

Plejehjemmernes styring af drift og økonomi.

Analyse af takster

Københavns Kommune
Sundhedsforvaltningen

Endelig rapport
September 2005

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
1.1. Formål.....	3
1.2. Datagrundlag	3
1.3. Afgrænsning.....	3
2. Lovgivning	5
3. De konkrete spørgsmål	8
3.1. Indtægtsgivende aktiviteter på plejehjem.....	8
3.2. Fastsættelse af takster for de valgfrie ydelser	11
3.3. Registreringspraksis og gældende takster.....	13

Bilag 1. Kalkulation af takster på ældrecentrene i Københavns Kommune for valgfrie ydelser

1. Indledning

Sundhedsforvaltningen har ønsket at få gennemført en analyse af taksterne for valgfrie ydelser på plejehjemmene. Dette er begrundet i de ændringer, der over de seneste år sket på såvel plejebolig- og hjemmeplejeområdet.

Modellen til beregning af takster ønskes samtidig gennemgået med henblik på at sikre en større gennemsigtighed og bedre dokumentation af principperne for fastsættelse af taksternes størrelse.

1.1. Formål

På baggrund af drøftelser mellem forvaltningen og Deloitte er det fastlagt, at analysen skal lede frem til design af en beregningsmodel og tilhørende arbejdsgange for, hvorledes takstberegningsarbejdet fremover skal foretages.

Analysen vil adressere følgende tre overordnede spørgsmål:

1. Afdækning af det eksisterende regelgrundlag for indtægtsgivende aktiviteter på plejehjem.
2. Afdækning af det eksisterende regelgrundlag for fastsættelse af takster for de valgfrie ydelser (obligatoriske og ikke obligatoriske).
3. Gennemgang og vurdering af eksisterende registreringspraksis og gældende takster.

1.2. Datagrundlag

Spørgsmål 1 og 2 besvares på grundlag af en gennemgang af konkrete bestemmelser i relevante love, bekendtgørelser og vejledninger samt tilsynsrådsafgørelser og andre relevante kilder.

Spørgsmål 3 besvares på grundlag af interview med forvaltningens centrale økonomifunktion samt interview og konkret gennemgang af regnskabsmateriale på tre udvalgte plejehjem. På baggrund heraf, herunder ved identifikation af relevante konti, foretages efterkalkulation af takster for de tre udvalgte plejehjem.

Besvarelsen af spørgsmål 3 indeholder desuden forslag til konkret beregningsmodel, som er i overensstemmelse med regelgrundlaget.

1.3. Afgrænsning

Undersøgelsen omfatter som tidligere nævnt plejehjem. Da reglerne i Lov om Social Service om frit valg specifikt ikke omfatter beboere i

plejehjem indgår overvejelser om frit valg ikke i analysen. Endvidere, da antallet af beboere på plejehjem, der modtager midlertidig hjælp efter Lov om Social Service, må formodes at være stærkt begrænset, er det valgt at afgrænse analysen til kun at omfatte beboere, der er bevillet varig hjælp.

Der er i Københavns Kommune aktuelt takster for de ydelser, som fremgår af figuren nedenfor, hvor disse er opdelt på obligatoriske og valgfrie ydelser:

FIGUR 1.1: OBLIGATORISKE OG VALGFRIE YDELSER

Obligatoriske ydelser	Obligatoriske valgfrie ydelser	Ikke obligatoriske valgfrie ydelser
<ul style="list-style-type: none">• bolig• el• varme	<ul style="list-style-type: none">• kost• vask• rengøring og leje af linned• leje af linned	<ul style="list-style-type: none">• toiletartikler• rengøringsartikler• vinduespolering• vask af eget linned• (terapi/dagcenterkontingent)

For de obligatoriske ikke-valgfrie ydelser findes relativt detaljerede regler for prisfastsættelse og udregning af betaling. På denne baggrund har forvaltningen således vurderet, at en analyse af taksterne ikke er relevant på dette område.

Fælles for de valgfrie ydelser gælder, at den enkelte beboer i princippet selv bestemmer, hvilke ydelser der købes. For alle disse ydelser gælder, at prisen på ydelserne ikke må overstige kommunens omkostninger ved at levere ydelsen. Politisk kan det dog besluttes, at prisen på ydelserne skal være lavere end omkostningerne for at sikre, at der er et rimeligt beløb tilbage at leve for. Det er disse ydelser, som er omfattet af nærværende analyse.

