

NOTAT

Opgaver og økonomi i de nye beredskabsenheder

KL udsendte d. 22. september 2014 notatet ”Juridiske rammer for etablering af beredskaber”, der klargør, at de nye beredskabsenheder skal organiseres som § 60-selskaber. Som en del af del af processen med at etablere de nye enheder, skal der også tages stilling til de økonomiske rammer, hvilket er fokus for denne administrative information.

Notatets primære formål er at opridse de vigtigste økonomiske problemstillinger, der bør drøftes i forbindelse med etableringen af de nye beredskabsenheder. Der gives samtidig eksempler på, hvordan kommunen kan håndtere problemstillingerne. Notatet fastlægger ikke – som det juridiske notat gjorde – en bestemt metode, idet dette er helt op til de lokale udfordringer, ønsker og behov, der er knyttet til at etablere de nye beredskabsenheder.

1. Kortlægning af ressourceforbrug

Ressourceforbruget til redningsberedskabet varierer en del mellem kommunerne. Det kan der være mange årsager til – både geografiske, demografiske, organisatoriske, infrastrukturelle, bygningsmæssige samt politiske forhold. De samlede årlige nettodriftsudgifter til redningsberedskabet i kommunerne er gennemsnitligt ca. 1,3 mia. kr. svarende til godt 240 kr. pr indbygger. Hertil kommer anlægsudgifter, der i de seneste år har ligget mellem 50 og 100 mio. kr. årligt svarende til mellem 10 og 20 kr. pr. indbygger.

Som et af de første skridt bør der foretages en analyse af beredskabets udgifter og opgaver i hver af de kommuner, der påtænkes at skulle indgå i den nye enhed. Analysen skal foretages med henblik på at sikre, at de økonomiske rammer, der opstilles for den nye enhed, matcher med forventningerne, til beredskabets opgavevaretagelse (både ift. serviceniveauet og ift. beredskabets sideaktiviteter) og dertil knyttede ressourceforbrug, der er i den

Den 29. oktober 2014

Sags ID: 1915077

Dok.ID: 1915077

ANW@kl.dk

Direkte 3370 3544

Mobil 2811 4181

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

Telefon 3370 3544

www.kl.dk

Side 1/7

enkelte kommune. Analysen bør derfor foretages på et detaljeringsniveau, der gør det muligt, at analysen kan udgøre udgangspunktet for den nye beredskabsenheds første budget. I forlængelse af udgiftsanalysen vil det også være relevant at overveje hvordan de effektiviseringer op beredskabsområdet, der indgår i økonomiaftalen for 2015, kan realiseres.

Det er i den forbindelse særligt vigtigt at være opmærksom på, om der er forskellig konteringspraksis, samt om der er forskelle i de grundlæggende økonomiske vilkår for beredskabet i de enkelte kommuner. Der tænkes her især på de ydelser, som beredskaberne i nogle kommuner selv betaler for, mens beredskaberne i andre kommuner friholdes. Nedenstående boks 1 viser en emnefordelt liste med eksempler på centrale spørgsmål:

Boks 1: Centrale spørgsmål i en analyse af ressourceforbruget

Hovedemne	Eksempler på centrale spørgsmål
Specialberedskaber	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke kommuner har dem, og hvor meget koster de?
Ejerforhold for bygninger	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke bygninger er ejet, og hvilke er lejet? • Betaler beredskabet en intern husleje til kommunen?
Drift og vedligehold af bygninger	<ul style="list-style-type: none"> • Hvem betaler for den løbende bygningsdrift (herunder ejendomsskatter, forsikringer og forbrug)? • Hvem betaler for løbende vedligehold? • Hvor meget er omfattet af en evt. huslejebetaling?
Ejerforhold for køretøjer	<ul style="list-style-type: none"> • Er køretøjerne ejet eller leaset? • Hvordan er leasingydelserne tilrettelagt?
Vagtcentraler	<ul style="list-style-type: none"> • Er vagtcentraler internt organiseret eller en købt ydelse? • Hvad er ressourceforbruget?
Det frivillige beredskab	<ul style="list-style-type: none"> • Har det frivillige beredskab sit eget budget? • Hvordan indgår dette i givet fald i beredskabets samlede budget? • Hvad stilles til rådighed?
Administration og sekretariatsbistand (fx HR, løn, bogføring, jura, revision, IT-programmer og support mv.)	<ul style="list-style-type: none"> • Varetages denne helt eller delvis af kommunens centrale stabsfunktioner eller lignende? • Afregnes der i givet fald internt i kommunen for dette?

