Deloitte.

Kortlægning og analyse af befordringsordninger.

Finansministeriet

12. januar 2012

Indholdsfortegnelse

1. Indledning og sammenfatning 5

1.1 Indledning 5
1.2 Sammenfatning 7

2. Udgifter på landsplan 23

2.1 Opregnede udgifter 23
2.2 Følsomhedsberegninger 29

3. Administrationsmodeller 34

3.1 Kortlægning af administrationsmodeller 34
3.2 Analyse af administrationsmodeller i kommuner og regioner 61

4. Udgiftsanalyse af befordringsområder .70

4.1 Dekomponering af udgifter 70
4.2 Siddende patientbefordring 74
4.3 Liggende patientbefordring 78
4.4 Lægekørsel 80
4.5 Genoptræning 83
4.6 Individuel handicapkørsel 86
4.7 Skolekørsel 88
4.8 Voksne med handicap 92
4.9 Dagcenterkørsel 94
4.10 Øvrige områder 96
4.11 Opsamling 102

5. Analyse af kørselspriser 105

5.1 Indledning 105
5.2 Analysens metode og datagrundlag 106
5.3 Hovedresultater for de kommunale ordninger 112
5.4 Korrektion for administrationsomkostninger 114
5.5 Siddende patientbefordring 119
5.6 Lægekørsel 121

5.7 Skolekørsel 123
5.8 Specialundervisning 126
5.9 Voksne med handicap.....128
5.10 Opsamling.....130

6. Effektiviseringspotentialer 133

6.1 Udgiftsniveau i optionelle ordninger.....134
6.2 Potentiale i kommunerne.....135
6.3 Potentiale i regionerne.....142
6.4 Potentialer vedrørende kørselspriser 145
6.5 Realiserbarhed 155

Bilag A. Udgifter fordelt på befordringsordninger.....157

Bilag B. Metode.....158

B.1 Udvælgelse af kommuner og A-kasser.....158
B.2 Omfattede ordninger.....161
B.3 Kortlægning.....164
B.4 Opregning til landsplan 176
B.5 Usikkerhed og følsomhedsberegninger 181
B.6 Konsekvens- og potentialeberegninger 184
B.7 Repræsentativitet i forbindelse med analyse af kørselspriser 188

Rapportens anvendelse

Denne rapport er alene udarbejdet til Deloittes opdragsgiver ud fra det givne opdrag. Deloitte påtager sig intet ansvar for andres anvendelse af rapporten.

Kontakt

Spørgsmål til denne rapports indhold kan stiles til:

- Allan Kirk, partner, tlf. +45 36 10 26 03
- Steen Daugaard, seniormanager, tlf. +45 36 10 20 56
- Kristian Hertz, manager, tlf. +45 36 10 20 96
- Kristian Juhl Nielsen, manager, tlf. +45 36 10 25 24

Om Business Consulting – Fra idé til virkelighed

Business Consulting fokuserer på udvikling og effektivisering af kundernes organisation, kerneprocesser, økonomistyring og it for at bidrage til realisering af kundernes strategiske målsætninger. Vi kender den offentlige og private sektor til bunds og kombinerer vores faglige kompetencer med evnen til at lede, styre og gennemføre projekter i komplekse miljøer. Det kan være som rådgivere eller som ansvarlige for processer fra idestadie til implementering.

Deloitte er Danmarks største revisions- og rådgivningsfirma. Vi tilbyder en bred vifte af ydelser og kombinerer konsulentrollen i Business Consulting med Deloittes kompetencer inden for revision, skat og finansiering. Det giver vores kunder en unik mulighed for at få integrerede løsninger, som er skræddersyet til de enkelte opgaver.

Vi er en del af den globale virksomhed Deloitte Touche Tohmatsu Limited. Vi udvikler og deler viden på tværs af kontorer i mange lande. Inspirationen fra udlandet kombineret med systematisk metodeudvikling på tværs af landegrænser sikrer, at vores løsninger altid tager udgangspunkt i den seneste viden. Det er forudsætningen for, at vi i dag og i fremtiden kan være en attraktiv og værdiskabende rådgiver.

Deloitte Consulting
Tlf. 36 10 20 30
Fax 36 10 20 40

E-mail: deloitteconsulting@deloitte.dk
www.deloitte.dk

Besøgsadresse
Weidekampsgade 6
2300 København S

Postadresse
Deloitte Consulting
Postboks 1600
0900 København C

1. Indledning og sammenfatning

1.1 Indledning

Af VK-regeringens afbureaukratiseringsplan *Mere tid til velfærd* og finanslovsaftalen for 2010 fremgår det, at der skal ske en samordning og forenkling af reglerne om befordring på tværs af forskellige lovgivninger.

Arbejdet med samordning af befordringsreglerne er forankret i et tværministerielt udvalg med repræsentanter fra ni ministerier samt KL og Danske Regioner.

Formålet med at undersøge reglerne for befordringstilskud er at lette kommunernes og regionernes administration af befordringsordningerne og afskaffe uhensigtsmæssige krav i reglerne.

Finansministeriet har som et led i undersøgelsen anmodet Deloitte om at gennemføre en datakortlægning i samtlige fem regioner samt i udvalgte kommuner og a-kasser. Kortlægningen omfatter 43 befordringsordninger inden for 17 overordnede områder. En uddybning af de omfattede ordninger, deres lovgrundlag samt den bagvedliggende metode til udvælgelse af kommuner og a-kasser og gennemførelse af datakortlægningen er beskrevet i bilag, jf. bilag B.

Formålet med datakortlægningen er at tilvejebringe et grundlag for en vurdering og beregning af konsekvenserne af forskellige regelforenklinger, at analysere baggrunden for eventuelle forskelle i kommunernes og regionernes udgifter ved ordningerne og beregne mulige effektiviseringspotentialer.

Deloitte har gennemført den grundlæggende kortlægning og analyse af befordringsordninger i perioden juni 2010 til november 2010. Der er indsamlet data i alle regioner (totalkortlægning) og i otte udvalgte kommuner samt fire a-kasser. Herudover er der gennemført en survey blandt samtlige 98 kommuner og indhentet data vedrørende udvalgte kommuners og regioners kørselsudgifter m.v. fra trafikselskaberne. Når der i rapporten refereres til "kommunerne", vil det som udgangspunkt vedrøre de otte kommuner, medmindre andet eksplicit er nævnt. Når der refereres til trafikselskaberne, ved-

rører det følgende fem regionale trafikselskaber: Nordjyllands Trafikselskab, Midttrafik, Sydtrafik, FynBus og Movia.[1]

Derudover er der i perioden august 2011 til december 2011 gennemført en udvidet kortlægning og analyse inden for fem udvalgte befordringsordninger med særligt fokus på at opgøre og analysere kørselspriser i kommuner, regioner og trafikselskaber. Den supplerende analyse har desuden haft til formål at give en nærmere beskrivelse af trafikselskabernes administrationsmodeller og en vurdering af styringsmæssige fordele og ulemper ved forskellige organisatoriske placeringer af trafikkøberrollen.

Denne supplerende undersøgelse er gennemført på grundlag af dataindsamling i alle regioner og trafikselskaber samt seks af de oprindeligt deltagende kommuner, der har valgt at deltage i den supplerende analyse. Det fremgår eksplicit i de relevante dele af rapporten, hvornår der refereres til de seks deltagende kommuner i den udvidede analyse frem for de otte oprindeligt deltagende kommuner.

Den primære leverance fra projektet er det indsamlede datamateriale, der er overdraget til opdragsgiver, dels i form af de udfyldte dataskabeloner på mest detaljeret niveau, dels i form af en række aggregerede sammenstillinger af data samt dokumentation for diverse analyser. Denne rapport supplerer selve datamaterialet og fremhæver de væsentligste resultater af kortlægningen og de gennemførte analyser.

I rapportens kapitel 2 gennemgås resultaterne af datakortlægningen, for så vidt angår de direkte og administrative udgifter til befordring. Det beskrives således, hvor mange udgifter der samlet set afholdes til befordring på landsplan, og der foretages relevante følsomhedsberegninger.

I kapitel 3 beskrives regionernes, kommunernes og trafikselskabernes administrationsmodeller på befordringsområdet, og det analyseres, om der på tværs af ordninger, kommuner og regioner kan identificeres sammenhænge mellem kommunernes og regionernes administrationsmodeller og deres relative udgiftsniveau.

Kapitel 4 indeholder en udgiftsanalyse af udvalgte befordringsområder i form af siddende patientbefordring, liggende patientbefordring, lægekørsel, genoptræningskørsel, individuel handicapkørsel, skolekørsel, kørsel for voksne med handicap og dagcenterkørsel.

---

[1] Når de i rapporten omtales i bestemt form (dvs. "trafikselskabet"), er der tale om det relevante regionale trafikselskab for en given kommune eller region. Der er ikke indsamlet data fra BAT (på Bornholm), som således er det eneste regionale trafikselskab, der ikke har været involveret i analysen.

Analysen søger at dekomponere kommunernes og regioners udgifter på de enkelte ordninger med henblik på at forklare de identificerede udgiftsforskelle.

Kapitel 5 redegør for kortlægningen af afregningspriser, der er gennemført i den udvidede analyse i 2011. Analysen omfatter siddende patientbefordring i regionerne samt lægekørsel, skolekørsel, kørsel til specialundervisning for børn og kørsel af voksne handicappede i kommunerne. Herunder vurderes administrationsomkostningernes betydning for sammenligneligheden af afregningspriserne.

Kapitel 6 omfatter– på baggrund af de gennemførte analyser – en illustration af de mulige effektiviseringspotentialer på området.

1.2 Sammenfatning

Dette afsnit sammenfatter de væsentligste resultater af den gennemførte kortlægning og analyse. For en uddybende beskrivelse og gennemgang af de bagvedliggende data, metoder og analyser henvises til rapportens underliggende kapitler. For så vidt angår administrationsmodeller og styringspraksis i kommuner og regioner, afspejler resultaterne situationen medio 2010, hvor dataindsamlingen fandt sted.

1.2.1 Betydelige udgifter til befordring

Samlet set havde kommuner, regioner og a-kasser befordringsudgifter på knap 3,9 mia. kr. i 2009. Heraf vedrørte cirka 930 mio. kr. liggende og siddende patientbefordring i regionerne og 121 mio. kr. udbetaling af befordringsgodtgørelse/-tilskud til forsikrede ledige, der ydes af a-kasserne. De resterende cirka 2,8 mia. kr. blev administreret af kommunerne.

Regioner, kommuner og a-kasser anvendte tilsammen knap 300 mio. kr. på at administrere befordringsordningerne.

Befordring af børn til specialundervisning udgør det klart største udgiftsområde i kommunerne efterfulgt af skolekørsel. Tilsammen udgør udgifterne til disse to områder 48 procent af kommunernes samlede befordringsudgifter. Herudover er der en række andre udgiftstunge områder i form af dagcenterkørsel, individuel handicapkørsel og kørsel af voksne med handicap, der hver især indebærer udgifter på 200-300 mio. kr.

De samlede udgifter til administrationen af befordringsordningerne udgør knap 300 mio. kr. på landsplan, svarende til knap 8 procent af de direkte udgifter, omend med en vis variation i administrations-

procenten på tværs af ordningerne. Generelt er administrationsudgifterne højere for ordninger, der varetages af trafikselskaberne.

Der er en forholdsvis tydelig negativ korrelation mellem de administrative og de direkte udgifter. Kommuner og regioner, der for en given befordringsordning har lave direkte udgifter per indbygger, har samtidig typisk høje administrative udgifter – og omvendt.

Kommuner og regioner har typisk kunnet udtrække data om de afholdte udgifter til de enkelte befordringsområder fra deres økonomisystemer og lignende. De kortlagte direkte udgifter har derfor en høj grad af validitet.

Det er herudover Deloittes vurdering, at de opregnede direkte udgifter ligeledes er robuste og udgør et forholdsvis præcist mål for udgiftsniveauet på landsplan. Dette understreges således af, at opregningen af udgifterne vedrørende individuel handicapkørsel, lægekørsel og genoptræningskørsel har en høj grad af præcision, når de sammenholdes med Trafikstyrelsens opgørelse og en opregning af de indsamlede data fra trafikselskaberne.

Derimod knytter der sig en vis usikkerhed til de administrative udgifter, der typisk er blevet skønnet af respondenterne, og de opgjorte aktivitetstal vedrørende antal brugere, kørsler og især kørte kilometer. Sidstnævnte betyder, at de kørselspriser, der kan beregnes på grundlag af undersøgelsen, tilsvarende er behæftet med en vis usikkerhed. Der er efterfølgende foretaget en supplerende analyse af kørselspriserne, jf. afsnit 1.2.7.

1.2.2 Ufuldstændigt overblik og begrænset tværgående styringsfokus

Særligt for kommunerne gælder det, at de generelt har et ufuldstændigt overblik over ressourceforbruget og begrænset styringsfokus på tværs af befordringsordninger. Herudover er det karakteristisk, at de typisk ikke inden for hver enkelt ordning har et overblik over grundlæggende aktivitetsoplysninger, for eksempel antal brugere og kørsler, samkørselsgrader og kilometerpriser m.v. Hovedindtrykket er således, at kommunerne kun sjældent foretager en systematisk registrering af og opfølgning på nøgletal for anvendelsesomfang og priser m.v.

I kommunerne er der i varierende omfang taget eksplicit politisk stilling til et serviceniveau, og det er Deloittes vurdering, at den administrative praksis i nogle kommuner og på nogle områder kan have større betydning for udgiftsniveauet end politisk fastsatte retningslinjer for serviceniveauet.

Det manglende styringsoverblik skal ses i sammenhæng med, at befordring ofte betragtes som en periferiydelse, der ydes i tilknytning til en (dyrere) kommunal serviceydelse, for eksempel specialundervisning, genoptræning eller samværstilbud, og befordringsydelsen og de tilknyttede udgifter underlægges derfor i mindre grad et særskilt styringsmæssigt fokus.

Regionerne adskiller sig dog ved, at der lokalt er højere styringsmæssigt fokus på patientbefordringen – formentlig fordi udgifterne til henholdsvis liggende og siddende patientbefordring for den enkelte region har en betydelig tyngde.

1.2.3 Der styres og konteres ikke efter hjemmelsgrundlag

Det er karakteristisk, at kommuner og regioner generelt ikke styrer og konterer befordring efter hjemmelsgrundlag. En række af de i lovgivningen fastsatte regler vedrørende befordring betragtes og administreres således i mange tilfælde under ét.

Det gælder for eksempel befordring til generelle tilbud med aktiverende eller forebyggende sigte i medfør af servicelovens § 79 og befordringsstøtte til personer med varigt nedsat funktionsevne i medfør af servicelovens § 117, som i flere af de otte kommuner administreres, styres og konteres under ét. Det samme gælder i nogle kommuner for servicelovens § 32 om særlige dagtilbud m.v. og § 36 om særlige klubtilbud.

Det er desuden en generel observation, at de forskellige ledsageordninger, herunder ledsagelse vedrørende patientbefordring, lægekørsel og handicapkørsel, kun finder anvendelse i meget begrænset omfang og/eller administreres og konteres som en del af den tilknyttede befordringsydelse.

1.2.4 Visitationspraksis er afgørende for udgiftsniveauet

Ansvaret for administrationen af befordringsordningerne er i langt de fleste kommuner placeret i de enkelte fagforvaltninger, og der sker således sjældent en koordination på tværs af ordninger og målgrupper. Enkelte kommuner har dog etableret eller overvejer at etablere centrale kørselskontorer med henblik på at sikre en større koordination og optimering på tværs af områder.

Det er generelt vanskeligt at tale om, at de enkelte befordringsordninger administreres og organiseres efter eksplicit besluttede modeller. Der er snarere tale om, at kommunerne ad hoc har valgt en forskellig administrativ praksis på de enkelte områder, og at ansvaret er delegeret til nogle få medarbejdere. Enkelte områder adskiller

sig dog ved at have en mere sammenhængende forretningsmodel, herunder individuel handicapbefordring, hvor udbuds- og kørselsansvaret er placeret hos trafikselskaberne.

Regionerne er kendetegnet ved i højere grad at have centraliseret opgavevaretagelsen i centrale kørselskontorer og vagtcentraler, hvilket umiddelbart skaber bedre forudsætninger for en mere professionel håndtering af leverandører og udbudsforretninger. Herudover muliggør en centralisering af opgaveansvaret i højere grad en koordination af kørslen på tværs af ordninger og enheder, herunder en øget mulighed for at optimere via samkørsel og dermed udnytte kapaciteten.

I regionerne er der da også en tendens til, at de regioner, der har centraliseret deres opgavevaretagelse, betaler en lavere kilometerpris. I kommunerne kan der derimod ikke konstateres en sammenhæng mellem organisering og udgiftsniveau.

Deloitte har som et led i undersøgelsen kortlagt og evalueret kommunernes og regionernes opgavevaretagelse, idet der har været sat fokus på deres tilrettelæggelse af en række kerneaktiviteter (budget, visitation, bestilling, betaling og opfølgning). Der kan imidlertid ikke konstateres nogen entydige sammenhænge mellem denne scoring af kommunernes og regionernes opgavevaretagelse og deres udgiftsniveau.

På tværs af kommuner og regioner er det derimod et væsentligt resultat, at der er en klar (logaritmisk) sammenhæng mellem direkte udgifter og administrative udgifter. De kommuner og regioner, der har et relativt højt administrativt ressourceforbrug, har således typisk også lavere direkte udgifter per indbygger – og omvendt.

Et højt administrativt ressourceforbrug kan ses som et udtryk for, at man har valgt at prioritere og dedikere ressourcer til visitationsprocessen – og dette synes forholdsvis klart at medvirke til at begrænse aktiviteten og dermed begrænse de direkte udgifter.

Analysen peger således på, at det ikke så meget er den konkrete model eller organisering, der er afgørende for udgiftsniveauet, men i højere grad, om der er dedikeret ressourcer til visitationsprocessen, og om visitationsopgaven prioriteres, herunder om der lokalt er fokus på de udgiftsmæssige konsekvenser af visitationsafgørelserne.

1.2.5 Tydelige forskelle i lovfortolkning og visitationspraksis

Særligt i kommunerne er der endog meget markante forskelle på, hvor stor en andel af målgruppen for en given ordning der er visite-

ret til befordring på de enkelte områder. Forskelle i brugerfrekvens og antal ture per bruger er gennemgående de væsentligste årsager til de observerede udgiftsforskelle. I mange tilfælde er der en faktor 5-10 i forskel i brugerfrekvensen mellem de dyreste og de billigste kommuner. Dette er udtryk for tydelige forskelle i fortolkningen af de eksisterende regler i lovgivningen, det besluttede serviceniveau og ikke mindst den konkrete visitationspraksis.

Kommunerne fortolker således for eksempel kriteriet "farlig skolevej" vidt forskelligt og stiller som følge heraf i meget forskelligt omfang almindelig skolekørsel til rådighed for kommunens elever. Ballerup Kommune vurderer for eksempel ikke, at der er farlig skolevej i kommunen, mens Odense Kommune finder, at farlig skolevej er defineret ved, at vejen har et lyskryds. Dette resulterer i, at et meget forskelligt antal skoleelever i kommunerne tildeles befordring – på trods af at kommunerne administrerer ordningen efter de samme regler i folkeskoleloven.

Der er desuden konstateret forskelle i praksis i forhold til tildelingen af individuel handicapbefordring i medfør af lov om trafikselskaber, hvor tildelingskriteriet i nogle kommuner alene er, at borgeren benytter et hjælpemiddel, mens der i andre kommuner foretages en konkret faglig vurdering af borgernes faktiske behov. Forskellen mellem på den ene side at tildele befordring efter objektive kriterier og på den anden side at foretage en konkret individuel vurdering af borgernes reelle befordringsbehov går i øvrigt igen i forhold til andre befordringsordninger.

Der kan også konstateres forskellig praksis for brugerbetaling i forbindelse med kørsel af ældre til dagcentre, da nogle kommuner ikke opkræver brugerbetaling, mens taksten i andre kommuner varierer. Herudover anvender kommunerne i varierende omfang den høje, henholdsvis lave, kilometersats i forbindelse med, at kommunen yder godtgørelser. I regionerne kan det desuden i forhold til godtgørelser konstateres, at der eksisterer meget markante forskelle i det omfang, der udbetales godtgørelser i.

På beskæftigelses- og aktiveringsområdet skal kommunerne ifølge lovgivningen foretage en konkret vurdering af, om kontanthjælpsmodtagerne har udgifter til befordring i forbindelse med deltagelse i den faglige aktivitet. Gennem kommunebesøg er det imidlertid afdækket, at seks ud af otte kommuner har den administrative praksis på området, at de udbetaler en fast godtgørelse på for eksempel 1.000 kr. eller 1.500 kr. til alle kontanthjælpsmodtagere, der ydes til dækning af udgifter til blandt andet befordring.

Kommunebesøgene har endelig afdækket, at udformningen af et eventuelt visitationsgrundlag i mange tilfælde sker administrativt – og at der ikke altid er taget eksplicit politisk stilling hertil.

1.2.6 Stor variation i udgiftsniveau

Det kan på tværs af befordringsordninger konstateres, at der både mellem kommuner og mellem regioner eksisterer en meget stor variation i udgiftsniveauerne.

Generelt er spredningen – især for de kommunale ordninger – større, end hvad der typisk ses i sammenlignende udgiftsanalyser på andre opgaveområder, for eksempel på specialundervisningsområdet. I mange tilfælde er udgifterne per indbygger dobbelt så høje i kommuner med et højt udgiftsniveau som i kommuner med et lavt udgiftsniveau, og for nogle ordninger er forskellene endog væsentligt større. For skolekørsel er udgiftsniveauet i de tre dyreste kommuner således fem gange større end i de tre billigste kommuner.

Analyser af spredningen i udgiftsniveauer på de enkelte områder viser, at de identificerede forskelle især kan forklares ved, at andelene af målgrupperne for en given ordning, der visiteres til befordring, varierer betydeligt i både kommuner og regioner. Dette er konsistent med de betydelige forskelle i den administrative lovfortolkning og visitationspraksis, der er blevet afdækket på kommune- og regionsbesøgene.

Der er også en stor variation med hensyn til, hvor mange ture hver bruger kører inden for de samme ordninger, hvilket ligeledes afspejler forskelle i visitationspraksis og serviceniveau og dermed medvirker til at forklare udgiftsforskellene.

Herudover har forskelle i kørselspris på flere områder betydning for både kommunernes og regionernes udgiftsniveau. Dette kan skyldes forskelle i blandt andet valgt serviceniveau (fx krav til afhentning og levering dør til dør samt krav om solokørsler), og/eller at der er indgået ufordelagtige prisaftaler med leverandørerne af kørslen.

På de områder, hvor det har været muligt at afdække serviceniveauet, tyder det dog ikke på, at dette alene kan forklare de identificerede forskelle i kilometerprisen. De indgåede prisaftaler udgør således umiddelbart den primære forklaring på forskellene. Dette understøttes af, at det på udvalgte områder kan konstateres, at de kommuner, der har en høj udbudsgrad, ligeledes tenderer til at have lavere udgifter – og at de kommuner og regioner, som anvender trafikselskaber, tenderer til at betale lavere kilometerpriser end de kommuner og regioner, som ikke anvender trafikselskaber. Desuden er den gennemsnitlige kilometerpris til individuel handicapbefordring – som udelukkende varetages af trafikselskaberne – generelt lav

sammenlignet med de øvrige områder på tværs af de otte kommuner. Der henvises i øvrigt til afsnit 1.2.7 nedenfor, der sammenfatter resultaterne af den supplerende analyse af kørselspriser.

Demografien (målt som en given ordnings målgruppeandel) og geografien (målt som den gennemsnitlige turlængde) bidrager endelig til at forklare dele af de identificerede udgiftsforskelle. Ikke mindst geografien spiller en rolle i forhold til regionerne, hvor befordringsbehovet delvist hænger sammen med sygehusstrukturen, og i forhold til de enkelte ordninger i de kommuner, hvor kombinationen af en stor geografisk udstrækning og eksistensen af objektive afstandskriterier i lovgivningen nødvendigvis indebærer, at kommunen må visitere forholdsvis flere borgere til ordningerne. Dette kan for eksempel medvirke til at forklare, at en kommune som Vordingborg med en gennemsnitlig turlængde på skoleområdet, der er cirka dobbelt så lang som gennemsnittet i de otte kommuner, har en høj brugerfrekvens – og dermed høje udgifter – på området.

1.2.7 Trafikselskaberne opnår lavere kørselspriser end kommuner og regioner

Inden for fem udvalgte befordringsområder er der gennemført særskilte analyser af, hvilke priser kommuner, regioner og trafikselskaber betaler for kørsel per vognminut. Vognminutter er udtryk for, hvor mange minutters kørsel vogne har kørt, hvor der har været en eller flere visiterede borgere i vognen. Analysen omfatter siddende patientbefordring, læge- og speciallægekørsel, skolekørsel, specialundervisningskørsel og rutekørsel for voksne handicappede.

Som analysebegreb anvendes vognminutpris, som er et udtryk for den realiserede kørselspris (per vognminut) ved den kørselsmængde, der er kortlagt i analysen. Vognminutprisen er altså ikke nødvendigvis en specifikt aftalt afregningspris mellem regioner/kommuner og vognmænd. Den repræsenterer derimod den faktiske pris, der er betalt for hvert vognminut ved den givne kørselsmængde. Undersøgelsen afdækker således ikke de incitamenter, der eventuelt kan ligge i den konkrete afregningsform.

Undersøgelsen viser, at trafikselskaberne gennemsnitligt betaler lavere priser per vognminut inden for alle fem områder, end når regioner og kommuner selv varetager de pågældende befordringsordninger. Således er priserne per vognminut mellem 9 og 63 procent højere i de egenstyrede kommuner/regioner, end når trafikselskaber varetager kørsel inden for de fem særligt analyserede befordringsordninger – forskellen er lavest for læge- og speciallægekørsel og størst for skole- og specialundervisningskørsel.

Det er Deloittes vurdering, at 2-4 procent af prisforskellen kan henføres til, at kørselspriserne i de egenstyrede kommuner/regioner indeholder visse administrationsomkostninger hos vognmændene[2]. Det ændrer dog ikke ved, at undersøgelsen samlet set peger på, at trafikselskaberne systematisk realiserer lavere kørselspriser – for nogle af ordningerne endda væsentligt lavere priser.

Den væsentligste forklaring vurderes at være den systematiske konkurrenceudsættelse, herunder store fællesudbud på tværs af områder, der antageligt giver vognmændene større sikkerhed for en høj kapacitetsudnyttelse. Vognmænd byder tilsyneladende ind med relativt lave priser, når trafikselskaber udbyder kørsel, blandt andet fordi konkurrencen er stærkere, og lavere priser alt andet lige medfører tildeling af flere ture.

Selvom trafikselskaberne i gennemsnit realiserer lavere kørselspriser, er der dog eksempler på, at enkelte kommuner og regioner faktisk kan opnå afregningspriser per vognminut, der er lige så lave som – eller lavere end – de afregningspriser, trafikselskaberne kan opnå. Dette gælder især kommuner, der er i stand til at opnå volumenfordele, og som effektivt udsætter kørslen for høj konkurrence, for eksempel gennem fællesudbud af befordringsordninger.

Analysen tegner et billede af, at trafikselskaberne i gennemsnit ikke er lige så gode til at opnå kørselskoordinering som de egenstyrede kommuner og regioner, der har deltaget i analysen. Kørselskoordinering er vurderet på grundlag af samkørselsgrad, det vil sige, hvor mange personer der gennemsnitligt kører med per vogn. Her er der flere eksempler på, at enkelte kommuner/regioner opnår højere grad af samkørsel, da der gennemsnitligt befordres flere personer per vogntur end i trafikselskaberne og dermed opnås bedre vognudnyttelse.

Særligt inden for siddende patientbefordring samt læge- og speciallægekørsel er den gennemsnitlige samkørselsgrad højere i egenstyrede regioner og kommuner end i trafikselskaber. Vedrørende læge- og speciallægekørsel er den gennemsnitlige samkørselsgrad dog kraftig påvirket af, at en af de analyserede kommuner har en væsentlig højere samkørselsgrad end de øvrige analyserede egenstyrede kommuner og gennemsnittet for trafikselskaberne. Vedrørende skolekørsel samt kørsel af voksne handicappede er samkørselsgraden i gennemsnit lidt højere i egenstyrede kommuner end i trafikselskaberne, mens trafikselskaberne i gennemsnit opnår lidt højere

[2] Når der refereres til vognmænd i rapporten kan dette både vedrøre bus- og taxivognmænd såvel som samarbejder mellem vognmænd (fx bestillingscentraler). Af hensyn til læsevenligheden i rapporten er der i overvejende grad blot anvendt vognmænd, som fællesudtryk for aktørerne, der udfører kørsel for regioner og kommuner.

samkørselsgrad end egenstyrede kommuner vedrørende specialundervisningskørsel. Inden for alle de analyserede kommunale befordringsordninger er der omfattende variationer i samkørselsgraden mellem de egenstyrede kommuner. I nogle tilfælde har en egenstyret kommune mere end tre gange så høj samkørselsgrad som en anden egenstyret kommune i en given befordringsordning.

Dette indikerer, at trafikselskaberne har en forretningsmodel og et kørselsplanlægningssystem, der er velegnet til at koordinere kørsel. Samtidig er trafikselskabernes forretningsmodel tilsyneladende ikke den bedste i denne henseende, idet nogle vognmænd i gennemsnit opnår endnu højere samkørselsgrad end trafikselskaberne.

Der er således eksempler på, at egenstyrede kommuner opnår samkørselsgrader, der er væsentligt højere (50 procent eller mere) end trafikselskaberne for de samme ordninger. Det skyldes formentlig både, at nogle vognmænd har bedre kørselsplanlægningssystemer, og at nogle kommuner har valgt afregningsmodeller, der giver vognmændene et stærkt økonomisk incitament til at optimere samkørselsgraden. For de pågældende kommuner er dette en væsentlig fordel i forhold til at holde de samlede kørselsudgifter nede, selvom vognminutprisen er højere.

Vognminutprisen og samkørselsgraden er imidlertid uafhængige af hinanden. Det vil sige, at der alt andet lige kan opnås forbedring af samkørselsgraden, uden at det forringer vognminutprisen, og omvendt. Det er Deloittes vurdering, at begge dele er muligt, og at især trafikselskaberne har et potentiale for udgiftsreduktion ved at forbedre samkørselsgraden, mens kommuner og regioner omvendt har et større potentiale for at opnå udgiftsreduktion gennem lavere kørselspriser.

1.2.8 Væsentligt potentiale ved mere effektiv styring og visitation

Den store udgiftsbase på området og den meget betydelige spredning i udgiftsniveauer på tværs af kommuner og regioner tilsiger, at potentialet for at reducere udgifterne er betydeligt, også inden for rammerne af den gældende lovgivning.

Selvom forskelle i demografi og geografi således for nogle kørselsordninger spiller en rolle for de observerede udgiftsforskelle, er de som hovedregel ikke den dominerende forklaring. Analysen viser, at forskelle i lovfortolkning, serviceniveau og administrativ styringspraksis og kørselspriser vurderes at være de primære forklaringer på de identificerede udgiftsforskelle.

Disse faktorer har kommuner og regioner mulighed for selv at påvirke, idet staten dog også via eksempelvis en præcisering og af-

grænsning af lovgivningens regler og tildelingskriterier vil kunne understøtte en mere ensartet lovfortolkning og visitationspraksis på tværs af kommuner.

Såfremt udgiftsniveauet i gennemsnittet af kommunerne, henholdsvis de tre billigste kommuner, på denne baggrund bruges som benchmark, kan der skønnes et effektiviseringspotentiale i kommunerne på op til mellem 900 mio. kr. og 1,4 mia. kr.[3]

En lignende opgørelse i regionerne giver en udgiftsreduktion på mellem 56 mio. kr. og 103 mio. kr.

1.2.9 Konkurrenceudsættelse via trafikselskaberne rummer et betydeligt effektiviseringspotentiale

En del af ovenstående potentialer vedrører, at nogle kommuner og regioner kan realisere lavere kørselspriser. Resultaterne er blandt andet estimeret på basis af de kilometerpriser, der er opgjort på baggrund af den oprindelige dataindsamling, men som, jf. tidligere, er behæftet med en vis usikkerhed. Den supplerende analyse af kørselspriserne (vognminutpriser) peger dog ligeledes på et betydeligt potentiale for at reducere disse og dermed opnå udgiftsbesparelser.

Undersøgelsen viser således, at vognminutpriserne på kørsel udbudt af trafikselskaberne er lavere, end når tilsvarende kørsel udbydes af kommuner/regioner, jf. afsnit 1.2.7. For en given kørselssammensætning – herunder et givet antal vognminutter og samkørselsgrad – vil der derfor alt andet lige kunne opnås udgiftsreduktioner, hvis der kan realiseres en lavere kørselspris per vognminut.

Såfremt alle kommuner realiserede kørselspriser svarende til niveauet i trafikselskaberne, ville det svare til en besparelse på cirka 360 mio. kr. for de fire analyserede kommunale ordninger. Hvis resultaterne udstrækkes til en række beslægtede ordninger, der ikke har været omfattet af den supplerende undersøgelse, kan der skønnes et potentiale i kommunerne på cirka 430 mio. kr.

Der er en vis usikkerhed forbundet med denne opgørelse, bl.a. fordi de øvrige ordninger ikke er blevet analyseret særskilt i forhold til vognminutpriser, ligesom der kan være lokale markedsmæssige forhold, der tilsiger højere eller lavere vognminutpriser end de, der

[3] I rapporten anvendes gennemgående terminologien *effektiviseringspotentiale*, uanset at en reduktion i udgiftsniveauet delvist vil forudsætte ændringer i det fastsatte serviceniveau. Det er dog Deloittes vurdering på baggrund af de mange interview i kommunerne, at den administrative lovfortolkning og visitationspraksis kan have større betydning for udgiftsniveauet end et politisk besluttet serviceniveau.

er afdækket i trafikselskaberne. Det er dog Deloittes vurdering, at skønnet giver en realistisk størrelsesorden for effektiviseringspotentialet, og at usikkerheden er balanceret. Eksempelvis er det ikke indregnet, at de opgjorte vognminutpriser i trafikselskaberne muligvis vil blive reduceret, hvis de fortsætter den hidtidige vækst i mængden af befordringsordninger og kørselsvolumen, de varetager for kommunerne.

Også i forhold til regionernes varetagelse af den siddende patientbefordring vurderes der at være et effektiviseringspotentiale gennem lavere kørselspriser, såfremt al kørsel blev udbudt af trafikselskaberne. Potentialet er opgjort til at ligge i intervallet cirka 30-70 mio. kr.

Aktuelt varetager trafikselskaberne den siddende patientbefordring for Region Nordjylland, Region Midtjylland og Region Sjælland. Det kan bemærkes, at Region Syddanmark har besluttet at lægge patientbefordringen over til trafikselskaberne (Sydtrafik og Fyn-Bus) fra 2012, mens Region Hovedstaden i efteråret 2011 har besluttet en blandingsmodel, hvor hovedparten af patientkørslen fortsat udbydes af regionen selv. Herudover har i alt 72 kommuner valgt at lade det relevante regionale trafikselskab varetage en eller flere visiterede befordringsordninger ud over individuel handicapbefordring, som trafikselskaberne varetager for alle kommuner. Individuel handicapbefordring er den eneste befordringsordning, som trafikselskaberne *skal* varetage for kommunerne jf. lov om trafikselskaber. Alle øvrige befordringsordninger *kan* trafikselskaberne efter aftale varetage for regioner og kommuner, såfremt den enkelte region eller kommune vælger dette.

1.2.10 Trafikselskaberne afregner administration forskelligt, og der er potentiale for at reducere administrationsomkostningerne

Undersøgelsen viser, at trafikselskabernes gennemsnitlige administrationsomkostninger i 2010 udgjorde cirka 34 kr. per tur og i alt 12 procent af de samlede kørselsudgifter til visiteret kørsel i trafikselskaberne. Administrationsomkostningerne varierer betydeligt mellem trafikselskaberne, og der er blandt andet konstateret stordriftsfordele i administrationen af kørselsordningerne. Den marginale omkostningsægte afregningspris for administration, som nogle trafikselskaber har opgjort, er således 15-20 kr. Dette resultat har to interessante implikationer.

- For det første er de gennemsnitlige administrationsomkostninger højest i de selskaber, der kun i meget begrænset omfang vareta-

ger kørsel ud over den lovpligtige individuelle handicapbefordring. Det skyldes, at der er en række faste omkostningselementer (fx anskaffelse og drift af kørselsplanlægningssystem), der ikke er mulige at forrente med den kørselsvolumen, der ligger i den individuelle handicapbefordring.

- For det andet er det Deloittes vurdering, at en forøgelse af trafikselskabernes kørselsvolumen vil kunne administreres til marginalomkostninger, der både absolut og i sammenligning med det nuværende niveau er lave.

En anden hovedforklaring på variationen i administrationsomkostningerne er, at kørslens sammensætning og den administrative varetagelse er forskellig mellem typer af befordring. Trafikselskaberne har generelt udviklet en forretningsmodel, der er bygget op omkring et trafikplanlægningssystem, der er indrettet efter varetagelse af variabel kørsel. Dette indebærer, at trafikselskaberne overtager en betydelig del af de administrative funktioner fra vognmændene, særligt i forhold til bestillingshåndtering, kørselsplanlægning og trafikstyring.

Movia har dog parallelt hermed udviklet en anden forretningsmodel til håndtering af blandt andet specialundervisningskørsel og kørsel af voksne handicappede til dag- og aftentilbud. Begge ordninger (og de øvrige ordninger, der er omfattet af samme model) har karakter af fast rutekørsel med særlige krav til vogne og chauffører som følge af brugernes individuelle behov. I denne model varetager Movia kun en begrænset del af de administrative funktioner (primært udbud og kontrakthåndtering), og selskabets administrationsomkostninger er væsentligt lavere end for den øvrige kørsel i både Movia og andre trafikselskaber. Bortset fra Movia har de øvrige trafikselskaber hidtil været mere tøvende med hensyn til at gå ind i rutebaseret kørsel, herunder skole- og specialundervisningskørsel.

Undersøgelsen viser også, at trafikselskabernes afregningsmodeller for administration varierer betydeligt, idet nogle tager udgangspunkt i marginalomkostningerne, mens for eksempel Movia afregner på grundlag af gennemsnitsomkostningerne. Forskellen betyder, at kommuner, der overvejer at lægge varetagelsen af yderligere befordringsopgaver over til trafikselskabet, møder administrationsomkostninger, der kan svinge fra under 20 kr. til over 40 kr. per tur.

Det er Deloittes vurdering, at mange kommuner finder dette meget ugennemsigtigt, og at flere kommuner opfatter trafikselskaberne som dyre i administration, særligt de kommuner, der ikke får varetaget kørsel af trafikselskaberne ud over individuel handicapbefordring. Dette kan være medvirkende til, at nogle kommuner er tilbageholdende med at lægge flere opgaver over til trafikselskaberne.

De gennemsnitlige administrationsomkostninger i trafikselskaberne er relativt høje i forhold til vognmandsbranchen. Dette dækker dog over, at trafikselskaberne løfter dele af de administrative opgaver hos både vognmænd og kommuner/regioner. Samtidig er marginalomkostningerne noget lavere, og en øget volumen vil i sig selv kunne reducere både marginal- og gennemsnitsomkostningerne yderligere som følge af de observerede stordriftsfordele. Det kan dog ikke afvises, at trafikselskaberne er mindre effektive end vognmænd vedrørende administration. Et argument for dette kan eksempelvis være, at private aktører er i mere direkte konkurrence med hinanden om at effektivisere administrationen og minimere administrationsomkostningerne, da disse indregnes i kørselspriserne, når de udfører kørsel for egenstyrede regioner og kommuner.

Der er dog efter Deloittes vurdering herudover et yderligere potentiale for at optimere trafikselskabernes administrative varetagelse af befordringsordningerne. For det første fordi trafikselskaberne ikke i tilstrækkelig grad har udvekslet viden om bedste praksis og dermed ikke har standardiseret processer i henhold hertil. For det andet fordi it-understøttelsen ikke har været konkurrenceudsat. Der er på den ene side ikke tvivl om, at trafikselskabernes kørselsplanlægningssystem i kombination med stor kørselsvolumen muliggør en mere effektiv varetagelse, end den kommunerne selv kan realisere. Omvendt er der en række andre kørselsplanlægningssystemer på markedet, der ikke på forhånd kan afvises at være konkurrencedygtige i forhold til såvel funktionalitet som driftsomkostninger.

1.2.11 Styringsmæssige fordele og ulemper ved alternative organisationsmodeller for trafikkøberrollen

Det er Deloittes vurdering, at der ud fra en samlet betragtning er forholdsvis tungtvejende argumenter for at overveje en større samling af trafikkøberfunktionen hos trafikselskaberne. Analysen viser, at trafikselskaberne kan opnå lavere kørselspriser i kraft af udbudspakker, der er konkurrencefremmende og har større volumen. I princippet kunne tilsvarende effekter opnås – helt eller delvist – via fælleskommunale udbud. Det er dog vanskeligt at begrunde etablering af fælleskommunale organisationer til varetagelse heraf parallelt med trafikselskaberne, særligt da kommuner og regioner i fællesskab bestyrer de regionale trafikselskaber.

En større samling af udbudsansvaret/-opgaven i trafikselskaberne kan forenes med forskellige modeller for, hvordan opgavesnittet for de øvrige administrative opgaver fordeles mellem myndigheden, trafikselskabet og leverandørerne.

- Visitationsansvaret vil under alle omstændigheder fortsat skulle ligge hos myndigheden, og undersøgelsen peger på, at der generelt er behov for en tydeligere styring af visitationen.

- For en række af de øvrige administrative funktioner, herunder bestilling og trafikstyring, indikerer undersøgelsen, at det mest hensigtsmæssige opgavesplit er forskelligt for henholdsvis rutekørsel og variabel kørsel. Det er næppe hensigtsmæssigt, at den præcise arbejdsdeling reguleres detaljeret via lovgivning, men i stedet aftales konkret mellem myndighed og trafikselskab.

Undersøgelsen har desuden vist eksempler på, at nogle vognmænd har kunnet realisere (væsentligt) højere samkørselsgrader end trafikselskaberne, hvilket helt eller delvist kan skyldes bedre funktionalitet i de kørselsplanlægningssystemer, som vognmændene benytter. For kommuner og regioner er det naturligvis – alt andet lige – en fordel at opnå så høj en samkørselsgrad som muligt.

Det er dog Deloittes vurdering, at der ud over trafikselskaberne ikke vil være andre end professionelle leverandører (eksempelvis bestillingscentraler), der vil kunne varetage kørselsplanlægningen, og at en sammenblanding af disse opgaver ikke er hensigtsmæssig. Det anbefales derfor, at kørselsplanlægningsopgaven også fremadrettet ligger hos trafikselskaberne, men at det overvejes at stille krav om konkurrenceudsættelse af kørselsplanlægningssystemet.

I tilknytning til en eventuel udvidelse af trafikselskabernes opgaveansvar bør det overvejes, hvordan kommunernes og regionernes muligheder for styring kan tilgodeses og styrkes. Der er især to forhold, der på baggrund af undersøgelsen fremstår relevante i den forbindelse.

- For det første kan trafikselskaberne pålægges at stille bedre styringsinformation til rådighed end i dag. Det er Deloittes vurdering, at der er væsentlige uudnyttede muligheder på dette område, der ville kunne styrke kommunernes og ikke mindst regionernes styringsmuligheder væsentligt, herunder via løbende nøgletalsbenchmarking.

  Bedre styringsinformation om realiserede kørselspriser vil også kunne reducere eller eliminere den reservation, som mange kommuner har, i forhold til at priserne for de enkelte ture ikke kendes på forhånd. Myndighederne har en naturlig interesse i løbende at kunne følge udviklingen i de realiserede priser, hvilket ikke i tilstrækkelig grad tilgodeses i dag.

- For det andet er det Deloittes vurdering, at trafikselskaberne bør kunne reducere de administrative omkostninger yderligere, for eksempel via øget udbredelse af bedste praksis, udnyttelse af

stordriftsfordele, tættere samarbejde om vagtdækning og call-centerfunktioner m.v. samt optimering af drifts- og udviklingsaftaler på it-området. Det kan således overvejes at opstille målbare krav til trafikselskaberne om administrative effektiviseringer.

1.2.12 Regelforenkling og realiserbarhed

Det er Deloittes vurdering, at en delvis realisering af et effektiviseringspotentiale på området som udgangspunkt kan indhøstes inden for rammerne af den eksisterende lovgivning, da de identificerede udgiftsforskelle især skyldes forskelle i administrativ praksis, lovfortolkning og valgt serviceniveau.

Øget konkurrenceudsættelse og/eller anvendelse af trafikselskaber vil kunne reducere regionernes og kommunernes udgiftsniveau i kraft af lavere kørselspriser. Dette kan i princippet realiseres inden for den nuværende lovgivning, idet kommunerne og regionerne frivilligt kan anmode trafikselskaberne om at varetage andre kørselsopgaver end den lovpligtige individuelle handicapbefordring. Det forudsætter dog naturligvis, at trafikselskaberne har kapacitet til og interesse i at tilbyde disse opgaver.

Det er Deloittes vurdering, at der er betydelige uudnyttede konkurrence- og stordriftsfordele ved at lade trafikselskaberne varetage en større del af kørselsopgaverne, og at det på den baggrund kan være relevant at overveje initiativer, der understøtter dette. Det nuværende opgavesnit, hvor kun den individuelle handicapbefordring lovpligtigt ligger i trafikselskaberne, kan ikke anses for samfundsøkonomisk velbegrundet.

Herudover vurderes regelforenklinger og -ændringer dog på nogle områder at kunne være udgiftsdæmpende, ligesom tilpasninger af regelgrundlaget kan understøtte en realisering af et potentiale, herunder ikke mindst i regionerne.

Dette kunne for eksempel ske ved at reducere antallet af optionelle ordninger, der giver kommunerne mulighed for – men ikke pligt til – at stille befordring til rådighed og/eller yde godtgørelse eller refusion. Eftersom ordningerne er frivillige, kan kommunerne i princippet undlade at anvende dem, omend man skal have for øje, at dette i nogle tilfælde kan betyde, at andre udgifter stiger. De samlede udgifter til disse ordninger udgør således skønsmæssigt 572 mio. kr., idet godt 300 mio. kr. heraf kan henføres til dagcenterkørsel, og cirka 120 mio. kr. kan henføres til godtgørelse til kontant- og starthjælpsmodtagere.

Desuden vil en realisering af potentialet kunne understøttes via ændringer og præciseringer af de nuværende regler og tildelingskriterier på området. Dette kunne for eksempel være ved at præcisere, at

befordring som udgangspunkt ydes som godtgørelse, da dette er billigere for kommuner og regioner end tilvejebringelsen af kørsel (via vognmænd m.v.). For så vidt angår regionerne, vil de nuværende tildelingskriterier til godtgørelser i øvrigt for eksempel kunne forenkles og eventuelt erstattes af et udgiftskriterium og dermed målrettes patienter med de største behov som følge af mange sygehuskontakter.

Der vil desuden kunne ske en ændring af de regler og kriterier i lovgivningen, der i dag automatisk udløser befordringsstøtte til for eksempel pensionister, der skal til behandling på sygehuset. Samlet set skønnes de direkte kørselsudgifter til siddende patientbefordring af +65-årige således for eksempel at andrage godt 500 mio. kr.

Der vil herudover kunne ske en præcisering og ændring af de afstandskriterier, der findes på flere områder i dag, herunder sundhedsområdet og skoleområdet, der for eksempel giver skolelever i 0.-3. klasse ret til befordring, hvis de bor længere end 2,5 km fra skolen. Til sammenligning findes der på dagtilbudsområdet for eksempel ikke nogen befordringsordning.

Det skønnes i den forbindelse, at godt 404 mio. kr. af kommunernes samlede udgifter til befordring på tværs af ordninger kan henføres til kørsler med en turlængde på under 10 km. Med en generel minimumsgrænse på tværs af ordninger på 10 km ville det således være muligt at opnå et provenu i denne størrelsesorden.

Forskelle i ordninger og brugergrupper betyder imidlertid, at der kun er begrænsede muligheder fra centralt hold for at samordne eller forenkle eksisterende regelsæt med henblik på at nedbringe det samlede udgiftsniveau uden samtidig at berøre for eksempel tildelingskriterier og lignende.

2. Udgifter på landsplan

Kortlægningen har omfattet både de direkte og de administrative udgifter i regioner, kommuner og a-kasser. Direkte udgifter omfatter tre forskellige typer af udgifter:

- *Leveret kørsel*, der tilvejebringes af kommunen eller regionen via eksterne vognmænd, trafikselskab eller egne vogne.
- *Godtgørelse* i forbindelse med støtteberettigede borgeres kørsel i egen bil
- *Refusion* for borgernes udlæg, fx ved offentlig transport.

Administrative udgifter omfatter det administrative tidsforbrug i kommune, regioner og a-kasser omregnet til kronebeløb samt de afholdte udgifter til trafikselskaber, rådgivning og trafikplanlægningssystemer m.v. i relation til at administrere personbefordring.

2.1 Opregnede udgifter

De samlede direkte udgifter er opgjort til knap 3,9 mia. kr. i 2009 og administrationsudgifterne til ca. 300 mio. kr., jf. tabel 2.1. Det administrative ressourceforbrug udgør således knap 8 pct. af de direkte udgifter, om end med en vis variation mellem de forskellige ordninger.

De direkte udgifter er fordelt med 929 mio. kr. i regionerne, der varetager siddende og liggende patientbefordring og ca. 2,8 mia. kr. i kommunerne, der varetager de øvrige befordringsområder bortset fra beskæftigelse og aktivering for forsikrede ledige, der administreres af a-kasserne.

I kommunerne udgør befordring af elever til specialundervisning klart det største befordringsområde efterfulgt af skolekørsel. Tilsammen udgør udgifterne til disse to områder næsten halvdelen af kommunernes samlede udgifter. Herudover er der en række andre udgiftstunge områder i form af dagcenterkørsel, individuel handicapkørsel og kørsel af voksne med handicap, hvortil kommunerne afholder udgifter på mellem 200-300 mio. kr. for hver ordning.

Udgifterne til befordring i forbindelse med opgaver på integrationsområdet og i forhold til hjælpemidler er helt marginale. Tilsvarende er der inden for en række øvrige ordninger eksempler på mere specifikke ordninger, som ikke eller kun i helt ubetydeligt omfang anvendes i praksis. Det gælder blandt andet ledsageordningerne under læge- og genoptræningskørsel og handicapledsagelsesordningerne

for unge og voksne m.fl. For en opdeling af udgifterne på de underliggende ordninger, jf. bilag A.

Tabel 2.1. Direkte og administrative udgifter 2009, mio. kr.

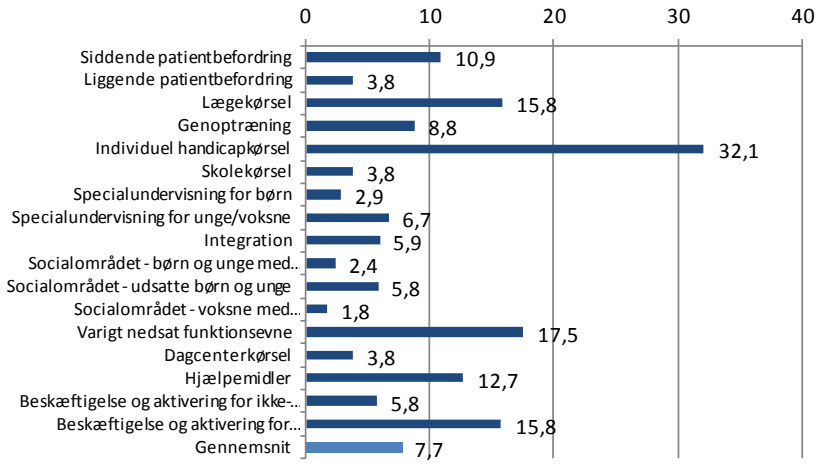
	Befordringsområde	Direkte udgifter		Administrative udgifter[1]	
		Population	Opregnet	Population	Opregnet
Regioner	Siddende patientbefordring[2]	707,5	707,5	77,0	77,0
	Liggende patientbefordring[2]	221,6	221,6	8,5	8,5
Kommuner	Lægekørsel	15,4	126,4	2,4	20,0
	Genoptræning	12,1	98,7	1,0	8,7
	Individuel handicapkørsel	27,0	221,6	8,7	71,1
	Skolekørsel	51,6	434,7	2,0	16,6
	Specialundervisning for børn	109,3	920,9	3,1	26,5
	Specialundervisning for unge/voksne	3,9	55,4	0,3	3,7
	Integration	0,1	0,5	0,0	0,0
	Socialområdet - børn og unge med handicap	10,4	104,0	0,1	2,5
	Socialområdet - udsatte børn og unge	6,1	65,5	0,4	3,8
	Socialområdet - voksne med handicap	27,0	240,8	0,5	4,3
	Varigt nedsat funktionsevne	10,2	83,7	1,7	14,7
	Dagcenterkørsel	36,8	301,3	1,4	11,6
	Hjælpemidler	0,7	6,4	0,1	0,8
	Beskæftigelse og aktivering for ikke-forsikrede[3]	30,7	167,8	1,2	9,6
A-kasser	Beskæftigelse og aktivering for forsikrede[4]	121,0	121,0	7,9	19,1
	Udgifter, i alt	**1.391,5**	**3.877,9**	**116,2**	**298,4**

Note: (1) Det administrative ressourceforbrug er opregnet med en gennemsnitlig årlig bruttoløn på 423.830 kr. fsva. regionerne og med 382.002 kr. fsva. kommunerne. Der er til brug for opregningen tillagt et beregningsteknisk overhead på 100.000 kr. (2) De opregnede udgifter er lig udgifterne i populationen, da populationen består af alle 5 regioner. De indsamlede data dækker dermed hele landet. Da regionerne først efter de seneste udbud af den omhandlede liggende befordringsopgave har kunnet opgøre udgifterne særskilt i forhold til udgifterne til den øvrige præhospitale ambulancekørsel, er udgifter hertil opgjort for en 1-årig periode i 2009-2010. I forhold til den siddende befordring i Region Midtjylland er de årlige udgifter opgjort for 2010 som følge af databrud i forbindelse medregionens leverandørskift i 2009. (3) Ifølge kommunernes regnskaber udgjorde befordringsudgifterne til kontant- og starthjælpsmodtagere 162,8 mio. kr. (4) De opregnede direkte udgifter er lig udgifterne i populationen, da de landsdækkende data er indsamlet fra Arbejdsmarkedsdirektoratet.

Der er generelt en sammenhæng, således at det administrative ressourceforbrug er stigende i takt med omfanget af de direkte udgifter. Dog er det administrative ressourceforbrug i forhold til de direkte udgifter markant højest ved individuel handicapbefordring. Det skal dog ses i sammenhæng med, at de direkte udgifter er opgjort ekskl. brugerbetaling, der udgør en væsentlig del af finansieringen.

Variationen på tværs af befordringsordningerne i administrationsudgifternes størrelse set i forhold til de direkte udgifter fremgår af figur 2.1.

Figur 2.1. Administrative udgifters andel af direkte udgifter, pct.



Det skal bemærkes, at udgifterne i hver kommune er opgjort med udgangspunkt i et bruttoopgørelsesprincip. Det betyder, at de udgifter, som en kommune afholder i forbindelse med varetagelse af opgaver for andre kommuner er inkluderet i opgørelsen. Omvendt er en kommunes befordringsudgifter ikke omfattet, hvis udgifterne i første omgang afholdes af andre kommuner som led i sidstnævntes opgavevaretagelse.

På de områder, hvor kommunerne køber og sælger et stort antal pladser til hinanden, og hvor befordring som udgangspunkt udgør en del af den samlede ydelse, der udbydes, vil bruttoopgørelsesprincippet kunne have den betydning, at de opregnede udgifter enten overvurderes eller undervurderes afhængig af, om de otte kommuner samlet udgør nettosælgere henholdsvis nettokøbere af pladser hos andre kommuner. Dette kunne især tænkes at være tilfældet i forhold til specialundervisning af børn, hvor antallet af pladser, der købes og sælges mellem kommuner er betydeligt, og hvor befordring tildeles som en del af pladsen.

For at kontrollere for denne usikkerhed har Deloitte med udgangspunkt i data fra Danmarks Statistik opgjort, hvor mange elever de otte kommuner havde gående i deres egne specialklasser og specialskoler i 2009 (dvs. inklusiv elever fra andre kommuner). Denne opgørelse viser, at 11,3 pct. af de elever på landsplan, der modtog specialundervisning i specialklasser eller specialskoler, kunne henføres til de otte kommuner. Hvis opregningsfaktoren fastsættes på baggrund af de otte kommuners andel af de samlede specialklasse- og specialskoleelever på landsplan bliver denne ca. 8,8, hvilket indebærer, at de samlede udgifter bliver 956,5 mio. kr. i stedet for de opgjorte 920,9 mio. kr. Det bemærkes, at disse to tal ligger forholdsvis tæt på hinanden, samt at de opgjorte udgifter på 920,9 mio. kr. ikke ud fra denne kontrolberegning umiddelbart er overvurderede.

Det skal desuden bemærkes, at flere ordninger indeholder et element af brugerbetaling i enkelte eller alle kommuner. I alle tilfælde er brugerbetalingen trukket fra, så de opgjorte udgifter er et udtryk for kommunens faktiske betaling til vognmænd eller trafikselskab m.v. for den gennemførte kørsel

2.1.1 Anvendte opregningsfaktorer

Den primære målgruppe for en given befordringsordning refererer til den gruppe af borgere, som primært anvender befordringsordningen. I forhold til skolekørsel er det fx 7-16-årige, mens det i forhold til dagcenterkørsel er +65-årige.

Den primære målgruppe har – på de områder, hvor målgruppen har været velafgrænset – vist sig at være den bedste opregningsfaktor til opregning af de kortlagte udgifter. Størrelsen af de forskellige målgrupper i de otte kommuner varierer dog ikke meget, og det har derfor ikke haft den store betydning, at målgruppen er anvendt som opregningsfaktor frem for fx indbyggertallet.

De anvendte målgrupper til opregning af udgifterne vedrørende de forskellige befordringsområder er gengivet i tabel 2.2.

Tabel 2.2. Primære målgrupper ved opregning

Befordringsområde	Primær målgruppe
Lægekørsel Genoptræning Varigt nedsat funktionsevne Dagcenterkørsel Hjælpemidler	+65-årige
Individuel handicapkørsel	+17-årige
Skolekørsel Specialundervisning, børn	7-16-årige
Specialundervisning, unge/voksne Integrationsprogrammer	Indbyggere
Socialområdet – voksne med handicap	17-64-årige
Socialområdet – børn og unge med handicap Socialområdet – udsatte børn og unge	0-18-årige
Beskæftigelse og aktivering for ikke-forsikrede	Kontanthjælpsmodtagere

Opregningsfaktoren er dog blevet korrigeret for befolkningstætheden i populationen relativt til landsgennemsnittet, da de otte kommuner har en befolkningstæthed på 175 indbygger pr. km^2 og landsgennemsnittet er 128.[4] En uddybning af den anvendte metode til opregning fremgår af bilag B.

[4] Korrektion for befolkningstæthed er mere præcist foretaget på baggrund af den naturlige logaritme til befolkningstætheden i populationen relativt til den naturlige logaritme af den gennemsnitlige befolkningstæthed på landsplan. Der korrigeres for befolkningstæthed, da de direkte udgifter er konstateret faldende med befolkningstætheden.

Det er muligt at vurdere robustheden af den anvendte opregningsmetode ved at sammenholde de opregnede udgifter for den individuelle handicapbefordring med trafikselskabernes indberetning til Trafikstyrelsen af de faktiske afholdte udgifter i samtlige 98 kommuner.

Trafikstyrelsens opgørelse viser, at kørselsudgifterne til individuel handicapbefordring var i alt 272,4 mio. kr. i 2009. Når dette beløb fratrækkes brugerbetalingen på 51,3 mio. kr., var det offentlige tilskudsbehov (ekskl. administrationsudgifter) i alt 221,1 mio. kr. Dette beløb er næsten identisk med den opregnede udgift for de otte kommuner i nærværende undersøgelse, der er estimeret til 221,6 mio. kr. på landsplan, jf. tabel 2.1 ovenfor.

Det er desuden muligt på enkelte områder at foretage en opregning af de indsamlede data fra trafikselskaberne med udgangspunkt i den metode, som er anvendt til at opregne de kortlagte udgifter i de otte kommuner. Dette kan fx ske i forhold til lægekørsel, hvor datasættet fra trafikselskaberne omfatter 27 kommuner. Såfremt udgifterne i disse 27 kommuner således opregnes ud fra de tilsvarende principper, som er lagt til grund i forhold til de otte kommuner, fås en samlet udgift til lægekørsel på landsplan på i alt128,3 mio. kr. Dette er stort set identisk med de 126,4 mio. kr., som er opregnet på baggrund af de otte kommuner.

Det er på tilsvarende vis muligt at foretage en opregning af de kortlagte data vedrørende genoptræning, hvor datasættet fra trafikselskaberne omfatter 31 kommuner. Her giver opregningen af trafikselskabernes tal en samlet udgift på landsplan på i alt 89,8 mio. kr. Dette er en smule lavere end de opregnede tal for de otte kommuner, som giver i alt 98,7 mio. kr. Afvigelsen mellem de to tal er dog under 10 pct.[5]

For den siddende og liggende patientbefordring samt for beskæftigelse og aktivering for forsikrede ledige er der tale om en kortlægning af de samlede udgifter, og der er derfor ikke behov for at foretage en opregning for disse ordninger.

[5] Datatsættet fra trafikselskaberne omfatter også et betydeligt antal observationer for så vidt angår skolekørsel, og det er i princippet muligt at lave en tilsvarende opregning af disse tal. Det giver imidlertid mindre mening at foretage en sådan opregning, da kommunerne typisk også har væsentlige udgifter til refusion af skolekort, som dermed ikke medregnes. Mange trafikselskaber varetager således ofte kun den variable »brækkede ben«-kørsel for kommunerne, og tallene er derfor ufuldstændige.

2.1.2 Udgiftsfordeling

Størstedelen af befordringsudgifterne (85 pct.) kan henføres til leveret kørsel, som kommunerne og regionerne stiller til rådighed for borgerne. De resterende 15 pct. af udgifterne er refusion og godtgørelse, svarende til knap 565 mio. kr. jf. tabel 2.3.

Tabel 2.3. Fordeling af udgifter på udgiftstyper, 2009, mio. kr.