2. Lovgivning

Besvarelsen af de stillede spørgsmål tager udgangspunkt i den relevante lovgivning, herunder lov om social service og konkurrenceloven, samt gældende praksis ift. grænserne for kommunale aktiviteter, dvs. den kommunale fuldmagt og den øvrige kommunalret,.

Kommunalretten

Den kommunale fuldmagt

Centralt er den kommunale fuldmagt som er et i retspraksis udviklet, uskrevet grundlag for kommunale aktiviteter udledt af Grundlovens §82, der giver kommunerne '*...ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender...*'. Essensen er, at en kommunalbestyrelse har ret til uden egentlig lovhjemmel at foretage visse økonomiske dispositioner, herunder på egen hånd at stille ydelser til rådighed for sine borgere med de begrænsninger, der følger af den øvrige lovgivning. Kommunalfuldmagten tolkes således bredt og skal ses i sammenhæng med den øvrige lovgivning.

Øvrig kommunalret

Den øvrige kommunalret angiver en række begrænsninger i kommunalfuldmagten. Relevant i denne sammenhæng er, at kommunerne ikke må tjene på at udføre ydelser mod betaling med det formål at tjene penge, og at kommunerne ikke uden lovhjemmel må forrykke grænsen mellem den offentlige og private sektor eller påvirke konkurrencen i den private sektor. Desuden må kommunerne ikke drive egentligt erhverv, udover hvad der angår produktion til eget brug.

Konkurrenceloven

Formålet med konkurrenceloven er at undgå konkurrenceforvridning. Det er en central pointe, at konkurrenceloven ikke afgrænser ud fra formelle forhold (fx organisation), men ud fra materielle forhold. Dette betyder, at konkurrenceloven gælder uanset organisationsform. De centrale bestemmelser i konkurrenceloven er §§ 6 og 11, samt undtagelsesbestemmelserne i § 2 stk. 2.

§ 6 angiver at det ikke er tilladt at indgå aftaler, der direkte eller indirekte har til formål at begrænse konkurrencen, mens § 11 angiver, at det ikke er tilladt at misbruge en dominerende stilling. § 2 stk. 2 giver dog kommunerne en undtagelsesmulighed, da bestemmelserne i § 6 og §11 kan fraviges, hvis en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering. Dette betyder, at kommunerne i forbindelse med løsning af opgaver, der er pålagt kommunerne ved lov, fx lov om social service, kan fravige konkurrenceloven.

Således skal det i forhold til konkurrencelovgivningen vurderes, om en given ydelse, som en kommune ønsker at tilbyde, virker konkurrencebegrænsende, og om den er pålagt gennem lovgivningen. Hvis den virker konkurrencebegrænsende og er pålagt gennem lovgivning er det tilladt efter konkurrencelovgivningen for kommunen at tilbyde

ydelsen. Dette er også tilfældet, hvis tilbuddet ikke er konkurrencebegrænsende. Hvis derimod tilbuddet virker konkurrencebegrænsende og ikke er pålagt gennem lovgivningen, må kommunen ikke tilbyde ydelsen.

Lov om social service

Lov om social service (kaldet "serviceloven", jf. Lov nr. 454 af 10. juni 1997) med tilhørende bekendtgørelser og vejledninger fra Socialministeriet anviser, hvilke regler der regulerer det sociale område.

I Servicelovens fastsættes de generelt gældende regler om tilbud til ældre i §§65, og 71 - 73, hvor §65 vedrører de almene tilbud, mens §§71-72 vedrører praktisk hjælp og personlig pleje og §73 vedrører tilbud om genoptræning og vedligeholdelse af fysiske og psykiske færdigheder.

I §65 angives det, at "*Kommunen kan iværksætte eller give tilskud til generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte*" mens det i §71 fremgår, at "*Kommunalbestyrelsen har pligt til at tilbyde 1) personlig hjælp og pleje og 2) hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet*". Af §73 følger desuden en pligt til at sørge for genoptræning og vedligeholdelse af fysiske og psykiske færdigheder.

