

08.06.2020

# REVISIONSRAPPORT

**INTERN REVISION**

Jesper Andersen  
Helle Lund Jørgensen

Intern Revision



## Undersøgelse af den økonomiske styring af private leverandører på dagbehandlingsområdet

Socialforvaltningen

**MODTAGER**

Adm. direktør Nina Eg Hansen  
Direktør Søren Skydsgaard

## Indholdsfortegnelse

1.	INDLEDNING OG FORMÅL.....	3
2.	LEDELSESRESUME.....	4
3.	KONKLUSION .....	5
4.	FORVALTNINGENS TILTAG .....	8
5.	LOVGIVNING VEDR. TILSYN MED PRIVATE INSTITUTIONER .....	8
6.	UDFØRT ARBEJDE.....	9
6.1	TILBUD EFTER SERVICELOVENS §§ 103 OG 104.....	9
6.2	TILBUD I SOF I HENHOLD TIL § 52: DAGBEHANDLINGSTILBUD MED INTERNE SKOLER I HENHOLD TIL FOLKESKOLELOVENS §20, STK. 2 OG STK. 5 SAMT § 22 .....	13
BILAG 1	Definition af prioriteter for væsentlighedsniveau .....	17
BILAG 2	Tjekskemaet vedr. økonomisk tilsyn med private tilbud i Københavns Kommune .....	18
BILAG 3	Socialtilsynets håndbog for driftsorienteret tilsyn.....	21

## 1. INDLEDNING OG FORMÅL

Intern Revision (IR) har i overensstemmelse med revisionsplanen for 2019 foretaget en gennemgang og vurdering af den økonomiske styring af private leverandører på dagbehandlingsområdet, som udføres i Socialforvaltningen (SOF).

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

### Afgrænsning

SOF har efter anmodning fremsendt en oversigt over anvendte private tilbud i forvaltningen, hvor SOF fører økonomisk tilsyn.

Med udgangspunkt i denne oversigt har IR udvalgt 6 tilbud, som ikke er omfattet af Socialtilsynets tilsyn, til en stikprøvevis gennemgang af det udførte økonomiske tilsyn.

Undersøgelsen omfatter herudover en vurdering af SOF's økonomiske styring vedrørende kommunens 4 private dagbehandlingstilbud, hvor der er indgået en undervisningsoverenskomst med København i henhold til Folkeskolelovens § 20, stk. 5 og § 52 i Serviceloven. BUF varetager det økonomiske tilsyn med undervisningsdelen. Denne rapport omfatter kun dagbehandlingsdelen.

### 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 stikprøvevis gennemgang og vurdering af den økonomiske styring, som udføres i SOF, med private tilbud. Gennemgangen har omfattet en stikprøve på 10 tilbud, fordelt på 6 tilbud omfattet af §§ 103 og 104 i Serviceloven og 4 private dagbehandlingstilbud, som har indgået undervisningsoverenskomst med Københavns Kommune. For dagbehandlingstilbud med intern skole har undersøgelsen udelukkende omhandlet dagbehandlingsdelen.

Det er vores vurdering, at det økonomiske tilsyn, som udføres i SOF vedrørende tilbud omfattet af §§ 103 og 104 i Serviceloven, ikke er gennemført hensigtsmæssigt og betryggende i forhold til at sikre, at midlerne i disse tilbud alene anvendes til det primære formål.

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.


Det er endvidere vores vurdering, at SOF's økonomiske styring vedrørende kommunens 4 private dagbehandlingstilbud, hvor der er indgået en undervisningsoverenskomst med Københavns kommune i henhold til Folkeskolelovens § 20, stk. 5 og § 52 i Serviceloven, ikke er hensigtsmæssig og betryggende i økonomisk henseende.

Det er et generelt krav i den offentlige forvaltning, at kommunen skal handle økonomisk ansvarligt, når sagsbehandleren bevilger en given ydelse. Kontraktstyringen, som er meget decentral, vurderes at være mangelfuld i forhold til at dokumentere, at ydelsen er købt bedst og billigst, ligesom der ikke er foretaget opfølgning på volumen, enhedspriser og udviklingen i priserne.

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

### 3. KONKLUSION

På grundlag af vores gennemgang af forretningsgange i SOF kan vi drage følgende konklusioner:

