

Beretning afgivet af Indenrigs- og Boligudvalget den 00. april 2021

## 1. udkast

til

## Beretning

om

# kommunernes og regionernes overheadomkostninger

### 1. Indledning

Når der afsættes bevillinger til flere ansatte i kommunerne og regionerne er det generelt afgørende, at der opnås mest mulig borgernær velfærd for pengene. Det betyder, at en så stor andel af bevillingerne som muligt skal anvendes til at ansætte medarbejdere.

Ved ansættelse af flere medarbejdere vil der dog også være en række tilknyttede løbende omkostninger – såkaldt overhead – herunder eksempelvis til kontorarbejdspladser. De indirekte omkostninger ved et årsværk (overhead) er ifølge Finansministeriets vejledning om det udvidede totalbalanceprincip (DUT): »kendetegnet ved ikke direkte at kunne henføres til udførelsen af den konkrete opgave. Det kan fx være udgifter til ejendomsdrift, kontorhold, it og kontorarbejdspladser.« (2007: 4).

Indførslen af minimumsnormeringer med den tilhørende bevilling til flere ansatte i kommunerne viser et behov for at drøfte processen for fastlæggelse af overheadomkostninger nærmere. Det illustreres bl.a. ved, at KL fastholder, at overheadomkostningerne skal være 20 pct. med henvisning til, at dette er sædvanlig praksis, mens flere kommuner har valgt at anvende en væsentligt lavere andel af de tildelte bevillinger til netop minimumsnormeringer på overheadomkostninger (f.eks. »360 millioner kroner til vuggestuer og børnehaver kan gå til alt andet end flere voksne« bragt på dr.dk den 12. marts 2021).

### 2. Baggrund

Overheadomkostninger dækker over en række omkostninger, som er forbundet med at have flere medarbejdere ansat. Sådanne omkostninger – til efteruddannelse m.v. – skal naturligvis dækkes. Omkostningerne varierer imidlertid fra sag til sag. En række af omkostningerne kan være helt eller delvist faste omkostninger, som ikke stiger ved flere ansatte

eller som stiger i mindre grad end forudsat ud fra en gennemsnitsbetragtning grundet eksempelvis stordriftsfordele.

Typisk vil der være forskel mellem på den ene side sager, hvor kommuner eller regioner pålægges nye opgaver, og på den anden side sager, hvor der tilføres midler til flere ansatte til at løse eksisterende og kendte opgaver. Nye opgaver kan eksempelvis være i form af krav om større aktivitet eller flere registreringskrav. Det afledte behov for flere ansatte vil indebære overheadomkostninger, herunder til ledelse, eventuel husleje m.v.

Ved en række andre bevillinger – f.eks. i tilfældet med de afsatte midler til minimumsnormeringer – er der omvendt ingen krav om at udføre nye opgaver, registreringer eller andet. Her skal de nye ansatte bidrage til at løse de eksisterende opgaver. Det vil i et vist omfang også medføre overheadomkostninger, idet der eksempelvis vil være behov for ekstra ressourcer til pc'er, arbejdsstationer etc., men disse omkostninger vil være lavere end overheadomkostninger ved nye opgaver. Kravet om minimumsnormeringer betyder ikke, at lokaler skal udbygges eller at ledelsen skal udvides. Tværtimod vil mere pædagogisk personale i daginstitutionerne, som i denne konkrete sag, alt andet lige bidrage til at reducere stress og sygefravær, fordi der er flere hænder til at løfte opgaverne, og derved også gøre det muligt at fastholde personale i længere tid, hvilket vil gøre organiseringen af arbejdet lettere.

Når der anvendes en fast overheadsats på eksempelvis 20 pct. er det udtryk for en gennemsnitsbetragtning på tværs af overheadsager, herunder både sager hvor kommuner og regioner pålægges nye opgaver, og sager hvor der tilføres midler til at løse eksisterende og kendte opgaver. Det kan være nødvendigt med en gennemsnitsbetragtning, hvis man ikke kender opgaven og behovene så detaljeret, at der kan laves en bedre vurdering. Det kunne endvidere fremføres, at der hvert år forhandles overhead på en lang række sager, og

at en standardsats på 20 pct. således dækker omkostningerne, når man ser på tværs af disse. I det perspektiv vil 20 pct. overhead være for lavt i nogle sager og tilsvarende for højt i andre, hvorved afvigelserne i henholdsvis positiv og negativ retning udligner hinanden over tid.

Det forholder sig imidlertid anderledes ved større bevillinger. Ved større bevillinger vil det være relevant at analysere behovet nærmere, så der kan foretages en konkret og mere detaljeret beregning. Både med henblik på at sikre, at aftalte bevillinger i de konkrete tilfælde i videst muligt omfang rent faktisk går direkte til de tiltænkte formål med henblik på at realisere de politiske målsætninger på et givent område. Konkret i sagen om minimumsnormeringer til flest muligt voksne i vuggestuer og børnehaver. Men også ud fra en betragtning om, at en gennemsnitssats ikke er meningsfuld at anvende, når der er tale om ekstra store bevillinger. Såfremt kompensationen på 20 pct. overhead for minimumsnormeringer eksempelvis er for høj, kan man ikke hævde, at en så stor overkompensation vil blive udlignet »automatisk« gennem tilsvarende underkompensation i efterfølgende overheadsager af samme bevillingsmæssige størrelse.

En sådan konkret beregning burde allerede i dag være udgangspunktet, idet følgende fremgår af Finansministeriets vejledning om det udvidede totalbalanceprincip (DUT): »Princippet om, at det er de faktiske kommunale mer- eller mindreudgifter, der indgår i kompensationen, indebærer, at overheadudgifterne opgøres, så de i videst muligt omfang afspejler de faktiske udgifter. Det må således i hver enkelt sag bedømmes, hvilke udgiftselementer der skal inddrages i beregningen af kompensationen.« (2007: 4).

Ved mindre bevillinger bør der ikke være et princip om konkrete beregninger, men der bør så vidt muligt laves et konkret skøn for overheadomkostningerne, som ikke nødvendigvis skal udgøre 20 pct.

### 3. Politiske bemærkninger

Et <>tal i udvalget (SF, RV og EL) pålægger på den baggrund regeringen at forsøge at nå til enighed med KL og DR om en hensigtserklæring med følgende hovedelementer ved dette års forhandlinger af økonomiaftalerne for kommunerne og regionerne:

- Ved større nye bevillinger skal der foretages en konkret beregning af niveauet for overheadomkostninger. Det skal således understøttes af konkrete beregninger af overheadomkostningerne, hvis der skal anvendes en overheadsats på 20 pct. i stedet for en lavere sats. Disse beregninger skal endvidere gøres offentligt tilgængelige med henblik på at skabe øget transparens omkring den konkrete udmøntning af større nye bevillinger, og hvad midlerne rent faktisk går til.

- For så vidt angår fastsættelse af overheadsatsen er der grundlæggende forskel på sager, hvor kommunerne og regionerne pålægges nye opgaver, og sager, hvor kommunerne eller regionerne får flere ressourcer til at udføre eksisterende opgaver. Med hensyn til sidstnævnte, hvor kommuner og regioner f.eks. får flere ressourcer til at ansætte mere personale til at varetage eksisterende opgaver, vil udgangspunktet være en lavere overheadsats end ved pålægning af nye opgaver.

### 4. Udvalgsarbejdet

Udvalget har drøftet udkast til beretning på <1> møde.

P.u.v.

Søren Egge Rasmussen  
formand