

Redegørelse til Social- og indenrigsministeriet om Socialforvaltningens beregninger af administrationsudgifter til selvejende tilbud med driftsoverenskomst

15. august 2020

Sagsnummer
2020-0189308

Dokumentnummer
2020-0189308-1

Socialforvaltningen har d. 25. juni 2020 modtaget en anmodning fra Social- og indenrigsministeriet om en redegørelse for beregning af administrationsudgifter til selvejende tilbud med driftsoverenskomst med kommunen. Forvaltningens redegørelse skal både omfatte kommunens generelle principper for beregning og et konkret medsendt eksempel af herberget Kollegiet Gl. Køge landevejs budgetskema for 2020 til Socialtilsynet, hvor de administrative udgifter fremgår som en samlet post.

Socialforvaltningens indledende bemærkninger

Når en selvejende institution indgår driftsoverenskomst med Københavns Kommune, indgår institutionen i aftale på nogle vilkår, der i vidt omfang ligner dem, der er gældende for kommunens egne institutioner. Kommunens driftsoverenskomster med selvejende institutioner vil således bl.a. indeholde bestemmelser om, at institutionen bliver en del af kommunens centerstruktur, at kommunen udmelder et budget, som institutionen skal anvende efter retningslinjer fastsat af kommunen, og at institutionen skal følge kommunens generelle regler for drift af institutionerne.

Men selvejende institutioner har også egen bestyrelse som de refererer til. Derfor er de underlagt kommunens rammer og regler, men udførelsen af de faglige metoder og indsatser styres de i langt højere grad selv. Det giver en stor diversitet og interessant metodeudvikling på tværs af forvaltningens tilbud. Ligeledes kan kommunen rumme flere forskellige målgrupper indenfor samme tilbudstype. F.eks. er der både hjemløsetilbud i kommunen til unge hjemløse og til de hjemløse, som kun har brug for ophold i kortere perioder for at komme videre i egen bolig.

Den selvejende institution opnår som led i indgåelse af driftsoverenskomsten en økonomisk sikkerhed for, at Københavns Kommune understøtter driften, og institutionen friholdes således for den økonomiske risiko for manglende efterspørgsel, der påhviler leverandører af tilsvarende tilbud uden driftsoverenskomst. Til gengæld herfor vil den selvejende institution blive pålagt visse indskrænkninger i sin økonomiske autonomi, da en del af opgaverne i en sikker drift påhviler

Regnskab og Kontrakt

Bernstorffsgade 17

1577 København V

EAN-nummer
5798009683380

www.kk.dk

forvaltningen og ikke tilbuddet. Herudover kan der være indsatser, som Socialudvalget beslutter skal være gældende for alle tilbud på samme område, f.eks. alle herberger, og udføres af kommunens centerstab, der omfatter alle tilbud, og ikke det enkelte tilbud.

Københavns Kommune afholder derfor i tilknytning til det enkelte tilbud en række udgifter centralt til bl.a. administrative funktioner, boligrådgivere og sundhedspersonale, der servicerer alle herberger i forvaltningen. Disse udgifter påvirker ikke den selvejende institutions driftsbudget, men indgår i den omkostningsbaserede takst, som kommunen skal benytte til afregning af andre kommuners borgere, og som forvaltningen skal hjemtage statsrefusion for. (jf. BEK 1467 af 16.12. 2019)

I det fremsendte budgetskeam for Kollegiet Gl. Køge landevej, fremstår der en samlet administrativ udgift på 4.263.377 kr. Dette beløb dækker over mange indsatser, som både udføres på tilbuddet og i forvaltningen. De poster som ikke er klassisk administration dækker over følgende tre budgetposter:

- 1,7 mio. kr. dækker over boligrådgivere, som hjælper og vejleder borgerne til at flytte i egen bolig så hurtigt som muligt. Den udgående boligindsats er prioriteret højt, da problemerne for mange beboere på herberger primært handler om at finde en fast bolig (Housing First-tankegangen).
- Ligeledes er der afsat 733.892 kr. til et sundhedsteam, som også udfører en udgående indsats på alle herberger i forvaltningen til sygepleje, sygehjælp og støtte i det øvrige sundhedsvæsen.
- Endelig er der i forvaltningen afsat 57.641 kr. til kurser til de ansatte på alle herberger.

