

27. februar 2020

Intern Revision



REVISIONSRAPPORT

Undersøgelse af det økonomiske tilsyn med private institutioner

Børne- og Ungdomsforvaltningen

INTERN REVISION

Jesper Andersen
Helle Lund Jørgensen

MODTAGER

Adm. direktør Tobias Børner Stax
Direktør Nicolai Kragh Petersen

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING OG FORMÅL	3
2. LEDELSESRESUME	4
3. KONKLUSION	5
4. FORVALTNINGENS TILTAG.....	6
5. LOVGIVNING VEDR. TILSYN MED PRIVATE TILBUD.....	7
6. UDFØRT ARBEJDE.....	7
BILAG 1 Definition af prioriteter for væsentlighedsniveau.....	10

1. INDLEDNING OG FORMÅL

Intern Revision (IR) har i overensstemmelse med revisionsplanen for 2019 foretaget en gennemgang og vurdering af det økonomiske tilsyn med private institutioner, som udføres i Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF).

Gennemgangen har til formål at vurdere, om det økonomiske tilsyn er gennemført og dokumenteret hensigtsmæssigt og betryggende i kontrolmæssig henseende.

Afgrænsning

Undersøgelsen omfatter forvaltningens tilsyn med undervisningsdelen af 4 private dagbehandlingstilbud, som har indgået undervisningsoverenskomst med Københavns Kommune. Dette gælder alene for undervisningsdelen af tilbuddet – ikke behandlingsdelen.

Rapportering

Rapporten forelægges Revisionsudvalget. Rapporten vil endvidere - som følge af Økonomiudvalgets lovpligtige indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for alle kommunens administrationsområder – blive sendt til Økonomiforvaltningens direktion til eventuel videre foranstaltning over for Økonomiudvalget.

2. LEDELSESRESUME

Intern Revision (IR) har foretaget en gennemgang og vurdering af det økonomiske tilsyn som udføres i BUF med 4 private dagbehandlingstilbud, som har indgået undervisningsoverenskomst med Københavns Kommune. Tilsynet omfatter alene undervisningsdelen af tilbuddet – ikke behandlingsdelen.

Det er vores vurdering, at det økonomiske tilsyn i al væsentlighed er gennemført hensigtsmæssigt og betryggende i forhold til at sikre, at midlerne i disse tilbud alene anvendes til det primære formål.

Dog bør BUF bør være mere tydelig i forhold til at dokumentere, at tilsynet omfatter kontroller rettet mod de særlige risici forbundet med tilbud i koncerner eller koncernlignende forhold.

IR anbefaler, at BUF beskriver sit økonomiske tilsyn i henhold til kommunens kvalitetsstandard for dokumentation af forretningsgange. Forretningsgangen bør have særligt fokus på at identificere tilbud, som indgår i en koncern eller koncernlignende forhold. Formålet er at sikre et skærpet tilsyn med, at den samhandel, der eventuelt foregår mellem koncernforbundne virksomheder eller virksomheder i koncernlignende forhold, sker på markedslignende vilkår.

Forretningsgangen skal desuden sikre, at varetagelsen af tilsynsopgaven kan gennemføres og dokumenteres betryggende i forbindelse med, at opgaven eventuelt vil skulle varetages af nye medarbejdere.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3 - 6, hvor observationer, konklusioner og anbefalinger er uddybet.