Befordringsområde	Direkte udgifter		Administrative udgifter	
	Leveret kørsel	Refusion og godtgørelse	Internt ressourceforbrug	Øvrige udgifter
Siddende patientbefordring	579,5	128,0	55,5	21,5
Liggende patientbefordring	221,0	0,6	8,5	-
Lægekørsel	109,7	16,7	13,5	6,5
Genoptræning	96,2	2,5	6,4	2,3
Individuel handicapkørsel	221,6	-	5,1	66,0
Skolekørsel	356,9	77,8	14,1	2,5
Specialundervisning for børn	914,3	6,6	22,7	3,8
Specialundervisning for unge/voksne	54,3	1,1	3,7	-
Integration	-	0,5	0,0	-
Socialområdet - børn og unge med handicap	103,9	0,1	2,4	0,1
Socialområdet - udsatte børn og unge	35,2	30,3	3,8	-
Socialområdet - voksne med handicap	237,3	3,6	3,2	1,0
Varigt nedsat funktionsevne	76,1	7,6	13,8	0,9
Dagcenterkørsel	301,3	-	10,5	1,0
Hjælpemidler	5,9	0,5	0,8	0,0
Beskæftigelse og aktivering for ikke-forsikrede	-	167,8	9,6	-
Beskæftigelse og aktivering for forsikrede	-	121,0	19,1	-
Udgifter, i alt	**3.313,2**	**564,7**	**192,8**	**105,6**

De fleste befordringsordninger udføres både via etablerede kørselstilbud samt refusion og godtgørelse, men på de fleste områder er udgifterne til refusion og godtgørelse dog forholdsvis små. På beskæftigelsesområdet er alle udgifterne dog i form af refusion og godtgørelser. Også for skolekørsel er udgifterne til refusion relativt høje, hvilket hænger sammen med, at en forholdsvis stor del af befordringsudgifterne ydes til finansiering af skolebuskort. I de tilfælde, hvor der ydes godtgørelse for borgernes kørsel i egen bil fastsætter kommunerne selv kilometertaksten, og undersøgelsen har vist, at der anvendes forskellige satser også inden for samme kommune og forvaltning. Oftest er det enten den høje eller lave statslige kilometertakst, som anvendes i overensstemmelse med anbefalingerne i relevant lovgivning på området.

De administrative udgifter omfatter primært kommunernes interne ressourceforbrug til at administrere befordringsordningerne. I de fleste tilfælde er ressourceforbruget således forbundet med visitation, bestilling, trafikstyring samt opfølgning m.v., mens de øvrige udgifter til rådgivning, trafikstyringssystemer og eksterne administrationsudgifter er forholdsvis begrænsede.

Dog er de eksterne administrationsudgifter markant højere vedrørende individuel handicapbefordring. Dette skyldes især, at kommunerne ikke har samme administrative ansvar som på de øvrige ordninger, da bestilling foretages af borgeren, mens trafikselskabet har det fulde ansvar for udbud, trafikstyring og opfølgning over for vognmænd m.v. Derudover betaler kommunerne specifikt for trafikselskabets administration af kørsel i modsætning til kørsel, som kommunerne får leveret direkte af vognmænd, hvor der blot betales en samlet pris for den gennemførte kørsel inkl. varierende grader af trafikstyring m.v.

Det er på baggrund af de indhentede data fra trafikselskaberne muligt at estimere, hvordan de opregnede udgifter fordeler sig på kilometerintervaller samt alder for udvalgte befordringsområder

Det er karakteristisk, at langt hovedparten af udgifterne knytter sig til ture, der har en længde på over 10 km. Det er desuden karakteristisk, at hovedparten af de borgere, som er tildelt siddende patientbefordring, lægekørsel, kørsel til genoptræning og individuel handicapkørsel er +65-årige, jf. tabel 2.4.

Tabel 2.4. Opregnede udgifter fordelt på kilometerintervaller og alder, mio. kr.

Befordringsområde	Kilometerintervaller[1]					Alder	
	0-5 km.	6-10 km.	11-25 km.	26-50 km.	+51 km.	>65 år	+65 år
Siddende patientbefordring[2]	11,8	8,2	75,7	266,6	345,2	171,5	536,0
Lægekørsel[3]	18,3	18,6	44,7	33,7	11,1	10,7	115,7
Genoptræning[4]	12,4	14,6	58,7	11,0	2,0	37,0	61,7
Individuel handicapkørsel[5]	14,9	17,9	62,4	67,8	58,1	45,7	175,4
Skolekørsel[6]	23,8	55,2	251,2	97,5	7,0	434,7	-
Specialundervisning for børn[7]	20,7	62,1	388,8	361,0	88,3	920,9	-
Udgifter, i alt	**102,0**	**176,5**	**881,4**	**837,7**	**511,7**	**1620,5**	**888,8**
Andel, pct.	4,1	7,0	35,1	33,4	20,4	64,6	35,4

Note: (1) Der er ved fordelingen af udgifter på kilometerintervaller taget udgangspunkt i et simpelt gennemsnit af de kommuners/regioners kørselsprofiler, som der findes data for fra trafikselskaberne. Turlængderne hos trafikselskaberne er udtryk for den direkte rejselængde (se bilag B for en uddybning). De gennemsnitlige turlængder i de enkelte intervaller er antaget at være følgende: 3,5 km. (0-5 km.), 7,5 km. (6-10 km.), 17,5 km. (11-25 km.), 37,5 km. (26-50 km.) og 55 km. (+51 km.). (2) Baseret på data fra Region Sjælland, Region Midtjylland og Region Nordjylland. (3) Baseret på data fra 21 kommuner. (4) Baseret på data fra 16 kommuner. (5) Baseret på data fra 75 kommuner. (6) Baseret på data fra 14 kommuner. (7) Baseret på data fra syv kommuner. Der knytter sig en større usikkerhed til kørselsprofilen vedrørende specialundervisning som følge af, at den alene er beregnet på baggrund af syv kommuner, hvoraf ingen af de største kommuner er omfattet. Dette kan indebære en undervurdering af, hvor mange udgifter der knytter sig til kortere ture (i de større byer).

2.2 Følsomhedsberegninger

Eftersom vurderingen af de samlede befordringsudgifter baserer sig på en opregning af oplysninger indsamlet i otte kommuner er der i sagens natur en vis usikkerhed knyttet til opgørelsen. I dette afsnit redegøres for de væsentligste forhold, hvortil der kan være knyttet en usikkerhed. Det drejer sig først og fremmest om

- Validiteten af de indsamlede data i de otte deltagende kommuner.

- Usikkerhed om valg af opregningsfaktor, herunder korrektion for forskellen i befolkningstætheden i de deltagende kommuner set i forhold til landsgennemsnittet.

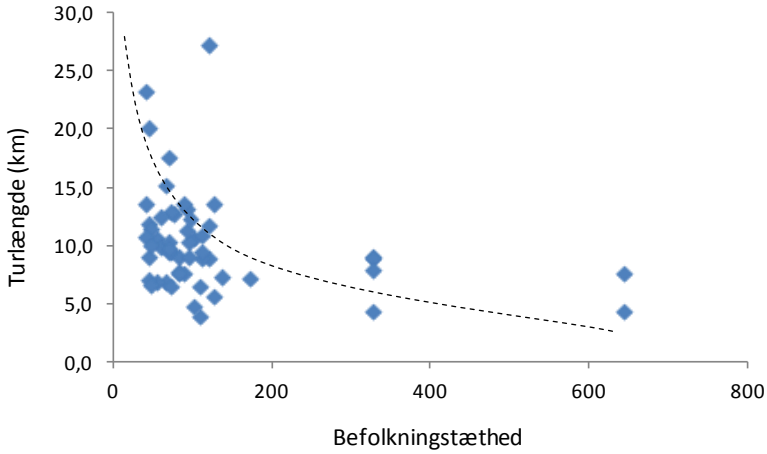
Opregningsfaktor

Opregningen er foretaget særskilt for de enkelte befordringsordninger. Den gennemsnitlige opregningsfaktor er 8,3, mens en opregning alene ud fra befolkningsandelen i de otte kommuner ville tilsige en opregningsfaktor på 7,7 – forskellen svarer til godt 200 mio. kr. efter opregning. Der er to grunde til den højere opregningsfaktor. For det første er der trods den omfattende dataindsamling et mindre antal uoplyste poster i datamateriale, hvor det ikke har været muligt at få oplysninger fra kommunerne. I disse tilfælde er de pågældende kommuner udeladt, og den anvendte opregningsfaktor bliver derved højere.

For det andet er der søgt korrigeret for, at der som nævnt er en vis geografisk skævhed i populationen, idet befolkningstætheden i de otte deltagende kommuner er højere end den gennemsnitlige befolkningstæthed på landsplan. Der kan desuden konstateres en vis samvarians mellem befolkningstætheden og den gennemsnitlige kørselslængde[6], om end med forskellig tydelighed mellem de forskellige ordninger og generelt med en vis usikkerhed om størrelsen og signifikansen af en eventuel sammenhæng. For en del af ordningerne synes formen på samvariationen at være logaritmisk, jf. figur 2.2.

[6] Blandt andet baseret på data fra trafikselskaberne (via FlexDanmark) for de ordninger, som disse varetager for en række kommuner.

Figur 2.2. Sammenhæng mellem turlængde og befolkningstæthed*



Note: (*) Figuren er baseret på 53 observationer, hvor et af trafikselskaberne i FlexDanmark-samarbejdet varetager kørslen for en kommune. Nogle kommuner optræder flere gange, idet de har flere ordninger, som varetages af trafikselskabet. Observationerne omfatter følgende kørselsordninger: lægekørsel, genoptræningskørsel, skolekørsel og dagcenterkørsel.

Det er Deloittes vurdering, at der uden korrektion for skævheden i befolkningstæthed sandsynligvis vil ske en undervurdering af det samlede udgiftsniveau i opregningen. Der er derfor konkret valgt en korrektion svarende til forholdet mellem logaritmen til befolkningstætheden i population og det gennemsnitlige landsniveau. Det svarer til et løft i de samlede udgifter på ca. 170 mio. kr. set i forhold til en opregning uden korrektion.

Opregningsfaktoren er i øvrigt baseret på antallet af personer i de otte kommuner set i forhold til landsniveauet i hver af de i tabel 2.2 nævnte målgrupper. Der er ikke foretaget nærmere følsomhedsberegninger i forhold til dette. Det skyldes, at der stort ikke er nogen variation i populationens andel af forskelle befolkningsgrupper (7-16-årige, +65-årige, samlet indbyggertal m.v.).

Repræsentativitet

Der knytter sig en vis usikkerhed til, om de data, som er indsamlet i de otte kommuner samlet set er repræsentative for kommunerne under ét. Der er imidlertid ikke noget grundlag for at vurdere dette, eftersom udgifterne på landsplan jo netop ikke er kendte. Der er dog en enkelt undtagelse herfra, nemlig den individuelle handicapkørsel. Som tidligere anført svarer de opregnede udgifter for denne ordning endog meget præcist til de tal, som er oplyst fra trafikselskaberne til Trafikstyrelsen.

Deloitte har foretaget to »mekaniske« beregningseksempler, hvor det er forudsat, at udgifterne i de øvrige 90 kommuner svarer til gennemsnittet i de tre »billigste« henholdsvis de tre »dyreste« kommuner i populationen. Herved fremkommer to alternative op-

regninger, som neden for er benævnt *underkantsskøn* henholdsvis *overkantsskøn*.

Underkantsskønnet er beregnet til 2,7 mia. kr., mens overkantsskønnet er beregnet til 5,3 mia. kr., jf. tabel 2.5.

Tabel 2.5. Følsomhedsberegninger, mio. kr.

Befordringsområde	Direkte udgifter			Administrative udgifter		
	Bedste skøn	Under-kantsskøn	Over-kantsskøn	Bedste skøn	Under-kantsskøn	Over-kantsskøn
Siddende patientbefordring[1]	707,5	707,5	707,5	77,0	77,0	77,0
Liggende patientbefordring[1]	221,6	221,6	221,6	8,5	8,5	8,5
Lægekørsel	126,4	66,6	185,3	20,0	12,1	38,4
Genoptræning	98,7	53,9	190,9	8,7	2,6	21,0
Individuel handicapkørsel[2]	221,6	221,6	221,6	71,1	27,0	108,6
Skolekørsel	434,7	157,6	751,3	16,6	2,4	37,6
Specialundervisning for børn	920,9	659,9	1.052,3	26,5	8,4	43,0
Specialundervisning for unge/voksne	55,4	17,6	106,8	3,7	1,8	6,3
Integration[3]	0,5	0,5	0,5	0,03	0,03	0,03
Socialområdet - børn og unge med handicap[4]	104,0	80,9	147,7	2,5	0,2	5,5
Socialområdet - udsatte børn og unge[4]	65,5	24,6	85,0	3,8	1,2	5,1
Socialområdet - voksne med handicap[4]	240,8	102,6	429,9	4,3	2,7	6,1
Varigt nedsat funktionsevne	83,7	24,1	224,7	14,7	2,4	38,4
Dagcenterkørsel	301,3	122,3	486,2	11,6	1,7	28,9
Hjælpemidler	6,4	1,2	14,8	0,8	0,1	1,6
Beskæftigelse og aktivering for ikke-forsikrede	167,8	94,3	396,9	9,6	1,3	29,9
Beskæftigelse og aktivering for forsikrede[1]	121,0	121,0	121,0	19,1	19,1	19,1
Udgifter, i alt	**3.877,9**	**2.677,8**	**5.344,3**	**298,4**	**168,6**	**474,9**

Note: (1) De opregnede udgifter er lig udgifterne i populationen, da populationen består af alle fem regioner vedrørende patient-befordring. De indsamlede data dækker dermed hele landet. Det samme gælder beskæftigelse og aktivering for forsikrede ledige, hvor Arbejdsmarkedsdirektoratet har oplyst landsdækkende data. (2) Der er ikke beregnet under- og overkantskøn, da de faktiske udgifter til handicapbefordring kendes fra trafikselskabernes indberetning til Trafikstyrelsen. De opregnede udgifter i bedste skøn er stort set identiske med de indberettede udgifter til Trafikstyrelsen og anvendes derfor også som underkant- og overkantskøn. (3) Der er et meget begrænset antal kommuner i populationen, der har haft udgifter til befordring vedrørende integrationsprogrammer. Der er derfor ikke beregnet under- og overkantskøn. Det samme gælder beskæftigelse og aktivering for forsikrede ledige, hvor dataindsamlingen er gennemført i en lille population, der dog har en stor dækningsgrad. (4) I enkelte kommuner har det ikke været muligt at afdække udgifterne til »anden befordring på skoleområdet«, »handicapledsagelse til 16-18-årige«, »særlig hjælp vedrørende børn« samt »handicapledsagelse til voksne«. Udgiften er i disse tilfælde (1-2 kommuner i hver af disse underliggende befordringsordninger) antaget til at være 0, da dette er observeret i næsten hele populationen.

Det skal dog understreges, at der er tale om en helt mekanisk følsomhedsberegning, som først og fremmest afspejler variationen i de otte kommuners udgiftsniveau. Det er Deloittes vurdering, at de to »skøn« klart er højere/lavere end hvad der realistisk kan anses for at være det korrekte udgiftsniveau på landsplan, men der er omvendt ikke nogen metode til at knytte en sandsynlighedsvurdering til en mulig afvigelse fra det opregnede bedste skøn. Deloitte vurderer, at sidstnævnte er et ganske robust estimat, blandt andet henset til præcisionen i opregningen af udgifterne til individuel handicapbefordring, lægekørsel og genoptræning, jf. ovenfor.

Der er på tilsvarende måde beregnet et underkantsskøn og et overkantsskøn for de administrative udgifter. Disse er opgjort til 169 henholdsvis 475 mio. kr., jf. tabel 2.5.

De anvendte opregningsfaktorer for underkantsskønnet henholdsvis overkantsskønnet er fastsat efter samme princip som ved fastsættelsen af opregningsfaktorerne for bedste skøn. Der er beregnet separate opregningsfaktorer for direkte udgifter og for administrative udgifter. For en uddybning af beregningen af opregningsfaktorer, jf. bilag B.

3. Administrations-modeller

Dette kapitel redegør for det første for kortlægningen af regionernes og kommunernes administrationsmodeller, idet der fokuseres på organiseringen, opgavevaretagelsen og konkurrenceudsættelsen inden for de omfattede befordringsordninger – kapitlet beskriver den praksis, der var gældende på undersøgelsestidspunktet, dvs. medio 2010. Herudover beskrives trafikselskabernes administrations- og afregningsmodeller, som er blevet kortlagt som en del af en supplerende undersøgelse.

For det andet gennemføres en analyse af administrationsmodellerne, der på tværs af kommuner og regioner søger at afdække mulige sammenhænge mellem den administrative praksis samt grad af konkurrenceudsættelse m.v. og kommunernes og regionernes relative udgiftsniveauer.

3.1 Kortlægning af administrationsmodeller

3.1.1 Regioner

Organisering

Regionerne administrerer siddende patientbefordring og liggende patientbefordring. Det er karakteristisk, at regionerne har valgt at organisere de to ordninger forskelligt.

Siddende patientbefordring

Lovhjemlen for ordningen vedrørende den siddende befordring til sygehusbehandling omfatter både befordring af patienter (og ledsagelse) *internt i* regionen, befordring *mellem* regioner og befordring i relation til *udlandet*. Befordring ydes efter reglerne i form af godtgørelser eller kørsel.

Samtlige regioner leverer kørsel via eksterne leverandører – enten via trafikselskaber eller direkte via private leverandører (vognmænd). Når regioner leverer kørsel via et trafikselskab, er det trafikselskabet, der har gennemført udbud af kørslen. Ellers er det regionen selv, der har udbudt kørselsopgaven, jf. tabel 3.1. Hertil kommer, at regionerne i et vist omfang anvender flytransport ved befordring af patienter til udlandet.

Tabel 3.1. Oversigt over leverandør og udbudsansvar

Region	Leverandør	Udbudsansvar
Hovedstaden	VBT og Falck (Bornholm)	Regionen
Sjælland	Trafikselskab (Movia)	Trafikselskabet
Syddanmark	Odense Taxa og Sydjysk Patientbefordring	Regionen
Midtjylland	Trafikselskab (Midttrafik)	Trafikselskabet
Nordjylland	Trafikselskab (Nordjyllands Trafikselskab)	Trafikselskabet

I alle regioner er visitation og bestilling samlet i én arbejdsgang.

I forhold til patientbefordring *internt i regionen* bliver visitationsopgaven (kørsler) primært varetaget af ét eller flere centrale kørselskontorer i Region Sjælland, Region Midtjylland og Region Nordjylland, idet returkørsler (fra sygehus til patientens hjem) i høj grad bliver visiteret af sygehusafdelinger.

Region Hovedstaden anvender en meget decentral model, hvor det er sygehusafdelingerne, der visiterer kørslerne. Endelig anvender Region Syddanmark to forskellige modeller, hvor visitationsopgaven primært bliver varetaget af afdelinger eller af centrale kørselskontorer, afhængigt af hvilket sygehus, der er tale om, jf. tabel 3.2.

Tabel 3.2. Visitationsansvar – befordring internt i regionen

Region	Kørsler	Godtgørelser
Hovedstaden	Sygehusafdelinger	Sygehusafdelinger i samarbejde med central enhed på sygehus
Sjælland	Primært centralt kørselskontor (indkørsler). Returkørsler bliver i høj grad visiteret af afdelinger.	Primært centralt kørselskontor
Syddanmark	Sygehus Sønderjylland og Sydvestjysk Sygehus: Primært 2 kørselskontorer (ind-kørsler). Returkørsler bliver i høj grad visiteret af afdelinger. Sygehus Lillebælt og Odense Universitetshospital: Sygehusafdelinger	Primært 4 centrale enheder (2 kørselskontorer og 2 regnskabsenheder).
Midtjylland	Primært centralt kørselskontor (indkørsler). Returkørsler bliver i høj grad visiteret af afdelinger.	Primært centralt kørselskontor.
Nordjylland	Primært 3 kørselskontorer (indkørsler). Returkørsler bliver i høj grad visiteret af afdelinger.	Primært 3 kørselskontorer.

Visitationsansvaret for godtgørelser er i alle fem regioner primært placeret i centrale funktioner, idet Region Hovedstaden også hér har valgt en mere decentral model.

Det kan sammenfattende konstateres, at Region Hovedstaden og Region Syddanmark, som ikke anvender trafikselskaber, også har de mest decentrale modeller for visitation (og bestilling) af kørslerne.

I tabel 3.3 vises en oversigt over placeringen af budgetansvaret samt sammenhængen mellem budget- og visitationsansvar i den enkelte region.

For så vidt angår kørsler ind til sygehusene (ind-kørsler) kan det konstateres, at budget- og visitationsansvaret er samlet i Region Hovedstaden, Region Sjælland og Region Midtjylland, mens budget- og visitationsansvaret er delt i Region Syddanmark og Region Nordjylland.

Tabel 3.3. Budget- og visitationsansvar – befordring internt i regionen

Region	Budgetansvar	Budget- og visitationsansvar (ind-kørsler)
Hovedstaden	Decentrale enheder (sygehus eller afdelinger)	Samlet ansvar
Sjælland	Central enhed (Præhospitalt Center)	Samlet ansvar
Syddanmark	Central enhed (Planlægningsenheden/centrale forvaltning)	Delt ansvar
Midtjylland	Central enhed (Præhospitalet)	Samlet ansvar
Nordjylland	Decentrale enheder (sygehus eller afdelinger)	Delt ansvar

Endelig kan det konstateres, at samtlige regioner anvender en centraliseret model for organiseringen af visitations- og budgetansvaret for patientbefordring *mellem regioner/ift. udlandet*, jf. tabel 3.4.

Tabel 3.4. Budget- og visitationsansvar – befordring mellem regioner/ift. udlandet

Region	Budgetansvar	Visitationsansvar (kørsler og godtgørelser)
Hovedstaden	Central enhed (Informations- og Rådgivningsenheden)	Central enhed (Informations- og Rådgivningsenheden)
Sjælland	Central enhed (Præhospitalt Center/kørselskontor)	Central enhed (kørselskontor)
Syddanmark	Central enhed (Planlægningsenheden/centrale forvaltning)	Centrale enheder (2 kørselskontorer/2 regnskabsenheder)
Midtjylland	Central enhed (Præhospitalet/kørselskontor)	Central enhed (kørselskontor på Århus Universitetshospital)
Nordjylland	Decentrale enheder (sygehus eller afdelinger)	Centrale enheder (3 kørselskontorer og vagtcentralen)

Liggende patientbefordring

Samtlige regioner leverer liggende patientbefordring til sygehusbehandling via eksterne leverandører. Det er regionerne, der har haft denne kørselsopgave i udbud, jf. tabel 3.5.

Tabel 3.5. Oversigt over leverandør og udbudsansvar

Region	Leverandør	Udbudsansvar
Hovedstaden	Falck, Københavns Brandvæsen og Frederiksberg Brandvæsen	Regionen
Sjælland	Falck og Roskilde Brandvæsen	Regionen
Syddanmark	Falck	Regionen
Midtjylland	Falck, Respons og Samsø Redningskorps	Regionen
Nordjylland	Falck	Regionen

I alle regioner er visitation og bestilling samlet i én arbejdsgang. Visitationsopgaven (forstået som visitationsretten) er i Region Hovedstaden, Region Syddanmark og Region Nordjylland placeret i decentrale enheder. Dvs. visitationen varetages af det bestillende sundhedspersonale på afdelinger og i primærsektoren m.v. Visitationsopgaven i Region Sjælland og Region Midtjylland er derimod placeret i centrale enheder (vagtcentralerne).

Det er dog karakteristisk for organiseringen i alle regioner, at visitationen i praksis foregår i dialog mellem det bestillende sundhedspersonale og regionernes vagtcentraler, som i alle regioner modtager bestillingerne og disponerer kørslerne.

Endelig er budgetansvaret placeret decentralt i Region Nordjylland og centralt placeret i de øvrige fire regioner, jf. tabel 3.6.

Tabel 3.6. Visitations- og budgetansvar – liggende patientbefordring

Region	Budgetansvar	Visitationsansvar
Hovedstaden	Central enhed (enheden for akut beredskab)	Decentrale enheder (Bestillende sundhedspersonale på afdelinger m.v.)
Sjælland	Central enhed (Præhospitalet/ Vagtcentralen)	Central enhed (Præhospitalet/ Vagtcentralen)
Syddanmark	Central enhed (planlægningsenheden/ centrale forvaltning)	Decentrale enheder (Bestillende sundhedspersonale på afdelinger m.v.)
Midtjylland	Central enhed (Præhospitalet/ Vagtcentralen)	Central enhed (Præhospitalet/ Vagtcentralen)
Nordjylland	Decentrale enheder (sygehuse/afdelinger)	Decentrale enheder (Bestillende sundhedspersonale på afdelinger m.v.)

Opgavevaretagelse

Opgavevaretagelse belyser rammer og processer for budget, visitation, bestilling og opfølgning, o g der redegøres i det følgende for regionernes opgavevaretagelse i forhold til henholdsvis den siddende og liggende befordring samt ledsagelse til sygehusbehandling.

Budget, visitation og bestilling

I alle fem regioner er budgetansvaret for befordringsordningen entydigt placeret, men konteringen af befordringsudgifterne sker typisk ikke opdelt på kørselsformer.[7]

Samtlige regioner har udarbejdet et klart og transparent visitationsgrundlag, som der er adgang til via opslag på nettet, i bestillingssystemet eller via papirbaserede vejledninger, retningslinjer eller tjeklister m.v.

Alle fem regioner har en visitationsproces, som vurderes at understøtte en korrekt visitation. Således er der i forhold til *den siddende befordring* – om end i varierende omfang – bl.a. dialog mellem kørselskontorer og bestillende afdelinger med henblik på kvalitetssikring af visitation, minimering af fejlbestillinger og efterlevelse af servicekrav til ventetider. I regionernes kørselskontorer spørges der efter det oplyste systematisk ind til om borgeren har behov for kørsel.[8] I forhold til *den liggende befordring* foregår visitationen i et samarbejde mellem det bestillende sundhedspersonale og regionernes vagtcentraler med henblik på bl.a. at understøtte korrekt visitation.

Det er dog Deloittes vurdering, at nogle af regionerne gør brug af procedurer, der i særlig grad understøtter korrekt visitation. I forhold til *den liggende befordring* kan fremhæves, at vagtcentralen i Region Midtjylland foretager en konkret vurdering af kørselsbehovet, herunder fx om behovet reelt vil kunne dækkes ved en siddende befordring. Vagtcentralen har i denne forbindelse mulighed for at kontakte trafikselskabet (Midttrafik) direkte i de tilfælde, hvor vagtcentralen omgør bestilling af liggende befordring til siddende befordring.

I forhold til *den siddende befordring* kan fremhæves, at det centrale kørselskontor i Region Sjælland systematisk tager kontakt til kommunerne med henblik på kontrol af borgernes pensioniststatus. Som et andet eksempel kan nævnes, at Region Midtjylland har en aftale med trafikselskabet om, at trafikselskabet underviser sygehusafdelinger med mange fejlbestillinger, forgæves ture m.v.

Visitation og bestilling foregår ofte i én og samme proces. I alle regioner er fastsat klare procedure- og formkrav i de elektroniske

---

[7] Kun Region Nordjylland konterer særskilt udgifter til interhospitale kørsler (befordring af patienter mellem sygehuse) – og dette kun i forhold til den siddende befordring. Regionerne konterer i øvrigt udgifterne til de omhandlede befordringsordninger (befordring mellem hjem og sygehus) på samme konto som udgifter til interhospitale kørsler.

[8] Deloitte har ikke haft mulighed for at kortlægge i hvilket omfang, der decentralt på sygehusafdelinger spørges systematisk ind til patienternes kørselsbehov.

bestillingssystemer for både siddende og liggende kørsler samt i blanketter vedrørende godtgørelse (siddende befordring). I alle regioner sker bestillinger af kørsler hos leverandøren via de elektroniske bestillingssystemer.

Det er endelig karakteristisk for varetagelsen af visitation, kørselsbestilling og trafikstyring/disponering af den omhandlede liggende befordring, at regionernes vagtcentraler varetager disse opgaver som en integreret del af den øvrige præhospitale indsats, herunder den akutte ambulancekørsel.

Betaling og opfølgning

Der sker i samtlige fem regioner en løbende og fast opfølgning på udviklingen i befordringsudgifter og kørsler m.v.

Der er således – typisk månedligt eller kvartalsvist – opfølgende møder med leverandører om kørslernes rettidighed, fejlbestillinger, forgæves kørsler m.v., som supplement til den mere løbende kontakt, hvor der ad hoc er behov herfor. Samtlige regioner har desuden fast økonomiopfølgning – typisk månedligt. Leverandøropfølgningen i vagtcentralen i Region Hovedstaden har dog en mere ad hoc præget karakter, hvor der fx er dialog med leverandører ved gentagende store forsinkelser på samme køretøjer.

I regionerne foretages en systematisk registrering af fx antal ture, antal km. og antal unikke brugere i forhold til kørsler, der leveres af leverandører. Det er aktivitetsdata, der fremgår af faktura og/eller data, der typisk kan udtrækkes af bestillingssystemet. I Region Syddanmark foretages dog kun mere begrænset registrering af aktivitetsdata vedrørende siddende befordring, idet der fx ikke foreligger data om antal kørsler, antal kørte km. eller antal unikke brugere[9].

Endelig omfatter leverandørfakturaerne i alle fem regioner en specifikation af bl.a. til/fra-adresser, tidspunkt og pris. Der sker efter det oplyste en systematisk kontrol af fakturaer i regionerne i forbindelse med betaling af faktura.[10]

---

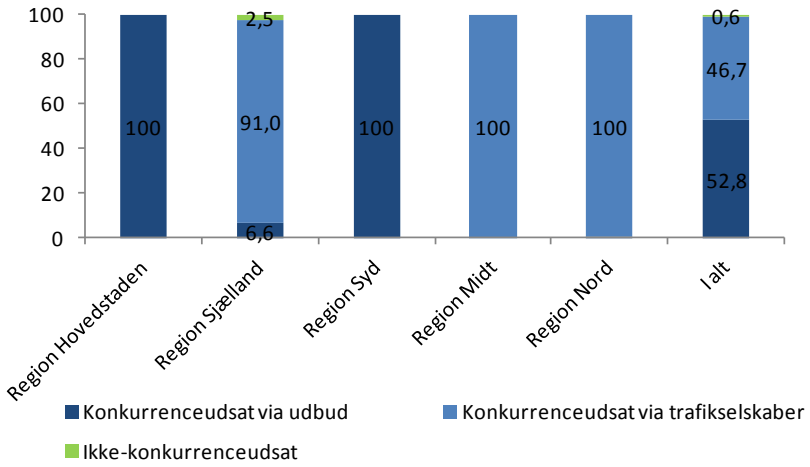
[9] Det bemærkes, at regionerne kan anvende forskellige afregningsmodeller i forhold til leverandører, som kan have konsekvenser for hvilke aktivitetstal, som har relevans i forbindelse med økonomiopfølgningen m.v. Således er betalingen for kørsler i Region Syd primært relateret til antallet af kørte passagerer og fx ikke til antallet af kørte kilometer.

[10] I Region Hovedstaden er det de enkelte sygehuse (afdelinger), der varetager kontrol af fakturaer i forhold til den siddende befordring. Deloitte har ikke haft mulighed for at belyse, i hvilket omfang de enkelte sygehuse (afdelinger) foretager systematisk kontrol af fakturaer.

Konkurrenceudsættelse

Regionerne har haft al den leverede kørsel vedrørende siddende patientbefordring i udbud, jf. figur 3.1. Dog har Region Sjælland visse kørselsudgifter – ved kørsel uden for trafikselskabets normale åbningstider – som ikke har været konkurrenceudsat.

Figur 3.1. Konkurrenceudsættelse af siddende patientbefordring, pct.



I Region Sjælland, Region Midtjylland og Region Nordjylland har kørslen været konkurrenceudsat via de regionale trafikselskaber, mens Region Hovedstaden og Region Syddanmark selv har foretaget udbuddet af kørslen. Samlet set har 46,7 pct. af kørslen været konkurrenceudsat via trafikselskaber, 52,8 pct. via kommunens egne udbud og 0,6 pct. har ikke været konkurrenceudsat.

For så vidt angår den liggende patientbefordring har alle fem regioner konkurrenceudsat kørslen via egne udbud.

3.1.2 Kommuner

Organisering

Kommunerne administrerer en lang række befordringsordninger. Det er karakteristisk, at budget- og visitationsansvaret for ordningerne i udpræget grad er centralt placeret. Budgetansvaret for godt 83 pct. af ordningerne er således placeret centralt i forvaltningen, mens ansvaret i knap 12 pct. af tilfældene er uddelegeret til institutioner/enheder. Der tegner sig ikke et specifikt mønster af, at det er bestemte kommuner eller ordninger, hvor budgetansvaret er placeret decentralt.

Ansvaret for visitation til befordring i kommunerne er i næsten lige så høj grad centraliseret på forvaltningsniveau. Dette understøttes af, at der er organisatorisk sammenhæng mellem budget- og visitationsansvar i knap 75 pct. af de kortlagte befordringsområder i

kommunerne. Opdeling af budget- og visitationsansvar er især konstateret vedrørende skolekørsel, hvor det typisk er skolerne, der visiterer til befordring, mens budgetansvaret ofte er forankret i forvaltningen.

Tabel 3.7. Organisatorisk ansvarsplacering i kommunerne (pct. af observationer)

Organisatorisk niveau	Budget	Visitation	Udbud
Institutioner/enheder	11,6	20,0	0,0
Områder/distrikter	3,2	3,2	0,0
Forvaltning	83,2	73,7	11,3
Tværgående central enhed	2,1	3,2	67,6
Trafikselskab	0,0	0,0	21,1

Note: Opgørelsen bygger på ansvarsplaceringen knyttet til hvert af de befordringsområder, som de otte kommuner varetager. N = 95.

Blandt de kommuner, der har konkurrenceudsat befordringsopgaven, er det kommunens centrale indkøbs- eller kørselskontor, der har haft udbudsansvaret for cirka to-tredjedele af befordringsordningerne. De regionale trafikselskaber har varetaget udbuddet for knap en femtedel af de befordringsområder, der har været konkurrenceudsat i kommunerne.

Godt halvdelen af disse ordninger vedrører dog den individuelle handicapbefordring, der – jf. lov om trafikselskaber – skal varetages af det regionale trafikselskab. Det er således relativt få befordringsområder, der udbydes og varetages af det regionale trafikselskab, men der er en tendens til at flere kommuner overdrager opgavevaretagelsen til trafikselskaberne. Omvendt er der også enkelte eksempler på, at kommunerne hjemtager befordringsopgaver fra trafikselskabet. Dette sker typisk i en forventning om, at kommunen opnår bedre koordineringsvilkår ved at samle kommunens kørselstilbud til egne borgere.

Det er typisk befordringsområder med variabel kørsel, som kommunerne vælger trafikselskaberne til at varetage, hvilket eksempelvis omfatter kørsel til læge, genoptræning og hjælpemidler. Årsagen hertil er især, at kommunerne typisk ikke har de nødvendige forudsætninger til rådighed i form af planlægningssystemer m.v. til at kunne optimere kørslen og sikre en effektiv samkørsel m.v. på tværs af målgrupper og befordringsordninger.

Den organisatoriske ansvarsfordeling vedrørende budget, visitation og udbud i forhold til befordring viser således, at der er en høj grad af centralisering. Denne karakteristik af kommunerne gælder dog kun vertikalt i organisationen, da der er en stor horisontal spredning af ansvaret på tværs af forvaltninger.

Administration af de enkelte befordringsområder er således oftest forankret i fagforvaltningerne, hvilket medfører en lav grad af ko-

ordineret kørsel på tværs af målgrupper. Det er meget begrænset, hvor mange kommuner i populationen, der formår at skabe samkørsel af borgere på tværs af forskellige befordringsområder – også selvom der er oprettet et centralt kørselskontor. Dog skal det understreges, at enkelte kommuner først for nylig har oprettet eller overvejer at oprette et centralt kørselskontor, og at udviklingen således i stigende grad må forventes at gå i retning af en øget koordination på tværs af ordninger og målgrupper.

Den gennemførte survey blandt samtlige kommuner, hvor 36 kommuners besvarelser er analyseret, understøtter, at det er begrænset, hvor stor koordination af kørsel, der sker på tværs af befordringsområder i dag. I godt 72 pct. af besvarelserne på tværs af befordringsområder er der således svaret nej til, at kørsel koordineres på tværs af forvaltninger og målgrupper.

Den gennemførte dataindsamling i kommunerne har afdækket, at koordinering af kørsel på tværs af befordringsområder typisk foretages, når der er tale om samme primære målgruppe samt ved fællesudbud af kørsel inden for en given forvaltning. Således koordineres lægekørsel typisk med borgere, der skal til genoptræning eller til hjælpemiddelafprøvning, ligesom skolekørsel typisk samkøres med specialundervisning.

Bortset fra de kommuner hvor befordringsopgaven varetages af trafikselskabet, er der kun i enkelte tilfælde konstateret koordineret kørsel mellem forskellige målgrupper. I disse tilfælde er baggrunden typisk, at der er gennemført centrale udbud på tværs af forvaltninger. Dermed har de vindende tilbudsgivere fået mulighed for at koordinere kørsel på tværs af de vundne delaftaler under hensyntagen til de specificerede krav til kørslens gennemførelse.

Opgavevaretagelse

Der er store forskelle mellem, hvordan befordringsopgaverne varetages i kommunerne. Ikke kun på tværs af kommuner inden for et givet område, men også på tværs af befordringsområder i en given kommune. I det følgende redegøres der for de generelle karakteristika ved kommunernes opgavevaretagelse på området.

Budget, visitation og bestilling

Generelt er budgetansvaret i de fleste kommuner og på de fleste befordringsområder klart organisatorisk placeret, og budgetansvaret og visitationsansvaret er som hovedregel samlet.

På mange områder – herunder ikke mindst på områder med variabel kørsel – løses visitations- og bestillingsopgaven i en integreret proces. Visitation til lægekørsel foregår fx typisk ved, at borgeren kon-

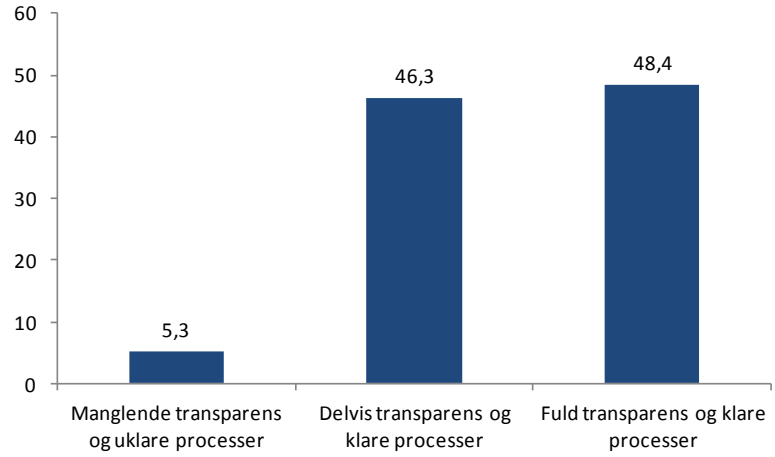
takter kommunen telefonisk, og at sagsbehandleren bestiller kørsel til borgeren i samme sagsgang, som borgerens behov dokumenteres.

Inden for andre områder er der en mere klar opdeling af visitations- og bestillingsopgaven fx imellem forvaltning og decentrale enheder. Dette gælder typisk områder, hvor borgeren primært visiteres til et kommunalt tilbud (fx specialundervisning eller beskyttet beskæftigelse m.v.), hvor forvaltningen er involveret, mens befordring er et sekundært tilbud til borgeren, der administreres af den decentrale enhed.

Der er stor forskel mellem kommuner såvel som mellem befordringsområder i forhold til, hvor formaliseret visitationsprocessen er. Således eksisterer der inden for nogle områder klare og objektive kriterier, der enten fremgår af lovgivningen eller er fastsat af den enkelte kommune. I andre tilfælde kan visitationsprocessen forekomme tilfældig, fordi der ikke foreligger et klart og transparent visitationsgrundlag eller er udarbejdet standardiserede processer, som understøtter en korrekt visitation.

På knap halvdelen af de kortlagte befordringsområder i kommunerne er der tilrettelagt faste procedurer for visitationen, der sammen med et klart visitationsgrundlag understøtter en korrekt visitation. Der er dog i næsten lige så høj grad observeret en mindre formel visitationspraksis, hvilket eksempelvis omfatter en visitationspraksis, hvor kommunen ikke har udarbejdet faste kriterier eller vejledninger til visitation, og hvor fastsættelsen af kørselsform og serviceniveau m.v. dermed i højere grad dermed sker rent administrativt, jf. figur 3.2.

Figur 3.2. Vurdering af visitationsprocesser i kommuner (pct.)



Der kan dog ikke sættes lighedstegn mellem vurderingen af de formaliserede visitationsprocesser og stramheden af visitation. Vurde-

ringen beskriver det objektive grundlag for visitation, men i praksis kan visitationen være såvel stram som mere lempelig uafhængig af de formelle rammer. Der kan således fx godt være udarbejdet et klart visitationsgrundlag, som kan medvirke til at sikre ensartethed og forudsigelighed i visitationen, men som ikke nødvendigvis sikrer en stramhed i visitationen, da kommunen eksplicit kan have valgt at yde befordring til et stort antal borgere (fx alle pensionister) og/eller med et højt serviceniveau (fx solokørsler og afhentning/aflevering dør-til-dør).

Størstedelen af befordringsområderne, hvor kommunerne har ansvaret for bestilling[11], er karakteriseret ved, at kommunen har faste procedurer og formkrav for bestilling. Dette udgør et godt om end utilstrækkeligt grundlag for en effektiv bestillingsproces, da det som regel ikke modsvares af systemunderstøttede processer. Således er bestilling ofte kendetegnet af en forholdsvis manuel proces, hvor kommunen fx bruger ressourcer på telefonisk bestilling m.v. Dette indebærer dels hyppige henvendelser og til tider ventetid, dels mindsker det muligheden for dynamisk optimering af kørsel i forhold til en systemunderstøttet proces.

Betaling og opfølgning

De administrative processer omkring betaling er som hovedregel standardiserede og karakteriseret ved effektive processer. Dog er det ofte meget uigennemskueligt, hvilken kørsel kommunerne betaler for, når der samarbejdes med private vognmænd. Dette har en afsmitning på det ressourceforbrug kommunerne lægger i opfølgning, da det i nogle tilfælde slet ikke er muligt at foretage opfølgning på den gennemførte kørsel, når der ikke foreligger specifikation af kørte borgere, turlængder eller prisstruktur. Derfor har mange kommuner heller ikke faste procedurer for at kontrollere, de regninger der modtages.

Omvendt forholder det sig for de kommuner, hvor trafikselskaberne varetager kørslen. Trafikselskaberne fremsender således som regel detaljerede bilag omkring den gennemførte kørsel, hvilket giver kommunerne mulighed for at følge op på aktivitets- og udgiftsudvikling inden for de enkelte befordringsordninger.

Der er dog stor forskel på, hvorvidt kommuner udnytter disse muligheder for opfølgning uanset om de foreligger eller ej. Dette gælder både på tværs af kommuner og befordringsområder. Generelt er

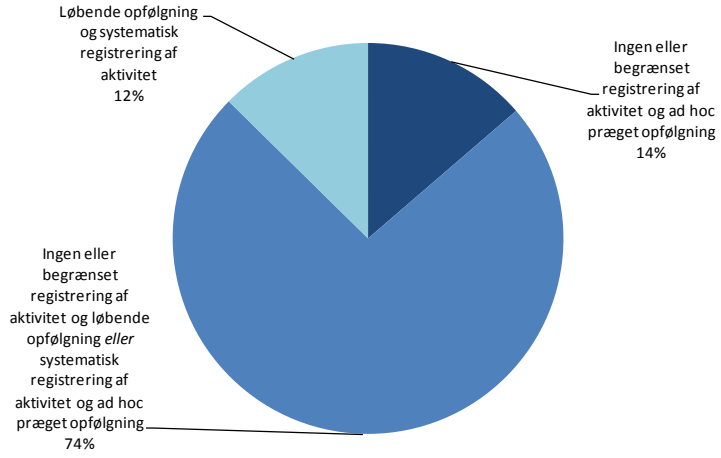
[11] Inden for enkelte befordringsområder er kommunerne ikke involveret i bestilling, fx ved individuel handicapbefordring, hvor borgere selv bestiller kørsel, når de er optaget i ordningen. På områder såsom beskæftigelse og aktivering, hvor kommunen. alene tilbyder refusion eller godtgørelse af befordringsudgifter, er det ligeledes borgeren selv, der varetager bestilling.

der en tendens til at kommunerne de seneste år har sat ekstra fokus på befordringsområdet, hvilket særligt omfatter de udgiftstunge områder.

Dette giver sig bl.a. udslag i, at der stilles større krav til, at vognmænd dokumenterer den gennemførte kørsel, ligesom der er sat mere fokus på at følge udgiftsudviklingen løbende. Omvendt er der også visse befordringsområder, som kommunerne ikke prioriterer opfølgning på, selvom mulighederne foreligger fx i kraft af specificerede regninger. Dette hænger bl.a. sammen, at befordring ofte betragtes som en periferi ydelse – og dermed en afledt udgift – af et mere væsentligt og dyrere fagligt tilbud.

Samlet set tegner der sig på tværs af kommuner og befordringsområder således et billede af, at de løbende følger op på udgiftsudviklingen på et overordnet niveau, men at de som led i økonomiopfølgningen kun i begrænset omfang registrerer og følger op på udviklingen aktivitetsdata, herunder antal brugere, ture og kørte km., jf. figur 3.3. Dette blev desuden afspejlet i datakortlægningen, hvor kommunerne i mange tilfælde havde vanskeligt ved at opgøre og/eller skønne denne type data.

Figur 3.3. Vurdering af opfølgningsprocesser



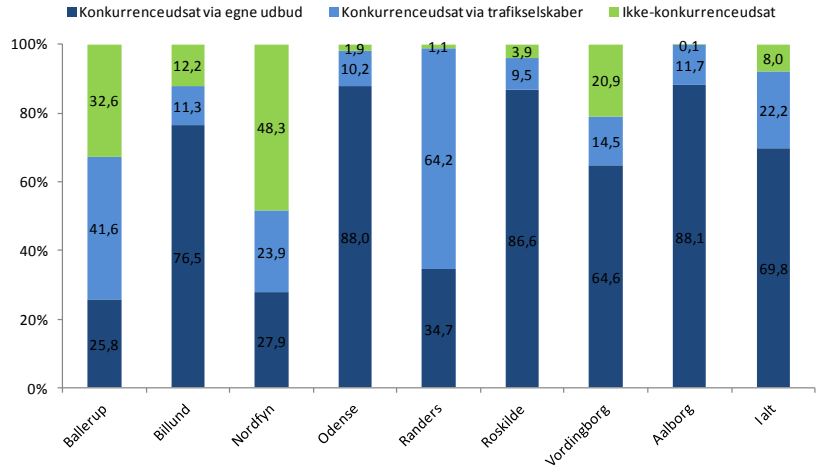
Derudover er der nogle områder, hvor befordringsudgifterne ikke konteres særskilt, hvilket i sagens natur komplicerer økonomiopfølgningen. Dette er især gældende på socialområdet samt på beskæftigelses- og aktiveringsområdet. Dette er således med til at forklare, at det på tværs af kommuner kun er på ca. 12 pct. befordringsområderne, at der både sker en løbende opfølgning og systematisk registrering af aktivitet.

Konkurrenceudsættelse

Størstedelen af kommunernes leverede kørsel i de kortlagte befordringsområder er konkurrenceudsat. Knap 70 pct. af kørslen er

konkurrenceudsat via kommunernes egen gennemførelse af udbud. Dog er godt ca. 22 pct. af den leverede kørsel inden for de kortlagte befordringsområder udbudt via trafikselskaberne på tværs af de otte kommuner, jf. figur 3.4.

Figur 3.4. Konkurrenceudsættelse i kommunerne, pct.



Det fremgår af figur 3.3 ovenfor, at det kun er ca. 8 pct. af den leverede kørsel i kommunerne (udgiftsmæssigt), der ikke er konkurrenceudsat. Det kan konstateres, at andelen af konkurrenceudsættelse vedrørende personbefordring er størst i de største kommuner i populationen.

En del af befordringen – der ikke er konkurrenceudsat – gennemføres på kontrakter, der er indgået flere år tidligere, før der for alvor er kommet fokus på udbud, og som løbende er blevet forlænget.

Herudover er der flere befordringsområder, hvor kommunerne primært udbetaler refusion og godtgørelse. I disse tilfælde har den leverede kørsel typisk et forholdsvis begrænset udgiftsmæssigt omfang, så det ikke har været relevant at gennemføre udbud. Dertil kommer de befordringstilbud, som kommunen stiller til rådighed via egne vogne, hvilket udgør en begrænset udgiftsandel.

3.1.3 Trafikselskaber

Organisering og administrationsudgifter

Trafikselskaberne organiserer befordring for både regioner og kommuner. Ud over den individuelle handicapbefordring, der, jf. lov om trafikselskaber, *skal* varetages af trafikselskaberne på vegne af kommunerne, kan den ansvarlige myndighed, det vil sige kommuner eller region, vælge at bede trafikselskaberne varetage øvrige befordringsordninger. Dette anvendes særligt for den siddende patientbefordring for regionerne samt kørsel til og fra læge/speciallæge,

genoptræning, skole (almen undervisning), specialundervisning for børn samt dag- og aftentilbud for voksne handicappede. Herudover varetages andre kommunale befordringsordninger i mindre omfang.

Ultimo 2010 varetog trafikselskaberne siddende patientbefordring for tre regioner[12], mens i alt 72 kommuner fik varetaget en eller flere befordringsordninger af trafikselskaberne (når der ses bort fra individuel handicapbefordring, som trafikselskaberne varetager for alle kommuner).

Trafikselskaberne varetog i 2010 lukkede befordringsordninger for kommuner og regioner i en størrelsesorden på i alt 875,3 mio. kr. i kørselsudgifter, svarende til 26,4 procent af den samlede leverede kørsel[13]. Det tilknyttede ressourceforbrug til administration af ordningerne udgjorde i alt 106,9 mio. kr. i trafikselskaberne, svarende til 12,2 procent af kørselsudgifterne.

[12] Region Syddanmark overdrager fra foråret 2012 varetagelsen af siddende patientbefordring til de regionale trafikselskaber (Sydtrafik og Fynbus). Herefter vil det kun være Region Hovedstaden, der selv varetager siddende patientbefordring. Herudover har Region Hovedstaden vedtaget at overgå til en ny model fra efteråret 2012, hvor det trafikselskabet (Movia) skal varetage siddende patientbefordring i et geografisk område svarende til 20 procent af kørselsvolumen, mens regionen selv organiserer den resterede del.

[13] Kørselsudgifter og administrationsomkostninger i trafikselskaberne er opgjort for 2010 i forbindelse med den udvidede analyse, der er gennemført i 2011. De samlede kørselsudgifter i kommunerne og regionerne er dog opgjort på baggrund af data for 2009 i forbindelse med den oprindelige analyse gennemført i 2010. Der tages derfor forbehold for eventuelle ændringer i volumen og forskydning i organisering fra 2009 til 2010.

Tabel 3.8. Trafikselskabernes omsætning og gennemsnitlige administrationsomkostninger[1] i 2010

	NT	Midttrafik	Sydtrafik[2]	FynBus	Movia	I alt
Kørselsudgifter (mio. kr.)	171,0	184,7	40,2	43,2	436,3	**875,3**
Administrationsomkostninger (mio. kr.)	27,1	22,8	10,0	11,0	35,9	**106,9**
Administrationsandel (procent)	**15,9**	**12,4**	**24,9**	**25,6**	**8,2**	**12,2**
Gennemsnitlig administrationsomkostning per tur (kr.)	25	28	63	41	3-50[3]	24-34[4]
Marginal administrationsomkostning per tur (kr.)[5]	-	15	16	18	-	-

Note: (1) Opgørelserne er baseret på oplysninger fra trafikselskaberne (primært regnskaber og årsberetninger for 2010) og omfatter alle visiterede befordringsordninger, som trafikselskaberne varetager for kommuner og regioner. Kørselsudgifterne er ikke fratrukket brugerbetaling vedrørende individuel handicapbefordring eller ledsagere m.v. (2) Engangsomkostninger i forbindelse med opstart indgår ikke for Sydtrafik, da alle de omfattede kommuner er startet op i 2010 med at lade Sydtrafik varetage befordringsordninger og derfor udgør et niveau, der ikke afspejler de fremadrettede administrationsomkostninger. Hvis disse engangsomkostninger (der i 2010 udgjorde 280.000 kr.) medregnes, bliver den gennemsnitlige administrationsomkostning i FynBus 64 kr. per tur. (3) Administrationsomkostningerne per tur er kraftigt påvirket af, at Movia varetager en omfattende mængde rutekørsel (176 mio. kr.) vedrørende specialundervisning for børn samt voksne handicappede m.v. (Flextrafik Rute, se boks 3.1). Her anvender Movia en administrationsmodel, der indebærer minimal administration, svarende til gennemsnitligt 3 kr. per tur. Hvis der ses bort fra Flextrafik Rute, er den gennemsnitlige administrationsudgift 50 kr. per tur i de øvrige kørsler. Det vægtede gennemsnit af administrationsomkostningerne for alle Movias kørsler udgør 17 kr. per tur, hvilket altså er kraftigt påvirket af Flextrafik Rute. (4) Intervallet udtrykker en beregning henholdsvis med og uden Flextrafik Rute i Movia. (5) Der er kun tre trafikselskaber, der har foretaget konkrete vurderinger af de marginale administrationsomkostninger og afregner kommunerne på dette grundlag.

Der er en væsentlig variation i administrationsomkostningernes andel af kørselsudgifterne på tværs af trafikselskaberne. Dette vurderes især at kunne henføres til:

- Opbygget erfaringsniveau på området
  - Der er foretaget en vis effektivisering, når man ser på udviklingen i administrationsomkostningerne i trafikselskaberne de seneste par år.
- Volumen
  - Der er tegn på stordriftsfordele, idet trafikselskaberne med de største kørselsvolumener har de laveste administrationsomkostninger per tur.
- Kørselssammensætning
  - Det administrative ressourceforbrug til varetagelse af rutekørsel er højere end ved variabel kørsel i trafikselskaber, der varetager store dele af ruteplanlægning og trafikstyring, mens det forholder sig omvendt, når trafikselskabet lader vognmændene varetage disse opgaver (som fx Movias administrationsmodel vedrørende specialundervisning for børn og voksne handicappede m.v.).

Boks 3.1. Movias varetagelse af befordringsordninger med særlige individuelle behov

Movia varetager befordring af specialbørnehavebørn, børn i specialundervisningstilbud, voksne handicappede i dag- og aftentilbud m.v. for 26 kommuner i hovedstadsområdet og Nordsjælland.

Varetagelsen af disse befordringsordninger sker under betegnelsen Flextrafik Rute.

Kørselsudgifterne til Flextrafik Rute udgjorde i 2010 mere end 170 mio. kr., mens administrationsomkostningerne udgjorde 3,8 mio. kr. Administrationsandelen er dermed blot 2,2 procent inden for disse ordninger.

Movias administrationsmodel for disse ordninger er unik i forhold til andre befordringsordninger og trafikselskaber af flere årsager:

1. Movia er ikke inddraget i ruteplanlægning eller trafikstyring, da dette er lagt ud til vognmændene.
2. Kørslen koordineres ikke med andre kørselsordninger, da vognenes ruter ikke lægges ind i samme trafikstyringssystem, der anvendes til de andre visiterede befordringsordninger.
3. Afregning med vognmænd sker på grundlag af faste aftaler om timeforbrug og timepriser.
4. Movia kræver dokumentation for visitation uden dog at være fagligt indblandet. Dermed stiller de krav til, at der skal være en lægefaglig vurdering til grund for eksempelvis solokørsel eller ledsageordning, der er blandt de udgiftsdrivende faktorer.

Movias varetagelse af disse befordringsordninger har store lighedstræk med kommunernes egen varetagelse. De administrative opgaver omfatter således primært udbud, afregning, fakturering og opfølgning, hvorimod ruteplanlægning, trafikstyring og tilretning af bestillinger m.v. er lagt ud til vognmændene.

Herudover stiller Movia typisk de samme krav til leverandørerne, som når kommunerne selv udbyder kørslen, for eksempel vedrørende særlige krav til chauffører, herunder at der fast anvendes samme chauffører.

Analysen viser, at marginalomkostningerne til administration i trafikselskaberne er lavere end de gennemsnitlige administrationsomkostninger. Der er tre trafikselskaber, der særligt har vurderet de marginale administrationsomkostninger. Det skyldes, at de anvender disse som grundlag for afregningen af administrationsomkostninger med kommunerne.

I disse tre trafikselskaber anvendes således en afregningspraksis, hvor de ved varetagelse af nye befordringsordninger afregner administrationsomkostningerne med et administrationsbidrag på 15-18 kr. per tur. Dette svarer ifølge de pågældende trafikselskaber til den marginale administrationsomkostning ved at varetage mere kørsel for kommunerne.

Det understøtter observationen af, at der er stordriftsfordele i forhold til administration. De gennemsnitlige administrationsomkostninger – på tværs af befordringsordninger og trafikselskaber – udgør således cirka 24-34 kr. per tur, hvilket er noget højere end de opgjorte marginalomkostninger på 15-18 kr. per tur i de trafikselskaber, der har mulighed for at opgøre marginalomkostningerne.

Trafikselskaberne har organiseret de visiterede kørselsordninger separat fra den kollektive trafik. Der er således både en udførelsesmæssig og administrativ opdeling af trafikselskabernes befordring af borgere inden for åben kollektiv trafik, henholdsvis de lukkede regionale og kommunale kørselsordninger.

Ved at administrere befordringsordningerne i en specifik central enhed sikrer trafikselskaberne en sammenhængende administration af givne befordringsordninger gennem hele processen fra udbud over trafikstyring til afregning af vognmænd og fakturering af regioner og kommuner.

Trafikselskaberne anvender dog forskellige afregningsmodeller til at opgøre administrationsomkostningerne inden for de overordnede grupper af befordringsordninger. Dette er med til at forklare de varierende administrationsandele mellem ordningerne for trafikselskaberne samlet set såvel som på tværs af trafikselskaberne inden for givne ordninger, som det fremgår af figur 3.5.

Eksempelvis fremgår det, at administrationsomkostningsandelen inden for øvrig visiteret kørsel er væsentlig højere i Movia (ekskl. Flextrafik Rute) end i de øvrige trafikselskaber og i Flextrafik Rute. Det skyldes, at Movia afregner på grundlag af gennemsnitlige administrationsomkostninger frem for marginalomkostninger, som jo er væsentlig lavere. Dvs. i Movia (ekskl. Flextrafik Rute) fordeles de samlede administrationsomkostninger (til personale og it-understøttelse m.v.) ligeligt mellem alle de kommunale befordringsordninger herunder individuel handicapbefordring.

Administrationsomkostningerne der betales for øvrig visiteret kørsel i Movia (ekskl. Flextrafik Rute) afspejler således ikke det faktiske (mer-) administrative ressourceforbrug, der specifikt er knyttet til varetagelse af givne befordringsordninger. Dvs. kommuner, der har valgt Movia til at varetage fx læge- og speciallægekørsel, betalte i 2010 gennemsnitligt ca. 50 kr. per tur i administrationsbidrag, da dette udgør Movias gennemsnitlige administrationsomkostninger til at varetage alle kommunalt visiterede befordringsordninger inklusive individuel handicapbefordring (men ekskl. befordringsordningerne Movia varetager under Flextrafik Rute). Administrationsbidraget afspejler derfor formodentlig ikke den faktiske meromkostning til administration Movia har ved at varetage den givne befordringsordning, da de administrative marginalomkostninger vurderes at være væsentlig lavere end gennemsnitsomkostningerne.

Movia har væsentlig lavere administrationsomkostninger vedrørende Flextrafik Rute i forhold til øvrig visiteret kørsel. Det skyldes ikke blot forskelle i den administrative arbejdsdeling med vognmænd (som indebærer relativt lille administration for Movia), men

også at Flextrafik Rute varetages fuldstændig særskilt fra de øvrige befordringsordninger i Movia. Dvs. at administrationsomkostningerne i Flextrafik Rute afregnes i forhold til marginalomkostningerne, der specifikt er knyttet til befordringsordningerne i Flextrafik Rute, og derfor ikke omfatter individuel handicapbefordring m.v. Befordringsordningerne i Flextrafik Rute administreres på en anden måde og ikke mindst i et andet system end de øvrige visiterede befordringsordninger i Movia. Dvs. der er bl.a. ikke de samme it-udgifter forbundet med at administrere befordringsordningerne i Flextrafik Rute, da disse kørsler ikke styres i PLANET-systemet.

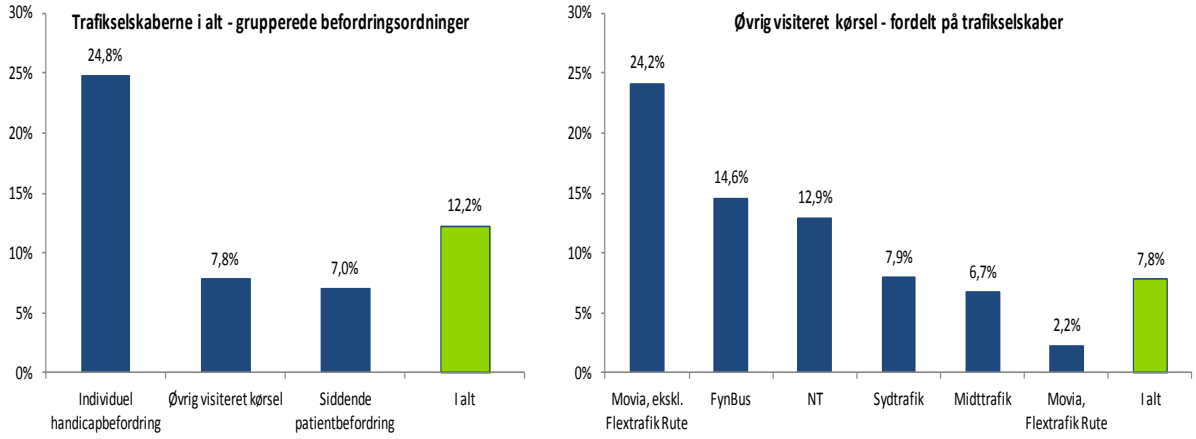
Når der ses bort fra Flextrafik Rute i Movia, er administrationsomkostningsandelen vedrørende øvrig visiteret kørsel væsentlig lavere i eksempelvis Midttrafik. Det skyldes, at administration af øvrig visiteret kørsel i Midttrafik afregnes på grundlag af marginalomkostningerne i stedet for gennemsnitsomkostningerne, som i Movia.

