskrivelse af samtlige indikatorer.

7.3 Valg af sammenligningskommuner

Regressionsanalyserne er så vidt muligt anvendt til at udvælge sammenligningskommuner. Det er dog valgt, at Århus og Odense indgår på samtlige områder. Endvidere er det i enkelte tilfælde valgt at se bort fra enkelte kommuner, selvom de fremstår som sammenlignelige i regressionsanalysen. Det skyldes i så fald, at deres organisatoriske struktur ikke muliggør en hensigtsmæssig sammenligning med København, eller at der er særlige dataproblemer med deres nøgletal.

7.4 Resultater af regressionsanalyser

Nedenfor er resultaterne for regressionsanalyserne sat ind i tabeller. Af tabellerne fremgår sammenligningskommunerne. Af tabellerne fremgår sammenligningskommunerne, de af modellen forudsagte driftsudgifter pr. målgruppe, de aktuelle driftsudgifter, de faktorer som modellen er opbygget af, afstandsmålet samt den rangering den enkelte kommune har i forhold til alle kommuner. Efter denne tabel er en udskrift af resumeoutput for de enkelte regressioner.

Resultat af regression på daginstitutionsområdet

	Forudsagt driftsudgift pr. 0-5 årig	Driftsudgifter pr.0-5 årig	Beskatningsgrundlag pr. indb.	Andel 25-64-årige uden erhvervsuddannelse	Børn af enlige forsørgere pr. 100 0-15-årige	Statsborgere fra 3.-lande pr. 10.000 indb.	Afstandsmål	Nr .
Københavns Kommune	72.992	80.266	152.723	19,9	23,6	668		
Rødovre Kommune	66.253	64.949	155.282	25,4	20,8	470	0,24	2
Hvidovre Kommune	64.969	71.795	155.412	26,1	19,2	485	0,28	3
Århus Kommune	64.617	61.868	148.219	17,6	18,5	387	0,32	7
Odense Kommune	61.449	54.218	134.173	23,8	18,3	406	0,38	10
Frederiksberg Kommune	71.319	65.551	190.154	13,9	20,4	364	0,43	13

* Kilde: statistikbanken, regnskab 2008-tal

RESUMEOUTPUT

<i>Regressionsstatistik</i>	
Multipel R	0,783665
R-kvadreret	0,614131
Justeret R-kvadreret	0,597535
Standardfejl	5540,244
Observationer	98

ANAVA

	<i>fg</i>	<i>SK</i>	<i>MK</i>	<i>F</i>	<i>Signifikans F</i>
Regression	4	4,54E+09	1,14E+09	37,0036	1,74E-18
Residual	93	2,85E+09	3069430	3	
I alt	97	7,4E+09	7		

	<i>Koefficienter</i>	<i>Standardfej l</i>	<i>t-stat</i>	<i>P-værdi</i>	<i>Nedre 95%</i>	<i>Øvre 95%</i>	<i>Nedre 95,0%</i>	<i>Øvre 95,0%</i>
Skæring	32944,1	10181,94	3,235544	0,00168	12724,8	53163,41	12724,8	53163,41
Beskatningsgrundlag pr. indb.	0,104848	0,036189	2,897246	0,00469	0,032984	0,176712	0,032984	0,176712
Andel 25-64-årige uden erhvervsuddannelse	-294,411	171,448	-1,7172	0,08927	-634,873	46,05044	-634,873	46,05044
Børn af enlige forsørgere pr. 100 0-15-årige	827,6429	236,5676	3,498548	0,00072	357,8666	1297,419	357,8666	1297,419
Statsborgere fra 3.-lande pr. 10.000 indb.	15,51204	4,113168	3,771311	0,00028	7,344101	23,67997	7,344101	23,67997

7.5 Resultat af regression for skoleområdet

	<i>Forudsagt driftsudgift pr. 6-16 årig</i>	<i>Driftsudgift pr. 6-16 årig</i>	<i>Statsborgere fra 3.-lande pr. 10.000 indb.</i>	<i>Andel 6- 16årig</i>	<i>LN (Befolkningstal 2008/2009 total)</i>	<i>Afstandsmål</i>	<i>Nr.</i>
Københavns Kommune	61.463	58.961	668	16	13		
Århus Kommune	54.923	53.134	387	19	13	0,31	1
Odense Kommune	56.635	55.414	406	20	12	0,35	2
Frederiksberg Kommune	60.519	56.050	364	16	11	0,39	3
Høje-Taastrup Kommune	66.032	71.252	714	22	11	0,39	4
Brøndby Kommune	69.340	72.524	755	21	10	0,41	5