Forvaltning	SOF	Revisionsområde	Økonomisk styring af private tilbud i henhold til Serviceloven, som ikke er omfattet af socialtilsynet.	Væsentlighedsniveau
Reference	Kap. 5 og 6	Revisionsemne	Design, implementering og effektivitet af regler og retningslinjer	
Observationer	<p><b>Private tilbud efter servicelovens §§ 103 og 104</b></p> <p>SOF har udarbejdet Forretningsgang for økonomisk driftsorienteret tilsyn med private tilbud efter servicelovens §§ 103 og 104.</p> <p>Den udarbejdede forretningsgang indeholder et tjekskema, som anvendes i forbindelse med tilsynet af det enkelte tilbud. Tjekskemaet omfatter ikke eventuelle koncernforhold, snitflader til andre forvaltninger eller lignende risici. Tjekskemaet er anvendt i 6 ud af 6 stikprøver.</p> <p>Tilsynet er imidlertid mangelfuldt gennemført og følger ikke fuldt ud forretningsgangen. Der iværksættes kun initiativer i enkelte af de udførte tilsyn, trods SOF's egne bemærkninger om manglende gennemsigthed i regnskaber og takstberegninger. Den i henhold til forretningsgangen påkrævede dialog med tilbuddene dokumenteres ikke.</p> <p>Jf. forretningsgangen skal der udarbejdes en samlet tilsynsrapport til ledelsen vedrørende de gennemførte tilsyn i borgercentret. En samlet tilsynsrapport til ledelsen er ikke udarbejdet for tilbud i Borgercenter Voksne ved afslutningen af undersøgelsen.</p> <p><b>Behandlingsdelen i dagbehandlingstilbuddene</b></p> <p>I 2019 har der været udgifter til de 4 tilbud på ca. 21 mio.kr. Ydelserne er ikke indkøbt på rammeaftaler, udbud og har ikke på anden vis været konkurrenceudsat.</p> <p>Kontraktstyringen er meget decentral og indgås typisk af de enkelte sagsbehandlere direkte med tilbuddene. Det er ikke tydeligt, i de enkelte kontrakter, at se prisen på delydelser og dermed, hvordan den samlede ydelse er prissat.</p> <p>Vi har efterspurgt oplysninger omkring kontrakter, udgifter, takster m.v. og det er vores opfattelse, at der ikke løbende er foretaget opfølgning på volumen, enhedspriser og udviklingen i priserne, som påvirker SOF's økonomi.</p>			
Anbefaling	<p>Det er vores vurdering, at det økonomiske tilsyn, som udføres i SOF vedrørende private tilbud efter Servicelovens §§ 103 og 104, ikke er gennemført hensigtsmæssigt og betryggende, i forhold til at sikre at midlerne i disse tilbud alene anvendes til det primære formål.</p>			

	<p>Det henstilles, at forvaltningen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Udarbejder en fuldstændig oversigt over de institutioner, hvor kommunen er forpligtet til at foretage økonomisk tilsyn. Af oversigten bør fremgå: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ hvilken enhed i SOF, som har ansvar for at opfylde tilsynsforpligtelsen,</li> <li>○ om tilsynet er uddelegeret,</li> <li>○ snitflader med andre af kommunens forvaltninger.</li> </ul> </li> </ul> <p>Der skal med passende intervaller følges op på, om alle private tilbud er omfattet af oversigten.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Designer sit økonomiske tilsyn i henhold til kommunens kvalitetsstandard for dokumentation af forretningsgange, samt at forretningsgangen implementeres på alle tilbud, hvor der skal føres økonomisk tilsyn. 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.</li> </ul> <p>For vurdering af risici og kontroller kan SOF hente inspiration i håndbog for driftsorienteret tilsyn, udarbejdet af socialtilsynet.</p> <p>Det er endvidere vores vurdering, at SOF's økonomiske styring vedrørende kommunens 4 private dagbehandlingstilbud, hvor der er indgået en undervisningsoverenskomst med Københavns kommune, ikke er hensigtsmæssig og betryggende i økonomisk henseende.</p> <p>Indkøbene bør foretages på vilkår som sikrer, at kommunen køber ydelserne bedst og billigst, og at det i kontrakterne er tydeligt, hvilke ydelser der aftales, hvordan de enkelte delydelser er prissat og hvordan prisen reguleres.</p> <p>Der er en betydelig risiko for, at den nuværende proces medfører, at kommunen betaler en for høj ydelse og der bør sikres en central opfølgning på volumen, enhedspriser og udviklingen i priserne, som påvirker SOF's økonomi.</p> <p>Kommunen skal handle økonomisk ansvarligt, når sagsbehandleren bevilger en given ydelse og det henstilles, at forvaltningen gennemgår hele området snarest muligt, således at det sikres, at der er indsigt i, hvor meget der betales og hvad der betales for.</p>	
Forvaltningens iværksatte tiltag	<p>SOF har følgende handlingsplan i forhold til IR's anbefalinger:</p> <p>"På baggrund af revisionsrapport i 2012 om dagbehandlingsområdet iværksatte Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen fælles tiltag for at styrke styringen på området.</p> <p>Forvaltningerne etablerede en samlet budgetramme på tværs af de to forvaltninger, hvor styring og opfølgning samledes i et forpligtende fællesskab med et fælles økonomisk ansvar. Der blev lavet et udbud af den samlede opgave for bl.a. at sikre priskonkurrence på området, og der blev indgået en rammeaftale for området med leverandørerne. De fire skoler, der er genstand for revisions undersøgelse, er ikke omfattet af rammeaftalerne, da børnene har nogle særlige vanskeligheder, der ikke var omfattet af aftalen. Opgaven om dagbehandlingsskolerne er igen udbudt. I det nye udbud har forvaltningerne skærpet kravene til skolerne for at undgå at der skal indgås særtaftaler med andre skoler for at rumme børn med særlige vanskeligheder.</p>	

