

INTERN REVISION

24. maj 2024

SÆRLIG UNDERSØGELSE

AFSENDER

Jesper Andersen
Thomas Christensen
Allan Bojer



Økonomistyring af indtægtsbevillinger

Børne- og
Ungdomsforvaltningen

2024

MODTAGER

Adm. direktør Tobias Børner Stax
Direktør Rikke Hasenfuss

Indholdsfortegnelse

1.	INDLEDNING.....	3
2.	KONKLUSION, SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER.....	4
3.	GENNEMGANG AF INDTÆGTSBEVILLINGER	6
3.1	BUDGET OG REGNSKAB.....	6
3.2	ØKONOMISKE FRIPLADSER (DAGTILBUD).....	7
4.	REGLER OG RETNINGSLINJER	9

1. INDLEDNING

Intern Revision (IR) har i overensstemmelse med revisionsplanen foretaget en gennemgang af indtægtsbevillinger og realiserede indtægter i Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF).

Formål, metode og afgrænsning

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om bevillingsreglerne efterleves i praksis.

Undersøgelsen besvarer spørgsmålene:

- Er budgettet retvisende (informationsopgaven)
- Efterleves bruttoposteringsprincippet
- Er der løbende søgt de nødvendige tillægsbevillinger

Undersøgelsen er gennemført på baggrund af interviews med relevante personer i forvaltningen, en gennemgang af regler og retningslinjer samt en gennemgang og vurdering af budgettering og opfølgning vedrørende indtægtsbevillinger i forvaltningen.

Undersøgelsen afgrænses til indtægter, som kan henføres til bevillingerne Undervisning og Dagtilbud. Udgifter vedrørende økonomiske fripladser indgår i undersøgelsen, da BUF styrer indtægter fra forældrebetaling og udgifter til fripladser under et.

Rapportering

Rapporten forelægges Revisionsudvalget.

Et udkast til rapporten har været i høring hos ledelsen i BUF. Vi har i rapporten alene forholdt os til de dele af de indkomne høringssvar, der vedrører de faktiske forhold, der beskrives i rapporten. Vi har således som udgangspunkt ikke inddraget bemærkninger til vores vurderinger.

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. KONKLUSION, SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Regnskabet viser, at forvaltningen, ud af et indtægtsbudget i 2023 på ca. 2.209 mio. kr. ekskl. eksternt finansierede projekter, havde merindtægter for ca. 41,7 mio. kr. på de gennemgåede bevillinger Undervisning og Dagtilbud jf. tabel 1.

Tabel 1. Indtægtsregnskab 2023

Bevilling (1.000 kr.)	Korrigeret budget	Regnskab	Resultat
Undervisning	-269.903	-311.372	41.469
Dagtilbud	-1.939.461	-1.939.707	246
Ordinær drift	-2.209.364	-2.251.079	41.715

Indtægterne vedrører blandt andet statstilskud og refusion af udgifter til undervisning, salg af undervisnings- og dagtilbudspladser samt forældrebetaling for dagtilbudspladser.

Vores gennemgang har vist, at budgettet på nogle områder ikke er retvisende, og dermed ikke giver tilstrækkelig indsigt i udviklingen for relevante indtægstyper. Dette skyldes væsentligst, at BUF igennem flere år har haft en praksis, hvor der nettobudgetteres og administrativt foretages opskrivning af indtægter og udgifter. Endvidere foretages omplaceringer af indtægtsbudgetter fra den ordinære drift til eksterne projekter uden politisk godkendelse.

Selv om det er muligt administrativt at foretage opskrivning af både indtægter og udgifter i Kvantum, er dette ikke i overensstemmelse med bevillingsreglerne.

Årsbudgettets bevillingsmæssige funktion er direkte fastsat i den kommunale styrelseslovs § 40. Det fremgår heraf, at de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen har taget bevillingsmæssig stilling, afgiver den bindende regel for det næste års kommunale forvaltning.

Ved en bevilling forstås en bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen til at afholde udgifter eller oppebære indtægter inden for de fastsatte økonomiske rammer og i overensstemmelse med de vilkår, hvorunder bevillingen er givet.

Uanset om der gives nettobevillinger, skal udgifter og indtægter opføres hver for sig i budgettet. Der gives altså selvstændige indtægts- og udgiftsbevillinger, som hver for sig skal overholdes. Merindtægter på en bevilling giver således ikke adgang til at afholde merudgifter uden en særskilt bevilling.

