

Statsamtet København
Tilsynet
Hejrevej 43
2400 København NV

Sagsnr.: 258580
Dok.nr. 1639231

Vedr. Statsamtet København, Tilsynets udtalelse af 15. juli 2005 om klage over betaling for vask på Plejecentret Sølund

Statsamtet København, Tilsynet har den 15. juli 2002 afgivet en udtalelse i sagen vedrørende Formand for Bruger – og Pårørenderådet Sølund Martin Nors Hansens klage over Københavns Kommunes opkrævning af 366 kr. pr. beboer pr. måned for vask.

I den forbindelse anmoder Tilsynet Københavns Borgerrepræsentation om en udtalelse, hvori Borgerrepræsentationen bedes kommenterer, hvorvidt Københavns Kommune har fastsat betalingen for de øvrige obligatoriske valgfrie ydelser på plejecentre i overensstemmelse med reglerne i bekendtgørelsen.

Borgerrepræsentationen anmodes endvidere om at uddybe, hvorledes kommunen vil sikre, at taksterne snarest muligt beregnes i forhold til regelgrundlaget, herunder redegøre for tidsperspektivet.

I Tilsynets udtalelse indgår derudover:

- at det er Tilsynets opfattelse, at Københavns Kommune ikke har fastsat betalingen for tøjvask på plejehjem i overensstemmelse med reglerne i bekendtgørelse om fastsættelse af betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp m.v.
- at Tilsynet ikke finder, at det er påkrævet at annullere/suspendere beslutningen (fastsættelsen af betalingen for vask) i den konkrete sag og at afgivelse af en udtalelse om tilsynets retsopfattelse på nuværende tidspunkt vil være tilstrækkeligt.
- at det er Tilsynets opfattelse (på baggrund af Socialministeriets udtalelse i sagen), at det er lovligt, at kommunen har fastsat en ens takst for serviceydelser til borgerne på samtlige kommunens plejecentre.
- at efter Tilsynets opfattelse (på baggrund af Socialministeriets udtalelse til sagen) må der ikke medregnes indirekte ud-

Rådhuset
1599 København V

Telefon
33 66 33 66

Telefax
33 66 70 70

Direkte telefon
33 66 23 80

E-mail
imbv@br.kk.dk

gifter i form af overheadudgifter samt ejendomsudgifter.

- Endelig præciseres det i Tilsynets udtalelse på baggrund af Socialministeriets vejledende udtalelse af 18. marts 2005, at regelgrundlaget om, at kommunen ikke må medregne udgifter til personale ved beregning af borgernes betaling også gælder i forhold til udgifter til personale, der rengør vaskelokalerne, idet udgifter til rengøringspersonale efter Socialministeriets opfattelse må betragtes som udgifter til personale, der er led i produktionen.

Borgerrepræsentationens udtalelse

På baggrund af Tilsynets udtalelse samt anmodning skal Borgerrepræsentationen hermed fremføre sine bemærkninger.

Københavns Kommune skal bemærke, at man er i færd med at revidere taksterne, og oplyse at dette sker i samarbejde med eksternt konsulentfirma.

Udover de emner Tilsynet har ønsket uddybet, ønsker Borgerrepræsentationen tillige at kommentere tilsynets udtalelse – det drejer sig særligt om den fortolkning af bekendtgørelsen, der vedrører en udelukkelse af indirekte omkostninger f.eks. i form af overhead til administration samt andel af ejendomsudgifter i fastsættelsen af betalingen.

Københavns Kommune er ikke enige i denne fortolkning af bekendtgørelsens tekst om prisfastsættelse, hvorfor Københavns Kommune på grund af sagens principielle karakter har valgt at anmode Indenrigs- og Sundhedsministeriet om en vurdering af Tilsynets udtalelse.

Borgerrepræsentationen vil hermed gerne orientere Tilsynet herom.

Afgørelsen vil få konsekvenser for alle landets kommuner. Københavns Kommune har derfor rettet henvendelse til KL, som er enig med Københavns Kommune.

Borgerrepræsentationens bemærkninger afgives således i forhold til følgende punkter:

1. Borgerrepræsentationens generelle bemærkninger til Tilsynets udtalelse – herunder særligt tilsynets fortolkning af bekendtgørelsen vedr. indirekte omkostninger i fastsættelse af taksten.

2. Borgerrepræsentationens kommenterer til, hvorvidt Københavns Kommune heller ikke har fastsat betalingen for de øvrige obligatoriske valgfrie ydelser på plejecentre i overensstemmelse med reglerne i bekendtgørelsen.
3. Borgerrepræsentationens uddybning af, hvorledes kommunen vil sikre, at taksterne snarest muligt beregnes i forhold til regelgrundlaget, herunder en redegørelse for tidsperspektivet.