For at sikre at den økonomiske styring går hånd i hånd med en stærk faglig styring, prioritering og visitation er der endvidere etableret Beslutnings- og Koordinationsudvalg (BEKU). BEKU er et besluttende og bevilligende forum og består af ledelsesrepræsentanter fra BUF og SOF i hvert af byens områder. I forlængelse heraf er der etableret lokale matchningsudvalg med kompetencer fra både BUF og SOF, som efter ledelsens (BEKU) bevilling skal understøtte sagsbehandler i at træffe det bedst mulige valg af dagbehandlingstilbud inden for den økonomiske ramme. Konstruktionen giver et stærkt grundlag for at styre visitationerne og sikre, at de budgetterede midler anvendes på den bedst mulige måde i forhold til målgruppen.

Socialforvaltningen har i efteråret 2019 på baggrund af den økonomianalyse fra 2018, som omtales i revisionsrapporten, etableret en central indkøbsenhed, der som sin primære opgave har at sikre besparelser på faglige indkøb, herunder på dagbehandlingsområdet. Der havde endnu ikke været effekt af enhedens arbejde i forhold til den periode, som revisionsrapporten omhandler.

Som led i enhedens arbejde er der iværksat en plan for forhandling af takster og priser med private leverandører samt udarbejdelse af nye processer for kontraktindgåelse, således at det sikres, at de decentrale medarbejdere understøttes i den konkrete kontraktindgåelse. I den forbindelse arbejder indkøbsenheden konkret med indholdet af taksterne på de fire tilbud, der er nævnt i rapporten. Der er allerede gennemført det første møde med en af skolerne, hvor det økonomiske grundlag drøftes, og hvor forvaltningen stiller krav til, hvilke dele, forvaltningen vil betale for, og hvilke dele der ikke bør indgå i taksterne. Herefter går indkøbsenheden videre med arbejdet dels på de øvrige tilbud, der ikke bliver omfattet af den nye rammeaftale dels med opfølgningen på tilbuddene omfattet af aftalen, der har koncernlignende forhold. Der vil blive gennemført tæt opfølgning på taksterne på alle fire skoler i 2020 og søgt genforhandling hvor relevant. Indkøbsenheden vil fremover være med til årlig genforhandling af taksterne, for at sikre den kommercielle del.

I forhold til det økonomiske tilsyn med aktivitets- og samværstilbud, samt beskyttet beskæftigelse (§§103 og 104) vil Socialforvaltningen udarbejde en ny forretningsgang efter kvalitetsstandard, hvor risiko og kontrol identificeres. Der udarbejdes en konkret vejledning til opfølgende kontroller, hvor der tages højde for koncernlignende forhold hos leverandører."

#### **4. FORVALTNINGENS TILTAG**

Rapportens konklusion er drøftet med ledelsen i Socialforvaltningen, der er enig i indholdet af rapporten. På det grundlag har forvaltningen formuleret en række tiltag, som fremgår af ovenstående afsnit 3.

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

#### **5. REGELSÆT VEDR. DEN ØKONOMISKE STYRING AF DE PRIVATE LEVERANDØRER.**

Det er et generelt krav i den offentlige forvaltning, at kommunen skal handle økonomisk ansvarligt, når sagsbehandleren bevilger en given ydelse. Indkøbene bør foretages på vilkår som sikrer, at kommunen køber ydelserne bedst og billigst.

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

En række af tilbud i SOF omfattet af serviceloven er omfattet af Lov om Socialtilsyn. I henhold til denne har kommunalbestyrelsen i en af kommunerne inden for hver region ansvaret for at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med tilbud, som er oplistet i lovens § 4, stk. 1. Kommunalbestyrelserne, som varetager denne funktion, benævnes i denne lov socialtilsyn. I Region Hovedstaden varetager Frederiksberg Kommune opgaven.

Formålet med denne lov er at bidrage til at sikre, at borgerne ydes en indsats, der er i overensstemmelse med formålet med offentlige og private tilbud efter lov om social service og kapitel 40 i sundhedsloven. Formålet skal opnås gennem en systematisk, ensartet, uvildig og fagligt kompetent varetagelse af opgaven med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med tilbuddene.

Af § 148 a i Serviceloven fremgår, at Kommunalbestyrelsen fører generelt driftsorienteret tilsyn med egne tilbud efter denne lov, som ikke er omfattet af § 4 i lov om socialtilsyn, og med private tilbud efter denne lov beliggende i kommunen, som ikke er omfattet af § 4 i lov om socialtilsyn. Det driftsorienterede tilsyn omfatter tilsyn med tilbuddenes personale, bygninger og økonomi.



Afgrænsningen af hvorvidt tilsynsopgaven ligger i Socialtilsynet eller kommunen fremgår bl.a. af § 14 i serviceloven, hvoraf det fremgår at "Social- og indenrigsministeren samler og formidler oplysninger om kommunale, regionale og private tilbud omfattet af § 4 i lov om socialtilsyn og om kommunale, regionale og private tilbud efter denne lovs §§ 32, 36, 103 og 104 i en landsdækkende oversigt (Tilbudsportalen)."