3. KONKLUSION

På grundlag af vores gennemgang kan vi drage følgende konklusioner:

Forvaltning	BUF	Revisionsområde	Økonomisk tilsyn	Væsentlig- hedsniveau
Reference	Kap. 5 - 6	Revisionsemne	Design, implementering og effektivitet af regler og retningslinjer	
Observationer	<p>Gennemgangen har vist, at BUF har udarbejdet et skemasæt, som sikrer, at der er gennemsigthed i økonomien både i forbindelse med godkendelse af takst og opfølgning i forhold til regnskab. Herudover er regnskaberne underlagt ekstern revision i overensstemmelse med god offentlig revisionskik og jf. særskilt revisionsinstruks. BUF har kun modtaget revisorerklæring vedr. skemaregnskabet fra 3 ud af de 4 tilbud og har derfor ikke gennemført tilsynet på et fuldt oplyst grundlag.</p> <p>Tilbuddene skal både angive, hvilke principper der er anvendt, og hvilke omkostninger der er indeholdt i oplysningerne, samt redegøre herfor i budgetskeamets kommentarfelt. BUF foretager ligeledes en vurdering af sammenhænge mellem budgettet og de realiserede omkostninger i seneste regnskabsår.</p> <p>BUF har ikke beskrevet det økonomiske tilsyn i henhold til kommunens kvalitetsstandard for dokumentation af forretningsgange. Herunder identificeret de særlige risici og kontrolforanstaltninger, som kan hindre eventuel uhensigtsmæssig overførsel af midler fra tilbuddet til andre koncernsammenhængende enheder.</p> <p>BUF oplyser, at man er i færd med at gennemføre et udbud i samarbejde med andre kommuner i Hovedstadsområdet med frist for aflevering af bud den 6. marts. Det forventes, at flere af de 4 tilbud herefter overgår til markedsvilkår, og tilsynsopgaven herved reduceres.</p> <p>BUF's gennemgang og godkendelse af 2019-taksten viser, at 3 ud af 4 takster korrigeres i forhold til tilbuddets først fremsendte forslag til takst. Taksterne for 2019 reguleres mellem -6,5% og 2,3%.</p>			
Anbefaling	<p>Det er vores vurdering, at det økonomiske tilsyn i al væsentlighed er gennemført hensigtsmæssigt og betryggende, i forhold til at sikre at midlerne i disse tilbud alene anvendes til det primære formål. Dog bør BUF være mere tydelig i forhold til at dokumentere, at tilsynet omfatter kontroller rettet mod de særlige risici forbundet med tilbud i koncerner eller koncernlignende forhold.</p> <p>Det er aftalt, at BUF indhenter revisionspåtegning vedrørende skemaregnskab for 2018 samt revisionsprotokol for det tilbud, hvor dette ikke foreligger.</p> <p>Såfremt der, efter gennemført udbud i 2020, fortsat er tilbud med aftaler i henhold til en undervisningsoverenskomst anbefales, at BUF beskriver sit økonomiske tilsyn i henhold til kommunens kvalitetsstandard for dokumentation af forretningsgange. Forretningsgangen bør have særligt fokus på at identificere tilbud, som indgår i en koncern eller koncernlignende forhold. Formålet er at sikre et skærpet tilsyn med, at den samhandel, der eventuelt foregår mellem koncernforbundne virksomheder eller virksomheder i koncernlignende forhold, sker på markedslignende vilkår, således at koncernforbundne virksomheder ikke kan generere en formue finansieret af kommunen.</p> <p>Det anbefales, at der fremadrettet stilles krav i undervisningsoverenskomsterne om, at tilbuddene skal udarbejde en koncernnote, hvoraf bl.a. pengestrømmene mellem koncernens enkelte dele skal fremgå.</p> <p>Desuden skal forretningsgangen sikre, at hele tilsynsopgaven formaliseres, herunder dokumentationen for gennemført tilsyn.</p>			