* Kilde: statistikbanken, regnskab 2008-tal

RESUMEOUTPUT

<i>Regressionsstatistik</i>	
Multipel R	0,758564
R-kvadreret	0,575419
Justeret R-kvadreret	0,561868
Standardfejl	3888,634
Observationer	98

ANAVA

	<i>fg</i>	<i>SK</i>	<i>MK</i>	<i>F</i>	<i>Signifikans F</i>
Regression	3	1,93E+09	6,42E+08	42,4648	1,95E-17
				7	

Residual	94	1,42E+09	1512147	1
I alt	97	3,35E+09		

	Koefficienter	Standardfejl	t-stat	P-værdi	Nedre 95%	Øvre 95%	Nedre 95,0%	Øvre 95,0%
Skæring	100179,3	6548,1	15,29899	2,97E-27	87177,91	113180,7	87177,91	113180,7
Statsborgere fra 3.-lande pr. 10.000 indb. andel 6-16årig	22,45224	2,283511	9,832335	4,17E-16	17,91828	26,9862	17,91828	26,9862
	-693,682	195,1933	-3,55382	0,00059	-1081,24	-306,121	-1081,24	-306,121
LN (Befolkningstal 2008/2009 total)	-3214,46	519,3779	-6,18905	1,57E-08	-4245,69	-2183,22	-4245,69	-2183,22

7.6 Resultat af regression for handicap og botilbud

	Forudsagt driftsudgift pr. 18-64 årig	Driftsudgift pr. 18-64	Antal handicappede pr. 10.000 indbyggere	Andel 17-64-årige	Antal personer med lav indkomst	Andel almennyttige boliger	Afstandsmål	Nr.
København	3.288	3.553	11	72,8	52	18,8		
Frederiksberg	3.216	3.109	9	68,2	36	11,6	0,28	1
Århus	3.548	3.517	9	68,2	35	29,1	0,29	2
Odense	4.065	3.177	10	65,6	33	25,1	0,35	3
Høje-Taastrup	4.067	4.609	11	64,5	22	28,6	0,41	4
Holbæk	4.000	2.993	11	63	18	20,1	0,43	5

* Kilde: statistikbanken, regnskab 2008-tal

RESUMEOUTPUT

Regressionsstatistik	
Multipel R	0,600244
R-kvadreret	0,360293
Justeret R-kvadreret	0,332778
Standardfejl	790,8387
Observationer	98

ANOVA

	fg	SK	MK	F	Signifikans F
Regression	4	32759164	8189791	13,09474	1,69E-08
Residual	93	58164605	625425,9		
I alt	97	90923769			

	Koefficienter	Standardfejl	t-stat	P-værdi	Nedre 95%	Øvre 95%	Nedre 95,0%	Øvre 95,0%
Skæring	13330,23	2873,113	4,639647	1,14E-05	7624,799	19035,66	7624,799	19035,66
Antal handi-	142,7274	36,55477	3,90448	0,000179	70,13686	215,3179	70,13686	215,3179
Andel 17-64-årige	-188,917	48,48285	-3,89657	0,000184	-285,194	-92,6394	-285,194	-92,6394
Antal personer med lav indkomst	34,50233	16,73764	2,061362	0,04206	1,264701	67,73996	1,264701	67,73996
Andel almennyttige boliger	19,73548	6,985996	2,825006	0,005786	5,862676	33,60828	5,862676	33,60828

