

SELVEJENDE INSTITUTIONER

med driftsoverenskomst



Hvidbog
om Kirkens Korshærs
selvejende institutioner
med driftsoverenskomst

Michael Wulff

Udgivet af Kirkens Korshær
Nikolaj Plads 15
1067 Kbh. K
Tlf. 3312 1600
kk@kobenhavn.kirkenskorshaer.dk
www.kirkenskorshaer.dk



Tekstforfatter:
Michael Wulff
Ansvarshavende:
Chef for Kirkens Korshær:
Helle Christiansen
Layout og tryk: Deslers Bogtryk
Oplag: 250
1. oplag, marts 2013
ISBN: 978-87-980606-1-1

Indholdsfortegnelse

Forord	4
1. Indledning	5
2. Baggrund	6
3. Karakteristika ved selvejende institutioner	8
3.1 Definition – hvad er en selvejende institution?	8
3.2 Forskellen mellem en selvejende og en kommunal institution	10
3.3 Betydningen af selveje	11
3.4 Regler angående regnskab og tilsyn	12
4. Lovgivning	13
4.1. In-house regler	13
4.2 Udbudsregler	14
5. Skismaer i samarbejdet med kommunen	15
6. Måder at løse velfærdsopgaver på	20
7. Anbefalinger til et samarbejde	21
Appendiks: Spilleregler for samarbejdet	23

Forord

Med denne Hvidbog foreligger der en grundig beskrivelse af samarbejdet og rammerne for det mellem Kirkens Korshærs sociale arbejde og kommunale driftspartnere.

Som frivilligt baseret organisation har Kirkens Korshær i sin 100årige historie taget talrige opgaver op for at være til hjælp for nødstedte mennesker. Herberger eller hjem, hvor mennesker uden fast bolig kunne finde ly og fællesskab, har været en del af Kirkens Korshærs arbejde gennem mange år. Fordi opgaven så åbenlyst trængte til en løsning, tog Kirkens Korshær og andre frivillige organisationer fat, og forløbene er et godt eksempel på, hvordan det danske socialsystem har udviklet sig med frivillige aktører som dynamoer, der har drevet innovativt arbejde frem. I nogle tilfælde er arbejdsopgaverne senere blevet overtaget af det offentlige, stat eller kommune. I andre tilfælde drives det helt privat, og så er der det område, som her er beskrevet, hvor selvejende institutioner indgår driftsaftaler med en offentlig partner, her kommunen.

Kirkens Korshærs selvejende institutioner er en del af Kirkens Korshærs samlede arbejde, der retter sig mod udsatte mennesker i Danmark, og det udføres på det samme grundlag som i Kirkens Korshærs øvrige arbejde. Det kristne menneskesyn er, at mennesket er skabt i Guds billede med uendelig høj værdi og krav på respekt som menneske. Gud blev selv et udsat

og sårbart menneske i Jesus af Nazareth, og Jesu liv sammen med de mennesker, han mødte på vejen, danner forbillede for mødet med mennesker i åbenhed og uden fordomme. I driftsaftaler og andre forpligtende samarbejder med det offentlige skal det altid være muligt for Kirkens Korshær at kunne arbejde på dette grundlag. Det er den værdimæssige kvalitet, Kirkens Korshær bringer ind i samarbejdet.

Driftsaftale mellem Kirkens Korshær og en kommune giver positive muligheder for at udvikle et tæt og godt samarbejde, hvor vi i fællesskab identificerer problemer og finder frem til mulige løsninger. Således kan det give mening at kombinere det kommunale ansvar for en opgaves løsning f.eks. på hjemløseområdet, med den kvalitet og metodemæssige tilgang, som Kirkens Korshær tilbyder.

Det er håbet med denne hvidbog, at materialet vil bidrage til videreudvikling af samarbejdet mellem Kirkens Korshærs selvejende institutioner og kommunerne. Således vil der være gode tilbud til udsatte mennesker, også fremover.

København, 10. januar 2013

Helle Christiansen
Chef for Kirkens Korshærs

Kirkens Korshær – en organisation siden 1912

Kirkens Korshær er en privat, social, folkekirkelig hjælpeorganisation, der har sit virkeområde blandt samfundets marginaliserede og udstødte grupper: ensomme, hjemløse, psykisk syge og misbrugere. Organisationen har eksisteret siden 1912, hvor man arbejder ud fra et kristent menneskesyn, dvs. at ethvert menneske er unikt, og har krav på absolut respekt, uanset social status.

Kirkens Korshær har omkring 400 ansatte og 8.000 frivillige medarbejdere. Arbejdet støttes af stat og kommuner, men drives hovedsaglig for privat indsamlede midler. Pengene til Kirkens Korshærs arbejde kommer bl.a. gennem indtjening fra mere end 235 genbrugsbutikker.

1. Indledning

Mange af de sociale opgaver, som løses i det moderne velfærdssamfund, sker som et samspil mellem det offentlige og frivillige organisationer – herunder selvejende institutioner. De selvejende institutioner løser opgaver for det offentlige – og spiller derfor en betydelig rolle for at tilføre kvalitet til menneskers liv ved at skabe og fastholde valgmuligheder for borgerne i form af hjemløseherberger, plejehjem, daginstitutioner m.v. Uden de selvejende institutioner ville velfærdssamfundet være fattigere på aktivitetstilbud, innovative ideer og samarbejdspartnere.

Samarbejdet mellem de selvejende institutioner og den enkelte kommune foregår ofte med en driftsoverenskomst – der fastlægger rammer for drift, tilskud, opgaver og tilsyn, og indebærer, at kommunen yder økonomisk støtte til driften af den selvejende institution.

Driftsoverenskomster i Kirkens Korshær

I Kirkens Korshær har man i syv forskellige kommuner indgået driftsoverenskomster til at drive herberger for hjemløse og andre aktiviteter, der på sigt skal være med at hjælpe beboerne til et bedre liv.

Desværre er der mange selvejende institutioner i Danmark på det sociale område, der oplever, at kommunerne enten opsigter driftsoverenskomsterne, stiller vanskelige økonomiske krav eller behandler de selvejende institutioner som

var de kommunens egne tilbud.

Denne hvidbog skal derfor mere overordnet bidrage til en øget kvalitet i indsatsen overfor udsatte borgere i kontakten med selvejende institutioner ved at give en øget forståelse for arbejdet, der udføres i selvejende institutioner med driftsoverenskomst. Det er derfor hensigten at bidrage til øget kvalitet og styrket samarbejde med den enkelte kommune.

Bogen vil konkret definere, præcisere og kvalificere selvejebegrebet generelt og herunder beskrive de centrale elementer, som kendetegner selvejende institutioners funktion, rolle og værdier i praksis. Dette gøres ved at beskrive de selvejende institutioners samarbejde med kommuner gennem en driftsoverenskomst, samt skitsere en række af de udfordringer, der opstår i samarbejdet. Endelig beskrives kommunens interesse ved at indgå driftsoverenskomster med selvejende institutioner samt de frivillige organisationers interesse i et samarbejde med en kommune, som en driftsoverenskomst giver mulighed for.

Til forståelse af de juridiske argumenter er der hentet inspiration fra 'Håndbog til Organisationen af selvejende institutioner – guide vedrørende Kommunestyrelsenslovens §2 i forhold til driftsoverenskomster', som er udarbejdet af advokatfirmaet Rønne & Lundgren (2011).

Definition af hvidbog

Ved hvidbog forstås et dokument, der beskriver de grundlæggende elementer og centrale aspekter af et emne – her selvejende institutioner med driftsoverenskomst, og som angiver udfordringer i samarbejdet og mulige løsninger for dette, samt opstiller anbefalinger for området.

