

9. februar 2023

Analyse af markedet på socialområdet

1. Indledning

Organiseringen af socialområdet siden kommunalreformen er karakteriseret af markedslignende vilkår for køb og salg af ydelser mellem kommuner, regioner og private. Det er derfor interessant at undersøge karakteristika ved ”markedsstrukturen” på området ift., hvorvidt denne understøtter hensigtsmæssige incitament og en bæredygtig faglig og økonomisk udvikling. Afdækningen fokuserer på botilbudsområdet samt forsorgshjem/herberger og kvindekrisecentre, der tilsammen står for 88 pct. af de stigende udgifter på det specialiserede voksenområde i perioden 2018-2021, *jf. bilag 2 – udgiftsudviklingen på voksenområdet 2018-2021*.

Det specialiserede socialområde er konkurrenceudsat, idet kommunerne kan opfylde deres forsyningsforpligtelse ved brug af egne tilbud samt køb af tilbud, der drives af andre kommuner, regionale tilbud og private tilbud.

Analysen finder overordnet, at de markedslignede rammer på socialområdet på en række områder ikke opfylder centrale kriterier for et velfungerende marked. Markedet har uhensigtsmæssige incitament, som påvirker udviklingen på området. Der kan fx peges på, at der er begrænset incitament for kommunerne til at etablere botilbud efter serviceloven, og at der er en høj grad af informationsasymmetri mellem myndighed og udfører på både botilbudsområdet og for herberger og kvindekrisecentre, hvilket skaber en manglende transparens om pris og kvalitet.

2. Intentioner med kommunalreformen

Med kommunalreformen fik kommunerne hele myndigheds- og finansieringsansvaret for socialområdet, som før var delt mellem kommuner og amter. Kommunalreformen tilstræbte en mere enkel og klar opgave- og ansvarsfordeling mellem myndighederne. Det var således et tværgående mål at understøtte en større samling af ansvaret for afgrænsede opgaver hos én myndighed, herunder på socialområdet, hvor det var et ønske at ”skabe en klar og entydig ansvarsfordeling på socialområdet samtidig med, at sociale opgaver i højere grad løses på mere kvalificeret måde, i nærmiljøet og i tæt samspil med de almindelige tilbud.”¹ Med kommunalreformen blev der indført et enstrengt myndigheds- og finansieringsansvar ud fra et princip om, at kompetence og økonomisk ansvar bør følges, så den myndighed, der har myndighedskompetencen, også finansierer udgifterne.²

Samtidig fik kommunerne hele forsyningsansvaret, hvormed den enkelte kommune har ansvaret for at sikre, at der er de nødvendige tilbud til egne borgere ef-

¹ <https://im.dk/media/6777/kommunalreformen-de-politiske-aftaler.pdf>

² Et nyt udligningssystem - Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg - Betænkning nr. 1437, januar 2004.

ter serviceloven. Den enkelte kommune kan i praksis ikke være fuldt selvforsynende og drive specialiserede tilbud, som imødekommer alle deres borgeres behov, da der kan være tale om en målgruppe med forskellige – og i visse tilfælde – sammensatte og meget specialiserede behov³.

Derfor blev der etableret markedslignende rammer for sociale tilbud, hvor kommunerne kan købe og sælge pladser til hinanden eller købe pladser hos regionale eller private leverandører. Samtidig blev der fastsat regulatoriske forhold, der har til hensigt at bidrage til at sikre, at markedet er velfungerende. Det gælder bl.a.:

- *Regler om, at et tilbuds vejledende takster skal fastsættes på baggrund af de samlede langsigtede gennemsnitsindtægter og –omkostninger ved driften af det enkelte tilbud.* Dette skal understøtte sammenlignelighed mellem private, regionale og kommunale tilbud samt understøtte fri og lige konkurrence. Det bemærkes, at taksterne, fraset forsorgshjem/herberger og kvindekrisecentre, ikke er bindende og således ikke er et udtryk for den pris, som visiterende kommune betaler for en plads. Taksten er derimod udgangspunktet for en forhandling mellem visiterende kommune og tilbud.
- *Regler om frit valg, hvor borgere i botilbud til længerevarende ophold efter servicelovens § 108 har frit valg til at vælge andre tilbud end de tilbud, deres handlekommune tilbyder, hvis tilbuddet er egnet og ikke er væsentligt dyrere.* Dette skaber konkurrence mellem tilbuddene, hvilket antages at må betyde, at de enkelte tilbud vil have et incitament til at optimere kvaliteten.
- *Tilbudsportalen, som også har til hensigt at understøtte konkurrencen på markedet for sociale tilbud ved at skabe overblik over godkendte kommunale, regionale og private tilbud på det sociale område.* Portalen skal dermed styrke grundlaget for valg af tilbud til den enkelte borger.