De resterende 1,77 mio. kr. er fordelt på mere klassiske administrative poster, både på tilbuddet, i tilbuddets center og i centralforvaltningen som kan ses i tabel 1 her:

TABEL 1. Administrative udgifter Kollegiet Gl. Køge landevej

Administrationspost i budgetskeam (100 %)	4.263.377 kr.
Heraf til boligrådgivere (40 %)	1.703.775 kr.
Heraf til Sundhedsteam (17 %)	733.892 kr.
Heraf til fakultet / kurser (1,4 %)	57.641 kr.
Heraf rest til klassisk administration på tilbuddet inkl. tilsyn fra Socialtilsynet (10,8 %)	461.910 kr.
Heraf klassisk administration i tilbudscentret (forvaltningen) (14 %)	703.099 kr.
Heraf administration i centrale kontorer (beregnet administrativt overhead) (16,5 % af de 4,2 mio. kr.)	603.060 kr.

De enkelte budgetposter er gennemgået i bilag 1, hvor der redegøres for, at:

- ud af det samlede beløb på kr. 4.263.377, der anføres som administrationsudgifter, afholder Kollegiet af sit driftstilskud 389.636 kr. til revision, kontorhold mv., jf. pkt. 1B, og 72.274 kr. til Socialtilsyn, jf. pkt. 3.
- det resterende beløb, 3.801.467 kr. afholdes direkte af Socialforvaltningen og påvirker derfor ikke tilbuddets driftstilskud, men indgår alene i forvaltningens omkostningsbaserede takstberegning. Der er ikke tale om omkostninger som ville kunne konverteres til et forhøjet driftstilskud.

Det er centralt i sagen, at taksten (prisen pr. plads) beregnes på baggrund af kommunens samlede omkostninger, og at det betyder, at taksten indeholder nogle kommunale omkostninger, som de enkelte tilbud ikke er belastet af - og som derfor heller ikke indgår i driftstilskuddet til Gl. Køge Landevej.

Besvarelse af de fremsendte spørgsmål

I spørgsmål nr. 1 og 2 fra Ministeriet anføres Kollegiet Gl. Kongevej. Det antages i besvarelsen, at der menes kollegiet Gl. Køge Landevej.

Er det korrekt, at Københavns Kommune har driftsoverenskomst med Kollegiet Gl. Kongevej? I bekræftende fald bedes driftsoverenskomsten vedlægges redegørelsen.

Ja, Københavns Kommune har en driftsoverenskomst med Kollegiet Gl. Køge Landevej. Overenskomsten omfatter et botilbud efter Servicelovens § 107, midlertidige botilbud, og et herberg efter Servicelovens § 110. Driftsoverenskomsten er vedlagt redegørelsen i bilag 2.

Hvem fastlægger budgettet for de tilbud, som Københavns Kommune har driftsoverenskomst med - kommunen eller tilbuddet selv? Spørgsmålet bedes besvaret både generelt og ift. det konkrete omtalte tilbud.

Det er Københavns Kommune, som fastlægger budgettet for de tilbud, som kommunen har driftsoverenskomst med. I praksis sker det ved at Socialudvalget har godkendt samarbejdet og den faglige og økonomiske ramme for tilbuddets indsats, hvorefter forvaltningen indgår den konkrete driftsoverenskomst med det pågældende tilbud.

De kommunale tilbud og de selvejende institutioner med driftsoverenskomst behandles budgetmæssigt ens.

Hvor stor en del af de administrationsudgifter, der fremgår af budgetskemaet for Kollegiet Gl. Kongevej, afholdes af den kommunale forvaltning? Betaler tilbuddet til kommunen eller trækkes beløbet på forhånd af et evt. driftstilskud? Er dette generel praksis?

Alle udgifter, der indgår i budgettet, afholdes af Københavns Kommune, enten som en omkostning, der afholdes ved siden af

driftstilskuddet, eller som en del af driftstilskuddet, der tilføres den selvejende institution.

De administrationsudgifter, der fremgår af budgetskaemaet, finansieres fuldt ud af Københavns kommune. Kollegiet afholder 389.636 kr. vedrørende kontorhold, inventar, revision mv. samt 72.274 kr. vedrørende Socialtilsynets tilsyn ud af tilbuddets anførte administrationsudgifter. Begge udgifter er finansieret af kommunens driftstilskud.