Når ressourceforbruget analyseres på tværs af kommunerne, bør det endvidere klarlægges, hvordan udgifterne kan sammenlignes. Det bør i den forbindelse overvejes at fastlægge en række principper, fx for hvordan leje- og leasingaftaler mv. indregnes, hvordan administrative medarbejdere medregnes mv. Se endvidere afsnit 5 nedenfor om håndtering af bygningsmasse samt øvrigt aktiver og passiver.

I denne forbindelse er det også vigtigt at være opmærksom på, at der kan være forskelle i konteringspraksis kommunerne imellem. Hvis dette er tilfældet, bør der korrigeres for dette, når ressourceforbruget sammenlignes på tværs af kommunerne.

2. Kortlægning af opgaveporteføljer

Udover en kortlægning af ressourceforbruget, bør der også foretages en kortlægning af den aktuelle opgavevaretagelse. Ikke nødvendigvis i relation til det operative beredskab eller myndighedsopgaverne i øvrigt, men primært med sigte på de øvrige opgaver, som beredskaberne løser i den enkelte kommune.

Som eksempel kan det nævnes, at en analyse af den samlede opgaveportefølge for beredskaberne i fem jyske og en fynsk kommune ("Trekantsområdet") viste, at beredskaberne varetog i alt 38 forskellige opgaver. Antallet af opgaver svingede fra 7 i en af kommunerne til 27 i en anden af kommunerne. En del af forskellen i opgaveporteføljerne skyldes specialberedskaberne, men langt hovedparten skyldes forskellige traditioner og forskellige muligheder for bedst mulig udnyttelse af beredskabets ressourcer. Analysen er i overblikform gengivet i Danske Kommuner, nr. 26, 2. oktober 2014 og kan ses her: <http://www.danskekommuner.dk/Artikelarkiv/2014/Magasin-26/Trekantkommuner-i-samarbejde-om-bla-blink>

Til yderligere inspiration kan der i denne sammenhæng også henvises til bladet Brandvæsen, nr. 8, oktober 2014, hvor der i artiklen "*Beredskabets sideaktiviteter*" er samlet en ganske omfattende liste over de opgaver, som beredskabet løser i forskellige kommuner. Bladet og artiklen er tilgængelig fra FKB's hjemmeside: <http://www.fkbnet.dk/udgivelser/blade-2014>

Etableringen af de nye beredskabsenheder kan være en mulighed for at gentænke hvilke muligheder, der findes for optimering af de eksisterende ressourcer i beredskabet. Er der eksempelvis opgaver, som med fordel vil kunne løses af den nye enhed som følge af de særlige omstændigheder, der gør sig gældende her? Det kan eksempelvis være som følge af en mulighed for at trække på flere personaleressourcer på bestemte tidspunkter, end det hidtil har været muligt i den enkelte kommune til fx drift af hjælpemiddeldepot eller entreprenøropgaver. Eller som følge af, at den nye beredskabsenhed

råder over udstyr, som en eller flere af de deltagende kommuner ikke tidligere har eller har anvendt, herunder udstyr, som kan medvirke til en mere effektiv drift af nogle opgaver - fx håndteringen af nødkaldsanlæg og nøglesystemer eller fleet management af kommunens vognpark.

De beredskabsfaglige opgaver – og serviceniveauet for disse – vil skulle fastsættes i regi af den fælles risikobaserede dimensionering for de nye enheder, der skal udarbejdes. Men det er vigtigt at være opmærksom på, at der ikke er noget krav om, at den kommende beredskabsenhed skal løse nøjagtigt de samme opgaver i alle de kommuner, der indgår i beredskabsenheden.