2.1 Rammeaftaler

Det følger af servicelovens § 6 og lov om almene boligers (almenboligloven) § 185 b, stk. 3., at kommunalbestyrelserne i regionen og regionsrådet hvert andet år, i den kommunale valgperiodes første og tredje år, skal indgå en rammeaftale om faglig udvikling, styring og koordinering af de kommunale og regionale tilbud efter serviceloven, som er beliggende i regionen. Kommunalbestyrelserne og regionsrådet kan aftale løbende revision og opdatering af rammeaftalen. Rammeaftalebekendtgørelsen indeholder nærmere retningslinjer for, hvad rammeaftalerne skal indeholde, herunder eksempelvis, hvilke tilbud der efter serviceloven skal være omfattet af rammeaftalerne.

Kommunerne i regionen koordinerer udarbejdelsen af rammeaftalen, der indgås på baggrund af drøftelser mellem kommuner og regionsråd. Der er ikke krav til, hvordan arbejdet med koordineringen tilrettelægges. Kommuner kan f.eks. vælge at lægge det praktiske ansvar for arbejdet hos én af regionens kommuner eller i

³ [Evaluerings af kommunalreformen](#)

fælleskommunalt regi. I praksis er arbejdet med rammeaftalerne forankret i de kommunale kontaktråd (KKR).

Det er centralt, at der i rammeaftalerne er fokus på behovet for udvikling af nye indsatser og tilbud samt på styring. Det er op til rammeaftalernes parter at fastlægge ud fra lokale forhold, hvilke konkrete indsatser, målgrupper eller tilbud der skal fokuseres på. Der stilles derfor i rammeaftalebekendtgørelsen krav til både indholdsmæssige og styringsmæssige overvejelser.

Rammeaftalerne er bindende for de deltagende parter, men uenighed om rammeaftalen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed idet det forudsættes, at de deltagende parter har en så stor interesse i, at der indgås en aftale, at der vil blive arbejdet konstruktivt for et aftaleresultat, som alle kan tilslutte sig.

Det er som udgangspunkt alene tilbud beliggende inden for regionens geografiske område, der drives af aftaleparterne (kommuner og regioner), der er omfattet af rammeaftalen for den enkelte region. De kommunale og regionale tilbud, som er omfattet af rammeaftalen, er tilbud, som stiller pladser til rådighed for andre kommuner. Kommunale tilbud, der alene anvendes af driftskommunen, indgår ikke i rammeaftalen. Tilbud, som benyttes af to eller flere kommuner i regionen, eller som benyttes af to eller flere kommuner beliggende i flere regioner, skal behandles mere indgående i forhold til de indholdsmæssige krav. Private tilbud, herunder selvejende institutioner, der har indgået driftsaftale med kommunale og regionale driftsherrer, indgår ikke i rammeaftalerne. De private leverandører vil kunne bruge rammeaftalerne til at orientere sig om kommunernes behov og krav, og de har dermed mulighed for at indrette deres tilbud herefter.

I forhold til rammeaftalernes indhold udarbejder kommunalbestyrelserne i regionen en beskrivelse af behovet for udvikling af indsatser og tilbud ved, at kommunerne melder ind, hvor mange pladser de forventer at købe inden for den pågældende målgruppe det kommende år. Det skal indgå i beskrivelsen, hvorvidt der er behov for oprettelse af nye indsatser og tilbud, herunder udviklingsplaner for botilbud med mere end 100 pladser. Beskrivelsen udarbejdes på baggrund af et samlet overblik over tilbud, der ligger i regionen, samt kommunalbestyrelsernes og regionsrådets overvejelser over sammenhængen mellem behovet for tilbud og det samlede udbud af tilbud. Herudover skal konklusioner og overvejelser fra socialtilsynets seneste årsrapporter samt centrale udmeldinger fra Socialstyrelsen (se afsnit om NATKO nedenfor herom) og konklusionerne fra kommunernes tilbagemeldinger herpå siden sidste rammeaftale indgå i drøftelserne om behovet for udvikling af indsatser og tilbud.

Regionsrådet bidrager til beskrivelsen for så vidt angår de tilbud, der aktuelt drives af regionen, eller som kommunalbestyrelserne påtænker at anmode regionen om at etablere med henvisning til § 5 i serviceloven og § 185 b, stk. 1, i almenboligloven.

Afhængigt af de lokale forhold kan den faglige udvikling i tilbuddene og fleksibel anvendelse af eksisterende tilbud indgå i beskrivelsen af behovet for udvikling af eksisterende og nye indsatser og tilbud. Derudover kan kommunernes forebyggende foranstaltninger, som de har etableret eller planlægger at etablere, og som har betydning for planlægning og udvikling af tilbud, der er omfattet af rammeaftalen, indgå.

