

17.08.2009

Københavns Kommune

Statusrapportering for august vedrørende økonomi- og kapacitetsstyring i BUF.

Opdrag.

På Børne- og Ungdomsudvalgets møde den 12. August 2009 blev sag nr. 5 "Økonomi i Balance" behandlet. Sagen omhandlede et forventet merforbrug i 2009 på 143,7 mio. kr., samt et antal kompenserende finansieringsforslag på tilsvarende 143,7 mio.

Deloitte var til mødet anmodet om at vurdere forslagene, og havde modtaget dagsorden med tilhørende bilag samtidigt med udsendelsen til udvalget –torsdag 6. August – hvorfor Deloitte's vurderinger blev fremlagt på selve mødet. Deloitte havde i denne forbindelse vurderet, at der var usikkerhed om hvorvidt bevillingsreglerne var overholdt.

I forbindelse med udvalgets behandling af sagen blev Deloitte anmodet om at redegøre for, hvorvidt forslagene efter Deloitte's vurdering indebar serviceforringelser. Her redegjorde Deloitte for, at forslagene efter Deloitte's vurdering ikke medførte serviceforringelser, men at der vedrørende finansieringsforslagene 3 og 4 var tvivl om, hvorvidt styrelseslovens bestemmelser vedrørende bevillingsafgivelse var overholdt.

Deloitte blev derefter anmodet om at udarbejde notat, der redegjorde for hvorvidt reglerne vedrørende bevillingsafgivelse var overholdt.

Efterfølgende er Deloitte endvidere anmodet om at redegøre for, om konklusionerne på ovenstående spørgsmål har en afsmittende effekt i forhold til kommunens principper for overførselsadgang mellem årene.

Styrelseslovens bestemmelser vedrørende bevillingsafgivelse.

Det fremgår af styrelseslovens §40 stk. 3, at *"Enhver tillægsbevilling skal angive, hvorledes den bevilgede udgift skal dækkes."*

Endvidere gælder der et generelt princip om, at der ikke må igangsættes aktiviteter uden at finansieringen er tilvejebragt, samt det forhold, at driftsbevillinger er etårige, hvorfor finansiering af tillægsbevillinger skal ligge indenfor det samme år. Jf. herom blandt andet Budget- og Regnskabssystem for kommuner, hvoraf det af afsnit 6.1 om bevillingsbinding blandt andet fremgår følgende:

"...Driftsbevillinger må ikke overskrides, forinden der er indhentet en tillægsbevilling. Det følger bla. Heraf, at tillægsbevillinger til driftsbevillinger ikke kan afgives efter udløbet af det regnskabsår, de vedrører...."

"...endvidere er det fastsat, at der ikke må iværksættes foranstaltninger, som medfører udgifter og/eller indtægter for kommunen, før kommunalbestyrelsen har meddelt bevilling. Denne bestemmelse indebærer samtidig, at overskridelse af en drifts- eller anlægsbevilling eller af det i budgettet opførte rådighedsbeløb kræver en forudgående tillægsbevilling fra kommunalbestyrelsens side"

Herudover fremgår der følgende om spørgsmålet i kommentarerne til styrelsesloven:

"...Bestemmelsen er en følge af, at årsbudgettet er et samlet drifts- anlægs- og kapitalbudget, således at kommunalbestyrelsen allerede ved vedtagelsen af årsbudgettet har foretaget en samlet vurdering af de forskellige drifts- anlægs- og kapitaludgifter og besluttet, hvorledes udgifterne skal dækkes. Finansieringen kan ske ved besparelser – enten inden for eller uden for det forvaltningsområde, hvor merudgiften fremkommer – ved udnyttelse af lånemuligheder eller ved forbrug af likvide aktiver. Valget af finansieringsmulighederne træffes af kommunalbestyrelsen."

Tillægsbevillinger i 2009 skal derfor finansieres i 2009. Dog kan man bruge muligheden for overførsel imellem årene til at give en tillægsbevilling i indeværende år, og en tilsvarende negativ tillægsbevilling i det følgende år. Dette vil i givet fald kræve 2 bevillinger:

1. Godkendelse af tillægsbevilling og finansiering inden for indeværende års budget (bevillingsansøgning og finansiering indeværende år).
2. Godkendelse af tillægsbevilling til næste års budget (forøget forbrug via tillægsbevilling 1 skal via overførselsordningen medføre tilsvarende besparelse og finansiering i næste års budget/bevilling), hvis budgettet for næste år er vedtaget. Er budgettet for det kommende år endnu ikke vedtaget, vil besparelsen skulle indarbejdes i budgetforslaget.