Målgruppen for bogen er primært Kirkens Korshærs medarbejdere, bestyrelser og frivillige, andre praktikere i selvejende institutioner, samt beslutningstagere og personer ansat

i kommuner eller andre offentlige myndigheder med interesse for socialt arbejde udført af selvejende institutioner med driftsoverenskomst.

2. Baggrund

De selvejende institutioner løser væsentlige velfærdsopgaver, og mange af de sociale tilbud, vi kender i dag, begyndte som selvejende institutioner, oprettet på initiativ af frivillige sociale organisationer. Det kan være hjemløseherberger, daginstitutioner for børn, plejehjem, kvindekrisecentre, væresteder m.v. De selvejende institutioner har en lang historie og spiller en vigtig rolle i udviklingen af dansk socialpolitik.

I dag findes der på det sociale område over 2400 selvejende institutioner; de fleste indenfor dagtilbudsområdet. Indenfor institutioner som f.eks. herberger, sociale caféer og tilbud til socialt udsatte grupper som misbrugere og psykisk syge findes den højeste andel selvejende.¹

Med vedtagelsen af Bistandsloven i 1976 blev det for de frivillige organisationer muligt at kunne indgå fordelagtige samarbejdsaftaler med amter, der kunne styrke den faglige indsats under bedre økonomiske rammer. Dette betød for Kirkens Korshærs institutioner, at man kunne indgå et forpligtende samarbejde med det offentlige, samtidig med at arbejdet fagligt, pædagogisk og menneskeligt var i overensstemmelse med Kirkens Korshærs grundlæggende værdier. Samarbejdet gav muligheder for at udvikle indsatsen tilpasset brugernes behov og var med til at udvikle institutionerne mange år frem. Så i løbet af 70'erne og 80'erne indgik flere af Kirkens Korshærs

botilbud driftsoverenskomst med det offentlige.

I Bistandsloven blev det bestemt, at det offentlige udelukkende kunne indgå overenskomster med selvejende institutioner – da det fra det offentliges side gjorde det muligt at fastlægge samarbejdet og regulere institutionsdriften. Det betød for de selvejende institutioner øgede samarbejds muligheder med det offentlige – og samtidig betød det øget regulering af indsatsen. I driftsoverenskomster mellem selvejende institutioner og amtet var der relativ god plads og fleksibilitet til at udvikle indsatsen efter behov, men efterhånden blev samarbejdet mange steder præget af en øget regulering efter amtets ønsker.

Det betød mange steder mindre plads til udvikling og større fokus på driften, hvorved institutionerne i stigende grad kan sige at have fået en rolle som serviceleverandører for det offentlige, hvor kvalitetsudvikling trues. Dette synes at være taget til med Kommunalreformen i 2007.

I begyndelsen af 1970'erne var næsten alle institutioner på dagsinstitutionsområdet selvejende institutioner. Dette har i dag har ændret sig til, at mere end 75% af de selvejende institutioner er overgået til at blive drevet som offentlige institutioner. Samme udvikling er ved at ske på det øvrige sociale område.

¹ Kilde: www.social.dk

De selvejende institutioner varetager på det sociale område omkring 20-25% af velfærdsydelse, men dette synes at ændre sig i disse år. Fra kommunerne er der enten et ønske om at overtage driften af disse institutioner eller at sætte velfærdsopgaverne i udbud. Det betyder desværre, at kommunerne på den ene side er begyndt at opsigte driftsoverenskomster med de selvejende institutioner for derved selv at drive dem i kommunens regi. På den anden side opstiller kommunerne krav til driften af institutioner, der i praksis udviser forskellen mellem offentlige institutioner og selvejende institutioner. Dette betyder naturligvis et pres på frivillige organisationer (Non-profit organisationer) som selvejende institutioner med et bestemt værdigrundlag.

De selvejende institutioner er netop kendetegnet ved at være stiftet på et værdiorienteret grundlag for at skulle løse og forebygge sociale problemer. Dette har givet velfærdssamfundet og borgerne valgfrihed og valgmuligheder, samt har været med til at udvikle tilbud målrettet den enkeltes behov. De selvejende institutioner har således været med til at skabe det velfærdssamfund, som vi kender i dag. Disse selvejende institutioner synes at være under pres, netop fordi de ikke kan optræde som selvejende institutioner, men presses til i praksis at ligne kommunale institutioner.

Årsagerne til dette kan være mange, og kommunernes presede økonomi i disse år samt strukturreformen fra 2007 har sat sit præg på samarbejdet mellem kommune og selvejende institutioner.

Med Strukturreformen i 2007 betød det, at kommunerne fik et mere direkte ansvar for de selvejende institutioner, som

Kommunalreformen i 2007

I 2007 blev der med Kommunalreformen eller Strukturreformen tegnet en ny opgavefordeling i den offentlige sektor. Amternes opgaver fordeltes mellem regionerne, kommunerne og staten. Kommunerne kunne overtage regionale tilbud på det sociale område beliggende i kommunen. Kommunerne blev lagt sammen fra 271 til 98, heraf forblev 33 uberørt af den geografiske nyinddeling, og 13 amter blev til 5 regioner. Aftalen trådte i kraft den 1. januar 2007.

man så på området for socialt udsatte og på specialinstitutionerne.

Med et tættere forhold mellem kommune og selvejende institution har man desværre oplevet, at kommunerne styrer institutionerne efter kommunens egen styringslogik. Det være sig i forhold til personaleansættelse, økonomi- og regnskabsstyring, ledelsesprincipper, pædagogiske metoder m.v.

Når kommunernes økonomi strammer til – måske mere end nogensinde før – samt, at de har fået ansvaret for aftaler og tilsyn med de selvejende institutioner, kommer kommunerne til at styre og regulere de selvejende institutioner som var de kommunens egne. De økonomiske fordele ved stordrift, fælles indkøbsaftaler samt tættere styring af institutioner synes at være at være den herskende praksis i de fleste af landets kommuner.

Derved kommer kommunernes styringsmekanismer til at stå i kontrast til de selvejende institutioners arbejdsform og grundlæggende værdier. Eksempler på dette skisma i samarbejdet mellem kommunerne og de selvejende institutioner beskrives senere.

Kirkens Korshærs driftsoverenskomster

Kirkens Korshær har flere forskellige arbejdsgrøner. Et vigtigt område er herbergerne, der er organiseret som selvejende institutioner som selvstændige juridiske enheder med frivillige bestyrelser. Disse institutioner er kendetegnet ved at have en driftsoverenskomst efter Servicelovens §110. Flere af disse institutioner har en række andre aktiviteter og ydelser, der er indrettet for mennesker med misbrug og som lever under særligt vanskelige sociale forhold.

København:	Kirkens Korshærs Herberg i Hillerødgade
Odense:	Herberget i Benediktsgade Varmestuen i Nørregade Natvarmestuen i Pantheonsgade/Østergade
Randers:	Hjørnestenen i Søren Møllersgade
Aalborg:	Herberget på Forchhammervej
Aarhus:	Tre Ege på Årslev Møllevvej Varmestuen i Nørre Allé
Roskilde:	Kafé Klaus i Store Højbrøndsstræde

Derudover drives der under Kirkens Korshær herberget Alberta i Sønderborg, og der er et tæt samarbejde med forsorgshjemmet Sønderskovhjemmet i Toreby L på Falster. Disse institutioner drives begge uden driftsoverenskomst.

3. Karakteristika ved selvejende institutioner

Selvejende institutioner udspringer af civilsamfundet, hvor frivillige er gået sammen på baggrund af en ide om at gøre en forskel ved at løse en opgave med socialt udsatte i velfærdssamfundet. Når selvejende institutioner bidrager til den offentlige sektors ydelser, opstår muligheden for variation og valgfrihed for borgerne. Derved opnår de offentlige myndigheder et samarbejde med civilsamfundsorganisationer indenfor lovgivningen og de samme økonomiske rammer som offentlige institutioner. Denne samarbejdsform er en særlig skandinaviske konstruktion, som velfærdssamfundet bygger på.