	IR anbefaler, at der etableres et formaliseret samarbejde mellem BUF og SOF vedrørende det økonomiske tilsyn med dagbehandlingstilbud med interne skoler, da beregning af taksten sker på baggrund af en omkostningsfordeling mellem dagbehandlingen og skolen.	
Forvaltningens iværksatte tiltag	<p>BUF har følgende handlingsplan i forhold til IR's anbefalinger:</p> <p>Ad 1) Efter gennemført udbud i marts 2020, forventes der ikke at være koncernlignende forhold i de tilbud, som BUF stadig vil føre økonomisk tilsyn med. Dette vil reducere tilsynsopgaven. Såfremt der efter gennemført udbud mod forventning fortsat skulle være tilbud med koncernlignende forhold, så vil BUF fremadrettet sørge for, at der bliver indarbejdet en koncernnote i undervisningsoverenskomsten, som IR anbefaler, hvor pengestrømme mellem koncernens enkelte dele skal fremgå.</p> <p>Ad 2) Det er aftalt med IR, at BUF indhenter revisionspåtegning vedr. 2018 samt revisionsprotokol for Skolen ved Sorte Hest. BUF har forsøgt at indhente disse tidligere, men skolen har hidtil henvist til overenskomsten, der er indgået mellem institutionen og BUF, hvoraf det fremgår, at det kun er det reviderede regnskab inklusive protokoller samt udskrift af kontoplanen for det pågældende år, der skal fremsendes til BUF. BUF vil dog endnu en gang forsøge at indhente det efterspurgte.</p> <p>Ad 3) BUF har ikke tidligere beskrevet det økonomiske tilsyn og forretningsgang samt formaliseringen af dette. BUF har nu iværksat dette. Den færdige beskrivelse af det økonomiske tilsyn vil blive sendt til IR til validering.</p> <p>BUF vil tilstræbe sig at få etableret et samarbejde mellem BUF og SOF vedrørende det økonomiske tilsyn med dagbehandlingstilbud med interne skoler, da beregning af taksten sker på baggrund af en omkostningsfordeling mellem dagbehandlingen og skolen.</p>	

4. FORVALTNINGENS TILTAG

Rapports konklusion er drøftet med ledelsen i Børne- og Ungdomsforvaltningen, der er enig i indholdet af rapporten, og har tilsluttet sig IR's observationer. På dette grundlag har forvaltningen formuleret en række tiltag, som det fremgår ovenfor i afsnit 3.

IR vurderer, at de anførte tiltag i al væsentlighed vil reducere de identificerede risici.

5. LOVGIVNING VEDR. TILSYN MED PRIVATE TILBUD

Kommunens tilsynsforpligtelse på det økonomiske område afhænger af, hvilket regelsæt tilbuddet fungerer efter.

BUF fører økonomisk tilsyn med undervisningsdelen af private dagbehandlingstilbud, som har indgået undervisningsoverenskomst med Københavns Kommune. Dette gælder alene for undervisningsdelen af tilbuddet – ikke behandlingsdelen. Disse tilbud har hjemmel i Folkeskolelovens §20, stk.2, §20, stk. 5 og §22 samt BEK nr. 702 af 23/06/2014 (Bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder). De nævnte regler pålægger kommunalbestyrelsen at sørge for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til børn og unge, som har brug for støtte. Specialundervisning kan indrettes i dagbehandlingstilbud eller i et efter lov om social service oprettet eller godkendt anbringelsessted.

Henvisning af en elev til specialpædagogisk bistand i et privat, selvejende eller regionalt dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted er betinget af, at der på forhånd mellem institutionen og kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen er indgået overenskomst om undervisningens omfang, indhold og tilrettelæggelse. Det samme gælder kommunale dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder, der er beliggende i en anden kommune. Overenskomsten skal mindst omfatte følgende elementer:

- 1) Time- og læseplaner.
- 2) Personalets kvalifikationer. Det skal fremgå, hvilke kvalifikationer personalet har for at varetage den specialpædagogiske bistand i dagbehandlingstilbuddet eller anbringelsesstedet.
- 3) Tilsynsfunktionen og dens indhold.
- 4) Den pædagogisk-psykologiske betjening.
- 5) Budgettet for undervisningen og aflæggelse af regnskab.
- 6) Registrering og indberetning til kommunalbestyrelsen af magtanvendelse over for elever.
- 7) Opsigelsesvarsel for overenskomsten.