Hvis man benyttede den "etbenede" metode, ville dette alt andet lige medføre træk på kommunens likvide beholdninger uden om indeværende års budget, og ved tilstrækkeligt store træk ville de likvide

midler i yderste konsekvens kunne være udtømt i løbet af indeværende år uden kommunalbestyrelsen ville være informeret om det via tillægsbevillingsansøgningerne.

Sammenhæng til overførselsadgang mellem årene for institutioner mv.

I Budget- og regnskabssystem for kommuner er de uformelle overførselsregler også for institutioner mv. betinget af, at reglerne administreres under hensyntagen til og forudsætning af, at Styrelseslovens regel om tillægsbevillinger samtidig overholdes.

Ønskes der fra en institutions side, at der af kommunalbestyrelsen gives tilladelse til, at der i indeværende år "lånes" af næste års budget mod besparelse i dette næste år forudsætter dette, som ved enhver anden bevilling, at der gives tillægsbevilling i det indeværende år med samtidig anvisning af finansiering i indeværende års kommunale budget, og at der gives tillægsbevilling for det kommende år med besparelsen indarbejdet med finansiering heraf (for eksempel forøgelse af de likvide midler).

Der er således i Budget- og regnskabssystem for kommuner nævnt muligheden for, at kommunerne kan indføre uformelle overførselsadgange for institutioner mv., herunder "låne af næste års bevilling"-princippet.

Under afsnittet i Budget- og regnskabssystem for kommuner er det klart fremhævet, at princippet er forudsat og underlagt tillægsbevillingsreglen i Styrelseslovens § 40, stk.3. Det vil sige, at til enhver tillægsbevilling inden for bevillingsåret skal finansieringen inden for samme bevillingsår angives.

De konkrete forslag.

De af Børne- og ungdomsforvaltningen i den her omhandlede sag anviste kompenserende finansieringsforslag ser ud som følger:

Nr.	Kategori	Forslag	t. kr.
1	Prisregulering	Korrektion af udmeldt budget som følge af prisregulering 2009	12.700
2	Prisregulering	Pædagogisk Assistentuddannelse	14.400
3	Udskydelse	Udskydelse af udmeldt budget til 700 vuggestuepladser fra september 2009	25.400
4	Udskydelse	Udskydelse af udmeldt budget til merindskrivning	8.600
5	Opsparing	Ændret afregningspraksis i 2009	74.321
6	Puljer og budgetposter	BUF akademi – kompetenceudvikling	2.600
7	Budgetmodel	Fjerne 5 pct. reglen for tomme pladser	5.700
I alt			143.721

Vedrørende forslagene 3 og 4 fremgår det af indstillingen til udvalget, at der er tale om en udskydelse af udmøntning af midler til institutionerne i forbindelse med merindskrivning.

Forslag 3.

Vedrørende forslag 3 – udskydelse af udmeldt budget til 700 vuggestuepladser 25,4 mio. kr. - fremgår følgende af forvaltningens sagsfremstilling:

Beskrivelse af forslag:

Den seneste behovsprognose viser, at der, ud over de seneste økonomisk indarbejdede forventninger til antallet af etablerede pladser, vil være et behov for 700 flere VG-pladser fra 1/9-2009. Forslaget går ud på, at man alene udmejder finansiering til de konkrete institutioner til en opnormering med ejendomsressourcer, vedligehold m.v., som beløber sig til 2 mill. kr. for 2009, altså opnormering af budgettet. Udmeldingen af 25,4 mill. kr. med ca. 110.000 kr. pr. helårsbarn i 4 måneder udskydes til afregningen i 2010.

Hvordan implementeres / hjemtages besparelsen:

Såfremt BUU godkender beslutningen på mødet den 12. august 2009, kan forslaget implementeres fuldt ud 1/9 2010. Det kræver, at man kan finde finansieringen i 2010.

Det fremgår endvidere af forvaltningens sagsfremstilling, at forvaltningens institutioner ikke vil kunne følge deres budget i indeværende år, jf. nedenfor:

Afledte effekter af forslag, herunder virkning på øvr. tilbud, service, brugertilfredshed m.v.:

De enkelte institutioner vil ikke kunne følge deres reelle budget fra det økonomiværktøj, som er stillet dem til rådighed. Institutionerne kan blive urolige omkring, om de får det udmeldte beløb 2010, hvormed fleksibiliteten til at indskrive flere børn falder.

Forslag 4.

Vedrørende forslag 4 – udskydelse af udmeldt budget til merindskrivning 8,6 mio. kr., - fremgår følgende af forvaltningens sagsfremstilling:

Beskrivelse af forslag:

Den seneste behovsprognose viser, at der, ud over de seneste økonomisk indarbejdede forventninger til antallet af etablerede pladser, vil være et behov for 700 flere VG-pladser fra 1/9-2009. Forslaget går ud på, at et tilskud på 37.000 kr. pr. barn, ud over den egentlige pladspris ved at udmelde pladserne som merindskrivning, skubbes til 2010.