Selvejende institutioner kan beskrives som frivillige organisationer, der indgår et tæt samarbejde med en kommune. Ofte vil den selvejende institution indgå en driftsoverenskomst med

en kommune, hvori rammer, opgaver, drift og økonomi aftales.

Den selvejende institution er pr. definition selvejende, og det betyder, at det er dens ledelses (bestyrelsen og den daglige leder) ansvar at drive og udvikle institutionen.

3.1 Definition

– hvad er en selvejende institution?

Selvejende institutioner er defineret ved, at de først og fremmest ejer sig selv. Det betyder, at det ikke er muligt for hverken ordregivende myndigheder, herunder kommuner eller andre juridiske enheder, herunder staten eller en forening, at eje de selvejende institutioner helt eller delvist.

- Selvejende institutioner er organisatorisk autonome med en bestyrelse som øverste myndighed.
- Selvejende institutioner er per definition non-profit organisationer og agerer som oftest for at fremme et særligt værdigrundlag.
- De selvejende institutioner er kendetegnet ved, at de har et eller flere særskilte formål, som er fastlagt i institutionens vedtægter.
- De selvejende institutioner er typisk karakteriseret ved, at de ikke drives med profitmål. Ethvert overskud vil derfor skulle gå til den videre drift og udvikling af institutionen. En kommune har som udgangspunkt ikke nogen rettigheder til den formue, der oparbejdes i institutionen.
- Der skal være en formue/startkapital (der er ikke noget specifikt krav, om hvor stor den skal være, men tidligere afgørelser tyder på, at 10-12.000 kr. er acceptabelt).
- Ledelsen af den selvejende institution er bestyrelsen, der ansætter en daglig ledelse til driften og udvikling af institutionen.
- En selvejende institution 'ejer sig selv' og ejes ikke af den myndighed, som der indgås driftsoverenskomst med.²

Der sondres almindeligvis mellem på den ene side selvejende institutioner, hvormed der er indgået en driftsoverenskomst med det offentlige eller som på anden måde er undergivet offentligt tilsyn og regulering fra det offentlige. På den anden side er der selvejende institutioner uden driftsoverenskomst. Disse er at betegne som 'almindelige' frivillige organisationer, og vil som udgangspunkt konkurrere på lige fod med private virksomheder i en udbudssituation, dvs. hvor man sælger ydelser, for eksempel salg af herbergpladser.

Begrebet "selvejende institution" dækker et meget bredt felt af organisationer. Der findes ingen lovgivning specifikt for selvejende institutioner (en række af dem er omfattet af fondslovgivningen), og der findes derfor heller ikke nogen formel og endelig definition på en selvejende institution. Fonde og selvejende institutioner er overlappende begreber forstået sådan, at en fond altid vil være en selvejende institution, men at en selvejende institution ikke nødvendigvis er en fond. Begrebet "selvejende institution" er altså bredere end begrebet "fond".

kilde: Center for frivilligt socialt arbejde www.frivillighed.dk

Driftsoverenskomst

Forholdet mellem de selvejende institutioner og kommunerne er typisk reguleret gennem en driftsoverenskomst, som indeholder bestemmelser om de økonomiske og indholdsmæssige rammer for driften af institutionen.

Derved bliver en driftsoverenskomst et afgørende juridisk dokument samt samarbejdsform for mange selvejende institutioner. En driftsoverenskomst kan betegnes som en særlig form for kontrakt mellem den enkelte selvejende institution og kommunen. Driftsoverenskomsten betyder, at man kan have et meget tæt samarbejde mellem den frivillige organisation og det offentlige på en måde, som ikke vil være tilfælde med en almindelig kontrakt, der er omfattet af udbudsreglerne.

Driftsoverenskomsten må derfor ikke have karakter af en privatretlig aftale, men skal have en opgavebeskrivelse, der ville kunne løses på en tilsvarende måde, hvis kommunen skulle udføre den.

² Konkurrencestyrelsen 02-02-2010 www.ks.dk

Selvejende institutioner, der har indgået driftsoverenskomst med en kommunalbestyrelse i henhold til lov om social service, er omfattet af såvel forvaltningsloven som offentlighedsloven, idet disse institutioner stort set udelukkende udfører offentlig virksomhed, er finansieret af offentlige midler og underlagt kommunens tilsyn, regulering og kontrol.

3.2 Forskellen mellem en selvejende og en kommunal institution

Kommunale institutioner er en del af kommunen og adskiller sig fra selvejende institutioner på en række punkter. Disse er:

- Kommunale institutioner har ikke en selvstændig bestyrelse.
- Kommunen ejer bygningerne (kan også være tilfældet med selvejende institutioner).
- Kommunale institutioner har typisk ikke en styrelsesvedtægt, men på visse områder er dette tilfældet (f.eks. i skolevæsenet).

- En ledelse for institutionen refererer direkte til forvaltningen eller en kommunal direktion.
- En række kommunale institutioner har brugerbestyrelser, brugerråd m.v. Disse er dog ikke juridisk selvstændige enheder (f.eks. kan de ikke opløse sig selv).
- En kommunal institution vil ikke kunne baseres på specifikke værdier f.eks. religiøse, pædagogiske m.v., som selvejende vil have frihed til.

Tabellen viser forskellene mellem kommunale institutioner og selvejende institutioner med driftsoverenskomst. Den afgørende forskel mellem de to typer institutioner består i værdigrundlaget og lovgrundlaget. Eftersom en selvejende institution er en frivillig organisation og selv bestemmer for eksempel sine metoder i arbejdet og valget af målgruppe, vil dette adskille sig grundlæggende fra en kommunal institution, hvor opgaveløsningen er lovbestemt f.eks. efter serviceloven.

Tablel - Forskelle på kommunale og selvejende institutioner

Område	Kommunale institutioner	Selvejende institutioner
Værdigrundlag	Lovbestemte rettigheder/ydelse	Værdier kan være religiøse, pædagogiske m.v. i overensstemmelse med driftsoverenskomsten
Lovgrundlag	Opløsning er omfattet af sektorlovgivningen på området (f.eks. serviceloven)	Opgaveløsning er omfattet af sektorlovgivningen på området (f.eks. serviceloven). Er reguleret af institutionens konkrete vedtægt. Kan være reguleret af fondslovgivningen, hvis institutionen er oprettet som en fond
Aftalegrundlag	Kommunalpolitiske bestemmelser, der beskriver rettigheder/ydelse	a. Aftale er beskrevet i en driftsoverenskomst b. Aftale er gennem samarbejds-/partnerskabsaftale
Ledelse	Daglig ledelse af institutionen refererer til den kommunale forvaltning	Ledelse er opdelt i strategisk (overordnet) ledelse: bestyrelse samt den daglige ledelse: typisk en leder/forstander, der refererer til bestyrelsen
Ansatte	Alle er offentligt ansatte i kommunen	Alle er privat ansatte i den frivillige organisation, herunder den daglige ledelse
Regnskab/budget	Kommunalt regnskab/budget, som godkendes af forvaltningen	Selvstændigt regnskab/budget som ofte godkendes af kommunen
Tilsyn/kontrol	Kommunen fører tilsyn/kontrol	Kommunen eller anden offentlig instans kan føre tilsyn/kontrol

Aftalegrundlaget for opgaveløsningen i den selvejende institution vil ske gennem en driftsoverenskomst. Driftsoverenskomsten er forhandlet mellem kommunen på den ene side og bestyrelsen i den selvejende institution på den anden side (denne kompetence kan være givet til den daglige ledelse, f.eks. en forstander). Aftalegrundlaget kan også være gennem en samarbejds- eller partnerskabsaftale, hvor kommunen køber pladser efter en nærmere bestemt fastlagt pris eller takst.