Øvrige såkaldte administrationsomkostninger afholdes af Københavns Kommune og indgår ikke i driftstilskuddet. Opgaverne bliver derfor også løst af forvaltningen, hvilket betyder, at der udføres en indsats i samarbejde med tilbuddene. Dette kan både være faglige indsatser og mere klassiske administrationsopgaver, som IT-drift, økonomi- og regnskabsopgaver.

Dette er generel praksis for selvejende institutioner med driftsoverenskomst med kommunen.

Hvordan beregner kommunen de direkte og indirekte administrationsomkostninger? Bedes besvaret både generelt og ift. det konkrete tilbud.

Kommunen beregner direkte og indirekte omkostninger i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 1017 af 19. august 2017. Dette gælder også for alle § 110-tilbud i kommunen - uanset om de er kommunale tilbud eller drives af selvejende institutioner med driftsoverenskomst.

Hvis en udgift vedrører alle forvaltningens herberger, bliver denne udgift fordelt på tilbuddene efter en hensigtsmæssig fordelingsnøgle f.eks. efter antal pladser eller budgetandele. Fordelingen bliver godkendt i forvaltningen og efterfølgende af revisor i forbindelse med påtegning af de omkostningsbaserede takster for herberger og krisecentre. I nogle tilfælde konsulterer forvaltningen tilbuddene i forhold til, hvordan fordelingsnøglen skal beregnes. F.eks. hvis det er en borgerrettet indsats er fordelingsnøglen baseret på antallet af pladser. Hvis det er administration, vil fordelingsnøglen basere sig på budgetandele.

De direkte omkostninger dækker over opgaver og funktioner, som kan henføres til herberger generelt eller til det enkelte tilbud. De direkte omkostninger for Kollegiet Gl. Køge Landevej indgår i driftstilskuddet, hvis opgaven bliver udført af tilbuddet. Hvis opgaven bliver udført på centerniveau, er den direkte omkostning ikke en del af driftstilskuddet, men en del af budgettet til centerfællesskabet, som understøtter alle herberger i forvaltningen.

Herudover beregner kommunen de **indirekte administrationsomkostninger** efter den fastsatte norm på 6 % i regi af KKR (Kommunekontaktrådet) samarbejdet i Region Hovedstaden, se bilag 3 - styringsaftale og takstmodel til rammeaftalen i KKR Hovedstaden. Disse omkostninger dækker over

opgaver og funktioner, som ligger i den øvrige forvaltning, men som ikke er en del af driftstilskuddet til tilbuddet, fordi det enkelte tilbud ikke selv udfører opgaverne. F.eks. kan dette være afregning af mellemkommunale forhold, udvikling af IT og styring af økonomi og regnskabsregler.

De konkrete administrationsomkostninger, som er anført i budgetskeemaet for kollegiet Gl. Køge Landevej, er alle en del af de direkte omkostninger. Ud over de klassiske administrative opgaver er der også opgaver vedrørende boligrådgivere og sundhedsteam til borgerne på tilbuddet. Boligrådgiverne medvirker til at understøtte borgerne i udflytning til egen bolig, mens sundhedsteamet sikrer lægelig og sygeplejefaglig behandling til hjemløse borgere. Der er tale om omkostninger og indsatser, som afholdes og udføres af centret. Da der er tale om omkostninger forbundet med Socialforvaltningens generelle indsats ift. borgere på herberger, og opgaverne løses af en bydækkende enhed, indgår herbergets andel af de samlede omkostninger til indsatserne ikke i driftstilskuddet, men indgår i den samlede takst for tilbuddet.

Er der andre omkostningselementer i det enkelte tilbuds budget, der betales til kommunen? Bedes besvaret både generelt og ift. det konkrete tilbud.

Nej, der er ikke omkostninger, som det enkelte tilbud skal betale til kommunen, hverken generelt eller konkret. Kommunen finansierer både driftstilskuddet og de udgifter, der måtte være på centerniveau.

Hvad ligger der i de administrative opgaver, der varetages af kommunen for det enkelte tilbud med driftsoverenskomst? Og har tilbuddet mulighed for at vælge selv at varetage opgaverne? Bedes besvaret både generelt og ift. det konkrete tilbud.