Der er således ikke noget til hinder for, at en samlet beredskabsenhed fremover kan varetage fx drift af hjælpemiddeldepoter, nødkaldsanlæg, patientløft eller intern post i nogle af de deltagende kommuner, men ikke i andre. Grundlæggende afhænger dette af de lokale ønsker til opgavevaretagelsen samt af den finansieringsmodel, der lægges til grund for beredskabsenheden jf. nedenfor.

3. Flere mulige finansieringsmodeller

Der er ikke fastlagt nogen bestemt model – eller nogle bestemte principper – for finansieringen af de kommende beredskabsenheder. Det er således alene op til de deltagende kommuner at fastlægge en afregningsmodel og en række afregningsprincipper, som man er enige om.

Umiddelbart vil den nemmeste afregningsmodel være at opgøre det samlede ressourceforbrug i de deltagende kommuner, og derefter fordele finansieringsbehovet ligeligt pr. indbygger. Fordelen ved en sådan model er, at den er enkel. Omvendt er ulemperne ved en sådan model netop, at den i mange tilfælde vil være for enkel. En sådan model vil fx have meget vanskeligt ved at håndtere tilfælde, hvor den kommende beredskabsenhed har en forskellig opgaveportefølje i de deltagende kommuner jf. ovenfor. I sådanne tilfælde vil der reelt ske det, at de kommuner, hvori beredskabsenheden har den bredeste eller mest ressourcekrævende opgaveportefølje, vil få ”mere for pengene” end de øvrige kommuner. Dette behøver ikke at være et problem, men der bør være opmærksomhed omkring det.

En mere differentieret finansieringsmodel kan ligeledes tage udgangspunkt i en analyse af det samlede ressourceforbrug, men således, at der i højere grad kigges på de underliggende dele af det samlede forbrug. En række nordsjællandske kommuner har eksempelvis aftalt en finansieringsmodel, der er baseret på det aktuelle ressourceforbrug på en række områder korriigeret således, at ressourceforbruget er sammenligneligt på tværs af kommunerne.

I det konkrete tilfælde er ressourceforbruget opdelt på myndighedsområdet, det frivillige beredskab, bygninger samt værdien af den administration og IT, der ikke varetages af beredskabet i de enkelte kommuner. Det samlede udgiftsforbrug for den enkelte kommune er pris- og lønfremskrevet til aktuelt niveau, hvorefter der er fratrukket en forudsat besparelse. Dette giver en slags grundbudget for den nye beredskabsenhed – vel at mærke for den beredskabsmæssige opgaveportefølje, som den nye beredskabsenhed skal varetage i samtlige af kommunerne.

Finansieringsbehovet er herefter ganske simpelt fordelt ud på kommunerne på baggrund af deres andele af grundbudgettet. I det konkrete eksempel varierer blandt andet kommunestørrelsen en del, og finansieringsandelen af grundbudgettet varierer derfor fra 9 til 34 pct. kommunerne imellem. Dertil kommer så de ”særopgaver”, som kun udføres i en eller flere af de deltagende kommuner. Disse udgifter tillægges så som kronebeløb til den enkelte kommunes andel af grundbudgettet i kroner. Herved fås et samlet finansieringsbeløb for hver enkelt kommune, der er opdelt på beredskabsopgaver og yderligere opgaver/serviceopgaver.

Hvis en kommune herefter ønsker, at den nye beredskabsenhed skal varetage flere eller færre serviceopgaver, kan der korrigeres for dette i kommunens finansiering, uden at dette nødvendigvis påvirker hverken grundbudgettet eller de øvrige kommuners betaling for serviceopgaver. Det kræver dog i sagens natur, at der er enighed mellem kommunen og beredskabsenheden (og dermed reelt også de øvrige kommuner) om hvilke udgifter, der er knyttet til den pågældende serviceopgave, og der bør derfor være enighed blandt de deltagende kommuner om ændringer i opgaveporteføljen.