6. UDFØRT ARBEJDE

BUF har oplyst, at tilsynet omfatter:

- Skolen ved sorte hest
- Søstjerneskolens
- Fyrtøjet
- Fortuna¹.

¹ Fyrtårnet og Fortuna er skoler under koncernen "Behandlingsskolerne Aps". Københavns Kommune har indgået aftale med de øvrige skoler ejet af Behandlings-skolerne Aps efter udbud.

Bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i dagbehandlingstilbud fastsætter, at det økonomiske tilsyn fastlægges i undervisningsoverenskomst mellem kommunen og det enkelte tilbud. Bekendtgørelsen opremser nogle elementer, som overenskomsten skal omfatte.

Københavns Kommunes har indgået overenskomst med alle 4 tilbud. Overenskomsterne indeholder alle et afsnit om budget og takster, hvoraf det fremgår, at leverandøren hvert år skal fremsende et forslag til takst til BUF.

BUF har ikke udarbejdet en egentlig forretningsgang for tilsynsopgaven.

Der foreligger desuden ikke nedskrevne retningslinjer med henblik på sikre, at der sker en vurdering af, hvorvidt eventuelle koncerninterne pengestrømme/betalinger foregår til markedspriser, eller om der over tid kan ske en formuedannelse i koncernforbundne virksomheder. Herunder retningslinjer for, hvordan en eventuel formue sikres og skal anvendes i det tilfælde, at tilbuddet ophører med at eksistere eller kommunen ikke længere benytter tilbuddet.

Forvaltningen har udarbejdet standardiserede skemaer med tilhørende vejledning, som anvendes til fastlæggelse af taksten. Til udarbejdelse af forslag til takstberegningen skal leverandøren anvende skemaet ud fra tilbuddets budget. Det fremgår af vejledningen til omkostningsskemaet, at det alene er omkostninger, som vedrører undervisningen, som skal indskrives i skemaet. Formålet med skemaet er dels at sikre fastsættelse af omkostningsbestemte takster, dels at undervisningen sker i overensstemmelse med de retningslinjer, der er gældende i henhold til styringsvedtægterne for folkeskolerne i Københavns Kommune.

De enkelte tilbud bogfører ikke udgifter opdelt på henholdsvis skole og dagbehandling, så opdelingen foretages i overvejende grad efter fordelingsnøgler i henhold til en analyse eller et skøn. BUF anmoder også om, at takstskemaet udfyldes med regnskabstal for det seneste regnskabsår. Formålet med dette er at få overblik over et evt. under- eller overskud, som skal indregnes i taksten for budgetåret. Skemaet skal være revisionspåtegnet og ledelsesgodkendt i overensstemmelse med revisionsinstruksen.

BUF har udarbejdet "Revisionsinstruks for revisorer ved private dagbehandlingstilbud, der har indgået overenskomst om undervisning med Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF) i Københavns Kommune".

Ved revisionen skal i henhold til § 4 i revisionsinstruksen efterprøves, om skemaregnskabet er udfyldt korrekt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Der foretages desuden en vurdering af, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler, der er omfattet af skemaregnskabet.

Revisionen skal således efterprøve:

1. om skemaregnskabet er rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler

2. om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, dvs. det af kommunen godkendte budget, for den omkostningsbaserede undervisningstakst
3. om det private dagbehandlingstilbud – i skemaregnskabet – har kommenteret væsentlige afvigelser, mellem de realiserede regnskabstal og godkendte budgettal, og at de data, der ligger til grund herfor, er pålidelige.

I 3 ud af 4 stikprøver har tilbuddet vedlagt revisionspåtegninger i overensstemmelse med kravene i revisionsinstruksen. Tilsynet for tilbuddet, hvor revisionspåtegningen mangler, er derved ikke gennemført på et fuldt oplyst grundlag

BUF oplyser, at de efterfølgende gennemgår de fremsendte oplysninger i takstberegningsskemaerne. De spørger til alle udgifter, hvor der er sket en stigning i forhold til foregående år. BUF sammenligner desuden omfanget af udgifter på de forskellige typer af udgiftsområder på tværs af tilbud, eksempelvis undervisningsmaterialer, lønninger, lederlønninger, huslejer mv.