Ad 1)

Efter Tilsynets opfattelse indebærer regelgrundlaget, at der som minimum hvert 4. år skal foretages en opgørelse over kommunens samlede faktiske udgifter, der er forbundet med tilbudet. Københavns Kommune har pristalsreguleret taksten i en længere periode end 4 år, hvorfor Københavns Kommune er enig i, at kommunen ikke kan dokumentere, at den nuværende betaling for vask er fastsat således, at højst de samlede faktiske udgifter, der er forbundet med tilbudet, er medregnet. (jf. § 1 i bekendtgørelse for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp mv.)

Københavns Kommune har som nævnt i forbindelse med sin udtalelse i sagen udarbejdet en opgørelse over de faktiske udgifter og indtægter på Plejecentret Sølund i 2003. I opgørelsen er ”andel af Sølund's ejendomsudgifter” og ”overhead til administration” medregnet som en indirekte omkostning¹.

Tilsynet har i sin udtalelse givet Martin Nors Hansen medhold i, at der ikke må medregnes indirekte udgifter i form af overheadudgifter samt ejendomsudgifter.

Tilsynet har givet medhold på baggrund af Socialministeriets vejledende udtalelse af 18. marts 2005, hvori det fremgår at betalingen for vask skal fastsættes ud fra de faktiske direkte udgifter, og at der derfor ikke må medregnes indirekte udgifter i form af f.eks. overhead til administration og institutionens ejendomsudgifter.

Københavns Kommune er *ikke* enig i denne del af udtalelsen.

I bekendtgørelsen om betaling for generelle tilbud og for tilbud om personlig og praktisk hjælp er det ikke anført, at der skal være tale

¹ For en god ordens skyld skal det nævnes, at Tilsynet ikke har gengivet beløbene fra Sundhedsforvaltningens opgørelse korrekt i sin udtalelse af 15. juli 2005. Ved en fejl er indtægterne gentaget i stedet for. Det korrekte beløb for andel af ejendomsudgifter er kr. 54.347. Overhead til administration udgør kr. 134.517

om ”direkte” udgifter, men alene at der skal være tale om faktiske udgifter.

Københavns Kommune mener endvidere ikke, at Tilsynets fortolkning af bekendtgørelsen, som udelukker indirekte omkostninger i form af f.eks. overhead til administration og institutionens ejendomsudgifter i prisfastsættelse, er i overensstemmelse med gængse retningslinier og vejledninger om priskalkulation herunder f.eks. Indenrigsministeriets Budget- og Regnskabsvejledning.

Fælles for behandlingen af emnet er, at priskalkulation bygger på begrebet *de gennemsnitlige langsigtede omkostninger* og ikke på udgifter.

Herved tages der højde for, at der i priskalkulationer er forskel på omkostninger og udgifter i det enkelte år. Omkostningerne er ofte en beregnet og ikke en umiddelbar registeret størrelse (udgift) i regnskabet – f.eks. afskrivning af maskinel.

Det vurderes i øvrigt i den forbindelse, at Bekendtgørelsens nærmere angivelse af en 4-årig periode som den ydre ramme om en genberegning indebærer, at det reelt er de langsigtede gennemsnitlige omkostninger, der skal (eller i det mindste kan) lægges til grund for fastsættelse af betalingen.

Endvidere kan de samlede faktiske omkostninger/(udgifter) dække over såvel direkte som indirekte omkostninger/udgifter.

I henhold til Indenrigsministeriets Budget- og Regnskabsvejledning afsnit 9.4 skal det bemærkes, at der ikke er nogen entydig afgrænsning mellem direkte og indirekte omkostninger. Således præciseres det, at *den samme omkostning kan f.eks. i nogle kommuner figurere som en direkte omkostning, mens den i andre kommuner kan være en indirekte omkostning – alt afhængig af, hvordan den enkelte kommune har indrettet sin virksomhed. Såfremt den pågældende aktivitet er organiseret med en selvstændig administration vil omkostningerne hertil indgå i kalkulationen som direkte omkostninger. Er der derimod tale om en fælles administration, hvor den pågældende aktivitet administreres af en enhed, der administrerer flere aktiviteter, vil omkostningerne til administration indgå som indirekte omkostninger.*

Det fremgår af Socialministeriets udtalelse af 18. marts 2005 til Tilsynet, at *Der er ikke fastsat regler for, på hvilken måde kommunen skal tilrettelægge administrationen af vask for kommunens plejehjem-/plejeboligbeboere, herunder om vask skal ske på det enkelte plejehjem/plejebolig, eller om det skal ske på et centralt vaskeri. Kommunen kan således frit vælge, at der skal være et centralt va-*

skeri, eller at der skal være vaskeri på alle eller flere af plejehjemmene/plejeboligerne.