Udgiften er regnet ud fra 700 børn gange 37.000 kr. gange 4/12 måneder.

Udmeldingen af 8,6 mill. kr. udskydes til afregningen i 2010.

Hvordan implementeres / hjemtages besparelsen:

Såfremt BUU godkender beslutningen på mødet den 12. august 2009, kan forslaget implementeres fuldt ud 1/9 2010. Det kræver, at man kan finde finansieringen i 2010.

Det fremgår endvidere af forvaltningens sagsfremstilling, at forvaltningens institutioner ikke vil kunne følge deres budget i indeværende år, jf. nedenfor:

Afledte effekter af forslag, herunder virkning på øvr. tilbud, service, brugertilfredshed m.v.:

De enkelte institutioner vil ikke kunne følge deres reelle budget fra det økonomiværktøj, som er stillet dem til rådighed. Institutionerne kan blive urolige omkring, om de får det udmeldte beløb i 2010, hvormed fleksibiliteten til at indskrive flere børn falder.

Deloitte vurderer, at der på baggrund af ovenstående sagsfremstilling syntes at være tale om disponering af udgifter, hvor den afledte finansiering ikke er konkret anvist.

Konklusion.

Deloitte vurderer samlet set, at såfremt reglerne i styrelsesloven skal kunne anses for at være overholdt, forudsætter det, at det angives hvorledes en disponeret udgift skal finansieres.

I det her omhandlede tilfælde er det Deloitte's vurdering, at der – såfremt aktiviteten iværksættes, og såfremt dette medfører en afledt merudgift for kommunen – vil være behov for at anvise konkret finansiering.

Det er endvidere Deloitte's vurdering, at såfremt forslagene gennemføres (om merindskrivning af 700 børn og udskydelse af tilførsel af midler til finansiering heraf), vil BUF have en underfinansiering af budget 2009, idet der jf. sagsfremstillingen disponeres udgifter i 2009, der efterfølgende vil skulle findes finansiering til i 2010. Dette er efter Deloitte's vurdering i strid med styrelseslovens regler om, at finansiering af tillægsbevillinger skal ske indenfor det samme år, som bevillingen vedrører.

Såfremt det fremsatte forslag (om oprettelse af yderligere 700 pladser og tildeling af afledte budgetmidler hertil) skal ske i overensstemmelse med styrelseslovens bevillingsregler, kan der peges på følgende løsningsmuligheder:

- Give en tillægsbevilling til udgiften i indeværende regnskabsår
- Benytte kommunens låneordning til at give en tillægsbevilling i indeværende år med en afledt "automatisk" reduktion af budgettet for 2010 til følge.
- Anvise alternative reduktionsinitiativer i indeværende regnskabsår.

Afslutningsvis skal Deloitte gøre opmærksom på, at vi har forstået at forslaget om at etablere yderligere 700 pladser ikke er vedtaget, hvorfor spørgsmålet om finansiering heraf tilsvarende falder bort.

Vi kan supplerende oplyse, at det fremgår af BUF's sagsfremstilling til sag nr. 6 på udvalgsrådet 12. august 2009, at såfremt kommunen ikke overholder pasningsgarantien, vil det medføre en netto mindreindtægt i form af reduceret forældrebetaling i størrelsesordenen 5,4 mio. kr. netto pr. måned.

Med venlig hilsen

Lynge Skovgaard
statsautoriseret revisor



Oprettelse af intern juridisk enhed

Baggrund

Center for Økonomi (CFØ) har opgjort kommunens bogføring af indkøb af "Juridisk bistand, bogføring og revision" i 2008 til 27,9 mio. kr. og anmodet Center for Byudvikling (CBU) om bemærkninger i forhold til evt. oprettelse af en intern juridisk enhed i Københavns Kommune. CBU skal i forhold til anmodningen bemærke, at opgørelsen ikke ukritisk kan lægges til grund, både fordi den omfatter andet og mere end juridisk bistand, og fordi der også må formodes at være afholdt udgifter til juridisk bistand, som ikke er bogført på anførte hovedkonto, men på sager/projekter.

Besparelspotentiale

Det er CBUs erfaring, at kommunen ved indkøb af juridisk bistand sædvanligvis afkræves en betaling i størrelsesordenen 2.500-3.000 kr. pr. advokattime.