I henhold til § 148 a stk. 4 i serviceloven "kan kommunalbestyrelsen delegerer sin kompetence efter denne bestemmelse til socialtilsynet, jf. § 3, stk. 1, nr. 2, i lov om socialtilsyn." Kommunen kan således også indgå aftaler med Socialtilsynet om uddelegering af tilsynsopgaven med udvalgte tilbud.

Socialstyrelsen har udarbejdet en Håndbog for socialtilsyn, som omfatter driftsorienteret tilsyn med økonomi og organisering.

## **6. UDFØRT ARBEJDE**

IR har forud for undersøgelsen anmodet SOF om at fremsende en fuldstændig oversigt over de private institutioner, som SOF fører økonomisk tilsyn med.

Tilbud i henhold til Servicelovens §§ 103 og 104 er ikke omfattet af lov om Socialtilsyn i henhold til Servicelovens § 14 vedr. oplysninger i Tilbudsportalen. SOF's oversigt over tilbud, hvor forvaltningen selv skal varetage det økonomiske tilsyn, omfatter alene tilbud i henhold til §§ 103 og 104.

### **6.1 Tilbud efter Servicelovens §§ 103 og 104**

Følgende Institutioner er udvalgt i stikprøven til gennemgang:

- TV-glad (Gladfonden)
- Incita/Kilden
- Voksenklub Lavuk
- Hans Knudsens Instituttet
- Kirkens Korshær Hotel Jens Varmestue
- Reden

De 3 øverste tilbud hører under Borgercenter Handicap, mens de 3 sidste tilbud hører under Borgercenter Voksne.

### *Design af forretningsgang*

SOF, Regnskab og Kontrakt, har udarbejdet en forretningsgang: "Økonomisk driftsorienteret tilsyn med private tilbud efter Servicelovens §§ 103 og 104 beliggende i Københavns kommune". Forretningsgangen beskriver i punkt 8, at tilsyn skal udføres med udgangspunkt i tjekskemaet, der foreligger som bilag 1 i forretningsgangen.

Forretningsgangen beskriver, hvilket materiale tilbuddene som minimum skal indsende:

- Sidste års regnskab
- Revisorpåtegning
- Revisionsprotokollat
- Sidste års budget
- Såfremt tilbuddet er takstbaseret, skal tilbuddet også indsende sidste års takstberegning.

Forretningsgangen beskriver, at det påhviler det enkelte borgercenter at gennemgå materialet. Hvis gennemgangen giver anledning til yderligere spørgsmål, skal det ansvarlige borgercenter undersøge dette nærmere. Der skal desuden holdes dialogmøder mellem tilbud og den tilsynsansvarlige mindst hvert andet år.

I tjekskemaet er der plads til at notere, om materialet er modtaget, samt om det er underskrevet af leder, bestyrelsen og revisionen. Der er plads til at notere en række nærmere angivne beløb fra budget og regnskab, samt eventuelle kommentarer hertil. I tjekskemaet er desuden rubrikker til revisionens eventuelle kommentarer, hvilke initiativer SOF vil iværksætte på baggrund af gennemgangen, udviklingen i taksterne samt om oplysninger vedr. regnskab og takster er i overensstemmelse med oplysninger på Tilbudsportalen. Tjekskemaet er vedlagt i Bilag 2.

Forretningsgangen er ikke udarbejdet i henhold til kommunens kvalitetsstandard for dokumentation af forretningsgange. Forretningsgangen identificerer ikke risici samt kontrolforanstaltninger til at imødegå disse. Der er ikke en standardprocedure i forhold til behandlingen af oplysningerne i tjekskemaet. Ansvar er overladt til den enkelte person, som udfører tilsynsopgaven, og er i væsentlig grad afhængig af den enkelte persons kompetencer og erfaring.

Forretningsgangen har ikke særligt fokus på at identificere tilbud, som indgår i en koncern eller koncernlignende forhold. Formålet hermed 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. Ligeledes mangler der ret-

ningslinjer for, hvordan en eventuel formue sikres og skal anvendes i det tilfælde, at tilbuddet ophører med at eksistere, eller kommunen ikke længere benytter tilbuddet.

Endelig omfatter forretningsgangen ikke en procedure for at vurdere, hvorvidt taksterne er omkostningsbestemte.

### *Implementering af forretningsgangen*

For alle 6 udvalgte tilbud under §§ 103 og 104 har borgercentrene indhentet regnskaber og øvrigt materiale jf. forretningsgangen. BCH og BCV har anvendt tjekskemaet fra forretningsgangen for alle de udvalgte tilbud i stikprøven. Borgercenter Børn og Unge har oplyst, at de ikke fører tilsyn med nogen tilbud.

Forretningsgangen er således kendt og anvendt i borgercentrene.

### *Stikprøve*

Vi har gennemgået det udførte økonomiske tilsyn i borgercentrene med udgangspunkt i dokumentationen fra forretningsgangens tjekskema. Generelt fremgår det ikke, hvem som har gennemført tilsynet og udfyldt skemaerne.