For plejehjemsbeboere og beboere i beskyttede boliger gælder desuden "Bekendtgørelse om plejehjem og beskyttede boliger" (bekendtgørelse 512 af 24. juni 2002). Denne bekendtgørelse siger, at beboere, udover tilbud om bolig skal gives tilbud om forsyning af el og varme. Kommunen skal endvidere give beboerne i plejehjem tilbud om kost, vask, rengøring og leje af linned.

Betaling De konkrete regler om fastsættelse af betaling for de forskellige ydelser findes i "Bekendtgørelse om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v. (Servicelovens §§ 65, 71 og 72)", jf. bekendtgørelse nr. 26 af 14. januar 1998.

Det er kommunen, som træffer beslutning om betaling for tilbud, og *betalingen må højst udgøre kommunens samlede udgifter, der er forbundet med tilbudet*. Kommunen kan vælge at fastsætte betalingen endeligt på grundlag af budgetterede udgifter til tilbudet, idet betalingen dog skal fastsættes, så kommunens samlede indtægter over en 4-årig periode ikke overstiger kommunens samlede udgifter til tilbudet.

Ved de samlede udgifter forstås f.eks. udgifter til råvarer, materialer, afskrivninger på materiel, el og varme (og i konkrete tilfælde udgifter til personale). Kommunen kan imidlertid træffe beslutning om at fastsætte betalingen til et lavere beløb end de faktiske udgifter eller helt udelade at opkræve betaling.

Såfremt kommunen fastsætter en betaling for vask, rengøring og leje af linned gælder det, at kommunen ikke kan opkræve betaling for udgifter til personale i forbindelse med hjælp efter servicelovens §§71 -

73. Kommunen kan derimod opkræve betaling for udgifter til personale i forbindelse med madordninger (dvs. ordninger, hvor maden produceres uden for modtagerens hjem).

Opsummering

For at opsummere ovenstående, så giver den kommunale fuldmagt kommunerne vide rammer for, hvilke ydelser de kan tilbyde borgerne, men rammerne begrænses af den øvrige kommunalret og konkurrencelovgivningen.

Konkurrencelovgivningen

Der gives mulighed for at fravige konkurrencelovgivningen, hvis *konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering*. Dette kan forstås således, at hvis anden lovgivning, fx lov om social service, pålægger kommunerne at tilbyde en ydelse kan kommunen fravige konkurrencelovgivningen.

Kommunalretten

I forhold til kommunalretten gælder, at kommunerne ikke må tjene på at udføre ydelser mod betaling med det formål at tjene penge, og at kommunerne ikke uden lovhjemmel må forrykke grænsen mellem den offentlige og private sektor eller påvirke konkurrencen i den private sektor. Det vil sige, at ligesom i konkurrencelovgivningen kræves der lovhjemmel, hvis en kommune vil tilbyde ydelser der påvirker konkurrencen.

Lov om social service

Lovhjemlen findes i lov om social service. Generelt gælder det, at kommunen kan fravige ovenstående begrænsninger, hvis der er tale om *"generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte"* eller at de tilbudte ydelser kan betegnes som *"personlig hjælp og pleje og hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet"*. Desværre fremgår det ikke, hvilke ydelser som rent faktisk kan indeholdes i dette. Derfor vil det kræve en individuel vurdering, om en given ydelse kan siges at være indeholdt i lovhjemlen. Endvidere kan kommunen fravige begrænsningerne, hvis der er tale om genoptræning eller vedligeholdelse af fysiske eller psykiske færdigheder til personer efter § 73.

Af § 10 i plejehjemsbekendtgørelsen fremgår, at kommunen skal give beboerne i plejehjem tilbud om bolig, forsyning af el og varme, kost, vask, rengøring og leje af linned. Dermed er det klart, at disse ydelser må en kommune tilbyde.

3. De konkrete spørgsmål

Formålet med analysen er at besvare følgende tre overordnede spørgsmål:

- Afdækning af det eksisterende regelgrundlag for indtægtsgivende aktiviteter på plejehjem.
- Afdækning af det eksisterende regelgrundlag for fastsættelse af takster for de valgfrie ydelser (obligatoriske og ikke obligatoriske).
- Gennemgang og vurdering af eksisterende registreringspraksis og gældende takster.