I henhold til Retsplejeloven må offentligt (herunder kommunalt) ansatte ikke udøve advokatvirksomhed. Dette er dog ikke til hinder for, at en kommune i en retssag lader sig repræsentere af en ansat (jurist) som rettergangsfuldmægtig som en del af dennes arbejdsopgaver. Dog skal den pågældende være ansat i et fast kommunalt tjenesteforhold og må ikke være ansat alene med det særlige hverv for øje at møde for retten.

Under iagttagelse af disse betingelser skønner CBU, at kernemedarbejderne i en intern juridisk enhed skal være et mindre antal erfarne jurister (4-5 personer) med advokatbaggrund, som bl.a. også kan repræsentere kommunen i (en del af kommunens) retssager. Disse skal i et vist omfang "assisteres" af mindre erfarne kolleger/jurister - evt. via turnus/udlån fra forvaltningerne - samt sekretær- og studenterhjælp.

Såfremt den årlige udgift pr. kernemedarbejder til hhv. løn, inkl. pension, og "assistance" ansættes til hhv. 0,70 mio. kr. og 0,5 mio. kr., i alt 1,2 mio. kr./år, giver dette med et årsværk på 1.189 timer, en timepris på 1.000 kr. (før udgifter til lokaler, kontormaskiner o.l.)

Sammenholdes denne timepris med ovennævnte timepris pr. advokattime, udgør besparelsen 1.500-2.000 kr. pr. time (før udgifter til lokaler mv.)

Med en årlig kommunal udgift til indkøb af juridisk bistand på 27,9 mio. kr. vil den potentielle besparelse ved oprettelse af en intern juridisk enhed, såfremt enheden kan nedbringe behovet for indkøb af ekstern juridisk bistand, jfr. nedenfor, med halvdelen, udgøre 8-9 mio. kr. pr. år. (før udgifter til lokaler mv.)

07-08-2009

Sagsnr.
2009-102729

Dokumentnr.
2009-446258

Sagsbehandler
Thor Rasmussen

Center for Byudvikling

Rådhuset, 3. sal, 32
1599 København V

Telefon
3366 2710

Telefax
3366 7003

E-mail
tor@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800176

www.kk.dk

Kan enheden alene nedbringe behovet med 1/3 vil besparelsen udgøre ca. 6 mio. kr. årligt (før udgifter til lokaler mv.).

Barrierer for løsning af juridiske opgaver i en intern juridisk enhed

I en række tilfælde vil der, selv om kompetencerne findes in-house - uanset oprettelse af en intern juridisk enhed - fortsat være behov for ekstern juridisk bistand, hvilket begrundes, at besparelspotentialet ovenfor er baseret på, at der også fortsat indkøbes ekstern juridisk bistand i betydeligt omfang.

Det gælder eksempelvis:

- Et politisk ømtåleligt spørgsmål, hvor det vurderes, at en intern juridisk vurdering ikke vil være tilstrækkelig (uvildig)
- Ganske særlige tilfælde, hvor den fornødne ekspertise kun findes hos advokater/jurister, som er helt særlig specialiseret på dette område, og hvor det vil være uforholdsmæssigt dyrt at have sådan ekspertise in-house
- Ressourcemangel - generelt eller forbigående - f.eks. ved særligt mange og/eller store (rets)sager e.l.

I tilslutning hertil lægger CBU til grund, at det ikke vil være økonomisk hensigtsmæssigt, såfremt enheden skulle søges udrustet til at håndtere samtlige juridiske spørgsmål indenfor fagforvaltningernes (kerne)ressortområder, dvs. eksempelvis sociallovgivning, sundhedslovgivning, vejlovgivning etc.

Oprettelse af en intern juridisk enhed

Det foreslås, at en intern juridisk enhed - bl.a. under hensyn til ovennævnte barrierer - oprettes efter følgende principper:

- For at opnå tillid hos alle forvaltninger til enhedens arbejde oprettes den organisatorisk som et center i ØKF, men således at enhedens leder gives direkte adgang til 7-direktørkredsen.
- Enheden skal primært have til opgave at yde rådgivning til og bistå forvaltningerne indenfor offentlig ret, kommunalret, formue-, kontrakts- og erstatningsret, bistå i tvister samt repræsentere kommunen i (en del af) kommunens retssager.

Udover det direkte besparelspotentiale på indkøb af ekstern juridisk bistand må der i øvrigt forventes en reduktion af en del af det "dobbeltarbejde", som udgøres af forvaltningens tidsforbrug til forarbejde, overdragelse og løbende "betjening" af eksterne advokater. Andre fordele kunne tænkes at være forøget mulighed for løbende inddragelse af juridisk ekspertise i sagsbehandling/projekter, endnu hurtigere "udrykning" i forhold til hastesager, fordi bistanden kan hentes internt, samt højnelse af det faglige miljø og niveau hos kommunens (øvrige) jurister.