Ved gennemgangen af takstberegningen inddrager BUF viden om personale samt de børn og unge, som anvender tilbuddene, som forvaltningen har indhentet i forbindelse med det faglige tilsyn.

BUF anmoder desuden om dokumentation for forskellige typer af udgifter eksempelvis huslejudgifterne.

Gennemgangen og den efterfølgende dialog med hvert enkelt tilbud har for 2019 taksten medført, at den endelige takst for budgetåret vedrørende 3 tilbud er reguleret i forhold til det først fremsendte udkast til takst.

I et tilfælde har BUF ikke accepteret det fastlagte niveau for løn til ledelsen, idet BUF har vurderet, at det overstiger markedsniveauet væsentligt.

2 tilbud fremsendte initialt et forslag til takst med stigning på henholdsvis 20 pct. og 3 pct. i forhold til året før. De endte begge med en takststigning på 2,3 pct. 1 tilbud havde foreslået en takstnedgang på 3,6 pct., men endte med et fald i taksten på 6,5 pct. I forhold til året før.

BUF konkluderer ikke på, om eventuelle betalingsstrømmene mellem de enkelte tilbud og de øvrige koncernenheder foregår til markedspriser eller om der faktureres efter det faktiske forbrug ved koncerninterne handler. To tilbud, som begge indgår i en koncern, har udgifter til "Fællesomkostninger til brug af lokaler" samt "Fællesudgifter til administration". Det fremgår ikke af tilsynsmaterialet, om BUF har etableret fuld gennemsigtighed i forhold til de anførte udgifter samt en eventuel fordeling på koncernniveau og på denne baggrund kan vurdere, om udgifterne er afholdt på markedsmæssige vilkår.

Dokumentationen for det gennemførte tilsyn ligger i form af de udfyldte takstskemaer samt mails med korrespondancen i forbindelse med godkendelsesprocessen. Korrespondancen foregår med kontaktpersoner eller ekstern revisor for det enkelte tilbud.

BILAG 1 Definition af prioriteter for væsentlighedsniveau

I revisionsrapporter fra såvel Deloitte som Intern Revision vil formidlingen af risiko og væsentlighed på de enkelte observationer blive påført en prioritet ud fra følgende vurderingsgrundlag:

Prioritet 1 – markeres med



- Prioritet 1 markeringer anvendes for forhold, der anses for kritiske. I forbindelse med beretninger kan det observerede forhold efter nærmere vurdering eventuelt give anledning til en revisionsbemærkning.
- Et forhold anses for kritisk, såfremt der er en høj grad af sandsynlighed for, at forholdet indtræffer og/eller har en betydelig effekt og/eller har en betydelig udbredelse.
- Prioritet 1 markeringer rapporteres til ledelsen med påkrav om, at disse forelægges for det stående udvalg eller Økonomiudvalget.

Prioritet 2 – markeres med



- Prioritet 2 markeringer anvendes for forhold, der anses for væsentlige. Observationerne må ikke have en karakter, der kan medføre revisionsbemærkninger i årsberetningen.
- Et forhold anses for væsentlig, såfremt der er en middel grad af sandsynlighed for, at forholdet indtræffer og/eller har en vis effekt og/eller har en vis udbredelse.
- Prioritet 2 markeringer rapporteres til ledelsen i den reviderede forvaltning.

Prioritet 3 – markeres med



- Anvendes for forhold, der ikke har givet anledning til omtale eller kun anses for mindre væsentlige, og som derfor kun rapporteres til ledelsen som opmærksomhedspunkter.
- En risiko anses for mindre væsentlig, såfremt der er en lille grad af sandsynlighed for, at forholdet indtræffer og/eller har en lille effekt og/eller har en lille udbredelse.