Ledelsen i de to typer institutioner adskiller sig ved, at i en offentlig, kommunal institution refererer den daglige ledelse til en person eller enhed i den kommunale forvaltning, men det i den selvejende institution altid vil være den frivillige bestyrelse, som vil være den øverste ledelse. En forstander eller daglig leder kan ikke formelt referere til kommunalforvaltning.

3.3 Betydningen af selveje

Et af de primære karakteristika ved selvejende institutioner er, at det er en frivillig organisation med værdi- og arbejdsgrundlag, der ejer sig selv. Ved begrebet frivillig organisation skal forstås, at bestyrelsen er en frivillig gruppe af mennesker, der ikke får løn for at sidde i denne. Undtagelser fra dette er f.eks. når en kommunalt lønnet medarbejder er udpeget til at sidde i bestyrelsen som en del af sit lønarbejde. Majoriteten vil dog altid være uafhængige, frivillige kræfter.

Ved selveje skal forstås, at det er en selvstændig juridisk enhed, hvor bestyrelsen har den øverste myndighed til at disponere over den selvejende institutions virke. Dette må kommunen grundlæggende ikke udøve indflydelse på. Ændringer i opgavevaretagelsen i henhold til overenskomsten skal godkendes af kommunen. Ændringer af institutionens vedtægter har

kommunen ikke ret til at kræve, at de skal godkende.

Følgende forhold karakteriserer, at der er tale om selveje³:

Bestyrelsen: Majoriteten af bestyrelsens sammensætning er personer, der frivilligt ønsker at arbejde for institutionens formål og virke, og er ikke personer fra kommunen. Kommunen kan udpege personer til at sidde i bestyrelsen, men i det tilfælde, hvor majoriteten måtte være fra kommunen, kan det ikke længere siges at være en selvejende institution med en selvstændig bestyrelse. Det afgørende for en selvstændig bestyrelse er således, at den kan træffe selvstændige beslutninger, der ikke er underlagt kommunens indflydelse.

Vedtægter og formål: Det er bestyrelsen, der har det overordnede ansvar for, at institutionen arbejder efter formålet, der er nedfældet i institutionens vedtægter. Kommunen kan hverken have afgørende indflydelse på dette eller kræve, at institutionen udelukkende arbejder med borgere fra denne 'overenskomstkommune'. Der kan anvises borgere fra andre kommuner, og her vil visitation være relevant. I tilfælde af, at der i vedtægterne står, at institutionen kun arbejder indenfor den geografiske kommunegrænse, og man ønsker at ændre dette til at kunne modtage borgere fra andre kommuner, har kommunen ikke ret til at have indsigelser overfor dette.

Driftsoverenskomstens ophør: En driftsoverenskomst kan opsiges, og vedtægterne kan ikke indeholde en bestemmelse om uopsigelighed. Opsiger kommunen en driftsoverenskomst, vil det have den betydning, at opgaven skal i udbud. Det kan i driftsoverenskomsten bestemmes, at denne kan opsiges med et rimeligt varsel både af institutionen og af

³ Konkurrencestyrelsen 2010

kommunen. En bestemmelse kan være, at en driftsoverenskomst kan opsiges med 12 måneders varsel.

Budgettet: En selvejende institution har mulighed for at disponere indenfor den godkendte økonomiske ramme, og institutionens budget kræver godkendelse fra kommunen. Budgetkontrollen påvirker ikke institutionens ret til ansættelse og afskedigelse af personale. Personalet kan ansættes i henhold til relevant overenskomst. Økonomistyringskrav samt afrapporteringskrav til det politiske niveau i kommunen kan ikke pålægges en selvejende institution i samme grad som kommunens egne enheder.

Styringssystemer: En selvejende institution kan ikke forpligtes til at anvende kommunens styringssystemer vedrørende økonomi, lån og visitation/dokumentation, der anvendes af kommunens egne enheder. Institutionen kan vælge at benytte sig af kommunens tilbud og systemer.

3.4 Regler angående regnskab og tilsyn

Det er kommunens opgave at holde kontrol med, at kommunale midler anvendes forsvarligt. Derfor er det også naturligt, at kommunen vil føre kontrol med opgavevaretagelsen i den selvejende institution.

I et notat fra Konkurrencestyrelsen fra 2010 anføres det, at det i forhold til det såkaldte virksomhedskriterium er en betingelse, at opgaver, der udføres af en selvejende institution, hovedsageligt skal udføres for den eller de myndigheder, som den kontrolleres af. Det er med andre ord almindeligt, at det er kommunen selv, der kontrollerer institutionens virke.

Det betyder, at institutionen:

- skal følge budget i henhold til den indgåede aftale (overskridelser vil kunne medføre sanktioner).
- skal udlevere efterfølgende årsregnskab til kontrol hos kommunen (sker dette ikke, vil dette være en overskridelse, der kan føre til sanktioner).

Det er vigtigt, at den selvejende institution lever op til den form for kontrol og tilsyn, som kommunen måtte ønske. Omvendt hviler der også et ansvar på kommunen, når den foretager kontrol og tilsyn med institutionen. Kommunen vil nemlig overskride sine beføjelser, hvis den meget stramt kontrollerer den daglige forretningsførelse eller kræver, at institutionen følger et meget detaljeret budget, og herved tildeler institutionen sanktioner for ikke at leve op til disse detaljerede krav.

Ligeledes vil kommunen være gået over grænsen, hvis den i løbet af driftsoverenskomstens løbeperiode ændrer på kernelementer i opgavevaretagelsen. Væsentlige ændringer for opgavevaretagelsen må altid skulle foregå gennem en forhandling af driftsoverenskomsten. En forvaltning kan med andre ord ikke pludseligt ændre på forhold af ikke uvæsentlig betydning for opgavevaretagelsen – uden forudgående forhandling. Ønsker kommunen ændringer, må den med god varsel lægge op til disse ændringer gennem en ny forhandling, typisk mellem kommunens budgetudvalg og institutionens øverste ledelse, og samtidig tage høj for inddragelse af institutionens bestyrelse.

Kommunen må med andre ord kun forholde sig til de overordnede strategiske målsætninger, her driftsoverenskomsten, og ikke blande sig i den almindelige hverdag i institutionen. Det samme kan siges om forholdet til institutionens daglige

ledelse, som skal have råderum til frit at vælge f.eks. pædagogiske metoder, valg af ansatte og deres kompetencer, indkøb af it, materialer og udstyr, samt økonomiske dispositioner indenfor budgetaftale. Det kan beskrives som, at kommunens kontrol skal være i forhold til den overordnede aftalte ramme. Kommunen må ikke blande sig i den daglige ledelses valg.

Foretager kommunen alligevel sådanne dispositioner, vil det være i strid med kommunestyrelseslovens §2, idet det vil gøre råderetten for den selvejende institution så snæver, at der ikke længere er tale om frihed til selveje. Det vil derimod pege på, at kommunen har overtaget eller bevaret rådigheden over opgavevaretagelsen.

4. Lovgivning

Når kommuner indgår aftaler med virksomheder og organisationer, er de som udgangspunkt omfattet af tilbudslovens annonceringspligt. Det betyder, at kommunen skal foretage en udbudsrunde, hvor alle typer organisationer og private virksomheder har mulighed for at byde ind på opgaven. Dette gælder dog kun for visse typer opgaver, men da selvejende institutioners opgavevaretagelse kan karakteriseres som opgaver, som kommunen selv kunne varetage (jf. In-house reglen), er dette ikke nødvendigt. Kommuner kan dermed på social- og sundhedsområdet være undtaget annonceringspligten. Det følgende beskriver reglerne på området.

4.1. In-house regler

Som en del af kommunernes hverdag skal en række opgaver på social- og sundhedsområdet i udbud, så flere organisationer og

Institutionen skal give kommunen plads til at føre kontrol med budget og regnskab, som en del af den kontrol, som kommunen i øvrigt fører med sine øvrige kommunale institutioner. Kontrollen behøver dog ikke være nær så detaljeret som den kontrol, der føres med kommunens egne institutioner.