Boks 1

Rammeaftaler skal indeholde følgende vedr. økonomi og kapacitet:

1. Angivelse af hvilke konkrete tilbud der er omfattet.
2. Aftaler om udviklingen i taksterne for tilbud omfattet af aftalen.
3. Aftaler om takst- og prisstrukturen for de omfattede tilbud.
4. Aftaler om oprettelse og lukning af tilbud og pladser.
5. Aftaler om principper for evt. indregning af driftsherrens udgifter ved oprettelse og lukning af tilbud aftalt i rammeaftaleregion.
6. Aftaler om frister for afregning for brug af tilbud.
7. Tilkendegivelse fra kommunalbestyrelserne om overtagelse af regionale tilbud efter kapitel 33 i serviceloven og fastlæggelse af, i hvilket omfang overtagne tilbud skal stå til rådighed for de øvrige kommuner

Rammeaftalen skal indeholde en vurdering og beskrivelse af økonomi og kapacitet for tilbud, der omfatter de kommunale og regionale tilbud, som ligger i regionen, og som anvendes af flere kommuner end driftskommunen med henblik på styring af økonomi og kapacitet. Tilbud, som anvendes af flere kommuner end driftskommunen, kan dog i visse tilfælde undtages fra denne del af rammeaftalen, hvis der er indgået en aftale mellem driftskommunen og en anden eller få andre kommuner, som anvender de konkrete tilbud.

3. Den aktuelle organisering ift. markedsintentioner

I indeværende afsnit holdes organiseringen af markedet på socialområdet op imod kriterier for et velfungerende marked, *jf. boks 1*.

Boks 2

Kendetegn ved et velfungerende marked

- Konkurrence om offentlige opgaver, der sikrer, at offentlige serviceydelser bliver fremstillet til en fornuftig pris og en høj kvalitet: Er der barrierer for entry/exit på markedet, herunder dokumentationskrav, omkostninger mv., monopollignende forhold, som forhindrer et tilstrækkeligt udbud af ydelser under lige vilkår?
- God markedsinformation: Er der informationsasymmetri mellem udbydere og aftager, og er der søgeomkostninger forbundet med køb af pladser?
- Klar driftsregulering: Er der klare rettigheder udmøntet i klar regulering, og er der byrder (fx dokumentationskrav) og barrierer for at udnytte stordriftsfordele?

Et velfungerende marked er bl.a. kendetegnet ved en effektiv ressourceudnyttelse. Velfungerende markeder kan således sikre, at samfundets ressourcer udnyttes ef-

fektivt, og at forbrugerne får tilbudt varer og tjenester, der ikke er dyrere end nødvendigt. Samtidig kan det give forbrugerne større valgfrihed under forudsætning af, at de har tilstrækkelig information.⁴

3.1 Botilbud

På botilbudsområdet gælder det, at kommunerne køber og sælger relativt meget. VIVE finder fx, at kommunerne i 2020 brugte mere end halvdelen af deres udgifter på området til eksterne køb.⁵ Af de eksterne køb i 2020 udgjorde køb hos andre kommuner knap 40 pct. af købsudgifterne, mens køb hos private leverandører udgjorde 40 pct. og køb hos regioner udgjorde godt 20 pct. Kommunernes udgifter til eksterne køb af pladser overstiger samlet set deres indtægter fra salg af pladser. VIVE fremhæver en ændret sammensætning i de eksterne leverandører af botilbud i perioden 2011-2020: Mens udgifterne til køb af pladser hos andre kommuner er faldet, er udgifterne til køb af pladser hos private leverandører steget.⁶ Samtidig peger VIVE på, at købsandelen er faldet fra 2011-2020, hvor købsandelen forstås som den andel af de samlede udgifter, der går til eksterne køb af tilbud. Dermed er der sket et fald i, hvor meget betalinger til eksterne køb af tilbud udgør af det samlede forbrug. Det kan muligvis skyldes en omlægning og udvikling af kommunernes egne botilbud.

3.1.1 *Konkurrence om offentlige opgaver*

Kommunerne har en forsyningsforpligtelse og derved ansvar for at sikre, at der er relevante sociale tilbud til borgerne. Kommunerne kan enten selv levere ydelser eller købe af eksterne leverandører. Tilbud og indsatser efter serviceloven tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger. Afgørelserne skal tage højde for både faglige og økonomiske hensyn, hvilket indebærer, at økonomiske hensyn ikke kan stå alene. Området adskiller sig således fra andre kommunale serviceområder, hvor kommunerne har mulighed for at prioritere anderledes, hvis en vare eller service vurderes at være for dyr.