Såfremt Københavns Kommune havde valgt at tilrettelægge administrationen af vask i et centralt vaskeri med egne uafhængige lokaler samt tilhørende administration, ville såvel de administrative udgifter som ejendomsudgifterne være opført som en direkte omkostning i Københavns Kommunes opgørelse over de faktiske indtægter og udgifter vedr. vask.

Når ejendomsudgifterne er opgjort som en indirekte udgift og er fordelt i forhold til vaskeriarealets andel af Plejecentret Sølunds samlede areal, skyldes det, at vaskerilokalet (der alene benyttes til vask for beboerne) ikke har en selvstændig husleje.

På baggrund af ovenstående gennemgang er Københavns Kommune *ikke* enig i den del af udtalelsen, som vedrører, at der ikke må medregnes indirekte udgifter i form af overheadudgifter samt ejendomsudgifter.

I Tilsynets udtalelse præciseres det endvidere, at kommunen ikke kan opkræve betaling for udgifter til personale i forbindelse med hjælp efter servicelovens § 71, stk. 1, der er tildelt varigt, hvilket Københavns Kommune er indforstået med.

Københavns Kommune har bl.a. i sin udtalelse til Tilsynet den 26. oktober 2004 påpeget, at dette princip bliver udfordret i forhold til situationer, hvor opgaven overgår til private leverandører enten i forbindelse med et udbud eller via frit valgsordninger, da en isoleret opgørelse af personaleudgiften hos private leverandører ikke er mulig i sådan en situation.

Det paradoksale i forhold til en sådan situation er, at såfremt Københavns Kommune valgte at købe vaskeydelser eksternt, ville den samlede udgift være en tjenesteydelse og ikke en ydelse, hvor udgifter kunne opdeles i personale og øvrige udgifter, hvorfor den samlede udgift helt legalt indirekte ville indeholde personaleudgifter.

På tilsvarende vis ville Tilsynets fortolkning af regelgrundlaget i forhold til, at der ikke må medregnes indirekte udgifter i form af overheadudgifter samt ejendomsudgifter, ikke kunne håndhæves i en udbudssituation, idet en kommune hverken kan eller skal efterprøve en pris, der er fremkommet ved udbud og i åbenkonkurrence mellem forskellige tilbudsgivere.

Derudover præciseres det i Tilsynets udtalelse på baggrund af Socialministeriets vejledende udtalelse af 18. marts 2005, at regelgrund-

laget om, at kommunen ikke må medregne udgifter til personale ved beregning af borgernes betaling også gælder i forhold til udgifter til personale, der rengør vaskelokalerne, idet udgifter til rengøringspersonale efter ministeriets opfattelse må betragtes som udgifter til personale, der er led i produktionen.

Københavns Kommunes fortolkning af lovens oprindelige intentioner er, at baggrunden for, at der i Bekendtgørelsens § 2 indgår et forbud mod at medregne personaleudgifter skyldes, at de nævnte ordninger i vid udstrækning kan substituere hjemmehjælp set i forhold til beboere i traditionelle privatboliger. Reglen har således 2 grundlæggende hensyn. For det første at sikre ligebehandling mellem borgere i traditionelle privatboliger og plejeboliger, og for det andet at sikre at kommunerne ikke erstatter gratis naturalhjælp med brugerfinansieret ordninger (udover hvad der er lovhjemmel til). Det synes ikke at være de 2 hensyn, som Socialministeriet forfølger i deres fortolkning. Det synes snarere at være et generelt ønske om i det hele taget at begrænse beregningsgrundlaget og dermed egenbetalingen.

Alt i alt vurderes det, at afgørelsen vil, hvis den fortsat skal være gældende, få konsekvenser for alle landets kommuner. Sundhedsforvaltningen har derfor rettet henvendelse til KL, som er enig med Sundhedsforvaltningen.

Ad 2)

De obligatoriske valgfrie takster består af, kost, vask, rengøring og leje af linned. (I Københavns Kommune er det endvidere muligt at vælge vask af eget linned. I den omtalte takst på 366 kr. pr. beboer pr. måned for vask af tøj er vask af eget linned inkluderet)

For så vidt angår vask samt vask og leje af linned er det korrekt, at taksterne har været pristalsreguleret i en længere periode end 4 år.

Det skal dog bemærkes som redegjort for i de tidligere udtalelser til Tilsynet, at Københavns Kommune i forbindelse med at rapporten af Oxford Research A/S udkom i 2001, konstaterede at Københavns Kommunes pris for servicepakken af de valgfrie ydelser på daværende tidspunkt var på niveau eller lidt under gennemsnitsprisen i forhold til andre kommuner.