Kommunen kan blot føre kontrol med institutionens strategiske målsætninger og vigtige beslutninger i opgavevaretagelsen. Dette vil nemlig give institutionen råderum til at løfte opgavevaretagelsen efter eget værdigrundlag og selvvalgte metoder.

virksomheder har mulighed for at byde ind på en opgave. Det er dog langt fra alle opgaver, som skal i udbud, idet opgaver der udføres – eller kan udføres – af kommunen selv, ikke er udbudspligtig. Det kaldes i forvaltningssprog, at opgaverne kan udføres 'in-house'. Det betyder, at det enten er kommunen selv eller en selvejende institution, der udfører opgaven.

"Udbudsreglerne finder ikke anvendelse på de anskaffelser eller den aftaleindgåelse, en ordregivende myndighed foretager med sig selv – såkaldt in-house produktion".

Konkurrencestyrelsen 2010

In-house reglen er en undtagelse til EU's udbudsdirektiv og retspraksis. Det betyder, at kommunen kan undgå udbudspligten ved at føre kontrol med den selvejende institution,

som den gør med sine egne institutioner. Dette kaldes for kontrolkriteriet og skal være i forhold til strategiske målsætninger og vigtige beslutninger. Det er her driftsoverenskomsten som aftalegrundlag får betydning. Det er altså kontrol med institutionen i forhold til formål, vedtægter, budget, personaleforhold m.v. på et overordnet plan.

Det betyder ikke, at kommunen kan føre kontrol med og have indflydelse på den daglige ledelse. Dette er ofte et område, der skaber problemer i den praktiske hverdag, som vi vil se senere i denne hvidbog. Som udgangspunkt er tommelfingerreglen, at kontrolkriteriet ikke giver kommunen ret til at udøve indflydelse på den daglige ledelse. Hverken in-house reglen eller det, at aftalegrundlaget er en driftsoverenskomst, kan retfærdiggøre dette.

”..opfyldelsen af in-house begrebets kontrolkriterium er ikke betinget af, at der føres en kontrol med den selvejende institution, der er fuldstændig identisk med eller strengere end den kontrol, der føres med egne tjenestegrene”.

Konkurrencestyrelsen 2010

4.2 Udbudsregler

Selvejende institutioner og frivillige organisationer mødes ofte med krav om udbuds- og annonceringspligt i forbindelse med forskellige former for samarbejde med kommunerne. En kommune er ifølge EU's udbudsregler forpligtet til at sende varer og tjenesteydelser i udbud. Disse regler er suppleret med Danmarks nationale lovgivning. Tjenesteydelser er i udbudsdirektivet delt op i såkaldte bilag II A- og bilag II B-ydelser.

Annonceringspligt for varer og tjenesteydelser over 500.000 kr.

Tilbudsloven indeholder en pligt for offentlige myndigheder til at annoncere indkøb af varer og tjenesteydelser mellem 500.000 kr. og EU's tærskelværdi, som p.t. er på 1,44 mio. kr. Annonceringspligten indebærer, at myndigheden som minimum offentliggør en annonce, der indeholder følgende: en beskrivelse af opgaven, tildelingskriterier (ikke krav om vægtning eller prioritering), evt. krav til tilbudsgiveren, kontaktperson og tidsfrist.

Der skelnes dog mellem to typer tjenesteydelser i EU's udbudsdirektiv: Bilag II A og Bilag II B. De såkaldte bilag II B tjenesteydelser er uanset kontraktstørrelse ikke omfattet af EU's udbudsregler, men skal følge reglerne i Tilbudsloven, hvis de er over 500.000 kr.

- **Bilag II A:** Administrationsopgaver, rengøringsopgaver m.v. kan være en del af den selvejende institutions opgavevaretagelse. Kommunen skal i princippet følge udbudsdirektivets procedureregler fuldt ud. Disse omfatter bl.a.: vedligeholdelse og reparation, land- og lufttransport, teletjenester, finansielle tjenesteydelser, regnskabs- og revisionsydelser, IT-ydelser, konsulent-, arkitekt-, ingeniørydelser, reklamevirksomhed, trykkerivirksomhed og affaldsbortskaffelse.
- **Bilag II B:** Tjenesteydelser på social- og sundhedsområdet med pleje og omsorg karakteriseres som primære og typiske opgaver for selvejende institutioner. En kommune vil kun have pligt til at offentliggøre kontraktindsøgelsen. Det vil sige, at man ikke skal følge udbudsdirektivets procedureregler. Disse omfatter bl.a.: jernbane- og søtransport, hotel- og restaurationsvirksomhed, sundheds- og socialydelser, juridiske ydelser, undervisning og kultur.

Udbudsreglerne gælder udelukkende, hvor der er tale om såkaldt gensidigt bebyrdende aftaler. Det betyder, at reglerne ikke gælder for en offentlig myndigheds egen udførelse af en ydelse. Her træder in-house reglen så i kraft, når der er tale om en selvejende institution. Det er en opgavevaretagelse, som en kommune i princippet selv kunne udføre. Er der tale om ud-

For ordregivere

Siden 1. april 2012 har alle ordregivere skullet benytte www.udbud.dk, når de annoncerer indkøb af varer og tjenesteydelser omfattet af tilbudslovens annonceringspligt. Pligten følger af bekendtgørelse om ordregiveres annoncering af offentlige vare- og tjenesteydelseskontrakter på den centrale udbudsplatform.

Dermed skal man som ordregiver annoncere følgende kontrakter på www.udbud.dk:

- offentlige vareindkøbskontrakter, hvis værdi overstiger 500.000 kr., men er mindre end de aktuelle tærskelværdier i udbudsdirektivet,
- offentlige tjenesteydelseskontrakter omfattet af udbudsdirektivets bilag II A, hvis værdi overstiger 500.000 kr., men er mindre end de aktuelle tærskelværdier i udbudsdirektivet,
- offentlige tjenesteydelseskontrakter omfattet af udbudsdirektivets bilag II B, hvis værdi overstiger 500.000 kr.

Forpligtelsen til at annoncere indhentning af tilbud på vare- og tjenesteydelseskontrakter på udbud.dk vil tilsvarende blive anset for opfyldt, hvis man som ordregivere har valgt at offentliggøre et indkøb, der hører under tilbudsloven, ved en EU-udbudsbekendtgørelse. Det følger af bekendtgørelsen om ordregiveres annoncering af offentlige vare- og tjenesteydelseskontrakter på den centrale udbudsplatform.

førelse, foretaget af en privat virksomhed, er der derimod tale om ex-house reglen. Det betyder, at det ifølge udbudsreglerne vil blive vurderet som egnet til udlicitering, hvad der kræver, at opgaven kommer i udbud.

Der vil ikke blive redegjort nærmere for ex-house reglen og annoncerings- og udbudsreglerne, da dette er et særskilt område i EU's udbudsmateriale. Denne hvidbog fokuserer derimod på driftsoverenskomster og in-house reglens betydning for selvejende institutioner. Man kan læse mere på www.udbud.dk og www.kfst.dk, der beskriver reglerne for udbud af offentlige opgaver.

5. Skismaer i samarbejdet med kommunen

Dette afsnit vil beskrive en række eksempler, hvor samarbejdet mellem kommune og selvejende institution ofte kan være svært. Eksemplerne skal være med til at illustrere, hvilke vilkår de selvejende institutioner ofte arbejder under, og som samtidig vanskeliggør mulighederne for at fastholde selvejet. Nævnte eksempler kommer alle fra hverdagen i Kirkens Korshærs arbejde og er alle anonymiseret for ikke at udstille

personer i kommune eller institution.