For at et tilbud, som fx et botilbud til længerevarende ophold for voksne, kan indgå i kommunens forsyning og dermed kan anvendes af kommunerne, skal det 1) være godkendt af socialtilsynet, hvis det er en type tilbud, hvor der er krav om dette, *jf. lov om socialtilsyn § 4* og 2) være registreret på Tilbudsportalen, *jf. lov om social service § 14* samt *bekendtgørelse om Tilbudsportalen*. Tilbud, der er godkendt af socialtilsynet, vil også være registreret på Tilbudsportalen. Det er vigtigt, at der ikke er unødvendige eller u hensigtsmæssige krav og forhindringer for at kunne deltage på markedet. Det kommunale forsyningsansvar betyder, at kommunerne altid skal stå klar med et egnet tilbud, det gælder også for små målgrupper.

⁴ [Velfung.mar.doc \(kfst.dk\)](#)

⁵ [Kommunernes køb og salg af botilbud på voksenområdet, 2011-2020 \(vive.dk\)](#)

⁶ [Kommunernes køb og salg af botilbud på voksenområdet, 2011-2020 \(vive.dk\)](#)

Social- og Boligstyrelsen har til opgave at følge udviklingen i målgrupper, tilbud og indsatser på det mest specialiserede socialområde samt kompetence til at udmelde målgrupper og særlige indsatser, hvor kommunerne kan pålægges at sikre kapaciteten på det mest specialiserede socialområde. Social- og Boligstyrelsens pålæg kan i sig selv være uhensigtsmæssigt, fordi det er et indgreb i udbuddet på markedet. Fastholdelse af specialiserede tilbud og indsatser sikrer dog samtidig, at der er de nødvendige tilbud tilgængelige også til de små målgrupper.

Samtidig er der begrænset mobilitet/fleksibilitet på markedet, da området kan være kendetegnet ved langsigtede og stabile indsatser, fx botilbud til længerevarende ophold efter § 108 i serviceloven eller botilbudslignende tilbud efter § 105 i almenboligloven. Dette kan udgøre en udfordring på markedet, fordi det kan begrænse kommunernes muligheder for at vælge alternative leverandører i tilfælde af fx prisstigninger eller udvikling i behov. Det skal særligt ses i lyset af, at der er sket en omlægning på botilbudsområdet, hvormed der er sket en stigning i antallet af pladser til botilbudslignende tilbud, der står over for et mindre fald i antallet af pladser til længerevarende ophold.⁷

Denne begrænsning på markedet kan betyde, at der er en underkapacitet af leverandører, hvor der for nogle tilbudstyper kan være meget få eller bare enkelte udbydere. I VIVEs kortlægning *Kapacitet og efterspørgsmål på botilbudsområdet* svarer langt de fleste kommuner, at der er borgere inden for mere specifikke målgrupper, som kommunen har haft svært ved at finde egnede pladser til i de seneste tre år (92 procent), og som den forventer at få svært ved at finde pladser til i de næste tre år (91 procent).

Der har været en tendens til, at kommunerne har renoveret eller opført boliger til personer med handicap m.v. efter almenboligloven, hvor borgere bl.a. kan modtage hjælp i form af socialpædagogisk støtte. Det kan bl.a. skyldes, at det økonomisk er en fordel for kommunerne at opføre boligerne efter almenboligloven frem for at oprette nye tilbud efter serviceloven. Det skal ses i lyset af, at etablering af botilbud efter serviceloven trækker på de enkelte kommuners anlægsramme og likviditet, hvilket kan udgøre en betragtelig initialomkostning til fx nye bygninger, investeringer i nødvendige hjælpemidler mv. Dette er ikke i samme grad gældende for botilbudslignende tilbud, hvor initialomkostningerne er lavere. Disse tilbud oprettes oftest af de almene boligorganisationer og finansieres gennem et kommunalt grundkapitallån, et beboerindskud og et offentligt støttet realkreditlån. Dertil kommer, at etablering af botilbudslignende tilbud ikke er underlagt kommunernes anlægsramme. Det medfører væsentligt lavere omkostninger for kommunerne og gør botilbudslignende tilbud økonomisk mere attraktive at etablere for den enkelte kommune.

⁷ Antallet af pladser til botilbud til botilbudslignende tilbud er steget med 57 pct. fra 2015 til 2021, mens antallet af pladser til længerevarende ophold er faldet med 15 pct. i perioden. En del af stigningen i antallet af pladser til botilbudslignende tilbud kan dog muligvis skyldes, at datakvaliteten er blevet forbedret i perioden.