I Midttrafik omfatter betalingen af administrationsomkostninger vedrørende øvrig visiteret kørsel dermed eksplicit de administrative merudgifter, som befordringsordningerne vurderes at give anledning til. Dvs. kommuner, der har valgt Midttrafik til at varetage fx læge- og speciallægekørsel, betalte i 2010 15 kr. pr. tur, da dette efter Midttrafiks vurdering afspejler den reelle administrative meromkostning (til it-licenser og øget personale m.v.) til at varetage denne befordringsordning (og andre visiterede befordringsordninger end individuel handicapbefordring).

Med denne afregningsform tages det altså for givet, at der allerede er etableret et trafikplanlægningssystem (med tilknyttede etableringsomkostninger). Dvs. at de stordrifts- og effektiviseringsfordele, der eksisterer ved at varetage flere befordringsordninger direkte tilfalder de pågældende ordninger. Dette kommer til udtryk ved, at administrationsomkostningerne til øvrig kommunal visiteret kørsel dermed er noget lavere end de 28 kr. per tur, der gennemsnitligt opkræves i administrationsomkostninger per tur i Midttrafik på tværs af alle befordringsordninger.

Det indebærer samtidig, at der afregnes højere administrationsomkostninger til individuel handicapbefordring end øvrig visiteret kørsel i Midttrafik (og andre trafikselskaber med denne afregningsmodel). I denne afregningsmodel afspejler de afregnede administrationsomkostninger for individuel handicapbefordring således, hvad det koster at administrere denne ordning, hvis trafikselskabet ikke skulle varetage andre visiterede befordringsordninger.

Figur 3.5. Administrationsomkostningernes andel af kørselsudgifterne



Note: Opgørelserne er baseret på oplysninger fra trafikselskaberne (primært regnskaber og årsberetninger for 2010) og omfatter alle visiterede befordringsordninger, som trafikselskaberne varetager for kommuner og regioner. Kørselsudgifterne er ikke fratrukket brugerbetaling vedrørende individuel handicapbefordring eller ledsagere m.v. Figuren til venstre omfatter Movias samlede kørselsudgifter og administrationsomkostninger. I figuren til højre er Movias administrationsandele delt op i to, hvor Flextrafik Rute er udtryk for kørsel af børn til specialundervisning, voksne handicappede og andre personer med særlige individuelle behov. Opdelingen er foretaget for at synliggøre de markante forskelle på administrationsomkostningernes andel af kørselsudgifterne afhængigt af administrationsmodel.

Administrationsandelen er væsentlig højere vedrørende individuel handicapbefordring end vedrørende de øvrige befordringsordninger, som trafikselskaberne varetager for regioner og kommuner. Dette skyldes dels, at handicapbefordringen personalemæssigt er mere ressourcekrævende vedrørende bestillingshåndtering, da borgere selv ringer ind og bestiller de enkelte kørsler, dels at flere trafikselskaber anvender en afregningsmodel, hvor administrationsomkostningerne for de valgfri kørselsordninger[14] afregnes i forhold til de marginale administrationsomkostninger, der er lavere end gennemsnitsomkostningerne, som beskrevet ovenfor.

Begrundelserne for, at nogle trafikselskaber har valgt en sådan afregningsmodel, er blandt andet, at hele etableringen af organisationen omkring visiterede kørsler er afstedkommet af varetagelsen af individuel handicapbefordring. Herudover stabiliserer det opkrævningen af administrationsomkostninger for denne ordning, da der er en vis dynamik i kommuner, der vælger at få varetaget flere eller færre befordringsordninger hos trafikselskabet.

Den forskellige afregningspraksis for administration mellem trafikselskaberne medfører i øvrigt, at administrationsandelene i de enkelte ordninger varierer mellem trafikselskaberne. Dette er i figur 3.5 ovenfor illustreret for de øvrige visiterede kommunale ordninger, men karakteriserer også de øvrige befordringsområder.

[14] Det vil sige alle andre ordninger end individuel handicapbefordring, der, jf. lov om trafikselskaber, *skal* varetages af trafikselskaberne.

Det fremgår også af figuren, at der er væsentlige forskelle i administrationsandelen mellem Movias befordringsordninger. Det vurderes særligt at være Movias manglende indblanding i ruteplanlægning og trafikstyring, der kan forklare Movia væsentlig lavere administrationsomkostninger inden for Flextrafik Rute sammenlignet med andre ordninger i Movia samt andre trafikselskaber. Den administrative varetagelse af Flextrafik Rute sker således fuldstændig separat fra de øvrige befordringsområder i Movia.

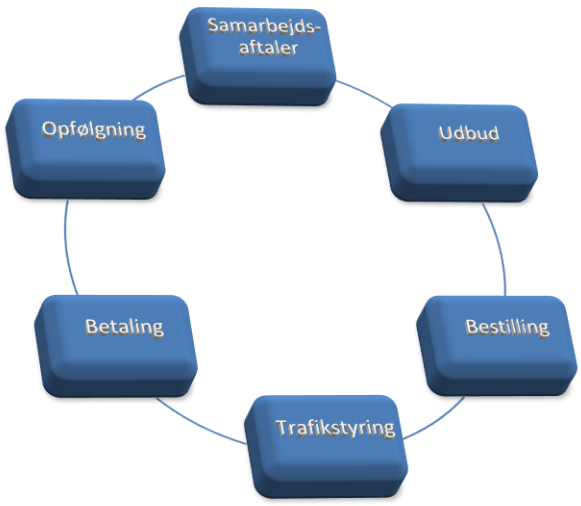
Når trafikselskaberne varetager befordringsordninger, overtager de visse administrative processer fra både kommuner/regioner og vognmænd. Det gælder eksempelvis udbud, kvalitetsopfølgning og kontrakthåndtering, henholdsvis bestillingsmodtagelse, trafikstyring og fakturering. Dele af de administrative opgaver forbliver dog i kommuner og regioner samt hos vognmænd, selvom trafikselskabet overtager varetagelsen af givne befordringsordninger.

Omfanget og sammensætningen af opgaver, som trafikselskaberne overtager fra regioner, kommuner og vognmænd, varierer mellem befordringsordningerne. Her kan der særligt være forskel på, om det er variabel eller rutebaseret kørsel, hvilket specifikt afhænger af, om trafikselskabet eksempelvis varetager ruteplanlægnings- og trafikstyringsopgaven vedrørende rutebaseret kørsel. Inden for givne befordringsordninger er der ligeledes en vis variation mellem trafikselskabernes administrative organisering.

Opgavevaretagelse

Trafikselskabernes opgavevaretagelse er kendetegnet ved en ensartet overordnet administrationsmodel som skitseret i figur 3.6.

Figur 3.6. Trafikselskabernes overordnede opgavevaretagelse

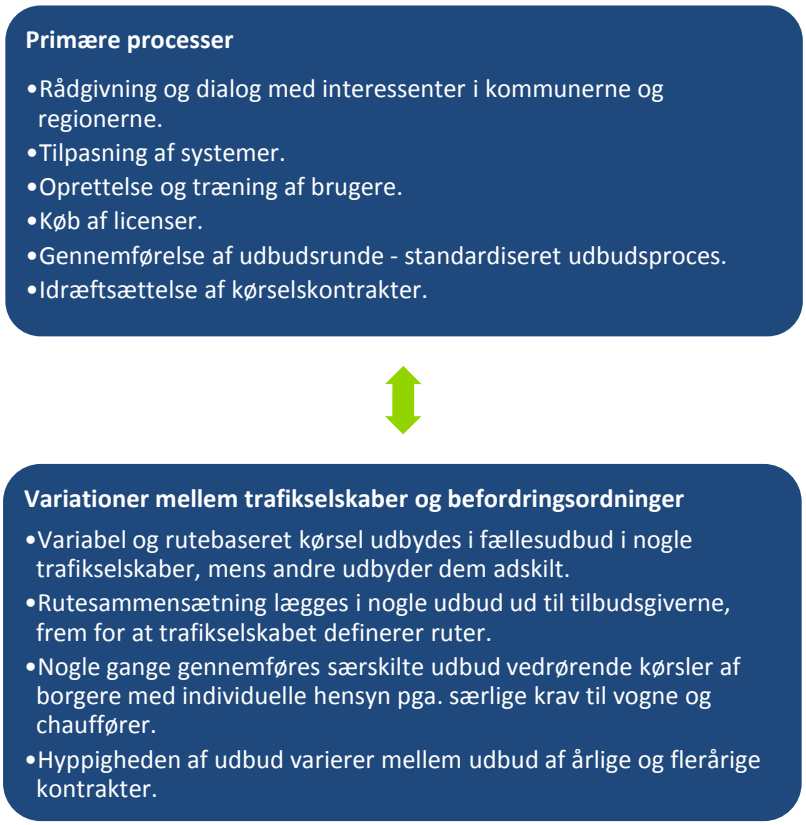


Strukturen i de enkelte processer er dog i nogle tilfælde varierende mellem trafikselskaberne og/eller befordringsordningerne. Desuden er der en række vigtige forskelle mellem variabel og rutebaseret kørsel. Sidstnævnte er karakteriseret ved, at behovet for kendskab til kunderne og omfanget af ændringer i kørslen (aflysninger, ændret tidspunkt eller adresse m.v.) er relativt stort. Trafikselskabernes forretningsmodel, herunder it-understøttelse, er i sin grundform designet til at håndtere den lovpligtige individuelle handicapkørsel og den siddende patientbefordring, der begge er variable kørselsordninger. Modellen er derfor som udgangspunkt mindre velegnet til fast rutekørsel. Movia har dog, jf. boks 3.1, etableret en særskilt forretningsmodel for blandt andet specialundervisningskørsel, der har en stor volumen, og også andre trafikselskaber arbejder med udvikling af forretningsmodeller for rutebaseret kørsel. I det følgende sondres der som følge af ovenstående mellem variabel og fast kørsel, hvor det er relevant.

Udbud og samarbejdsaftaler med regioner og kommuner

Når trafikselskaberne gennemfører udbud af kørsel inden for de lukkede befordringsordninger, har der været en forudgående opgørelse af det forventede aktivitetsniveau, ligesom det er aftalt med kommunen/regionen, hvilket servicevilkår der skal være gældende. Der er således fortsat et ressourceforbrug for kommuner/regioner vedrørende dialog om serviceniveau, implementering af samarbejdsaftaler m.v. For den rutebaserede kørsel er ruteplanlægningen langt den mest ressourcekrævende aktivitet, og for trafikselskabernes administrationsomkostninger har det derfor stor betydning, om ruteplanlægningen varetages af kommunen/regionen eller ej.

Figur 3.7. Redegørelse for processer vedrørende udbud og samarbejdsaftaler



Trafikselskabernes gennemførelse af udbud afviger på en række punkter fra den måde, hvorpå kommuner ofte selv foretager udbud.

- Kørslen udbydes typisk på tværs af kommuner, det vil sige for et større geografisk område.

- Udbud gennemføres typisk på tværs af befordringsområder.

- Trafikselskaberne indgår typisk kontrakt på variabel kørsel med alle tilbudsgiverne, der afgiver konditionsmæssige tilbud frem for at tildele kontrakten til én eller få tilbudsgivere. Valget af den billigste leverandør sker således ikke som en del af udbudsforretningen, men er en integreret del af kørselsplanlægningen, hvor det sikres, at hver enkelt kørsel varetages af den billigste vogn, der er til rådighed.

Disse faktorer vurderes blandt andet at medføre volumenfordele, høj grad af konkurrence og omfattende muligheder for kørselskoordinering. Disse er afgørende forudsætninger for at opnå lave afregningspriser.

Omvendt medfører trafikselskabernes udbudsform, at kommunerne og regionerne antageligt ikke opnår samme tætte samarbejde med vognmænd, som når de selv udbyder kørslen. Dette gælder dog primært ved variabel kørsel, da trafikselskaberne blandt andet stiller

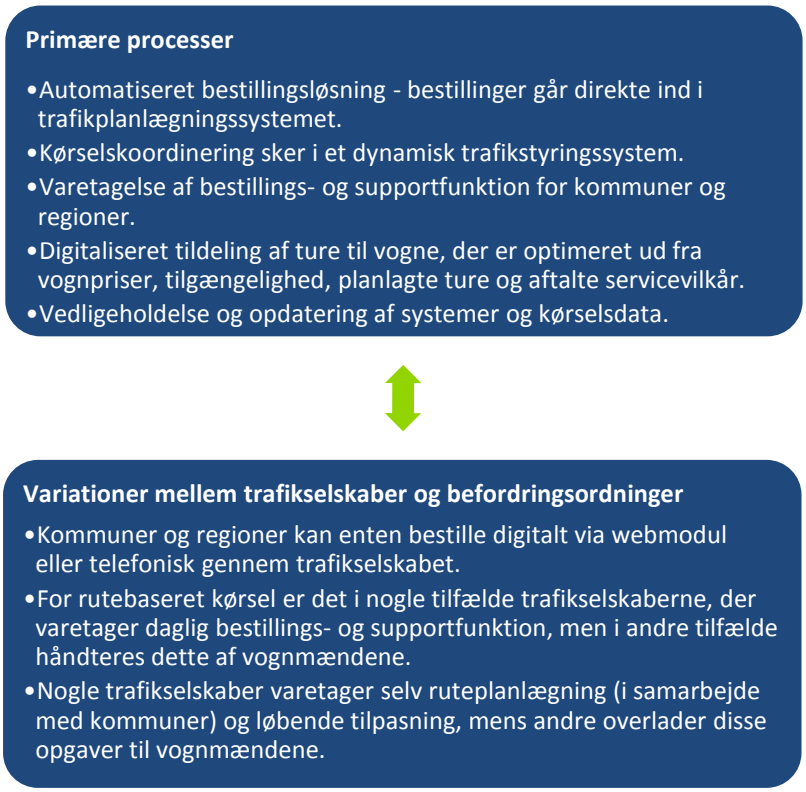
samme krav om eksempelvis faste chauffører og vogne til kørsel af børn til specialundervisning, som når kommunerne selv udbyder kørslen.

Generelt gælder det i øvrigt, at trafikselskaberne udbyder al kørsel, de varetager. Trafikselskaberne ejer således eksempelvis ikke vogne til selv at udføre kørsel af borgere, og alle kontrakter med vognmænd er indgået efter forudgående udbud.

Bestillingshåndtering og trafikstyring

Trafikselskabernes håndtering af bestillinger og support kan til en vis grad lette kommunernes og regionernes tilsvarende administrative proces, hvilket dog afhænger af tidligere procedurer, når kommunerne og regionerne selv har varetaget kørslen. De bevarer dog typisk et vist administrativt ressourceforbrug, blandt andet vedrørende håndtering af borgerhenvendelser.

Figur 3.8. Redegørelse for processer vedrørende bestilling og trafikstyring



I de fleste tilfælde overtager trafikselskaberne vognmændenes administration vedrørende bestilling og support, da kommunen/regionen og eventuelt borgerne retter direkte henvendelse til trafikselskabet frem for til vognmændene. Movia har dog en model for specialundervisningskørsel, hvor det er aftalt med vognmændene, at de skal håndtere den daglige bestillings- og supportfunktion.

Selvom forskellige befordringsordninger ikke nødvendigvis er udbudt i samme udbud, gælder det, at udførelsen af variabel kørsel så vidt muligt koordineres på tværs af de visiterede befordringsordninger. Det skyldes, at trafikselskaberne har insourcet trafikstyringsopgaven vedrørende variabel kørsel fra vognmændene.

Trafikselskaber, der varetager ruteplanlægning og løbende tilpasning af ruteplanlagt kørsel, har et relativt højt administrativt ressourceforbrug i forbindelse med disse processer i forhold til trafikselskaber, der som udgangspunkt overlader dette til vognmændene.

Selvom der er varierende praksis for trafikstyring mellem befordringsordningerne, koordineres kørslen til en vis grad i de fleste tilfælde på tværs af befordringsordningerne. Dette sker ved, at de ruteplanlagte kørsler – efter fastlåsning af specifikke vogne til givne ruter – lægges ind i samme trafikstyringssystem som alle øvrige kørsler (forudsat at vognmændene også har kontrakt med trafikselskabet på andre befordringsordninger). Dermed kan der koordineres i form af kædekørsel på tværs af befordringsordninger.

I Movia er der dog hidtil ingen koordinering mellem kørslerne i Flextrafik Rute og andre former for kørsel.

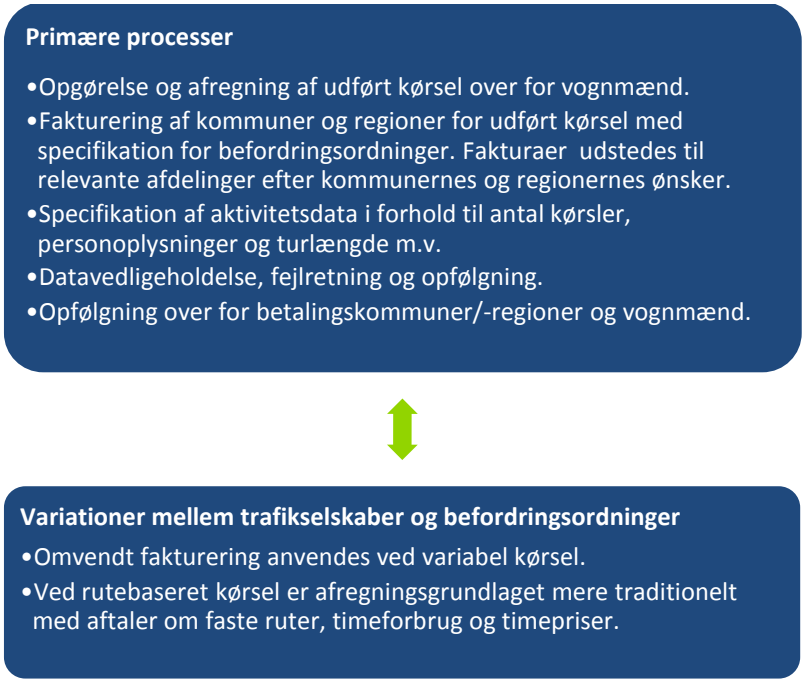
Afregning, fakturering og opfølgning

Trafikselskabernes afregning af variabel kørsel over for vognmændene følger et princip, der kaldes omvendt fakturering. Dette indebærer, at det er trafikselskaberne, der i praksis bestemmer, hvor meget vognmændene skal betales for den gennemførte kørsel. Opgørelsen af udgifterne sker på grundlag af den direkte rejsetid for de bestilte ture, der er tildelt vognmændene samt frem- og tilbagekørselstid sammenholdt med de aftalte kontraktvilkår.

Den direkte rejsetid er udtryk for trafikselskabernes systemberegnede varighed af de enkelte ture. Vognmændene afregnes på dette grundlag, uanset om der i praksis er kørt kortere eller længere tid fra startadressen til slutadressen.

For kommuner og regioner indebærer strukturen for prissætning, at en kørsel mellem to givne adresser ofte kan variere i pris. Det skyldes, at prisen for turen bestemmes af – foruden den givne turlængde – dels hvilken vogn der udfører turen (da timepriserne varierer mellem vognmænd), dels om der er samkørsel med andre visiterede passagerer (da kørselsudgiften til vognen deles mellem brugerne).

Figur 3.9. Redegørelse for processer vedrørende betaling og opfølgning



Omvendt fakturering medfører, at trafikselskaberne løfter det administrative forbrug fra vognmændene i forhold til at udstede og specificere regninger til kommuner og regioner. Dog bevarer vognmændene en vis administration som følge af løbende opfølgning og kontrolbehov vedrørende afregning fra trafikselskaberne.

Det administrative ressourceforbrug i forbindelse med betalingsprocesser er antageligt mindre ved rutebaseret kørsel, da der er et fast og mere gennemsigtigt afregningsgrundlag.

Kommunernes og regionernes administration vedrørende kontering af udgifter samt løbende opfølgning i forhold til såvel økonomi som kvalitet lettes, når trafikselskaberne varetager befordring. Således er fakturaerne fra trafikselskaberne opdelt til de relevante afdelinger og specificeret med oplysninger om aktivitetsniveau i forhold til antal kørsler, personoplysninger, turlængder og pris. Kommunerne og regionerne kan således følge op på hver enkelt gennemførte tur. Herudover er trafikselskaberne ansvarlige for løbende kvalitetsopfølgning og kontrakthåndtering, hvorfor kommuner og regioner ikke skal bruge ressourcer på dialog med vognmænd.

Trafikselskaberne overtager ikke fuldstændig kommunernes, regionernes eller vognmændenes administrative ressourceforbrug vedrørende afregning, fakturering og opfølgning, når de varetager befordringsordninger. Det vurderes dog, at det i flere henseender lettes, idet trafikselskabernes procedurer er standardiseret og koordineret på tværs, ligesom de øger gennemsigtigheden med mulighed for at føre detaljeret statistik.

It-understøttelse

Kernen i trafikselskabernes forretningsmodel er, foruden konkurrenceudsættelsen, den it-understøttede kørselsplanlægning og -optimering. Trafikselskaberne anvender til de formål et avanceret trafikstyringssystem, der hedder PLANET.[15] Systemet beregner automatisk, hvilken vogn der på ethvert givet tidspunkt er billigst at benytte. Dette sker blandt andet på baggrund af priserne på de vogne, der er til rådighed på det givne tidspunkt, vognenes tilgængelighed, det ønskede afhentnings- eller leveringstidspunkt, afhentnings- og leveringsadresse m.v.

Trafikselskaberne har løbende dialog med systemudvikleren om tilpasninger af systemet, så det opfylder trafikselskabernes behov. De har et godt samarbejde og vurderer umiddelbart ikke, at der findes brugbare alternativer på markedet.

Der har dog ikke været gennemført konkurrenceudsættelse af trafikplanlægningssystemet på noget tidspunkt. Der har derfor ikke været en markedsafprøvning af, om det anvendte system er enten det bedste eller billigste til at opfylde trafikselskabernes behov for trafikstyring.

Der er visse indikationer af, at det nuværende system er forholdsvis dyrt at anvende, ligesom det ikke nødvendigvis er det bedste. Dette er blandt andet begrundet i afregningsgrundlaget med systemleverandøren, herunder at der betales et fast beløb per ekstra licens til ture, der skal varetages i systemet. Herudover har Deloitte været i dialog med vognmænd, der opnår mindst lige så høj koordinering af kørsler som trafikselskaberne. Under alle omstændigheder vurderes der at eksistere andre trafikstyringssystemer på markedet, der er eller kan blive konkurrencedygtige alternativer til den nuværende løsning.

I princippet kunne det overvejes, om selve trafikstyringsopgaven (dvs. ikke blot it-systemet) kan konkurrenceudsættes særskilt og varetages af tredjepart. Både fordi der findes og anvendes forskellige it-systemer på markedet og i branchen, og fordi der ikke for nylig er sket en konkurrenceudsættelse heraf. Især hvis trafikselskaberne fortsætter den vækst, de har haft i kørselsvolumen inden for befordringsordningerne, bør der forinden foretages en vurdering af mulighederne for at optimere eksisterende aftaleforhold vedrørende it-understøttelse.

---

[15] Bortset fra kørslerne i Flextrafik Rute i Movia, der ikke koordineres med andre typer kørsel. Herudover har FynBus hidtil anvendt et andet trafikstyringssystem, men de træder ind i FlexDanmark-samarbejdet fra foråret 2012 og går i den forbindelse også over til at anvende PLANET-systemet.

Styringsmæssige fordele og ulemper

Trafikselskabernes administrationsmodeller indebærer både fordele og ulemper for kommuner og regioner, der vælger at få varetaget befordringsordningerne af trafikselskaberne. Størrelsen af fordele og ulemper samt balancen mellem dem afhænger i høj grad af kommunernes og regionernes udgangspunkt.

I tabel 3.9 nedenfor oplistes de umiddelbare styringsmæssige fordele og ulemper, der kan være for kommuner og regioner, ved at trafikselskaber varetager befordringsordninger.

Tabel 3.9. Styringsmæssige konsekvenser ved trafikselskabers varetagelse

Parameter	Mulige fordele	Mulige ulemper
Udbud	✓ Administrativ effektivisering ✓ Koordineringsfordele ✓ Høj konkurrencegrad	× Reduceret autonomi
Bestilling og betaling	✓ Effektiv bestilling integreret med trafikstyring ✓ Simpelt at kontere udgifter ✓ Dokumentation for udgifter	× Varierende priser for en given tur × Ugennemsigtig prissætning
Opfølgning	✓ Systematisk kontraktstyring ✓ Detaljerede aktivitetsdata	× Mindre tæt samarbejde og dialog med vognmænd

Mange kommuner og regioner kan opfatte det som en administrativ lettelse i forhold til udbud, hvis trafikselskabet overtager varetagelsen af befordringsordninger. Dette gælder dog ikke nødvendigvis, hvis de selv har høje kompetencer og erfaring med at gennemføre udbud.

Bestillings- og betalingsopgaverne lettes og effektiviseres for kommuner og regioner, når trafikselskaberne varetager kørsel, men de vil stadig have et vist administrativt ressourceforbrug hertil. Vedrørende variabel kørsel er der ikke på forhånd sikkerhed om prisen for en given tur, da den varierer, i forhold til hvilken vognmand (og dermed timepris) der udfører kørslen, og om den gennemføres som samkørsel (hvor kørselsudgiften deles) eller som solokørsel. Dette kan medføre en opfattelse af budgetusikkerhed og tab af styring. Betydningen heraf skal vurderes i sammenhæng med de faktisk realiserede kørselspriser, jf. analysen i kapitel 5.

Trafikselskaberne overtager og forenkler store dele af kommunernes og regionernes ressourceforbrug til løbende opfølgning. Både udadgående vedrørende kontraktstyring og indadgående ved at levere statistikker og aktivitetsdata for den gennemførte kørsel. Dermed kan kommuner og regioner forholdsvis let følge op på kørslerne og styre aktivt i forhold til den løbende aktivitetsudvikling. Generelt sker der en professionalisering af disse funktioner, når de samles i trafikselskaberne.

Nogle kommuner og regioner har dog i forvejen gode forudsætninger for at gennemføre effektiv opfølgning. Dette afhænger dels af deres prioritering heraf, dels af de indgåede aftaler med vognmænd om krav til statistik og dokumentation. Det vil sige, at hvis kommuner og regioner har stort fokus på og kompetencer til at styre forbrug og vognmænd, er det ikke nødvendigvis mere effektivt, at trafikselskaberne varetager disse processer.

Derudover har trafikselskaberne selv mulighed for at forbedre den administrative varetagelse. Der er eksempelvis variationer i administrationsmodellerne, der giver anledning til væsentlige forskelle i administrationsomkostningerne. Trafikselskaberne kan derfor blive bedre til at lære af hinanden om bedste praksis. Herudover er der tegn på, at trafikstyringsopgaven kan løses mere effektivt, end den bliver i dag, da for eksempel drifts- og udviklingsaftalerne på it-området ikke nødvendigvis er optimeret.

Samlet set kan det opsummeres, at trafikselskaberne på flere områder overtager administration fra kommuner, regioner og vognmænd, når de varetager befordringsordninger. Dette medfører i mange tilfælde professionalisering, stordriftsfordele og effektiviseringsgevinster, ligesom de tilbageværende administrative processer i kommuner og regioner lettes.

Omvendt er der dog nogle kommuner og regioner, der i forvejen har stærke kompetencer inden for de opgaveområder, som trafikselskaberne overtager. Gevinsterne ved trafikselskabernes administrationsmodeller kan derfor være begrænsede for kommuner og regioner, der i forvejen har en stærk styringspraksis.

Det styringsmæssige fokus på befordringsområdet vurderes dog – særligt vedrørende kørselsaktivitet – at være forholdsvis begrænset i de fleste kommuner, jf. analysen tidligere i kapitlet.

3.2 Analyse af administrationsmodeller i kommuner og regioner

Deloitte har forud for analysen opstillet følgende forhåndshypoteser om mulige sammenhænge mellem kommunernes og regionernes administrationsmodeller og deres udgiftsniveau på området:

1. *Central koordination*. Kommuner og regioner, som har samlet ansvaret for økonomien og tilrettelæggelsen af befordringsopgaven, herunder udbud m.v., i centrale koordineringsenheder i form af kørselskontorer o.l., kan – alt andet lige – antages at have lavere kørselsudgifter end kommuner og regioner, hvor ansvaret er spredt på et stort antal enheder. En samling af opgaver-

ne understøtter således mulighederne for en mere professionel opgavevaretagelse på området, herunder i forhold til varetagelsen af udbud samt udgiftsstyring m.v.

2. *Effektiv administration*. Kommuner og regioner, som opnår en høj »scoring« af deres administrationsmodel, kan – alt andet lige – antages at have lavere kørselsudgifter end kommuner og regioner, som opnår en lavere »scoring«, da »scoringen« af administrationsmodellerne generelt er et udtryk for, om de har tilrettelagt deres opgavevaretagelse hensigtsmæssigt og effektivt.

3. *Konkurrenceudsættelse*. Kommuner og regioner, som har konkurrenceudsat kørselsopgaven til private leverandører, kan – alt andet lige – antages at have lavere kørselsudgifter end kommuner og regioner, som ikke har foretaget et udbud, da de sidste kommuner og regioner må forventes at betale en højere pris for kørslen.

4. *Trafikselskaber*. Kommuner og regioner, der anvender trafikselskaber, kan – alt andet lige – antages at have lavere kørselspriser end kommuner, som anvender private vognmænd og/eller selv står for kørslen. Trafikselskaberne anvender således et avanceret planlægningssystem og har en kørselsvolumen, som giver mulighed for at optimere kørslen gennem en høj samkøringsgrad, lav tomvognskørsel m.v.

De opstillede forhåndshypoteser er blevet efterprøvet og resultaterne heraf fremgår af de følgende afsnit, der fokuserer på henholdsvis organisering og administrativ praksis (hypotese 1 og 2) samt konkurrenceudsættelse og udbudsgrader (hypotese 3). Vedrørende trafikselskaber og koordination (hypotese 4) undersøges dette nærmere i kapitel 5. Som et led i analysen af kommunernes og regionernes organisering og administrative praksis, er sammenhængen mellem de administrative udgifter og direkte udgifter desuden blevet undersøgt.

3.2.1 Organisering og administrativ praksis

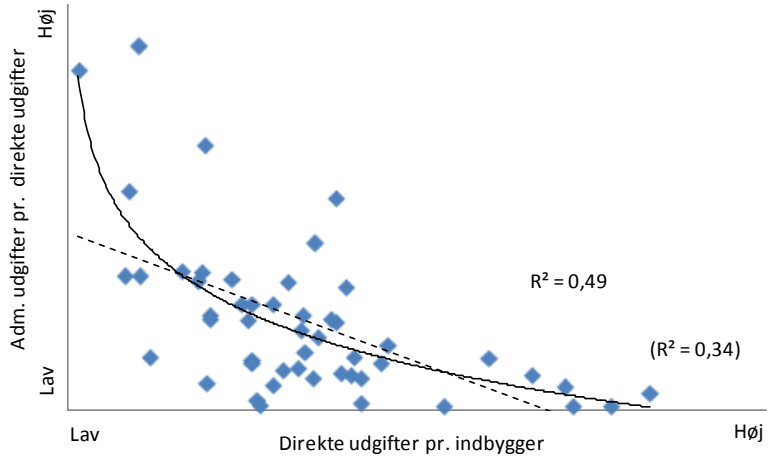
Der eksisterer en væsentlig varians i forhold til, hvor mange ressourcer kommunerne og regionerne anvender på at administrere de enkelte befordringsordninger, jf. afsnit 2.2.

Denne varians kan alt andet lige enten henføres til en forskel mellem, hvor effektivt kommunerne og regionerne har organiseret og tilrettelagt administrationen af ordningerne og/eller en forskel mellem, hvor højt de har valgt at prioritere den administrative styring af området.

Det er muligt at vurdere sammenhængen mellem kommunernes og regionernes direkte og administrative udgifter på tværs af ordninger, hvis det inden for hver ordning beregnes, hvordan den enkelte kommunes og regions direkte udgifter henholdsvis administrative udgifter adskiller sig fra den gennemsnitlige udgift til den pågældende befordringsordning.[16]

Det kan på den baggrund konstateres, at der – på tværs af de største befordringsområder i form af siddende patientbefordring, liggende patientbefordring, lægekørsel, genoptræning, individuel handicapkørsel, skolekørsel, voksne med handicap, varigt nedsat funktionsevne (§ 117) og dagcenterkørsel for ældre – er en tydelig logaritmisk sammenhæng (R^2 = 0,49) mellem kommunernes og regionernes relative direkte udgiftsforbrug henholdsvis relative administrative ressourceforbrug, jf. figur 3.10.

Figur 3.10. Sammenhæng mellem direkte udgifter pr. indbygger og administrative udgifter pr. 1.000 kr. direkte udgifter på tværs af kommuner/regioner og områder



Note: Specialundervisning er ikke medtaget, da det ikke har været muligt at korrigere kommunernes udgifter for mellemkommunale betalinger, som på dette område har et væsentligt omfang. Der er søgt korrigeret for kommunernes og regionernes anvendelse af trafikselskaber, idet administrationsgebyret til trafikselskaberne er fratrukket de administrative udgifter og tillagt de direkte udgifter for at sikre sammenlignelighed i forhold til de kommuner og regioner, som anvender private leverandører, hvor 'administrationsgebyret' for trafikstyring m.v. indgår som en del af de direkte udgifter. Der er søgt korrigeret for Region Sjællands og Region Syddanmarks outsourcing af vagtcentraler fsva. den liggende patientbefordring, ligesom der er sorteret enkelte outliers fra, herunder især vedrørende Vordingborg Kommune, som generelt skiller sig ud.

[16] Aalborg Kommune anvender fx 13,1 kr. pr. indbygger på lægekørsel, mens gennemsnittet i samtlige kommuner er 21,8 kr. pr. indbygger. Dette betyder, at Aalborg Kommunes direkte udgifter på dette område er tildelt værdien 0,6 = 13,1/21,8. Tilsvarende er Aalborg Kommunes administrative udgifter på dette område tildelt værdien 1,1, da kommunens administrative udgifter pr. 1.000 kr. direkte udgifter er 174,7 kr., hvilket er højere end gennemsnittet på 158,2 kr.

Figuren viser, at de kommuner og regioner, som har et relativt lavt administrativt ressourceforbrug (pr. 1.000 kr. direkte udgifter) i forhold til gennemsnittet af de øvrige kommuner og regioner inden for den pågældende ordning, tenderer mod at have et relativt højere direkte udgiftsforbrug pr. indbygger i forhold til gennemsnittet inden for den samme ordning.

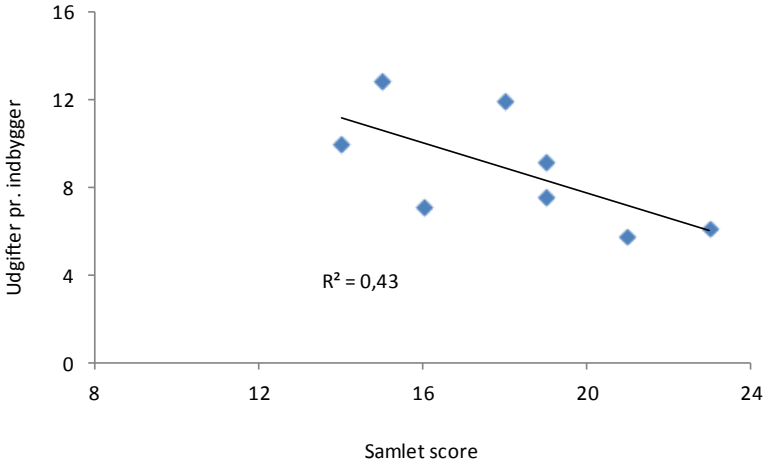
Da ca. 71 pct. af kommunernes og ca. 94 pct. af regioners administrative årsværksforbrug generelt kan henføres til visitation og bestilling, som i mange tilfælde foretages i én og samme proces, peger dette i retning af, at et højt administrativt ressourceforbrug er udtryk for, at man har valgt at prioritere og dedikere ressourcer til visitationsprocessen – og at dette kan medvirke til at begrænse aktiviteten på for de enkelte ordninger og dermed begrænse de direkte udgifter.

Som det vil fremgå senere af analyserne af udvalgte ordninger, tyder visitationen til befordringsordningerne – og dermed antallet af brugere, som tildeles befordring – således i flere tilfælde på at være en væsentlig faktor i forhold til at forklare forskellene i kommunernes og regionernes direkte udgiftsniveau.

Dette er konsistent med erfaringerne fra kommunebesøgene, hvor det blev afdækket, at der eksisterer en betydelig variation i forhold til, hvordan kommunerne afgrænser og visiterer til ordningerne, herunder hvordan reglerne fortolkes på de enkelte områder, samt i hvilket omfang de vurderer borgernes reelle behov som led i visitationen og/eller tildeler borgerne befordring på et skønsbaseret grundlag.

Ses der på sammenhængen mellem scoringen af de otte kommuners samlede administrationsmodel på tværs af de større befordringsområder, er der en tendens til, at de kommuner, som har en høj score også har et lavere relativt udgiftsniveau, jf. figur 3.11. Denne sammenhæng skal dog fortolkes med forsigtighed, da kommunernes administrationsmodeller alene er blevet scoret på en række udvalgte parametre – som ikke alle har betydning for udgiftsniveauet (fx betaling) – ligesom den samlede score på tværs af ordninger nødvendigvis vil sløre nogle af de forskelle, som findes inden for enkelte ordninger. Det har således ikke inden for hvert enkelt befordringsområde været muligt at afdække klare sammenhænge mellem Deloittes scoring af kommunernes administrationsmodeller og deres udgiftsniveau.

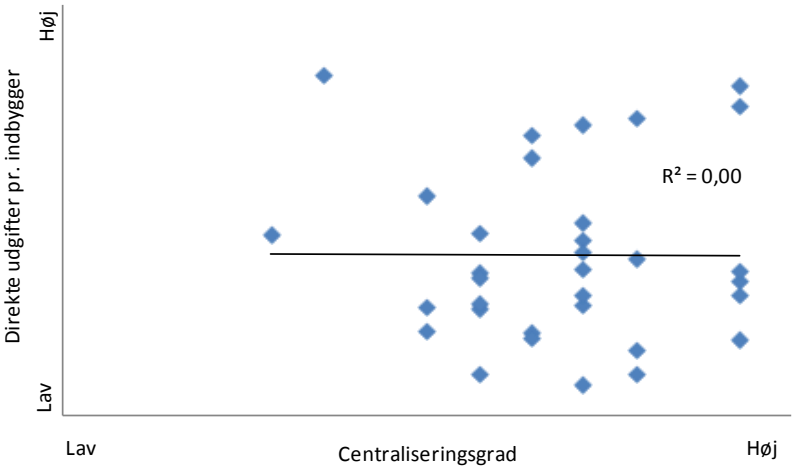
Figur 3.11. Sammenhæng mellem udgifter pr. indbygger (kr.) til de pågældende ordninger og samlet score af administrationsmodel



Note: Plottet er lavet mellem de otte kommuners scoring af deres samlede administrationsmodeller på og summen af deres relative direkte udgifter pr. indbygger til henholdsvis lægekørsel, genoptræning, individuel handicapkørsel, skolekørsel, specialundervisning for børn, børn og unge med handicap, voksne med handicap og dagcenterkørsel.

Der kan desuden ikke på tværs af ordninger påvises nogen klare sammenhænge mellem kommunernes direkte udgiftsniveau pr. indbygger – som er et mål for, hvor mange borgere der får *adgang* til en given ordning – og deres organisering målt på centraliseringen af henholdsvis budget-, visitations-, udbuds- og/eller opgaveansvaret, jf. figur 3.12.

Figur 3.12. Sammenhæng mellem direkte udgifter pr. indbygger og centraliseringsgraden i kommunerne



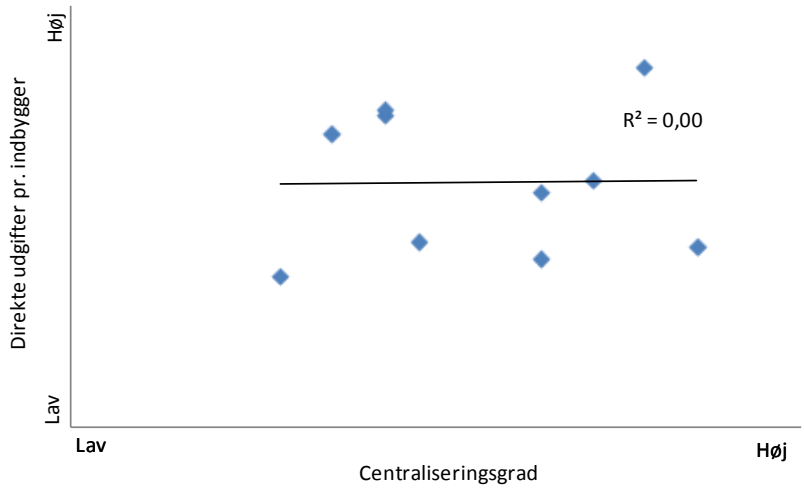
Note: De direkte udgifter pr. indbygger er opgjort for lægekørsel, genoptræning, individuel handicapkørsel, skolekørsel, voksne med handicap, vedligeholdende træning (§ 117) og dagcenterkørsel i forhold til den gennemsnitlige udgift pr. indbygger i samtlige kommuner. Der er sorteret enkelte outliers fra, herunder især vedrørende Vordingborg Kommune, som generelt skiller sig ud. Centraliseringsgraden er opgjort med udgangspunkt i den scoring af regionernes organisering, som Deloitte har foretaget som led i analysen, jf. metodebilag.

En høj centraliseringsgrad er således tilsyneladende ikke i sig selv afgørende for, hvor stram en styring og visitation, der foretages i kommunerne. Derimod er det umiddelbart mere afgørende, om der er dedikeret ressourcer til visitationsprocessen og om opgaven prioriteres, herunder om der er fokus på de udgiftsmæssige konsekvenser af visitationsafgørelserne.

Det bør dog samtidig understreges, at det først er inden for det seneste år, at enkelte kommuner – herunder Aalborg Kommune – har oprettet kørselskontorer og er begyndt at styre og koordinere befordringsområdet på tværs af ordninger. De kommuner, der har eller overvejer at oprette kørselskontorer, peger således på, at de på sigt forventer en effektiviseringsgevinst som følge heraf, og denne forventede reduktion i udgifter er derfor givetvis ikke slået igennem endnu.

I regionerne tyder det heller ikke på, at graden af centralisering af budget-, visitations- og udbudsansvaret har betydning for de direkte udgifter pr. indbygger, og at en centraliseret organisering således i sig selv bidrager til en stram styring på området, jf. figur 3.13.

Figur 3.13. Sammenhæng mellem direkte udgifter pr. indbygger og centraliseringsgraden i regionerne

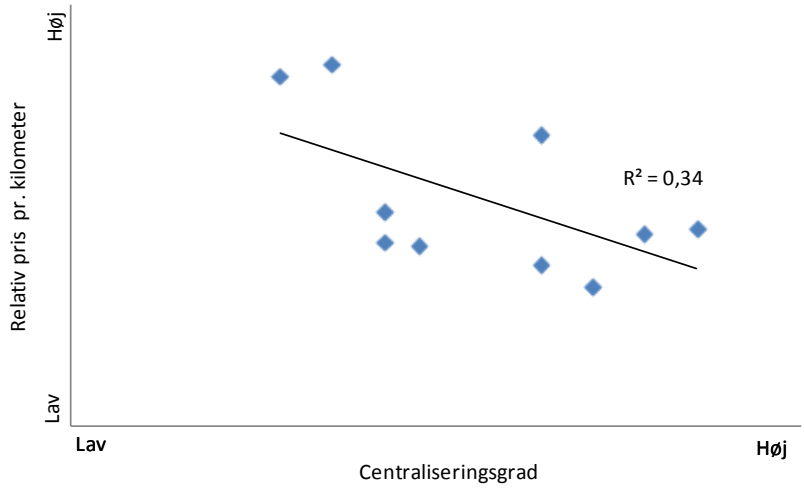


Note: De direkte udgifter pr. indbygger for hver region på henholdsvis den siddende og liggende patientbefordring er opgjort i forhold til den gennemsnitlige udgift pr. indbygger i samtlige regioner på hver af de to ordninger. Centraliseringsgraden er opgjort med udgangspunkt i den scoring af regionernes organisering, som Deloitte har foretaget som led i analysen, jf. metodebilag.

Dette er konsistent med erfaringer, som er indsamlet på de gennemførte regionsbesøg, hvor det bl.a. kunne konstateres, at en mere central organisering *også* kan indebære, at befordringsordningerne i højere grad bliver synliggjort over for borgerne, hvilket i sig selv kan øge efterspørgslen og medføre øgede udgifter på området.

Mens centraliseringsgraden således ikke i sig selv har betydning for visitationen til patientbefordring, tyder det på, at en centralisering af budget-, visitations-, udbuds- og opgaveansvaret derimod har betydning for den relative pris, som regionerne betaler pr. kørt kilometer, jf. figur 3.14.

Figur 3.14. Sammenhæng mellem pris pr. kilometer og centraliseringsgrad



Note: Den relative pris pr. kilometer for hver region på henholdsvis den siddende og liggende patientbefordring er opgjort i forhold til den gennemsnitlige pris pr. kilometer i samtlige regioner på hver af de to ordninger. Centraliseringsgraden er opgjort med udgangspunkt i den scoring af regionernes organisering, som Deloitte har foretaget som led i analysen, jf. metodebilag.

Dette vurderes at kunne forklares ved, at en øget centralisering af budget- og udbudsansvaret skaber bedre forudsætninger for en mere professionel håndtering af leverandører og udbudsforretninger samt for en mere tæt og løbende økonomiopfølgning. Herudover muliggør en centralisering af opgaveansvaret i højere grad en koordination af kørslen på tværs af ordninger og enheder, herunder en øget mulighed for at optimere via samkørsel og dermed udnytte kapaciteten. Dette kan alt sammen bidrage til at reducere prisen på kørslen.

Andre faktorer end organisering påvirker imidlertid også naturligt regionernes udgiftsniveau på området. Disse vil blive behandlet under afsnit 4.2.

3.2.2 Konkurrenceudsættelse og udbudsgrader

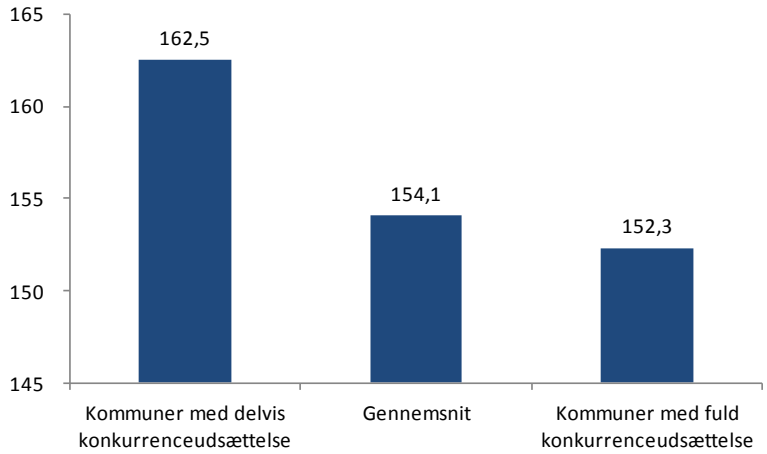
Regionerne har konkurrenceudsat al den leverede kørsel vedrørende siddende og liggende patientbefordring bortset fra et yderst begrænset kørselsomfang i Region Sjælland i forbindelse med kørsel uden for trafikselskabets normale åbningstider. Dermed er det ikke muligt at analysere sammenhængen mellem udbudsgrad og udgiftsniveau mellem regionerne.

Blandt kommunerne har Odense, Randers, Roskilde og Aalborg kommuner ligeledes konkurrenceudsat stort set hele den leverede kørsel inden for de kortlagte befordringsområder. Derimod har Vordingborg, Ballerup og Nordfyn kommuner til sammenligning kun konkurrenceudsat mellem en femtedel og halvdelen af den samlede leverede kørsel. Ved at sammenligne disse tre kommuners udgifter med de øvrige kommuner kan man få en indikation af, hvorvidt graden af konkurrenceudsættelse har en betydning for udgifterne.

Set på tværs af alle befordringsområderne, er de samlede direkte udgifter pr. indbygger inden for de kortlagte befordringsordninger netop højest i de tre kommuner med den relativt laveste grad af konkurrenceudsættelse. Dette indebærer ikke, at der kan sættes lighedstegn mellem graden af konkurrenceudsættelse og udgiftsniveauet. Der er dog en indikation af, at kommuner, der konkurrenceudsætter al deres kørsel, samlet set har lavere direkte udgifter pr. indbygger.

Denne indikation kommer – alt andet lige – til udtryk, når man partielt sammenligner kommunernes befordringsudgifter til specialundervisning for børn, som er det udgiftsmæssigt største befordringsområde i kommunerne, med graden af konkurrenceudsættelse. Figur 3.15 viser således, at den gennemsnitlige befordringsudgift pr. indbygger er relativt lavere i de kommuner, der har konkurrenceudsat al kørslen.

Figur 3.15. Gennemsnitlig direkte udgift pr. indbygger til befordring af børn i specialundervisning



Note: Kommuner med delvis konkurrenceudsættelse omfatter Ballerup, Nordfyns og Vordingborg kommuner, hvor 62 pct. af den leverede kørsel til specialundervisning for børn ikke har været konkurrenceudsat. Kommuner med fuld konkurrenceudsættelse omfatter Billund, Odense, Randers, Roskilde og Aalborg kommuner, der har konkurrenceudsat al leveret kørsel til specialundervisning for børn via egne udbud eller gennem det regionale trafikselskab.

Den gennemførte survey i kommunerne bekræfter, at kommunerne udgiftsmæssigt har positive erfaringer med at gennemføre udbud. Således peger kommunerne på, at udbud af personbefordring i mere end halvdelen af tilfældene medførte, at priserne blev lavere jf., tabel 3.10.

Tabel 3.10. Fordeling af besvarelser (pct.) vedrørende udbud og priser i survey

	Højere	Lavere	Uændret
Udbud af kørsel medførte højere/lavere/uændrede afregningspriser?	14,7	53,6	31,7

4. Udgiftsanalyse af befordringsområder

4.1 Dekomponering af udgifter

Til brug for analysen af de enkelte befordringsområder anvendes en metode til at dekomponere udgifterne pr. indbygger i en række særskilte parametre. Metoden til dekomponering beskrives kort i det følgende.

Udgiftsniveauet for en given befordringsordning kan teoretisk anskues som en funktion af demografi, geografi samt serviceniveau og den økonomisk-administrative styringspraksis, jf. bilag. Flere af disse forhold er imidlertid ikke direkte observerbare, hvilket er en udfordring i forhold til at foretage en kvantitativ analyse.

Som supplement til den teoretiske udgiftsfunktion opstilles derfor en empirisk udgiftsfunktion, som udnytter, at udgifterne pr. indbygger definitorisk kan opskrives i en sammenhængende matematisk funktion, jf. figur 4.1.

Figur 4.1. Empirisk udgiftsfunktion

$$\text{Udgifter pr. indbygger} = \frac{\text{Kr.}}{\text{Indbyggere}} = \frac{\text{Målgruppe}}{\text{Indbyggere}} \times \frac{\text{Brugere}}{\text{Målgruppe}} \times \frac{\text{Antal ture}}{\text{Brugere}} \times \frac{\text{Antal km.}}{\text{Antal ture}} \times \frac{\text{Kr.}}{\text{Antal km.}}$$

Målgruppeandel | Brugerfrekvens | Udnyttelse | Turlængde | Kilometerpris

De enkelte variable i den empiriske udgiftsfunktion kan nærmere defineres som følger:

- *Målgruppeandelen* er den andel af befolkningen i den enkelte kommune, som indgår i den primære målgruppe for den givne ordning. Selvom målgruppen ikke for alle ordninger er præcist afgrænset ud fra et demografisk kriterium, så er der for en række ordninger en klar overvægt af ældre blandt brugerne. Det gælder for læge- og genoptræningskørsel samt for dagcenterkørsel for ældre. Tilsvarende anvendes de 7-16-årige som målgruppe for skole- og specialundervisningskørsel. Endelig anvendes +17-årige som målgruppe for individuel handicapbefordring og 17-64-årige for befordringsordninger rettet mod voksne handicappede.

- *Brugerfrekvens* udtrykker antallet af unikke brugere set i forhold til antallet af personer i den primære målgruppe. En unik bruger svarer til et CPR-nummer.

- *Udnyttelse* udtrykker det gennemsnitlige antal kørsler beregnet som forholdet mellem det samlede antal kørsler og det samlede antal unikke brugere.

- *Turlængde* er udtryk for den gennemsnitlige kørselslængde målt i kilometer (for en given befordringsordning i en given kommune).

- *Kilometerpris* opgøres som de samlede udgifter divideret med det samlede antal kørte kilometer.

Neden for er vist et konkret eksempel på anvendelsen af den empiriske udgiftsfunktion. I Ballerup kommune var der i 2009 udgifter til lægekørsel svarende til 28,8 kr. pr. indbygger, som kan dekomponeres i de enkelte variable, jf. boks 4.1.

Boks 4.1. Empirisk udgiftsfunktion – eksemplificeret ved lægekørsel i Ballerup Kommune

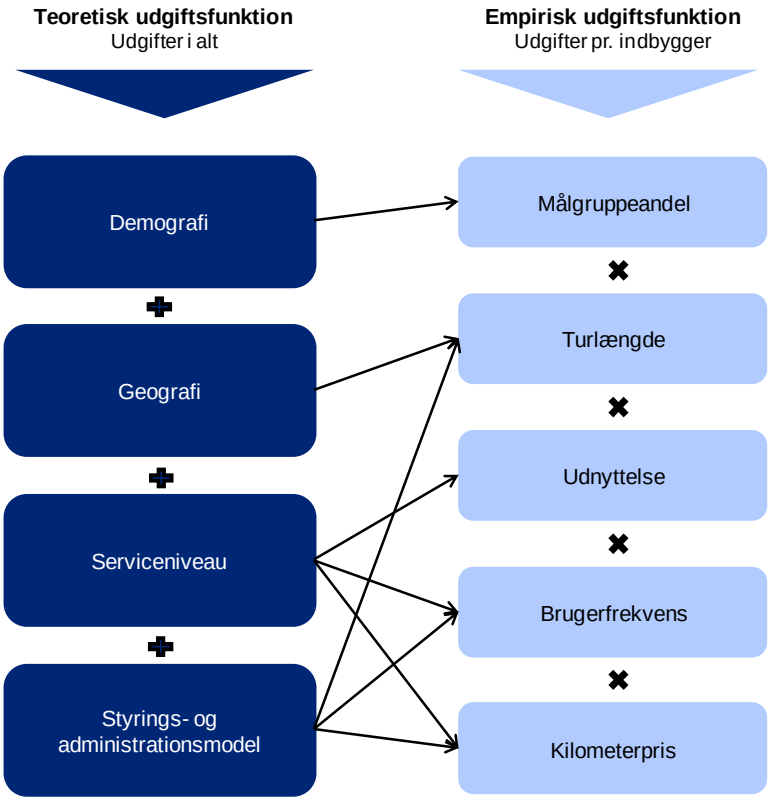
Udgifter pr. indbygger	**28,8**
(1) Målgruppeandel	0,1810
(2) Brugerfrekvens	0,2182
(3) Udnyttelse (antal ture)	8,6
(4) Gennemsnitlig turlængde	6,0
(5) Kilometerpris	14,3
I alt: (1)x(2)x(3)x(4)x(5)	**28,8**

Andelen af 65-årige udgjorde 18,1 pct. og antallet af unikke brugere svarede til 21,82 pct. af de +65-årige. Den gennemsnitlige længde af kørslerne er opgjort til 6,0 km. og hver bruger kører i gennemsnit 8,6 ture. Kilometerprisen er opgjort til 14,3 kr.

Produktet af disse værdier svarer til udgifterne pr. indbygger. Denne identitetsmæssige sammenhæng udnyttes til at foretage en multiplikativ dekomponering af udgifterne.

Sammenhængene mellem den teoretiske og den empiriske udgiftsfunktion er illustreret nedenfor, jf. figur 4.2.

Figur 4.2. Sammenhæng mellem teoretisk og empirisk udgiftsfunktion



Det kan generelt antages, at demografiske forskelle alene slår igennem på størrelsen af målgruppen, og at geografien (dvs. forskelle i befolkningstæthed) påvirker udgifterne via den gennemsnitlige kørselslængde. Sidstnævnte afhænger dog formentlig også af styringspraksis, idet en høj grad af samkørsel alt andet lige vil trække i retning af længere ture.

Kommunernes og regionernes serviceniveau påvirker i en empirisk dekomponering udgifterne på flere måder. Et højt serviceniveau kan således give sig udtryk ved forholdsvis mange brugere (en høj brugerfrekvens), at hver enkelt bruger anvender den pågældende kørselsordning forholdsvis hyppigt (en høj udnyttelse) og/eller ved forhold ved kørslen, som kan forventes at presse kilometerprisen op (fx levering dør-til-dør).

Tilsvarende kan eventuelle effekter af styrings- og administrationsmodellerne vise sig via flere forskellige kanaler. Samkørselsgraden vil fx påvirke på turlængde og kilometerpris – med modsat fortegn. En høj samkørselsgrad vil således betyde, at de enkelte kørsler bliver forholdsvis lange, men at kilometerprisen til gengæld bliver lavere. Samkørselsgraden er primært bestemt af kommunernes og regionernes styringspraksis, men også i et vist omfang af det fastsatte serviceniveau. Den administrative styringspraksis, herun-

der særligt visitationsprocedurerne, må herudover især forventes at kunne påvirke brugerfrekvensen.

Der er som en del af kortlægningen indsamlet oplysninger om antal kørte kilometer, antal kørsler og antallet af unikke brugere for hver befordringsordning i hver kommune og region[17]. Kommunerne og regionerne har dog ikke i alle tilfælde kunnet fremskaffe disse data. De kortlagte aktivitetsdata er generelt mangelfulde for den del af udgifterne, der vedrører godtgørelser og refusioner bl.a. fordi, der til den enkelte refusion kan knytte sig et større – men ukendt – antal kørsler. Dekomponeringen af udgifter foretages derfor i de følgende afsnit ekskl. godtgørelsesudgifterne – med undtagelse af udgifterne for lægekørsel, jf. nedenfor.

Også for den leverede kørsel er der i varierende omfang uoplyste data, særligt i kommunerne. For en lang række ordninger har det dog været muligt at foretage et kvalificeret skøn ud fra andre tilgængelige oplysninger fra de kommuner, som har opgjort data, og/eller fra data leveret fra FlexDanmark. Det har således fx med udgangspunkt i FlexDanmark-data i en række tilfælde været muligt at skønne den gennemsnitlige turlængde differentieret i forhold til kommunernes geografiske struktur. Den skønsmæssige fastsættelse af antal km. for en given kommune og en given ordning er således med andre ord sket ved at skele til, hvor lang den gennemsnitlige turlængde er i den kommune, der målt på befolkningstætheden, har lignet kommunen mest. Ved at multiplicere den gennemsnitlige turlængde med antallet af kørsler er fremkommet et skøn for det samlede antal kørte km i den pågældende kommune.

De konkrete skøn af parameterværdier (fx turlængde, kilometerpris m.v.), som er foretaget, påvirker ikke udgifternes størrelse, men alene fordelingen heraf på de forskellige parametre. Generelt er det Deloittes vurdering, at den væsentligste usikkerhed vedrører forklaringsbidragene for kilometerpris og gennemsnitlig turlængde. Det afspejler, at kommunerne som hovedregel ikke har kunnet opgøre antallet af kørte kilometer.

Det er ud fra en konkret vurdering skønnet muligt at foretage en retvisende dekomponering af udgifterne inden for følgende ordninger: liggende patientbefordring, siddende patientbefordring, lægekørsel, genoptræning, individuel handicapkørsel, skolekørsel, voksne med handicap og dagcenterkørsel for ældre.[18] Der er dog en vis

[17] Antal kørte kilometer og antal kørsler er opgjort som vognkilometer/-ture. For patientbefordring i regionerne er antallet af kørsler dog patientture.

[18] Det har tillige været muligt at lave en dekomponering af udgifterne fsva. specialundervisning af børn. Som følge af den automatiske tildeling af befordring, når der visiteres til et specialundervisningstilbud samt det store omfang af mellemkommunale betalinger på netop dette område, er det dog valgt ikke at gennemgå

usikkerhed knyttet til den dekomponering, som præsenteres i de efterfølgende afsnit og dermed til de mulige forklaringer på de identificerede forskelle i udgiftsniveauer. Til trods for dette bidrager dekomponeringen til at trække en række tydelige tendenser ud af tallene.

4.2 Siddende patientbefordring

Regionen er forpligtet til at stille befordring eller befordringsgodtgørelse til rådighed for personer til og fra behandling på sygehus m.v., hvis personen modtager pension efter de sociale pensionslove, hvis afstanden til eller fra sygehuset overstiger 50 km, eller hvis personens tilstand udelukker befordring med offentlige transportmidler.

Siddende patient befordring administreres af regionerne.

Der er en betydelig spredning i de fem regioners samlede udgifter til siddende patientbefordring pr. indbygger, jf. tabel 4.1.

Region Hovedstaden, som er den region med det laveste udgiftsniveau, anvender således kun 85,8 kr. pr. indbygger, mens Region Sjælland, der har det højeste udgiftsniveau, anvender 194,6 kr. pr. indbygger. Regionernes gennemsnit er 128,4 kr. pr. indbygger.

Tabel 4.1. Dekomponering og spredning

Variable	Hoved-staden	Sjælland	Syd-danmark	Midt-jylland	Nord-jylland	Gns.	Høj/lav
Udgifter pr. indbygger							
I alt	85,8	194,6	176,4	94,6	130,2	128,4	2,4
Korrigeret*	**73,9**	**161,7**	**137,5**	**82,6**	**102,7**	**105,8**	**2,2**
Målgruppeandel (pct.)	15,0	17,0	16,8	14,9	17,1	15,9	**1,1**
Brugerfrekvens (pct.)	25,7	25,9	26,7	24,3	26,4	25,7	**1,1**
Gennemsnitlig turlængde (km)	11,7	42,4	32,0	28,9	37,2	27,8	**1,5**
Udnyttelse (ture pr. bruger)	9,2	9,4	8,7	7,7	8,6	8,7	**1,2**
Kilometerpris (kr.)	18,0	9,3	11,0	10,2	7,1	10,7	**2,5**

Note: (*) De korrigerede udgifter er eksklusiv udgifter til godtgørelser. For at sikre sammenlignelighed mellem regionerne er udgifterne herudover blevet korrigeret for 1) 9,0 mio. kr. til patientflyvninger i Region Hovedstaden, 2) 8,8 mio. kr. til buskørsel i Region Sjælland, da regionen ikke har kunnet opgøre de tilhørende aktivitetstal for disse udgifter samt 3) administrationsgebyret til trafikselskaber i Region Sjælland, Region Midtjylland og Region Nordjylland.