Gennemgang af stikprøverne viser, at der er forskel på tilsynsgennemgangen målt ud fra, hvor høj grad de enkelte felter i tjekskemaet er udfyldt.

I BCV er tjekskemaet for alle 3 tilbud meget mangelfuldt udfyldt, og væsentlige dele af det økonomiske tilsyn er ikke dokumenteret i tjekskemaet.

Revisionen bemærker for det ene tilbud at:

- Vi har fået oplyst, at der ikke i forbindelse med driftstilskuddet fra Københavns Kommune er givet generelle mål og succeskriterier samt resultatmål fra kommunen. Vi har på den baggrund ikke foretaget forvaltningsrevision med henvisning til bemærkningerne til §2 i revisionsinstruksen fra Københavns Kommune.
- Der har for det tilsvarende projekt i tidligere år ikke været aflagt et regnskab, der overholder bestemmelserne i regnskabsinstruksen fra Københavns Kommune og dette har ikke tidligere givet anledning til bemærkninger.

BCV bemærker, at man vil afklare, om der evt. skal udarbejdes nye samarbejdsaftaler med AST-tilbud generelt og BCV har i tilsynet gjort tilbuddet opmærksom på at overholde bestemmelserne i regnskabsinstruksen.

I et andet tilbud har BCV ingen bemærkninger, men Socialtilsynets budgetskemaer og takstskemaer tilsendes jf. bemærkning i tjekskemaet.

I BCH er tjekskemaets spørgsmål højere grad anvendt.

I 3 ud af 3 har BCH haft bemærkninger til revisionen/gennemgangen. Nedenstående viser bemærkningerne:

- Et tilbud har kun likviditet til 1,6 mdr. drift.
- Kommunen køber et fast antal pladser, svarende til at ydes tilskud ud fra 145 medlemmer. KK har 124 medlemmer. Tilsvarende forhold gælder i det foregående år.
- Udlån på 0,5 mio. kr. til en venskabsforening.
- Det er ikke muligt at afstemme takst med budget og regnskab.
- Stigende tilgodehavender i tilknyttede virksomheder. Fonden har 5 datterselskaber.
- Regnskabet er for hele fonden. De fremsendte regnskabs- og budgettal for tilbuddet kan ikke verificeres ift. det reviderede årsregnskab.
- Generelt: Beregningen af takster er uigennemskuelig, hvilket gør det vanskeligt at sammenligne takster og priser tilbuddene imellem.

BCH har i tjekskemaet noteret i 3 ud af 3, at der ikke bliver iværksat initiativer på baggrund af gennemgangen. BCH har i skemaet ikke foretaget notering om, at flere af tilbuddene indgår i koncerner/koncernlignende forhold.

De dialogmøder, som borgercentrene holder med tilbuddene, dokumenteres ved mailkorrespondance med tilbuddene og vedrører udelukkende aftale af tid for møderne. Der foreligger ikke dagsordener eller referater fra dialogmøderne.

I henhold til forretningsgangen skal borgercentrene hver især udarbejde en tilsynsrapport på baggrund af den gennemgang og de tilsyn, der er udført inden for de sidste 12 måneder. Denne rapport udarbejdes senest den 15. december og godkendes af Borgercentrenes økonomichefer.

Der foreligger kun en samlet tilsynsrapport til ledelsen i BCH pr. 24. januar 2020.

Det økonomiske tilsyn har ikke et systematisk fokus på eller opfølgning på økonomiske risici ved aftaler med de private tilbud, herunder fokus på risici ved tilbud, som indgår i en koncern eller koncernlignende forhold.

## 6.2 Tilbud i SOF i henhold til § 52: Dagbehandlingstilbud med interne skoler i henhold til Folkeskolelovens §20, stk. 2 og stk. 5 samt § 22

Københavns Kommunes har indgået overenskomst med 4 private dagbehandlingstilbud med interne skoler beliggende i kommunen.

- Skolen ved sorte hest
- Søstjerneskolene
- Fyrtårnet
- Fortuna

Fyrtårnet og Fortuna er skoler under koncernen "Behandlingsskolerne ApS". Københavns Kommune har indgået aftale med de øvrige skoler ejet af Behandlingsskolerne ApS efter udbud.

I 2019 er udgifterne til de 4 tilbud ca. 21 mio.kr. Ydelserne er ikke indkøbt på rammeaftaler, udbud og har ikke på anden vis været prisafprøvet.

Kontraktstyringen er meget decentral og indgås typisk af de enkelte sagsbehandlere direkte med tilbuddene. Det er ikke tydeligt, i de enkelte kontrakter, at se hvad ydelsen reelt indeholder, prisen på delydelser og dermed, hvordan den samlede ydelse er prissat.

Vi har efterspurgt oplysninger omkring kontrakter, udgifter, takster m.v. Vi har modtaget et eksempel på en kontrakt for tilbuddene. Nedenfor er vist taksterne og udviklingen heri på baggrund af oplysningerne fra de modtagne kontrakter samt regnskabsdata.