De tre hovedspørgsmål er konkretiseret i en række underspørgsmål. I det følgende gennemgås disse.

3.1. Indtægtsgivende aktiviteter på plejehjem

Spørgsmål 1.1

”Hvilke generelle rammer sætter kommunalfuldmagten og serviceloven for indtægtsgivende aktiviteter i regi af kommunens plejehjem, herunder de selvejende?”

Som udgangspunkt er det ikke en kommunal opgave at drive egentligt erhverv i kommunalt regi, da dette strider med kommunalfuldmagtsreglerne, såfremt erhvervsvirksomheden ikke er hjemmelsbelagt i lovgivningen.

Kommuner må samtidig ikke påføre private virksomheder ubillig konkurrence. Dette medfører, at de priser man i givet fald vil afsætte ydelserne til, skal opgøres omkostningsægte, dvs. inklusive indirekte omkostninger, og ved tilstrækkelig stor omsætning vil det også indebære momsregistrering.

På denne baggrund vurderes det, at der generelt ikke er tilladelse til, inden for nugældende lovgivning og de kommunalfuldmagtsretlige regler, at plejehjem driver indtægtsgivende virksomhed.

I andre kommuner ses visse mindre indtægtsgivende aktiviteter drevet i foreningsregi og dermed uden for kommunens regi.

Spørgsmål 1.2

”Hvilken adgang er der til at tilbyde tilkøbsydelser på plejehjem inden for rammerne af serviceloven (skal ses i sammenhæng med hjemmeplejen, hvor der ikke er adgang hertil)?”

Det vurderes, at der på samme måde som med hjemmehjælp er gjort endeligt op med hvad kommunen/plejehjemmet må tilbyde i de bekendtgørelser, der er udstedt i forbindelse med Serviceloven. Det er

den umiddelbare vurdering, at plejehjemmene ikke har hjemmel i lovgivningen til at være leverandør eller tilbyder af ydelser udover de ydelser som specifikt er fastsat i Plejehjemsbekendtgørelsen. For disse skal plejehjemmene oplyse, for eksempel ved takstblad, hvad beboerne skal betale for disse ydelser. Hvordan plejehjemmet får udført opgaven, ved egen foranstaltning eller ved aftale med en leverandør, er beboerne uvedkommende.

Man skal være opmærksom på, at fritvalsreglerne ikke gælder for plejehjemsbeboere, hvilket indebærer, at der kun kan være en leverandør i hver plejeboligenhed, og at denne leverandør skal kunne levere såvel personlig pleje som praktisk hjælp til alle boligenhedens beboere (se vejledning nr. 113 af 31. oktober 2002).

Ud over de i Plejehjemsbekendtgørelsen nævnte ydelser, der vil kunne udføres/leveres af plejehjemmet selv eller af en leverandør, som plejehjemmet har indgået aftale med, er det således vurderingen, at der ikke er hjemmel til, at plejehjemmene kan tilbyde andre ydelser eller varer. Sådanne mere eller mindre kommercielle ydelser vil ikke være kommunale opgaver, og de vil derfor skulle overlades til private.

Generelt skal det bemærkes, at hvilke ydelser, der kan tilbydes, og på hvilken måde afhænger af hjemmel samt af en individuel vurdering af hver enkel borgers individuelle behov.

Tilbud med 'aktiverende og forebyggende sigte' kan tilbydes efter § 65, mens tilbud om 'genoptræning til afhjælpning af fysisk funktionsnedsættelse' og vedligeholdelse af 'fysiske eller psykiske færdigheder' skal tilbydes efter § 73. For tilbud efter § 65 kan der opkræves de fulde omkostninger for tilbuddet, mens der for tilbud efter § 73 ikke kan opkræves for personaleomkostninger.

Hvis kommunen med et dagcentertilbud mener at have løst sin forpligtelse til vedligeholdelse etc efter § 73 kan der ikke opkræves betaling til personale. Hvis det derimod er et generelt tilbud om aktivering efter § 65 kan den fulde kostpris opkræves. Men hvis sidstnævnte gælder skal kommunen på anden måde sikre, at man lever op til forpligtelserne i § 73.