De opgjorte udgifter omfatter både regionernes kørsels- og godtgørelsesudgifter til den siddende patientbefordring. Kriterierne for tildeling af leveret kørsel og godtgørelse er ens.

---

resultaterne heraf, jf. afsnit 4.10.1. Dekomponeringen er imidlertid fremsendt til opdragsgiver.

De opgjorte udgifter indeholder desuden regionernes betaling for eventuelle ledsagere ved kørslerne, idet afregningsmodellerne er forskellige for regionerne. Betaling for ledsagelse er således indeholdt i betalingen for kørslen af patienten i Region Midtjylland, Region Sjælland og Region Hovedstaden, mens Region Syddanmark og Region Nordjylland betaler særskilt for ledsagere.

Godtgørelsesudgifter

Ses der isoleret på godtgørelsesudgifterne kan det konstateres, at regionernes gennemsnitlige udgift pr. indbygger er 23,2 kr. Størrelsen af godtgørelsesudgifterne varierer imidlertid betragteligt på tværs af de fem regioner. Således er godtgørelsesudgiften pr. indbygger kun 6,4 kr. i Region Hovedstaden og 19,1 kr. i Region Midtjylland. I sammenligning er godtgørelsesudgiften pr. indbygger hele 31,0 kr. i Region Sjælland, 36,9 kr. i Region Nordjylland og 38,8 kr. i Region Syddanmark.

Godtgørelsesudgifternes andel af de samlede udgifter varierer tilsvarende mellem regionerne. Godtgørelsernes andel af de samlede udgifter er således 7,5 pct. i Region Hovedstaden, 15,2 pct. i Region Sjælland, 18,8 pct. i Region Midtjylland, 22,0 pct. i Region Syddanmark og 26,4 pct. i Region Nordjylland, jf. tabel 4.2.

Tabel 4.2. Godtgørelsesudgifter fordelt på regioner

	Hoved-staden	Sjælland	Syd-danmark	Midt-jylland	Nord-jylland
Kr. pr. indbygger	6,4	31,0	38,8	19,1	36,9
Andel af samlede udgifter (pct.)	7,5	15,2	22,0	18,8	26,4

Disse forskelle i regionernes udgiftsniveauer til godtgørelser kan – givet de relativt komplekse visitationsregler for siddende patientbefordring – have forskellige forklaringer. Eftersom regionerne har forholdsvis ensartet andel af +65-årige er det dog ikke først og fremmest demografien – og dermed pensionistkriteriet – der kan forklare udgiftsforskellene.

Derimod påvirker regionernes geografi og sygehusstruktur muligheden for, at patienter kan få godtgørelse begrundet i afstandskriteriet (over 50 kilometer til sygehuset). Dette forhold bidrager antageligt til at forklare det meget lave udgiftsniveau i Region Hovedstaden, da der i denne region generelt er korte afstande til sygehuse.

Det bemærkes dog samtidig, at Region Hovedstaden – som den eneste region – anvender en helt decentral model, hvor det er sygehusene, der visiterer godtgørelserne. I de øvrige regioner varetages visitationen af godtgørelser primært i centrale kørselskontorer. En forklaring på Region Hovedstadens lave udgiftsniveau kan således også være, at personale på sygehuse – med et naturligt fokus på kli-

niske opgaver – er mindre opmærksomme på den flerhed af kriterier, der kan berettige patienter til godtgørelser.

Kørselsudgifter

Opgørelsen af regionernes kørselsudgifter pr. indbygger til siddende befordring viser ligeledes en betydelig spredning i de fem regioner, jf. tabel 4.1.

Region Hovedstaden – som er den region med det laveste udgiftsniveau – anvender således kun 73,9 kr. pr. indbygger, mens Region Sjælland med det højeste udgiftsniveau anvender 161,7 kr. pr. indbygger. Regionernes gennemsnit er 105,8 kr. pr. indbygger.

I *Region Sjælland* kan det høje udgiftsniveau især forklares med geografien. Den gennemsnitlige turlængde er således 50 pct. længere i regionen end gennemsnittet af regionerne. Hertil kommer, at både andelen af +65-årige og antallet af ture er højere i regionen end gennemsnittet i regionerne.

Det bemærkes, at den gennemsnitlige turlængde især har sammenhæng med regionens udstrakte geografi – og i mindre grad med regionens sygehusstruktur.[19]

I *Region Syddanmark* er kørselsudgiften pr. indbygger den næsthøjeste blandt regionerne – nemlig 137,5 kr. Det høje udgiftsniveau kan delvist forklares med antallet af brugere, da brugerfrekvensen er den højeste blandt regionerne. Hertil kommer, at andelen af +65-årige er højere end gennemsnittet i regionerne.

Brugerfrekvensen, som er andelen af unikke brugere i forhold til andelen af +65-årige, bliver påvirket direkte af en regions visitationspraksis. Det kan i den forbindelse konstateres, at Region Syddanmark anvender to forskellige organisationsmodeller for visitationen, som bliver varetaget af sygehusafdelinger og af centrale kørselskontorer, afhængigt af hvilket sygehus, der er tale om, jf. nærmere herom i afsnit 3.1.1. Region Syddanmark har – sammen med Region Hovedstaden – de mest decentrale modeller for visitation blandt de fem regioner, men hvor brugerfrekvensen i Region Hovedstaden er lig med det regionale gennemsnit, er brugerfrekvensen over gennemsnittet i Region Syddanmark.

[19] Sygehusstrukturen indebærer ellers kørsel af regionens patienter til højtspecialiserede sygehuse især i Region Hovedstaden – og dermed kørsel af lange ture. Disse kørsler varetages dog især af særlige patientbusser. Da regionen ikke har kunnet opgøre aktivitetsstatistik på buskørslerne, er udgifterne (ca. 8,8 mio. kr.) ikke medtaget i dekomponeringsanalysen. Dermed bidrager behovet for kørsler til Region Hovedstaden næppe væsentligt til opgørelsen af den gennemsnitlige turlængde.

I *Region Nordjylland* er kørselsudgiften pr. indbygger 102,7 kr., hvilket er tæt på regionernes gennemsnit (105,8 kr.). Udgiftsniveauet kan hovedsageligt forklares af en højere brugerfrekvens samt af geografien, da den gennemsnitlige turlængde er ca. 14, 5 pct. længere end gennemsnittet.

Kørselsudgiften i *Region Midtjylland* er kun 82,6 kr. pr. indbygger. Det lave udgiftsniveau i regionen kan især forklares af antallet af ture pr. bruger, der er lavt sammenlignet med de øvrige regioner, samt geografi, men også af demografiske forhold og kilometerprisen.

Den gennemsnitlige turlængde og antallet af ture er således lavere i regionen end gennemsnittet blandt regionerne. Hertil kommer, at regionen har den laveste andel af +65-årige samt betaler en gennemsnitlig kilometerpris, der ligger ca. 5 pct. under det regionale gennemsnit. Endelig er kørselsudgiften i *Region Hovedstaden* kun 73,9 kr. pr. indbygger, hvilket er det laveste niveau i regionerne.[20] Dette er på trods af, at regionen betaler en kilometerpris på 18 kr., som ligger væsentligt over gennemsnittet på 10,7 kr., og at regionen har en højere udnyttelse end gennemsnittet blandt regioner.

Det lave udgiftsniveau i regionen kan derfor især forklares af geografien, idet den gennemsnitlige turlængde er ca.11,7 km. i modsætning til det regionale gennemsnit på 27,8 km. Det lave udgiftsniveau kan dog delvist også forklares af demografien, da andelen af +65-årige er lavere i regionen gennemsnittet i regionerne.

Den høje kilometerpris i Region Hovedstaden vurderes delvist at skyldes, at det tager længere tid at køre en kilometer i hovedstadsområdet end i resten af landet. Dette vil afspejle sig i en højere kilometerpris. Prisen er dog så meget højere end de øvrige regioners prisniveau, at andre forhold formentlig også har betydning. Kortlægningen tyder dog ikke på, at Region Hovedstaden har valgt et højere serviceniveau på området, og en del af forskellen kan derfor formentlig henføres til den indgåede prisaftale med leverandøren.

Analysen af de fem regioners relative kørselsudgifter viser samlet set, at geografi (gennemsnitlig turlængde), kan bidrage til at forklare udgiftsforskellene i mellem regionerne. Det er desuden centralt i forhold til udgiftsforskellene, at kilometerprisen varierer på tværs af regioner, og at regioner, der får leveret kørsel via trafikselskaber, generelt har lavere kilometerpriser end de regioner, der får leveret kørslen via egne aftaler med vognmænd. Kilometerprisen er således

[20] Det bemærkes, at Region Hovedstaden også har udgifter på ca. 9 mio. kr. til flyvning af patienter til/fra Bornholm. Flyvning er en anden transportform end kørsler og flyudgifterne indgår derfor ikke i dekomponeringsanalysen.

henholdsvis 7,1 kr., 9,4 kr. og 10,2 kr. i Region Nordjylland, Region Sjælland og i Region Midtjylland, som alle anvender trafikselskaber, mens kilometerprisen er henholdsvis 18 kr. i Region Hovedstaden og 11 kr. i Region Syddanmark, der ikke anvender trafikselskaber.[21]

4.3 Liggende patientbefordring

Personer har ret til befordring med ambulance eller særligt indrettet sygekøretøj til og fra behandling, herunder undersøgelse, på sygehus m.v., hvis personens tilstand gør det nødvendigt.

Liggende patientbefordring administreres af regionerne.

Det er karakteristisk, at regionernes kørselsbestilling og trafikstyring af den (planlagte og ikke-behandlingskrævende) liggende patientbefordring løses af regionernes vagtcentraler som en integreret del af den øvrige præhospitale indsats, herunder den akutte ambulancekørsel. Der kan derfor i princippet også i nogle tilfælde ske en substitution mellem den liggende patientbefordring og den akutte ambulancekørsel, og høje udgifter til liggende patientbefordring, kan således i et vist omfang være udtryk for, at man har relativt lavere udgifter til akut ambulancekørsel.

Det er herudover karakteristisk, at kørselsopgaven i alle regioner køres af leverandører – hovedsageligt af Falck – efter udbud af opgaven.

På trods af disse ligheder eksisterer der dog også i forhold til den liggende patientbefordring en betydelig spredning i de fem regioners udgiftsniveau. Region Hovedstaden, der har det laveste udgiftsniveau, anvender således kun 29,5 kr. pr. indbygger, mens Region Syddanmark, der har det højeste udgiftsniveau, anvender 50,2 kr. pr. indbygger. Regionernes gennemsnit er 40,1 kr. pr. indbygger, jf. tabel 4.3.

[21] Kilometerprisen for Region Hovedstaden vurderes dog som nævnt at være overestimeret.

Tabel 4.3. Dekomponering og spredning

Variable	Hoved-staden	Sjælland	Syd-danmark	Midt-jylland	Nord-jylland	Gns.	Høj/lav
Udgifter pr. indbygger*	29,5	45,0	50,2	37,5	46,6	**39,9**	**1,7**
Målgruppeandel (pct.)	15,0	17,0	16,8	14,9	17,1	**15,9**	**1,1**
Brugerfrekvens (pct.)	11,5	19,5	8,3	10,9	7,0	**11,4**	**2,8**
Gennemsnitlig turlængde (km)	32,0	28,9	53,1	36,1	31,6	**39,9**	**1,8**
Udnyttelse (ture pr. bruger)	1,7	1,7	2,1	1,3	2,0	**1,7**	**1,7**
Kilometerpris (kr.)	31,5	27,7	31,9	51,3	63,4	36,0	**2,3**

Note: (*) For at sikre sammenlignelighed mellem regionerne er Region Sjællands og Region Syddanmarks udgifter blevet korrigeret for den udgift, som de afholder til vagtcentraler, da disse udgifter ikke indgår i de øvrige regioners direkte udgifter, men derimod i deres administrative udgifter.

Region Hovedstaden har med en udgift på 29,5 kr. pr. indbygger det laveste udgiftsniveau. Det lave udgiftsniveau kan forklares ved, at regionen på alle parametre enten ligger på eller lige under gennemsnittet. Både brugerfrekvensen og antallet af ture pr. bruger i regionen ligger således tæt på det regionale gennemsnit, mens regionen har en forholdsvis kort gennemsnitlig turlængde. Regionen betaler endelig en forholdsvis lav kilometerpris, der ligger på niveau med Region Sjælland og Region Midtjylland.

Udgiften pr. indbygger i *Region Midtjylland*, der er den næstlaveste blandt regionerne, er 37,5 kr. Det lave udgiftsniveau kan forklares af demografien og brugerfrekvensen samt ikke mindst antallet af kørsler pr. bruger. Antallet af kørsler pr. bruger i regionen er således hele 26,2 pct. lavere end det regionale gennemsnit. Hertil kommer, at regionen både har en lavere brugerfrekvens og målgruppeandel. Derimod betaler Region Midtjylland dog en forholdsvis høj kilometerpris, som medvirker til at øge regionens udgiftsniveau.

Region Sjælland anvender 45,0 kr. pr. indbygger. Det er kendetegnende, at regionen har den laveste den gennemsnitlige turlængde på 28,9 km., og at kilometerprisen i regionen er 23,1 pct. lavere end gennemsnittet. Brugerfrekvensen trækker derimod i retning af høje udgifter, da regionen har en brugerfrekvens på 19,5 pct., som er væsentlig højere end det regionale gennemsnit på 11,4 pct. Det samme gør demografien, da regionen har en målgruppeandel over gennemsnittet.

Region Nordjylland har det næsthøjeste udgiftsniveau blandt de fem regioner på 46,6 kr. pr. indbygger. Dette til trods for, at regionen har den laveste brugerfrekvens og en forholdsvis kort gennemsnitlig turlængde på 31,6 km. Forklaringen på det høje udgiftsniveau i regionen er således især kilometerprisen, der ligger væsentligt over gennemsnittet blandt regionerne. Herudover har regionen også en forholdsvis høj udnyttelse i form et højt antal ture pr. bruger og er desuden karakteriseret ved at have den højeste målgruppeandel på 17,1 pct.

Udgiftsniveauet i *Region Syddanmark* er endelig det højeste blandt regionerne og udgør 50,2 kr. pr. indbygger. Dette til trods for, at brugerfrekvensen på 8,3 pct. er forholdsvis lav. Forklaringen på regionens høje udgiftsniveau er således især antallet af ture pr. bruger og den gennemsnitlige turlængde på 53,1 km., der ligger over gennemsnittet. Demografien spiller dog også en rolle, da andelen af +65-årige er 16,8 pct. mod gennemsnittet i regionerne på 15,9 pct. Kilometerprisen ligger derimod lidt under gennemsnittet i regionerne.

4.4 Lægekørsel

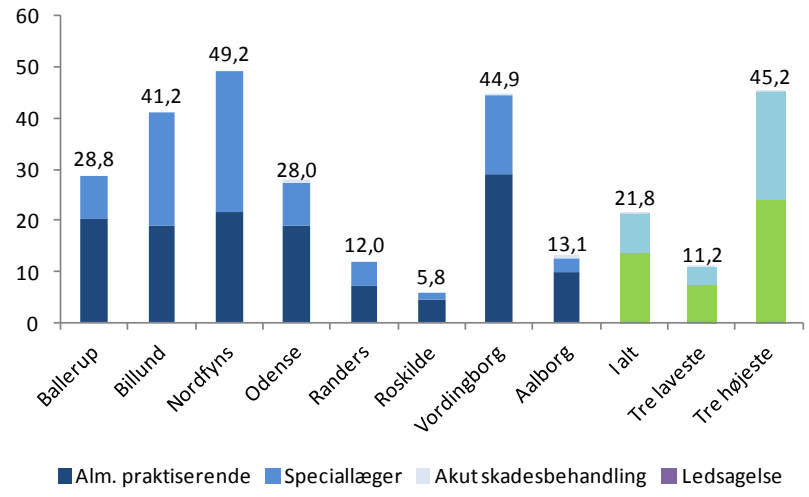
Personer, der modtager pension efter de sociale pensionslove, har ret til godtgørelse for befordring til og fra alment praktiserende læge. Endvidere har personer, der modtager pension efter de sociale pensionslove, har ret til godtgørelse for befordring til og fra speciallæge, hvis personen er henvist dertil af en alment praktiserende læge eller speciallæge. Det samme gælder, hvis hvis afstanden mellem den sikredes bopæl eller faste opholdssted og speciallægens konsultationssted overstiger 50 km., og personen er henvist dertil af alment praktiserende læge eller speciallæge

Lægekørsel administreres af kommunerne.

For lægekørsel ses en betydelig spredning i de otte kommuners samlede udgifter pr. indbygger.

Roskilde Kommune, som er den kommune med det laveste udgiftsniveau, anvender således alene 5,8 kr. pr. indbygger, mens den kommune med det højeste udgiftsniveau, Nordfyns Kommune, anvender 49,2 kr. pr. indbygger, jf. figur 4.3.

Figur 4.3. Udgifter pr. indbygger til lægekørsel, kr.



Kommunernes samlede befordringsudgifter til lægekørsel fordeler sig i gennemsnit med 64,6 pct. til alment praktiserende læger, 33,6 pct. til speciallæger og 1,8 pct. til akutskadesbehandling.[22] Kommunerne har derimod ikke haft særskilte udgifter til ledsagelse.

Det bemærkes, at de kommuner, som har et højt udgiftsniveau til lægekørsel samlet set også generelt har høje udgifter til befordring til speciallæger. Det ses desuden, at omfanget af kommunernes udgifter til kørsel til speciallæger har en sammenhæng med deres geografi.

Det er således bemærkelsesværdigt, at Ballerup Kommune, Billund Kommune, Nordfyns Kommune og Odense Kommune stort set har lige store udgifter pr. indbygger til befordring til alment praktiserende læge, og at forskellen i det samlede udgiftsniveau til lægekørsel, kan henføres til forskelle i udgifter til kørsel til speciallæger. Billund Kommune og Nordfyns Kommune, som begge har en relativ lav befolkningstæthed og en »urbaniseringsgrad« (målt som befolkning i bymæssig bebyggelse) under gennemsnittet – og dermed antageligt længere afstande til speciallæger – har således højere udgifter pr. indbygger til speciallæge end Ballerup Kommune og Odense Kommune, som begge har en høj »urbaniseringsgrad«.

En dekomponering af de variable, som kan forklare de otte kommuners relative udgiftsniveau, viser da også, at geografi – målt i forhold til den gennemsnitlige turlængde – kan forklare en del af forskellene. Det er imidlertid brugerfrekvens, som er den faktor, der i særlig grad kan forklare de identificerede forskelle, jf. tabel 4.4.

Tabel 4.4. Dekomponering og spredning

Variable	Gns.	Tre laveste	Tre højeste	Høj/lav
Udgifter pr. indbygger	**21,8**	**11,2**	**45,2**	**4,0**
Målgruppeandel (pct.)	16,1	15,8	18,3	1,2
Brugerfrekvens (pct.)	10,1	5,8	15,0	2,6
Gennemsnitlig turlængde (km)	8,1	7,7	11,2	1,5
Udnyttelse (ture pr. bruger)	7,8	8,0	7,3	0,9
Kilometerpris (kr.)	21,1	19,9	20,1	1,0

Brugerfrekvensen i de tre kommuner med de højeste udgifter er således knap tre gange så høj som i de tre kommuner med de laveste udgifter, mens den gennemsnitlige turlængde er ca. 50 pct. højere. Netop Billund Kommune og Nordfyns Kommune samt Vor-

[22] Kommunerne har generelt haft vanskeligt ved at udskille udgifterne til akut skadesbehandling fra udgifterne til den almindelige kørsel til alment praktiserende læge. Udgifterne til akut skadesbehandling er således givetvis underestimeret og udgifterne til alment praktiserende læge overvurderet en smule. Kommunerne har dog anført, at de generelt vurderer, at udgifterne til akut skadesbehandling er marginale.

dingborg Kommune har en gennemsnitlig turlængde over gennemsnittet, hvilket er logisk i lyset af deres relativt høje udgifter pr. indbygger til befordring til speciallæger.

Demografien – målt på andelen af +65-årige – spiller derimod kun en mindre rolle sammenlignet med de øvrige forklaringsfaktorer. Endvidere kan der ikke konstateres nogen forskel i kilometerpris, mens antallet af ture pr. bruger er lavere i de kommuner med højeste udgifter, hvilket bidrager til at reducere forskellen i udgiftsniveau mellem de dyreste og billigste kommuner.

Forskellen mellem de dyreste og billigste kommuner udgør 34,0 kr. pr. indbygger, hvoraf brugerfrekvensen kan forklare mellem 16,1 og 27,6 kr., mens den gennemsnitlige turlængde kan forklare mellem 4,7 og 14,3 kr. Udnyttelsen – opgjort som antallet af ture pr. bruger – bidrager derimod som sagt til at reducere udgiftsforskellen pr. indbygger, jf. tabel 4.5.

Tabel 4.5. Spredningsanalyse

	Gennemsnit	Tre laveste	Tre højeste	Forskel	
Kr.	**21,8**	**11,2**	**45,2**	**34,0**	
				Bidrag til forskel:	
				Minimum	Maksimum
Målgruppeandel				1,6	6,2
Brugerfrekvens				16,1	27,6
Gennemsnitlig turlængde				4,7	14,3
Udnyttelse				-1,0	-4,4
Kilometerpris				0,1	0,5

Det forhold, at brugerfrekvensen er den faktor, som i særlig grad kan forklare forskellen i udgiftsniveauer mellem de otte kommuner, afspejler, at adgangen til at få tildelt befordring, er sværere i de kommuner, som har et lavt udgiftsniveau – og omvendt. Dette indikerer, at de kommuner, som har lave udgifter på området, har en strammere visitation og/eller regelfortolkning.

Dette er generelt konsistent med Deloittes kortlægning af kommunernes visitationspraksis på området. Roskilde Kommune, som har det klart laveste udgiftsniveau, er således fx kendetegnet ved at anlægge en stram fortolkning af reglerne, ligesom visitationen er samlet på et begrænset antal erfarne medarbejdere, som i hvert enkelt tilfælde foretager en konkret vurdering af borgerens reelle behov forud for en eventuel visitation til kørsel.

Roskilde Kommune skiller sig – sammen med Ballerup Kommune – desuden ud ved at anvende en refusionsmodel på området, hvor kørslen afregnes mellem borgeren og vognmanden, mens der i de øvrige kommuner er tale om bestilt kørsel.

Ballerup Kommune – der har det andet højeste udgiftsniveau i forhold til befordring til almindelig praktiserende læge – adskiller sig imidlertid fra Roskilde Kommune ved, at visitationskompetencen er placeret hos den praktiserende læge. Ballerup Kommune foretager således ikke selv en vurdering af borgerens kørselsbehov. Resultatet af denne administrative praksis afspejles markant i forhold til Ballerup Kommunes brugerfrekvens, da kommunen visiterer over dobbelt så mange borgere til lægekørsel end gennemsnittet af alle otte kommuner. Til gengæld ligger den gennemsnitlige turlængde i Ballerup Kommune væsentlig under gennemsnittet, hvilket kan forklare, at kommunen – trods den høje brugerfrekvens – ikke har det højeste udgiftsniveau blandt de otte kommuner.

Såvel Billund, Nordfyns og Vordingborg kommuner har imidlertid både en højere brugerfrekvens og en højere gennemsnitlig turlængde end gennemsnittet, som bidrager til et højt samlet udgiftsniveau på området i alle tre kommuner.

En højere brugerfrekvens – som kommunerne selv kan påvirke – vurderes bl.a. at kunne henføres til, at visitationen til kørsel sker på et mere løst og uklart grundlag. Deloitte har således afdækket eksempler på, at der i nogle kommuner ikke har været udarbejdet et entydigt visitationsgrundlag, og at medarbejderne selv har efterspurgt mere klare kriterier for, hvornår en borger har ret til befordring.

4.5 Genoptræning

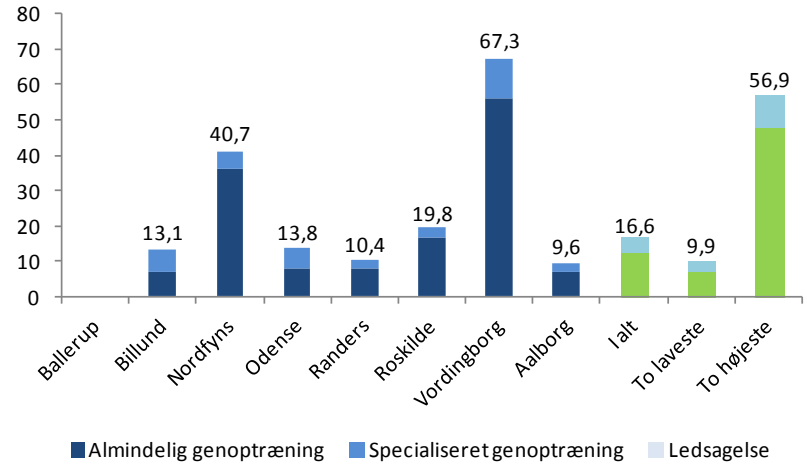
Personer har ret til befordring eller befordringsgodtgørelse til og fra genoptræningsstedet, hvis personen modtager pension efter de sociale pensionslove, hvis afstanden mellem personens bopæl og genoptræningsstedet overstiger 50 km eller hvis personens tilstand udelukker befordring med offentlige transportmidler.

Befordring til genoptræning administreres af kommunerne.

Kommunernes gennemsnitlige udgifter til befordring til genoptræning i medfør af sundhedsloven fordeler sig med 75,9 pct. til almindelig genoptræning og 24,1 pct. til specialiseret genoptræning. Kommunerne har heller ikke på dette område haft særskilte udgifter til ledsagelse.

Vordingborg Kommune, men også Nordfyns Kommune, har markant højere udgifter pr. indbygger end de øvrige kommuner, jf. figur 4.4.

Figur 4.4. Udgifter pr. indbygger til kørsel til genoptræning, kr.



Kilde: Deloittes dataindsamling, 2010.
Note: Ballerup Kommune har ikke kunne opgøre eller skønne nogen aktivitetstal på området og er derfor udeladt. Fastlæggelsen af dyreste henholdsvis billigste kommuners udgiftsniveau er som følge heraf alene baseret på to kommuner.

Ligesom med lægekørsel kan geografi delvist forklare Nordfyns og Vordingborg kommuners relativt højere udgiftsniveau, da de to kommuner har en gennemsnitlig turlængde, som ligger henholdsvis 17 pct. og 28 pct. over gennemsnittet af kommunerne. Billund Kommune – som har en gennemsnitlig turlængde, der ligger hele 41 pct. over gennemsnittet – har imidlertid et forholdsvis lavt udgiftsniveau. Dette kan forklares ved, at Billund Kommune på dette område har en meget lav brugerfrekvens, idet andelen af borgere, som tildeles befordring til genoptræning kun udgør ca. en tredjedel af gennemsnittet af alle otte kommuner. Brugerfrekvensen – og dermed kommunernes visitationspraksis – spiller således også på dette område en væsentlig betydning, jf. tabel 4.6.

Tabel 4.6. Dekomponering og spredning

Variable	Gns.	To laveste	To højeste	Høj/lav
Udgifter pr. indbygger	**16,6**	**9,9**	**56,9**	**5,8**
Målgruppeandel (pct.)	16,1	15,8	18,9	1,2
Brugerfrekvens (pct.)	5,2	5,5	9,0	1,6
Gennemsnitlig turlængde (km)	11,5	10,4	14,0	1,3
Udnyttelse (ture pr. bruger)	11,4	10,8	10,0	0,9
Kilometerpris (kr.)	15,4	10,0	24,0	2,4

Brugerfrekvensen kan ikke mindst forklare det relativt høje udgiftsniveau i Nordfyns Kommune, da kommunen har en brugerfrekvens som er over dobbelt så høj som gennemsnittet. Vordingborg Kommune har ligeledes en brugerfrekvens (42 pct.) over gennemsnittet.

Det høje udgiftsniveau i Vordingborg Kommune kan dog først og fremmest forklares ved en markant højere kilometerpris. Kilome-

terprisen i Vordingborg Kommune ligger således 143 pct. over gennemsnittet.

Roskilde Kommune betaler den højeste kilometerpris, der ligger 180 pct. over gennemsnittet. Kommunen har dog en høj udnyttelse i den forstand, at hver unik bruger alene befordres 4,7 gange i forhold til gennemsnittet på 11,4 gange, hvilket medvirker til at reducere kommunens udgiftsniveau.

Aalborg Kommune betaler heroverfor en meget lav pris pr. kilometer, idet den alene udgør ca. halvdelen af den pris de otte kommuner betaler i gennemsnit, hvilket medvirker til at forklare kommunens relativt lave udgiftsniveau.

Den højere kilometerpris i Vordingborg Kommune og Roskilde Kommune kan først og fremmest skyldes, at de har valgt et højere serviceniveau, og/eller at de har indgået dårligere prisaftaler med leverandørerne af kørslen.[23]

Kortlægningen har imidlertid ikke afdækket store forskelle i kommunernes serviceniveau på området, når der ses på hvordan borgeren afhentes og afleveres, som er det serviceparameter, der især vurderes at påvirke prisen. I samtlige de kommuner, hvor det har været muligt at kortlægge data, er det således aftalt med leverandøren, at kørslen leveres dør-til-dør – i modsætning til kantsten-til-kantsten. Dette er umiddelbart også logisk i lyset af, at der er tale om befordring af borgere, som modtager genoptræning, og derfor i mange tilfælde må forventes at have behov for hjælp til at komme til og fra vognen.

Den store forskel i kilometerpris vurderes derfor alt andet lige at kunne henføres til, at Vordingborg og Roskilde kommuner betaler en høj pris for den leverede kørsel.

Endelig spiller demografi en vis rolle ikke mindst i forhold til at forklare Vordingborg Kommunes relativt høje udgiftsniveau, da kommunens andel af +65-årige er 25 pct. højere end gennemsnittet.

Forskellen mellem de dyreste og billigste kommuner udgør 47,1 kr. pr. indbygger, hvoraf kilometerprisen kan forklare mellem 12,7 og 31,2 kr., mens brugerfrekvensen kan forklare mellem 5,7 og 18,4 kr. og den gennemsnitlige turlængde kan forklare mellem 3,1 og 10,0 kr. Udnyttelsen bidrager derimod til at reducere udgiftsforskellen pr. indbygger, jf. tabel 4.7.

[23] Der knytter sig dog en vis usikkerhed til de opgjorte kilometerpriser i de to kommuner, da der for begge kommuner gælder, at antallet af kørte km. er skønsmæssigt opgjort af Deloitte.

Tabel 4.7. Spredningsanalyse

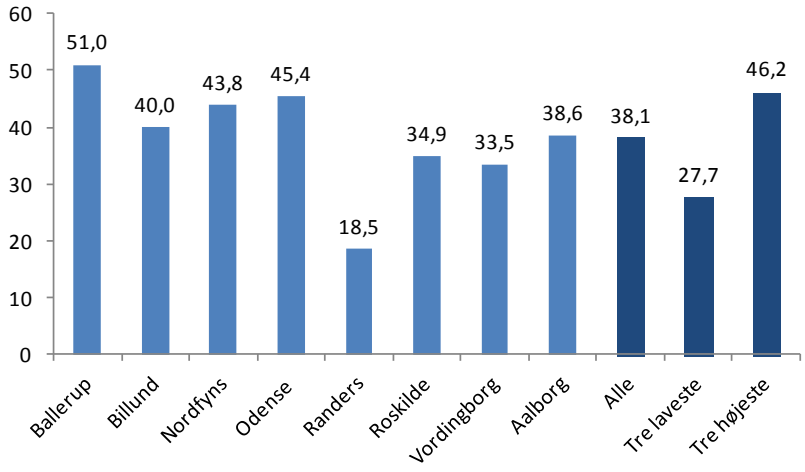
	Gennemsnit	To laveste	To højeste	Forskel	
Kr.	**16,6**	**9,9**	**56,9**	**47,1**	
				Bidrag til forskel:	
				Minimum	Maksimum
Målgruppeandel				1,8	9,3
Brugerfrekvens				5,7	21,9
Gennemsnitlig turlængde				3,1	14,6
Udnyttelse				-0,7	-4,6
Kilometerpris				12,7	33,2

4.6 Individuel handicapkørsel

På området individuel handicapkørsel, hvor det er obligatorisk, at kørslen udbydes og leveres af trafikselskaberne, er det karakteristisk, at udgifterne pr. indbygger kun i mindre grad varierer på tværs af de otte kommuner.

Bortset fra Randers Kommune, der med 18,5 kr. pr. indbygger, har det laveste udgiftsniveau, og Ballerup Kommune, der med 51 kr. pr. indbygger har det højeste niveau, så fordeler kommunerne sig relativt tæt omkring gennemsnittet, jf. figur 4.5.

Figur 4.5. Udgifter pr. indbygger til individuel handicapkørsel, kr.



Brugerfrekvensen er den faktor, som i særlig grad kan forklare de tre billigste kommuners relativt lavere udgiftsniveau. Andelen af brugere i målgruppen – defineret som +17-årige – der anvender ordningen udgør således alene omkring 7 pct. i både Randers Kommune, Roskilde Kommune og Vordingborg Kommune, mens andelen i gennemsnit er ca. 10 pct. i de otte kommuner.

Herudover er det karakteristisk, at brugerne i Randers Kommune alene i gennemsnit kører 17 ture årligt, mens gennemsnittet i samtlige kommuner er knap 25 ture. Dette medvirker – tilsammen med

den lave brugerfrekvens – til at forklare Randers Kommunes lave udgiftsniveau på området.

Det bemærkes i øvrigt i denne sammenhæng, at antallet af ture bestemmes af brugeren, og at kommunen således ikke i forhold til denne ordning har mulighed for at påvirke udnyttelsesgraden via en stram styring og visitation. Brugerne visiteres til minimum 104 ture årligt. Der er dog væsentlige variationer i, hvor mange ture burgerne individuelt kører. I gennemsnit benyttes de 104 ture ikke af de visiterede brugere. Nogle brugere kører således få ture årligt, mens andre kører op til 104 ture årligt eller flere, hvis brugeren er visiteret til dette. I øvrigt må turene inden for denne ordning kun benyttes til fritidsformål (til fx frisør eller indkøb m.v.), dvs. turene må ikke benyttes til fx læge- eller tandlægebesøg etc.

Ballerup Kommunes og Odense Kommunes relativt høje udgiftsniveau kan især forklares ved, at de to kommuner betaler en forholdsmæssig høj kilometerpris. Den gennemsnitlige kilometerpris i de to kommuner er således henholdsvis 21,3 kr. og 22,4 kr., hvilket adskiller sig væsentligt fra gennemsnittet på 15,9 kr. i alle otte kommuner.

Det er herudover karakteristisk, at Ballerup Kommune har en gennemsnitlig turlængde på 15,8 km, der er længere end gennemsnittet på 12,2 km i de otte kommuner. Den gennemsnitlige turlængde kan på denne ordning eventuelt forventes at have en mindre klar sammenhæng med befolkningstætheden, da befordringen ydes til fritidsformål og turene dermed vil kunne have en meget varierende længde. Dette kan muligvis bidrage til at forklare, at Ballerup Kommune – måske lidt overraskende – har en turlængde over gennemsnittet, som medvirker til at øge kommunens udgifter pr. indbygger.

Odense Kommune har – udover en høj kilometerpris – en høj brugerfrekvens på 12 pct. samt et gennemsnitligt antal ture pr. bruger på knap 29, der hermed ligger over gennemsnittet på knap 25 ture pr. bruger.

Samlet set er det således brugerfrekvensen, antallet af ture pr. bruger samt kilometerprisen, som kan forklare forskellen mellem de dyreste og billigste kommuner, jf. tabel 4.8.

Tabel 4.8. Dekomponering og spredning

Variable	Gns.	Tre laveste	Tre højeste	Forskel
Udgifter pr. indbygger	**38,1**	**27,7**	**46,2**	**1,7**
Målgruppeandel (pct.)	79,8	78,9	79,8	1,0
Brugerfrekvens (pct.)	0,99	0,67	1,14	1,7
Gennemsnitlig turlængde (km)	12,2	17,6	8,6	0,5
Udnyttelse (ture pr. bruger)	24,8	19,0	26,9	1,4
Kilometerpris (kr.)	15,9	15,6	21,8	1,4

Omregnet til udgifter kan brugerfrekvensen forklare mellem 9,5 kr. og 19,1 kr. af forskellen mellem de dyreste og billigste kommuner, mens kilometerprisen kan forklare mellem 5,4 kr. og 13,1 kr. Endelig kan antallet af ture pr. bruger forklare mellem 5,7 kr. og 13,6 kr., jf. tabel 4.9.

Tabel 4.9. Spredningsanalyse

	Gennemsnit	Tre laveste	Tre højeste	Forskel	
Kr.	**38,1**	**27,7**	**46,2**	**18,5**	
				Bidrag til forskel:	
				Minimum	Maksimum
Målgruppeandel				0,2	0,6
Brugerfrekvens				9,5	19,1
Gennemsnitlig turlængde				-14,1	-48,0
Udnyttelse				5,7	13,6
Kilometerpris				5,4	13,1

Det forhold, at brugerfrekvensen er den faktor, som især kan forklare kommunernes relative udgiftsniveauer, er naturligt i lyset af, at kommunerne varetager visitationen til ordningen og derigennem har mulighed for at påvirke antallet af brugere i ordningen. Det er ligeledes logisk, at variationen på tværs af kommuner for så vidt angår de øvrige faktorer er mere begrænset, da befordringen udbydes og leveres inden for rammerne af den samme model med trafikselskaberne som operatør.

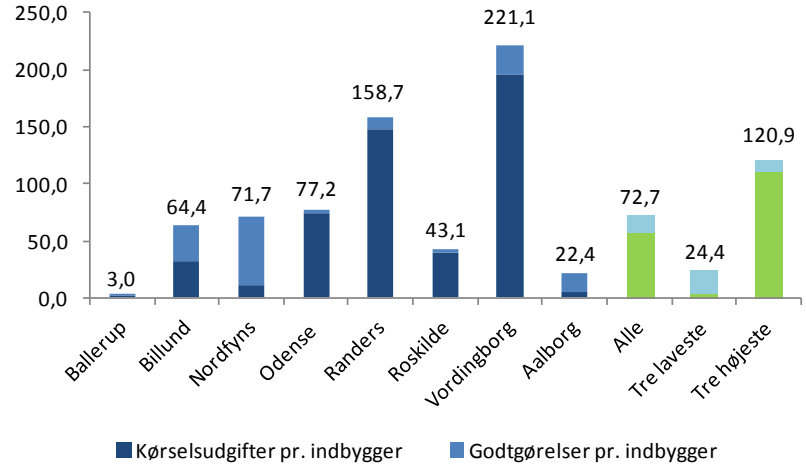
4.7 Skolekørsel

Den generelle befordringsforpligtigelse i folkeskoleloven pålægger kommunalbestyrelsen at sikre befordring for folkeskoleelever mellem skolen, hjem og dagtilbud m.v. inden for kommunens grænser, såfremt enten de i loven fastsatte afstandskriterier eller trafikale forhold taler for det. Alle folkeskoleelever har ret til befordring efter klassetrin. Fx elever fra 0.-3. klasse har ret til befordring, hvis afstanden til skolen overstiger 2,5 km.

De samlede udgifter pr. indbygger til skolekørsel varierer betragteligt mellem de otte kommuner. Ballerup Kommune anvender således – som den billigste kommune – kun 3,0 kr. pr. indbygger, mens

Vordingborg kommune – som den dyreste kommune – anvender 221,1 kr. pr. indbygger, jf. figur 4.6.

Figur 4.6. Udgifter pr. indbygger til skolekørsel, kr.



Note: De tre kommuner med de laveste hhv. højeste udgifter er beregnet med udgangspunkt i deres direkte kørselsudgifter, da disse er lagt til grund ved dekomponeringen af udgifterne.

Befordringsordningerne på skoleområdet vedrører almindelig skolekørsel, midlertidig befordring (»brækket-ben«-kørsel) og anden befordring på skoleområdet. Kortlægningen har vist, at de otte kommuner primært har udgifter til den almindelige skolekørsel, der udgør hele 99 pct. af de otte kommuners samlede udgifter på skoleområdet.

En dekomponering af de variable, som kan forklare de otte kommuners relative udgiftsniveau, når der alene ses på de direkte kørselsudgifter, viser, at brugerfrekvensen er den faktor, som i særlig grad kan forklare de identificerede forskelle. Herudover har kilometerprisen en stor betydning, ligesom den gennemsnitlige turlængde spiller en rolle.

Demografien – opgjort som kommunernes andel af 7-16-årige – spiller derimod ingen rolle for skolekørslen. Endvidere kan det konstateres, at udnyttelsen (antallet af ture pr. bruger) tilsyneladende er lavere i de kommuner med det højeste udgiftsniveau, hvilket bidrager til at reducere forskellen i udgiftsniveau mellem de dyreste og billigste kommuner, jf. tabel 4.10.

Tabel 4.10. Dekomponering og spredning

Variable	Gns.	Tre laveste	Tre højeste	Høj/lav
Udgifter pr. indbygger	**59,7**	**5,1**	**112,3**	**21,9**
Målgruppeandel (pct.)	12,2	11,9	12,0	**1,0**
Brugerfrekvens (pct.)	3,1	0,7	5,0	**7,3**
Gennemsnitlig turlængde (km)	16,7	13,9	17,7	**1,3**
Udnyttelse (ture pr. bruger)	25,6	37,2	26,3	**0,7**
Kilometerpris (kr.)	36,5	12,2	40,1	**3,3**

Note: Dekomponeringen bygger alene på kommunernes udgifter til leverede kørsler, mens udgifterne til godtgørelser (skolekort) ikke er omfattet, da antallet af ture herfor ikke kan opgøres.

Brugerfrekvensen varierer betydeligt mellem de otte kommuner. Andelen af 7-16-årige, der modtager skolekørsel i de tre kommuner med det højeste udgiftsniveau, er således 5 pct., mens den i de tre kommuner med det laveste udgiftsniveau kun er 0,7 pct. Ikke mindst Aalborg Kommune og Ballerup Kommune, som forholdsmæssigt har meget lave udgifter på området, har en væsentlig lavere brugerfrekvens end de øvrige kommuner.

Vordingborg Kommune, som har det højeste udgiftsniveau, skiller sig omvendt meget markant ud, da brugerfrekvensen i denne kommune er over 6 gange så høj som gennemsnittet. Samtidig har Vordingborg Kommune en gennemsnitlig turlængde, som er knap dobbelt så høj som gennemsnittet og dermed ligeledes afviger markant fra de øvrige kommuner.

Almindelig skolekørsel tildeles ifølge lovgivningen enten ud fra et »afstandskriterium« eller ud fra et kriterium om »farlig skolevej«. Afstandskriteriet fastsætter klare kilometergrænser, hvorefter kommunerne skal tildele elever befordring, mens kommunerne selv skal vurdere, om og i givet fald hvornår der er tale om »farlig skolevej«. Disse tildelingskriterier – og kommunernes fortolkning af sidstnævnte – kan i vid udstrækning forklare de identificere udgiftsforskelle mellem kommunerne.

I forhold til Vordingborg Kommune er det fx logisk, at kommunen *både* har en høj brugerfrekvens *og* en høj gennemsnitlig turlængde. Med en gennemsnitlig turlængde på 33 km. – som er ca. 80 pct. længere end Billund Kommunes, der har den næstlængste – er det således naturligt, at den samtidig får en høj brugerfrekvens, da en stor andel af kommunens 7-16-årige vil falde ind under »afstandskriteriet«. Brugerfrekvensen og den gennemsnitlige turlængde er derfor i forhold til den almindelige skolekørsel nødvendigvis indbyrdes forbundne.

Dette er imidlertid ikke tilfælde med kriteriet om »farlig skolevej«, hvor det er stramheden i kommunens visitationspraksis og regelfortolkning, som har betydning for brugerfrekvensen.

Ballerup Kommune, som har det klart laveste udgiftsniveau, er således fx kendetegnet ved at anlægge en stram fortolkning af visitationsreglerne. Kommunen vurderer således bl.a., at der ikke er »farlige skoleveje« i kommunen. Visitationsopgaven er desuden samlet på et begrænset antal erfarne medarbejdere, hvor tvivlsspørgsmål afklares med forvaltningen. Disse forhold, sammenholdt med kommunens geografi (høje befolkningstæthed), som indebærer, at ingen elever tildeles befordring efter afstandskriteriet, kan forklare det lave udgiftsniveau i Ballerup Kommune. Kommunens skolekørsel vedrører således i al væsentlighed »brækket-ben«-kørsel.

Dette kan også forklare, at fx Odense Kommune omvendt har et relativt højt udgiftsniveau fsva. de direkte kørselsudgifter, da denne kommune som udgangspunkt definerer en »farlig skolevej« som en vej, der har et lyskryds. Samtidig betaler kommunen dog en høj kilometerpris, som ligeledes har en betydning for udgiftsniveauet.

Fortolkningen af det i lovgivningen fastsatte tildelingskriterium om »farlig skolevej« vurderes således at være en væsentlig forklaring på den identificerede forskel i brugerfrekvens – og dermed udgiftsniveauer – mellem de otte kommuner.

Forskellen mellem de dyreste og billigste kommuner udgør 107,2 kr. pr. indbygger, hvoraf brugerfrekvensen kan forklare mellem 22,9 kr. og 96,9 kr., mens kilometerprisen kan forklare mellem 8,3 kr. og 78,2 kr. Endelig kan den gennemsnitlige turlængde forklare mellem 1,0 og 24,3 kr. Udnyttelsen bidrager derimod til at reducere udgiftsforskellen pr. indbygger, jf. tabel 4.11.

Tabel 4.11. Spredningsanalyse

	Gennemsnit	Tre laveste	Tre højeste	Forskel	
Kr.	**59,7**	**5,1**	**112,3**	**107,2**	
				Bidrag til forskel:	
				Minimum	Maksimum
Målgruppeandel				0,0	0,9
Brugerfrekvens				22,9	96,9
Gennemsnitlig turlængde				1,0	24,3
Udnyttelse				-1,5	-46,5
Kilometerpris				8,3	78,2

Ud over brugerfrekvensen, kilometerprisen og turlængden er der antageligt en supplerende forklaring på de forskellige udgiftsniveauer. I samtlige kommuner bliver skolekørsel primært leveret via skolebusser/vognmænd (i figur 4.6 opgjort som kørselsudgifter) eller via buskort til kollektive trafikmidler (i figur 4.6 opgjort som godtgørelser). Men brugen af disse befordringstyper varierer på tværs af kommunerne.

Figur 4.6 viser, at de tre kommuner med de højeste samlede udgifter pr. indbygger (Vordingborg, Randers og Odense kommuner) samtidig er kommuner, hvor godtgørelsesudgifternes andel af de samlede udgifter er relativt lille. Skolekørslen i kommuner med det højeste udgiftsniveau bliver således primært leveret via lukkende skolebusruter (typisk leveret af eksterne vognmænd) og kun i mindre grad via udstedelse af buskort til den kollektive trafik.

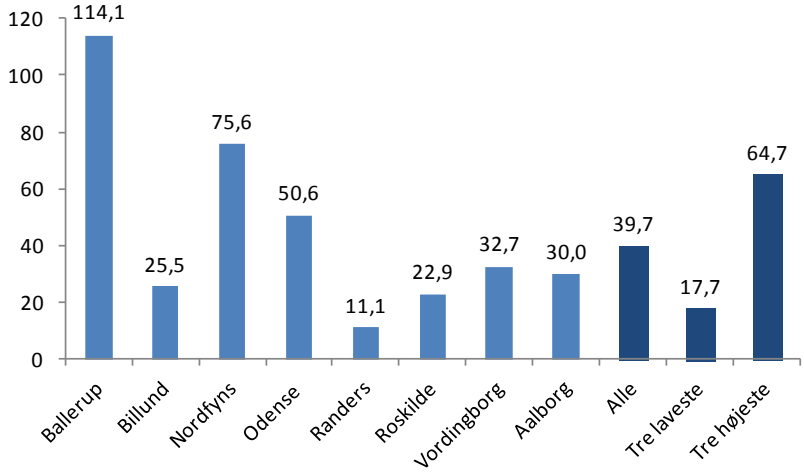
4.8 Voksne med handicap

Kommunen skal afholde udgiften til befordring for personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne (handicappede), der er visiteret til aktivitets- og samværstilbud. For befordring i forbindelse med beskyttet beskæftigelse pålægges brugerne en egenbetaling.

Området for voksne med handicap vedrører befordring til beskyttet beskæftigelse (§ 103) og aktivitets- og samværstilbud (§ 104) samt ledsagelse. Udgifterne på de to ordninger fordeler sig på tværs af kommuner med ca. 32 pct. til beskyttet beskæftigelse og ca. 68 pct. til aktivitets- og samværstilbud, hvoraf knap 99 pct. vedrører direkte kørselsudgifter. Kommunerne har kun afholdt helt marginale udgifter til ledsagelse.

Der eksisterer også på dette område en betydelig spredning i udgifter pr. indbygger på tværs af de otte kommuner. Ballerup Kommune har med 114,1 kr. pr. indbygger et væsentligt højere udgiftsniveau end gennemsnittet, mens Randers Kommune omvendt skiller sig ud ved at have et meget lavt udgiftsniveau, jf. figur 4.7.

Figur 4.7. Udgifter pr. indbygger til voksne med handicap, kr.



Ballerup Kommunes høje udgiftsniveau kan forklares dels ved en høj brugerfrekvens, dels med en høj udnyttelse i den forstand, at hver bruger kører mange ture. Den høje brugerfrekvens vurderes

bl.a. at skyldes, at kommunen anvender og finansierer kørslen til en række tilbud i andre kommuner, herunder i Gentofte Kommune, Hillerød Kommune, Brøndby Kommune og Herlev Kommune, som kan medvirke til, at et større antal borgere har et befordringsbehov.

Den høje udnyttelse skyldes umiddelbart, at en meget stor andel af kommunens kørsler er solokørsler. Godt 80 pct. af kommunens kørsler på området leveres således som solokørsler. Dette adskiller sig markant fra fx Roskilde Kommune, der ikke har nogen solokørsler på området, og Randers Kommune, som alene har ca. 5 pct. solokørsler. Antallet af ture pr. bruger er som følge heraf tilsvarende lavt, mens den gennemsnitlige turlængde i de to kommuner er højere end gennemsnittet. Dette afspejler tilsammen kommunernes høje samkørselsgrad, der kan medvirke til at forklare deres lave udgiftsniveau.

Roskilde og Randers kommuner har dog ligeledes en lav brugerfrekvens, der sammen med det lave antal ture pr. bruger forklarer deres lave udgiftsniveau – og dermed forholdet mellem de dyreste henholdsvis billigste kommuner, jf. tabel 4.12.

Tabel 4.12. Dekomponering og spredning

Variable	Gns.	Tre laveste	Tre højeste	Høj/lav
Udgifter pr. indbygger	**39,7**	**17,7**	**64,7**	**3,7**
Målgruppeandel (pct.)	63,7	62,3	64,1	**1,0**
Brugerfrekvens (pct.)	0,3	0,2	0,5	**2,7**
Gennemsnitlig turlængde (km)	8,9	18,6	7,7	**0,4**
Udnyttelse (ture pr. bruger)	109,3	58,3	133,2	**2,3**
Kilometerpris (kr.)	20,0	15,3	21,5	**1,4**

Odense Kommune har ligesom Roskilde og Randers kommuner en høj samkørselsgrad, der afspejles ved en lang gennemsnitlig turlængde og et lavt antal ture pr. bruger. Kommunens relativt høje udgiftsniveau kan derfor delvist forklares ved en højere brugerfrekvens, men især med en højere kilometerpris, som medvirker til, at kilometerprisen i de tre kommuner med det højeste udgiftsniveau, har en kilometerpris, der er ca. 40 pct. højere end i de billigste kommuner, jf. tabel 4.11. Det har ikke på baggrund af kortlægningen været muligt at afdække, om denne højere kilometerpris skyldes, at kommunen har valgt et højere serviceniveau, og/eller om den har indgået en dårligere prisaftale med leverandøren.

Nordfyns Kommunes relativt høje udgiftsniveau skyldes især kombinationen af en høj gennemsnitlig turlængde, et lidt højere antal ture pr. brugere samt det forhold, at godt halvdelen af kørslerne på området leveres som solokørsler.

Forskellen på 47,0 kr. pr. indbygger mellem de tre billigste henholdsvis tre dyreste kommuner kan dermed samlet set især forklares

ved forskelle i brugerfrekvens, antal ture pr. bruger samt kilometerpris, mens den gennemsnitlige turlængde som følge af varierende samkørselsgrader medvirker til at reducere forskellen, jf. tabel 4.13.

Tabel 4.13. Spredningsanalyse

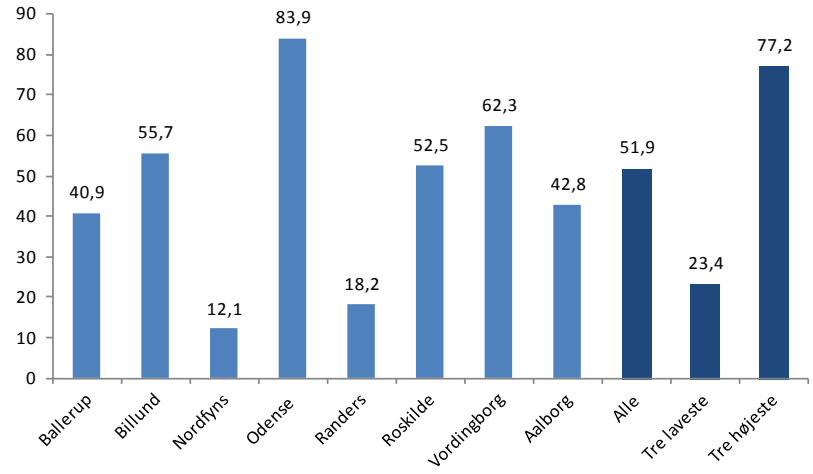
	Gennemsnit	Tre laveste	Tre højeste	Forskel	
Kr.	**39,7**	**17,7**	**64,7**	**47,0**	
				Bidrag til forskel:	
				Minimum	Maksimum
Målgruppeandel				0,2	1,8
Brugerfrekvens				12,3	40,5
Gennemsnitlig turlængde				-10,4	-91,3
Udnyttelse				9,4	36,4
Kilometerpris				3,0	18,7

4.9 Dagcenterkørsel

Dagcenterkørsel er en frivillige ordning for kommunerne, der anvendes til befordringsstøtte til ældre, typisk i forbindelse med brug af kommunens dagcentertilbud. Kommunerne fastsætter visitationskriterier og kan opkræve egenbetaling

På området for kørsel af ældre til dag- og aktivitetscentre skiller Nordfyns Kommune og Randers Kommune sig ud ved at have væsentligt lavere udgifter pr. indbygger end de øvrige seks kommuner. De to kommuner anvender således alene 12,1 kr. henholdsvis 18,2 kr. pr. indbygger til dagcenterkørsel, hvilket ligger betydeligt under gennemsnittet på 51,9 kr. pr. indbygger, jf. figur 4.8.

Figur 4.8. Udgifter pr. indbygger til dagcenterkørsel, kr.



Forklaringen på Nordfyns Kommunes relativt lave udgiftsniveau er, at kommunen både har en brugerfrekvens, gennemsnitlig turlængde og udnyttelse, som ligger under gennemsnittet, mens kommunens

andel af +65-årige og den betalte kilometerpris ligger marginalt over gennemsnittet af de otte kommuner.

Randers Kommune skiller sig ud ved at have en markant lavere brugerfrekvens end de øvrige otte kommuner. Mens andelen af +65-årige, som er tildelt befordring i de øvrige kommuner typisk er mellem 2-3 pct., udgør andelen i Randers Kommune alene knap 0,5 pct. Det er dog karakteristisk, at hver bruger i gennemsnit modtager 40 pct. flere ture end gennemsnittet i de øvrige kommuner. Den lave brugerfrekvens kan i sig selv forklare Randers Kommunes lave udgiftsniveau, da kommunen i øvrigt har en gennemsnitlig turlængde, der ligger knap 50 pct. over gennemsnittet og betaler en kilometerpris, som er ca. 15 pct. højere end gennemsnittet.

Samlet set kan forskellen mellem de tre kommuner med det laveste udgiftsniveau og de tre kommuner med det højeste udgiftsniveau alene forklares ved den relativt højere brugerfrekvens, jf. tabel 4.14.

Tabel 4.14. Dekomponering og spredning

Variable	Gns.	Tre laveste	Tre højeste	Høj/lav
Udgifter pr. indbygger	**51,9**	**23,4**	**77,2**	**3,3**
Målgruppeandel (pct.)	16,1	17,1	16,0	**0,9**
Brugerfrekvens (pct.)	3,4	1,2	6,2	**5,3**
Gennemsnitlig turlængde (km)	10,1	6,2	9,2	**1,5**
Udnyttelse (ture pr. bruger)	44,6	77,5	39,7	**0,5**
Kilometerpris (kr.)	21,1	24,3	21,3	**0,9**

Det er bemærkelsesværdigt, at de tr kommuner med det laveste udgiftsniveau – herunder ikke mindst Randers Kommune – har et administrativt ressourceforbrug på området, som ligger væsentligt over gennemsnittet blandt de otte kommuner. En del af forklaringen på den lave brugerfrekvens – og dermed udgiftsniveau – tyder således på at være, at de prioriterer og har dedikeret ressourcer til at foretage en målrettet styring af og visitation til ordningen, jf. i øvrigt afsnit 4.1.1. Dette er konsistent med Deloittes indtryk fra kommunebesøget, hvor Randers Kommune bl.a. gav udtryk for, at de foretager en løbende vurdering af brugernes faktiske behov med henblik på at målrette anvendelsen af ordningen.

Heroverfor står Odense Kommune, som har det højeste direkte udgiftsniveau på området og samtidig har det klart laveste administrative udgiftsniveau. Odense Kommunes relative høje direkte udgiftsniveau skyldes en meget høj brugerfrekvens på området, der er over dobbelt så høj som gennemsnittet af alle otte kommuner.

Det hører dog med til fortolkningen af Odense Kommunes relativt høje udgiftsniveau, at de betragter befordring af borgere med varigt nedsat funktionsevne (§ 117) som dagcenterkørsel, og at kommunens udgifter til dagcenterkørsel derfor formentlig er overvurderet i

sammenligning med de øvrige kommuner. I gennemsnit anvender kommunerne således ca. 14 kr. pr. indbygger til befordring af borgere med varigt nedsat funktionsevne, jf. afsnit 4.10.6. Korrigeres Odense Kommunes udgifter til dagcenterkørsel for denne gennemsnitlige udgift pr. indbygger, har kommunen dog stadig det højeste udgiftsniveau på ca. 70 kr. pr. indbygger til dagcenterkørsel.

For Vordingborg Kommune gælder, at dens relativt høje udgiftsniveau især kan henføres til kommunens demografiske og geografiske forhold, da kommunen både har en højere andel af +65-årige samt en længere gennemsnitlige turlængde end gennemsnittet af de otte kommuner. Kommunen har dog tillige en brugerfrekvens, som ligger over gennemsnittet.

I Billund Kommune er det derimod en meget høj kilometerpris og et højt antal ture pr. bruger, som kan forklare kommunens relativt høje udgiftsniveau.

Samlet indebærer det, at det er brugerfrekvensen alene, som kan forklare forskellen på 53,8 kr. pr. indbygger mellem de to dyreste og de to billigste kommuner, mens de øvrige faktorer samlet set bidrager til at reducere forskellen i enhedsudgifter, jf. tabel 4.15.

Tabel 4.15. Spredningsanalyse

	Gennemsnit	Tre laveste	Tre højeste	Forskel	
Kr.	**51,9**	**23,4**	**77,2**	**53,8**	
				Bidrag til forskel:	
				Minimum	Maksimum
Målgruppeandel				-1,5	-5,3
Brugerfrekvens				42,1	82,9
Gennemsnitlig turlængde				4,8	25,2
Udnyttelse				-11,4	-73,7
Kilometerpris				-2,1	-10,9

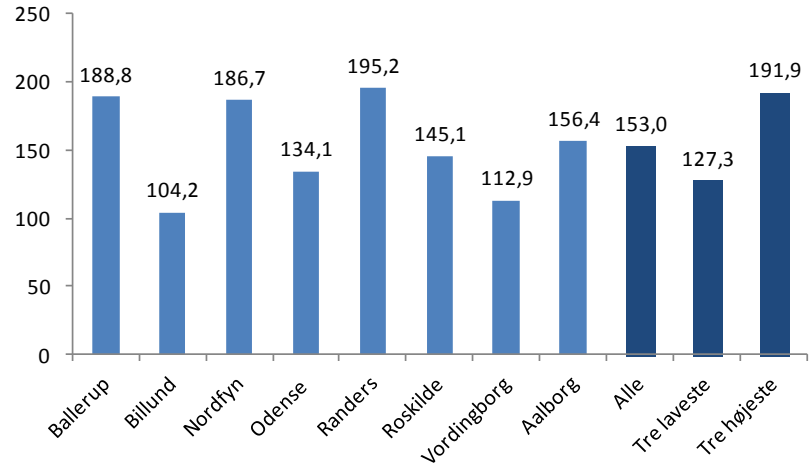
4.10 Øvrige områder

De følgende afsnit redegør kort for de otte kommuners udgifter pr. indbygger knyttet til de resterende ordninger, hvorefter der ydes befordring. Der er ikke foretaget en udtømmende dekomponering af udgifter på disse områder, og afsnittene tjener således primært til at skitsere den variation i udgifter, som også kan identificeres på disse områder.

4.10.1 Specialundervisning for børn

På specialundervisningsområdet for børn varierer kommunernes udgifter pr. indbygger mellem 104,2 kr. pr. indbygger i Billund Kommune til 195,2 kr. pr. indbygger i Randers Kommune, jf. figur 4.9.

Figur 4.9. Udgifter pr. indbygger til specialundervisning for børn, kr.