4. Afregningsprincipper mv.

I et § 60-selskabs vedtægter skal det altid fastlægges hvilken kommune, der er regnskabsførende for det pågældende selskab. Dette krav gælder også for nye beredskabsenheder. Hvilken kommune, der skal være regnskabsførende, fastlægges i fællesskab af de deltagende kommuner. Såfremt én kommune varetager alle – eller hovedparten af – de administrative opgaver, som enheden ikke selv løser, så bør det overvejes, om ikke det er denne kommune, der også skal være regnskabsførende.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at der kan være tale om et ganske betydeligt likviditetsmæssigt træk for den pågældende kommune, hvis der udelukkende afregnes bagudrettet én gang årligt. Det bør derfor overvejes at fastlægge en mere løbende afregning, eksempelvis således, at den regnskabsførende kommune ultimo året inden budgetåret fremsender en regning med månedsvis afregning. Denne regning bør opdeles på hhv. beredskabsopgaver og serviceopgaver.

Dertil kan der komme ad hoc-opgaver, der opstår og skal løses af beredskabsenheden efter behov i den enkelte kommune. Da disse ikke nødvendigvis kan forudses inden årets start, bør afregningen for dette også aftales kommunerne imellem.

Endelig bør der være opmærksomhed på, at den nye beredskabsenhed fremover leverer sit budgetbidrag i tide til, at dette kan indgå i budgetprocessen i alle de deltagende kommuner – uanset om disse har forskellige tidsfrister. Ligeledes bør der træffes beslutning om, hvornår regnskabet skal lukkes og afleveres.

5. Håndtering af bygningsmasse og øvrige aktiver/passiver

Forud for etableringen af § 60-selskabet bør der være enighed om, hvilke indskud den enkelte kommune skal lave i selskabet, samt hvordan eksisterende bygninger, køretøjer og materiel samt eventuelle aftaler vedrørende disse skal værdisættes. Det bør naturligvis i samme omgang vurderes, om der er brug for alle nuværende bygninger og alt nuværende materiel, eller om der fx kan opnås en effektiviseringsgevinst ved at samle administrationen på færre matrikler eller lignende.

En særlig udfordring knytter sig til lejede bygninger mv. Der er ikke automatisk låneadgang til udgifter på beredskabsområdet, og der kan derfor i udgangspunktet ikke påregnes lånefinansiering af nye bygninger eller deponeringsfritagelse for hverken eksisterende eller kommende lejemål. For eksisterende lejemål, der er indgået af en kommune, og som forudsættes overdraget til den nye beredskabsenhed, gælder en særlig problemstilling. Dette skyldes, at det pt. er usikkert, hvorvidt en overdragelse af lejemålet skal fortolkes som en ny låneaftale, hvorefter der vil skulle deponeres på ny iht. lånereglerne. Det vil derefter skulle vurderes, hvor stor en del af denne deponering, der skal henføres til hver af de deltagende kommuner jf. lånebekendtgørelsens § 3, stk. 3.

Det samme gør sig i princippet gældende for eksisterende kommunale bygninger, der lejes ud til beredskabsenheden (dog ikke, hvis disse indskydes i selskabet). Den kommune, der udlejer bygningen, vil ikke skulle deponere, idet lejemålet ikke for denne kommune vil være at sidestille med en kommunal anlægsudgift. Det vil imidlertid være tilfældet for de øvrige kommuner, der i princippet udvider deres bygningsmasse ved at indgå som en del af beredskabsenheden, der indgår et lejemål. KL arbejder pt. på at afklare problematikkerne vedrørende lånereglerne med Økonomi- og Indenrigsministeriet.

I tillæg til håndteringen af bygningsmassen bør der også være enighed omkring en metode for indregning af andre aktiver og passiver, der er relevante for den nye beredskabsenhed. Det gælder ikke mindst pensionsforpligtelsen overfor såvel nuværende som tidligere tjenestemænd samt øvrige ansatte. Der kan i denne sammenhæng eventuelt hentes inspiration i delingsbekendtgørelsen, der fastlagde de grundlæggende regler for opdeling af aktiver og passiver i forbindelse med kommunalreformen: Delingsbekendtgørelsen kan findes her:

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=10091>

Det skal dog bemærkes, at der ikke findes klare regler for hvorledes aktiver og passiver indregnes. Det vigtigste er derfor at finde en fremgangsmåde, der er enighed om blandt kommunerne i den nye beredskabsenhed.