

28. september 2004

## Resultat af undersøgelse af konteringspraksis på ældreområdet

### *Indledning*

I overensstemmelse med regeringsgrundlaget afsatte regeringen på finansloven for 2002 ½ milliard kroner årligt til gennemførelse af regeringens initiativer om valgmuligheder vedrørende hjemmehjælp og fri og fleksibel hjemmehjælp samt ældreområdet i øvrigt (fællesbrev fra KL og regeringen af 26. feb. 2002). Fra og med 2002 har kommunerne hvert år har fået tilført ½ milliard kroner, som et løft af de samlede udgifter.

Heroverfor står, at de kommunale regnskaber skønsmessigt viser en vækst i udgifterne til ældre fra R2001 til R2003 på 135 mio. kr. (Udgifterne til ældrepleje er konteret på samme konti som plejeudgifter til de under 67-årige. Afgrænsningen af ældreudgifterne sker på baggrund af skøn). Det har givet anledning til spørgsmål om, hvorvidt kommunerne har anvendt de afsatte midler efter hensigten. 2003 er det sidste år, hvor der foreligger kommunale regnskaber.

Det er ikke muligt, at følge de bevilligede midler fuldstændigt.

Rigsrevisionen har ved en gennemgang af området fastslået, at pengene fuldt ud er udmøntet i overensstemmelse med formålet og Folketingets beslutning.

Det bemærkes, at rigsrevisionen samtidig anførte, at det på baggrund af regnskabssystemet ikke er muligt at opgøre kommunernes anvendelse af statstilskuddet nærmere, herunder hvor mange af midlerne der er anvendt til administration.

Alligevel har regeringen og KL været enige om, at tilvejebringe en mere retvisende opgørelse af ældreudgifterne. I aftalen med KL om den kommunale økonomi for 2005 fremgår: ”*KL vurderer på baggrund af en nylig stikprøveundersøgelse, at kommunernes konteringspraksis som konsekvens af ældrepakken er ændret og at dette har påvirket de registrerede udgifter på ældreområdet væsentligt. Regeringen og KL er enige om at søge at tilvejebringe et mere sammenligneligt grundlag for vurdering af den samlede udgiftsudvikling på ældreområdet.*”

På baggrund heraf er gennemført en spørgeskemaundersøgelse i alle kommuner med frist for besvarelse 3. september. 260 kommuner har svaret på nuværende tidspunkt, mens 11 kommuner mangler at svare. Kommunernes svar på undersøgelsen er baseret på skøn og således behæftet med en vis usikkerhed. Undersøgelsesresultaterne bidrager til et klarere billede af udgiftsudviklingen på ældreområdet, men det er vurderingen, at der fortsat er en del af væksten i udgifterne på

ældreområdet som ikke er opfanget jf. afsnittet om fortsatte usikkerheder nedenfor.

I indeværende notat er gengivet resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen. Endvidere er beskrevet de usikkerheder, der fortsat knytter sig til opgørelsen af væksten i ældreudgifterne. Der redegøres kort for, at også regnskab 2004 vil være påvirket af ændret konteringspraksis. Endelig gøres nogle overvejelser om de fremadrettede konsekvenser af undersøgelsesresultaterne.

*Et mere retvisende billede af udviklingen i ældreudgifterne*

Formålet med den gennemførte undersøgelsen har været, at få tilvejebragt et mere retvisende billede af anvendelsen af den ½ mia. kr.

Der er skønsmæssigt konteret en vækst i de kommunale regnskaber fra R2001 til R2003 på 135 mio. kr. direkte på ældreområdet som også gengivet i blandt andet svar på §20 spørgsmål nr. S4229 (som beskrevet nedenfor er dette vækstkøn behæftet med en vis usikkerhed).

Det er KL's synspunkt, at det korrekte udgangspunkt for ældrepakken er niveauet i kommunernes budget 2001, idet regnskab 2001 ikke var kendt, da aftalen om ældrepakken blev indgået. Udgiftsvæksten fra B2001 til R2003 udgør 770 mio. kr. for hele landet. Hertil kommer ændret konteringspraksis og udgifter til omstilling og udvikling.

En del af tilskuddet er - helt som forudsat – anvendt til omstilling og udvikling som følge af indførelsen af frit valg. Disse udgifter kan ikke umiddelbart i regnskaberne adskilles fra administrationsudgifter på andre områder. I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at give et skøn over udgifterne til meradministration. Undersøgelsen viser, at kommunerne med ældrepakken skønsmæssigt har haft merudgifter til udvikling og omstilling for i alt 127 mio. kr. Undersøgelsen indikerer endvidere, at nogle kommuner også oplever stigende udgifter til omstilling og udvikling i 2004, dels fordi antallet af private leverandører og brugere, som vælger private leverandører, er stigende i 2004, dels fordi de frem til midt i 2004 har benyttet den lovbestemte dispensation for frit leverandørvalg.

Endvidere har kommunerne ændret konteringspraksis som følge af ældrepakken. Kommunerne udskiller nu i højere grad udgifter til *myndighedsopgaver* – for eksempel lønninger til visitatorer – fra udgifter til *leverandøropgaver* – som for eksempel løn til plejepersonale. Den ændrede konteringspraksis fremstår i regnskaberne isoleret som et fald i ældreudgifterne, selvom der reelt ikke har været ændringer i den udførte aktivitet. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at kommunerne som følge af ældrepakken har omkonteret 222 mio. kr. fra hovedkonto 5 (ældreudgifter) til hovedkonto 6 (generel administration).