### Fortuna

	2017	2018	2019	2020
<b>Takst SOF</b>	43.357	44.094	44.976	46.208
Stigning kr.		737	882	1.232
Stigning %		1,70	2,00	2,74

### Skolen ved sorte hest

	2017	2018	2019	2020
<b>Takst SOF</b>	17.400	18.600	19.400	20.330
Stigning kr.		1.200	800	930
Stigning %		6,90	4,30	4,79

### Fyrtårnet

	2017	2018	2019	2020
<b>Takst SOF</b>	29.539	30.041	30.642	31.482
Stigning kr.		502	601	840
Stigning %		1,70	2,00	2,74

**Søstjerneskolens**

	2017	2018	2019	2020
<b>Takst SOF</b>	54.890	55.768	53.757	57.757
Stigning kr.		878	-2.011	4.000
Stigning %		1,60	-3,61	7,44

Taksterne vedrørende Fyrtårnet og Fortuna (Behandlingsskolerne) fremskrives jf. KL's prisfremskrivning. Det fremgår ikke af aftalerne med SVSH og Søstjerneskolens, hvordan priserne reguleres.

I 2019 er udgifterne til de 4 tilbud følgende:

2019	Fortuna	Fyrtårnet	Skolen ved sorte hest	Søstjerneskolens	I alt
BCH	-5.215.643	-1.527.395	-2.153.400	-3.068.056	-11.964.494
BBU	-3.174.672	-1.415.469	-3.644.254	-533.548	-8.767.942
Andet	-47.564	-91.429	-213.400	52.757	-299.636
I alt	-8.437.879	-3.034.293	-6.011.054	-3.548.847	-21.032.072

*Revisionsrapport 2012*

SOF er tidligere blevet gjort opmærksomme på problemstillinger omkring køb af pladser i private institutioner og styring af taksterne/udgifterne i den forbindelse. Intern Revision har i 2012 udarbejdet en rapport: "Den økonomiske opfølgning på ydelser leveret af private dagbehandlingstilbud - Børne- og Ungdomsforvaltningen samt Socialforvaltningen".

Formålet var at undersøge de økonomiske relationer mellem kommunen og dagbehandlingstilbuddene med vægt på takst- og prisfastsættelse, regelgrundlag og regnskabsopfølgning. Revisionen blev baseret på analyse af 3 udvalgte private dagbehandlingstilbud.

Rapporten konstaterede, at de udvalgte dagsbehandlingstilbud havde realiseret store regnskabsmæssige overskud i perioden 2008-2011. Nævnte overskud blev dels anvendt til forøgelse af egenkapitalen, og dels anvendt til udbyttebetalinger. Det konstateredes desuden, at taksterne i perioden 2007 til 2012 alt andet lige var steget med op til 45 %. IR konkluderede på den baggrund blandt andet, at SOF ikke i tilstrækkeligt omfang løbende fulgte op på de aftalte priser.

Som opfølgning på rapporten planlagde BUF og SOF at etablere et systematisk samarbejde angående den økonomiske opfølgning således, at der sker en vurdering af kvalitet og pris for det samlede dagbehandlingstilbud.

I indstilling af 4.9.2014 (2014-0138693-6) til BUU og SUD, punkt 4. forpligtede begge udvalg sig som følger:

”Med denne indstilling forpligter begge udvalg sig til at indgå i en fælles budgettering, opfølgning og handling ift. den fælles budgetpulje. Ved 1. prognose 2015 vil forvaltningerne vurdere budgetpuljen og underliggende budgetforudsætninger i forhold til regnskab 2014 og forventningerne til 2015 i forhold til om puljen er korrekt fastsat jf. nedenstående. Hvis regnskabet afviger markant fra ovenstående, skal puljen opgøres på ny.

Den løbende opfølgning ift. den fælles budgetpulje skal foretages på de fælles direktionsmøder mellem BUF og SOF, der afholdes fire gange årligt. Direktionerne skal ved hvert fælles møde beslutte, hvorvidt der er behov for en særskilt afrapportering til et fælles udvalgsmøde, fx hvis aktiviteten på området udvikler sig anderledes end budgetteret og forventet.

Hver forvaltnings andel af budgetpuljen vil uanset evt. særskilt fælles afrapportering, fortsat indgå under udvalgenes separate kvartalsvise regnskabsprognoser.

Udover direktionerne og evt. udvalgenes fælles drøftelser og beslutninger, forventes det at forvaltningerne laver en tæt og løbende opfølgning, ift. udviklingen på budgetpuljen”.

#### *Konsulentrapport 2018*

PwC har i 2018 udarbejdet en økonomianalyse af Socialforvaltningen.

PwC arbejder med 5 forskellige spor i analysen.

Under spor 2 ”Bedre styring” samt spor 3 ”Bedre indkøb” har PwC anbefalinger relateret til problemstillingerne i nærværende rapport.