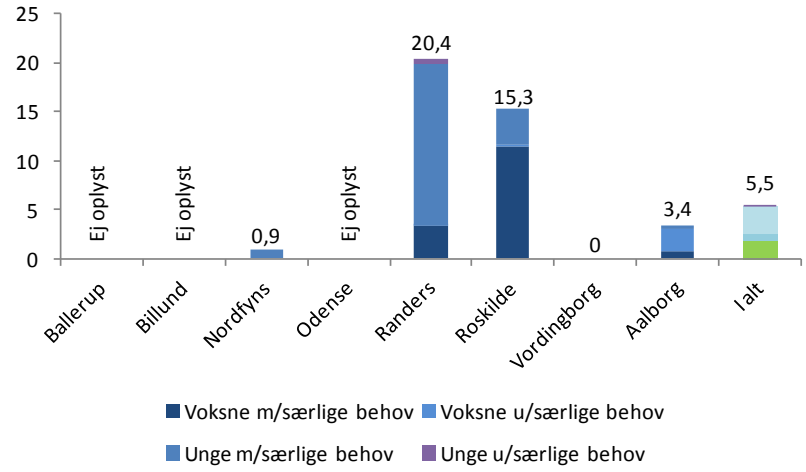
Også på specialundervisningsområdet er det brugerfrekvensen – samt antallet af ture pr. bruger – som i særlig grad kan forklare forskellen mellem de dyreste og billigste kommuner. Hertil skal dog bemærkes, at elever i specialiserede undervisningstilbud i langt de fleste tilfælde er omfattet af lovgivningens afstandskriterium og således berettiget til befordring. Brugerfrekvensen har dermed en direkte sammenhæng med det valgte serviceniveau knyttet til hovedydelsen, dvs. specialundervisning, og er således ikke som udgangspunkt udtryk for forskelle i visitationspraksis vedrørende befordring.

Det skal herudover bemærkes, at udgifterne er opgjort som kommunernes bruttoudgifter til deres anvendte leverandører for befordring af de elever, som benytter kommunens specialundervisningstilbud, og at udgifterne således ikke er korrigeret for mellemkommunale afregninger. Da der på specialundervisningsområdet købes og sælges et stort antal pladser kommunerne imellem, vil dette forhold på netop dette område kunne påvirke de opgjorte udgiftsniveauer for de enkelte kommuner i et ikke ubetydeligt omfang. De identificerede udgiftsforskelle er dermed ikke fuldt ud sammenlignelige.

4.10.2 Specialundervisning for unge/voksne

Det har alene været muligt at kortlægge udgifterne til befordring af unge og voksne til specialundervisning i fem kommuner. Variationen mellem disse kommuner er imidlertid meget stor, idet Randers Kommune og Roskilde Kommune anvender henholdsvis 20,4 kr. pr. indbygger og 15,3 kr. pr. indbygger, jf. figur 4.10. Hovedparten af udgifterne ydes til personer med særlige befordringsbehov, som modtager særlig ungdomsuddannelse.

Figur 4.10. Udgifter pr. indbygger til specialundervisning for unge/voksne, kr.



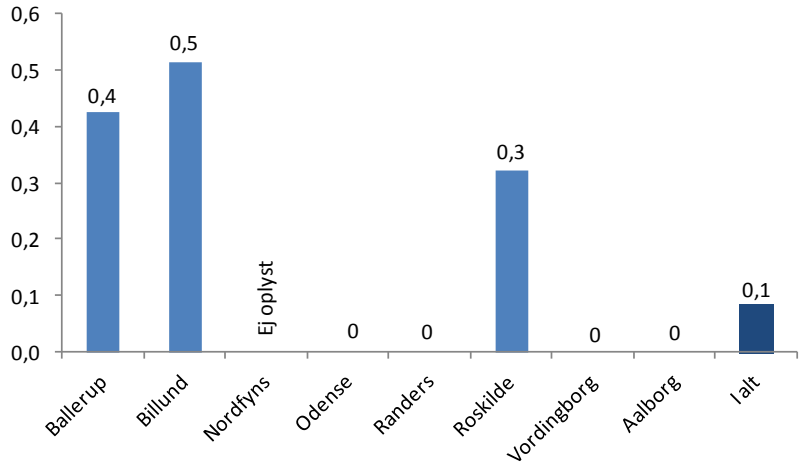
Den store variation kan delvist afspejle, at der er tale om bruttoudgifter, og at det derfor er naturligt, at i hvert fald Randers Kommune og Roskilde Kommune er nettosælgere af tilbud til andre kommuner. De to kommuners må således – i modsætning til Nordfyns Kommune og Vordingborg Kommune – forventes at indeholde en højere andel udgifter vedrørende befordring af andre kommuners borgere.

De lave udgifter i Aalborg Kommune står i imidlertid i modsætning til denne fortolkning, og andre faktorer, som fx kommunernes visitations- og styringspraksis, vurderes derfor også at have en betydning på dette område.

4.10.3 Integration

Befordring af borgere som led i deres deltagelse i integrationsprogrammer udgør en helt inferiør befordringsordning, som kun tre ud af syv kommuner har afholdt udgifter under. Udgiften pr. indbygger varierer i disse tre kommuner mellem 0,3 og 0,5 kr. pr. indbygger, jf. figur 4.11.

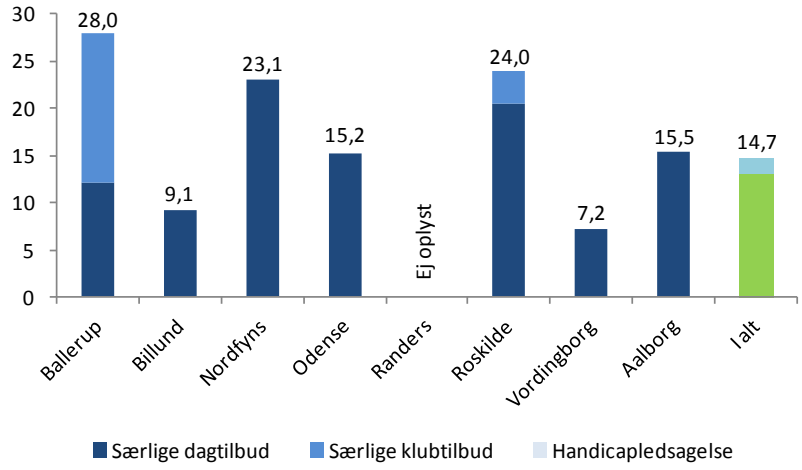
Figur 4.11. Udgifter pr. indbygger til integration, kr.



4.10.4 Børn og unge med handicap

Udgifterne pr. indbygger til befordring af børn og unge til særlige dag- og klubtilbud varierer mellem 7,2 kr. pr. indbygger i Vordingborg Kommune til 28,0 kr. pr. indbygger i Ballerup Kommune, jf. figur 4.12.

Figur 4.12. Udgifter pr. indbygger til børn og unge med handicap, kr.



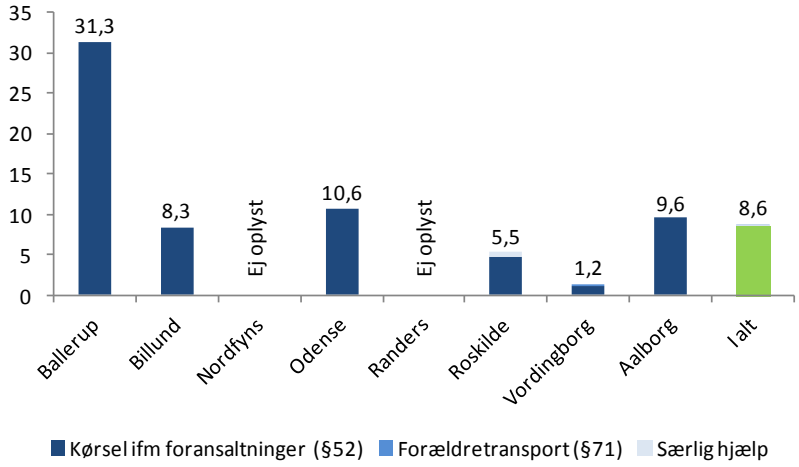
Det bemærkes, at kommunerne heller ikke på denne ordning har afholdt særskilte udgifter til befordring i forbindelse med ledsagelse. Det bemærkes desuden, at kommunerne især yder befordring til særlige dagtilbud, og at kun enkelte udgifter har afholdt udgifter til befordring til særlige klubtilbud.

4.10.5 Udsatte børn og unge

Udgifterne pr. indbygger til befordring i forbindelse med foranstaltninger og anbringelser m.v. af udsatte børn og unge varierer mellem ca. 5 kr. pr. indbygger og 10 kr. pr. indbygger i fire af de seks

kommuner, som har kunnet opgøre udgifter på området, jf. figur 4.13.

Figur 4.13. Udgifter pr. indbygger til udsatte børn og unge, kr.

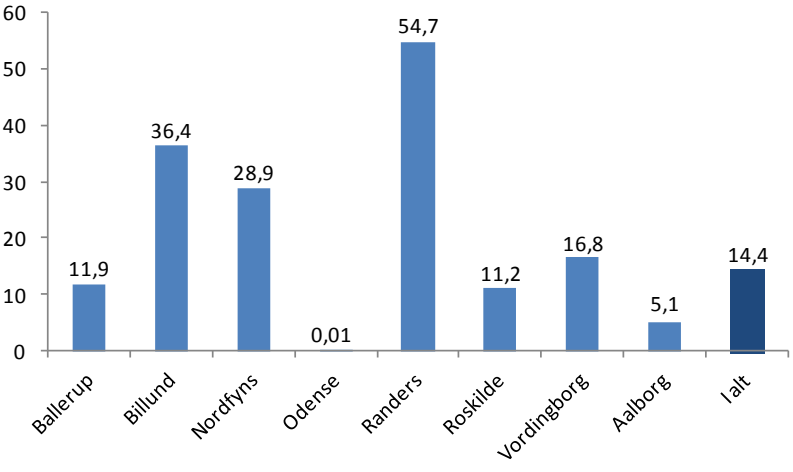


Ballerup Kommune skiller sig ud ved at have et markant højere udgiftsniveau end de øvrige kommuner.

4.10.6 Varigt nedsat funktionsevne

Udgifterne pr. indbygger til befordring af personer med varigt nedsat funktionsevne varierer – når der ses bort fra Odense Kommune – mellem 5,1 kr. pr. indbygger i Aalborg Kommune og 54,7 kr. pr. indbygger i Randers Kommune, jf. figur 4.14.

Figur 4.14. Udgifter pr. indbygger til varigt nedsat funktionsevne, kr.

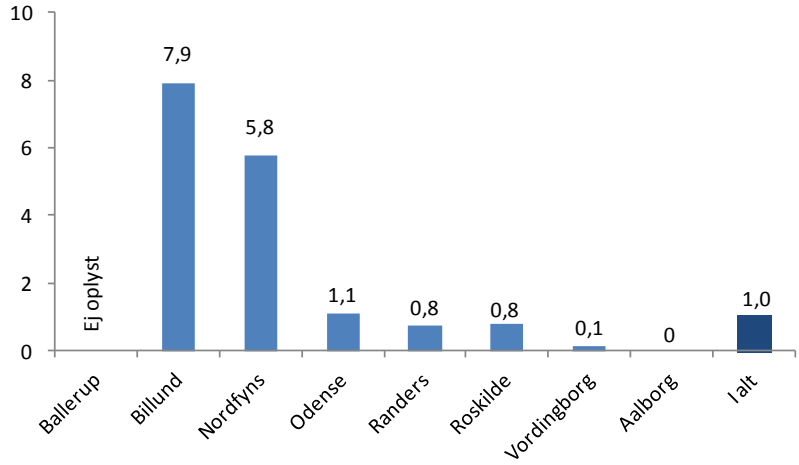


Odense Kommune betragter sin befordring af borgere med varigt nedsat funktionsevne som dagcenterkørsel, hvilket forklarer det lave udgiftsniveau i denne kommune, jf. i øvrigt afsnit 4.9.

4.10.7 Hjælpemidler

Udgifterne pr. indbygger til befordring af borgere til afprøvning af hjælpemidler m.v. er generelt set relativt begrænsede om end Billund Kommune og Nordfyns Kommune skiller sig ud ved at have et væsentligt højere udgiftsniveau end de øvrige kommuner, jf. figur 4.15.

Figur 4.15. Udgifter pr. indbygger til hjælpemidler, kr.

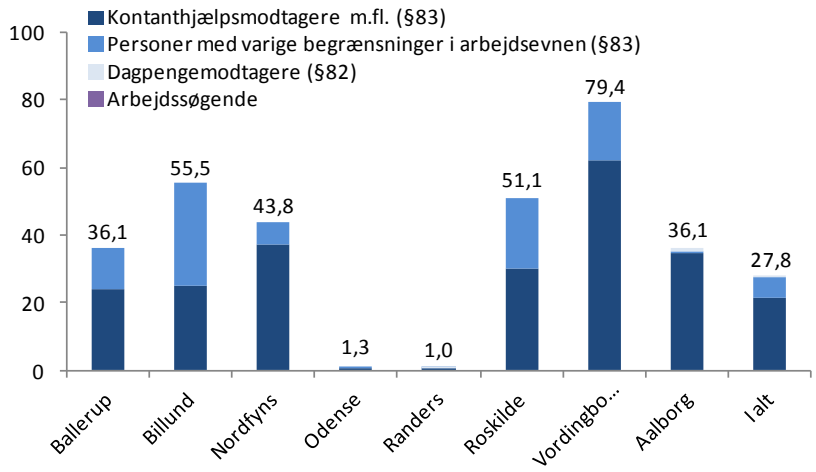


Et muligt bidrag til forklaring på de høje(re) udgifter i de to nævnte kommuner kan være, at der ikke er steder for afprøvning af hjælpemidler inden for kommunen.

4.10.8 Beskæftigelse og aktivering

På området for befordring i forbindelse med beskæftigelse og aktivering af ikke-forsikrede, er det karakteristisk, at Odense Kommune og Randers Kommune skiller sig ud ved stort ikke at have udgifter til befordring på dette område. De øvrige kommuner har derimod en gennemsnitlig udgift pr. indbygger, som varierer mellem 36,1 kr. pr. indbygger og 79,4 kr. pr. indbygger, jf. figur 4.16.

Figur 4.16. Udgifter pr. indbygger til beskæftigelse og aktivering, kr.



Det er desuden karakteristisk, at de kommuner, som udbetaler befordringsgodtgørelse på dette område i høj grad gør det i medfør af § 83, som vedrører godtgørelse af udgifter, herunder befordringsudgifter, til kontant- og starthjælpemodtagere, som deltager i vejledning, opkvalificering og virksomhedspraktik.

Kommunerne skal ifølge lovgivningen foretage en konkret vurdering af om kontant- og starthjælpsmodtagerne har udgifter til befordring i forbindelse med deltagelse i aktiviteten. Kommunebesøgene har dog afdækket, at kommunerne – bortset fra Odense Kommune og Randers Kommune – har den administrative praksis på området, at de udbetaler en fast godtgørelse på fx 1.000 eller 1.500 kr. til samtlige kontant- og starthjælpsmodtagere, som bl.a. ydes til dækning af udgifter til befordring.

4.11 Opsamling

Analysen i de foregående afsnit viser både forskelle og lighedstræk i de forskellige forklaringsfaktorers bidrag til forståelsen af udgiftsvariationen på tværs af befordringsordningerne.

Generelt vil der naturligvis være en sammenhæng mellem variationen i hver af forklaringsvariablene og disses betydning for udgiftsvariationen. Tabel 4.16 viser den relative spredning for hver forklaringsvariabel for de enkelte befordringsordninger.

Tabel 4.16. Relativ spredning for hver forklaringsvariabel opgjort pr. kørselsordning*

Område	Målgruppe-andel	Brugerfre-kvens	Gns. tur-længde	Udnyttelse	Kilometer-pris
Siddende patientbefordring	0,07	0,31	0,80	0,07	0,38
Liggende patientbefordring	0,07	0,43	0,27	0,20	0,43
Lægekørsel	0,10	0,60	0,87	0,34	0,19
Genoptræning	0,10	0,61	0,26	0,45	0,90
Skolekørsel	0,09	2,00	0,44	1,37	0,75
Specialundervisning	0,09	0,26	0,48	0,41	0,32
Individuel handicapkørsel	0,02	0,23	0,42	0,15	0,24
Voksne handicappede	0,35	1,06	1,28	0,70	0,38
Dagcenterkørsel, ældre	0,10	0,67	0,64	0,75	0,73
Simpelt gennemsnit	**0,11**	**0,69**	**0,61**	**0,49**	**0,48**

Note: (*) Den relative spredning er opgjort som standardafvigelsen til brøkforholdet mellem parameterværdien (fx brugerfrekvens) for den enkelte kommune og gennemsnittet for alle kommunerne. Den relative spredning er dermed et udtryk, hvor meget de enkelte kommuners parameterværdier i gennemsnit afviger fra den gennemsnitlige parameterværdi for de otte kommuner. En relativ spredning på 0,10 er dermed udtryk for en forholdsvis begrænset spredning, mens en værdi på 2,0 er udtryk for en stor relativ spredning.

Det ses, at målgruppeandelen er den af forklaringsvariablene, der har den klart laveste spredning på tværs af kommunerne. Dette er helt konsistent med det gennemgående resultat i de foregående afsnit, at målgruppeandelen ikke bidrager væsentligt til variationen i udgifterne. Det er således ikke forskelle i befolkningssammensætning, som er årsag til den store udgiftsvariation. Selvom der er en vis variation i andelen af ældre og/eller skolesøgende børn på tværs kommunerne er disse ikke af en størrelse, så det har den store betydning for de observerede udgiftsforskelle.

Omvendt er brugerfrekvensen den forklaringsvariabel, som har den største relative spredning, jf. tabel 4.16. Det er tilsvarende konsistent med, at brugerfrekvensen gennemgående er fundet at være den enkeltfaktor, som har størst betydning for udgiftsvariationen.

Det ses af tabel 4.16, at også de tre øvrige forklaringsvariable – turlængde, udnyttelse og kilometerpris – har en høj relativ spredning, om end lavere en for brugerfrekvensen. Dekomponeringsanalyserne i de foregående afsnit viste dog også i de fleste tilfælde forholdsvis store forklaringsbidrag fra disse variable. Det gælder ikke mindst for den gennemsnitlig turlængde, hvilket understreger, at forskelle i geografi generelt har betydning for kommunernes og regionernes udgifter.

Der er en væsentlig forskel mellem turlængde, udnyttelse og kilometerpris på den ene side og brugerfrekvensen på den anden side, som ikke træder frem i tabel 4.16 – nemlig at brugerfrekvensen er den eneste af forklaringsvariablene som uden undtagelse bidrager til at forklare udgiftsforskellene mellem de dyreste og de billigste kommuner. For de tre øvrige variable er der eksempler på, at den pågældende variabel »har forkert fortegn« set i forhold til at forklare udgiftsforskellen mellem de dyreste og de billigste kommuner –

det gælder således fx for den individuelle handicapkørsel, hvor udnyttelsen (dvs. antal ture pr. år pr. bruger) er opgjort til at være højere i de tre billigste kommuner end i de tre dyreste.

Det gælder særligt for kilometerprisen, at den i flere tilfælde faktisk er lavere i de dyreste kommuner/regioner end i de billigste.

Samlet set fremstår forskellene brugerfrekvens som den væsentligste enkeltfaktor i forhold til at forklare udgiftsvariationen, og i alle tilfælde er denne faktor kraftigt bidragende til udgiftsforskellen i de tre dyreste og de tre billigste kommuner.

Deloitte har for så vidt angår lægekørsel, genoptræning og individuel handicapkørsel foretaget en tilsvarende dekomponering af data fra trafikselskaberne.[24] Denne analyse viser, at de enkelte forklaringsvariable stort set har samme retning, som i analysen af de otte kommuner, og at brugerfrekvensen efterfulgt at den gennemsnitlige turlængde således har den væsentligste betydning for kommunernes udgiftsniveau. Resultaterne er således generelt konsistente med resultaterne af analysen af de otte kommuner.

[24] På de øvrige områder er der ikke tilstrækkeligt mange oplysninger til at dette er muligt.

5. Analyse af kørselspriser

5.1 Indledning

Kørselspriserne har en direkte betydning for de samlede befordringsudgifter. Som det fremgik af det foregående kapitel, er der en vis usikkerhed knyttet til de kørselspriser (kilometerpriser), der kan opgøres ud fra de indsamlede aktivitetsdata fra kommunerne og regionerne. Hertil kommer, at forskelle i kilometerpriser, som nævnt, delvist kan henføres til, at fremkommelighed og servicetid varierer geografisk – og altså ikke fuldt ud til forskellige aftalepriser.

På den baggrund er der iværksat en uddybende analyse af kørselspriserne og trafikselskabernes administrationsomkostninger. Sidstnævnte med henblik på at korrigere kørselspriserne i trafikselskaberne for at sikre sammenlignelighed med kørselspriserne i kommuner og regioner. Denne undersøgelse er gennemført tidsmæssigt forskudt (august-november 2011) fra den øvrige undersøgelse og som et supplement til sidstnævnte. Seks af de otte kommuner har også deltaget i den supplerende analyse – Ballerup og Nordfyns Kommune har ikke haft mulighed for at deltage. Alle regioner har deltaget i analysen af kørselspriserne.

I opdraget til den supplerende analyse er det fastsat, at analysen af kørselspriserne skal omfatte en sammenligning mellem *egenstyrede* kommuner/regioner og kommuner/regioner, hvor kørslen udbydes, koordineres og styres via trafikselskaberne (*selskabsstyrede kommuner/regioner*). Der er på den baggrund stillet data til rådighed for analysen fra FlexDanmark og FynBus, der samlet set varetager befordringsordninger (ud over individuel handicapbefordring) for i alt 72 kommuner og tre regioner.

Analysens datagrundlag, fremgangsmåde og resultater præsenteres i dette kapitel. Det skal indledningsvist bemærkes, at undersøgelsen baserer sig på en ambitiøs datamodel, der har krævet tilvejebringelse af detaljerede produktionsdata fra trafikselskaberne og trafikleverandørerne, det vil sige oplysninger vedrørende de enkelte gennemførte kørsler. Dette har været en forudsætning for at opnå tilstrækkeligt robuste resultater, hvor der ikke er fortolkningsmæssige usikkerheder. Det betyder imidlertid også, at datagrundlaget omfatter forretningsfortrolige data, hvilket visse steder igennem kapitlet har betydning for detaljeringsgraden i præsentationen.

Det er samlet set Deloittes vurdering, at datagrundlaget er særdeles robust og giver en høj grad af sikkerhed for, at analysens resultater er retvisende. Der er, så vidt Deloitte er bekendt, ikke tidligere foretaget komparative analyser af kørselspriser baseret på produktionsdata fra leverandørerne.

5.2 Analysens metode og datagrundlag

I dette afsnit redegøres for de væsentligste metodiske overvejelser, der ligger til grund for analysedesignet, ligesom den resulterende datamodel og det etablerede datagrundlag beskrives.

5.2.1 Analysens foretrukne prisbegreb – vognminutpriser

Et afgørende metodevalg vedrører valg af prisbegreb. Her kan der opstilles en række forskellige muligheder, for eksempel:

- Kilometerpris: kan opgøres per vogn eller per person.
- Turpris: kan opgøres per vogn eller per person.
- Minutpris: kan opgøres per vogn eller per person.

Ingen af disse prisbegreber er irrelevante, og undersøgelsen har afdækket eksempler på, at kilometer, ture og tid alle anvendes som afregningsgrundlag i forbindelse med konkrete kørselsudbud. Spørgsmålet er imidlertid, hvilket prisbegreb der er mest hensigtsmæssigt til det aktuelle analyseformål, hvor hensynet til sammenlignelighed er afgørende.

Det er Deloittes vurdering, at både kilometer- og turpriser analytisk er mindre robuste end minutpriser. Turpriser er åbenlyst vanskelige at sammenligne, fordi den gennemsnitlige turlængde kan variere afhængigt af strukturelle forhold. Kilometerpriser har ligeledes begrænsninger, da der ikke heri tages højde for forskelle i fremkommelighed eller servicetid, der kan være geografisk betinget. Samtidig kan begge prisbegreber dog godt anvendes til analyseformål, da de anvendes som afregningsparameter og dermed styringsredskab i mange kommuner og regioner.

Dette er også en forklaring på, at der i den oprindelige dataindsamling – hvor hovedformålet i øvrigt var at opgøre totaludgifter – blev opgjort kilometerpriser, da de fleste kommuner afregner variabel kørsel med vognmænd på grundlag af kørte kilometer. Det var dermed mest oplagt og mindst ressourcekrævende for interessenterne at opgøre kilometerantal frem for vognminutter i den oprindelige dataindsamling med den anvendte dataindsamlingsstrategi, der indebar spørgeskemaundersøgelse og interview. Endelig skal det

fremhæves, at anvendelsen af kilometerpriser kun giver anledning til usikkerhed, såfremt der i praksis eksisterer forskelle i fremkommelighed og/eller servicetid mellem de analyserede kommuner og regioner.

Det bedste mål for at sammenligne kørselspriser er derfor efter Deloittes vurdering at opgøre *vognminutpriser*, der udtrykker, hvad der gennemsnitligt betales for ét minuts vognkørsel. Vognminutprisen er desuden det begreb, der bedst afspejler vognmændenes omkostningsstruktur, da lønninger udgør langt størstedelen af kørselsomkostningerne. Til det aktuelle analyseformål er dette hensigtsmæssigt, fordi prisdannelsen forventeligt tager udgangspunkt i omkostningerne.

Selvom regioner og kommuner i nogle – men ikke alle – tilfælde afregner på grundlag af timepriser (svarende til vognminutpriser), er vognminutpris ikke et begreb, der universelt anvendes som styringsgrundlag i regionerne og kommunerne. Det er derfor ikke en faktor, der kan genfindes i (alle) udbudsmaterialer eller (alle) kørselskontrakter, men er snarere et analytisk velegnet begreb. Vognminutprisen er således ikke nødvendigvis udtryk for en konkret aftalt pris mellem kontrakthaverne, men skal derimod opfattes som et udtryk for den *realiserede* kørselspris (per vognminut) på baggrund af den faktiske kørselssammensætning, der er kortlagt i analysen.

Anvendelsen af vognminutpriser som den foretrukne analysevariabel tilgodeser desuden en reel prissammenligning på tværs af kommuner og regioner ved en given kørselssammensætning. Vognminutprisen er således uafhængig af geografiske og strukturelle forskelle, der kan være mellem eksempelvis by- og landområder. Derudover indfanger minutpriserne, hvis der er variationer i serviceniveauet, for eksempel hvorvidt borgere skal ledsages til og fra bilen, eller om afhentning og aflevering sker ved kantstenen. Forhold omkring serviceniveau fastsætters af regionerne og kommunerne (dog med begrænset råderum, når de vælger at lade trafikselskabet varetage befordringsordninger), og der er ikke systematiske forskelle i serviceniveauet mellem organiseringsformerne. Dvs. der er ikke observeret konsekvent højere eller lavere serviceniveau i egenstyrede vs. selskabsstyrede regioner og kommuner.

At kunne opgøre vognminutpriser stiller til gengæld meget store krav til datagrundlaget, jf. nedenfor.

5.2.2 Dækningsområde og fremgangsmåde

Analysen af kørselspriser er afgrænset til at omfatte leveret kørsel på fem befordringsområder, nemlig:

1. Siddende patientbefordring

2. Læge- og speciallægekørsel
3. Almindelig skolekørsel
4. Specialundervisningskørsel
5. Kørsel til dag- og aftentilbud for voksne handicappede

Disse fem områder omfattede i forhold til udgiftsvolumen cirka 67 procent af de samlede udgifter til leveret kørsel i 2009 og er blandt andet udvalgt ud fra overvejelser om volumen, datatilgængelighed og repræsentativitet. Med hensyn til repræsentativitet er det Deloittes vurdering, at resultaterne fra analyse af disse ordninger rimeligvis kan antages at have gyldighed, også for en række øvrige ordninger. For eksempel er der, for så vidt angår faktorer for selve kørslens udførelse, der kan komme til udtryk i prisen, væsentlige fællestræk mellem lægekørsel og genoptræningskørsel; mellem specialundervisningskørsel og kørsel til specialbørnehave og mellem dagtilbudskørsel for voksne handicappede og tilsvarende kørsel for ældre.[25]

For hver af disse ordninger er der tilvejebragt detaljerede produktionsdata fra trafikselskaber, henholdsvis kommuner/regioner eller deres leverandører, svarende til den i næste afsnit beskrevne datamodel. For at begrænse dataomfanget og ressourceforbruget til at tilvejebringe data i kommuner, regioner, trafikselskaber og hos vognmænd er der taget udgangspunkt i en måneds kørselsdata, hvilket konkret omfatter november 2010[26].

De analyserede kørselsdata for trafikselskaberne dækker over et ganske stort antal kommuner inden for hver befordringsordning. Tabel 5.1 nedenfor viser således, at der er analyseret data for mellem 28 og 37 kommuner, der får varetaget de udvalgte befordringsordninger af trafikselskaberne. For så vidt angår specialundervisningskørsel og kørsel for voksne handicappede er der en overvægt af kommuner i Movias område.

[25] Repræsentativiteten er kun vurderet i forhold til, om der eksisterer objektive begrundelser for, at kørselsprisen (per vognminut) skulle variere mellem de relevante ordninger på grundlag af kravene til kørslens udførelse. Det vil sige, om de kortlagte vognminutpriser inden for relevante ordninger kan generaliseres til ordninger, der ikke er medtaget i analysen. Der er redegjort nærmere for vurderingen af befordringsordningernes repræsentativitet i metodebilaget.

[26] Valget af november 2010 er begrundet i, at data skulle være så nye som muligt, og at det var hensigtsmæssigt at vælge en måned i 2010, så eventuelle efterreguleringer i trafikselskaberne kunne medregnes. Desuden skulle det være en måned med så mange kørselsdata som muligt, det vil sige uden helligdage og typiske ferieperioder.

Tabel 5.1. Antal regioner og kommuner, der indgår i analysegrundlaget for trafikselskabernes varetagelse af befordringsordninger

Befordringsområde	Antal regioner/kommuner
Siddende patientbefordring	3
Læge- og speciallægekørsel	37
Almindelig skolekørsel	28
Specialundervisningskørsel	35
Kørsel til dag- og aftentilbud for voksne handicappede	33

Dataindsamlingsprocessen har omfattet en tæt dialog mellem Deloitte og de enkelte dataleverandører, hvor der blandt andet har været allokeret betydelige ressourcer til at sikre sammenlignelighed, herunder at priser, tider og afstande knyttet til de enkelte datarecords har samme fortolkning.

Det har været muligt at afdække minutpriserne for langt størstedelen af de egenstyrede kommuners og regioners kørselsudgifter inden for de udvalgte befordringsordninger i november 2010. Det har således været muligt at opgøre eller tilknytte vognminutpriser for enkeltkørsler i et udgiftsomfang, der repræsenterer fra 67,8-98,9 procent af befordringsudgifterne i november 2010 i de egenstyrede kommuner/
regioner, jf. de to første rækker i tabel 5.2.

Tabel 5.2. Dækningsgrader[1] fordelt på befordringsområder og varetagelsesansvarlige

Varetagelse	Befordringsområder					I alt
	Siddende patientbefor-dring	Læge og speciallæge	Skole (almen)	Special-undervisning	Voksne handicappede	
Regioner[2]	92,9	-	-	-	-	**92,9**
6 kommuner[3]	-	98,9	67,8	78,1	95,5	**85,1**
Trafikselskaber[4]	-	-	-	-	-	**96,0**

Note: (1) Dækningsgraderne er beregnet ud fra, hvor repræsentative de analyserede data er i forhold til de samlede kørselsudgifter i november 2010, som de deltagende kommuner, regioner og trafikselskaber har oplyst for de relevante ordninger. Dette indebærer, at der i nogle tilfælde er taget udgangspunkt i stikprøver, når disse har været repræsentative for en given leverandørs samlede ydelse. (2) Dækningsgraden er vist for de to regioner, der selv varetager siddende patientbefordring. (3) Dækningsgraderne er vist for de analyserede kommuner, der selv varetager de relevante ordninger. (4) Dækningsgraden er vist for alle regioner og kommuner, som trafikselskaberne varetog de relevante befordringsordninger for i november 2010, inklusive de udvalgte kommuner, der indgår i analysen. Den kan ikke opgøres nøjagtigt for hver ordning, da de udeladte data netop ikke med sikkerhed har kunnet henføres til ordninger eller kommuner/regioner.

For så vidt angår data fra trafikselskaberne, har disse som udgangspunkt omfattet fuldt detaljerede datarecords for samtlige kørsler udført i november 2010. Der har dog været fire procent af datalinjerne, hvor der har været usikkerhed om, hvilken kommune eller hvilken befordringsordning kørslen har vedrørt. Disse datarecords er udeladt af analysen, som dermed bygger på 96 procent af samtlige kørsler i november 2010, jf. tabel 5.2.

Samlet set er det Deloittes vurdering, at datamaterialets dækningsgrad er særdeles tilfredsstillende, ikke mindst henset til datamodellens kompleksitet og krav til detaljering. Det vurderes derfor, at datagrundlaget er robust og har en høj grad af sammenlignelighed på tværs af kommuner/regioner og trafikselskaber inden for de enkelte befordringsordninger. Udførelsen af den analyserede kørsel sker desuden på ret ensartede vilkår inden for de enkelte befordringsordninger i forhold til krav til vogntype og service m.v.

I forhold til skolekørsel vurderes datagrundlaget dog at have en vis underrepræsentation af kørsel i større busser. Dels fordi det primært har været busvognmænds kørsel, der ikke har kunnet afdækkes vognminutpriser på, dels på grund af trafikselskabernes relativt begrænsede varetagelse af rutebaseret (almen) skolekørsel uden for Movias område.

Dette vurderes dog ikke i sig selv at udgøre en begrænsning for sammenligneligheden mellem kommuner og trafikselskaber, men er potentielt kun en usikkerhedsfaktor, i forhold til om den afdækkede minutpris er repræsentativ for de dele af skolekørslerne, der primært udføres af busvognmænd. Derudover henvises der i øvrigt igen til, at repræsentativiteten, jf. figuren ovenfor, er meget høj.

Datamodellen

Analysen baserer sig som nævnt på data for hver enkelt gennemført person- og vogntur. For alle de gennemførte kørsler er det som udgangspunkt tilstræbt at indhente data vedrørende dato, starttidspunkt, sluttidspunkt[27], startadresse, slutadresse, (anonymiseret) person-id, vogn-id, tur-id, distance i kilometer og udgift m.v.

Til illustration af, hvordan data er indsamlet og behandlet, viser tabel 5.3 nedenfor et udsnit af kørselsdata[28] vedrørende skolekørsel. De viste kørselsdata giver et indtryk af, hvilke oplysninger der kan udledes af hver enkelt tur.

[27] Start- og sluttidspunkter er i nogle tilfælde specificeret helt ned til start- og sluttider for både servicetid og køretid, hvorimod det i andre tilfælde kun har været muligt at afdække den samlede start- og sluttid, inklusive servicetid.

[28] Kørselspriserne er anonymiseret i illustrationen, da det i flere tilfælde har været en forudsætning for udlevering af kørselsdata, at dataene ikke ville blive anvendt i en form, så afregningsvilkårene kan henføres til specifikke kontrakthavere.

Tabel 5.3. Dataeksempel – udsnit af kørselsdata eksemplificeret ved skolekørsel

Dato	Vogn-id	Tur-id	Lovet starttid	Ventetid	Sluttid	Faktisk anvendt tid (MIN)	Fra kommune	Til kommune	Pris (DKK)	Person-ID	Ordning	Kommune
02-11-2010	813	2988	07:40	00:05	08:00	15	ÅLB	ÅLB	xx	53790360820	Skolekørsel	Brønderslev
03-11-2010	813	2989	07:40	00:00	08:00	20	ÅLB	ÅLB	xx	53790360820	Skolekørsel	Brønderslev
16-11-2010	813	2994	07:40	00:00	08:00	20	ÅLB	ÅLB	xx	53790360820	Skolekørsel	Brønderslev
18-11-2010	141	2997	07:15	00:10	08:00	35	BRØ	ÅLB	xx	45552443569	Skolekørsel	Brønderslev
19-11-2010	813	2999	07:40	00:00	08:00	20	ÅLB	ÅLB	xx	90691199270	Skolekørsel	Brønderslev
23-11-2010	813	3001	07:40	00:00	08:00	20	ÅLB	ÅLB	xx	53790360820	Skolekørsel	Brønderslev
25-11-2010	813	3003	07:40	00:00	08:00	20	ÅLB	ÅLB	xx	90691199270	Skolekørsel	Brønderslev
29-11-2010	**329**	**3004**	**07:20**	**00:00**	**08:00**	**40**	**BRØ**	**ÅLB**	**xx**	**53585402435**	**Skolekørsel**	**Brønderslev**
29-11-2010	**329**	**3004**	**07:30**	**00:00**	**08:00**	**30**	**BRØ**	**ÅLB**	**xx**	**106806486783**	**Skolekørsel**	**Brønderslev**
18-11-2010	813	3010	07:40	00:00	08:02	22	ÅLB	ÅLB	xx	90691199270	Skolekørsel	Brønderslev

Note: Prisen er af fortrolighedshensyn anonymiseret i illustrationen.

Ud over at kunne opgøre kørselspriserne er datamodellen opstillet med henblik på at kunne undersøge graden af samkørsel. De to fremhævede personkørsler i illustrationen ovenfor angiver et eksempel på samkørsel, idet to elever er kørt sammen. Dette kan udledes på baggrund af de identiske vogn- og tur-id'er for de to personkørsler, ligesom der er overlap i start- og sluttidspunkterne. Samme metodik er anvendt på alle de analyserede kørsler med henblik på at beregnes graden af samkørsel på tværs af befordringsordninger, kommuner/regioner og udførende aktører.[29]

[29] Uanset om en vognmand udfører kørsel direkte for en kommune eller for et trafikselskab, gælder de samme bestemmelser i forhold til at køre forskellige personkategorier (dvs. personer, der visiteret til befordring efter forskellige regelsæt) sammen i det samme køretøj. Der er således ikke i taxilovgivningen bestemmelser, der forhindrer at forskellige personkategorier køres sammen, når kørslen foregår i et køretøj, indrettet til højst ni personer, føreren medregnet. Foretages kørslen i et køretøj indrettet til over ni personer, føreren medregnet, betegnes kørslen som "speciel rutekørsel" (jf. Trafikselskabsloven § 19, stk. 3), hvorunder det ikke er tilladt at køre forskellige personkategorier sammen på samme tidspunkt (jf. fortolkning af lovforslagets bemærkninger fra Trafikstyrelsen). I modsætning til kommunerne, har trafikselskaberne dog mulighed for at blande speciel (lukket) rutekørsel og åben rutekørsel, idet kun trafikselskaber har tilladelse til at drive offentlig servicetrafik, dvs. servicetrafik der er åben for alle borgere. Dette vedrører ikke vilkårene for at befordre forskellige personkategorier sammen i samme køretøj.

Boks 5.1. Redegørelse for samkørselsgrad

Inden for de fem analyserede befordringsordninger er graden af samkørsel så vidt muligt blevet opgjort. Den er per definition:

Samkørselsgrad = [1 – (antal vognture/antal personture)]

Samkørselsgraden forklarer derfor ikke direkte varierende vognminutpriser, medmindre der afregnes per personrejse frem for per kilometer eller per time eller lignende. Ved sidstnævnte afregningsformer koster en tur af en given varighed eller længde nemlig det samme, uanset om der er en eller to personer i en given vogn.

Samkørselsgraden er mest af alt en indikation af, hvor godt kørsler koordineres, og dermed hvor effektiv udnyttelse der sker af givne kørselspriser.

Den opgjorte kørselsgrad i hver befordringsordning kan være underestimeret, da der kun er gennemført særskilt analyse af et begrænset antal befordringsordninger. I de tilfælde, hvor der har været samkørsel af borgere på tværs af andre områder, der ikke er medtaget i analysen, kan en vogntur eksempelvis godt have indeholdt flere personer end det opgjorte antal, hvis der er kørt borgere med inden for andre ordninger. Omfanget heraf vurderes dog at være yderst begrænset.

Trods den ambitiøse datamodel er det som nævnt lykkedes at opnå fuldt berigede datarecords for en ganske stor del af kørslen inden for de udvalgte befordringsordninger. Analysegrundlaget omfatter næsten 400.000 personture. Disse er fordelt med cirka 170.000 personkørsler inden for siddende patientbefordring og cirka 225.000 personkørsler i de fire kommunale ordninger, hvoraf Flextrafik Rute (hos Movia) udgør cirka 115.000 personkørsler.

5.3 Hovedresultater for de kommunale ordninger

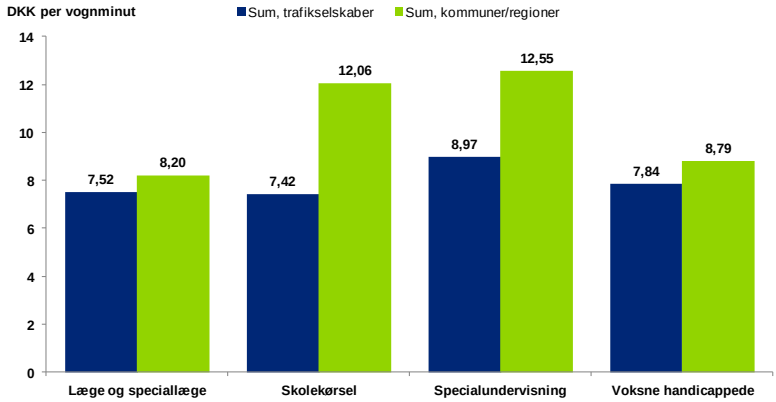
I dette afsnit præsenteres hovedresultaterne af analysen af kørselspriser i de kommunale ordninger, idet der fokuseres på de tværgående og generelle tendenser. Analysen af de enkelte ordninger uddybes efterfølgende, ligesom analysen af kørselspriser i den siddende patientbefordring præsenteres i et særskilt afsnit (5.4).

Der er en forholdsvis stor ensartethed i priserne per vognminut på tværs af befordringsordningerne, når trafikselskaberne varetager kørslen. Således varierer gennemsnitsprisen for et minut vognkørsel

blot mellem 7,42 kr. og 8,97 kr. i trafikselskaberne, som det fremgår af figur 5.1 nedenfor.[30]

Omvendt er der væsentlig større forskelle på de gennemsnitlige vognminutpriser i de egenstyrede kommuner – fra 8,20 kr. op til 12,55 kr.

Figur 5.1. Vægtede gennemsnitspriser per vognminut fordelt på (kommunale) befordringsordninger og organisering



Note: Sum for trafikselskaber omfatter alle kommuner (i det omfang det har været muligt at bearbejde data), der får varetaget de pågældende befordringsordninger af trafikselskaberne. Sum for kommuner omfatter de (op til 6) deltagende kommuner, der selv varetager befordringsordningerne.

Kørselspriserne er gennemgående lavere i trafikselskaberne end i kommunerne for givne ordninger. Forskellene varierer fra knap 10 procent for læge- og speciallægekørsel til mere end 60 procent for skolekørsel.

Trafikselskaberne vurderes at opnå lavere kørselspriser end egenstyrede kommuner, fordi deres administrationsmodeller i høj grad er forenelige med bedste praksis for at sikre lave kørselspriser. *For det første* fordi de skaber høj konkurrenceudsættelse, *for det andet* fordi de opnår volumenfordele, og *for det tredje* fordi vognmændene opnår større sikkerhed for kapacitetsudnyttelse. Alt dette sker i kraft af trafikselskabernes udbudspraksis, som beskrevet i kapitel 3. Fællesudbud på tværs af kommuner/regioner såvel som befordringsordninger udmønter sig således i relativt lave kørselspriser. Der redegøres nærmere for disse centrale forklaringsfaktorer i

[30] Vognminutpriserne for siddende patientbefordring ligger inden for samme interval, men er ikke medtaget i figuren. Dette skyldes fortrolighedshensyn til regioner og vognmænd. Udlevering af data fra disse parter er sket under forudsætning af, at afregningspriserne ikke kan identificeres specifikt hos de enkelte vognmænd. Da der senere i kapitlet fremgår indekserede vognminutpriser for hver region, kan de specifikke vognminutpriser ikke angives her. Analysen af siddende patientbefordring senere i kapitlet vil dog vise, at der er tilsvarende forskelle i afregningsvilkårene mellem organisationsformerne, som det fremgår for de kommunale ordninger.

kapitlets senere afsnit, hvor kørselspriserne analyseres inden for de enkelte befordringsområder.

I de egenstyrede kommuner er det vanskeligt at opnå tilsvarende lave priser. Dels fordi volumen og konkurrencetrykket er lavere, dels fordi kommunerne som hovedregel ikke har samme rutine og professionalisme i forhold til at gennemføre kørselsudbud. Forklaringen på, at de største spænd mellem kommuner og trafikselskaber findes inden for skolekørsel og kørsel til specialundervisning for børn, vurderes netop at hænge sammen med udbudspraksis.

Kørsel til for eksempel specialundervisning er nemlig et område, som mange kommuner typisk udbyder selvstændigt, ligesom hver specialskole selv gennemfører udbud i nogle kommuner. Dermed er volumen og muligvis også konkurrencegraden forholdsvis begrænset. Herudover indregner vognmænd antageligt en risikopræmie i kørselspriserne, da de risikerer at køre rundt med tomme vogne mellem morgen- og eftermiddagskørslerne. Det skal ses i sammenhæng med, at rutekørslerne er koncentreret omkring samme tidspunkt(er), hvor vognmændenes kapacitet i forvejen er presset. På sådanne spidsbelastningstidspunkter er kørslen kun attraktiv, hvis prisen er højere end på anden kørsel, eller hvis der er en højere sandsynlighed for at få supplerende kørsel, der kan gøre en udvidelse af vognparken rentabel. En mulig fortolkning af de meget store forskelle i vognminutpriser for skole- og specialundervisningskørsel er således, at trafikselskaberne har bedre mulighed for at tilbyde samlede kørselspakker, der er attraktive for vognmændene.

Omvendt udbyder kommuner ofte lægekørsel sammen med genoptræningskørsel og/eller hjælpemiddelkørsel. Men selvom de ikke udbyder det med andre ordninger, er der ikke samme risiko for relativt høje tilbudspriser som ved skolekørsel. Dette skyldes blandt andet, at udførelsen typisk sker mere jævnt hen over dagen og generelt kan koordineres bedre med vognmændenes øvrige kørsler, fordi der ikke skal allokeres bestemte vogne på faste tidspunkter hver dag, det vil sige, at de antageligt har større sikkerhed for kapacitetsudnyttelse.

5.4 Korrektion for administrationsomkostninger

Jævnfør tidligere redegørelse betaler kommuner særskilt administrationsbidrag til trafikselskaberne for den kørsel, der varetages af trafikselskaberne. For kørsel, som kommunerne selv udbyder, er der omvendt en række administrative opgaver, der varetages af de kontrakthavende vognmænd, og som kan formodes at være indeholdt i kørselspriserne. Det er derfor en rimelig antagelse, at de i forrige

afsnit præsenterede kørselspriser ikke er fuldt sammenlignelige mellem egenstyrede og selskabsstyrede kommuner.

Det er således relevant at overveje, hvor stor en korrektion der bør foretages for at gøre kørselspriserne fuldt sammenlignelige. Det er imidlertid ikke et spørgsmål, der har et helt entydigt svar. Der er især tre forhold, der er væsentlige i denne sammenhæng:

- For det første varierer det formentlig, alt efter hvilken ordning der er tale om. Der er en række indikationer af, at trafikselskabernes administrationsomkostninger er lavere for rutekørsel end for variabel kørsel, i hvert fald hvis der er en hensigtsmæssig opgavefordeling.

- For det andet kan trafikselskabernes gennemsnitsomkostninger ikke anvendes som grundlag for en sådan vurdering, da det er marginalomkostningerne, der er afgørende – og der er en række indikationer af, at sidstnævnte er væsentlig lavere end gennemsnitsomkostningerne. Der er desuden efter Deloittes vurdering en række muligheder for, at trafikselskaberne fremadrettet bør kunne reducere de marginale administrationsomkostninger yderligere.

- For det tredje er det kun en del af vognmændenes administrationsudgifter, der bortfalder eller aflastes, når trafikselskaberne varetager opgaven.

I det følgende uddybes disse forhold, og der præsenteres en række empiriske observationer vedrørende administrationsomkostningerne i henholdsvis trafikselskaberne og hos vognmændene.

Tabel 5.4 viser en evaluering af trafikselskabernes administrationsmodel, i forhold til hvilke administrative processer vognmænd tilsvarende varetager – og dermed indregner i kørselspriserne – når de udfører kørsel for egenstyrede regioner og kommuner. Herudover er der foretaget en opgørelse af, hvor meget ressourceforbruget i forbindelse med disse processer gennemsnitligt udgør i forhold til det samlede administrative ressourceforbrug. Denne andel er relevant, da den vil blive anvendt som korrektionsfaktor for administrationsomkostninger i trafikselskaberne.

Tabel 5.4. Trafikselskabernes administrative opgaver, som vognmænd normalt indregner i kørselspriser

Overordnede opgaver i trafikselskaber	Indregnet i kørselspriser for egenstyrede kommuner/regioner
Samarbejdsaftaler	✖
Udbudsgennemførelse	✖
Bestillingshåndtering	✓
Trafikstyring	✓
Fakturering	(✓)
Opfølgning	(✓)
Relevante processers andel af samlet administration	60-70 procent

Note: Parenteser angiver, at vognmænds processer kun delvist er tilsvarende den pågældende opgave i trafikselskaberne. Det skyldes, at trafikselskaberne varetager disse opgaver i to dimensioner (over for henholdsvis vognmænd og kommuner/regioner). Korrektionsfaktoren er udtryk for de relevante processers andel af det samlede administrative ressourceforbrug.

De administrative processer, som trafikselskaberne overtager fra vognmændene, vurderes især at omfatte bestillingshåndtering og trafikstyring samt til en vis grad fakturering og opfølgning. Der skal derfor tages højde for, at vognmændenes administrative ressourceforbrug hertil mindskes og dermed fylder væsentligt mindre i kørselspriserne, når de udfører kørsel for trafikselskaberne.

Observation 1: gennemsnitlige administrationsomkostninger

Set på tværs af befordringsordninger med ensartet opgavevaretagelse (dvs. eksklusive Flextrafik Rute i Movia) er bedste praksis observeret i Midttrafik med en gennemsnitlig administrationsomkostning på 28 kr. per tur. Det svarer gennemsnitligt til 12 procent af kørselsudgifterne per tur.

Når dette sammenholdes med korrektionsfaktoren i tabel 5.4, skal kørselspriserne i egenstyrede regioner og kommuner dermed korrigeres nedad med 7-8 procent for at være sammenlignelige med trafikselskabernes kørselspriser, når der tages udgangspunkt i de gennemsnitlige administrationsomkostninger.

Dette er dog et overkantsskøn, da trafikselskaberne ikke fuldt ud overtager de tilsvarende processer fra vognmændene. Det vil sige, at vognmændene også over for trafikselskaberne vil indregne administrationsomkostninger i kørselspriserne, omend i noget mindre omfang.

Observation 2: marginale administrationsomkostninger

I trafikselskaberne, hvor marginalomkostningerne til administration er opgjort, udgør de 15-18 kr. per tur, svarende til 6-7 procent af den gennemsnitlige kørselsudgift per tur.

Når dette korrigeres på grundlag af dekomponeringen af trafikselskabernes administration, vurderes det som et overkantsskøn, at egenstyrede kommuners og regioners kørselspriser skal korrigeres nedad med 4-5 procent for at være sammenlignelige med trafikselskabernes kørselspriser.

Observation 3: administrationsomkostninger til Flextrafik Rute

I Movia er der valgt en anden administrationsmodel vedrørende befordringsordninger for personer med særlige individuelle behov, det vil blandt andet sige børn i specialundervisningstilbud, voksne handicappede m.v.

Denne administrationsmodel indebærer en anden arbejdsdeling med vognmændene, der bevarer ansvaret for de mest omfattende administrative processer såsom bestillingshåndtering, ruteplanlægning og trafikstyring.

Kørselspriserne er ved en sådan arbejdsdeling tæt på at være direkte sammenlignelige med egenstyrede kommuner. Dette understøttes af, at de tilknyttede administrationsomkostninger i trafikselskaberne blot udgør 2 procent.

Observation 4: karakteristika i vognmandsbranchen

I vognmændenes samlede omkostningsstruktur er det især chaufførlønninger og direkte omkostninger til vognene, der vejer tungt. Dette understøttes blandt andet af vægtningen af omkostningskomponenter i indekset for regulering af takster for taxikørsel[31], der fremgår af tabel 5.5.

Tabel 5.5. Vægtning af omkostningselementer i indeks for regulering af taxikørsel

Omkostningselement	Vægtning
Løn og sociale bidrag	67,3 %
Bilens direkte omkostninger	27,2 %
Øvrige omkostninger (herunder adm.)	2,2 %
Kapitalomkostninger	3,3 %

Det fremgår, at øvrige omkostninger (herunder til administration) blot indgår med en vægt på 2,2 procent. Der skal dog tages højde for, at visiteret kørsel for regioner og kommuner antageligt indebærer mere administration end almindelig taxikørsel.

[31] Indekset opgøres af Danmarks Statistik i samarbejde med Taxinævnet i Region Hovedstaden.

Det er dog begrænset, hvor meget mere administration det kræver at varetage kommunale og regionale befordringsordninger end taxikørsel. Således har Deloitte et godt kendskab til branchen, blandt andet gennem dialog med taxiselskaber. Her er der givet udtryk for, at deres administrationsomkostninger maksimalt udgør 5 procent af kørselsudgifterne, når de indgår kørselskontrakter med kommuner/ regioner.

Fortolkning af observationer

Der er ingen tvivl om, at administrationsomkostningerne udgør en meget begrænset del af kørselspriserne, når vognmænd udfører kørsel for kommuner og regioner. Dette taler for en forholdsvis lav korrektionsfaktor, når kørselspriserne sammenlignes mellem trafikselskaber og egenstyrede kommuner og regioner.

Det er sammenfattende Deloittes vurdering, at en korrektion (nedjustering) af kørselspriserne i de egenstyrede kommuner og regioner på 2-4 procent er en sandsynlig størrelsesorden for den korrektion, der er påkrævet for at gøre kørselspriserne i de egenstyrede kommuner og regioner sammenlignelige med kørselspriserne i trafikselskaberne.

Korrektionsfaktoren er således et udtryk for, hvor stor en andel af kørselsprisen i egenstyrede regioner og kommuner, der skønnes at vedrøre vognmændenes administration. Dette skal ses i sammenhæng med, at kørselspriserne i egenstyrede regioner og kommuner også indeholder betaling for administration, hvorimod kørselspriserne i selskabsstyrede regioner og kommuner stort set kun omfatter kørselsudførelse, da trafikselskaberne afregner administration separat. Korrektionsfaktoren er derfor en vurdering af, hvor stor en andel af kørselsprisen i egenstyrede regioner og kommuner, der kan henføres til administration, som kørselsprisen derfor skal nedjusteres med for at sikre sammenlignelighed med kørselsprisen i selskabsstyrede regioner og kommuner.

Heraf følger også, at en sådan korrektion ikke i væsentlig grad ændrer undersøgelsens hovedresultat, nemlig at trafikselskaberne konsistent opnår lavere kørselspriser for alle ordninger, heraf væsentligt lavere priser for nogle af ordningerne.

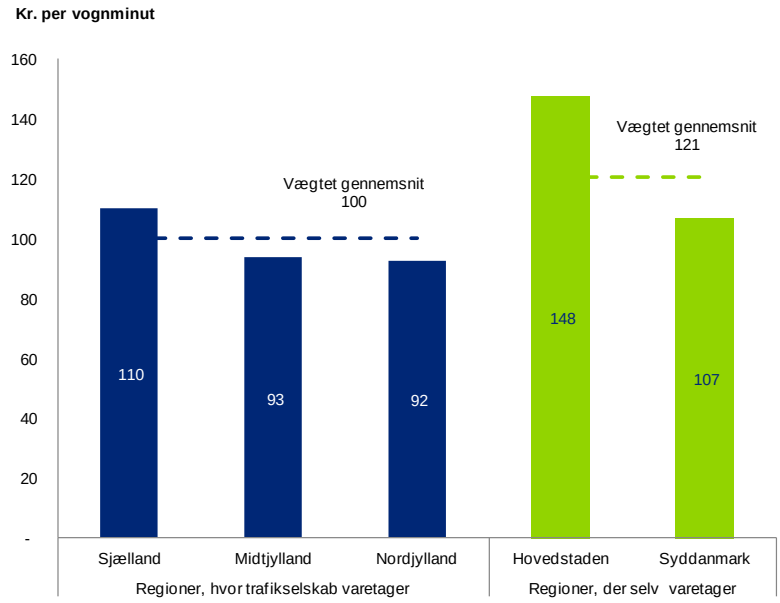
Det vil i kapitel 6 blive undersøgt, hvilke potentialer der kan realiseres, hvis kommuner og regioner kan opnå samme kørselspriser som trafikselskaberne. I resten af dette kapitel vil de enkelte befordringsordninger blive analyseret i forhold til variationerne i kørselspriser uden korrektion for administrationsomkostninger.

5.5 Siddende patientbefordring

Kørselspriserne vedrørende siddende patientbefordring er blevet analyseret i alle fem regioner. I 2010 var der tre regioner, der fik varetaget denne befordringsordning af trafikselskaberne, mens de sidste to regioner selv havde udbudt kørslen.

Det fremgår af figur 5.2, at regioner, der får varetaget kørsel af trafikselskaberne, i gennemsnit betaler lavere vognminutpriser, end de regioner der selv varetager kørsel. De vægtede gennemsnitspriser er således 21 procent højere i egenstyrede regioner sammenlignet med selskabsstyrede regioner.[32]

Figur 5.2. Siddende patientbefordring – indekserede vognminutpriser fordelt på regioner og varetagelse, indeks 100 = vægtet gennemsnit i trafikselskaber



Note: Priserne er indekseret af fortrolighedshensyn over for kontrakthavere. Gennemsnittene er vægtet i forhold til de opgjorte totaludgifter i november 2010, der indgår i analysegrundlaget for hver af de to overordnede organiseringsformer.

Det kan konstateres, at kørselspriserne er højest øst for Storebælt, hvilket især gælder region Hovedstaden. Dette kan til en vis grad forklares med gennemsnitligt højere chaufførlønningerne, særligt i hovedstadsområdet. Men det er ikke nok til i sig selv at forklare variationerne i kørselspriserne. Lønningerne vurderes således højst at kunne forklare op til 10 procent højere kørselspriser i hoved-

[32] Der er en vis usikkerhed forbundet med opgørelsen af vognminutpriserne i Region Hovedstaden og region Syddanmark. Det har således kun været muligt at afdække det kørte antal vognminutter for en andel af kørslen i den ene af disse regioner. På baggrund af antagelser om blandt andet samkørselsgrad har det dog været muligt at beregne de bedste skøn for vognminutpriserne i begge regioner.

stadsområdet end i provinsen, jf. tabel 5.6, afhængigt af geografisk delområde i hovedstaden og anciennitet.

Tabel 5.6. Sammenligning af lønninger til chauffører for rutebilskørsel[33]

Løntrin[1]	Provinsen (kr.)	HT-området (kr.)	Forskel (procent)	Forklarings-grad[3] (procent)
Løn per time[2] (maksimal anciennitet og stedtillæg), kr.	127,36	135,25	6,2	4,2
Løn per time[2] (højeste anciennitet og stedtillæg), kr.	134,95	155,66	15,3	10,3

Note: (1) Der er taget udgangspunkt i overenskomsterne for rutebilskørsel med ikrafttræden 1. marts 2010, da disse har været gældende i den analyserede periode. Overenskomsterne er indgået særskilt for henholdsvis provinsen og det tidligere HT-område. (2) Inklusive chaufførtillæg, men eksklusive andre tillæg, for eksempel vedrørende overarbejde. (3) Forklaringsgraden er udtryk for, hvor stor en del af variationerne i kørselspriser der vurderes at kunne forklares af lønforskelle. Den er opgjort ved at korrigere lønforskellene med lønomkostningers vægtning i taxiindekset (67,3 procent).

Derudover kan det konstateres, at trafikselskaberne ikke nødvendigvis gennemfører siddende patientbefordring billigst, da Region Syddanmark, der selv varetager kørslen, er billigere end Region Sjælland, der får varetaget kørslen af det regionale trafikselskab

Variationerne i de økonomiske afregningsvilkår vurderes især at kunne tilskrives forskelle i vilkår for konkurrenceudsættelse, markedsforhold og koordineringsmuligheder. Herudover spiller afregningsmodellen sammenholdt med kørselskoordineringen en væsentlig rolle for de beregnede vognminutpriser i tilfældet for Region Syddanmark. Det skyldes, at den gennemsnitlige turlængde er meget høj i denne region, så prisen per vognminut omvendt er relativt lav.

En af observationerne fra analysen af kørselsdata er, at en afregningsform på grundlag af en fast pris per personrejse medfører væsentlig højere samkørsel. Det fremgår således af tabel 5.7, at der er klart højere samkørsel i egenstyrede regioner (som netop anvender denne afregningsform) end i selskabsstyrede regioner.

Tabel 5.7. Samkørselsgrad i regionerne

Samkørselsgrad	Egenstyrede regioner	Selskabsstyrede regioner
Vægtet gennemsnit	58 %	28 %

Med et afregningsgrundlag per persontur har vognmanden et klart incitament til øget samkørsel, da gevinsten direkte tilfalder vognmanden, når der tages ekstra personer med i givne kørsler.

[33] Det har ikke været muligt at foretage tilsvarende sammenligninger for de specifikke chaufførkategorier, der udfører kørsel inden for de analyserede kategorier (fx taxichauffører). Lønforskellene til rutebilchauffører vurderes dog at være en god indikation af geografiske lønforskelle for andre chaufførkategorier.

Dette forlænger den gennemsnitlige rejsetid per vognkørsel, så der er altså en omkostning i form af reduceret serviceniveau for de befordrede borgere. Den høje gennemsnitlige turlængde i den omtalte region kan dog ikke udelukkende tilskrives afregningsform, da geografiske faktorer også har en betydning for koordineringsmulighederne.