Københavns Kommune påbegyndte en revidering af disse takster i 2004 med henblik på, at de reviderede takster skal godkendes af Københavns Borgerrepræsentation i forbindelse med vedtagelse af budget 2006.

For så vidt angår taksterne vedr. kostområdet er det *ikke* korrekt, at disse takster har været pristalsreguleret i en længere periode end 4 år.

Taksterne blev senest reviderede ved vedtagelse af budget 2005. I den forbindelse blev betalingen pr. fuldkostportion hævet med 2 kr. for plejehjemsbeboere. På daværende tidspunkt dækkede indtægterne på kostområdet ikke de faktiske omkostninger ved produktionen af en fuldkostportion. (Takstforhøjelsen blev fordelt på middagsmad, aftensmad samt morgenmad.)

Københavns Kommune har derfor hidtil været af den overbevisning, at taksterne vedr. kostområdet har været i fuld overensstemmelse med reglerne i bekendtgørelsen.

Imidlertid er taksterne vedr. kostområdet også omfattet af takstanalysen vedr. den samlede takststruktur, hvor nye reviderede takster vedr. kostområdet tillige skal godkendes af Borgerrepræsentation i forbindelse med vedtagelse af budget 2006.

Ad 3)

Tidsperspektivet for analysen af takststrukturen er, at resultaterne af denne skal indgå i budgetdrøftelserne vedr. 2006. De "nye" reviderede takster skal således godkendes af Københavns Borgerrepræsentation i forbindelse med vedtagelse af budget 2006 (i oktober 2005) og være gældende fra 1. januar 2006.

Københavns Kommune påbegyndte allerede i 2004 en revidering af den samlede takststruktur. For at sikre at analysens resultater kunne indgå i budgetdrøftelserne vedr. 2006, blev et revisionselskab primo 2005 inddraget i en analyse af taksterne for de valgfrie ydelser for beboere på plejecentre.

Analysen foreligger i udkast nu. Revisionselskabet konkluderer, at når man ser på den samlede økonomi for alle de valgfrie ydelser, så er der opkrævet mindre hos plejecentrenes beboere end omkostningerne samlet set giver mulighed for.

Udover selve takstfastsættelsen af de valgfrie ydelser omfatter analysen en gennemgang og vurdering af eksisterende registreringspraksis og gældende takster.

Analysen leder endvidere frem til forslag til design af en beregningsmodel og tilhørende arbejdsgange for, hvorledes takstberegningssarbejdet fremover skal foretages. Analysearbejdet skal derved også fremad sikre, at fastsættelsen af taksterne er i overensstemmelse med regelgrundlaget herom.



Revisionselskabets opdrag har endvidere været et udredningsarbejde, herunder bl.a. en afdækning af det eksisterende regelgrundlag for fastsættelse af takster for de valgfrie ydelser.

Revisionselskabet fremfører i deres foreløbige afrapportering, at *ifølge Plejehjemsbekendtgørelsen (Bekendtgørelse 512 af 24.06.2002) § 16 stk. 2 skal betalingen/taksterne fastsættes efter de samme principper, som er gældende for hjemmehjælp. Det vil sige, at de maksimale takster skal beregnes ved at foretage kalkulation over såvel direkte som indirekte omkostninger, der kan henføres til ordningerne.*

Revisionselskabet (som i øvrigt også har udøvet konsulentbistand ved andre kommuners takstudregning) har i deres foreslåede beregningsmodel derfor i overensstemmelse med hidtidige retningslinier og praksis for priskalkulationer medtaget indirekte omkostninger.

I tidsplanen er der i sagens natur ikke planlagt en yderligere kalkulation, som alene består i at udskille de indirekte udgifter.

Imidlertid finder Københavns Kommune, at Tilsynets fortolkning af bekendtgørelsen, der vedrører en udelukkelse af indirekte omkostninger i form af f.eks. ejendomsudgifter og overhead til administration, har én så opsættende virkning, at Københavns Kommune vælger, at det påbegyndte analysearbejde fortsætter uændret, således at de reviderede takster godkendes af Københavns Borgerrepræsentation i forbindelse med vedtagelse af budget 2006.

Da sagen har så principiell betydning har Københavns Kommune anmodet Sundheds- og Indenrigsministeriet om at vurdere udtalelsen Københavns Kommune vil afvente ministeriets vurdering af sagen, inden man beslutter, om der eventuelt skal foretages en yderligere genberegning af taksterne. Der vil i givet fald blive tale om en efterbetaling til modtagerne af de valgfrie ydelser.

Under alle omstændigheder er det Københavns Kommunes klare forudsætning, at de reviderede takster, som skal være gældende i 2006, skal være i overensstemmelse med regelgrundlaget herom.

Med venlig hilsen

Inger Marie Bruun-Vierø