Sammenfatningen af konklusionerne er vist nedenfor:

## Sammenfatning af konklusioner – spor 2: Bedre styring

Spør 2 – Bedre styring	Hovedobservationer	Centrale anbefalinger
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styringen af økonomien i SOF er centreret om overholdelse af budgetrammer – på centre, borgercentre og samlet.</li> <li>• Der er stort fokus på budgetter, fx er det primære styringsredskab for interne tilbud taksterne. Mindre fokus på omkostningerne på forhold under "rammeniveau", fx følges der ikke løbende op på enhedspriser for egne tilbud.</li> <li>• Der opgøres ikke en samlet oversigt over forskydninger i visitationspraksis. Visitationspraksis er afgørende for hvilken type tilbud den enkelte borger får og derigennem også omkostningsniveauet for SOF.</li> <li>• For visse typer af borgere har SOF svært reducerede styringsmuligheder, fx ift "selvhenvendere" på misbrugsområdet. Der er p.t. ikke en løbende opfølgning på antallet af denne type omkostningsdrivende henvendelser, som kunne give en "early warning" på potentielle budgetoverskridelser.</li> <li>• Der opgøres p.t. ikke prisniveauet for forskellige ydelsestyper for eksternt placerede borgere. Det er således ikke muligt ud fra den løbende opfølgning, at identificere ændringer i pris eller volumen, som har en direkte påvirkning på SOF's økonomi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anbefalingerne til styring har til formål at styrke opfølgningen på centrale økonomiske risikofaktorer, der knytter sig til SOF's omkostningsniveau.</li> <li>• Det anbefales, at der løbende beregnes og følges op på SOF's tilbuds enhedspriser. Herved kan der foretages tværgående sammenligninger med ensartede tilbud og negativ omkostningsudvikling kan opdages.</li> <li>• Det anbefales, at beregningen af enhedspriser på SOF's tilbud baseres på en ensartet omkostningsfordelingsmodel på tværs af SOF.</li> <li>• Det anbefales, at der følges op på segmenter af ydelser i SOF, således at ledelsen får et overblik over om der sker skred i visitationspraksis.</li> <li>• Det anbefales, at der følges op på prisniveauet for segmenterede ydelsesniveauer.</li> <li>• Det anbefales, at der løbende følges op på prisniveauet på ydelser købt af eksterne parter – enten andre kommuner eller private tilbud. Herved kan ledelsen identificere eventuelle negative omkostningsudviklinger og specificere hvor et evt. problem opstår. Herudover vil oplysninger om prisniveauer stille SOF stærkere i forhandlingspositionen overfor tilbudsgiver.</li> </ul>

## Sammenfatning af konklusioner: Spor 3 – Indkøb

Spør 3 – Indkøb	Hovedobservationer	Centrale anbefalinger	Estimeret bruttopotentiale fuldt indfaset i 2022
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SOF's indkøb var samlet set 2 mia. kr. i 2017 – eller ca. 40 % af det samlede budget i SOF.</li> <li>• Den primære indkøbskategori er køb af pladser hos private tilbud og i kommuner og regioner.</li> <li>• Den samlede modenhed i indkøbsorganisationen vurderes som lav.</li> <li>• Der er ikke en systematisk styring af efterspørgslen (mængder), og der er ikke observeret dokumenterede strukturerede overvejelser vedrørende <i>make-buy</i>.</li> <li>• Der er meget få rammeaftaler ud over på standardiserede indkøb, og compliance på aftalerne er generelt lav på tværs af indkøbskategorier.</li> <li>• Indkøb foretages som hovedregel decentralt, og der er ingen fastsatte politikker og processer for styring af indkøb.</li> <li>• Processer for indkøb vurderes på baggrund af interviews at være meget varierende på tværs af organisationen.</li> <li>• Kontraktstyringen er rudimentær, idet der ikke er faste processer herfor eller professionelle indkøbskompetencer, der monitorerer og følger op.</li> <li>• Data- og systemunderstøttelsen er mangelfuld, hvilket besværliggør et overblik over udvikling i priser og mængder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der er et betydeligt potentiale forbundet med at anvende klassiske indkøbsloftestænger som efterspørgselsstyring, markedsafprøvning og kontraktstyring på alle indkøbskategorier i forvaltningen.</li> <li>• På køb af pladser er der særligt identificeret et potentiale ved at styrke nyttiggørelsen af kommercielle indkøbskompetencer i forhandlinger og indgåelse af aftaler i de konkrete indkøb. Der vurderes et potentiale på ca. 4-7 % på den styrbare del af baseline og ca. 2-4 % på den del af baseline, der har reducerede styringsmuligheder.</li> <li>• For vikarservice og rådgivningsydelse vil især en større grad af compliance drive realiseringen af indkøbsgevinster. På området for vikarydelser er der estimeret et potentiale på ca. 6-8 %, mens der på rådgivningsydelser estimeres et potentiale på ca. 2-4 %. Potentialet for vikarydelser forudsætter konkurrenceudsættelse på 40 % af omkostninger på fritvalgsområdet.</li> <li>• Forudsætningen for at implementere loftestænger er etableringen af en egentlig kommerciel indkøbsfunktion med kompetencer til dels at foretage konkrete større indkøb selv, dels at gennemføre udbud samt drive og udvikle indkøbsadfærd og kultur ned gennem forvaltningen.</li> </ul>	<p>Ekskl. Implementeringsomkostninger</p> <p><b>42-72 mio. kr.</b></p>