Det kan betyde, at kommunerne med visitation af borgere til ophold på botilbudslignende tilbud på længere sigt bindes af regler, der vanskeliggør revisitation i tilfælde af, at borgerens behov ændrer sig, hvis borgeren alternativt kunne være visiteret til ophold på et midlertidigt botilbud. I og med at borgeren i botilbudslignende tilbud har sin egen bolig og indgår i lejeforhold og har lejerettigheder, kan borgeren alene opsiges af boligforeningen, såfremt der er grundlag for en opsigelse efter den almene lejelovgivning (fx hvis ejendommen nedrives eller lejeren har misligholdt lejekontrakt). Kommuner peger på den baggrund på, at det er en udfordring, at kommunen ikke kan flytte borgere fra botilbud til længerevarende ophold eller botilbudslignende tilbud, og at der samtidig mangler midlertidige tilbud. Der kan således være et potentiale i at øge adgangen til en fleksibel re- og udvisitation af borgere, der udvikler sig ud af målgruppen, og hvor støttebehovet mindskes, ophører eller ændrer sig.⁸ Det kan fx være i tilfælde, hvor en borger med alderen får et mindre behov for pædagogisk støtte, men et øget behov for pleje og praktisk støtte. Eftersom dette ville øge muligheden for salg og køb af pladser, vil det også kunne bidrage til at øge konkurrencen på markedet.

Udfordringen med at udviklingen af tilbudsmassen opstår både ift. oprettelse af nye tilbud, men også ift. større renoveringer af eksisterende tilbud. Forskydninger i målgruppens behov (jf. målgruppeanalysen) gør det nødvendigt at udvikle de fysiske faciliteter på tilbuddene (fx at give bedre mulighed for skærmning). Kommunerne fremhæver, at nødvendigheden af at prioritere under anlægsloftet kan medføre underinvesteringer i de fysiske faciliteter, hvilket kan gøre det vanskeligt at tilrettelægge indsatsen hensigtsmæssigt og dermed øge personalekravet.

Over for dette står dog, at det politisk har været et ønske, at borgerne skal i 'egen bolig', hvorfor fokus har været på at bygge efter almenboligloven. Introduktionen af almene plejeboliger har historisk taget afsæt i en ambition om at hæve boligstandarden og forbedre rettighederne for mennesker med handicap og sindslidelse.⁹ Således kan stigningen i antallet af pladser på botilbudslignende tilbud være et udtryk for, at kommunerne har prioriteret denne type af tilbud af hensyn til at optimere kvaliteten på området.

Det er desuden kendetegnende for markedet, at en del af målgruppen har så specialiserede behov, at antallet af egnede tilbud er begrænset. Når der samtidig kan være hensyn omkring nærhed i valget af indsætter, vil der ofte være meget få alternativer (ofte ingen) at vælge mellem. Det stiller kommunerne i en vanskelig forhandlingssituation, hvis tilbuddet ønsker at øge indsatsen/prisen.

3.1.2 Begrænsninger ift. god information og lave søgeomkostninger

God information om pris og kvalitet og lave søgeomkostninger giver aktører på markedet mulighed for at vælge det rigtige, bedste og billigste produkt. God markedsinformation sikrer samtidig, at prisen på en serviceydelse afspejler kvaliteten af serviceydelsen. Der kan dog identificeres begrænsninger, der kan vanskeliggøre

⁸ Deloitte: Rammer for effektiv drift af botilbud

⁹ [ESS](#) s. 48

adgang til god information og lave søgeomkostninger på markedet for sociale tilbud.

Der vurderes at kunne være en informationsasymmetri mellem den visiterende kommune og leverandøren, når borgeren har ophold på botilbuddet. Det skyldes, at leverandøren naturligt besidder mere information om bl.a. borgerens tilstand og behov som følge af at være tæt på borgeren og dermed nært kunne observere borgerens udvikling. Det stiller krav til den visiterende kommune om løbende og tæt opfølgning med leverandøren for at kunne nå tilsvarende informationsniveau. Kommunen vil i mange tilfælde være afhængig af information fra leverandører, da leverandøren har det nærmeste kendskab til borgerens hverdag. Dermed har den visiterende kommune ikke automatisk adgang til information, og det er ikke omkostningsfrit at opnå dette. Omvendt har den visiterende kommune et overblik over borgernes samlede indsats, ligesom den visiterende kommunebesidder information om borgeren forud for visitationen.