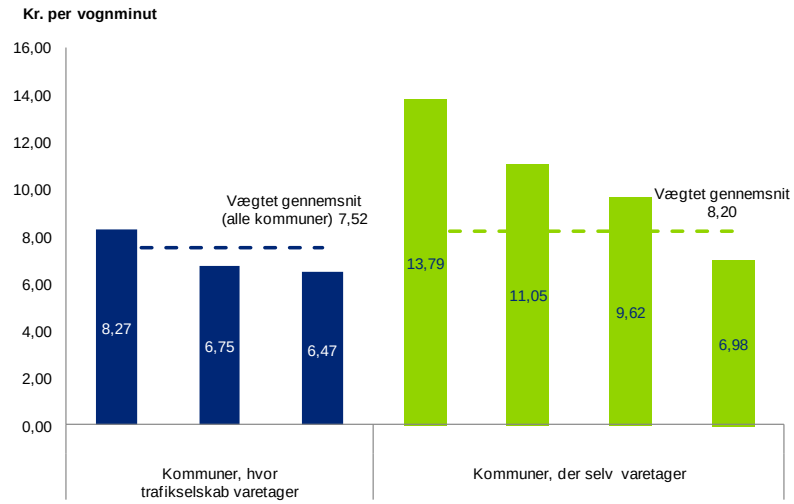
En afregningsmodel med betaling per persontur er dog ikke i sig selv en garanti for at opnå lave vognminutpriser, da den umiddelbare gevinst ved samkørsel udelukkende tilfalder vognmanden. Regionens eventuelle gevinst målt på lavere gennemsnitlige vognminutpriser afhænger af balancen mellem vognudnyttelse (samkørsel), og hvor meget ekstra køretid det giver anledning til.

5.6 Lægekørsel

I 2010 var der tre af de analyserede kommuner, der selv varetog kørsel til og fra læge og speciallæge, mens de tre andre fik varetaget kørslen af trafikselskaber. Herudover har der foreligget tilstrækkelige kørselsdata for en af de oprindeligt deltagende kommuner til også at kunne medtage denne i analysen af kørselspriserne vedrørende læge og speciallæge.

De egenstyrede kommuner betalte i (vægtet) gennemsnit 8,20 kr. per vognminut. Dette dækker over en variation mellem 6,98 kr. og 13,79 kr. per vognminut, hvor den billigste kommunes gunstige aftalepriser vejer tungt i gennemsnitsberegningen. Denne kommune er relativt stor målt på kørselsvolumen og indgår derfor med en vægt på over 70 procent i beregningen af det vægtede gennemsnit.

Figur 5.3. Læge og speciallægekørsel – vognminutpriser fordelt på kommuner og varetagelse



Note: Kommunerne er anonymiseret af fortrolighedshensyn over for kontrakthavere. Gennemsnittene er vægtet i forhold til de opgjorte totaludgifter i november 2010, der indgår i analysegrundlaget for hver af de to overordnede organiseringsformer.

I de tre analyserede selskabsstyrede kommuner var vognminutpriserne blandt de laveste set på tværs af alle de analyserede kommuner. Det vægtede gennemsnit for alle landets kommuner, som trafikselskaberne varetager lægekørsel for, var på 7,52 kr. per vognminut.

Det fremgår derfor, at trafikselskaber i overvejende grad og ud fra en gennemsnitsbetragtning opnår lavere kørselspriser end egenstyrede kommuner. Samtidig opnår de dog eksempelvis ikke nødvendigvis bedre kørselspriser end alle egenstyrede kommuner. En af de analyserede egenstyrede kommuner har således opnået lavere vognminutpriser end det vægtede gennemsnit for alle selskabsstyrede kommuner (herunder en af de analyserede selskabsstyrede kommuner). Den pågældende kommunes varetagelse af lægekørsel er karakteriseret af effektiv konkurrenceudsættelse og relativ stor volumen.

De højeste vognminutpriser opleves i de kommuner, der udmønter ordningen som refusion af borgeres taxiudlæg. Dette kan blandt andet tilskrives, at en sådan udmøntning indebærer manglende priskonkurrence, ligesom starttaksten har en forholdsvis stor indflydelse på den beregnede vognminutpris, da turene inden for denne ordning er relativt korte.

I disse kommuner er der i øvrigt ingen samkørsel af borgere, så der er altså en dårlig udnyttelse oven i relativt høje priser. I de øvrige analyserede egenstyrede kommuner er samkørselsgraden i gennemsnit relativt høj i forhold til selskabsstyrede kommuner, som det

fremgår af tabel 5.8 nedenfor. Dette er dog særligt i kraft af den ene kommune med stor kørselsvolumen, der vægter tungt i opgørelsen.

Tabel 5.8. Samkørselsgrad for lægekørsel i de analyserede kommuner, procent

	Selskabsstyrede	Egenstyrede[1]
Samkørselsgrad i hver kommune (interval af observationer)	5,8-10,8	9,8-32,6
Vægtet gennemsnit[2]	8,0	30,6

Note: (1) Eksklusive de to kommuner, hvor samkørselsgraden er nul, da der kun ydes refusion. (2) Det vægtede gennemsnit for alle selskabsstyrede kommuner på landsplan er på 7,0 procent. For alle de analyserede egenstyrede kommuner, inklusive de to, der kun yder refusion, er det vægtede gennemsnit 23,9 procent.

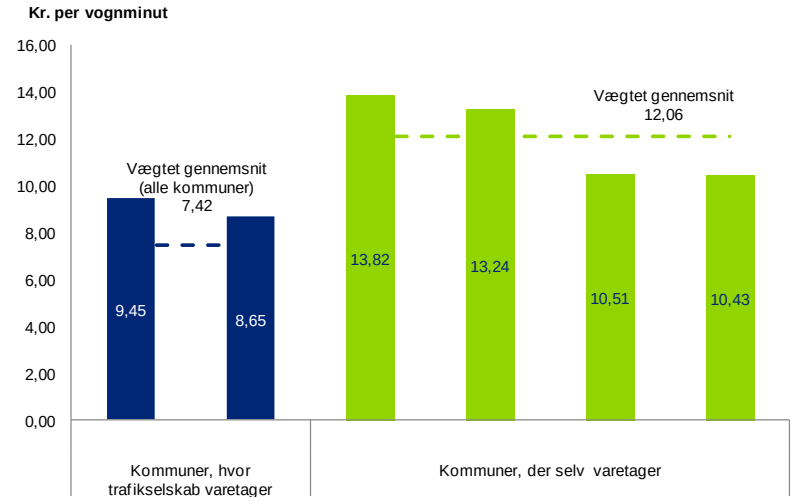
Herudover har analysen vist, at der inden for lægekørsel er begrænsede koordineringsmuligheder i forhold til, hvor mange borgere der kan planlægges til at køre sammen. Således gennemføres hele 96-100 procent af vognturene med maksimalt to personer i vognen, uanset om kommuner eller trafikselskaber varetager kørslen.

5.7 Skolekørsel

For en af de analyserede kommuner har det ikke været muligt at tilvejebringe de nødvendige data. Analysen af denne befordringsordning hviler derfor på et grundlag af fem kommuner, hvoraf varetagelsen i 2010 var delt mellem kommunen og trafikselskabet for en af disse kommuner. Blandt de sidste fire kommuner fik en af kommunerne varetaget kørsel af trafikselskabet, mens de tre andre selv varetog skolekørsel.

Vognminutpriserne er væsentlig lavere i selskabsstyrede kommuner end i egenstyrede kommuner. De vægtede gennemsnitspriser udgør således henholdsvis 7,42 kr. og 12,06 kr. per vognminut.

Figur 5.4. Skolekørsel – vognminutpriser fordelt på kommuner og varetagelse



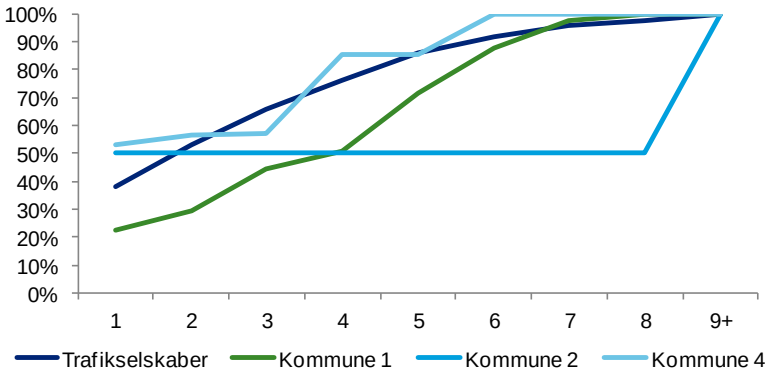
Note: Kommunerne er anonymiseret af fortrolighedshensyn over for kontrakthavere. Gennemsnittene er vægtet i forhold til de opgjorte totaludgifter i november 2010, der indgår i analysegrundlaget for hver af de to overordnede organiseringsformer.

I de to analyserede selskabsstyrede kommuner er vognminutpriserne højere end det vægtede gennemsnit for alle landets selskabsstyrede kommuner. Det har ikke umiddelbart været muligt at afdække forklaringen herpå, men det kan eventuelt hænge sammen med markedsforholdene i disse kommuner.

Det er i øvrigt påfaldende, at den ene kommune har delt varetagelsen med trafikselskabet og derfor også optræder som egenstyret kommune i figuren ovenfor. For denne kommune er vognminutprisen opgjort til 8,65 kr. for den del af kørslen, som trafikselskabet varetager, mens den betaler 10,43 kr. per vognminut for den del af kørslen, som kommunen selv varetager på kontrakter med vognmænd.

Det fremgår af figur 5.5 nedenfor, at langt de fleste skolekørsler i de analyserede data gennemføres i vogne med maksimalt otte personer, uanset hvem der varetager kørslen. Men i de to dyreste kommuner gennemføres relativt mange ture i vogne med mindre end fire passagerer sammenlignet med trafikselskaberne og kommunen med de laveste kørselspriser.

Figur 5.5. Akkumuleret andel af vogntur i forhold til passagerantal per vogntur



Note: Kommunenummeret afspejler den dyreste til billigste kommune, der selv varetager kørsel, det vil sige, at kommune 1 svarer til kommunen med den højeste vognminutpris i figur 5.4 ovenfor og så fremdeles. Det har ikke været muligt at opgøre det eksakte passagerantal i hver enkelt tur for kommune 3, som derfor ikke fremgår af figuren. Trafikselskaber omfatter alle selskabsstyrede kommuner på landsplan, der foreligger data for.

Det kan derfor ikke afvises, at forskelle i kørselspriser til dels kan forklares med forskellig anvendelse af vogntyper. Der er dog flere grunde til, at vognanvendelsen ikke vurderes at kunne forklare de observerede forskelle i kørselspriserne fuldt ud.

For det første er det begrænset, hvor meget dyrere driften er på en minibus end på en sedan. *For det andet* udgør direkte omkostninger til vognen en væsentlig mindre del af kørselsomkostningerne end for eksempel lønomkostninger. *For det tredje* er der også stor prisforskel mellem trafikselskaberne og kommunen med den laveste vognminutpris, selvom mønstret i vognanvendelsen er helt ensartet, jf. figur 5.5.

Det vurderes derimod, at de væsentligste forklaringsfaktorer for trafikselskabernes relativt lave kørselspriser i forhold til egenstyrede kommuner er: (1) effektiv konkurrenceudsættelse og (2) relativ stor kørselsvolumen, da trafikselskaberne udbyder kørslen i store fællesudbud.

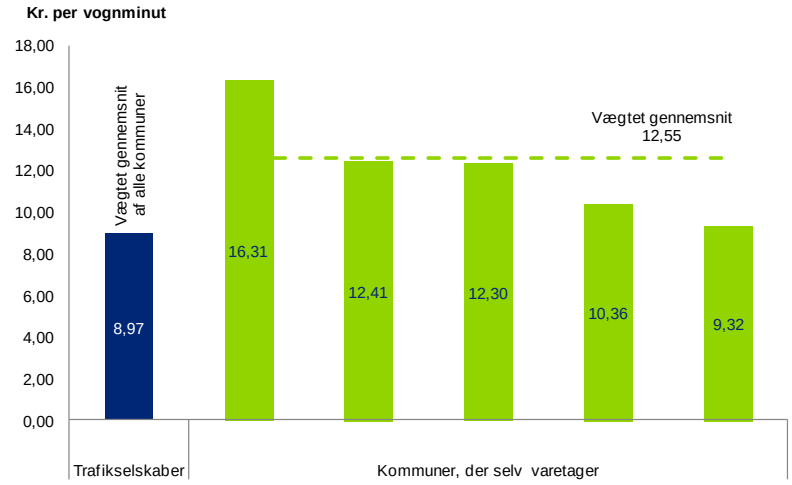
I forhold til kørselskoordinering er samkørselsgraden opgjort til 67 procent i trafikselskaberne og 71 procent i de kommuner, der varetager skolekørsel. Der er således en ret ensartet udnyttelse, uanset hvem der varetager befordringsordningen. Dog er det interessant, at kommunen med delt varetagelse har en samkørselsgrad på 71 procent vedrørende den kørsel, som trafikselskabet varetager, og 46 procent for den del, kommunen selv varetager.

5.8 Specialundervisning

Flertallet af de analyserede kommuner varetager selv befordring til og fra specialundervisning for børn. I 2010 var der kun en af de analyserede kommuner, der fik varetaget kørslen af det relevante regionale trafikselskab, mens de fem øvrige selv varetog kørslen. For førstnævnte kommune har data dog ikke kunnet opgøres med fuldstændig sikkerhed, så analysen tager udgangspunkt i trafikselskabernes varetagelse for alle andre selskabsstyrede kommuner (der foreligger robuste data for) samt de fem analyserede kommuner, der selv varetager befordringsordningen.

Kørselsprisen er lavere i trafikselskaberne end i alle de analyserede kommuner. De vægtede gennemsnit er opgjort til henholdsvis 8,97 kr. og 12,55 kr. per minut. Den laveste pris i de egenstyrede kommuner er opgjort til 9,32 kr. per vognminut, hvilket er cirka 4 procent højere end i trafikselskaberne.

Figur 5.6. Specialundervisning – vognminutpriser fordelt på kommuner og varetagelse



Note: Kommunerne er anonymiseret af fortrolighedshensyn over for kontrakthavere. Gennemsnittene er vægtet i forhold til de opgjorte totaludgifter i november 2010, der indgår i analysegrundlaget for hver af de to overordnede organiseringsformer.

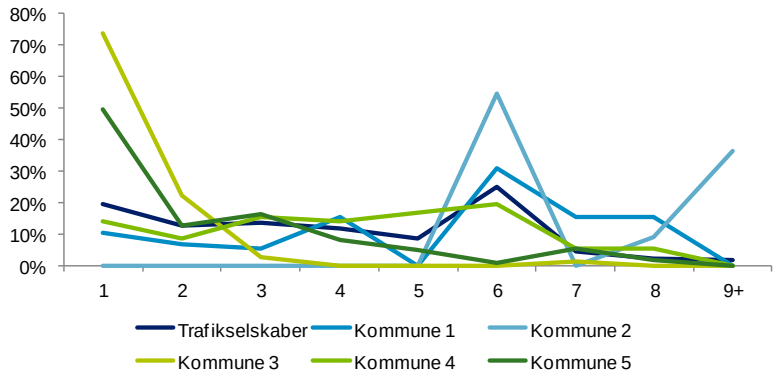
I en af de analyserede kommuner udføres kørslen af to leverandører, hvor afregningen sker til en beregnet pris på gennemsnitligt 6,78 kr. og 17,10 kr. per vognminut. Heraf udgør den billige del af kørslen mindre end 8 procent af kommunens samlede kørsel.

For alle de analyserede kommuner er denne befordringsordning kendetegnet ved, at den i høj grad udføres som rutekørsel, hvorfor der er en høj grad af samkørsel. Det vægtede gennemsnit i de fem kommuner udgør 72 procent, hvilket dækker over en variation mellem 26 procent og 87 procent. I trafikselskaberne er der en lidt høje-

re grad af samkørsel, da det vægtede gennemsnit er opgjort til 80 procent.

Det fremgår af figur 5.7 nedenfor, at der i kommunerne er en ret forskelligartet udførelse af kørsel i forhold til det typiske antal brugere per tur. Det er for eksempel påfaldende, at kommune 3 med ret gennemsnitlige afregningspriser kører cirka tre ud af fire ture som solokørsel, og at halvdelen af turene er solokørsel i kommune 1 (med de laveste kørselspriser per vognminut). Det vil sige, at der tilsyneladende ikke opnås særlig god udnyttelse af de forholdsvis gode afregningspriser sammenlignet med andre kommuner. Dette kan både skyldes visitationspraksis eller utilstrækkelig kørselskoordinering. Omvendt er der en forholdsvis god udnyttelse af vogne i de to kommuner med de højeste vognminutpriser, da relativt store andele af kørslerne indeholder minimum seks passagerer per vogntur.

Figur 5.7. Andel af vognture i forhold til passagerantal per vogntur



Note: Kommunenummeret afspejler dyreste til billigste kommune, der selv varetager kørsel, dvs. at Kommune 1 svarer til kommunen med den højeste vognminutpris i figur 5.6 ovenfor og så fremdeles. Trafikselskaber omfatter alle selskabsstyrede kommuner på landsplan, der foreligger data for.

Opgørelserne af trafikselskabernes kørselspriser og samkørselsgrad er interessant at nærstudere, da de dækker over to overordnede administrationsmodeller, der er fundamentalt forskellige. Således omfatter den ene model størstedelen af den analyserede kørsel i trafikselskaberne, der varetages på den måde, at der gennemføres et fællesudbud vedrørende kørsel af børn til specialbørnehave og specialundervisning samt voksne handicappede til dag- og aftentilbud for en lang række kommuner.

I udbuddet (og dermed kontraktvilkårene) er det lagt ud til tilbudsgiverne at forestå ruteplanlægning og daglig trafikstyring. Derved minimeres det administrative ressourceforbrug hos trafikselskaberne, mens de tunge processer, der er tæt knyttet til den løbende gennemførelse af kørsel, lægges i hænderne på vognmændene, der har det daglige udførende ansvar.

Den anden model indebærer, at trafikselskaberne varetager en stor del af trafikstyringsopgaven og har væsentlig højere administrationsomkostninger forbundet hermed. Til gengæld indebærer denne model typisk fællesudbud med andre befordringsordninger, hvilket indebærer administrative effektiviseringsgevinster i forhold til udbudsgennemførelse.

Analysen af trafikselskabernes varetagelse viser, at den førstnævnte model medfører afregningspriser på 9,26 kr. per vognminut og en samkørselsgrad på 82 procent. I den anden model er prisen per vognminut opgjort til 7,55 kr., hvor samkørselsgraden er 71 procent. Det vil sige, at udførelsen er forholdsvis ensartet i forhold til samkørsel, men at der er væsentlige forskelle i afregningspriserne.

Heraf kan en andel dog ikke udelukkes at være tilskrevet eksempelvis markedsforhold. Den første model anvendes således af Movia i blandt andet hovedstadsområdet, hvor lønomkostningerne – som redegjort for under siddende patientbefordring – er lavere end i provinsen.

Derudover er der en væsentlig betragtning i, at den første model i høj grad minder om kommunernes varetagelse, men med gennemførelse af fællesudbud på tværs af et større antal kommuner og befordringsordninger. Det vil sige, at vognmændene stort set har de samme udførende og administrative opgaver, som når kommunerne selv varetager befordringsordningen. Alligevel medfører det lavere kørselspriser per vognminut end i alle de analyserede kommuner med væsentlige forskelle i forhold til de dyreste af kommunerne.

Dette understreger vurderingen af, at det i høj grad er konkurrenceudsættelse, volumenfordele og større sikkerhed for kapacitetsudnyttelse for vognmænd, der forklarer prisvariationerne mellem trafikselskaber og kommuner.

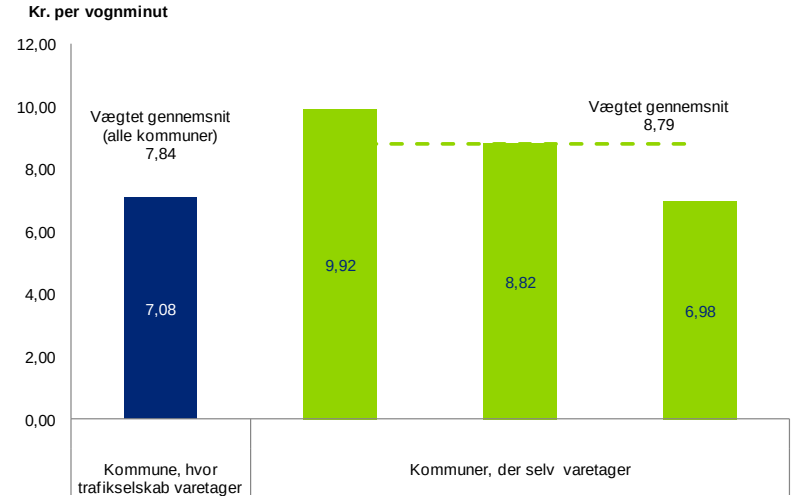
5.9 Voksne med handicap

En af de analyserede kommuner har ikke haft udgifter til denne befordringsordning i hverken 2009 eller 2010. Blandt de øvrige fem kommuner har det ikke været muligt at tilvejebringe de nødvendige data for én af kommunerne. Denne kommunes kørselsudgifter udgjorde dog angiveligt blot 4 procent af de samlede kørselsudgifter i de analyserede kommuner i november 2010, hvilket forklarer den relativt høje dækningsgrad af de analyserede data inden for denne befordringsordning, jf. opgørelsen tidligere i kapitlet.

Blandt de fire analyserede kommuner varetog tre kommuner selv befordring af voksne handicappede, mens det regionale trafikselskab varetog kørslen for den sidste kommune.

Det fremgår af figur 5.8, at der er en vis variation i priserne, når kommunerne selv varetager kørslen, der i to tilfælde indebærer højere og i et enkelt tilfælde lavere priser per vognminut, end når trafikselskaberne varetager befordringsordningen.

Figur 5.8. Voksne handicappede – vognminutpriser fordelt på kommuner og varetagelse



Note: Kommunerne er anonymiseret af fortrolighedshensyn over for kontrakthavere. Gennemsnittene er vægtet i forhold til de opgjorte totaludgifter i november 2010, der indgår i analysegrundlaget for hver af de to overordnede organiseringsformer.

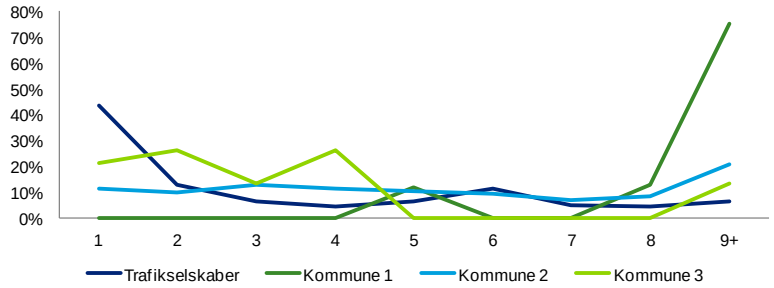
Derudover fremgår det, at vognminutprisen er lavere i den analyserede selskabsstyrede kommune end det vægtede gennemsnit for alle selskabsstyrede kommuner på landsplan. Dette vurderes især at kunne tilskrives den føromtalte variation i trafikselskabernes administrationsmodeller vedrørende specialundervisning.

Således varetager trafikselskaberne typisk denne ordning på samme måde som befordring til og fra specialundervisning, herunder blandt andet med fællesudbud af de to ordninger. Den analyserede kommune er omfattet af et trafikselskab, der selv varetager en relativt stor del af trafikstyringsopgaven. Vognminutpriserne er i trafikselskaberne med denne administrationsmodel opgjort til (vægtet) gennemsnitligt 7,26 kr., mens den er opgjort til 7,99 kr. i Movia, hvor ruteplanlægning og trafikstyring primært er lagt ud til vognmændene.

Der er tilsyneladende en lidt bedre udnyttelse, når kommunerne varetager befordringsordningen, og trafikstyringsopgaven er lagt ud til vognmændene. Således er samkørselsgraden gennemsnitligt 85 procent i egenstyrede kommuner og 81 procent, når trafikselskabet ikke varetager den daglige trafikstyring. I trafikselskaber med større trafikstyringsansvar er samkørselsgraden gennemsnitligt 66 procent.

Derudover fremgår det af figur 5.9, at en forholdsvis stor andel af kørslerne i trafikselskaberne gennemføres som solokørsler, mens en af de øvrige kommuner gennemfører en markant andel af kørslerne med busser med minimum ni passagerer.

Figur 5.9. Andel af vognture i forhold til passagerantal per vogntur



Note: Kommunenummeret afspejler den dyreste til billigste kommune, der selv varetager kørsel, det vil sige, at kommune 1 svarer til kommunen med den højeste vognminutpris i figur 5.8 ovenfor og så fremdeles. Trafikselskaber omfatter alle selskabsstyrede kommuner på landsplan, der foreligger data for.

Andelen af solokørsler kan dog ikke nødvendigvis kun tilskrives evnen til at koordinere kørsel, men kan også være bundet i antallet, der visiteres specifikt til solokørsler samt forskelle i borgernes deltagelse i de kommunale tilbud. Det vurderes dog, at disse faktorer kun kan forklare en begrænset del af de observerede variationer.

5.10 Opsamling

På tværs af befordringsordningerne tegner der sig et klart billede af, at trafikselskaberne i overvejende grad og ud fra gennemsnitsbetragtninger opnår lavere kørselspriser end kommuner, der selv varetager befordringsordningerne. Der er således kun få tilfælde blandt de analyserede kommuner og regioner, hvor kørselsprisen er lavere end i trafikselskaberne i gennemsnit. Dette understøttes af, at trafikselskabernes administrationsmodeller blandt andet indebærer høj konkurrenceudsættelse af omfattende kørselsvolumen, hvilke er centrale forudsætninger for at opnå lave kørselspriser.

Selvom vognmændene indregner administrationsomkostninger i kørselspriserne hos egenstyrede regioner og kommuner, er dette ikke nok til at forklare de observerede variationer i aftalepriserne. Vognmændenes administrationsomkostninger udgør typisk mindre end 5 procent af kørselspriserne, men kørselspriserne er i gennemsnit 9-63 procent højere i egenstyrede kommuner og regioner end i trafikselskaberne.

På baggrund af observationer fra analysen og Deloittes kendskab til befordringsområderne i kommunerne og regionerne er der især to faktorer, der medfører lave kørselspriser.

For det første er det nødvendigt med en effektiv konkurrenceudsættelse. Dette kan blandt andet sikres gennem professionel gennemførelse af udbud, herunder at der stilles krav og sammensættes kontraktvilkår, der tager hensyn til de eksisterende markedsforhold.

For det andet er der væsentlige volumenfordele ved at gennemføre fællesudbud på tværs af befordringsordninger og/eller kommuner/regioner. Dels fordi mere attraktive potentielle kørselsvolumener alt andet lige skærper konkurrencen, dels fordi det antageligt skaber større sikkerhed for kapacitetsudnyttelse, når kørsel koordineres på tværs af befordringsordninger og kommuner/regioner.

Der er dog også enkelte eksempler på, at trafikselskaberne ikke ubetinget opnår lavere kørselspriser end egenstyrede kommuner og regioner. Dette gælder især, når kommuner/regioner har en effektiv konkurrenceudsættelse og en relativ stor kørselsvolumen.

Det vil sige, at egenstyrede kommuner og regioner under de rette betingelser godt kan opnå lige så lave kørselspriser som trafikselskaberne. Det forudsætter blandt andet, at de i højere grad end i dag gennemfører fællesudbud af befordringsordninger – dette kan eventuelt ske i samarbejde med andre regioner/kommuner.

Omvendt eksisterer der tilsyneladende effektiviseringsmuligheder for trafikselskaberne i forhold til at opnå bedre vognudnyttelse. De opnår således ikke så høj samkørselsgrad som regionerne og kommunerne – særligt vedrørende siddende patientbefordring og lægekørsel.

Trafikselskaberne varetager selv trafikstyringen. De kan derfor ikke påvirke vognmændenes incitamenter til at tage flere borgere med i en given kørsel, da det er trafikselskaberne, der tildeler alle ture til vognmændene. På trods af, at trafikselskaberne har velfungerende processer og systemer til at planlægge og styre kørsel, er de ikke nødvendigvis de bedste til at opnå kørselskoordinering. De væsentlige forskelle i samkørselsgrad mellem trafikselskaber og visse egenstyrede regioner/kommuner indikerer således, at trafikselskaberne kan blive bedre til at samkøre brugerne.

Ved at opnå højere samkørsel vil trafikselskaberne alt andet lige opnå bedre udnyttelse af de relativt lave vognminutpriser. Der kan ikke peges entydigt på, hvad der er forklaringen på, at nogle vognmænd er bedre til at opnå samkørsel end trafikselskaberne. Det må dog formodes at være knyttet til betingelserne for udførelse af kørsel, herunder særligt vedrørende trafikstyring.

Deloitte har i forbindelse med analysen været i dialog med andre private aktører, der anvender andre trafikstyringssystemer end trafikselskaberne. Ud fra en umiddelbar vurdering vurderes disse tra-

fikstyringssystemer at være særdeles konkurrencedygtige, hvilket også understøttes af, at blandt andet vognmænd i nogle tilfælde opnår mere samkørsel end trafikselskaberne. Set i lyset af det forbedringspotentiale, der tilsyneladende eksisterer i forhold til kørselskoordinering, bør dette undersøges nærmere.

Herudover bør det undersøges nærmere, hvordan den administrative opgavevaretagelse kan optimeres i alle trafikselskaberne. Selvom der overordnet set er de samme administrative processer på tværs af trafikselskaber, har analysen således vist, at nogle befordringsordninger varetages ret forskelligt og med forskelligt resultat i forhold til kørselspriser og samkørsel. En af årsagerne er, at der mellem trafikselskaberne ikke sker en tilstrækkelig effektiv videndeling om bedste praksis.

Som et led i at optimere og standardisere den administrative varetagelse i forhold til bedste praksis er det nødvendigt at få klarlagt, hvilken administrativ arbejdsdeling med vognmændene der er mest hensigtsmæssig i forhold til at opnå lave kørselspriser såvel som høj samkørselsgrad og effektiv administration.

6. Effektiviserings-potentialer

I dette kapitel vurderes mulighederne for mere omkostningseffektive løsninger på befordringsområdet, og der præsenteres beregninger til støtte for en vurdering af det samlede effektiviseringspotentiale.[34] Det fremgår således af opgavebeskrivelsen, at:

»Analysen skal tilvejebringe et overblik over de samlede (både direkte og administrative) udgifter til befordringsordninger fordelt på de enkelte ordninger med henblik på at kunne beregne besparelsespotentialet ved et forenklet og samordnet regelsæt.«

De samlede direkte udgifter er estimeret til at udgøre ca. 3,8 mia. kr., mens de administrative udgifter skønnes at udgøre ca. 300 mio. kr., jf. kapitel 2. Det er valgt alene at opgøre effektiviseringspotentialer knyttet til de direkte udgifter, da de administrative udgifter udgør en forholdsvis lille andel af de direkte udgifter, og da kommunerne typisk ikke administrerer ordningerne efter egentlige »modeller«. Herudover er der konstateret en omvendt proportional sammenhæng mellem størrelsen af de direkte udgifter og de administrative udgifter, jf. afsnit 3.2.1, hvorfor en reduktion af de administrative ressourcer på dette felt vil kunne føre til øgede direkte udgifter.

Der er i kapitel 3 redegjort for udgiftsniveauet i de enkelte kommuner og regioner for hver af ordningerne. Generelt er spredningen – især for de kommunale ordninger – meget betydelig, og den er større end, hvad der typisk ses i sammenlignende udgiftsanalyser på andre opgaveområder. I mange tilfælde er udgifterne pr. indbygger dobbelt så høje i kommuner med et højt udgiftsniveau som i kommuner med et lavt udgiftsniveau, og for nogle ordninger er forskellene endog væsentligt større. For skolekørsel er udgiftsniveauet i de tre dyreste kommuner således fem gange større end i de tre billigste kommuner, jf. kapitel 3.

Kombinationen af en stor udgiftsbase samlet set og en meget betydelig spredning på tværs af kommuner og regioner tilsiger i sig selv, at potentialet for at reducere udgifterne er betydeligt også inden for rammerne af den gældende lovgivning.

---

[34] I dette afsnit anvendes gennemgående terminologien *effektiviseringspotentiale*, uanset at en reduktion i udgiftsniveauet delvist vil forudsætte ændringer i det fastsatte serviceniveau. Det er dog Deloittes vurdering på baggrund af de mange interviews i kommunerne, at den administrative lovfortolkning og visitationspraksis kan have større betydning for udgiftsniveauet end et politisk besluttet serviceniveau.

Der er imidlertid ikke én entydig korrekt måde at opgøre effektiviseringspotentialet, og der fremlægges derfor i de følgende afsnit forskellige modeller herfor. I tilknytning til beregningerne gøres overvejelser om, hvorvidt potentialet kan realiseres inden for de gældende regler, eller om det forudsætter eller med fordel kan understøttes af forenklede og samordnede regelsæt.

Det er på den ene side Deloittes vurdering, at regelforenklinger og -ændringer på nogle områder kan være udgiftsdæmpende. På den anden side vurderes det, at størstedelen af potentialet kan realiseres inden for den eksisterende lovgivning. Selvom forskelle i demografi og geografi for nogle kørselsordninger spiller en rolle for de observerede udgiftsforskelle, er de som hovedregel ikke den dominerende forklaring. Derimod synes forskelle i lovfortolkning, serviceniveau og administrativ styringspraksis (især visitation) gennemgående at være hovedforklaringer på udgiftsforskellene.

6.1 Udgiftsniveau i optionelle ordninger

En række af de eksisterende hjemmelsgrundlag giver kommunerne mulighed for – men ikke pligt til – at stille befordring til rådighed og/eller at yde godtgørelse eller refusion. Eftersom ordningerne er frivillige, kan kommunerne i princippet undlade at anvende dem – men hvorvidt dette ud fra en samlet vurdering er hensigtsmæssigt må bero på nærmere analyser. Befordringsudgifter kan således i nogle tilfælde substituere andre udgiftstyper, fx på socialområdet, hvor befordring knyttet til forebyggende eller foregribende indsatser kan reducere behovet for mere vidtgående og dyrere foranstaltninger på et senere tidspunkt.

De samlede udgifter til de optionelle ordninger udgør skønsmæssigt 572 mio. kr. på landsplan, jf. tabel 6.1.

Tabel 6.1. Udgiftsniveau i optionelle ordninger, mio. kr.

Befordringsordning	Opregnet udgift
Anden befordring på skoleområdet, jf. folkeskolelovens § 26	0,8
Handicapledsagelse til 16-18-årige, jf. servicelovens § 45	-
Særlig støtte og foranstaltninger i form af anbringelser m.v., jf. servicelovens § 52, stk. 3-5.	64,7
Forældretransport ved anbringelser uden for hjemmet, jf. servicelovens § 71, stk. 6.	0,04
Særlig hjælp vedrørende børn, jf. lov om aktiv socialpolitik.	0,8
Handicapledsagelse til voksne, jf. servicelovens § 97.	0,1
Befordringsstøtte til personer med varigt nedsat funktionsevne, jf. servicelovens § 117.	83,8
Generelle tilbud med aktiverende eller forebyggende sigte, jf. servicelovens § 79, stk. 1.	301,3
Økonomisk støtte til arbejdssøgende, jf. § 7 i lov om aktiv beskæftigelsesindsats.	-
Kontanthjælps- eller starthjælpsmodtagere som deltager i vejledning/opkvalificering og virksomhedspraktik, jf. § 83 i lov om aktiv beskæftigelsesindsats.	120,8
I alt	**572,3**

Note: Tabellen viser de ordninger, som efter Deloittes forståelse har karakter af optionelle ordninger.

Udgifterne er for nogle af ordningerne meget beskedne og for så vidt angår *handicapledsagelse til 16-18-årige* og *økonomisk støtte til arbejdssøgende* er der ikke afholdt udgifter i nogen af de otte kommuner, som har deltaget i undersøgelsen. Også for en del af de øvrige ordninger er der flere kommuner, som ikke har udgifter.

Hovedparten af udgifterne vedrører *generelle tilbud med aktiverende eller forebyggende støtte* efter servicelovens § 79 – dvs. dagcenterkørsel for ældre. De udgifter, som afholdes med hjemmel i servicelovens § 117 vedrører ligeledes overvejende ældrekørsel, fx kørsel til vedligeholdende træning eller kørsel af demente borgere. Udgifterne er på landsplan estimeret til 385 mio. kr.

Herudover udgør udgifter til kontanthjælps- eller starthjælpsmodtagere ca. 120 mio. kr., mens udgifter i relation til foranstaltninger for udsatte børn og unge udgør ca. 65 mio. kr.

6.2 Potentiale i kommunerne

6.2.1 Opgørelse af effektiviseringspotentiale

Opgørelsen af effektiviseringspotentialet tager afsæt i den multiplikative dekomponeringsmodel, som er beskrevet og anvendt i kapitel 4. Det er således lagt til grund, at nogle af de parametre, som indgår i modellen, ikke kan påvirkes af kommunerne – konkret at den variation i udgifterne, som skylds befolkningssammensætning (mål-

gruppe) og geografi (turlængde) ikke kan reduceres inden for de nuværende regler.[35]

Derimod har kommunerne i vid udstrækning selv indflydelse på serviceniveau, lovfortolkning og styringspraksis, og den udgiftsvariation som skyldes forskelle i kilometerpris, udnyttelse og brugerfrekvens må formodes at kunne henføres til disse forhold.

Deloitte har beregnet ændringen i de samlede udgifter under to forskellige sæt af forudsætninger:

- *Model 1*
  I den første opgørelse er det forudsat, at alle kommuner vil kunne realisere en kilometerpris, udnyttelse og brugerfrekvens, som svarer til gennemsnittet for alle otte kommuner. For kommuner med overgennemsnitlige værdier for disse parametre reduceres værdierne derfor til gennemsnittet.

  For de kørselsordninger, hvor der ikke har været datagrundlag til at anvende dekomponeringsmodellen, er det tilsvarende princip anvendt, blot på de samlede udgifter pr. indbygger.

- *Model 2*
  I den anden opgørelse er det forudsat, at alle kommuner vil kunne realisere en kilometerpris, udnyttelse og brugerfrekvens, som svarer til det gennemsnitlige niveau i de tre kommuner, som har det laveste udgiftsniveau pr. indbygger for den pågældende ordning. Det er dog samtidig forudsat, at kommunerne, som har oplyst ikke at have nogen udgifter til en given ordning, ikke indgår som en af de tre billigste kommuner. Benchmark er således de tre kommuner med de laveste udgifter blandt de kommuner, som har udgifter til ordningerne. For kommuner med parameterværdier over gennemsnittet af disse tre kommuner reduceres værdierne.

  For de kørselsordninger, hvor der ikke har været datagrundlag til at anvende dekomponeringsmodellen, er det tilsvarende princip anvendt, blot på de samlede udgifter pr. indbygger.

I begge modeller er der anvendt et bottom-up princip, hvor den beskrevne procedure er anvendt særskilt for hver gruppe af kørselsordninger, dvs. lægekørsel, genoptræning, dagcenterkørsel m.v. Der er ikke tvivl om, at de opgjorte potentialer ville være mindre, hvis analysen i stedet blev foretaget for kommunernes samlede befordringsudgifter under ét, idet der derved ville ske en markant udjæv-

[35] Ændrede regler vedrørende afstands- eller alderskriterier kan naturligvis påvirke udgifterne via disse kanaler.

ning af forskellene. Kommunerne har således typisk et højt udgiftsniveau på nogle områder og et lavt på andre.

Metodisk vil en opgørelse med udgangspunkt i de aggregerede udgifter imidlertid ikke være retvisende. De enkelte kørselsordninger har således hver især deres eget hjemmelsgrundlag, der er ikke nogen indbyrdes substitution mellem fx lægekørsel og ordningerne på beskæftigelsesområdet. Ordningerne administreres desuden som altovervejende hovedregel adskilt i kommunerne. Det må således lægges til grund, at de opgjorte potentialer på disaggregeret niveau er additive. Derimod kan der naturligvis være forskellige vurderinger af, hvilket »effektivitetsniveau« det for den enkelte ordning er relevant at benytte som benchmark. Her er der som nævnt gennemført beregninger, hvor gennemsnittet af alle kommuner, henholdsvis de tre billigste kommuner, anvendes som referenceniveauer.

Det skal endelig bemærkes, at der for begge modeltyper også er gennemført beregninger af udgiftsændringerne i en modelvariant, hvor der ikke er forudsat effektiviseringsmuligheder på kilometerprisen. Dette må betragtes som en forsigtig og konservativ antagelse. Der kan således både i datamaterialet fra de otte deltagende kommuner, og i det bredere datagrundlag fra trafikselskaberne iagttages forholdsvis store forskelle i kilometerprisen. Disse forskelle afspejler sandsynligvis primært forskelle i aftalepriser og forskelle i samkørsel, dvs. forhold hvor kommunerne har gode styringsmuligheder.

Når det er fundet relevant at gennemregne en modelvariant uden effektivisering af kilometerprisen hænger det sammen med, at opgørelsen af antallet af kørte kilometer er den svageste del af datamaterialet. Kommunerne har således som hovedregel ikke haft kendskab til kørselsomfanget målt i kilometer, og har heller ikke haft mulighed for at tilvejebringe sådanne oplysninger.[36]

Givet de ukomplette oplysninger fra kommunerne er antallet af kørte kilometer – og dermed kilometerprisen – i mange tilfældet estimeret af Deloitte. I kraft af den valgte estimeringsmetode er der en sammenhæng mellem observationerne for turlængde og kilometerpris[37], hvilket kan begrunde, at begge disse parametre holdes uden for beregningerne, uanset at det isoleret set vil give en bias i retning

[36] Heraf følger naturligvis også, at der kun sjældent er et reelt fokus på den løbende styring af priserne.
[37] I praksis er det turlængden, som er estimeret ud fra oplysninger fra trafikselskaberne for de respektive kørselsordninger – korrigeret for befolkningstæthed. Turlængden multipliceret med antallet af kørsler har herefter givet det skønnede kilometerantal.

af at undervurdere potentialet.[38] Resultatet af beregningerne fremgår af tabel 6.2. Der er beregnet en udgiftsreduktion på 934 mio. kr. for model 1, svarende til en tredjedel af de opregnede kørselsudgifter i kommunerne. For model 2 er udgiftsreduktionen beregnet til 1.382 mio. kr., hvilket svarer til knap halvdelen af de samlede udgifter. Når kilometerprisen holdes ude af beregningerne reduceres udgiftsreduktionen til 647 mio. kr. henholdsvis 1.220 mio. kr., jf. tabel 6.2.

Tabel 6.2. Beregnet effektiviseringspotentiale i kommunerne, mio.kr.[1)]

		Model 1		Model 2	
	Bedste skøn over samlede udgifter	Udgiftsændring, ialt[2]	Alene brugerfrekvens og udnyttelse[3]	Udgiftsændring, ialt[2]	Alene brugerfrekvens og udnyttelse[3]
Lægekørsel	126	-42	-33	-69	-62
Genoptræning	99	-49	-27	-55	-20
Individuel handicapkørsel	222	-56	-33	-113	-98
Skolekørsel	435	-294	-203	-412	-364
Specialundervisning for børn	921	-211	-108	-240	-224
Specialundervisning for unge/voksne	55	0	0	0	0
Integration	1	0	0	0	0
Børn og unge med handicap	104	-19	-19	-27	-27
Udsatte børn og unge	65	-18	-18	-37	-37
Voksne med handicap	241	-62	-44	-167	-141
Dagcenterkørsel m.v.[4]	385	-124	-102	-166	-152
Hjælpemidler	6	0	0	0	0
Beskæftigelse og aktivering	168	-60	-60	-95	-95
Udgifter, i alt	**2.828**	**-934**	**-647**	**-1.382**	**-1.220**

Note: (1) Dokumentation for beregningerne er udleveret til opdragsgiver. For tre af ordningerne – specialundervisning unge/voksne, integration og hjælpemidler – er der ikke beregnet et potentiale enten fordi de samlede udgifter er ubetydelige eller på grund af få observationer. (2) Samlet udgiftsændring i henhold til modelbeskrivelsen. (3) Udgiftsændring ekskl. udgiftsvirkningen af at ændre i kilometerprisen. (4) Indeholder også befordring af borgere med varigt nedsat funktionsevne.

De store provenueffekter afspejler naturligvis den meget betydelige variation i datamaterialet – jo større spredningen er, desto større vil det beregnede potentiale alt andet lige også være. Ses der på tværs af ordningerne, er det forholdsmæssigt største potentiale opgjort for genoptræning, skolekørsel og § 117-kørsel, som netop er blandt de ordninger, hvor der på tværs af de otte kommuner er størst udgiftsvariation – fx har Ballerup og Aalborg kommuner stort set ikke nogen udgifter til skolekørsel, mens Randers og Vordingborg kommuner har udgifter på over 150 kr. pr. indbygger.

Særligt for skolekørsel er det beregnede potentiale meget stort set i forhold til størrelsen af de samlede udgifter. I model 2 skal det bemærkes, at de tre kommuner, som har de laveste udgifter pr. indbygger alle er kommuner, hvor afstandskriteriet må formodes at

[38] Dette er naturligvis kun relevant for de af ordningerne, hvor det har været muligt at anvende dekomponeringsmodellen.

spille en meget begrænset rolle for udgiftsniveauet. Det vil alt andet lige betyde, at potentialet, som det er opgjort i denne model, ikke er muligt at realisere. Det er dog vanskeligt at generalisere om sammenhængen mellem kommunernes geografi på den ene side og betydningen af afstandskriteriet på den anden side, fordi det skal ses i sammenhæng med skolestrukturen.[39]

Det skal desuden bemærkes, at størrelsen af det opgjorte potentiale på specialundervisningsområdet kan være påvirket af, at kommunernes udgifter på området er opgjort efter et bruttoprincip, der indebærer, at de identificerede udgiftsforskelle ikke er fuldt sammenlignelige, jf. afsnit 4.10.1. Der er dog ikke muligt at afgøre, om potentialet ville have været større eller mindre, såfremt udgifterne i stedet var opgjort efter et nettoprincip.

Det skal endelig bemærkes, at der ved beregningen af effektiviseringspotentialerne ikke er taget højde for eventuelle afledte (økonomiske) konsekvenser i forhold til forbruget af de tilknyttede serviceydelser eller andre serviceydelser, såfremt udgifterne til befordring i givet fald blev reduceret med de angive beløbsstørrelser. Beregningerne tager desuden ikke højde for, at en realisering af potentialet vil kunne forudsætte en mindre forøgelse af det administrative tidsforbrug knyttet til en mere grundig og strammere visitation m.v. jf. afsnit 3.2.1, idet de administrative udgifter dog generelt udgør en forholdsvis lille andel af de direkte udgifter.

6.2.2 Fortolkning og forudsætninger

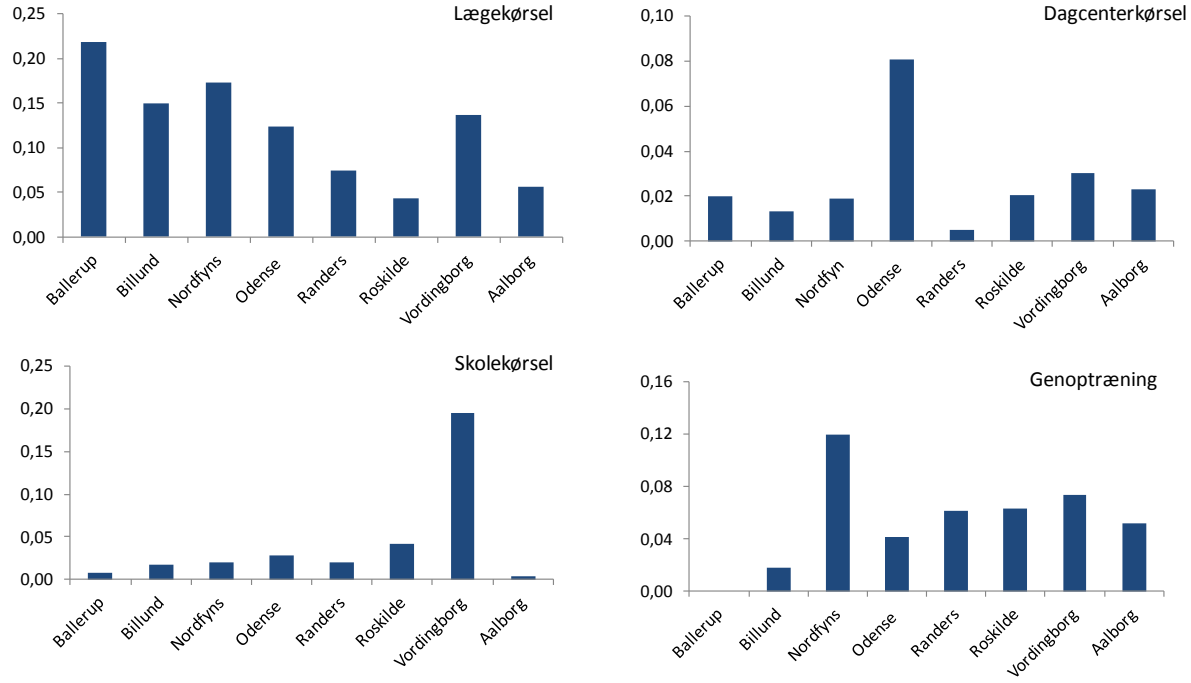
Den spredning, som er i datamaterialet, eksisterer i sagens natur inden for de gældende regler, og som udgangspunkt må det derfor vurderes, at potentialet kan realiseres uden ændringer i lovgivningen.[40] Heri ligger også, at de gældende regelsæt må karakteriseres som rummelige og efterladende et betydeligt fortolknings- og råderum til kommunerne.

Det er Deloittes vurdering, at udgiftsvariationen, og dermed effektiviseringspotentialet, helt overvejende afspejler forskelle i serviceniveau og – især – lovfortolkning og styringspraksis. Det kommer til udtryk ved, at der er meget store forskelle med hensyn til brugerfrekvens og udnyttelse. Der kan fx være tale om en mere eller mindre stram fortolkningspraksis i forhold til, hvad der forstås ved »farlig skolevej«. I figur 6.1 fremgår forskellene i brugerfrekvens – opgjort som unikke brugere set i forhold til målgruppen – for fire af ordningerne.

---

[39] Hvis der ved potentialeberegningen for skolekørsel se bort fra variationen i brugerfrekvensen reduceres potentialet med ca. 85 mio. kr.
[40] Med hensyn til skolekørsel må det dog vurderes, at det beregnede potentiale efter model 2 ligger ud over, hvad der kan realiseres i praksis.

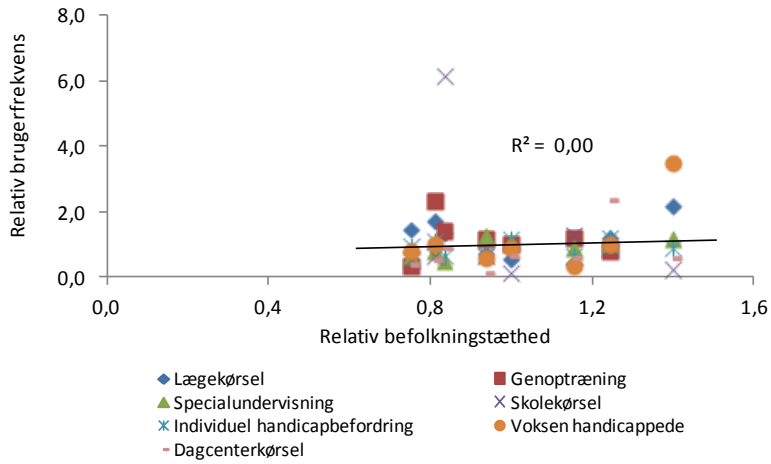
Figur 6.1. Brugerfrekvens for udvalgte kørselsordninger



Det skal bemærkes, at brugerfrekvensen på nogle områder direkte kan være påvirket af kommunens geografiske struktur samt institutionsstrukturen (fx skolestrukturen), såfremt der er fastsat afstandskriterier i lovgivningen, som det fx gælder på skoleområdet. Dette kan fx medvirke til at forklare Vordingborg Kommunes meget høje brugerfrekvens på dette område, jf. i øvrigt afsnit 4.7., og dermed også til at forklare det store effektiviseringspotentiale, som er beregnet for så vidt angår skolekørsel.

Herudover kan store afstande i princippet indirekte tænkes at øge kommunernes tilbøjelighed til at visitere til kørsel på andre områder, hvor der ikke er fastsat afstandskriterier. Der kan imidlertid ikke konstateres en sådan tendens, når der på tværs af de syv største områder ses på sammenhængen mellem den relative brugerfrekvens og den relative befolkningstæthed, jf. figur 6.2.

Figur 6.2. Sammenhæng mellem relativ brugerfrekvens og relativ befolkningstæthed



Note: Den relative brugerfrekvens er opgjort som forholdet mellem den enkelte kommunes brugerfrekvens for den pågældende ordning og den gennemsnitlige brugerfrekvens i de otte kommuner. Den relative befolkningstæthed er opgjort som forholdet mellem logaritmen til enkelte kommunes befolkningstæthed og logaritmen til befolkningstætheden på landsplan.

Endelig kan det fremhæves, at forskelle i brugerfrekvens også på nogle områder i et vist omfang vil kunne forklares ved forskelle i valgt serviceniveau knyttet til den tilknyttede hovedydelse. Det gælder ikke mindst på specialundervisningsområdet, hvor befordring ydes, når der visiteres til et specialiseret undervisningstilbud. En høj brugerfrekvens vedrørende befordring af børn til specialundervisning vil således alt andet lige hænge naturligt sammen med, at kommunen visiterer et stort antal elever til specialskoler o.l. En realisering af et potentiale i forhold til befordring af specialundervisningselever forudsætter dermed især, at reglerne ændres.

Ændringer i regelsættene – herunder fx afstands- og alderskriterier som direkte påvirker brugerfrekvensen – vurderes således også generelt at kunne have betydning for udgifterne.

Med henblik på at kunne vurdere de mulige provenueffekter ved ændringer i afstandskriterier, er der udarbejdet et skøn over, hvordan udgifterne fordeler sig på kilometerintervaller. Estimatet tager udgangspunkt i oplysninger fra trafikselskaberne, hvor der for alle kørsler foretaget for kommuner foreligger oplysninger om længden af den enkelte tur.

Det kan skønnes, at de samlede udgifter til befordring i kommunerne fordeler sig på ca. 9,7 mio. kørsler, hvoraf ca. halvdelen er kortere end 10 kilometer, jf. tabel 6.3. Tilsvarende kan det skønnes, at ca. 400 mio. kr. af de samlede udgifter på 2,8 mia. kr. vedrører kørsler med en turlængde på under 10 kilometer. Med en generel

minimumsgrænse på 10 km ville det således være muligt at opnå et provenu i denne størrelsesorden.

Tabel 6.3. Udgifter og aktivitet for kommunale kørselsordninger fordelt på kørselsintervaller

	Opregnet (mio.)		
	Udgifter	Kilometer	Kørsler
Leveret kørsel	2.512	108	8,6
Godtgørelse/refusion	304	13	1,1
I alt	**2.817**	**122**	**9,7**
Kilometerinterval			
0-5	141	8	3,0
6-10	263	11	1,9
11-25	1.260	43	3,1
26-50	893	36	1,2
51+	260	23	0,5
I alt	**2.817**	**122**	**9,7**

Note: Dokumentation for beregninger er udleveret særskilt til opdragsgiver.

6.3 Potentiale i regionerne

Der kan foretages potentialeberegninger for regionerne efter samme principper som beskrevet oven for vedrørende kommunerne. For den siddende patientbefordring er beregningerne imidlertid påvirket af en enkelt »afvigende« observation:

- For Region Hovedstaden kan den gennemsnitlige kilometerpris beregnes til 18,0 kr., hvilket er omtrent dobbelt så højt som gennemsnittet i de øvrige regioner. Modstykket hertil er, at også turlængden afviger meget fra de øvrige

Den opgjorte kilometerpris i Region Hovedstaden baserer sig på det estimerede antal kørte kilometer. Estimatet er foretaget af leverandøren (VBT). Der er nogle forhold, som kan begrunde, at der opgøres en højere kilometerpris i Region Hovedstaden – fx vanskeligere fremkommelighed og større tidsforbrug til ledsagelse af patienter på grund af en større andel af etageejendomme m.v. Omvendt betyder den højere befolkningstæthed alt andet lige, at mulighederne for samkørsel er bedre, hvilket burde trække i retning af lavere kilometerpriser.

Det er Deloittes vurdering, at antallet af kørte kilometer i Region Hovedstaden kan være estimeret for lavt – og kilometerprisen derfor for højt – men der er ikke noget tilstrækkeligt sikkert grundlag

for at foretage en anden vurdering.[41] Der er ikke tvivl om, at kilometerprisen *er* højere i Region Hovedstaden end i de øvrige regioner. Det er samtidig Deloittes vurdering, at en del af denne forskel kan være udtryk for et uudnyttet effektiviseringspotentiale blandt andet set i lyset af, at de tre regioner, hvor kørslen varetages af trafikselskabet, har lavere kilometerpriser end de øvrige to regioner. Det er dog usikkert, om de væsentligt lavere kilometerpriser i de øvrige regioner er et relevant referencepunkt for Region Hovedstaden.

I beregningen af mulige effektiviseringspotentialer har vi henset til ovenstående forhold anlagt en forsigtig tilgang. Konkret er der ikke forudsat effektiviseringsmuligheder via lavere kilometerpriser. Med disse forudsætninger er der beregnet et effektiviseringspotentiale på 64-114 mio. kr. for den siddende og den liggende patientbefordring under et, jf. tabel 6.4. De bagvedliggende forudsætninger betyder, at potentialet for så vidt angår den siddende patientbefordring må betragtes som et underkantsskøn.

Tabel 6.4. Beregnet effektiviseringspotentiale i regionerne, mio.kr.

Befordringsområde	Model 1	Model 2
Siddende patientbefordring	-23	-46
Liggende patientbefordring	[-41, -57]	[-55, -68]
I alt	**[-64, -80]**	**[-101, -114]**

Note: I model 2 anvendes de to (ikke tre) regioner med lavest udgift pr. indbygger som referencepunkt. Dokumentation for beregninger er udleveret særskilt til opdragsgiver.

Deloitte bemærker desuden, at beregningen af effektiviseringspotentialet vedrørende den liggende patientbefordring ikke tager højde for, at der kan ske en substitution mellem akut ambulancekørsel og liggende patientbefordring. En høj brugerfrekvens kan dermed delvist også udtrykke, at det er lykkedes for regionen at flytte patienter fra (dyrere) akut kørsel til liggende patientbefordring. Hertil skal dog endvidere anføres, at der også kan ske en substitution mellem liggende og siddende patientbefordring, og at en høj brugerfrekvens vedrørende liggende patientbefordring (og en tilsvarende lavere brugerfrekvens vedrørende siddende patientbefordring) således også kan afspejle, at det omvendt ikke er lykkedes regionen, at flytte patienter over til den (billigere) siddende patientbefordring, som nogle regioner har peget på, at de forsøger som led i visitationen.

På baggrund heraf er der beregnet et interval for effektiviseringspotentialet for den liggende patientbefordring. Det højeste potentiale

[41] Deloitte har på en stikprøve på to pct. af kørslerne til og fra Rigshospitalet i juli 2010 (167 observationer) opgjort en gennemsnitlig kilometerpris på 14,7 kr. (inkl. interne kørsler). Region Hovedstaden har dog oplyst, at prisstrukturen i den eksisterende aftale er sådan, at taksterne er lavere i det tidligere H:S-område end i den øvrige del af regionen.

(på 57 mio. kr. i model 1) er beregnet ved at reducere overgennemsnitlige brugerfrekvenser i regionerne til den gennemsnitlige brugerfrekvens. Det laveste potentiale (41 mio. kr. i model 1) er beregnet ved at fastholde den eksisterende brugerfrekvens i hver region.

Trods de refererede usikkerhedsfaktorer fremstår det som et forholdsvis sikkert resultat, at variationen – og dermed det beregnede potentiale udregnet ved en benchmarkbetragtning – er forholdsmæssigt mindre end for flertallet af de kommunale befordringsordninger, jf. ovenfor. Mulighederne for at effektivisere patientbefordringen inden for de eksisterende regelsæt må således vurderes at være mindre end for mange af de kommunale ordninger – dog er mulighederne for substitution fra akut til ikke-akut liggende befordring et muligt effektiviseringsområde, som der i regionerne er stigende fokus på.

Såfremt der skal realiseres væsentligt større potentialer vil der formentlig være behov for at dette understøttes via ændringer i de gældende regelsæt. Mindstegrænser for kørselslængde og – især - afskaffelse af regler om automatiske aldersrelaterede rettigheder vil være de ændringer, som har størst rækkevidde. Det bemærkes således, at godt 500 mio. kr. af de opgjorte udgifter til siddende patientbefordring skønnes at vedrøre befordring af +65-årige borgere.

Endelig kan der peges på, at visitationen til godtgørelser er baseret på et relativt kompliceret sæt af tildelingskriterier, og det kan derfor fx overvejes at erstatte de nuværende kriterier med ét udgiftskriterium, så en patient kun tildeles godtgørelse, hvis befordringsudgifterne overstiger en vis beløbsgrænse, fx indenfor en 1-årig periode, som det kendes fra medicintilskud. En sådan omlægning vil kunne reducere udgifterne, men vil også indebære en omfordeling mellem patientgrupper. Fx vil kronisk syge, der har mange sygehuskontakter, i højere grad kunne få godtgørelse end patienter, der kun har få sygehuskontakter. Det bemærkes i øvrigt i den forbindelse, at de eksisterende bagatelgrænser for tildeling af godtgørelse ikke har været pl-reguleret siden 1996 og derfor i dag udgør 25 kr. for pensionister og 60 kr. for øvrige borgere.

I tabel 6.5 er det vist, hvordan udgifter, kilometer og kørsler for den siddende og den liggende patientbefordring fordeler sig på kilometerintervaller. Sammenlignet med de kommunale ordninger er den gennemsnitlige turlængde ikke overraskende væsentligt længere i regionerne. De udgifter, der vedrører korte ture under 10 kilometer, udgør således kun 59 mio. kr., svarende til 6,4 pct. af de samlede udgifter.

Tabel 6.5. Udgifter og aktivitet for regionale kørselsordninger fordelt på kørselsintervaller

	Opregnet (mio.)		
	Udgifter	Kilometer	Kørsler
I alt	**929**	**64**	**2,0**
Kilometerinterval			
0-5	18	1,2	0,3
6-10	41	2,8	0,4
11-25	84	5,7	0,3
26-50	260	17,7	0,5
51+	527	36,0	0,4
I alt	**929**	**64**	**2,0**

Note: Dokumentation for beregninger er udleveret særskilt til opdragsgiver.