Spørgsmål 1.3

"Hvilke typer af ydelser skal pålægges moms, herunder ved ydelser som ikke (alene) ydes/sælges til beboere (men bl.a. også disses besøgende), f.eks. salg af kioskvarer, kaffe mv.?"

Indledningsvist skal det understreges, at nedenstående overvejelser omkring moms er uafhængigt af, hvilke ydelser der er hjemmel til at tilbyde efter den øvrige lovgivning.

Efter momsloven og EU's 6. momsdirektiv er social forsorg og bi-stand samt levering af varer og ydelser med nær tilknytning hertil fri-

taget for moms. Dvs. at kommunen kan levere sådanne ydelser, uden at den skal momsregistreres og dermed afregne moms til staten.

I forbindelse med at det blev obligatorisk at udbetale pensionen til beboere i plejehjem m.v. blev spørgsmålet om momsbetaling i forbindelse med kommunernes levering af serviceydelser imidlertid forelagt Momsnævnet. Nedenfor angives momsnettets afgørelser.

Leje af bolig, samt el og varme

I sin afgørelse af 15. december 1994 fastslog Momsnævnet, at levering af ydelserne bolig, el og varme under alle omstændigheder er fritaget for moms. Dvs. at kommunen ikke skal momsregistreres for disse leverancer.

Kost og leje af linned

Momsnævnet fastslog endvidere, at kost og leje af linned må anses som ydelser i 'nær tilknytning' til socialforsorg og bistand, og at kommunen derfor heller ikke skal momsregistreres for disse leverancer.

Vask og rengøring

Andre ydelser, som f.eks. vask og rengøring, er ikke omfattet af momslovens fritagelsesbestemmelse. Kommunen skal således momsregistreres for salg af ydelser, der leveres i konkurrence med erhvervsvirksomheder.

Såfremt modtageren skal betale for materialer, der anvendes i forbindelse med f.eks. vask og rengøring, medfører Momsnettets afgørelse om momspligt efter Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at der – for så vidt angår disse materialer – er tale om momspligtig leverance. Det bemærkes imidlertid, at det i praksis ikke har betydning for modtageren, om kommunen efter momslovens regler skal afregne moms til staten. Modtagerens betaling af f.eks. rengøringsmidler bliver således ikke større af, at kommunen er momsregistreringspligtig. Kommunen fastsætter nemlig betalingen på grundlag af de faktiske udgifter, og i disse indgår allerede udgifter til moms.

Kantinedrift

Såfremt der drives en kantine med salg af mad og drikkevarer, der ligger ud over, hvad der er omfattet af den kost, der kan leveres momsfrit, fordi den som anført ovenfor efter dansk praksis betragtes som leveret i nær tilknytning til social forsorg, vil dette kantesalg skulle momsnes. Er der tale om salg af mad og drikkevarer til pårørende og besøgene, falder disse leverancer ikke ind under social forsorg og bistand, og salget skal derfor momsnes.

Andre varer

Ved salg af andre varer, såsom toiletartikler, skal der opkræves moms.

Andre aktiviteter

Terapi-/dagcentertilbud og andre aktiviteter med forebyggende og aktiverende formål, det vil sige aktiviteter til vedligeholdelse af fysiske og psykiske færdigheder, er omfattet af et særligt område, der bør vurderes og analyseres nærmere ud fra et momsmæssigt synspunkt.

Der vil endvidere kunne være tale om andre aktiviteter, som et plejehjem kan have, der bør undersøges ud fra et momsmæssigt synspunkt. Og for disse gælder altså, at der skal opkræves moms, hvis aktiviteten ikke kan karakteriseres som social forsorg og bistand eller som ydelser i nær tilknytning hertil.

3.2. Fastsættelse af takster for de valgfrie ydelser

Spørgsmål 2.1

"Hvilke beregningsprincipper skal/kan anvendes ved beregning af takster for ydelser?"

Det fremgår af Plejehjemsbekendtgørelsen (Bekendtgørelse 512 af 24.06.2002) § 10, at kommunen udover bolig skal give plejehjemsbeboerne tilbud om forsyning af el og varme, og at kommunen endvidere skal give plejehjemsbeboerne tilbud om kost, vask, rengøring og leje af linned.