Samtidig peger kommuner på at have begrænset viden om den indsats og effekt, der kan forventes af et givent tilbud, herunder det specifikke niveau af støtte, der er indeholdt i prisen, når der skal købes en ekstern botilbudsplads.¹⁰ Informationsasymmetri kombineret med en høj specialiseringsgrad kan gøre det svært for den visiterende kommune at vurdere progression og relevans af evt. tillægsydelser eller udvidelser af indsatsen, som tilbuddet foreslår. Dette udgør særligt en udfordring for kommunerne i forhandlingssituationen med eksterne botilbud.

Ift. de omkostningsbaserede takster er der samtidig en manglende ensartethed i takststrukturer på tværs af tilbud og kommuner, hvilket forstærker informationsasymmetrien mellem visiterende kommune og leverandør af det enkelte tilbud ift. indholdet af indsatsen sammenlignet med prisen. Bekendtgørelsen om finansiering af visse ydelser og tilbud efter lov om social service samt betaling for unges ophold i Kriminalforsorgens institutioner (herefter finansieringsbekendtgørelsen) fastsætter de overordnede rammer for, hvilke omkostningslementer der skal indgå i taksterne, samt hvordan de skal beregnes. Flere kommuner og regioner anvender og udarbejder egne lokale takstmodeller med en struktur af forskellige takster afhængigt af ydelsesniveau. Disse er fastsat uden hensyn til, at der skal være sammenlignelighed på tværs af tilbud.

Det er aktuelt ikke muligt på baggrund af den vejledende takst fuldt ud at vurdere omfang af direkte støtte og hjælp til borgeren, der gives i indsatsen (hvilket udgør den egentlige kerneopgave), eller at sammenligne omfang af støtte og takster på tværs af tilbud. Det skyldes, at de nuværende regler ikke indeholder krav om, at taksten skal differentieres efter borgernes støttebehov. Dette vanskeliggøres yderligere af, at taksten med enkelte undtagelser er en vejledende gennemsnitstakst, der reelt kan dække over borgere med meget forskelligt støttebehov. Dog har til-

¹⁰ [Kvalitativ analyse af kommunernes rolle som købere af botilbudspladser til voksne \(benchmark.dk\)](#)

buddet mulighed for at fastsætte flere takstniveauer, hvormed der kan være forskellige takster for forskellige niveauer af støttebehov. Samtidig gør private leverandører gældende, at nogle kommunale tilbud ikke medregner alle relevante indirekte omkostninger i takstberegningen, hvorved taksterne for kommunale tilbud kommer til at fremstå kunstigt lave. Det bemærkes dog, at socialtilsynet skal godkende tilbuds budgetter. [Der er igangsat arbejde om forbedring af reglerne vedr. beregning af takster for sociale tilbud med henblik på at skabe større gennemsigtighed og bedre sammenlignelighed på tværs af tilbud. Der er aktuelt ikke taget stilling til, om arbejdet videreføres].

Mere generelt vanskeliggør manglende data styring, prioritering og effektmåling. Der er sket en udvikling på dataområdet på det specialiserede socialområdet sammenlignet med tidligere, men der er fortsat mangel på systematiske data og begrænset viden om effekt af de sociale indsatser. Det giver et dårligt grundlag for kvalitetsudvikling, prioritering og faglig styring i kommunerne, *jf. Rigsrevisionens beretning om forvaltningen af handicapområdet fra marts 2022*.

Det mangelfulde datagrundlag kan også bidrage til informationsasymmetri mellem visiterende kommune og leverandør, fordi der fx ikke indsamles ensartede data om borgerens tilstand og progression, hvilket kan vanskeliggøre en systematisk opfølgning for kommunen. De manglende data betyder, at det ikke er muligt at foretage sikre sammenligninger på tværs af kommuner, og det udgør dermed en styringsudfordring for kommunerne og vanskeliggør en bedre anvendelse af ressourcerne på området. Hvis kommunerne skal kunne udnytte mulighederne ved at kunne vælge forskellige leverandører, kræver det, at kommunernes valg er tilstrækkeligt informeret, herunder vil fx resultatdokumentation kunne sætte kommunerne i stand til løbende at følge op på effekterne. Samtidig skal kommunerne kunne vurdere forholdet mellem pris og kvalitet og have adgang til fyldestgørende oplysninger om indhold og pris på forskellige tilbud.

Tilbudsportalen er et af de tiltag, der i forbindelse med kommunalreformen blev etableret med henblik på at nedbringe kommunernes søgeomkostninger og derigennem understøtte kommunernes valg af tilbud til den enkelte borger og at afhjælpe manglende information og skabe øget transparens, *jf. også ovenfor*.