6.4 Potentialer vedrørende kørselspriser

På baggrund af de væsentlige variationer i aftalepriserne, der er observeret i kommunerne og regionerne, er det oplagt at beregne effektiviseringspotentialer, der isoleret set tager udgangspunkt i kørselspriserne.

Som det er redegjort for tidligere, har der været en vis usikkerhed forbundet med opgørelsen af kilometerpriser. Dette førte til, at der tidligere i kapitlet blev beregnet potentialer for kommunerne både med og uden effektiviseringsmuligheder på kilometerprisen, mens dette helt blev fraset vedrørende regionernes potentiale.

Derfor udnyttes det i stedet, at den supplerende analyse af kørselspriser har tilvejebragt omfattende og robuste data for vognminutpriser i de deltagende kommuner og regioner samt alle trafikselskaber. Dette er, som redegjort for tidligere, det bedste grundlag for sammenligning af kørselspriser, da det (i modsætning til kilometerpriser) ikke er følsomt over for forskelle i for eksempel fremkommelighed.

Vognminutprisen er – som beskrevet i kapitel 5 – et analytisk begreb, der er udtryk for de *realiserede* kørselspriser (per vognminut) ved den givne kørselssammensætning, der er kortlagt i analysen. Kørselssammensætningen er et resultat af mange forskellige faktorer såsom udnyttelsesgrad, samkørselsgrad og rejselængde m.v. Nogle af disse faktorer er betinget af geografiske forhold, andre er brugerbestemt mens endnu andre kan påvirkes af regioner og kommuner samt vognmænd og trafikselskaber. Der er redegjort nærmere for dette i forbindelse med anvendelsen af dekomponeringsmodellen kapitel 4.

Den udvidede analyse af kørselspriser giver anledning til at beregne potentialer knyttet til køb af kørsel, når kørselssammensætningen tages for givet. Potentialerne der beregnes i dette afsnit er således

udtryk for, hvor store udgiftsreduktioner, der alt andet lige kan opnås, hvis der kan realiseres en lavere vognminutpris ved en given kørselsmængde.

Ud over data fra de analyserede kommuner og regioner foreligger der data for stort set alle andre kommuner, der får varetaget kørsel af trafikselskaberne. Derfor kan der beregnes effektiviseringspotentialer for kommuner og regioner, der selv varetager befordringsordningerne, da vognminutpriserne her er relativt høje i forhold til trafikselskabernes kørselspriser. Der er i det følgende gennemført potentialeberegninger for henholdsvis kommunerne og regionerne.

6.4.1 Potentiale i kommunerne

Det fremgår af tabel 6.6, at der er betydelige potentialer for at opnå besparelser, hvis kommunerne i gennemsnit kan reducere vognminutprisen til trafikselskabernes niveau. Dette indebærer, jf. analysen af kørselspriser i kapitel 5, væsentlige prisreduktionspotentialer for kommuner, der selv varetager befordringsordningerne, da kørselspriserne her er gennemsnitligt 9-63 procent højere end i trafikselskaberne.[42]

Inden for de analyserede ordninger udgør kommunernes samlede potentiale på landsplan derfor op til 361 mio. kr., når der tages udgangspunkt i den kørselsvolumen, som kommunerne selv varetager inden for de fire ordninger. Det svarer til 22 procent af den samlede kørselsvolumen inden for de analyserede ordninger og 27 procent af den kørselsvolumen, kommunerne selv varetager.[43]

[42] Denne størrelsesorden understøttes i øvrigt af, at der også er store variationer i afregningspriserne mellem de deltagende kommuner i analysen, der selv varetager kørsel. Her er prisvariationerne mellem 13 procent og 43 procent, hvis man i hver ordning sammenligner det vægtede gennemsnit for de to kommuner med de højeste vognminutpriser med det vægtede gennemsnit for alle de analyserede kommuner, der selv varetager befordringsordningerne (eksklusive voksne handicappede, hvor der er for få observationer til at gennemføre en sådan beregning. Her er den højeste vognminutpris dog 13 procent højere end det vægtede gennemsnit i de tre egenstyrede kommuner og 42 procent højere end den laveste vognminutpris i de tre egenstyrede kommuner).

[43] Eksklusive udgifter til refusion af buskort og godtgørelse af borgeres befordring i egen bil m.v.

Tabel 6.6. Beregnet effektiviseringspotentiale i kommunerne på landsplan, mio. kr.

Befordringsområde	Udgiftsbase, som kommunerne selv varetager[1]	Aktuel merpris (procent)[2]	Udgiftsændring	Opregnet udgiftsbase i regioner/ kommuner[3]	Opregnet udgiftsændring
Læge og speciallæge	85	9 pct.	-7	150	-12
Skolekørsel	283	63 pct.	-109	283	-109
Specialundervisning for børn	794	40 pct.	-226	932	-266
Voksne med handicap	177	12 pct.	-19	458	-50
I alt	**1.339**		**-361**	**1.823**	**-436**

Note: (1) Udgiftsbasen er udtryk for den kørselsvolumen, der ikke varetages af trafikselskaber baseret på de opregnede totaludgifter i 2009. (2) Aktuel merpris er udtryk for, hvor meget højere den (vægtede) gennemsnitlige vognminutpris er i de analyserede egenstyrede kommuner end den (vægtede) gennemsnitlige vognminutpris i trafikselskaberne. (3) Den opregnede udgiftsbase er udtryk for den samlede kørselsvolumen, som de analyserede ordninger er repræsentative for, og som kommunerne selv varetager (dvs. som ikke varetages af trafikselskaberne).

Det er sandsynligt, at de opgjorte vognminutpriser har en bredere gyldighed end blot de fire udvalgte ordninger. Der er derfor opgjort et opregnet potentiale på op til i alt 436 mio. kr., der omfatter de øvrige kommunale befordringsordninger, som de fire analyserede befordringsområder vurderes at være repræsentative for.[44] Vurderingen af repræsentative ordninger har taget udgangspunkt i, hvorvidt ordningerne er sammenlignelige i forhold til:

- Målgrupper og eventuelle individuelle behov.
- Kørselsmønstre i form af for eksempel frekvens, turlængde og koordinering.
- Administrativ varetagelse, herunder udbudsform og bestillingsformer.

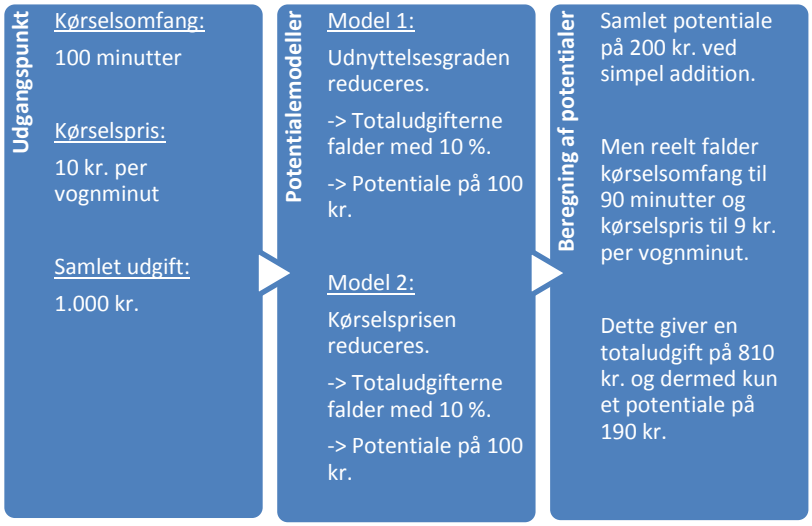
Det antages dermed, at de analyserede ordninger hver for sig er repræsentative for andre befordringsordninger, i forhold til at der ikke er strukturelle forskelle i varetagelsen (herunder udførelsen) af kørslen, der i sig selv begrunder højere eller lavere kørselspriser. Det er Deloittes vurdering, at der er tale om en rimelig antagelse. Det opregnede potentiale dækker dermed langt størstedelen af de kommunalt visiterede befordringsordninger, der ikke udmøntes med refusion eller godtgørelse. Der fremgår derfor, at der er betydelige potentialer for at reducere udgifterne gennem lavere aftalepriser.

Det skal dog understreges, at potentialerne ikke er additive i forhold til de potentialer, der tidligere i kapitlet er opgjort for effektivisering gennem brugerfrekvens og udnyttelsesgrad.[45]

[44] Se metodebilag for en nærmere redegørelse af vurdering af repræsentativitet.
[45] Det skyldes, at de opgjorte effektiviseringspotentialer tager udgangspunkt i dekomponeringsmodellen, der som tidligere nævnt er multiplikativ. Det vil sige, at kilometerprisernes bidrag til at forklare udgiftsvariationer (og dermed også effektiviseringspotentialer) i en given ordning kun kan opgøres som et interval, da stør-

Det vil sige, at når potentialerne over kørselspriserne beregnes i en separat model som her, så tages der ikke højde for de indbyrdes afhængigheder, der eksisterer mellem variablene i dekomponeringsmodellen. Dermed kan det fulde effektiviseringspotentiale ikke blot opgøres til summen af de forskelligt beregnede potentialer.[46] Dette er illustreret med et simpelt eksempel i figur 6.3.

Figur 6.3. Illustration af, at potentialer ikke er additive



Dette ændrer dog naturligvis ikke ved, at der er markante effektiviseringsmuligheder gennem afregningspriserne.

De væsentligste effektiviseringspotentialer er opgjort inden for kørsel til og fra skole og specialundervisning for børn. Det er tidligere opgjort, at der er ret ensartet samkørselsgrad, uanset om disse befordringsordninger varetages af trafikselskaber eller kommuner. Herudover er fordelingen af ture i forhold til passagerantal også ensartet uanset organisering. Det vil sige, at de afdækkede prisforskelle ikke skyldes forskellige anvendelsesbehov i forhold til vognstørrelser eller forskellig udnyttelse af de givne vognminutpriser.

---

relsen afhænger af samspillet med de øvrige variable for de enkelte kommuner/regioner.

[46] Et tydeligt eksempel på, at potentialerne ikke er additive, fremkommer vedrørende skolekørsel. Her er der i model 1 og 2 tidligere i kapitlet beregnet potentialer på henholdsvis 203 mio. kr. og 364 mio. kr. uden effektivisering af kilometerpriser. Med et beregnet potentiale på 109 mio. kr. gennem reducerede vognminutpriser ville det totale potentiale ved en simpel addition derfor være 312 mio. kr., henholdsvis 473 mio. kr. I sidstnævnte tilfælde overstiger det den total volumen på 435 mio. kr. vedrørende skolekørsel, hvilket selvsagt er umuligt.

Det er Deloittes vurdering, at de afdækkede prisvariationer og dermed potentialemuligheder især kan henføres til organiseringsformen, herunder udbudspraksis. Det skyldes blandt andet, at kommunerne ofte udbyder kørsel inden for disse områder i separate udbud. Herudover er der flere eksempler på kommuner, der end ikke gennemfører fællesudbud for hele kommunen inden for de givne ordninger, herunder fordi specialskoler i nogle tilfælde selv har udbudsansvaret.

Nogle af de mest afgørende faktorer i forhold til at opnå lave kørselspriser er: (1) høj konkurrenceudsættelse, (2) volumenfordele og (3) vognmænds sikkerhed for kapacitetsudnyttelse. Med den omtalte udbudspraksis, der typisk kendetegner kommunerne, er det ikke overraskende, at der ikke kan opnås samme lave priser som hos vognmændene. Således er det blandt andet en forudsætning for effektivisering, at der gennemføres fællesudbud – enten på tværs af skoler og eventuelt kommuner eller på tværs af befordringsordninger. Dette er i langt højere grad indbygget i trafikselskabernes administrationsmodeller end i kommunernes.

Når der eksempelvis udbydes skolekørsel i en given kommune, er kontraktstørrelsen relativt lille i forhold til større fællesudbud, ligesom vognmændene kun er garanteret at få fyldt vognene op i intervaller på dagen, typisk om morgenen og eftermiddagen. Disse faktorer medfører antageligt relativt begrænset interesse for udbuddet og dermed mindre konkurrence end ved fællesudbud. Derudover indregner vognmændene antageligt en risikopræmie i tilbudspriserne, da der ikke er sikkerhed for at få fyldt vognene op resten af dagen mellem de faste kørsler til og fra skole. Ved at gennemføre fællesudbud på tværs af befordringsordninger øges konkurrencen antageligt på grund af større volumen, ligesom tilbudsgiverne tilsyneladende reducerer priserne ved udsigten til større sikkerhed for kapacitetsudnyttelse og bedre koordineringsmuligheder.

Disse betragtninger understøttes af, at Deloitte har erfaring med, at kommuner, der gennemfører fællesudbud af forskellige befordringsordninger, ofte tildeler et flertal af delaftalerne til én leverandør. Dette hænger typisk sammen med, at vognmænd tilbyder særligt lave priser, under forudsætning af at de tildeles et givet antal delaftaler, det vil sige, hvis de får de ønskede koordineringsmuligheder og kapacitetsudnyttelse.

Omvendt er det observeret i analysen, at når en kommune anvender flere vognmænd i en given befordringsordning, er aftalepriserne vidt forskellige mellem disse vognmænd. Herudover er det ligeledes konstateret, at givne vognmænd har indgået kontrakter med meget varierende afregningspriser inden for forskellige befordringsordninger, selvom vilkårene for kørslens udførelse er ensar-

tede, men hvor der er væsentlig forskel i kontraktens samlede værdi.

Disse observationer understreger, at vognmænd i høj grad har et spillerum, når de afgiver tilbudspriser. For at realisere effektiviseringsmulighederne gennem lavere kørselspriser, er det altså nødvendigt at etablere modeller, der sikrer, at vognmændene tilbyder relativt lave priser.

Dette behøver altså ikke nødvendigvis at ske ved at sænke serviceniveauet, men kan opnås ved at udsætte vognmændene for høj konkurrence og udbyde attraktive kørselsvolumener, for eksempel gennem fællesudbud på tværs af befordringsordninger og/eller kommuner, hvilket tilsyneladende er en fremgangsmåde, trafikselskaberne har succes med.

6.4.2 Potentiale i regionerne

Der er indsamlet og bearbejdet et omfattende datamateriale for alle regionerne, hvor langt de fleste data har været fuldt berigede. Der er dog en vis usikkerhed knyttet til opgørelsen af vognminutpriser i de to regioner. Tabel 6.7 illustrerer nogle af de nøgletal, der er beregnet på baggrund af de indsamlede data og manglerne i forhold til at kunne beregne vognminutpriserne nøjagtigt.

Tabel 6.7. Gennemført kortlægning af udvalgte nøgletal i regionerne

Variable	Hovedstaden	Sjælland	Syddanmark	Midtjylland	Nordjylland
Kørselsudgifter i alt	✓	✓	✓	✓	✓
Udgifter per indbygger	✓	✓	✓	✓	✓
Antal kørte vognture	✘	✓	✓	✓	✓
Antal kørte persontur	✓	✓	✓	✓	✓
Antal vognminutter i alt	✘	✓	(✓)	✓	✓
Vognminutpris	✘	✓	(✓)	✓	✓
Antal kilometer i alt	(✓)	✓	(✓)	✓	✓
Kilometerpris	(✓)	✓	(✓)	✓	✓
Samkørselsgrad	✘	✓	✓	✓	✓

Note: Symboler angivet i parentes angiver, at nøgletallet har kunnet opgøres for en andel af regionens udgiftsbase. Opgørelser af kilometer omfatter i trafikselskaberne den direkte rejselængde.

I Region Hovedstaden har det ikke været muligt at tilvejebringe data, der tilknytter et vogn-id til de gennemførte kørsler, der indgår i datagrundlaget. Uden en unik identifikation af vognene kan der ikke foretages nøjagtige opgørelser af antal vognture eller vognminutter og dermed heller ikke beregnes en vognminutpris eller samkørselsgrad. Herudover har der kun kunnet tilvejebringes data vedrørende antal kørte kilometer for en andel af regionens kørsler. Sidstnævnte gælder også for Region Syddanmark, hvor der endvidere ikke har kunnet opgøres antal kørte vognminutter i en del af regionen.

For at kunne opgøre vognminutpriserne har det derfor været nødvendigt at gøre enkelte antagelser med udgangspunkt i det øvrige omfattende datamateriale, der er tilvejebragt i regionerne.

Vedrørende Region Hovedstaden er det udnyttet, at der foreligger omfattende data for antal kørte personer, personture og personminutter. Derved kan antal kørte vognminutter og dermed vognminutprisen opgøres, hvis der gøres en antagelse om samkørselsgrad.

Når regionens kørselsdata sammenholdes med de tilsvarende data og den opgjorte samkørselsgrad i andre regioner, og der tages højde for de geografiske forhold, skønnes det, at samkørselsgraden er forholdsvis høj i Region Hovedstaden. Dette understøttes også af, at afregningsstrukturen i aftalegrundlaget for Region Hovedstaden tilsiger en forholdsvis høj samkørsel, ligesom i den model der anvendes i Region Syddanmark.

Det antages dog, at der er noget mindre fremkommelighed i Region Hovedstaden end i Region Syddanmark og dermed en lidt lavere samkørselsgrad. Det vurderes derfor, at der er højere samkørselsgrad i Region Hovedstaden end i de tre regioner, hvor trafikselskaberne varetager befordringsordningen (23-31 procent samkørsel), men lavere end i Region Syddanmark (50-62 procent samkørsel). På den baggrund antages det, at der er en samkørselsgrad i Region Hovedstaden på 45-55 procent.

Vognminutprisen er opgjort med fuld nøjagtighed for en andel af Region Syddanmarks kørsler. For den resterende andel af regionens kørsler har det dog ikke været muligt at opgøre antallet af kørte vognminutter og dermed vognminutprisen. Til gengæld foreligger der for denne del af regionen robuste data om det kørte antal kilometer, så antallet af vognminutter kan opgøres ved at antage en gennemsnitsfart per kørsel. I den forbindelse er de geografiske forhold og data vedrørende gennemsnitlig turlængde, herunder korrelation mellem turlængde og hastighed, samt de afdækkede data vedrørende vognture og personture m.v. lagt til grund.

I den del af Region Syddanmark hvor antal kørte vognminutter ikke foreligger, er den gennemsnitlige turlængde opgjort til at være markant høj i forhold til andre regioner såvel som andre kommuner og befordringsordninger. Der findes ingen observationer i andre regioner med samme turlængde, men da der er observeret en tydelig positiv korrelation mellem turlængde og gennemsnitsfart per tur, må der være en forholdsvis høj gennemsnitsfart. Denne er antaget at være 45-55 km/t, hvilket er en forsigtig antagelse, da det er på niveau med de højeste observationer for gennemsnitsfart blandt befordringsordninger, men er gjort for ture, der i gennemsnit blot er en tredjedel så lange.

På baggrund af de gjorte antagelser har Deloitte opgjort de skønnede vognminutpriser i Region Hovedstaden og den del af Region Syddanmark, hvor vognminutpriserne ikke har kunnet opgøres ud fra det foreliggende datamateriale. Dette medfører naturligvis en vis usikkerhed om potentialeberegningen. Deloitte vurderer dog antagelserne til at være forholdsvis forsigtige, og de er gjort på et omfattende data- og analysegrundlag.

Der er anvendt samme metode til at opgøre potentialer i regionerne, som blev anvendt for kommunerne ovenfor. Dvs. de opgjorte potentialer er baseret på en sammenligning af kørselspriserne mellem egenstyrede og selskabsstyrede regioner. Dog er potentialet beregnet som et interval på grund af ovennævnte usikkerhed om opgørelsen af vognminutpriser i to af regionerne. Der er beregnet et besparelsespotentiale på op til 30-70 mio. kr. i henhold til intervallerne for antagelserne om samkørselsgrad og gennemsnitsfart.

Tabel 6.8. Beregnet effektiviseringspotentiale i regionerne, mio. kr.

Befordringsområde	Udgiftsbase, som regionerne selv varetager[1]	Prisreduktions-potentiale (procent)[2]	Udgiftsændring
Siddende patientbefordring	300	10-24 %	[-30, -70]

Note: (1) Udgiftsbasen er udtryk for den kørselsvolumen, der ikke varetages af trafikselskaber baseret på totaludgifterne i 2009. (2) Prisreduktionspotentialet er opgjort på baggrund af, hvor meget lavere den (vægtede) gennemsnitlige vognminutpris er i trafikselskaberne end den (vægtede) gennemsnitlige vognminutpris i de regioner, der selv varetager ordningen. Intervallet angiver potentialets spændvidde ved forskellige antagelser om gennemsnitlig samkørselsgrad i Region Hovedstaden og gennemsnitsfart i Region Syddanmark.

Udgiftsbasen som regionerne selv varetager er opgjort på baggrund af den totale udgiftsvolumen i 2009, da der i udgiftsanalysen er foretaget en totalkortlægning af disse udgifter. På baggrund af kørselsdata for november 2010 er der indikationer af, at kørselsudgifterne i 2010 er steget i Region Syddanmark men faldet i Region Hovedstaden i forhold til 2009. Udgiftsbasen omfatter desuden en mindre kørselsvolumen (ca. 12 mio. kr.), som selskabsstyrede regioner selv varetager i supplement til det regionale trafikselskab.

Det skal igen understreges, at de vurderede potentialer ikke er additive i forhold til de tidligere opgjorte potentialer for regionerne. Potentialerne har en vis følsomhed over for antagelserne om samkørselsgrad i Region Hovedstaden og gennemsnitsfart i Region Syddanmark, men indikerer dog, at der er effektiviseringsmuligheder gennem afregningspriserne.

Det kan dog indvendes, at relativt høje chaufførlønninger i hovedstadsområdet kan være en forklaringsfaktor for højere kørselspriser. Dette kan derfor reducere størrelsen af det opgjorte potentiale. Potentialerne er således ikke korrigeret for regionale lønforskelle eller administrationsomkostninger jf. det nedenfor følgende afsnit. Det vurderes dog at være forholdsvis begrænset, hvor stor en rolle løn-

forskelle kan spille, jf. analysen af kørselspriser for siddende patientbefordring i kapitel 5.

6.4.3 Administrationsomkostninger

De opgjorte potentialeberegninger er ikke korrigeret for administrationsomkostninger, der betales specifikt til trafikselskaberne, når disse varetager befordringsordninger, men er indbygget i kørselspriserne, når regioner og kommuner selv varetager kørsel. Som redegjort for tidligere bør der derfor korrigeres for, at vognmænd kan tilbyde kørsel billigere til trafikselskaberne, fordi deres administrative byrde reduceres.

Der er dog en række tilgange til, hvordan en sådan korrektion kan foretages. Derfor vil det også være forbundet med usikkerhed at lægge sig fast på en bestemt korrektionsfaktor. Det skal også ses i lyset af de vidt forskellige afregningsmodeller, trafikselskaberne anvender vedrørende administrationsomkostninger.

Derudover er der væsentlige forskelle mellem alle trafikselskaberne, i forhold til hvordan de konkret varetager befordringsordningerne, selvom de overordnede administrationsmodeller er ensartede. Det vil sige, at rutebaseret kørsel er administrativt tungt i nogle trafikselskaber i forhold til variabel kørsel, mens det forholder sig omvendt i andre trafikselskaber. Det afhænger også af karakteren og omfanget af de kørsler, trafikselskaberne varetager for kommunerne. Der kan være store forskelle på, hvordan kommunerne afgrænser de befordringsopgaver, de vælger at få varetaget af trafikselskaberne.

Herudover er det ikke afdækket, hvorvidt de samlede administrationsomkostninger i kommuner, regioner, trafikselskaber og hos vognmænd udgør samme størrelse uanset organiseringsformen. Det kan for eksempel ikke udelukkes, at øget varetagelse i trafikselskaberne reducerer de totale administrationsomkostninger på tværs af aktører på grund af administrative stordriftsfordele vedrørende udbud, afregning og fakturering m.v.

Omvendt kan det heller ikke afvises, at de forskellige aktørers totale administrationsomkostninger er højere ved øget varetagelse gennem trafikselskabet. For eksempel fordi trafikselskaberne allokerer flere ressourcer til kvalitetsstyring og opfølgning, ligesom de anvender et andet trafikstyringssystem end vognmændene, hvilket ikke nødvendigvis er lige så omkostningseffektivt. Herudover er der en risiko for, at trafikselskabernes administration ikke er fuldt ud effektiviseret. Det skyldes, at konstruktionen af trafikselskaberne indebærer, at de umiddelbart ikke konkurrerer direkte med vognmænd i forhold til at optimere den administrative varetagelse og minimere administrationsomkostningerne, da de indtager en anden markedsrolle.

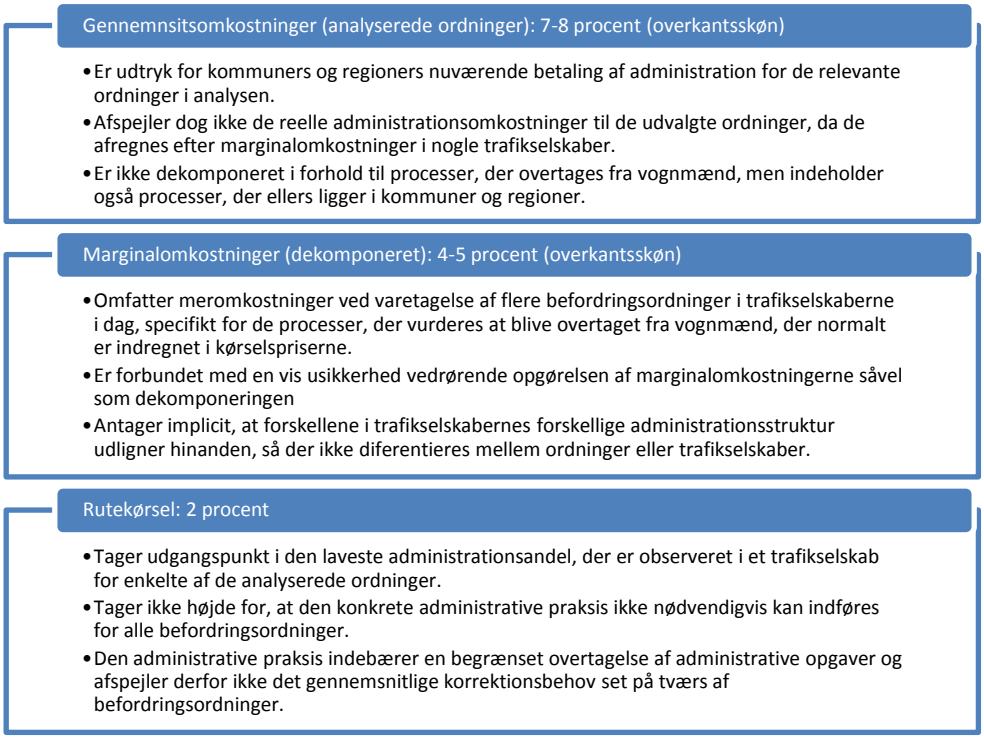
Det er også en mulighed, at effekterne opvejer hinanden i forhold til eventuelt mindre- eller merforbrug af administration ved trafikselskabers varetagelse af befordringsordninger. Nettoeffekten er desuden afhængig af, hvordan det eksisterende ressourceforbrug er i de kommuner/regioner, der overtages kørsel for, da nogle kommuner anvender væsentligt flere ressourcer end andre på aktiv styring af området.

Derfor er der også en overvejelse i, hvorvidt der (netto) er øget eller reduceret administration ved varetagelse gennem trafikselskaber, og om der i givet fald skal korrigeres herfor.

I figur 6.4 nedenfor er der skitseret nogle forskellige tilgange til, hvordan der kan korrigeres for administrationsomkostningerne. Illustrationen er ikke udtømmende i forhold til, hvilke korrektionsmuligheder der eksisterer, men oplister de mest oplagte overordnede metoder.

Det er fortsat Deloittes vurdering, at det vedrørende sammenligneligheden af kørselspriser er mest retvisende med et korrektionsbehov på 2-4 procent af kørselspriserne. Uanset hvilken metode der anvendes til korrektion, er det dog klart, at der samlet set er et betydeligt potentiale for at realisere potentialer over vognminutpriserne.

Figur 6.4. Udvalgte korrektionsmuligheder for administrationsomkostninger



6.5 Realiserbarhed

Det er Deloittes vurdering, at en realisering af et effektiviseringspotentiale på området som udgangspunkt kan ske inden for den eksisterende lovgivning, da de identificerede udgiftsforskelle som sagt især skyldes forskelle i visitationspraksis, lovfortolkning og valgt serviceniveau.

Det er dog samtidig Deloittes vurdering, at de nuværende regler på området efterlader et betydeligt fortolknings- og råderum, ligesom reglerne på enkelte områder direkte påvirker visitationen til ordningerne via fx afstands- og alderskriterier. En realisering af et potentiale vil derfor bl.a. kunne understøttes via en række præciseringer og ændringer af regler og tildelingskriterier m.v.

I forhold til forenkling og samordning af regelsæt for befordring, skal det fremhæves, at de enkelte kørselsordninger har hver især deres eget hjemmelsgrundlag og at der ikke er nogen indbyrdes substitution mellem brugergrupper, fx lægekørsel og ordningerne på beskæftigelsesområdet. Forskelle i ordninger og brugergrupper betyder således, at der kun er begrænsede muligheder fra centralt hold, for at samordne eller forenkle eksisterende regelsæt med henblik på at nedbringe det samlede udgiftsniveau, uden at berøre fx tildelingskriterier og lignende.

Deloitte har nedenfor gengivet, hvilke parametre, der eventuelt vil kunne være relevante at fokusere på med henblik på at understøtte en realisering af et effektiviseringspotentiale, jf. tabel 6.9.

Tabel 6.9. Handlemuligheder

Parametre	Observationer
Konkurrenceudsættelse/ Trafikselskaber	Analysen viser, at en høj udbudsgrad, stor volumen samt anvendelsen af trafikselskaber bidrager til at reducere kommunernes og regionernes udgiftsniveau. Det kunne derfor fx overvejes at understøtte en øget konkurrenceudsættelse bl.a. i form af fællesudbud mellem befordringsområder og/eller kommuner. Herunder kan øget anvendelse af trafikselskaber på området overvejes, da deres administrationsmodeller netop understøtter dette.
Godtgørelse	Godtgørelse, hvor borgeren selv er ansvarlig for at tilvejebringe kørslen og får godtgjort udgifterne efter fastsatte takster, er væsentlig billigere for kommuner og regioner end selv at levere kørslen (via vognmænd m.v.). Det kunne derfor fx overvejes at udbrede anvendelsen af godtgørelser. Desuden kunne det overvejes at harmonisere godtgørelsestaksterne, da der i dag ydes godtgørelse efter forskellige takster. For så vidt angår den siddende patientbefordring kunne det overvejes at forenkle tildelingskriterierne til godtgørelse og målrette anvendelsen, fx via fastsættelse af et udgiftskriterium el.lign.
Alderskriterier	Der er på en række områder fastsat alderskriterier, hvorefter der ydes befordring til bestemte grupper af borgere, som lever op hertil. Det gælder fx på sundhedsområdet, hvor pensionister generelt har ret til siddende patientbefordring. Tildelingen af befordring på de områder, hvor det er relevant, vil fx i højere grad kunne gøres afhængig af borgernes faktiske behov.
Afstandskriterier	Der er på en række områder fastsat afstandskriterier, hvorefter der ydes befordring til bestemte grupper af borgere, som lever op hertil. Det gælder fx på skoleområdet, hvor elever i 0.-3.-klasse, som har over 2,5 kilometer til skole har ret til befordring. Disse afstandskriterier vil fx kunne reguleres.
Rutinemæssig tildeling	Ofte vil en elev, der modtager specialundervisning, være visiteret til befordring pga. afstandskriteriet. Men uanset afstand sker der i praksis på specialundervisningsområdet som udgangspunkt en tildeling af befordring til de elever, som er blevet tildelt en plads på en specialskole o.l. Denne praksis kunne ændres gennem en præcisering af reglerne.

Bilag A. Udgifter fordelt på befordringsordninger

Befordringsordninger	Opregnede udgifter	Pct.
Siddende patientbefordring i alt*	707.544.065	100,0
1. Siddende befordring til sygehusbehandling - internt i regionen	646.429.841	91,4
2. Ledsagelse internt i regionen	9.000.000	1,3
3. Siddende befordring til sygehusbehandling - på tværs af regioner /udlandet	52.114.224	7,4
4. Ledsagelse - på tværs af regioner /udlandet	-	-
Liggende patientbefordring i alt*	221.635.723	100,0
5. Liggende transport	221.006.423	99,7
6. Hjemtransport af afdøde patienter	629.300	0,3
Lægekørsel i alt	126.410.130	100,0
7. Alment praktiserende læge	81.673.927	64,6
8. Praktiserende speciallæge	42.508.262	33,6
9. Akut skadesbehandling hos alment praktiserende læge eller speciallæge	2.227.941	1,8
10. Ledsagelse	-	-
Genoptræning i alt	98.716.070	100,0
11. Genoptræning efter udskrivning - almen	74.892.924	75,9
12. Genoptræning efter udskrivning - specialiseret	23.823.146	24,1
13. Ledsagelse	-	-
Individuel handicapkørsel i alt**	221.088.611	100,0
14. Individuel handicapkørsel for svært bevægelseshæmmede voksne	221.576.460	100,0
Skolekørsel i alt****	434.689.163	100,0
15. Almindelig skolekørsel	427.469.719	98,4
16. Midlertidigt syge og tilskadekomne m.v.	6.456.176	1,5
17. Anden befordring på skoleområdet	763.269	0,2
Specialundervisning for børn i alt	920.899.326	100,0
18. Specialundervisning	920.899.326	100,0
Specialundervisning for unge/voksne i alt*****	55.426.541	100,0
19. Voksenspecialundervisning (personer med særlige befordringsbehov)	19.772.178	35,7
20. Voksenspecialundervisning (personer uden særlige befordringsbehov)	6.724.633	12,1
21. Særlig ungdomsuddannelse (personer med særlige befordringsbehov)	28.226.121	50,9
22. Særlig ungdomsuddannelse (personer uden særlige befordringsbehov)	703.610	1,3
Integration i alt***	525.574	100,0
23. Integrationsprogrammer	525.574	100,0
Socialområdet - børn og unge med handicap i alt****	104.012.285	100,0
24. Særlige dagtilbud m.v.	93.628.621	90,0
25. Særlige klubtilbud	10.383.664	10,0
26. Handicapledsagelse til 16-18-årige	-	-
Socialområdet - udsatte børn og unge i alt****	65.494.596	100,0
27. Særlig støtte og foranstaltninger i form af anbringelser m.v.	64.659.483	99,1
28. Forældretransport ved anbringelser uden for hjemmet	42.880	0,1
29. Særlig hjælp vedrørende børn	792.233	0,9
Socialområdet - voksne med handicap i alt****	240.820.275	100,0
30. Handicapledsagelse til voksne	131.981	0,1
31. Beskyttet beskæftigelse	67.180.424	27,9
32. Aktivitets- og samværstilbud	173.507.870	72,0
Varigt nedsat funktionsevne i alt	83.745.121	100,0
33. Befordringsstøtte til personer med varigt nedsat funktionsevne	83.745.121	100,0
Dagcenterkørsel i alt	301.285.328	100,0
34. Generelle tilbud med aktiverende eller forebyggende sigte	301.285.328	100,0
Hjælpemidler i alt	6.370.621	100,0
35. Hjælpemidler og forbrugsgoder	6.370.621	100,0
Beskæftigelse og aktivering for ikke-forsikrede i alt	167.759.237	100,0
36. Økonomisk støtte til arbejdssøgende	-	-
37. Dagpengemodtagere m.fl. (herunder sygedagpengemodtagere) som deltager i vejledning/opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud i offentlige virksomheder	1.624.764	0,7
38. Personer med varige begrænsninger i arbejdsevnen m.v. som deltager i vejledning/opkvalificering og virksomhedspraktik	34.339.162	14,1
39. Kontanthjælps- eller starthjælpsmodtagere som deltager i vejledning/opkvalificering og virksomhedspraktik	120.825.312	49,5
40. Erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse til kortuddannede voksne i beskæftigelse, som ikke er forsikrede (personer uden medlemskab af A-kasse)	10.970.000	35,7
Beskæftigelse og aktivering for forsikrede i alt*	120.951.052	100,0
41. Dagpengemodtagere m.fl. som deltager i vejledning/opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud i offentlige virksomheder	41.116.905	34,0
42. Selvvalgt uddannelse for ledige dagpengemodtagere		
43. Erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse til kortuddannede voksne i beskæftigelse	79.834.147	66,0
Direkte udgifter, i alt	**3.877.861.568**	

Bilag B. Metode

Deloitte har kortlagt de direkte udgifter, administrative udgifter samt administrationsmodeller på befordringsområdet. I kraft at det store antal særskilte befordringsordninger, som eksisterer på området, stiller dette betydelige krav til dataindsamlingen.

Dette bilag redegør for den metode, som Deloitte har lagt til grund for datakortlægningen og den efterfølgende databehandling.

Bilaget redegør således for det *første* for, hvilke kriterier, der er lagt til grund for udvælgelsen af kommuner og A-kasser. For det *andet* skitseres det, hvilke befordringsordninger som kortlægningen omfatter. For det *tredje* redegøres der for den anvendte dataindsamlingsstrategi og –metode. For det *fjerde* beskrives den anvendte metode til opregning af data til landsplan. For det *femte* redegøres der for, hvilken usikkerhed, der knytter sig til datakortlægningen, samt hvordan Deloitte har søgt at håndtere denne usikkerhed. Endelig redegøres der for det *sjette* for, hvordan de kortlagte data kan anvendes til at foretage relevante konsekvens- og potentialeberegninger.

B.1 Udvælgelse af kommuner og A-kasser

Datakortlægningen omfatter samtlige 5 regioner, men kun en stikprøve af henholdsvis kommuner og A-kasser. I det følgende vil der blive redegjort for hvilke kriterier, som er lagt til grund ved udvælgelsen, samt hvilke kommuner og A-kasser, der konkret er blevet udvalgt til analysen.

Kommuner

Undersøgelsen omfatter i alt 8 kommuner. De 8 kommuner omfatter Aalborg Kommune, Ballerup Kommune, Billund Kommune, Nordfyns Kommune, Odense Kommune, Randers Kommune, Roskilde Kommune og Vordingborg Kommune.

De 8 kommuner er blevet udvalgt med henblik på at sikre, at de repræsenterer en passende forskellighed og udgør et kvalificeret grundlag for opregning af direkte og administrative udgifter m.v. til landsplan.

Det er dog pr. definition ikke muligt at sikre, at de deltagende kommuner er repræsentative. Det skyldes for det første, at undersøgelsen omfatter en lang række forskellige befordringsordninger, og at det fra ordning til ordning vil være forskelligt, hvilke parametre,

som er bestemmende for repræsentativitet. Fx retter ordningerne sig mod forskellige målgrupper, ligesom de geografiske afstande kan have stor betydning for nogle ordninger, men ikke for andre.

For det andet har det netop været en væsentlig del af baggrunden for igangsætningen af undersøgelsen, at der ikke hidtil har været nogen sikker forhåndsviden om kommunernes samlede udgifter, aktivitet, serviceniveau og administrationspraksis på befordringsområdet. En sådan forhåndsviden ville have været påkrævet, hvis det skulle have været muligt at vurdere repræsentativiteten af de deltagende kommuner.

Udvælgelsen af de 8 kommuner er derfor sket ud fra en mere pragmatisk vurdering af, hvilke kriterier, som på forhånd kunne forventes at ville påvirke kommunernes direkte kørselsudgifter og tilknyttede administrative udgifter. De tre primære udvælgelseskriterier har været følgende:

- *Kommunestørrelse*. Kommunestørrelsen er anvendt som udvælgelseskriterium, da det kan antages, at der kan være skalaeffekter både i forhold til administrationen af ordningerne og i forhold til den udførende kørsel, som kan påvirke enhedsudgifterne på en systematisk måde.

- *Centralisering*. Centralisering er anvendt som udvælgelseskriterium, da det kan antages, at kommuner med en centraliseret og samordnet opgavevaretagelse har lavere administrative omkostninger end kommuner, hvor opgavevaretagelsen er spredt på et stort antal decentrale enheder.

- *Samarbejde med trafikselskaber*. Samarbejdet med trafikselskaber er valgt som udvælgelseskriterium, da det er et selvstændigt formål med undersøgelsen at vurdere effekterne af forskellige forretningsmodeller på området.

De 8 kommuner er på baggrund af en screening så vidt muligt søgt udvalgt, så de repræsenterer en passende forskellighed i forhold til ovenstående kriterier, jf. tabel 1.

Tabel 1. Udvalgte kommuner

Kommune	Kommunestørrelse	Administrativ centralisering*	Varetagelse hos regionale trafikselskaber*	Tegnforklaring
Aalborg	↑	↑	↑	
Odense	↑	↔	↓	**Høj/stor:** ↑
Vordingborg	↔	↑	↔	
Randers	↔	↔	↔	**Mellem:** ↔
Roskilde	↔	↔	↓	
Ballerup	↔	↔	↔	
Billund	↓	↓	↓	**Lav/lille:** ↓
Nordfyns	↓	↔	↑	

Note: *) Vurderingen er foretaget på baggrund af en forhåndsscreening af kommunerne.

Ved udvælgelsen af de 8 kommuner er der desuden taget højde for, at de har en vis spredning i forhold til geografisk placering og har en forskellig befolkningstæthed. De 8 kommuner omfatter således både sjællandske, fynske og jyske kommuner samt kommuner med en meget høj befolkningstæthed (fx Ballerup Kommune og Odense Kommune) og en meget lav befolkningstæthed (fx Billund Kommune og Nordfyns Kommune).

A-kasser

Undersøgelsen omfatter en stikprøve på i alt 4 A-kasser. De fire A-kasser omfatter 3F, HK, ASE og AAK.

A-kasserne er blevet udvalgt med henblik på at sikre, at de repræsenterer en tilstrækkelig forskellighed og dermed udgør et solidt grundlag for opregning af administrative udgifter til landsplan.

De fire A-kasser har for det første en forskellig *størrelse* målt på antallet af medlemmer pr. 31.12.2009, der kan antages at have betydning for mulige skalaeffekter. 3F er landets største a-kasse med 281.610 medlemmer og HK er landets anden største a-kasse med 250.271 medlemmer. ASE har 148.381 medlemmer, mens AAK i forhold hertil udgør en mindre a-kasse med 81.881 medlemmer.

De fire A-kasser repræsenterer herudover en forskellig *medlemsprofil*, som især kan have betydning for, i hvilket omfang A-kasserne udbetaler tilskud til befordring i forbindelse med voksen- og efteruddannelseskurser (VEU). 3F organiserer faglærte og ufaglærte lønarbejdere, HK organiserer handels- og kontorpersonale og AAK organiserer akademikere. ASE er endelig en uafhængig a-kasse, som organiserer både selvstændige og forskellige typer af lønarbejdere.

De fire A-kasser har endelig en stor *dækningsgrad*, idet de tilsammen organiserer 34,4 pct. af samtlige medlemmer og håndterer 43,6 pct. af samtlige udbetalinger af befordringstilskud/-godtgørelser på området.

B.2 Omfattede ordninger

Deloitte har i samarbejde med udvalget foretaget en screening og efterfølgende drøftelse af, hvilke ordninger som undersøgelsen skulle omfatte.

Denne proces førte til, at enkelte perifere ordninger (fx befordring til møder i Ankestyrelsen) blev skilt ud, samt at kortlægningen blev afgrænset fra at omfatte servicelovens § 41, som ikke er en særskilt befordringsordning, men en generel hjemmel, som kommunerne kan yde »merudgifter« efter ved forsørgelse af et barn med betydelig og varigt nedsat funktionsevne m.v., herunder merudgifter til befordring.

Kortlægningen omfatter på den baggrund 43 befordringsordninger, som er grupperet i 17 områder, jf. tabel 1.

Tabel 1. Omfattede befordringsordninger

Områder	Befordringsordninger	Myndighed
Siddende patientbefordring	1. Siddende befordring til sygehusbehandling, jf. sundhedslovens § 171, stk. 1 og 2 samt tilhørende bekendtgørelse nr. 1496 (2009) – *internt i regionen*. 2. Ledsagelse, jf. sundhedslovens § 173, stk. 3 samt tilhørende bekendtgørelse nr. 1496 (2009) – *internt i regionen*. 3. Siddende befordring til sygehusbehandling, jf. sundhedslovens § 171, stk. 1 og 2 samt tilhørende bekendtgørelse nr. 1496 (2009) – *på tværs af regionen/udlandet*. 4. Ledsagelse, jf. sundhedslovens § 173, stk. 3 samt tilhørende bekendtgørelse nr. 1496 (2009) – *på tværs af regionen/udlandet*.	Region
Liggende patientbefordring	5. Liggende transport (planlagt og ikke-behandlingskrævende) til sygehusbehandling, jf. sundhedslovens § 171, stk. 3 samt tilhørende bekendtgørelse nr. 1496 (2009). 6. Hjemtransport af afdøde patienter, jf. sundhedslovens § 160a samt tilhørende bekendtgørelse nr. 634 (2009).	Region
Lægekørsel	7. Alment praktiserende læge, jf. sundhedslovens § 170, stk. 1 samt tilhørende bekendtgørelse nr. 1496 (2009). 8. Praktiserende speciallæge, jf. sundhedslovens § 170, stk. 2 samt tilhørende bekendtgørelse nr. 1496 (2009). 9. Akut skadesbehandling hos alment praktiserende læge eller speciallæge, jf. sundhedslovens § 170, stk. 3 samt tilhørende bekendtgørelse nr. 1496 (2009). 10. Ledsagelse, jf. sundhedslovens § 173, stk. 3 samt tilhørende bekendtgørelse nr. 1496 (2009).	Kommune
Genoptræning efter udskrivning fra sygehus	11. Genoptræning efter udskrivning, jf. sundhedslovens § 172 samt tilhørende bekendtgørelse nr. 1496 (2009) – *almindelig*. 12. Genoptræning efter udskrivning, jf. sundhedslovens § 172 samt tilhørende bekendtgørelse nr. 1496 (2009) – *specialiseret*. 13. Ledsagelse, jf. sundhedslovens § 173, stk. 3 samt tilhørende bekendtgørelse nr. 1496 (2009).	Kommune
Individuel handicap-	14. Individuel handicapkørsel for svært bevægelseshæmmede voksne,	Kommune/

Områder	Befordringsordninger	Myndighed
kørsel	jf. § 11 i lov om trafikselskaber.	trafikselskab
Skolekørsel	15. Almindelig skolekørsel, jf. folkeskolelovens § 26 samt §§ 1-6 i tilhørende bekendtgørelse nr. 25 (1995). 16. Midlertidigt syge og tilskadekomne m.v., jf. folkeskolelovens § 26 samt §§ 7-8 i tilhørende bekendtgørelse nr. 25 (1995). 17. Anden befordring på skoleområdet, jf. folkeskolelovens § 26 samt § 13 i tilhørende bekendtgørelse nr. 25 (1995).	Kommune
Specialundervisning for børn	18. Specialundervisning, jf. folkeskolelovens § 26 samt §§ 9-12 i tilhørende bekendtgørelse nr. 25 (1995).	Kommune
Specialundervisning for unge/voksne	19. Voksenspecialundervisning (personer med særlige befordringsbehov), jf. § 5 i lov om specialundervisning for voksne samt §§ 8-9 i tilhørende bekendtgørelse nr. 378 (2006). 20. Voksenspecialundervisning (personer uden særlige befordringsbehov), jf. § 5 i lov om specialundervisning for voksne samt § 10 i tilhørende bekendtgørelse nr. 378 (2006). 21. Særlig ungdomsuddannelse (personer med særlige befordringsbehov), jf. § 10 i lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov samt §§ 12-13 i tilhørende bekendtgørelse nr. 974 (2007). 22. Særlig ungdomsuddannelse (personer uden særlige befordringsbehov), jf. § 10 i lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov samt § 14 i tilhørende bekendtgørelse nr. 974 (2007).	Kommune
Integration	23. Integrationsprogrammer, jf. integrationslovens 23f, stk. 1, nr. 2 (tidligere § 34, stk. 1, nr. 2.).	Kommune
Socialområdet – Børn og unge med handicap	24. Særlige dagtilbud m.v., servicelovens § 32. 25. Særlige klubtilbud, servicelovens § 36. 26. Befordringsudgifter til ledsager ifm. handicapledsagelse til 16-18-årige, jf. servicelovens § 45 samt tilhørende bekendtgørelse nr. 1390 (2006).	Kommune
Socialområdet – Udsatte børn og unge	27. Særlig støtte og foranstaltninger i form af anbringelser m.v., jf. servicelovens § 52, stk. 4-5. 28. Forældretransport ved anbringelser uden for hjemmet, jf. servicelovens § 71, stk. 6. 29. Særlig hjælp vedrørende børn, jf. § 83 i lov om aktiv socialpolitik.	Kommune
Socialområdet – Voksne med handicap	30. Befordringsudgifter til ledsager ifm. handicapledsagelse til voksne, jf. servicelovens § 97 samt tilhørende bekendtgørelse nr. 1390 (2006). 31. Beskyttet beskæftigelse, jf. servicelovens §§ 103 og 105. 32. Aktivitets- og samværstilbud, jf. servicelovens §§ 104 og 105.	Kommune
Varigt nedsat funktionsevne	33. Befordringsstøtte til personer med varigt nedsat funktionsevne, jf. servicelovens § 117.	
Kørsel af ældre til dagcenter m.v.	34. Generelle tilbud med aktiverende eller forebyggende sigte, jf. servicelovens § 79, stk. 1.	Kommune
Hjælpemidler og forbrugsgoder	35. Hjælpemidler og forbrugsgoder, jf. servicelovens §§ 112, stk. 6 og 113, stk. 6 samt tilhørende bekendtgørelse nr. 987 (2007).	Kommune
Beskæftigelse og aktivering for ikke-forsikrede	36. Økonomisk støtte til arbejdssøgende, jf. § 7 i lov om aktiv beskæftigelsesindsats (1428 2009) samt § 27 i tilhørende bekendtgørelse nr. 432 (2010). [Også ikke-forsikrede] 37. Sygedagpenge m.fl. som deltager i vejledning/opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud i offentlige virksomheder, jf. § 82 i lov om aktiv beskæftigelsesindsats 38. Personer med varige begrænsninger i arbejdsevnen m.v. som deltager i vejledning/ opkvalificering og virksomhedspraktik, jf. § 82 i lov om aktiv beskæftigelsesindsats. 39. Kontanthjælps- eller starthjælpsmodtagere som deltager i vejledning/opkvalificering og virksomhedspraktik, jf. § 83 i lov om aktiv beskæftigelsesindsats.	Kommune
	40. Erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse til kortuddannede voksne i beskæftigelse, jf. §§ 2-4 og §§8-9 i lov om godtgørelse og tilskud til befordring ved deltagelse i erhvervsrettet voksen- og efteruddannel-	SU-styrelsen

Områder	Befordringsordninger	Myndighed
	se samt tilhørende bekendtgørelse 564 (2009). [skal]	
Beskæftigelse og aktivering for forsikrede	41. Dagpengemodtagere m.fl. som deltager i vejledning/opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud i offentlige virksomheder, jf. § 82 i lov om aktiv beskæftigelsesindsats. 42. Selvvalgt uddannelse for ledige dagpengemodtagere, jf. § 82 i lov om aktiv beskæftigelsesindsats. 43. Erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse til kortuddannede voksne i beskæftigelse, jf. §§ 2-4 og §§8-9 i lov om godtgørelse og tilskud til befordring ved deltagelse i erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse samt tilhørende bekendtgørelse 564 (2009).	A-kasse

Datakortlægningen er blevet tilrettelagt sådan, at de direkte udgifter m.v. er blevet indsamlet for hver befordringsordning, mens de administrative udgifter og administrationsmodellerne er blevet kortlagt for hvert område.

For at kunne foretage relevante konsekvensberegninger af forskellige forslag til regelforenklinger har det været nødvendigt at indsamle data for de direkte udgifter m.v. for hver ordning. For de administrative udgifter og administrationsmodellerne har det imidlertid været mere naturligt at foretage kortlægningen på et højere aggregeringsniveau, da kommunerne og regionerne typisk administrerer grupper af ordninger under ét.

Deloitte har under dataindsamlingen erfaret, at der for visse ordninger har været en uensartet fortolkning af reglerne og kontering af udgifterne på tværs af kommunerne. Fx konterer to kommuner befordring til og fra særlige dag- og klubtilbud efter servicelovens § 41 vedrørende merudgiftsydelsen, som ikke er omfattet af kortlægningen.

Deloitte har under dataindsamlingen været opmærksomme på denne type afgrænsningsproblemstillinger og har specifikt spurgt ind til den konkrete kontering af udgifter på hver befordringsordning, herunder især til konteringen af udgifter relateret til hjemlerne i serviceloven. I de tilfælde, hvor kommunerne har konteret udgifterne på anden vis end tilsigtet i lovgivningen, har Deloitte henført de opgjorte udgifter til de relevante hjemler. Det er Deloittes vurdering, at det generelt har været muligt at henføre udgifterne til de rigtige hjemler, og at de opgjorte data derfor er sammenlignelige på tværs.

B.3 Kortlægning

Kommuner og regioner

Deloitte har til kortlægningen af de direkte kørselsudgifter og de tilknyttede administrative udgifter valgt en dialogbaseret dataindsamlingsstrategi, som har taget udgangspunkt i, at der er blevet gennemført et første besøg af flere dages varighed i samtlige deltagende kommuner og regioner. Der er blevet fulgt op på hvert enkelt møde via mails og telefoninterview, da det typisk ikke har været muligt at kortlægge samtlige de nødvendige data direkte på møderne.

Der er herudover blevet gennemført opfølgende genbesøg og målrettede telefoninterview i det omfang, der har været behov at indsamle yderligere data og/eller supplere det indsamlede datagrundlag.

På hvert besøg har Deloitte gennemført interview med ledere og medarbejderne i de forvaltninger og enheder, som har haft det konkrete ansvar for administrationen af de pågældende befordringsordninger. Deloitte har typisk talt med 10-25 personer på hvert kommune-/regionsbesøg.

Deloitte har med henblik på at sikre stringens og sammenlignelighed på tværs anvendt en række generiske dataskabeloner til kortlægningen. Dataskabelonerne er bl.a. blevet udviklet gennem indledende pilotbesøg i en række kommuner og er blevet endelig tilpasset på baggrund af de første besøg i kommuner og regioner.

Deloitte vurderer, at den valgte strategi, hvor data er blevet indsamlet blandt de personer, som har det konkrete administrative ansvar for befordringsordningerne, sikrer, at data har den højest mulige grad af validitet både hvad angår dækning og kvalitet.

I det følgende vil det kort blive gennemgået, hvilke data, som er blevet kortlagt, samt hvordan data konkret er genereret.

Direkte udgifter m.v.

Deloitte har for hver befordringsordning søgt at kortlægge data vedrørende de direkte kørselsudgifter, aktiviteten samt det valgte serviceniveau.

Direkte kørselsudgifter

De direkte kørselsudgifter i kr. er for hver befordringsordning søgt opgjort for 2009, idet udgifterne er blevet opdelt efter om ressourceforbruget knyttede sig til:

i. eksterne leverandører via kommunens køb (konkurrenceudsat)
ii. eksterne leverandører via kommunens køb (ikke konkurrenceudsat)
iii. eksterne leverandører via trafikselskab
iv. kommunens egen kørsel
v. godtgørelse
vi. refusion

Udgiftsopgørelserne er så vidt muligt blevet baseret på registrerede data i kommunernes og regionernes økonomisystemer, og kommunerne og regionerne har da også i nogle tilfælde – kunne trække data direkte.

I de tilfælde, hvor kommunerne og regionerne ikke har kunnet trække data direkte eller typisk kun har kunnet trække aggregerede data for flere ordninger under ét, er udgifterne blevet opgjort og/eller fordelt på ordninger på baggrund af kvalificerede skøn foretaget af respondenterne i dialog med Deloitte. Såfremt kommunerne og regionerne fx har haft registreret de direkte kørselsudgifter for to ordninger på den samme kørselsspecifikke konto, har én metode til at fordele udgifterne på de to ordninger været at anvende samme fordelingsnøgle, som driftsudgifterne til de tilknyttede kerneaktiviteter for de to ordninger, har fordelt sig efter, jf. boks 1. En anden anvendt metode har været at basere fordelingen på aktivitetstal.

Boks 1. Eksempel på skønsmæssig fordeling af udgifter

En kommune har konteret sine samlede kørselsudgifter på 1 mio. kr., som er ydet i relation til servicelovens § 103 vedrørende beskyttet beskæftigelse og servicelovens § 104 vedrørende aktivitets- og samværstilbud på den samme konto. Befordringsudgifterne er således ikke blevet registreret særskilt for de to ordninger.

Kommunen afholder – udover befordringsudgiften – udgifter på henholdsvis 5 mio. kr. til beskyttet beskæftigelse og 15 mio. kr. til aktivitets- og samværstilbud. Befordringsudgiften på 1 mio kr. fordeles derfor med 0,25 mio. kr. (1*5/(5+15)) til beskyttet beskæftigelse og med 0,75 mio. kr. til aktivitets- og smaværstilbud (1*15/(5+15)).

I de tilfælde, hvor kommunerne og regionerne alene har kunnet opgøre de direkte udgifter for grupper af ordninger under ét og ikke har haft relevante nøgler til at kunne fordele udgifterne på de enkelte ordninger, har Deloitte foretaget en skønsmæssig fordeling af udgifterne med udgangspunkt tilsvarende opgørelser fra andre kommuner og regioner. Det opgjorte skøn er så vidt muligt blevet godkendt af respondenten, og det er blevet noteret, at tallet er skønnet af Deloitte. Kommunerne og regionerne har dog typisk selv væ-

ret i stand til at foretage kvalificerede skøn over udgiftsfordelingen o.l.

Med henblik på efterfølgende at kunne vurdere validiteten af de opgjorte udgiftsdata, har Deloitte for hvert af de opgjorte tal i hver kommune og region angivet, hvordan tallet er fremkommet, herunder om 1) det er et dataudtræk fra økonomisystemet (eller faktisk optælling totaloptælling), 2) data er skønnet pba. respondentens generelle kendskab til området, 3) data er estimeret af respondenten pba. stikprøve eller 4) data er oplyst pba. tidligere analyser/opgørelser eller budget/regnskab m.v.

Aktivitet

Aktiviteten er for hver befordringsordning søgt opgjort for 2009 og opdelt på følgende:

- *Kørsler*. Det er søgt opgjort, hvor mange kørsler, der for en given ordning er blevet udmøntet af henholdsvis eksterne vognmænd, trafikselskabet og/eller af kommunen selv som en intern kørsel. Det er herudover for hver ordning blevet søgt opgjort, hvor mange kilometer, der samlet set blev kørt samt hvor mange unikke brugere, som anvendte ordningen i 2009.

- *Godtgørelser*. Det er søgt opgjort, hvor mange godtgørelser, der er blevet givet, og hvor mange unikke brugere, der har været i 2009. Der er herudover blevet opgjort en kilometersats.

- *Refusioner*. Det er søgt opgjort, hvor mange refusioner, der er blevet givet, og hvor mange unikke brugere, der har været i 2009.

Kommunerne og regionerne har i enkelte tilfælde kunne trække de relevante aktivitetsdata direkte i fagsystemer o.l., ligesom de kommuner og regioner, som har anvendt trafikselskaberne, har haft adgang til præcise aktivitetsdata.

I hovedparten af tilfældene har kommunerne og regionerne imidlertid ikke haft registreret eksakte data vedrørende antal kørte kilometer, ture eller unikke brugere, ligesom de heller ikke har haft registreret, hvor stor en andel af kørslerne, der fx var solokørsler.

Kommunerne og regionerne har i visse tilfælde kunnet indhente de relevante data fra eksterne vognmænd, men har herudover måtte foretage skønsmæssige opgørelser af aktiviteten. De skønsmæssige opgørelser er bl.a. blevet foretaget på baggrund af stikprøver, hvor respondenterne fx har talt de kørte kilometer i en tilfældigt udvalgt periode op via bilag m.v.

I mange tilfælde har primært kommunerne dog ikke kunne skønne de relevante aktivitetstal, og Deloitte har derfor for visse ordninger måtte foretage et kvalificeret skøn af især antal kørte kilometer på baggrund af de øvrige kommuners data samt de indhentede data fra FlexDanmark. Dette har været nødvendigt for at kunne foretage relevante udgiftsanalyser på området.

Der knytter sig derfor en større usikkerhed til de opgjorte aktivitetsdata end til de opgjorte udgiftsdata. Deloitte har som følge heraf sammenlignet de opgjorte aktivitetsdata på tværs af kommuner og regioner med henblik på at identificere eventuelle åbenlyse fejlskøn og skævheder m.v. Deloitte har herudover – i det omfang det har været muligt – sammenlignet de kortlagte data med de eksakte aktivitetsdata for udvalgte befordringsordninger og kommuner/regioner, som er indhentet via trafikselskabernes fælles driftsselskab, FlexDanmark, jf. boks 2.

Boks 2. Data fra FlexDanmark

FlexDanmark er et it-driftssamarbejde indgået af Midttrafik, Trafikselskabet Movia, Nordjyllands Trafikselskab, Sydtrafik og Region Midt. FlexDanmark har ansvaret for drift, vedligeholdelse og udvikling af de it-systemer, der planlægger og koordinerer specialkørsel, for eksempel handicapkørsel, patientbefordring, lægekørsel, Flextur m.v.

FlexDanmark har præcise data vedrørende antallet af ture, kilometer, brugere m.v. for et udsnit af de kommuner og regioner, der får varetaget en række af deres befordringsordninger af trafikselskaberne.

I alle opgørelser fra FlexDanmark er angivelsen af kilometer udtryk for den direkte rejselængde mellem den bestilte start- og slutadresse for en given tur. Disse er ikke nødvendigvis lig med den faktisk gennemførte rejselængde, når der køres flere borgere sammen, da dette ofte medfører omvejskørsel for en eller flere borgere. Trafikselskaberne opgør således ikke den faktisk gennemførte rejselængde i kilometer men kun i tid, da det er denne faktor, der indgår i afregningsgrundlaget.