Disse 4 obligatoriske tilbud udover leje, el og varme, er de 4 valgfrie tilbud, der skal udarbejdes takster for, og som beboerne så kan til- eller fravælge.

Ifølge bekendtgørelsens § 16, stk. 2 skal betalingen/taksterne fastsættes efter de samme principper, som er gældende for hjemmehjælp. Det vil sige, at de maksimale takster skal beregnes ved at foretage kalkulation over såvel direkte som indirekte omkostninger, der kan henføres til ordningerne.

En meget udførlig gennemgang af disse kalkulationsprincipper kan findes i f.eks. Bekendtgørelse om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v. (BEK nr. 26 af 14/01/1998)

De beregnede beløb, der fremkommer efter kalkulationen, er udtryk for de samlede omkostninger for kommunen ved de forskellige ordninger, og de udgør samtidig maksimum for, hvilke takster der rent faktisk kan opkræves (jævnfør dog reglen om, at personaleomkostninger, bortset fra madserviceordninger, ikke må indgå i grundlaget for takstopkrævningen). Kommunalbestyrelsen fastsætter med udgangs-

punkt i de beregnede omkostninger, hvilket beløb der rent faktisk skal opkræves.

Spørgsmål 2.2

”Gælder kravet om balance mellem takster og omkostninger for kommunen som helhed eller for det enkelte plejehjem?”

Plejehjemmene er ikke omfattet af fritvalgsordningerne, og kommunen kan derfor enten selv producere og levere de tilladte ydelser, eller det enkelte plejehjem kan have indgået aftale med en leverandør, der så leverer de pågældende ydelser til det pågældende plejehjem. De tilbudte ydelser vil derfor naturligt kunne have afvigende omkostningsgrundlag for de forskellige plejehjem, uanset det er samme ”tilbud”, eksempelvis rengøring. De samlede henførbare direkte og indirekte omkostninger ved vask på plejehjem X vil ikke være de samme som på plejehjem Y. Ydelsen er den samme, men omkostningen totalt herved vil ikke nødvendigvis være den samme på de to plejehjem.

Lovgivningsmæssigt er det eneste krav, at kommunen under et ikke må opkræve mere i betaling end ydelserne til de ældre har kostet kommunen under et, heri indregnet alle direkte og indirekte omkostninger, og ved takstfastsættelser skal det herudover erindres, at uanset de samlede opgjorte omkostninger må der ikke opkræves betaling for den del, der vedrører personaleomkostninger, når der er tale om varig hjælp.

Politisk kan det således besluttes, at man vil have ens priser på alle plejehjem, eller om man vil fastsætte takster plejehjem for plejehjem. Det afgørende er, at der ikke opkræves mere i betaling end de totale omkostninger for den pågældende ydelse.

Fastsættes der takster plejehjem for plejehjem, der lever op til kravene om balance/max betaling for hvert enkelt plejehjem, vil den samlede balance også være opfyldt for kommunen under ét, og dermed er lovgivningens krav overholdt. Det kræver en kalkulation, der inddrager og fordeler alle indirekte omkostninger, der kan henføres til plejehjemmene, og derefter en opdeling af disse mellem plejehjemmene, dvs. et større kalkulationsarbejde end hvis man anvender den, også lovlige, gennemsnitsmetode.

Fælles takster for alle plejehjem kan således betragtes som det enkleste at administrere, og det vil ikke tilføre økonomiske incitament ift. takststørrelser ved borgernes valg af pladser. Men det kan anbefales til internt brug at opgøre forskelle i omkostninger pr. plejehjem som led i den løbende opfølgning på effektiviteten i tilvejebringelsen af de forskellige ydelser.

Spørgsmål 2.3

”Må takster for samme ydelse adskille sig mellem plejehjem og hjemmepleje?”

Som udgangspunkt gælder det ved takstberegningen, både for ydelser leveret på et plejehjem og i borgerens eget hjem, at de højest må udgøre de reelle omkostninger ved produktion af ydelsen.