Tilbudsportalen har gennemgået flere opdateringer siden 2007, og senest blev en ny version lanceret i juni 2019. I 2016 blev der gennemført en behovsanalyse af Tilbudsportalen, som bl.a. førte til en reduktion i omfang og kompleksitet i oplysningerne på Tilbudsportalen for at gøre det nemmere for sagsbehandlere at bruge portalen til at få et hurtigt overblik over relevante sociale tilbud.¹¹ Der er dog en del kommuner, som giver udtryk for at være kritiske ift., om oplysningerne på Tilbudsportalen er opdaterede. Der kan fortsat være potentiale i at øge mængden af

¹¹ [Om Tilbudsportalen \(sm.dk\)](#)

relevant information ift. tilgængelige tilbud, herunder ift. kvalitet og specialiseringen af tilbud mv., så Tilbudsportalen i højere grad kan udgøre et virksomt redskab i drift og styring på socialområdet.

3.1.3 Klar driftsregulering

Der skal være klare rettigheder for købere og sælgere på socialområdet udmøntet i klar regulering, herunder er det væsentligt, at der ikke er hæmmende regulering ift. driften, og at der ikke er (unødvendige) byrder fx ift. dokumentation.

Private, kommunale og regionale tilbud på socialområdet er underlagt stort set de samme regler for godkendelse og tilsyn. For private tilbud gælder der enkelte særlige krav, som fremgår af lov om socialtilsyn. Disse særlige krav vedrører krav om, at private tilbud skal have en vedtægt og en bestyrelse, der skal opfylde en række betingelser. Private tilbud skal derudover være oprettet som selvejende institution, forening, aktieselskab, anpartsselskab, partnerselskab eller virksomhed med begrænset ansvar omfattet af lov om visse erhvervsdrivende virksomheder. Private tilbud skal desuden inden iværksættelsen af større vedligeholdelsesarbejder og forbedringer af tilbuddets fysiske rammer forelægge disse til socialtilsynets godkendelse. Endelig skal private tilbud indsende et revisorgodkendt årsregnskab til socialtilsynet. I det tilfælde hvor et privat tilbud indgår i en koncern og/eller koncernlignende konstruktion, skal der desuden udarbejdes koncernnote.

Private tilbud er således underlagt en række administrative krav, som ikke gælder offentlige tilbud. Omvendt er private tilbud ikke underlagt kommunerne eller regionernes anlægsrammer.

Botilbudsområdet generelt er underlagt en række statslige/kommunale tilsyn. Det gælder fx socialtilsynet, Arbejdstilsynet, Fødevarestyrelsen og Styrelsen for Patientsikkerhed, som hver især stiller krav til driften af området ud fra egne og i nogle tilfælde modsatrettede hensyn, som kan være en hæmsko for effektiv faglig og økonomisk drift. Dertil fremhæver kommunerne i flere tilfælde magtanvendelsesreglerne som en udfordring for at tilrettelægge hjælpen fagligt og økonomisk forsvarligt.

Det kan i den forbindelse tilføjes, at driftsherrers muligheder for at etablere tilbud, der kan favne flere målgrupper på samme matrikel, er afgrænset af lov om socialtilsyn. Socialtilsynet skal blandt andet godkende tilbud ud fra, om det har den fornødne kvalitet for den enkelte målgruppe. Dermed skal et tilbud, som favner flere målgrupper, leve op til flere kvalitetskrav samtidigt, hvis det skal godkendes af Socialtilsynet. Det skal understøtte kvaliteten på de sociale tilbud samt sikre, at borgerne får en indsats, som er i overensstemmelse med formålet efter serviceloven. Det kan dog samtidig fungere som en barriere for driftsherrer ift. at etablere bredere favnende tilbud. Der kan på nogle dele af socialområdet være et økonomisk potentiale i at tillade en mere fleksibel visitationspraksis fra kommunen samt muliggøre stordriftsfordele i basisdriften af tilbuddet under hensyn til en tilstrækkelig kvalitet.

Endelig kan det bemærkes, at der i Danmark er mulighed for, at virksomheder på socialområdet kan indgå i koncerner og koncernlignende konstruktioner. Udbud og koncernvirksomheder anvendes i mindre grad i Danmark sammenlignet med fx Sverige, hvor der er udbredte erfaringer med at drive koncerner på det specialiserede socialområde, som kan give muligheder for at mindske omkostninger til administration og overhead. Samtidig gør skala det muligt for koncernen at specialisere sig inden for forskellige socialfaglige områder. Omvendt kan der også være udfordringer forbundet med et marked domineret af få store aktører. Muligheder og barrierer for at drive koncerner kan derfor afdækkes nærmere.