Generelt for alle tilbud gælder det at kommunen har en række administrative opgaver, som nødvendigvis skal løses af forvaltningen. For herbergsområdet gælder det udgifter der kan henføres til alle 8 herberger i Socialforvaltningen, og hvor hjemlen til udgiften findes i Servicelovens § 110 f.eks. opfølgning på det enkelte tilbuds budget og prognose. I det konkrete eksempel dækker det de 3,198 mio. kr. som er de direkte omkostninger ved at drive et herberg i Socialforvaltningen jf. tabel 2 nedenfor.

Øvrige støttefunktioner i forvaltningen, som er hjemlet i øvrige paragraffer og som ikke kan henføres til § 110 området, men som forvaltningen skal varetage under alle omstændigheder må kun koste 6 % af de direkte omkostninger jf. styringsaftalen for KKR Hovedstaden

I det følgende er de direkte administrative opgaver beskrevet.

En selvejende institution med driftsoverenskomst med en kommune skal administrere i overensstemmelse med lovgivningen, herunder for det sociale område og budget- og regnskabsområdet, samt

efterleve de beslutninger, som kommunen træffer for bevillingsområdet.

Herved svarer kommunens administrative opgaver i forhold til de selvejende institutioner med driftsoverenskomst i høj grad til de administrative opgaver for kommunens egne institutioner: der skal udarbejdes og udmeldes budgetter, der skal følges op på forbrug og indtægter i årets løb (budgetopfølgning/regnskabsprognoser), og der skal eventuelt behandles informationer til brug for besvarelse af politiske spørgsmål.

Nogle selvejende institutioner vælger selv at varetage udbetaling af løn og anvender eget økonomisystem i stedet for at lade kommunen varetage opgaverne. Det giver en øget udgift til administration for tilbuddet, hvis tilbuddet selv varetager opgaven, da opgaven varetages vederlagsfrit hvis man er en del af kommunens IT-systemer og processer for budgetopfølgning og aflæggelse af regnskab.

Uanset om den enkelte selvejende institution er selvstændigt regnskabsførende eller ej skal der, ved regnskabsårets udgang, ske indarbejdelse af udgifter og indtægter i overensstemmelse med det kommunale budget- og regnskabssystem.

Hertil kommer, at kommunen skal udarbejde og følge op på driftsoverenskomsterne med de selvejende institutioner.

Opgaverne varetages dels af kommunalt ansatte i centrale støttefunktioner og dels ansatte i den bydækkende enhed, som har opgaver der kan henføres til den selvejende institution, f.eks. i forbindelse med den løbende opfølgning på tilbuddenes prognose og til regnskabsafslutningen. Der er tale om kommunale opgaver, som ikke kan overtages af den selvejende institution. Der er således ikke tale om opgaver, som kun er knyttet til den enkelte institutions drift, men tværgående administrative opgaver, som forvaltningen løser samlet, enten for alle herberger (direkte administrative omkostninger), eller for alle Socialforvaltningens botilbud (indirekte administrative omkostninger). Specifikt for den selvejende institution med driftsoverenskomst Kollegiet Gl. Køge Landevej ligger der de samme administrative opgaver, som for øvrige tilbud på herbergsområdet, uanset om de er kommunale eller selvejende med driftsoverenskomst.

I budgetskeemaet, som er fremsendt med brevet fra ministeriet, er anført administrationsomkostninger på i alt 4.263.377 kr.

TABEL 2. Administrative udgiftstyper Gl. Køge landevej budgetskeema

Udgiftstype	Beløb i kr.
1. Administrationsomkostninger (direkte omkostninger)	3.588.043
- Heraf afholdes af forvaltningen	3.198.407 kr.
- Heraf afholdes af tilbuddet	389.636 kr.

2. Adm. bidrag/andel af central adm. & ledelse (indirekte omkostning)	603.060
3. Tilsynstakst (direkte omkostning)	72.274
Administrationsomkostninger i alt	4.263.377

I de administrative omkostninger, som afholdes af forvaltningen, indgår udgiftsposter til boligrådgivning, sundhedsteam og kurser for personalet på Kollegiet Gl. Køge landevej og som alle er indsatser der er knyttet til herbergsområdet, men som er forankret i centret.