Det er vurderingen, at forskellige takster for plejehjem og hjemme-hjælp er mulige, så længe der er saglige og dokumenterede beregninger, der viser, at de enkelte takster ikke overstiger de reelle omkostninger, og at man samtidig sikrer sig, at 4-årsreglen er overholdt, dvs. at kommunen under et ikke må have overskud på de forskellige tilbud iht Serviceloven, uanset om vi er inden for plejhjemsområdet eller inden for hjemmeplejeområdet.

3.3. Registreringspraksis og gældende takster

Spørgsmål 3.1

”Hvilke registreringer og opfølgingsprocesser er der fremadrettet behov for mhp. at sikre en løbende opfølgning på taksternes størrelse (efterkalkulation), herunder bagudrettet opfølgning på balance mellem takster og faktiske omkostninger?”

Taksterne for de her behandlede ydelser skal vedtages i tilslutning til kommunens vedtagelse af årsbudgettet. Det betyder, at kalkulationerne vil ske medio året - året før det år der beregnes takster for. På dette tidspunkt er de senest kendte faktiske regnskabstal fra året før.

Eksempelvis vil takstkalkulationen for 2006 blive vedtaget efteråret 2005 på basis af konkrete regnskabstal for regnskabsperioden 2004.

Den regnskabsmæssige efterkalkulation af taksten for de forrige år danner således baggrund for det kommende års takst. For at løfte taksten til budgetårets prisniveau anvendes Kommunernes Landsforenings gennemsnitlige pris/løn-fremskrivnings-matrice, jf. Budgetvejledningens afsnit G1.2.

Det fremgår af Socialministeriets vejledning nr. 59 af 6. marts 1998, punkt 132, at “de faktiske udgifter, der er forbundet med at producere en ydelse, udgør overgrænsen for, hvor meget kommunen kan kræve i betaling for tilbudet”.

Det er vores vurdering, at dette krav vil være opfyldt ved at det kommende års takst baseres på det faktiske udgiftsniveau i et tidligere regnskabsår. Således er der alene tale om en periodeforskydning imellem det år, der ligger til grund for takstkalkulationen, og det år som taksten opkræves i. Således er det vores vurdering, at det ikke er nødvendigt at foretage en egentlig efterkalkulation over en 4-årig periode, idet denne regel (jf. punkt 136 i ovennævnte vejledning) primært knyt-

ter sig til den situation, hvor man har foretaget sin beregning på baggrund af budgetdata.

Vi skal endvidere anbefale, at kommunen i forbindelse med den årlige huslejberegning sikrer sig, at de udgifter, der er særskilt medregnet i øvrige takstkalkulationer – herunder de i nærværende rapport beskrevne – holdes udenfor huslejberegningen, så de faktisk medgæede udgifter ikke opkræves mere end en gang.

I forhold til opgørelse af indtægter og udgifter for de enkelte takster er der for flere af dem behov for at justere kontoplanen, så der opnås en mere direkte adskillelse af dem fra hinanden. De nærmere forslag her til fremgår af bilag 1 i tilknytning til efterkalkulationerne af hver af taksterne. Der er endvidere behov for at præcisere anvendelsen af de enkelte konti i den fælles kontoplan hos plejehjemmene, så der opnås en mere ensartet afgrænsning og opgørelse af udgifterne. Dette vil kunne ske gennem udarbejdelse af en fælles konteringsvejledning.

Spørgsmål 3.2

”Afspejler de eksisterende takster de faktiske omkostninger?”

Der er gennemført en efterkalkulation på baggrund af regnskabstal for 2004 for de takster, som er omfattet af analysen. Efterkalkulationerne er udarbejdet med afsæt i det samlede regnskab for plejehjemmene for 2004 og på baggrund af en nærmere gennemgang af grundlaget for beregningen af taksterne på tre plejehjem. Beregningerne skal således tages med det forbehold, at de fordelingsnøgler og øvrige beregningsforudsætninger, som er opstillet på baggrund af de tre plejehjem ikke nødvendigvis afspejler den gennemsnitlige situation på kommunens plejehjem.

Resultatet af efterkalkulationerne er opstillet i tabellen nedenfor. De nærmere forudsætninger for efterkalkulationerne fremgår af bilag 1.