Det skal hertil nævnes, at Kirkens Korshær mange steder har et særdeles godt og konstruktivt samarbejde med kommunen, og har haft det i mange år. Dette skal derfor blot være med til at vise, hvor der kan opstå knaster i samarbejdet, og vil samtidig komme med en række bud på, hvordan samarbejdet mel-

lem de to parter kan styrkes og videreudvikles.

Forståelse af driftsoverenskomst

I Kirkens Korshærs arbejde har man i mange år haft et godt samarbejde med flere kommuner, hvor aftalegrundlaget har været en driftsoverenskomst – først med amtet fra Bistandsloven i 1976, til Kommunalreformen i 2007. Denne driftsoverenskomst har givet Kirkens Korshær og den enkelte kommune en unik mulighed for et tæt samarbejde, og hvor der har været plads til, at Kirkens Korshær har kunnet bruge sin værdibaserede ekspertise og metoder til gavn for de brugere eller borgere, som har haft behov for Kirkens Korshærs støtte og arbejde.

Driftsoverenskomsten er fortsat det bærende dokument for samarbejdet, men desværre sker der ofte det, at forståelsen af driftsoverenskomsten ser forskellig ud, afhængigt af hvilken side af bordet man sidder på. I flere kommuner får driftsoverenskomsten karakter af en aftale, som var det en aftale mellem en forvaltning og en kommunal institution eller anden kommunal enhed. Med andre ord, kommunen læser driftsoverenskomsten på en måde, så de reelt bevarer rådigheden over opgavevaretagelsen. Det står tydeligt i Kommune-styrelsesloven § 2, at en kommune ikke må udskille en opgave til en selvejende institution og samtidig bevare rådigheden over opgavevaretagelsen ved at have bestemmende indflydelse på institutionen.

Ledelsen af et par af Kirkens Korshærs herberger har set sig nødsaget til at beskrive, hvordan driftsoverenskomsten og samarbejdet skal forstås, for at undgå uoverensstemmelser i det daglige samarbejde. Dette er enkelte steder blevet formuleret som spilleregler i samarbejdet mellem kommune og institution.

Ændringer i aftalen

Det, der virkelig kan problematisere et ellers godt og frugtbart samarbejde mellem en selvejende institution og en kommune, er, når der sker ændringer i aftalen. En kommune kan nemlig ikke uden videre ændre i reglerne og rammerne for opgaveløsningen. Ønsker en kommune at ændre aftalegrundlaget, skal dette ske gennem forhandling med den øverste ledelse af den selvejende institution. På Kirkens Korshærs herberger har man, blandt mange andre selvejende institutioner, oplevet, at kommunen med kort varsel har ændret forudsætningerne for opgavevaretagelsen. Dette handler typisk om, at der generelt har været besparelser i kommunen, som derfor også rammer de selvejende institutioner. Dette er sket med blot få måneders varsel, og det sker typisk som orientering til forstander/daglig leder om, at man i institutionens daglige arbejde skal implementere disse ændringer.

Dette peger på, at kommunen har bevaret rådigheden over opgavevaretagelsen og bringer sig selv i strid med kommunestyrelseslovens § 2. Kommunen skal respektere en aftale, der er indgået mellem to parter, der i fællesskab forhandler og når til enighed om en aftale, her driftsoverenskomsten og dens indhold. Pålægges institutionen væsentlige omkostninger, må denne kunne modsætte sig disse ændringer. Er det ikke muligt at nå til enighed, kan driftsoverenskomsten opsiges.

Til den type ændringer, som ikke er uden væsentlig betydning for opgavevaretagelsen, er det vigtigt, at kommunen inddrager institutionens øverste ledelse – bestyrelsen – i sådanne overvejelser. Disse ændringer kan nemlig have store konsekvenser for institutionens drift og økonomiske dispositioner. Det kan derfor være en fordel, hvis man i driftsoverenskomsten tilføjer

en bestemmelse, hvor det fremgår under hvilke forhold ændringer kan foretages, og at parterne i fællesskab forhandler disse ændringer.

Ansættelse af leder

Det tætte samarbejde mellem institution og kommune giver ofte det indtryk, at kommunen derved også har ret til at bestemme ansættelsesforholdene på institutionen. Ansættelse og afskedigelse sker ofte under forbehold af kommunens godkendelse. Juridisk er bestyrelsen – og ikke kommunen – arbejdsgiver for den daglige leder/forstander. Dog kan en kommunal repræsentant godt kan sidde med i et ansættelsesudvalg ved

ansættelse af en leder. En kommune kan dog ikke bestemme, hvorvidt en kandidat ansættes.

Et andet tegn på, at kommunen styrer institutionen detaljeret, og dermed i strid kommunestyrelseslovens § 2 er, når det pålægges den daglige leder at skulle referere til forvaltningen eller indkaldes til medarbejdersamtale hos forvaltningschefen, områdechefen eller lignende. En kommune skal opfatte en selvejende institution som en god samarbejdspartner og ikke have bestemmende indflydelse, som var det en driftsherre.

Karakteristika ved selvejende institutioner

Værdier

- Selvejende institutioner på det sociale område er etableret på et værdigrundlag, der udspringer af et folkeligt, demokratisk og frivilligt engagement.
- Engagementet kan f.eks. være i forhold til religion, politik, sociale forhold eller lignende.
- Selvejende institutioner løser opgaver med egne pædagogisk-faglige metoder.

Non-profit

- Selvejende institutioner skaber ikke profit til enkeltpersoner.
- Selvejende institutioner kan skabe økonomisk overskud med henblik på at sikre den fremtidige drift og udvikling.

Udvikling

- Selvejende institutioner udvikler og afprøver nye metoder i kontakten med målgruppen.
- Selvejende går ofte ind på nye områder og påtager sig opgaver, hvor ingen andre er.

Demokrati og ledelse

- En selvejende institution er selvstændig og privat juridisk enhed.
- Selvejende institutioner er demokratisk opbyggede med en bestyrelse med ansvar for den strategiske ledelse og økonomi.
- Den demokratiske ledelse er til enhver tid frivillig båret med fokus på målgruppen.
- Selvejende institutioner udfører den demokratiske ledelse i respekt for indgåede aftaler med kommunale samarbejdspartnere.

Ansattes tilhørsforhold

Et andet område, der kan risikere at skabe mindre råderum for en selvejende institution, handler om de ansatte og deres tilhørsforhold. I flere kommuner skal den selvejende institution indgå i kommunens jobbank. Det vil sige, at skal der besættes en stilling, vil institutionen være nødt til at modtage en ny medarbejder fra denne jobbank. Dette kan gøre det svært for institutionens ledelse at kunne ansætte og sammensætte et personale, der arbejder ud fra et bestemt værdigrundlag, og i Kirkens Korshærs tilfælde medarbejdere, som selv har valgt at arbejde i en diakonal organisation. Man risikerer at få 'pådut-tet' medarbejdere, som ikke er interesserede i arbejde for Kirkens Korshær, og det vil for organisationen være vanskeligt at fastholde og videreudvikle arbejdet på organisationens værdibaserede grundlag.

Det samme gør sig gældende for kompetenceudvikling af de ansatte. Kirkens Korshærs ansatte får fra tid til anden mulighed for at deltage i kurser i Kirkens Korshærs eget regi, som skal være med til at udvikle deres kompetencer indenfor områder, som den lokale ledelse vurderer som vigtige og hensigtsmæssige. Desværre oplever man kommuner, der stiller krav om, at den selvejende institutions medarbejdere skal deltage i kurser, som kommunen tilbyder egne medarbejdere. Konsekvensen af dette kan desværre blive, at det kan være svært for Kirkens Korshær at fastholde og videreudvikle egne metoder, som man mener, er relevante for brugernes behov, men derimod må anvende nøjagtig samme metoder som de kommunale institutioner. Derved kommer man til at miste de kvaliteter og særlige egenart, som oprindeligt var meningen med, at den selvejende institution med et bestemt værdigrundlag påtog sig en opgave for kommunen.