Den centrale placering af opgaveudførelsen sikrer kontinuitet ift. den enkelte borger, forsyningssikkerhed ift. ferie og andet fravær og videndeling på tværs. Socialforvaltningen har besluttet at centralisere udførelsen, og det enkelte tilbud kan således ikke vælge at udføre opgaverne selv.

Se gennemgangen af de øvrige budgetposter i bilag 1.

Udgifterne påvirker derfor ikke tilbuddets driftstilskud, men indgår alene i forvaltningens takstberegning, som skal dække alle udgifter der kan henføres til § 110 i Serviceloven og dermed som en udgift for det enkelte tilbud. Det er derfor ikke opgaver som det enkelte tilbud kan varetage selv.

Kommunens vurdering af sagen

Det er Socialforvaltningens opfattelse, at kommunen forvalter korrekt og forvalter lovgivningen lige, uanset om det drejer sig om et selvejende eller et kommunalt tilbud. Derfor vil alle herberger have de samme fællesudgifter, som Gl. Køge Landevej kan se i sin omkostningsbaserede takst.

Hver gang Socialudvalget vedtager en besparelse eller en ny indsats, tager Socialudvalget stilling til, hvilket område der skal belastes. Og ved hver beslutning søger Socialforvaltningen at lægge op til den fagligt og økonomisk mest hensigtsmæssige placering af en indsats. Det kan nogle gange betyde, at alle tilbud bliver belastet af besparelser, andre gange belaster en besparelse kun udvalgte områder eller konkrete tilbud. Det betyder, at finansieringen af de forskellige indsatser ikke altid tilfalder tilbuddets budget, men også kan tilfalde et centers budget, hvis det for forvaltningen f.eks. giver bedre mening at have en fælles udgående indsats til forvaltningens mange tilbud. F.eks. dækker budgettet til boligrådgivere alle otte herberger i kommunen, hvor boligrådgiverne opsøger københavnere på alle herberger med råd og vejledning til at flytte i egen bolig. Indsatsen er derfor uafhængig af, om borger bor på et kommunalt tilbud eller et selvejende tilbud, og er derfor forankret i centret.

Kommunens forståelse af hjemmelsgrundlaget

Beslutningen om at yde tilskud samt administrationen af tilskud sker med hjemmel i en vedtagelse i Borgerrepræsentationen i

Københavns Kommune. Grundlaget for at yde et tilskud hviler således på en beslutning i Borgerrepræsentationen om formål, den økonomiske ramme, angivelse af modtagerkreds, og hvordan tilskuddet opgøres.

Hjemmelsgrundlaget for beregning af de omkostningsbaserede takster findes i bekendtgørelse nr. 1017 af 19. august 2017. Hertil kommer styringsaftalen, inklusive takstmodel, som er en del af rammeaftalen indgået i KKR Hovedstaden.

Alle beregninger af de omkostningsbaserede takster for herberg og krisecentre efter Servicelovens §§ 109-110, skal desuden revisionspåtegnes hvert år, da der også hjemtages statsrefusion for kommunens udgifter til herberger og krisecentre.

Som følge af retssikkerhedslovens § 43 forvalter kommunen i videst muligt omfang de selvejende tilbud på lige fod med kommunale tilbud, hvis der er samme formål og lovhjemmel i Serviceloven.

Ligeledes gælder det, at de selvejende tilbud også er underlagt det samlede regelsæt for budget- og regnskabssystem for kommuner:

<https://budregn.sim.dk/media/37423/23.pdf>

Kommunens eventuelle tiltag på baggrund af den konkrete sag

Københavns kommune afholder gerne et møde med Selveje Danmark og de selvejende institutioner som Selveje Danmark repræsenterer, med henblik på at opnå en fælles forståelse for Københavns Kommunes administration af det samlede regelsæt.

Kommunens generelle overvejelser på baggrund af den konkrete sag

De stillede spørgsmål viser, at forskellen mellem omkostningsbestemte takster og driftstilskud kan skabe misforståelser om de økonomiske relationer mellem en kommune og selvejende institutioner med driftsoverenskomst med den pågældende kommune.

Da der sandsynligvis er tale om tilsvarende spørgsmål for andre kommuner, kan det overvejes - evt. via KL - at udarbejde en generel orientering vedrørende de økonomiske forhold mellem kommunerne og de selvejende institutioner med driftsoverenskomster.