**Tabel 1. Sammenfatning af resultater af undersøgelsen af udgiftsvæksten på ældreområdet**

Vækst fra 2001-2003 (2004 PL)	Mio. kr.
Regnskabsmæssig servicevækst på ældreområdet	135
Merudgift til omstilling og udvikling ved frit valg	127
Omkontering som følge af ældrepakken	222
<b>Udgiftsvækst opgjort på baggrund af undersøgelsen</b>	<b>484</b>

Anm. Opgørelsen er fortsat ikke fuldstændig, jf. næste afsnit. Da det ikke er alle kommuner, der har svaret, er der sket en opregning af undersøgelsesresultatet til landsplan ved en vægtning af kommunernes tilskud til ældre. Det er samme vægte, som den ½ mia. er fordelt efter. En vægtning efter befolkning eller antallet af personer over 67 år giver stort set samme resultater. I PL reguleringen af udgifterne fra 2003-2004 er anvendt samme PL som ved opregningen af de 500 mio. kr. til ældrepakke.

De kommunale budgetter for 2004 tyder på, at kommunerne har fortsat indfasningen af ældrepakken.

*Den faktiske udgiftsvækst er formentlig fortsat undervurderet*

Resultaterne af undersøgelsen af kommunernes udgifter til omstilling og udvikling og konsekvenserne af ændret konteringspraksis giver sammen med den regnskabsmæssigt opgjorte vækst en stigning i udgifterne på ældreområdet på 484 mio. kr. fra regnskab 2001 til regnskab 2003. Flere forhold kan imidlertid tale for, at dette tal fortsat undervurderer den reelle udgiftsvækst.

For det første er udgifterne til ældrepleje konteret på samme konti som plejeudgifter til de under 67-årige. Afgrænsningen af ældreudgifterne sker på baggrund af skøn og der er derfor væsentlig usikkerhed forbundet med at opgøre ældreudgifterne fra år til år. Usikkerheden er særlig stor i 2002, hvor grundtakstreformen blev indført.

For det andet er der en vis usikkerhed forbundet med kommunernes svar i spørgeskemaundersøgelsen. Noget tyder på, at undersøgelsen i et vist omfang undervurderer udgifterne til omstilling og udvikling. Ankestyrelsen har tidligere spurgt kommunerne om loven om frit leverandørvalg på hjemmehjælpsområdet har givet meradministration. 43 kommuner, som har svaret ja til dette spørgsmål i Ankestyrelsens undersøgelse, har ikke angivet nogle merudgifter på samme spørgsmål i regeringens og KL's undersøgelse. I en stikprøve på 8 af disse kommuner svarede 5, at de havde haft merudgifter til udvikling og omstilling som følge af ældrepakken, men at de havde angivet 0 kr. fordi merudgifterne var finansieret indenfor rammen/via omprioriteringer. De resterende 3 kommuner havde indført frit leverandørvalg tidligere og havde haft merudgifter til implementering dengang.

Rammeforhøjelsen i kommunerne som følge af ældrepakken var oprindeligt på 500 mio. kr. Opregnet til 2004PL svarer det til 532,5 mio. kr.

*Også påvirkning af udgiftsopgørelsen fremover som følge af ændret konteringspraksis*

I undersøgelsen er kommunerne endvidere blevet spurgt om, hvorledes ældrepakken påvirker konteringspraksis fra 2003 til 2004. 90 kommuner angiver, at der vil ske yderligere omkonteringer i regnskabet for 2004. Kommunerne anslår at omkonteringerne vil beløbe sig til yderligere ca. 150 mio. kr. i 2004 sammenholdt med 2003. Dvs. at de konterede udgifter til ældre (funktion 5.32 mv.) alt andet lige vil blive tilsvarende mindre uden at det afspejler en aktivitetsændring.

Som konsekvens af den manglende detaljeringsgrad i de kommunale regnskaber foreslås, at kommunerne fremover i forbindelse med indberetningen af de særlige budget og regnskabstal giver et skøn over, hvordan udgifterne konteret på 5.32 og 5.34 er fordelt mellem personer på 67 år og over og personer under 67 år.

## Bilag 1:

<b>Spørgsmål A</b>	Hvor store udgifter til <u>meradministration</u> har kommunen haft til omstilling og udvikling i forbindelse med ældrepakken herunder det frie leverandørvalg mv. i regnskab 2003 i forhold til regnskab 2001?	127 mio.kr.	
		<b>Ja (antal)</b>	<b>Nej (antal)</b>
<b>Spørgsmål B1</b>	Har kommunen i regnskabet for 2003 konteret udgifter til administration vedrørende ældreservice på hovedkonto 6, som i regnskabet for 2001 er blevet konteret på hovedkonto 5?	111	149
<b>Spørgsmål B2</b>	Hvor stort et beløb (2003-pl) er i 2003 blevet konteret på hovedkonto 6 i stedet for på hovedkonto 5 som i 2001 ville være konteret på hovedkonto 5?	222 mio.kr.	
		<b>Ja (antal)</b>	<b>Nej (antal)</b>
<b>Spørgsmål B3</b>	Forventer kommunen en (yderligere) overflytning af administrationsudgifter til ældreservice fra hovedkonto 5 til hovedkonto 6 i 2004?	98	162
<b>Spørgsmål B3 (forsat)</b>	Hvis ja., hvor stort et beløb (2004-pl) forventes at blive overflyttet?	149 mio.kr.	

**Bemærkning:** Alle beløb er i 2004 PL og opregnet til et landsresultat. Da det ikke er alle kommuner, der har svaret, er der sket en opregning af undersøgelsesresultatet til landsplan ved en vægtning af kommunernes tilskud til ældre. Det er samme vægte, som den 1/2 mia. er fordelt efter.