Det bør snarere betragtes som en fordel, at de ansatte arbejder for en selvejende institution, som er en del af en større paraplyorganisation, hvor værdisættet og arbejdsmetoder plejes og udvikles.

Overblik over budget

Som leder af en selvejende institution er det vigtigt, at man har overblik over sit budget og kan styre økonomien. Dette vanskeliggøres ofte af, at kommunen sidder med selve økonomistyringssystemet, og samtidig tilføjer yderligere udgiftsposter på budgettet, uden at forstander/daglig leder er blevet orienteret om disse ændringer. Den form for samarbejde gør det særdeles vanskeligt for en leder at have det fulde overblik over økonomien og styre denne.

I flere af Kirkens Korshærs institutioner har man oplevet, at driftsbudgettet først bliver meldt ud et godt stykke inde i det indeværende arbejdsår, helt op til fjerde eller femte måned. Det siger sig selv, at det gør det svært at planlægge og styre årets budget, når man ikke ved, hvor stort budgettet er. Samtidig er der ingen grund til, at der skal forhandles årsbudget hvert år. Det er mange menneskers tid, når der skal forhandles hvert år. Ligeledes vil det være nemmere at lægge de rette økonomiske dispositioner over flere år. Netop fordi man i den kommunale forvaltning kender den enkelte institution på f.eks. hjemløseområdet, vil det være en stor fordel, hvis man i institutionen kender økonomien.

Overskud på budgettet

Til det at drive en selvejende institution, frivillig organisation eller en privat virksomhed hører at styre økonomien og udvikle organisationen på en sund økonomisk måde. Dette

gøres almindeligvis ved, at man foretager økonomiske dispositioner således, at der skabes et økonomisk overskud, så der skabes økonomi til at vedligeholde og renovere bygningen, samt udvikle organisationens aktiviteter. Dette vanskeliggøres desværre af, at nogle kommuner ikke tillader, at der i institutionens driftsbudget optræder udgifter til vedligehold og reovering. Samtidig vanskeliggøres mulighederne for at udvikle organisationens aktiviteter, hvor man tilsidesætter finansiering til kommende udviklingsprojekter, fordi kommunen kræver, at ethvert økonomisk overskud skal tilfalde kommunen. Mange selvejende institutioner oplever, at kommunerne ikke respekterer bestyrelsens ret til at udarbejde budget og planlægge strategisk derefter. Denne form for detalstyring af økonomien gør det vanskeligt for institutionens ledelse at lægge langsigtede økonomiske planer, der kan være med til at spare penge i det lange løb, samt være med til at udvikle organisationen kvalitativt.

Effektivitet og ressourcebesparelse

Som kommunal forvaltning er det rimeligt og naturligt, at man finder de bedste og mest ressourcebesparende og effektive måder at varetage opgaver på det sociale område. Dette gælder selvfølgelig også for de selvejende institutioner. Desværre er der blandt flere kommuner opstået den opfattelse, at selvejende institutioner ikke drives tilstrækkeligt økonomisk effektivt. Der findes imidlertid ikke belæg for denne påstand, men det betyder, at dette bliver et argument for at sidestille kommunale institutioner med selvejende. Desværre bliver økonomi ofte det eneste parameter til sammenligningsgrundlaget. Herved kommer man til at se bort fra kvalitet som et væsentligt parameter. Der er med andre ord ikke reel mulighed for at sammenligne på tværs af kommunale og selvejende institutioner, når økonomi bliver dominerende.

Indkøbsordninger som et tilbud

I kommunerne har man indkøbsordninger, der påbyder de kommunale institutioner at købe deres inventar, fødevarer, it-systemer m.v. bestemte steder, og således udnytte de fordele, der er ved stordrift. For de selvejende institutioner kan det ligeledes være en fordel at benytte sig af disse indkøbsordninger på en række områder, men der kan være tilfælde, hvor det ikke er en god ide, fordi man selv finder billigere, bedre og hurtigere løsninger. Problemet er imidlertid, at kommunerne påtvinger de selvejende institutioner at være en del af disse ordninger, selvom dette strider imod det selvejende princip og Kommunestyrelsens lov §2 om, at en kommune ikke må have bestemmende indflydelse på den daglige varetagelse af opgaven i institutionen, så der reelt ingen forskel er på den situation, hvor kommunen selv havde fuld rådighed over opgaven og udført denne.

Det samme gælder it- og økonomisystemer. Kommunen kan ikke stille krav om, at institutionen skal anvende kommunens økonomisystem. Kommunen kan blot tilbyde deres system, og det er op til institutionens ledelse at beslutte, om man vil benytte sig af dette.

På samme måde er det vigtigt, at den selvejende institution kan bruge sit eget udtryk, som f.eks. logo på brevhovedet eller mailadresse, for at signalere og bibeholde egen identitet.

Værdifællesskabets bånd

Som tidligere nævnt, et væsentligt aspekt af selvejende institutioners måde at drive f.eks. et herberg på, handler om deres værdigrundlag. Det kan være en diakonal organisation som Kirkens Korshær, der arbejder ud fra de kristne værdier. Det

betyder, at selvejende institutioner arbejder ud fra metoder og på et grundlag, som adskiller sig fra det kommunale. Det er i det hele taget forudsætningen for, at en selvejende institution påtager sig at løse en opgave for kommunen, og det må formodes, at det er derfor, at kommunen ser en interesse i at samarbejde med netop den selvejende institution. Det betyder samtidig, at det er vigtigt, at personale tager del i moderorganisationens fællesskab, så disse værdier og metoder kan fastholdes og videreudvikles.

Desværre oplever man i flere kommuner, at det for institutionerne er vanskeligt at bevare en tilknytning til det værdimæssige bagland som f.eks. Kirkens Korshær, idet driftsoverenskomster ikke giver mulighed for økonomiske dispositioner som deltagelse i møder, kurser, seminarer m.v., som moderorganisationen måtte afholde. Da dette er væsentlig for metodeudvikling i arbejdet, er det afgørende, at institutionerne har frihed til at prioritere egne midler til disse aktiviteter.

Risiko for ensretning

Samarbejdet mellem en selvejende institution og en kommune kan rumme mange vanskeligheder, når der er forskellige opfattelser af en driftsoverenskomst, og viser sig tydeligst ved de måder, som kommunen forsøger at styre en institution på. Jo

mere en kommune stiller krav til en institution om at skulle arbejde på en bestemt måde, desto mindre plads bliver der til institutionens selveje og udvikling. Resultatet kan i værste fald blive en ensretning, hvor man ikke kan se forskel på en kommunal institution og en selvejende institution.

Man kan derfor berettiget spørge, hvorfor man som kommune er interesseret i lade en selvejende institution udføre en opgave med en driftsoverenskomst som aftalegrundlag? Er der plads til selveje, når man skal følge kommunens regler ned i mindste detalje? Kommunen kommer til at miste det, der er institutionernes styrke og værdier. Kommunen kunne derfor lige så godt selv udføre denne opgave. Det er også derfor, at der i Kommunestyrelsens §2 står, at en kommune ikke må have bestemmende indflydelse på opgavevaretagelsen.

Derfor er det vigtigt, at de selvejende institutioner gør opmærksom på deres selveje og egenart ved at præcisere værdigrundlagets betydning for opgavevaretagelsen. Kommunen skal vælge at samarbejde med de selvejende institutioner, fordi man vurderer, at de vil kunne tilføre opgavevaretagelsen noget særligt, som kommunen ikke selv vil kunne. Det er de selvejende institutioner særlige kvaliteter og værdigrundlag, som er den afgørende forskel.

6. Måder at løse velfærdsopgaver på

Samfundets velfærdsopgaver kan overordnet løses på tre forskellige måder. Hver af disse har deres berettigelse, afhængig af opgavens karakter.