3.2 Forsorgshjem/herberg samt kvindekrisecentre

Kvindekrisecentre efter servicelovens § 109 samt boformer efter servicelovens § 110 (forsorgshjem og herberger) er midlertidige ophold til sårbare og udsatte borgere, der har akut behov for botilbud mm. Reglerne for ophold på kvindekrisecentre og forsorgshjem og herberg adskiller sig fra reguleringen af andre sociale tilbud efter serviceloven, da der gælder et selv møderprincip, hvormed borgeren akut kan anmode om optagelse uden forudgående henvendelse til kommunen. Beslutningskompetencen for ophold på disse boformer er derfor uddelegeret til den enkelte boformsleder, som derved træffer afgørelse om optagelse samt udskrivning, og hvilke indsatser borgeren tilbydes som del af opholdet. Kommunerne har således ikke kompetence til at beslutte, om en borger kan optages i boformen.¹² Kommunerne har dog fortsat det overordnede myndighedsansvar for borgerne og kan derfor træffe afgørelse om øvrig hjælp og støtte serviceloven, som kan igangsættes under borgerens ophold på forsorgshjemmet, herberget eller krisecentret.

3.2.1 *Konkurrence om offentlige opgaver*

Der er fri adgang for private aktører til at oprette og drive sociale tilbud efter serviceloven, herunder forsorgshjem og herberger samt kvindekrisecentre, hvis de kan opnå godkendelse hos socialtilsynet. Kommunale, regionale og private aktører er underlagt fælles regler om beregning af takster. Disse indebærer bl.a., at der ikke kan indregnes overskud i taksten. Private tilbud har adgang til at trække overskud ud af driften.

Fri etableringsret kan på visse tilbudstyper føre til overkapacitet på området, herunder som følge af at private aktører må forventes at ønske at træde ind på markedet, hvis der er mulighed for at opnå overskud. Eftersom brugere frit kan møde op og anvende den tilgængelige kapacitet uden at skulle forholde sig til takstniveauet, medfører den øgede konkurrence mellem udbydere imidlertid ikke lavere priser. Tværtimod bliver konkurrenceparameteret mellem udbuddene et serviceniveau, der kan tiltrække brugere, uagtet omkostningen forbundet hermed. [Der er derfor iværksat en kapacitetsanalyse af herbergsområdet, der skal danne grundlag for en ny model for kapacitetsstyring af området. Der er imidlertid ikke taget stilling til videreførelsen af denne efter SVM-regeringens tiltrædelse.]

¹² [Kvindekrisecenter- og forsorgshjemsområdet Analyse af reglerne for ophold på forsorgshjem og kvindekrisecentre samt kommunernes praksis og styringsmuligheder final](#)

Til forskel fra andre servicelovstilbud er taksterne for forsorgshjem og herberger samt kvindekrisecentre bindende, og taksten svarer dermed til prisen. Som sikkerhed er der krav om, at taksterne for forsorgshjem m.v. og kvindekrisecentre skal være revisionspåtegnet. Uagtet heraf har kommunen som betalende myndighed ikke mulighed for at forhandle prisen fx på baggrund af kommunens vurdering af støttebehov. Forsorgshjem og herberg samt kvindekrisecentre kan derfor have incitament til at yde en øget indsats for borgeren og dermed fastsætte en højere takst som følge af øgede udgifter.

3.2.2 Begrænsninger ift. god information og lave søgeomkostninger

Leverandører af forsorgshjem og herberger samt kvindekrisecentre besidder bl.a. som følge af boformslederens ansvar for optagelse og udskrivning mere information end kommunen om den pågældende borger, herunder om borgerens status og behov, og der kan således også her være informationsasymmetri. En del af informationsasymmetrien afhjælpes ved, at boformslederen inden tre hverdage skal orientere om borgerens ophold, hvorefter kommunerne har pligt til at oplyse borgerens sag og tilbyde en handleplan. Det kan således være omkostningstungt for handlekommunen at opnå et dækkende indblik i, hvad borgeren får af indsatser som led i opholdet og borgerens eventuelle behov for andre indsatser under opholdet.

Tilbudsportalen indeholder oplysninger om forsorgshjem og kvindekrisecentre, jf. servicelovens § 14 og bekendtgørelse om Tilbudsportalens § 3, stk. 9. Tilbudsportalen kan således også her siges at have til formål at minimere kommunernes søgeomkostninger. Dette vurderes dog i mindre udstrækning relevant for den visitende kommune som følge af selvmøderprincippet, og fordi det er boformslederen, der visiterer til opholdet.

3.2.3 Klar driftsregulering

For private forsorgshjem/herberger og krisecentre gælder der på samme måde som på botilbudsområdet enkelte særlige krav, som fremgår af lov om socialtilsyn i form af en række administrative krav, som ikke gælder offentlige tilbud, herunder krav om virksomhedsform. Tilsvarende er private tilbud ikke underlagt en anlægsramme.