7.7 Resultat af regression for udsatte børn

	Faktiske udgift pr. 0-17 årig	Forventet udgift pr. 0-17 årig	Statsborgere fra 3.-lande pr. 10.000 indb.	Andel 25-64-årige uden erhvervsuddannelse	Andel af 0-17 årige	Antal handicappede pr. 10.000 indbyggere	Afstands-mål	Nr.
Københavns Kommune	7.682	6.961	668	20	34	11		
Odense Kommune	5.474	5.781	406	24	42	10	0,37	4
Århus Kommune	5.458	5.173	387	18	41	9	0,38	6
Aalborg Kommune	7.296	4.956	258	24	40	7	0,55	20
Esbjerg Kommune	5.134	5.532	281	28	45	11	0,56	22
Randers Kommune	6.228	5.524	244	29	44	11	0,58	25

* Kilde: statistikbanken, regnskab 2008-tal

RESUMEOUTPUT

Regressionsstatistik	
Multipel R	0,73705912
R-kvadreret	0,54325614
Justeret R-kvadreret	0,52361125
Standardfejl	1056,38871
Observationer	98

ANAVA

	fg	SK	MK	F	Signifikans F
Regression	4	123441842	3086046	27,6538	3,93E-15
Residual	93	103784012	1115957		
I alt	97	227225854			

	Koefficienter	Standardfejl	t-stat	P-værdi	Nedre 95%	Øvre 95%	Nedre 95,0%	Øvre 95,0%
Skæring	5418,39736	1592,95152	3,401483	0,00099	2255,111	8581,683	2255,111	8581,683
Statsborgere fra 3.-lande pr. 10.000 indb.	2,50801676	0,67137884	3,735621	0,00032	1,174791	3,841242	1,174791	3,841242
Andel 25-64-årige uden erhvervsuddannelse	71,7414371	21,5789554	3,324602	0,00126	28,88991	114,593	28,88991	114,593
Andel af 0-17 årige	-102,685498	28,8045908	-3,5649	0,00057	-159,886	-45,4853	-159,886	-45,4853
Antal handi-	184,201126	58,7258963	3,136625	0,00228	67,58314	300,8191	67,58314	300,8191

Da det kun har været muligt at tilvejebringe sammenlignelige og nedbrydelige nøgletal for 6-byerne, er disse valgt. Som det fremgår nedenfor, udgør de også et brugbart sammenligningsgrundlag. Således er Århus og Odense meget sammenlignelige med København.

7.8 Resultat af regression for hjemmepleje

	Udgift pr. 65+ årig*	Forventet udgift pr 65+ årig	Andel af 65+ årige som er enlige	Andel af bef. som er 65+ årige	Andel af 65+ årige som er 80+	Afstands-mål	Nr.
København	30.081	28.836	33	11	33		
Århus	23.886	21.863	24	12	28	0,42	2
Odense	21.144	21.292	24	15	27	0,51	6
Aalborg	21.135	20.415	23	15	27	0,57	12
Randers	22.555	20.359	24	16	27	0,60	17

Esbjerg	21.751	19.585	22	16	24	0,61	23
---------	--------	--------	----	----	----	------	----

* Kilde: statistikbanken, regnskab 2008-tal

RESUMEOUTPU

T

<i>Regressionsstatistik</i>	
Multipel R	0,754130823
R-kvadreret	0,568713298
Justeret R-kvadreret	0,554948829
Standardfejl	1776,154039
Observationer	98

ANAVA

	<i>fg</i>	<i>SK</i>	<i>MK</i>	<i>F</i>	<i>Signifikans F</i>
Regression	3	391035714, 4	1,3E+08	41,3174 9	4,04E-17
Residual	94	296543977, 9	3154723		
I alt	97	687579692, 3			

	<i>Koefficienter</i>	<i>Standardfejl</i>	<i>t-stat</i>	<i>P-værdi</i>	<i>Nedre 95%</i>	<i>Øvre 95%</i>	<i>Nedre 95,0%</i>	<i>Øvre 95,0%</i>
Skæring	3188,655271	1963,40624 8	1,62404 3	0,10771 6	-709,734	7087,044	-709,734	7087,044
Andel enl o 65 ifht antal 65+	700,8757438	113,114794 6	6,19614 6	1,52E-08	476,2837	925,4678	476,2837	925,4678
Andel 65+-årige	-207,5385482	70,3054295	-2,95196	0,00398 7	-347,132	-67,9455	-347,132	-67,9455
andel af 65+ som er 80+	151,8485169	68,1514931 7	2,22810 3	0,02825 8	16,53213	287,1649	16,53213	287,1649