FlexDanmark har efter aftale med Deloitte leveret aktivitetsdata vedrørende læge- og speciallægekørsel, genoptræningskørsel, specialiseret genoptræningskørsel, skolekørsel, specialundervisningskørsel, voksenspecialundervisningskørsel, hjælpemiddelkørsel, dagcenterkørsel for ældre, kørsel til beskyttet beskæftigelse, kørsel til aktivitets- og samværstilbud, kørsel af borgere med varigt nedsat funktionsevne, kørsel til særlige dagtilbud og særlig støtte. Antallet af kommuner, for hvilke der er modtaget aktivitetsdata fra FlexDanmark, varierer fra ordning til ordning, afhængigt af hvor mange kommuner der for de respektive ordninger har indgået aftaler med trafikselskaberne.

FlexDanmark hed indtil foråret 2011 BeKTra. Der er konsekvent anvendt navnet FlexDanmark i rapporten, selvom en del af dataindsamlingen i trafikselskaberne er foretaget, før navneskiftet trådte i kraft.

Serviceniveau

Deloitte har for hver befordringsordning søgt at kortlægge kommunens og regionens valgte serviceniveau. Der er primært blevet fokuseret på følgende parametre, som Deloitte har erfaret typisk er relevante, og som kommunerne og regionerne typisk har taget stilling

til i forbindelse med indgåelsen af kontrakter med eksterne vognmænd m.v.:

i. Accepteret forsinkelse (for borger), fx 10 min.
ii. Afvigelse fra aftalt tid v/afhentning, fx 15 min.
iii. Afvigelse fra aftalt tid v/levering, fx 15 min.
iv. Maksimal køretid, fx 75 min.
v. Seneste bestillingstidspunkt, fx kl. 16 dagen før
vi. Seneste afbestillingstidspunkt, fx 2 timer før afhentning.
vii. Hovedregel om krav til afhentningssted, fx dør-til-dør eller kantsten-til-kantsten.
viii. Hovedregel om krav til leveringssted, fx dør-til-dør eller kantsten-til-kantsten.
ix. Andre væsentlige krav, fx dansktalende chauffør.

Deloitte har – i det omfang det har været muligt – for hver befordringsordning beskrevet de konkrete krav til hvert serviceparameter, som kommunen og regionen i givet fald har fastsat.

Administrative udgifter

Deloitte har for de 17 definerede områder af befordringsordninger, jf. ovenfor, kortlagt de administrative udgifter, som knytter sig til varetagelsen af ordningerne.

De administrative udgifter er for hvert område søgt opgjort for hver af de aktiviteter, som vurderes at udgøre den samlede forretningsmodel på befordringsområdet, dvs.:

1. udbud
2. visitation
3. bestilling
4. trafikstyring
5. betaling
6. opfølgning (kvalitetsstyring og budgetopfølgning).

De administrative udgifter i kommuner og regioner har en forskellig karakter, der afhænger af, hvorledes administrationen er tilrettelagt. De enkelte arbejdsprocesser kan dog umiddelbart opdeles i to kategorier, som har haft betydning for, hvordan udgifterne er blevet kortlagt.

Den *første* kategori omfatter aktiviteterne udbud, trafikstyring og opfølgning. Det der karakteriserer disse aktiviteter er, at de typisk løses centralt på rådhuset/regionsgården (af et begrænset antal personer) og/eller er overdraget til det regionale trafikselskab eller en ekstern leverandør. Det er desuden karakteristisk, at udbud og opfølgning – og delvist trafikstyring – har karakter af faste udgifter i den forstand, at de ikke er knyttet til den enkelte kørsel.

Såfremt kommunen eller regionen har overdraget opgaveløsningen til det regionale trafikselskab, foretager trafikselskabet såvel udbud, trafikstyring og kvalitetsstyring, og udgiften hertil indgår derfor som en del af det samlede administrationsbidrag, der betales til trafikselskabet. Dette administrationsbidrag er blevet kortlagt som en del af dataindsamlingen, idet det dog ikke har været muligt at udskille trafikselskabets udgifter specifikt til hver af de tre aktiviteter. Herudover er kommunens eller regionens udgifter til budgetopfølgning blevet kortlagt, idet de centrale enheder i form af kørselskontorer, fagforvaltninger el.lign. er blevet bedt om at estimere deres samlede timeforbrug knyttet til denne aktivitet.

Såfremt kommunen eller regionen har overdraget ansvaret for kørslen og den tilknyttede trafikstyring til en ekstern leverandør er de udgifter, som knytter sig til udbudsforretningen – hvis den har afholdt et udbud – blevet kortlagt. Det er typisk et centralt indkøbskontor eller kørselskontor, som har foretaget udbuddet med assistance fra relevante fagforvaltninger/-enheder. Deloitte har i denne sammenhæng bedt det involverede indkøbs-/kørselskontor samt de tilknyttede fagforvaltninger/-enheder om at vurdere deres samlede årsværksforbrug knyttet til den konkrete udbudsforretning. Årsværksforbruget er efterfølgende blevet periodiseret i forhold til kontraktens længde.

Herudover er de relevante fagforvaltninger/-enheder i kommunen eller regionen blevet bedt om at estimere, hvor meget tid de årligt anvender på opfølgningsaktiviteter. For så vidt angår trafikstyringen, som i dette tilfælde varetages af den eksterne vognmand, indgår den administrative udgift som en del af den samlede pris, som vognmanden modtager for kørslen.

Kun enkelte kommuner og regioner foretager en selvstændig trafikstyring og har i disse tilfælde typisk placeret ansvaret herfor i et fælles kørselskontor. Deloitte har i sådanne tilfælde bedt kørselskontoret om at estimere sit årlige tidsforbrug knyttet til varetagelsen af trafikstyringen. Udover tidsforbruget er kørselskontoret desuden blevet bedt om at angive eventuelle systemudgifter, såfremt det anvender et trafikplanlægningssystem el.lign.

Den *anden* kategori omfatter aktiviteterne visitation, bestilling og betaling. Det der kendetegner disse aktiviteter er, at de i overvejende grad er standardiserede opgaver, som er nært knyttet til antallet af brugere (visitation) eller antallet af kørsler (bestilling og betaling). Det er desuden kendetegnende, at disse aktiviteter på skole-, genoptrænings-, ældre- og sundhedsområdet i enkelte tilfælde løses af et større antal personer spredt på kørselskontorer, fagforvaltninger og/eller decentrale enheder i form af skoler, ældrecentre og sygehusafdelinger m.v.

Deloitte har som udgangspunkt estimeret det ressourceforbrug, der knytter sig til disse aktiviteter, ud fra en opgørelse af antallet af transaktioner og det gennemsnitlige tidsforbrug per transaktion. Kommunerne og regionerne har i enkelte tilfælde foretaget egentlige tidsmålinger af det gennemsnitlige tidsforbrug per transaktion. I de fleste tilfælde har kommunerne og regionerne dog i dialog med Deloitte foretaget et kvalificeret skøn af det anvendte tidsforbrug per transaktion på baggrund af bl.a. stikprøver o.l.

Det kvalificerede skøn er som udgangspunkt blevet foretaget af de medarbejdere i kommuner og regioner, som konkret varetager opgaverne, da disse har den konkrete og praktiske indsigt i opgavernes omfang og det medgåede tidsforbrug. Disse medarbejdere har således typisk deltaget på de afholdte møder. På skole-, genoptrænings-, ældre- og sundhedsområdet (patientbefordring), hvor bestillings- og visitationsopgaven i nogle tilfælde har været lagt ud til decentrale enheder, har enten Deloitte eller kommunen/regionen via besøg og/eller telefoninterview været i dialog med relevante medarbejdere i de decentrale enheder med henblik på at få foretaget et kvalificeret skøn af tidsforbruget på området.

På ældre- og genoptræningsområdet har bestillings- og visitationsopgaven typisk været samlet på et begrænset antal decentrale enheder, og det har derfor i de fleste kommuner været muligt at gennemføre interview med samtlige de decentrale enheder, som varetager opgaverne. På skoleområdet har bestillingsopgaven og i nogle tilfælde også visitationsopgaven (fx »brækket ben kørsel«) derimod ofte været spredt på samtlige skoler, og Deloitte har derfor kortlagt det tilknyttede tidsforbrug på baggrund af interview med skolesekretærer på udvalgte skoler.

På sundhedsområdet har bestillingen af og i visse tilfælde også visitationen til (siddende) patientbefordring været lagt ud til sygehusafdelingerne. Deloitte har i nogle tilfælde foretaget besøg på udvalgte afdelinger og interviewet sundhedspersonalet med henblik på at foretage kvalificerede skøn af det medgåede tidsforbrug. I andre tilfælde har regionerne selv foretaget en stikprøve o.l. med henblik på at estimere tidsforbruget, ligesom regionerne i enkelte tilfælde

har kunnet trække statistik vedrørende den gennemsnitlige længde af telefonopkald til kørselskontorer, vognmænd m.v. fra telefonsystemet, som har kunnet lægges til grund ved estimeringen.

Omregning fra timeforbrug til kr.

Det har på baggrund af datakortlægningen været muligt at opgøre kommunernes og regionernes samlede årsværksforbrug knyttet til de administrative aktiviteter. Med henblik på at kunne omregne dette årsværksforbrug til kr. er det som led i dataindsamlingen blevet kortlagt, hvilke medarbejdertyper, der i overvejende grad løser de pågældende opgaver. Kortlægningen af medarbejdertyper er blevet benyttet til at beregne en gennemsnitlig årlig bruttoløn i regioner og kommuner på baggrund af FLD-data pr. december 2009.

I regionerne er det i overvejende grad sygeplejersker og HK'ere, der varetager de administrative opgaver, som knytter sig til befordring, og ved beregningen af en gennemsnitsløn i regionerne vægter disse medarbejdergruppers løn derfor forholdsvis meget, jf. tabel 2.

Tabel 2. Gennemsnitlig årlig bruttoløn i regionerne

Medarbejdertype	Timeforbrug (pct.)	Bruttoløn
AC	3,9	507.192
HK	26,8	384.312
Læge	4,6	601.260
Sygeplejerske	64,7	422.472
Vægtet gennemsnitsløn	**100,0**	**423.830**

I kommuner er det hovedsageligt HK'ere, men også terapeuter og social- og sundhedsassistenter, som varetager de administrative opgaver, jf. tabel 3.

Tabel 3. Gennemsnitlig årlig bruttoløn i kommuner

Medarbejdertype	Timeforbrug (pct.)	Bruttoløn
AC	1,3	507.192
HK	57,5	384.312
Ergo- og fysioterapeuter	24,2	395.808
Pædagog	1,2	369.444
Socialrådgiver	1,0	433.680
Social- og sundhedsassistenter	14,1	333.000
Sygeplejerske	0,6	422.472
Vægtet gennemsnitsløn	**100,0**	**382.008**

Ved omregningen af de administrative udgifter til kr. er der desuden tillagt et teknisk overhead på 100.000 kr.

Administrationsmodeller

Deloitte har som et led i dataindsamlingen ligeledes kortlagt kommunernes og regionernes administrationsmodeller for hvert af de definerede områder, jf. afsnit 3.

Kortlægningen har for det første afdækket *organiseringen* af de pågældende befordringsområder, idet fokus har været på at 1) budgetansvaret, 2) visitationsansvaret, 3) udbudsansvaret og 4) opgaveansvaret for hvert af områderne.

Kortlægningen har for det andet omfattet en kort dokumenterende beskrivelse samt en vurdering af, hvordan *opgavevaretagelsen* for hvert område er tilrettelagt. Vurderingen er foretaget af hver af kerneaktiviteter, som udgør den daglige drift og administration af ordninger, dvs. 1) budget, 2) visitation, 3) bestilling, 4) betaling, 5) opfølgning. Trafikstyring er udeladt, da kommunerne og regionerne for langt hovedparten af ordningerne har overdraget denne aktivitet til enten private vognmænd eller trafikselskaber.

Deloitte har for hver af disse aktiviteter – på hvert befordringsområde – angivet en score fra 0-5 (0=Slet ikke, 1=I ringe grad, 2=I nogen grad, 3=I høj grad og 4=I meget høj grad) for, hvor hensigtsmæssigt, effektivt og/eller transparent kommunen eller regionen har tilrettelagt aktiviteterne.

Deloitte har for hver af de fem aktiviteter defineret to dimensioner, som kommunernes og regionernes opgavevaretagelse er blevet vurderet og kategoriseret i forhold til. Visitationsprocessen er fx blevet vurderet i forhold til dels om kommunen/regionen har haft et klart visitations*grundlag* i form af kriterier, vejledninger og procedurer, dels om visitations*processen* har understøttet en korrekt visitation. Har en kommune hverken haft det ene eller det andet, har den fået »scoren« 0, mens en kommune, som ikke har haft et klart visitationsgrundlag, men en hensigtsmæssig visitationsproces, hvor visitationen har været samlet på et begrænset antal dedikerede medarbejdere, fx har fået »scoren« 2, jf. boks 3.

Boks 3. Vurdering af administrationsmodeller

Deloittes vurdering af kommunernes og regionernes administrationsmodeller har været baseret sig på en generisk dataskabelon, hvor hveraf de fem administrative aktiviterer er blevet »scoret« i forhold til to dimensioner, som Deloitte på forhånd har forventet vil have en betydning for kommunernes og regionernes udgiftsstyring. De opstillede dimensioner for hver af de fem aktiviteter er følgende:

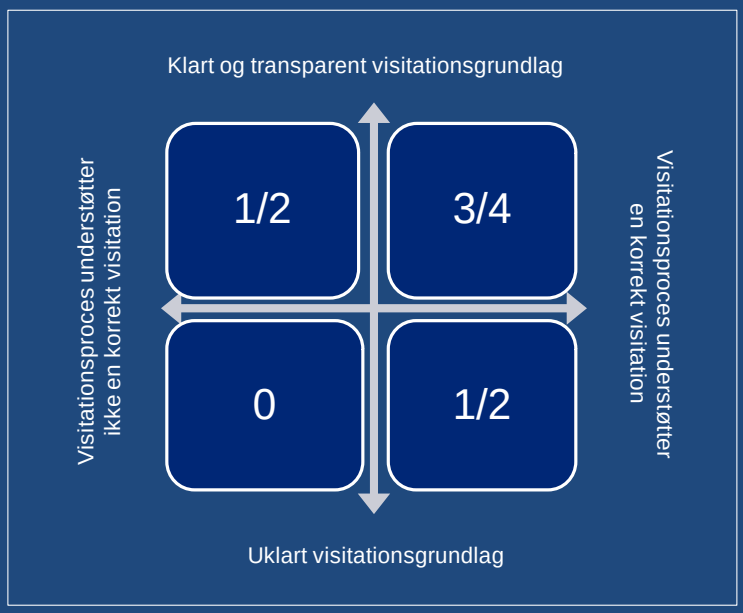
- *Budget*: 1) Er budgetansvaret klart/uklart placeret? og 2) Er budget- og visitationsansvaret samlet/delt?
- *Visitation*: 1) Er visitationsgrundlaget klart/uklart? og 2) Understøtter visitationsprocessen en korrekt visitation eller ej?
- *Bestilling*: 1) Er der faste procedurer/formkrav for bestilling eller ej?

og 2) Er bestillingsprocessen systemunderstøttet eller manuel?

- *Betaling*: 1) Indeholder leverandørfakturaerne en specifikation af fx turens pris, længde og/eller omfattet borger eller ej? 2) Foretages der en systematisk kontrol eller en mere ad hoc baseret kontrol af betalinger?

- *Opfølgning*: 1) Sker der en løbende og fast opfølgning eller en mere ad hoc baseret opfølgning på økonomi, aktivitet og kvalitet? 2) Sker der en systematisk registrering af aktivitet (fx antal ture, km. og unikke brugere) eller ingen eller kun en begrænset registrering?

Kommunerne og regionernes administrationsmodeller på hvert område er på denne baggrund blevet placeret i en »scoringsmatrice« og har fået tildelt én score for hver aktivitet, jf. eksempel vedrørende visitation.



Såfremt en kommune eller region fx er blevet vurderet til, hverken at have et klart visitationsgrundlag eller en visitationsproces, som understøtter en korrekt visitation, har den fået tildelt »scoren« 0 på det pågældende område. Såfremt den derimod både har haft et klart visitationsgrundlag og en hensigtsmæssig visitationsproces, har den enten fået »scoren« 3 eller 4. Deloitte har i dette tilfælde foretaget en vurdering af, om »scoren« skulle være 3 eller 4, idet en »score« på 4 som udgangspunkt er blevet tildelt i de tilfælde, hvor der har været tale om bedste praksis blandt de 8 kommuner henholdsvis 5 regioner.

Scoringerne for hver kommune eller region er blevet samlet i et »scoringsindex«, der giver et bud på en scoring af kommunens eller regionens administrationsmodel.

Deloitte har gennem en årrække været revisor og rådgiver for en lang række kommuner og regioner, og scoringen af hvert af befordringsområderne er på den baggrund foretaget ud fra Deloittes erfaring med, hvad der karakteriserer en effektiv og transparent opgavevaretagelse. Scoringen bygger dog nødvendigvis på et væsentligt element af skøn og tager ikke systematisk højde for fx forskelle i medarbejdernes erfaring, ledelsespraksis m.v., som ligeledes har betydning for den enkelte kommunes og regions administrative ef-

fektivitet. Scoringen giver derfor også alene en indikation af den administrative praksis i kommuner og regioner.

For i størst muligt omfang at sikre en systematisk, ensartet og sammenlignelig tilgang til afdækningen og scoringen af administrationsmodeller har kortlægningen dog netop baseret sig på en generisk dataskabelon med velafgrænsede dimensioner, som er blevet udviklet på baggrund af pilotbesøg og Deloittes generelle kendskab til organiseringen og styringen i den offentlige sektor. Herudover har dataindsamlingen været tilrettelagt sådan, at det som udgangspunkt har været det samme hold af konsulenter, som har gennemført kortlægningen i samtlige kommuner henholdsvis samtlige regioner. Dette har medvirket til at sikre konsistens og ensartethed på tværs, da vurderingerne af hver af de 8 kommuners henholdsvis de 5 regioners administrationsmodeller er blevet foretaget af de samme personer.

Validering af data

Den valgte dataindsamlingsstrategi har baseret sig på en tæt inddragelse af de konkrete ledere og medarbejdere i kommuner og regioner, som har ansvaret for administrationen af befordringsordningerne. Dette bidrager i sig selv til en høj grad af validitet både i forhold til dækningen og kvaliteten af de kortlagte data.

Med henblik på yderligere at kvalitetssikre og validere de indsamlede data, har Deloitte dog til tovholderen i hver kommune og region, fremsendt en sammenstilling af samtlige de data vedrørende direkte kørselsudgifter, aktivitet og administrative udgifter m.v., som er blevet kortlagt i kommunen eller regionen. Hermed har hver kommune og region haft mulighed for at forholde sig til de indsamlede data på tværs af ordninger og områder og justere de data, som i givet fald ikke var retvisende. Givet det meget omfangsrige datasæt, har Deloitte for hver enkelt kommune og region angivet, hvilke data de i særlig grad har skullet være opmærksomme på, herunder fx de administrative udgifter og aktivitetstal, som er opgjort på baggrund af skøn, samt de ordninger, hvor der er angivet 0 kr.

Til brug for kommunernes og regionernes vurdering af deres angivne udgifter på hver ordning, har de sammenstillede data indeholdt nøgletal for det gennemsnitlige udgiftsniveau pr. indbygger i samtlige de 8 kommuner henholdsvis 5 regioner.

Deloitte har desuden sammenlignet de indsamlede data på tværs af kommuner og regioner med henblik på at identificere eventuelle outliers og systematiske skævheder m.v. Der er i denne sammenhæng sat særskilt fokus på de skønsmæssigt opgjorte data, som der

er knyttet størst usikkerhed til, herunder aktivitetsdata samt de estimerede administrative udgifter.

Datavalideringen i kommuner og regioner førte til en række ændringer og præciseringer af data, men kun i begrænset omfang til tilvejebringelsen af egentlige nye data på de områder, hvor der fortsat var mangler efter dataindsamlingen.

Deloitte har derfor endelig som en sidste aktivitet i datavalideringen taget målrettet kontakt til en række respondenter i især kommuner med henblik på at få tilvejebragt et mere komplet datagrundlag samt få kvalificeret de dataangivelser, som efter datavalideringen fortsat skilte sig ud o.l.

A-kasser

Direkte udgifter m.v.

A-kasserne administrerer udbetalingen af befordringsgodtgørelse til dagpengemodtagere, der deltager i vejledning, virksomhedspraktik, ansættelse med løntilskud i offentlige virksomheder eller selvvalgt uddannelse, samt udbetaling af befordringstilskud til erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse (VEU).

A-kasserne får refunderet deres udbetalte befordringsgodtgørelse/-tilskud af staten, og det har som følge heraf været muligt at indhente data fra Arbejdsdirektoratet vedrørende A-kassernes samlede udbetaling af befordringsgodtgørelse og -tilskud i 2009 – opdelt på samtlige A-kasser.

Deloitte har herudover for hver befordringsordning indhentet data vedrørende antallet af godtgørelser samt antallet af unikke brugere fra hver af de 4 A-kasser.

Administrative udgifter

De administrative opgaver, som knytter sig til A-kassernes håndtering af befordringsordningerne på området, omfatter typisk behandling og godkendelse af ansøgninger, udbetaling af godtgørelsen/tilskuddet til dagpengemodtageren samt efterfølgende kontering af udgiften. Der er således tale om standardiserede og transaktionsbaserede opgaver.

Deloitte har kortlagt de administrative udgifter knyttet til disse opgaver i de 4 udvalgte A-kasser, jf. ovenfor.

Kortlægningen er sket på baggrund af besøg i hver af de 4 A-kasser, hvor Deloitte har interviewet de personer, som har haft ansvaret for at foretage den konkrete sagsbehandling og udbetaling. Som et led i

besøgene har Deloitte fået demonstreret sagsgangene og/eller det it-system, som anvendes til sagsbehandlingen.

De 4 A-kasser har – bortset fra ASE – ikke haft gennemført egentlige tidsmålinger af sagsbehandlingstiden på området. På besøgene er interviewpersonerne derfor blevet bedt om at skønne det tidsforbrug, som de anvender på behandlingen af én sag og/eller det tidsforbrug, som samlet set anvendes årligt på administrationen af ordningerne. Herudover er A-kasserne blevet anmodet om at opgøre, hvor mange sager, de årligt behandler.

Det har på denne baggrund været muligt at opgøre de 4 A-kassers samlede administrative tidsforbrug på området.

I HK, ASE og AAK har sagsbehandlingen på området været samlet centralt, og det har derfor været muligt at kortlægge de 3 A-kassers administrative udgifter på baggrund af ét institutionsbesøg. I 3F er administrationen imidlertid spredt på ca. 75 lokalafdelinger, og Deloitte har derfor gennemført besøg i såvel hovedkontoret samt i to lokalafdelinger. Det administrative tidsforbrug er blevet kortlagt i de to lokalafdelinger og efterfølgende opregnet til hele 3F i forhold til de to lokalafdelingers andel af de samlede sager på området.

Omregning fra timeforbrug til kr.

Det kortlagte administrative timeforbrug i de 4 A-kasser er blevet omregnet til kr. på baggrund af en gennemsnitlig bruttoløn inkl. pension og ferie

Gennemsnitslønnen er blevet fastlagt på med udgangspunkt i den gennemsnitlige årlige bruttoløn for en jobcentermedarbejder på HK-overenskomst, som er opgjort af FLD til 411.312 kr. pr. december 2009. Der er tillagt et teknisk overhead på 100.000 kr.

Validering af data

Deloitte har til hver af de 4 A-kasser fremsendt de opgjorte administrative udgifter. A-kasserne har hermed haft mulighed for at kvalitetssikre og validere de opgjorte tal.

B.4 Opregning til landsplan

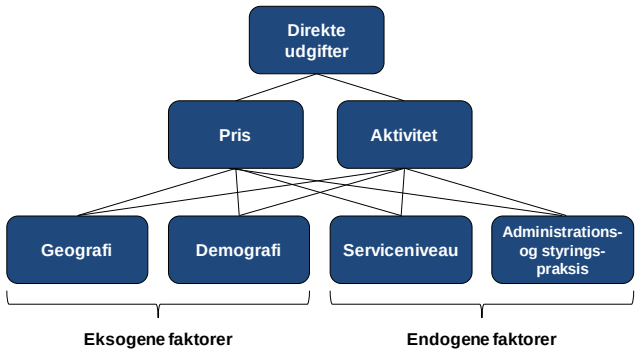
Udgiftskortlægningen omfatter en totalkortlægning i regioner, men kun en kortlægning blandt udvalgte kommuner og A-kasser. I det følgende vil der blive redegjort for, hvilke principper der er blevet lagt til grund ved opregningen af de indsamlede data i kommuner og A-kasser til landsplan.

Kommuner

Direkte udgifter

Kommunernes direkte udgifter til befordring er en funktion af prisen på kørslen og antallet af kørsler (aktiviteten). Der er imidlertid flere eksogene og endogene faktorer, som – udover det givne leverandørmarked – teoretisk set kan påvirke den pris, som kommunerne må betale for kørslen samt den givne aktivitet på området, jf. figur 1.

Figur 1. Teoretisk udgiftsfunktion



Kommunernes direkte udgifter kan således for det første antages at blive påvirket af kommunens *geografi*. En geografisk meget udstrakt kommune med en lav befolkningstæthed kan således antages at have højere udgifter som følge af længere kørselsmæssige distancer. Omvendt kan en kommune med en meget høj befolkningstæthed og urbaniseringsgrad imidlertid også tænkes at have højere udgifter som følge af de længere køretider, der typisk er tilfældet i større byer, hvor trafikken er mere intens. Denne faktor peger dermed ikke i en entydig retning.

De direkte udgifter kan for det andet antages at afhænge af kommunens *demografi*. Kommunens indbyggermæssige sammensætning må således formodes at kunne påvirke aktiviteten og prisen forskelligt på de enkelte befordringsordninger. Eksempelvis kan en høj andel af ældre borgere over 65 år antages at medføre øgede direkte udgifter til dagcenterkørsel.

For det tredje kan de direkte udgifter antages at blive påvirket at det af kommunen valgte *serviceniveau*. En kommune der har valgt et højt serviceniveau, må således forventes at have højere udgifter end en kommune med et lavere serviceniveau.

Endelig kan de direkte udgifter for det fjerde antages at blive påvirket af kommunens *administrations- og styringspraksis* på området. En effektiv – men ikke nødvendigvis billig – administration, hvor der afsættes tid og ressourcer til udbudsforretninger, og hvor der

desuden sker en tæt budgettering af, visitation til og opfølgning på kørslen, kan således antages at medføre lavere direkte udgifter.

Ved en opregning af de direkte udgifter til landsplan burde der ideelt set tages højde for samtlige disse faktorer. Da det i sagens natur ikke er muligt at vide, hvordan de resterende 90 kommuner har tilrettelagt deres administration, og hvilket serviceniveau de har valgt for de forskellige befordringsordninger, kan der imidlertid ikke tages højde for de endogene faktorer ved opregningen.

Det er derimod i forskelligt omfang muligt at kontrollere for demografi og geografi ved opregningen af de enkelte ordninger til landsplan, idet det dog skal understreges, at det ikke er muligt at lave formelle statiske tests som følge af, at kortlægningen kun omfatter en mindre gruppe af kommuner.

Deloitte har imidlertid lagt det generelle princip til grund, at det for hver (gruppe af) befordringsordning(er) for det første kontrolleres, om der kan konstateres en mulig sammenhæng (korrelation) mellem de 8 kommuners direkte udgifter og relevante indikatorer for demografi og geografi. Det vil således som udgangspunkt være logisk at opregningen af udgifter sker med udgangspunkt i en opregningsfaktor, som baserer sig på den målgruppe, som befordringsordningen retter sig mod. Der eksisterer imidlertid ikke en tilpas veldefineret målgruppe for samtlige befordringsordninger. Det er neden for angivet, hvilke indikatorer, som Deloitte som udgangspunkt forventer at kontrollere for, jf. tabel 1.

Tabel 1. Indikatorer for geografi og demografi

Indikatorer	Relevante ordninger	Værdi/opregningsfaktor
Geografi		
Befolkningstæthed (indbyggere pr. km^2)	Samtlige ordninger	Landsgennemsnit er 128 indbyggere pr. km^2. Vægtet gennemsnit i de 8 kommuner er 175 indbyggere pr. km^2.
Befolkningsandel i bymæssig bebyggelse	Samtlige ordninger	Andel på landsplan er 87 pct. Andel blandt de 8 kommuner er 90 pct.
Demografi		
Antal +65 år	Lægekørsel, genoptræning og dagcenterkørsel	13,0 pct. af borgere på +65 år boede i de 8 kommuner i 2009. Opregningsfaktoren er dermed 7,69.
Antal 7-16-årige	Skolekørsel og specialundervisning for børn	12,6 pct. af 7-16-årige boede i de 8 kommuner i 2009. Opregningsfaktoren er dermed 7,91.
Antal kontanthjælpsmodtagere	Beskæftigelse og aktivering for ikke-forsikrede ledige	13,4 pct. af kontanthjælpsmodtagerne pr. 1. januar 2010 boede i de 8 kommuner. Opregningsfaktoren er dermed 7,47.

Såfremt der er konstateret en sammenhæng, er de relevante indikatorer enten blevet anvendt som opregningsnøgler, eller der er blevet

foretaget en korrektion af opregningsfaktoren, som sikrer, at opregningen under de givne forudsætninger bliver så præcis som mulig for det pågældende befordringsområde. Det har fx vist sig, at befolkningstætheden har betydning for de direkte udgifter, og opregningsfaktoren er derfor generelt blevet korrigeret herfor, da befolkningstætheden i de otte kommuner er højere end den gennemsnitlige befolkningstæthed på landsplan.

Deloitte har således taget forholdet mellem den naturlige logaritme til befolkningstætheden i stikprøven af kommuner og den naturlige logaritme til befolkningstætheden på landsplan og anvendt denne som korrektionsfaktor for geografi. Korrektionsfaktoren er 1,06 for alle otte kommuner.

Hvis der ikke har kunnet konstateres en sammenhæng mellem udgifter og målgruppe er indbyggertallet blevet anvendt som opregningsnøgle for det givne befordringsområde. Der er således blevet anvendt forskellige opregningsnøgler fra område til område.

De 8 kommuner omfattede 12,9 pct. af befolkningen pr. 1. januar 2010 og den generelle opregningsfaktor er derfor 7,77. Som det fremgår af tabellen ovenfor adskiller denne opregningsfaktor sig ikke væsentligt fra de øvrige demografiske opregningsfaktorer.

Dataindsamlingen har vist, at kommunerne typisk forholdsvis præcist kan opgøre de direkte udgifter for grupper af ordninger, men ofte har skullet foretage en skønsmæssig fordeling af udgifterne på hver af de underliggende ordninger. Deloitte har som følge heraf baseret opregningen af direkte udgifter på de 16 befordringsområder og efterfølgende fordelt udgifterne på hver af de underliggende befordringsordninger.

Administrative udgifter

Deloitte lægger til grund, at administrationsudgifternes størrelse set i forhold til de direkte udgifter kan antages at være den samme på landsplan som opgjort i stikprøven.

De kortlagte administrative udgifter er derfor for hvert område blevet opregnet med den samme opregningsfaktor, som er anvendt til opregning af de tilhørende direkte udgifter.

$$\text{Administrative udgifter på landsniveau} = \text{Administrative udgifter fra den gennemførte dataindsamling} \times \frac{\text{Sum af opregnede direkte udgifter for givent område}}{\text{Sum af direkte udgifter fra dataindsamlingen}}$$

Det kan bemærkes, at samtlige 98 kommuner har faste udgifter knyttet til varetagelsen af udbud og opfølgning på hvert befordringsområde, og at opregningsmodellen for så vidt angår disse opgaver undervurderer den samlede administrative ressourceanvendelse, da opregningsnøglen er baseret på de 8 kommuners andel af indbyggere (eller + 65-årige, 7-16-årige m.v.). Da det administrative ressourceforbrug især knytter sig til de transaktionsbaserede aktiviteter som visitation og bestilling, hvor opregningsnøglen er retvisende, vurderes dette dog at have en begrænset betydning for estimeringen af de samlede administrative udgifter på landsplan.

A-kasser

A-kassernes direkte udgifter til befordringsgodtgørelse er totalopgjort på baggrund af tal fra Arbejdsdirektoratet. Derimod omfatter kortlægningen alene data for de administrative udgifter i de 4 udvalgte A-kasser, som derfor er blevet opregnet til landsplan.

De 4 udvalgte A-kasser organiserer i alt 34,4 pct. af samtlige medlemmer i landets A-kasser og håndterer 43,6 pct. af samtlige udbetalinger af befordringstilskud/-godtgørelser på området. Årsagen til, at de 4 A-kasser udbetaler en højere relativ andel tilskud end andelen af deres medlemmer, er bl.a., at 3F organiserer faglærte og ufaglærte lønarbejdere, som i forhold til andre grupper tager mange VEU-kurser og derfor får udbetalt en højere andel af befordringstilskud.

Det vurderes som udgangspunkt at være antallet af udbetalinger – og ikke antallet af medlemmer – der er driveren for A-kassernes administrative udgifter på området, da det er antallet af udbetalinger, som påvirker omfanget af A-kassernes sagsbehandling.

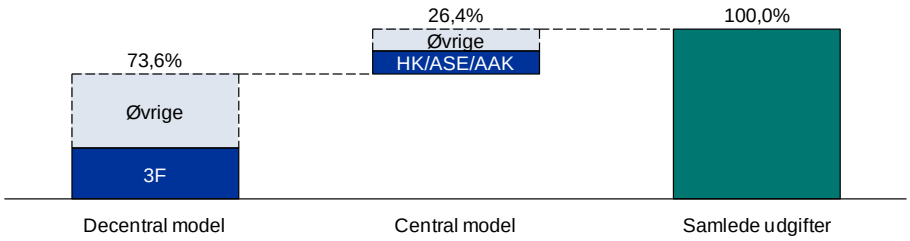
De 4 A-kassers andel af udbetalinger er derfor blevet anvendt som opregningsfaktor i forhold til de administrative udgifter.

Deloitte har som et led i dataindsamlingen erfaret, at 3F, der har en meget decentral opgavevaretagelse, har noget højere administrative udgifter end de tre øvrige A-kasser, som har en centraliseret administration på området. Dette vurderes at hænge sammen med, at 3F's administrative struktur i modsætning til de øvrige 3 A-kassers ikke skaber forudsætninger for at realisere stordriftsfordele.

For at sikre et så præcist datagrundlag som muligt har Deloitte foretaget en differentieret opregning af A-kassernes administrative udgifter. De kortlagte administrative udgifter i 3F er således anvendt som opregningsgrundlag for de A-kasser, som ligeledes har en decentraliseret administration, mens de administrative udgifter i HK, ASE og AAK er blevet anvendt som opregningsgrundlag for de øvrige A-kasser, der har en centraliseret model.

Deloitte har været i kontakt med A-kassernes Samvirke, som viser, at 73,6 pct. af udbetalingerne sker fra A-kasser med decentral administrationsmodel, mens de øvrige 26,4 pct. af udbetalingerne sker fra A-kasser, som har en centralt administrationsmodel. Denne fordeling er således lagt til grund for opregningen af A-kassernes administrative udgifter, jf. figur 1.

Figur 1. Differentieret opregning af A-kassernes administrative udgifter



B.5 Usikkerhed og følsomhedsberegninger

Kommunerne og regionerne har generelt været i stand til at opgøre de direkte udgifter for hver gruppe af befordringsordninger – og i mange sammenhænge også for hver enkelt befordringsordning – på baggrund af registrerede data i deres økonomisystemer. Deloitte vurderer derfor også, at de opgjorte direkte udgifter i de 8 kommuner og 5 regioner har en høj grad af validitet, og at usikkerheden knyttet til disse tal således er begrænset.

Der er dog nødvendigvis knyttet en række usikkerheder til andre dele af datamaterialet, herunder primært til 1) de kortlagte aktivitetstal, 2) de kortlagte administrative udgifter og 3) de udvalgte kommuners repræsentativitet. Usikkerheden og Deloittes håndtering heraf vil blive gennemgået i det følgende.

De kortlagte aktivitetstal

Som det fremgik af afsnit 4.1.1. har kommunerne og regionerne i hovedparten af tilfældene ikke haft registreret eksakte data vedrørende antal kørte kilometer, ture eller unikke brugere, og de har derfor i vid udstrækning måtte foretage skønsmæssige opgørelser af aktiviteten på baggrund af bl.a. stikprøver m.v., ligesom Deloitte har måttet foretage en række skøn.

Der knytter sig derfor også en usikkerhed til de opgjorte aktivitetsdata, herunder især til de opgjorte antal km. De opgjorte aktivitetsdata er bl.a. blevet anvendt til at opgøre enhedsudgiften pr. tur, pr.

km eller pr. bruger for hver befordringsordning i hver kommune og region.

Deloitte har med henblik på at identificere åbenlyse fejlskøn og skævheder m.v. sammenlignet de opgjorte aktivitetsdata på tværs af kommuner og regioner. I de tilfælde hvor enkelte kommuner og regioner har skilt sig markant ud, er det blevet undersøgt, om dette fx har kunnet forklares ud fra kommunens eller regionens geografi eller demografi, eller om det netop har været udtryk for et fejlskøn. I sådanne tilfælde har Deloitte fulgt specifikt op i forhold til den pågældende kommune og/eller region med henblik på, at få foretaget et mere præcist skøn – eventuelt på baggrund af en yderligere stikprøve el.lign.

Deloitte har herudover – i det omfang det har været muligt – sammenlignet de kortlagte data med de eksakte aktivitetsdata for udvalgte befordringsordninger og kommuner, som er indhentet via trafikselskabernes fælles driftsselskab, FlexDanmark. Deloitte har i hvert tilfælde forsøgt at sammenligne kommuner med en lignende geografi, såfremt FlexDanmarks datasæt har skabt mulighed herfor.

De kortlagte administrative udgifter

De administrative udgifter i kommuner og regioner er blevet kortlagt på baggrund af interviews og dialog med de konkrete ledere og sagsbehandlere, som har ansvaret for og varetager opgaveløsningen. Denne dataindsamlingsstrategi medfører som nævnt tidligere, at data har den højest mulige grad af validitet både hvad angår dækning og kvalitet.

I de tilfælde, hvor de administrative opgaver løses i centrale enheder (på rådhuset eller regionsgården el.lign.) af et begrænset antal personer, vurderes de opgjorte udgifter således også at være forholdsvis robuste og præcise.

Derimod vurderes der dog at knytte sig en vis usikkerhed til opgørelsen af de udgifter, som kan henføres til de administrative opgaver i form af især visitation og bestilling, der i forskelligt omfang løses decentralt af et større antal personer.

Deloitte har som udgangspunkt estimeret det ressourceforbrug, der knytter sig til disse aktiviteter, ud fra en opgørelse af antallet af transaktioner og det gennemsnitlige tidsforbrug per transaktion. Det gennemsnitlige tidsforbrug er typisk blevet opgjort på baggrund af et kvalificeret skøn foretaget af respondenten i dialog med Deloitte, jfovenfor.

Der knytter sig nødvendigvis en usikkerhed til et sådant skøn, som har betydning for opgørelsen af de samlede administrative udgifter i

en given kommune eller region. For at håndtere denne usikkerhed har Deloitte foretaget en sammenligning af de opgjorte administrative udgifter på tværs af kommuner og regioner med henblik på at identificere eventuelle outliers.

Ved identifikationen af eventuelle outliers har Deloitte foretaget en konkret vurdering af, om det skyldtes et fejlskøn eller om det baggrund af de indsamlede oplysninger om administrationsmodeller kunne henføres til en ineffektiv administrativ praksis. Herudover har Deloitte som et led i valideringsprocessen drøftet de opgjorte udgifter med den pågældende kommune eller region samt foretaget eventuelle (gen)besøg på institutioner eller sygehusafdelinger m.v., hvis det blev vurderet at kunne medvirke til at få skabe et mere præcist mål for det faktiske ressourceforbrug på området.

Deloitte har herudover foretaget relevante følsomhedsberegninger vedrørende de administrative udgifter.

De udvalgte kommuners repræsentativitet

Da det ikke er muligt på forhånd at afgøre om de udvalgte kommuner udgør et repræsentativt udsnit af kommuner, er der nødvendigvis knyttet en usikkerhed til opregningen af de kortlagte direkte og administrative udgifter til landsplan.

Med henblik på at anskueliggøre og vurdere den usikkerhed, der knytter sig til de opgjorte udgifter, er der blevet gennemført en række følsomhedsberegninger.

Deloitte har således for det første beregnet et *overkantsskøn*, hvor opregningen af udgifter til landsplan baseres på de tre kommuner, som har de højeste direkte udgifter.

Deloitte har for det andet beregnet et *underkantsskøn*, hvor opregningen af udgifter til landsplan baseres på de tre kommuner, som har de laveste direkte udgifter.

De to følsomhedsberegninger vurderes tilsammen at udgøre et spænd, inden for hvilket det er plausibelt at antage, at de faktiske udgifter til de forskellige befordringsordninger befinder sig på landsplan.

Anvendte opregningsfaktorer

Den anvendte opregningsfaktor for underkantsskønnet henholdsvis overkantsskønnet er fastsat efter samme princip som ved fastsættelsen af opregningsfaktoren for bedste skøn. Der er beregnet separate opregningsfaktorer for direkte udgifter og for administrative udgifter. For en uddybning af beregningen af opregningsfaktorer.

Ved underkantskønnet er der således beregnet en opregningsfaktor inden for hvert befordringsområde på baggrund af den primære målgruppes størrelse i populationen relativt til landsplan, som herudover korrigeres for befolkningstætheden i populationen relativt til landsgennemsnittet. I modsætning til bedste skøn, hvor populationen udgøres af alle observationer, hvor data er blevet kortlagt, består populationen her af de tre kommuner med de laveste (direkte henholdsvis administrative) udgifter i forhold til den primære målgruppe.

Overkantskønnet er beregnet på baggrund af samme princip, hvor populationen omvendt består af de tre kommuner med de højeste udgifter i forhold til den primære målgruppe inden for hvert befordringsområde.

I forhold til fx lægekørsel indebærer dette, at de tre kommuner, der danner grundlag for underkantskønnet, er de tre kommuner, der har de laveste udgifter pr. +65-årige. Målgruppestørrelsen i disse tre kommuner relativt til landsplan korrigeres for befolkningstætheden i de tre kommuner relativt til landsplan for at beregne opregningsfaktoren, der herefter multipliceres med det observerede udgiftsniveau i de tre kommuner for at beregne et samlet underkantsskøn på landsplan.

Vedrørende specialundervisning af unge og voksne er under- og overkantskøn dog kun beregnet på grundlag af de to billigste henholdsvis dyreste kommuner vedrørende såvel direkte som administrative udgifter. Dette gælder også ved beregningen af under- og overkantskøn for de administrative udgifter inden for børn og unge med handicap.

B.6 Konsekvens- og potentialeberegninger

Kortlægningen skal tilvejebringe et datagrundlag, der gør det muligt for udvalget at foretage relevante konsekvensberegninger af forskellige regelforenklinger. Herudover skal datagrundlaget kunne anvendes til estimere mulige potentialer ved en mere effektiv administration af ordningerne. De følgende afsnit redegør for, hvilke beregninger der kan og er blevet foretaget med udgangspunkt i de indsamlede data.

Konsekvensberegninger

De indsamlede data, hvor de direkte udgifter er fordelt på hver enkelt af de 43 omfattede befordringsordninger, muliggør, at der kan foretages beregninger af, hvilke økonomiske konsekvenser det iso-

leret set har fx at nedlægge en given ordning eller at ophæve samtlige optionelle ordninger (kan-ordninger).

Som følge af vanskeligheden ved at indsamle aktivitetsdata vedrørende kørselsprofiler i kommuner og regioner giver de kortlagte data imidlertid ikke i sig selv mulighed for fx at beregne konsekvenserne af fx at hæve eller fastsætte en kilometergrænse for en given ordning.

Deloitte har håndteret dette ved at foretage en modellering af kørselsprofiler på baggrund af de indsamlede data fra FlexDanmark. De indsamlede data fra FlexDanmark indeholder således for udvalgte ordninger og kommuner/regioner en præcis opdeling af kørte ture på kilometerintervaller, jf. tabel 2.

Tabel 2. Eksempel på dataudtræk fra FlexDanmark vedr. læge- og speciallægekørsel

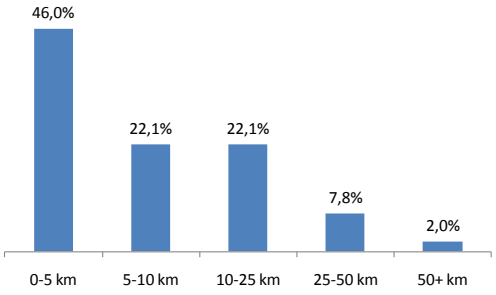
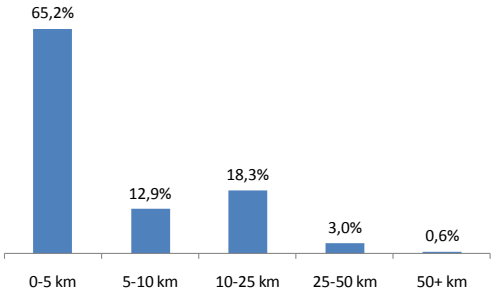
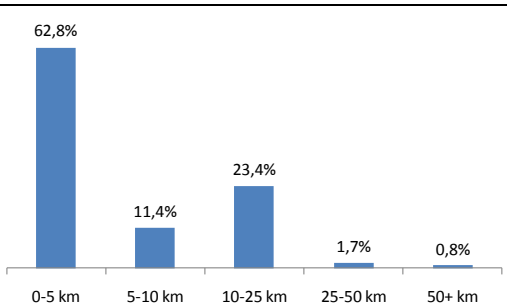
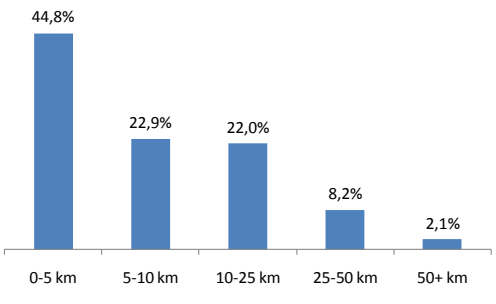
Dataudtræk, 2009-tal	Antal kørte ture							
	I alt	0-5 km	5-10 km	10-25 km	25-50 km	50+ km	Solokørsel i alt	Forgæves ture
Hjørring	13.177	6.055	2.960	2.653	499	544	7.665	466
Jammerbugt	9.776	4.473	2.044	1.301	1.375	269	6.006	314
Kalundborg	5.835	2.659	1.215	1.400	301	65	3.426	195
Lejre	1.814	843	327	520	43	1	1.315	80
Randers	5.660	3.797	727	732	123	22	3.659	259
Rebild	5.304	1.342	1.522	1.579	654	30	3.620	177
Odsherred	4.556	1.388	1.361	958	484	173	2.910	192
Ringsted	2.375	1.596	239	177	195	18	1.659	150
Silkeborg	2.845	1.209	680	634	145	68	1.731	109
Skive	3.608	818	1.189	1.313	181	2	2.401	105
Slagelse	5.938	3.576	650	1.331	95	45	3.877	241
Sorø	2.956	1.153	631	780	277	16	2.012	99
Stevns	2.629	526	717	1.030	262	34	1.626	60
Thisted	6.105	2.250	1.632	1.185	759	73	3.486	206
Viborg	8.629	4.427	1.783	1.912	203	-	5.123	304
Vordingborg	7.933	3.386	1.323	1.454	1.079	387	4.999	304
I alt	**89.140**	**39.498**	**19.000**	**18.959**	**6.675**	**1.747**	**55.515**	**3.261**
Fordeling		**46,0%**	**22,1%**	**22,1%**	**7,8%**	**2,0%**		

FlexDanmarks data udgør efter Deloittes vurdering et godt grundlag for at vurdere, hvordan kørselsprofilen kan antages at se ud på landsplan.

I de tilfælde – som fx læge- og speciallægekørsel – hvor der findes data for den specifikke befordringsordning er disse data blevet lagt til grund ved estimeringen af kørselsprofilen på landsplan. Ved vurderingen af en generel kørselsprofil på landsplan er det dog centralt at tage højde for, hvilken geografisk udstrækning de kommuner, som den modelleres på baggrund af, har. Kørselsprofilen er derfor i hvert enkelt tilfælde – afhængig af de tilgængelige data fra FlexDanmark – blevet estimeret konkret. Deloitte har derfor som udgangspunkt foretaget en række forskellige modelleringer af kørselsprofilen med henblik på at anskueliggøre betydningen af kommunernes geografi, jf. tabel 3.

I eksemplet neden for fremgår det fx, at de kommuner, som der findes data for hos FlexDanmark, har en relativ lav befolkningstæthed sammenlignet med landsgennemsnittet.

Tabel 3. Modellering af kørselsprofiler – eksemplificeret ved læge- og speciallægekørsel

Modelleringsprincip	Beregningsforudsætninger	Beregnet kørselsprofil
1. Simpelt gennemsnit	Kørselsprofilen på landsplan beregnes på baggrund af det udsnit af kommuner, der findes data for hos FlexDanmark. De 16 kommuner i gennemsnit en befolkningstæthed på 78.	
2. Kommuner med befolkningstæthed tættest på landsgennemsnittet	Kørselsprofilen på landsplan beregnes på baggrund af kørselsprofilerne i Ringsted, Slagelse, Lejre og Randers Kommuner, som er de kommuner, der med en befolkningstæthed på 125 er tættest på landsgennemsnittet på 128.	
3. Kommuner med befolkningstæthed over landsgennemsnittet	Kørselsprofilen på landsplan beregnes på baggrund af kørselsprofilen i Slagelse Kommune, der med en befolkningstæthed på 137 ligger over landsgennemsnittet på 128.	
4. Kommuner med befolkningstæthed under landsgennemsnittet	Kørselsprofilen på landsplan beregnes på baggrund af kørselsprofilerne i de 15 kommuner (ekskl. Slagelse Kommune), som alle har en befolkningstæthed, der er lavere end landsgennemsnittet.	

I de tilfælde, hvor der ikke findes data for den specifikke befordringsordning, er kørselsprofilen blevet skønnet med udgangspunkt i data for en ordning, som kan antages at have et lignende kørselsprofil, og som der findes data for. Det gælder fx, at det ikke har været muligt via FlexDanmark at få data for servicelovens § 36 vedrø-

rende særlige klubtilbud, men at det til gengæld har været muligt at få data for servicelovens § 32 vedrørende særlige dagtilbud. De to ordninger retter sig begge mod den samme målgruppe i form af børn og unge med handicap og kan antages at have en lignende kørselsprofil, da der er tale om kørsel fra hjemmet eller skolen til særlige tilbud inden for kommunens grænser. Kørselsprofilen for servicelovens § 36 er i dette tilfælde blevet beregnet med udgangspunkt i kørselsprofilen for servicelovens § 32, som opgjort på baggrund af FlexDanmark data.

Potentialeberegninger

Deloitte har på baggrund af de kortlagte data søgt at identificere effektiv praksis for kommunernes og regionernes administration af befordringsordningerne, idet de direkte og administrative udgifter er blevet betragtet i sammenhæng.

Som følge af at administrationen af befordringsordningerne er spredt på et meget betydeligt antal forvaltninger og enheder, at administrationen omfatter en lang række forskellige aktiviteter, og at udgifterne må forventes at blive påvirket af både eksogene og endogene faktorer, som geografi, demografi og serviceniveau, er det vanskeligt at isolere, hvilke faktorer, der er afgørende for lave udgifter.

Der kan imidlertid opstilles en række forhåndshypoteser om mulige sammenhænge mellem kommunernes og regionernes administrationsmodeller og deres udgiftsniveau på området, som er blevet søgt efterprøvet med udgangspunkt i de kortlagte data:

- *Trafikselskaber*. Kommuner og regioner, der anvender trafikselskaber, kan – alt andet lige – antages at have lavere kørselsudgifter end kommuner, som anvender private vognmænd og/eller selv står for kørslen. Trafikselskaberne anvender således et avanceret planlægningssystem og har en kørselsvolumen, som giver mulighed for at optimere kørslen gennem en høj samkøringsgrad, lav tomgangskørsel m.v.

- *Konkurrenceudsættelse*. Kommuner og regioner, som har konkurrenceudsat kørselsopgaven til private leverandører, kan – alt andet lige – antages at have lavere kørselsudgifter end kommuner og regioner, som ikke har foretaget et udbud, da de sidste kommuner og regioner må forventes at betale en højere pris for kørslen.

- *Central koordination*. Kommuner og regioner, som har samlet ansvaret for økonomien og tilrettelæggelsen af befordringsopgaven, herunder udbud m.v., i centrale koordineringsenheder i form af kørselskontorer o.l., kan – alt andet lige – antages at ha-

ve lavere kørselsudgifter end kommuner og regioner, hvor ansvaret er spredt på et stort antal enheder. En samling af opgaverne understøtter således mulighederne for en mere professionel opgavevaretagelse på området, herunder i forhold til varetagelsen af udbud samt udgiftsstyring m.v.

- *Effektiv administration*. Kommuner og regioner, som opnår en høj »scoring« af deres administrationsmodel, kan – alt andet lige – antages at have lavere kørselsudgifter end kommuner og regioner, som opnår en lavere »scoring«, da »scoringen« af administrationsmodellerne generelt er et udtryk for, om de har tilrettelagt deres opgavevaretagelse hensigtsmæssigt og effektivt.

Deloitte har undersøgt om der er indikationer på, at disse forhåndshypoteser er rigtige og i givet fald søgt at anskueliggøre et effektiviseringspotentiale knyttet til at udbrede mest effektive praksis til hele landet.

B.7 Repræsentativitet i forbindelse med analyse af kørselspriser

Omfattede ordninger

Den supplerende undersøgelse, der er gennemført af kørselspriser i kommuner, regioner og trafikselskaber, er afgrænset til at omfatte fem udvalgte befordringsordninger i regionerne og kommunerne. Afgrænsningen er dels foretaget af hensyn til tidsrammen for den supplerende undersøgelse, dels af hensyn til ressourcebelastningen i de deltagende regioner og kommuner, blandt andet på baggrund af detaljeringsgraden for de efterspurgte data.

Der er lagt vægt på at udvælge ordninger til undersøgelsen, der kan betragtes som repræsentative for andre ordninger i forhold til blandt andet administrationselementer, udførelsesvilkår, såsom frekvens og koordineringsmuligheder, samt brugergruppens behov i forbindelse med kørslen, herunder de krav, det stiller til kørslens udførelse. Vurderingerne af repræsentativitet bygger på Deloittes viden om målgrupper, udbudsformer, kørselsmønstre og administrationsmodeller, der blandt andet er tilvejebragt via den oprindelige undersøgelse.

Vurderingen af repræsentativitet har udelukkende fokus på at identificere ordninger, hvor der på grundlag af vilkårene for kørslens udførelse ikke eksisterer objektive begrundelser for, at kørselsprisen (per vognminut) skulle variere mellem de relevante ordninger. Formålet hermed har været at generalisere de kortlagte vognminut-

priser til de øvrige ordninger, der ikke er medtaget i den udvidede analyse.

I forbindelse med vurderingen af repræsentativitet er der taget hensyn til følgende:

- *Sammenlignelighed i forhold til målgruppe.* Her er der lagt vægt på forskellige brugergruppers sammenfaldende behov i forbindelse med kørslen, for eksempel i forhold til køretøjets indretning, chaufførens kvalifikationer m.v.

- *Sammenlignelighed i forhold til kørselsmønstre.* Her er der lagt vægt på sammenfald i forhold til turlængde, frekvens, koordination, kørselsmønstre m.v. for de forskellige ordninger.

- *Administrationselementer*. Her er der lagt vægt på sammenfald i bestillingsformer og udbudsformer for kørslen.

I forhold til de samlede kommunale udgifter til leveret kørsel dækker de fire udvalgte ordninger i den supplerende analyse 71 procent af de samlede udgifter, eksklusive individuel handicapbefordring. Medregnes de repræsenterede ordninger, dækker analysen 96 procent af de samlede kommunale udgifter, eksklusive individuel handicapbefordring. I den udvidede analyse indgår herudover siddende patientbefordring, der dækker 72 procent af udgifterne til leveret kørsel i regionerne. Denne ordning er ikke repræsentativ for liggende patientbefordring, så vurderingen af repræsentativitet er kun foretaget for de kommunale ordninger.

Følgende kommunale befordringsordninger er medtaget i den supplerende analyse:

- Lægekørsel
  - Vurderes repræsentativ for kørsel til genoptræning.
- Skolekørsel
- Kørsel til specialundervisning for børn
  - Vurderes repræsentativ for kørsel til specialundervisning for unge/voksne samt kørsel af børn og unge med handicap.
- Voksenhandicapkørsel
  - Vurderes repræsentativ for kørsel af personer med varigt nedsat funktionsevne og dagcenterkørsel.

Lægekørsel

Kørselsprisen, der kan opgøres for lægekørsel, vurderes at kunne betragtes som repræsentativ for kørsel til genoptræning. For begge ordninger gælder det således, at kørsel bestilles og administreres via kommunen. I forbindelse med den oprindelige analyse er det konstateret, at flere kommuner udbyder læge- og speciallægekørsel sammen med genoptræningskørsel, således at den samme vognmand udfører og koordinerer kørsel med disse grupper.

Transporten omfatter personer med særlige behov i varierende grad, for eksempel pensionister eller personer, der deltager i genoptræning. Begge typer kørsel kan udføres enten med almindelig taxi eller med et køretøj indrettet til personer med visse behov på grund af fysisk funktionsnedsættelse. Herudover er der væsentlige ligheder mellem disse ordninger i forhold til gennemsnitlig turlængde og udnyttelsesgrad, idet kørslerne typisk gennemføres inden for kommunegrænserne efter periodevise behov.

Da der stilles ret ensartede krav til kørslens udførelse i forhold til vogntype og individuelle hensyn samt involverer samme grad af administration for vognmænd, vurderes der ikke at være objektive begrundelser for, at kørselsprisen per vognminut skulle varierer mellem de to ordninger.

Skolekørsel

Skolekørsel udføres enten som en del af et trafikselskabs åbne rutekørsel (som dog ikke indgår i den udvidede analyse) eller som speciel rutekørsel på lukkede ruter (skolebusser) samt i mindre grad ved anvendelse af sedan og minibusser. Skolekørsel er i denne kontekst ikke repræsentativ for yderligere ordninger.

Kørsel til specialundervisning for børn

Prisen per vognminut for kørsel til specialundervisning for børn vurderes at kunne betragtes som repræsentativ for kørsel til specialundervisning for unge og voksne samt kørsel af børn og unge med handicap til daginstitutioner. Kørsel efter ordningerne visiteres af kommunerne, og der er i den oprindelige analyse observeret eksempler på, at kørsel til og fra specialundervisning samt specialbørnehaver udbydes samlet. En af de deltagende kommuner i den oprindelige analyse tilrettelægger for eksempel kørslen således, at børnene fysisk befordres i de samme vogne på udvalgte ruter. Herudover udbyder eksempelvis Movia alle tre ordninger i samme fællesudbud og varetager dem således på ensartede vilkår.

For alle ordningerne gælder det endvidere, at de omfatter transport af personer med særligt komplekse behov, da der skal tages hensyn

til personernes individuelle funktionsevne, der ikke kun omfatter fysiske behov. Derudover har målgrupperne typisk et fast løbende transportbehov til for eksempel en uddannelsesinstitution eller lignende, så kørslen udføres ofte baseret på faste ruter. Dette indebærer typisk flere administrative ressourcer for vognmænd eller udbyder (kommune eller trafikselskab) end ved variabel kørsel. Herudover er der også væsentlige ligheder mellem disse ordninger i forhold til den gennemsnitlige turlængde, da specialinstitutionerne er forholdsvis spredt geografisk, hvorfor kørslerne typisk gennemføres over større distancer end eksempelvis lægekørsel og skolekørsel m.v.

På grund af de ensartede krav til kørslens udførelse og den administrative varetagelse vurderes det, at kørselsprisen vedrørende specialundervisning for børn også afspejler kørselsprisen vedrørende specialundervisning for unge og voksne samt kørsel af børn og unge med handicap til daginstitutioner.

Voksenhandicapkørsel

Kørselsprisen for voksenhandicapkørsel vurderes at kunne betragtes som repræsentativ for kørsel af personer med varig nedsat funktionsevne og for dagcenterkørsel. For disse ordninger gælder det, at de omfatter transport af personer med særlige transportbehov som følge af fysisk funktionsnedsættelse til for eksempel aktivitets- og samværstilbud, beskyttet beskæftigelse, træning eller lignende. Ordningerne visiteres af kommunerne. Målgrupperne i disse ordninger deltager typisk i de kommunale tilbud 2-3 gange ugentligt, så der er typisk tale om fast rutekørsel, der indebærer samme grad af administration for vognmændene på tværs af disse ordninger. Udbudsformen er således ofte den samme for disse ordninger og indebærer ensartede krav til vognmændene.

Kørslen gennemføres på disse områder især med sedan, minibusser og liftvogne, ligesom der er visse ligheder i udnyttelsesgrad og turlængde som følge af brugernes ensartede hyppighed i befordringsbehovet, ligesom der er ligheder i den geografiske spredning af de kommunale tilbud for disse ordninger.

Da kørslen administreres på ensartede vilkår og udføres med samme vogntyper samt med krav om individuelle hensyn, er der ikke grundlag for at vurdere, at der skulle være strukturelle forskelle på den kørselspris, der kan opnås mellem disse ordninger.

Om Deloitte

Deloitte leverer ydelser inden for revision, skat, consulting og financial advisory til både offentlige og private kunder i en lang række brancher. Vores globale netværk med medlemsfirmaer i mere end 150 lande sikrer, at vi kan trække på stærke kompetencer foruden en dybtgående lokal indsigt, når vi skal hjælpe vores kunder overalt i verden. Deloittes cirka 182.000 medarbejdere arbejder målrettet efter at sætte den højeste standard. Deloittes medarbejdere understøttes af en virksomhedskultur, der fremmer integritet og merværdi til kunderne, en forpligtelse over for hinanden og en styrke gennem forskellighed. De arbejder i et miljø præget af konstant udvikling, udfordrende oplevelser og berigende karrieremuligheder. Deloittes medarbejdere arbejder målrettet på at styrke ansvarlighed, opbygge tillid og sikre positiv indflydelse i deres lokalsamfund.

Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Deloitte er en betegnelse for Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar, og dets netværk af medlemsfirmaer. Hvert medlemsfirma udgør en separat og uafhængig juridisk enhed. Vi henviser til www.deloitte.com/about for en udførlig beskrivelse af den juridiske struktur i Deloitte Touche Tohmatsu Limited og dets medlemsfirmaer.

© 2011 Deloitte Consulting. Medlem af Deloitte Touche Tohmatsu Limited