## 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.

## BILAG 2 Tjekskemaet vedr. økonomisk tilsyn med private tilbud i Københavns Kommune

Dagtilbuds navn	
Kontaktperson	
Telefon nummer	

Status for samarbejde for tilbuddet vedr. ydelser efter SVL §§ 103 og 104	Ja/Nej
Har tilbuddet samarbejdsaftale med Københavns Kommune?	
Modtager tilbuddet tilskud fra Københavns kommune?	
Har tilbuddet samarbejdsaftale med andre myndigheder end Københavns Kommune?	
Modtager tilbuddet tilskud fra andre myndigheder end Københavns Kommune?	
Ligger institutionen geografisk i Københavns Kommune?	

Regnskabsførelse	Ja/Nej
100 % egen regnskabsførelse (Bogføring og Lønanvisning)	

Årsregnskab	Sæt datoen
Modtaget den	
Behandlet den	
Underskrevet af	Ja/Nej
Leder	
Bestyrelse	
Revision	

	Regnskab	Budget	Kommentarer
Tilskudsindtægter			
Takstindtægter			
Øvrige indtægter			
<b>Indtægter i alt</b>			
Lønoms-kostninger			
Ejendomsudgifter			
Revision m.m.			
Administration			
Øvrige udgifter			
<b>Udgifter i alt</b>			
<b>Driftsresultat</b>			

Balancen	Beløb	Kommentarer



<b>Udvikling i taksterne</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Beløb				
Udvikling i procenterne				
Er taksterne beregnet jf. takstbekendtgørelsen (BEK nr. 9 af 12/01/2015) (Ja/Nej)?				

<b>Tilbudsportalen</b>	Ja/Nej
Er oplysninger hvad angår regnskabet og takster i overensstemmelse med oplysninger anført på Tilbudsportalen?	

### **BILAG 3 Socialtilsynets håndbog for driftsorienteret tilsyn**

Nedenfor har vi redegjort for væsentlige elementer i Socialstyrelsens håndbog om driftsorienteret tilsyn, nærmere bestemt det økonomiske tilsyn.

I henhold til Servicelovens § 148 a stk. 5. kan Social- og Indenrigsministeren fastsætte nærmere regler om det driftsorienterede tilsyn.

Social- og Indenrigsministeren har ikke udarbejdet konkrete regler for det kommunale driftsorienterede tilsyn.

Socialstyrelsen har i imidlertid samarbejde med de 5 socialtilsyn udarbejdet en Håndbog for socialtilsyn tilgængelig på styrelsens hjemmeside. Håndbogen tager afsæt i gældende lovgivning og guider socialtilsynet i, hvordan loven kan omsættes til en ensartet og systematisk praksis. Den indeholder anbefalinger til, hvordan socialtilsynet udøver en velunderbygget tilsynsvirkosomhed af høj kvalitet.

Håndbogen er målrettet socialtilsynet og tilsynsførende. Den indeholder ikke krav til socialtilsynet, som ikke er beskrevet i lov om socialtilsyn samt dennes bekendtgørelser og vejledning – eller som er beskrevet i andre relaterede love, regler eller afgørelser. Med andre ord tilfører håndbogen ikke yderligere forhold til socialtilsynets retlige grundlag.

Vedrørende tilsyn med Økonomi og Organisering anføres det i håndbogen: "Som led i det driftsorienterede tilsyn skal socialtilsynet vurdere, hvorvidt tilbuddet fortsat har den fornødne økonomiske kvalitet, herunder, ifølge socialtilsynslovens § 6, stk. 3, tage stilling til om:

- Tilbuddet er økonomisk bæredygtigt.
- Tilbuddets økonomi giver mulighed for den fornødne kvalitet i tilbuddet, både i forhold til prisen og i forhold til tilbuddets målgruppe.
- Der er gennemsigtighed i tilbuddets økonomi.

Oplysningerne i budgetskemaet skal, sammen med budget- og regnskabsnøgletal, revisionspåtegninger og de private tilbuds årsregnskaber udgøre udgangspunktet for socialtilsynets vurdering af, om det enkelte tilbud har den fornødne økonomiske kvalitet, jf. socialtilsynsbekendtgørelsens § 13, stk. 4."

Socialtilsynet lægger som udgangspunkt revisionens vurdering af regnskabet til grund for sit arbejde, men har også her mulighed for at indhente supplerende oplysninger fra tilbuddet eller revisor.

Særligt om koncerner og lignende

For tilbud, som indgår i private koncerner og lignende, skal der foreligge et overordnet, samlet budget for koncernen og for det enkelte tilbud, hvoraf blandt andet pengestrømmene i koncernen skal fremgå.

Socialtilsynet skal, i forbindelse med tilsynet, forholde sig til, om øvrige betalinger - udover evt. husleje - mellem tilbuddet og øvrige enheder i koncernen sker på markedsvilkår.