1 **Kommunalisering** - opgaven hjemtages af kommunen. Mange velfærdsopgaver løses af det offentlige i kommunalt regi. Det er typisk sådan den danske velfærdsmodel er opbygget og udviklet. Det er derfor ikke givet, at de opgaver, som på nuværende tidspunkt løses af selvejende institutioner fortsat skal løses af disse. Hvis man ikke kan se forskel på en kommunal og en selvejende institution, er det rimeligt at spørge, hvad begrundelsen er for, at de selvejende institutioner skal løse disse opgaver. Kommunerne vil kunne hjemtage disse opgaver i eget regi. Herved vil det være kommunalbestyrelsen, den enkelte forvaltning og kommunale institution, der har ansvaret for opgaven.

2 **Udbud** – konkurrence om opgaven

Private virksomheder og frivillige organisationer kan byde ind på en opgave, som kommer i udbud. Her er det kommunen, der på forhånd bestemmer, hvilke opgaver, der skal i udbud, og hvilke problemer der skal løses af virksomheder/organisationer. Den enkelte frivillige organisation eller private virksomhed kan her konkurrence på

kvalitet, pris og effektivitet. Med andre ord er problem og resultat typisk på forhånd defineret af kommunen. Det er således vigtigt, at der er fokus på kvalitet, når det vurderes i forhold til pris og effektivitet.

3 **Driftsoverenskomst**

Det forholdsvise tætte samarbejde, som driftsoverenskomst giver mulighed for, rummer en række muligheder for dialog med kommunen om opgavens karakter. Med en driftsoverenskomst kan den selvejende institution udfolde sit værdi- og arbejdsgrundlag gennem bestemte pædagogisk-faglige metoder i mødet med den enkelte borger/bruger. Det er derfor vigtigt, at modellen om en driftsoverenskomst fastholdes og videreudvikles, så man på bedst mulig vis udnytter de potentialer, som selvejende institutioner rummer i samarbejdet med kommunen. Dette kræver, at kommunen ikke har bestemmende indflydelse på opgavevaretagelsen, men lader driftsoverenskomsten være grundlaget for en fleksibel aftale, der giver plads til selveje, værdigrundlag og innovation for den enkelte selvejende institution. En driftsoverenskomst giver samtidig den selvejende institution mulighed for at ændre opgaven efter behov og kapacitet efter samråd med kommunen.

7. Anbefalinger til et samarbejde

På baggrund af de erfaringer Kirkens Korshær har i forhold til samarbejdet mellem vores selvejende institutioner og kommuner, lyder vores anbefalinger til dette samarbejde:

- **Lad de selvejende institutioner få mere plads i opgavevaretagelsen**

Det betyder:

- Den selvejende institution anerkendes som en selvstændig juridisk enhed, der selv beslutter driften af institutionen, herunder økonomiske dispositioner, ansættelse af personale, m.v.
- Den selvejende institution beslutter om man frivilligt vil tilslutte sig kommunens indkøbsordninger, økonomisystemer m.v.
- Det skal være muligt for en selvejende institution at kunne skabe overskud og optage lån til institutionens videre drift og udvikling over en længere årrække.
- Den selvejende institution skal kunne indgå driftsoverenskomster, der rækker længere end ét budgetår.
- Den selvejende institution skal have fri mulighed for at deltage i paraplyorganisationens møder, kurs er og andre fælles arrangementer.

- **Udnyt de potentialer som selvejende institutioner med et bestemt værdigrundlag rummer**

Det betyder:

- Den selvejende institution skal have mulighed for at kunne arbejde ud fra sit eget værdimæssige ståsted med egne pædagogiske metoder.
- Den selvejende institution skal have plads til at udvikle nye innovative pædagogiske metoder.
- Personalet på selvejende institution skal have mulighed for at kunne deltage i landsorganisationens egne tilbud om kompetenceudvikling, temadage m.v.

- **Aftal spillereglerne for samarbejdet i en driftsoverenskomst på forhånd**

Det betyder:

- Driftsoverenskomsten er aftalegrundlaget og ændres kun ved de årlige forhandlinger.
- Ændringer af antallet af pladser på et botilbud sker efter aftale mellem parterne.
- Den selvejende institutions bestyrelse har til opgave at foretage strategiske dispositioner og beslutninger.
- Kommunikation skal foregå hhv. til den daglige ledelse (forstander) og den strategiske ledelse (bestyrelse) afhængig af sagens karakter.
- Der skal være tid til, at en bestyrelse inddrages og kan tage stilling til en problemstilling eller ændring i aftalegrundlaget.

Appendiks: Spilleregler for samarbejdet

Spilleregler for samarbejdet

mellem

Kirkens Korshærs selvejende institution X og Y Kommune

Spillereglerne for samarbejdet mellem den selvejende institution X og Y Kommune skal være med til at styrke samarbejds-relationerne. Spillereglerne udgør en række principper, som er grundlaget for samarbejdet.

1. Den selvejende institution X er en juridisk og selvstændig (privat) organisation, der bør anerkendes og respekteres som en ligeværdig samarbejdspartner til kommunen.

- Bestyrelsen foretager beslutninger af strategisk karakter, og kommunen skal derfor kommunikere med bestyrelsen angående f.eks. ændringer af aftalegrundlaget.
- Bestyrelsen foretager ansættelser/afskedigelses af forstander/den daglige leder.

2. Driftsoverenskomsten er grundlaget for samarbejdet. Det bør respekteres, at kommunens aftale er indgået med en selvejende institution.

- I henhold til driftsoverenskomsten skal større ændringer ske i drøftelse med bestyrelsen og ikke den daglige leder.
- Årets budget meldes ud i god tid før arbejdsåret.
- Der bør som udgangspunkt ikke foretages ændringer i årsbudgettet. Er dette alligevel nødvendigt, skal dette ske som forhandling med bestyrelsen.

3. Kirkens Korshærs selvejende institution X udgør et vigtigt bidrag til arbejdet med socialt udsatte, som ikke kan erstattes af offentlige tilbud.

- Institutionen X bidrager til en mangfoldighed af tilbud til udsatte grupper i Y Kommune. Det er derfor af afgørende betydning, at institutionen i arbejdets karakter adskiller sig fra det offentlige tilbud.

4. Kommunen bør anerkende institutionens arbejde og metoder i kontakten med målgruppen.

- Arbejdet udføres inkluderende og anerkendende i forhold til den udvalgte målgruppe.
- Arbejdet udføres ud fra institutionens egne pædagogisk-faglige metoder, og det betyder ofte, at medarbejdere målretter tilbud til den enkelte, som går videre end den aftalte opgave. Det er bl.a. en særlig drivkraft blandt frivillige og medarbejdere, og som bør anerkendes og respekteres som noget særligt.

5. Institutionen er en selvejende institution, der efter eget valg vil kunne indgå i kommunens øvrige tilbud og indgå aftaler med relevante samarbejdspartnere.

- Det er afgørende, at ledelsen af institutionen har kontrol og råderet med budget og regnskab uden risiko for økonomiske dispositioner fra Kommunen.
- Det er vigtigt, at institutionen står frit i forhold til at indgå i og benytte sig af diverse indkøbsaftaler, IT-systemer, IP-telefoni m.v.

6. Institutionens ledelse bør frit kunne skabe det bedste arbejdsklima og kompetenceudvikling for lønnede medarbejdere og frivillige.

- Det er afgørende, at ledelsen af institutionen kan planlægge og disponere over uddannelsesmuligheder og kompetenceudvikling til gavn for arbejdet.
- Det er vigtigt for institutionens medarbejdere og frivillige, at de kan indgå i en større sammenhæng med fællesskab i organisationen Kirkens Korshær.



Kirkens Korshær
Nikolaj Plads 15
1067 København K