Sammenligning af takster og beregnede omkostninger for 2004

<i>Ydelser</i>	<i>Takst</i>	<i>Beregnet omkostning</i>
Kost (pr. dag), i alt ¹⁾	72,00	92,19
- Morgenmad	12,00	18,44
- Middagsmad	40,00	36,88
- Aftensmad	20,00	36,88
Drikkevarer ekskl. kapselvarer (pr. måned)	184,00	- ²⁾
Vask (pr. måned)		
- Vask af beklædning / kropstøj	183,00	143,32
- Vask og leje af linned	231,00	³⁾ 143,32
- Vask af eget linned	183,00	143,32
Toiletartikler (pr. måned)	137,00	77,27
Rengøringsartikler	54,00	56,63
Vinduespolering	61,00	37,53
Terapi-/dagcenterkontingent	83,00	218,63

¹⁾ De beregnede omkostninger inkluderer drikkevarer ekskl. kapselvarer, da det ikke er muligt at udskille udgifterne hertil fra udgifterne til kost.

²⁾ Da det ikke er muligt at udskille udgifterne hertil særskilt, har det ikke været muligt at foretage en efterkalkulation af denne takst. Udgifterne indgår i beregningen af kost-taksterne.

³⁾ Efterkalkulationen er gennemført som en enhedsberegning på tværs af de tre vasketakster, da det ikke er muligt at adskille indtægter og udgifter mellem dem.

Som det fremgår af tabellen er der en varierende relation taksterne og de beregnede omkostninger. Således er taksten for kost lidt lavere end de beregnede omkostninger og for terapi-/dagcenterkontingent meget lavere. Til gengæld er taksterne for vask, toiletartikler og vinduespolering højere end de beregnede omkostninger. Endelig modsvarer taksten for rengøringsartikler de beregnede omkostninger. For særligt vask skal man dog være opmærksom på, at den valgte fordeling af udgifterne vedrørende el og vand, som er foretaget pr. m² givet det tilgængelige datagrundlag, givetvis underestimerer de faktiske omkostninger ved vask (og dermed medvirker til en overestimering af andre takster). Forskellen ift. de gældende takster er derfor givetvis mindre end det fremgår ovenfor.

Der er for nogle af taksterne konstateret en betydelig variation mellem de udvalgte plejehjem, som kan henføres til om ydelserne udføres af plejehjemmene selv eller ved ekstern leverandør. For vask og vinduespolering er der således eksempler på, at ydelserne kan indkøbes ved ekstern leverandør til en lavere pris end ved intern udførelse – uagtet at lønudgifter til ansatte medarbejdere ikke indgår i beregningen af omkostningerne ved efterkalkulationerne. Dette peger på et behov for at revurdere tilrettelæggelsen af udførelsen af disse ydelser.

Derudover har der for en række af taksterne vist sig variationer i indholdet i den leverede ydelse og for nogle af ydelserne en uklarhed om deres indhold. Dette vanskeliggør betragtninger om balance mellem takster og omkostninger på tværs af kommunen. Såfremt kommunen

ønsker at fastholde ens takster for kommunen som helhed, er der således behov for en nærmere fastlæggelse af standarder for indholdet af de enkelte ydelser.

Spørgsmål 3.3

”Hvilke proces kan på kort sigt gennemføres for at sikre, at der for plejehjemmene under et er overensstemmelse mellem takster og omkostninger?”

De efterkalkulationer, som er nærmere gennemgået i bilag 1, inkl. tilhørende regnearksmodel til beregningen af taksterne, giver et billede af det behov, der er for justeringer af de enkelte takster ift. at sikre overensstemmelse mellem takster og omkostninger.

Ud fra kommunens vurdering af almenlydigheden af de anvendte fordelingsnøgler og øvrige beregningsforudsætninger kan der efter behov gennemføres bredere undersøgelser af de konkrete forhold på plejehjemmene, som grundlag for gennemførelsen af en endelig efterkalkulation for 2004, som kan danne grundlag for fastsættelse af takster for 2006.

Som anført under 3.1. er der behov for at justere kommunens registreringspraksis i form af kontoplanens opbygning og anvendelsen af de enkelte konti. Disse ændringer vil med fordel kunne igangsættes på kort sigt mhp. at disse kan være fuldt indarbejdet fra starten af det kommende år.