Gennemgangen viser, at der i indtægtsbudgettet indgår en udgiftspost på ca. 42 mio. kr. som ifølge det oplyste, er nye indtægter der ikke er søgt indtægts- og udgiftsbevilling til. Jævnfør bevillingsreglerne skal nye indtægter og udgifter som udvider rammen forelægges for ØU/BR.

Endelig viser gennemgangen, at udgifterne til økonomiske fripladser har været faldende set i forhold til indtægterne fra forældrebetalingen, og at dette i 2023 har givet et økonomisk råderum på ca. 79 mio. kr. i forhold til det godkendte budget, som jævnfør bevillingsreglerne skal forelægges for ØU/BR.

Det er vores vurdering, at BUFs manglende overholdelse af bevillingsreglerne jævnfør ovenstående, har frataget det politiske niveau muligheden for at foretage en økonomisk prioritering.

Det henstilles, at BUF iagttager og efterlever lovgivningen og bevillingsreglerne fremover, herunder sikrer at budgettet understøtter, at informationsopgaven opfyldes. Dette således, at det politiske niveau kan få det bedst mulige grundlag for at foretage en økonomisk prioritering.

Det anbefales endvidere, at økonomiske fripladser og eksternt finansierede projekter lægges på selvstændige bevillinger, og at disse bevillinger holdes udenfor forvaltningens rammestyring.

Det er vores vurdering, at dette vil forbedre styringen og gennemsigtigheden væsentligt i forhold til at sikre, at der er søgt de nødvendige bevillinger, samt at der overføres korrekt mer- eller mindreforbrug mellem årene vedrørende eksternt finansierede projekter via overførselssagen. Der vil umiddelbart ikke være nogen styringsmæssige ulemper, da der reelt ikke er nogen økonomisk sammenhæng til BUFs øvrige bevillinger.

3. GENNEMGANG AF INDTÆGTSBEVILLINGER

3.1 Budget og regnskab

Regnskabet viser, at forvaltningen, ud af et indtægtsbudget i 2023 på ca. 2.209 mio. kr. ekskl. eksternt finansierede projekter, havde merindtægter for ca. 42 mio. kr., på de gennemgåede bevillinger Undervisning og Dagtilbud jf. tabel 2.

Tabel 2. Indtægtsregnskab 2023

Bevilling (1.000 kr.)	Korrigeret budget	Regnskab	Resultat
Undervisning	-269.903	-311.372	41.469
Dagtilbud	-1.939.461	-1.939.707	246
Ordinær drift	-2.209.364	-2.251.079	41.715
Ekstern finansiering	-89.331	-69.596	-19.736
Undervisning og Dagtilbud i alt	-2.298.695	-2.320.674	21.979
Øvrige bevillinger	-88.921	-90.267	1.346
I alt	-2.387.616	-2.410.941	23.325

Indtægterne vedrører blandt andet statstilskud og refusion af udgifter til undervisning, salg af undervisnings- og dagtilbudspladser samt forældrebetaling for dagtilbudspladser.

Helt overordnet tager BUF hvert år ved årets start udgangspunkt i et indtægtsbudget, som fordeles på de enkelte områder på baggrund af konkrete vurderinger af de forventede indtægter.

Det er konstateret, at der i forbindelse hermed nettobudgetteres, og at der foretages administrative opskrivninger samt omplaceringer af indtægtsbudgetter fra den ordinære drift til eksterne projekter.

Hvis man korrigerer budgettet og regnskabet for ovenstående forhold, vil indtægtsregnskabet for 2023 se ud, som vist i tabel 3.

Tabel 3. Korrigeret indtægtsregnskab 2023.

Bevilling Undervisning og Dagtilbud (1.000 kr.)	Korrigeret		
	Budget	Regnskab	Resultat
Undervisning	-266.376	-311.372	44.996
Dagtilbud	-1.959.287	-1.939.707	-19.580
Ordinær drift	-2.225.663	-2.251.079	25.416
Eksterne projekter	-3.120	-69.596	66.476
Korrigeret regnskabsresultat	-2.228.782	-2.320.674	91.892
Administrative omplaceringer*	-41.942	0	-41.942
Administrative opskrivninger af indtægts- og udgiftsbudgetter*	-27.971	0	-27.971
Øvrige bevillinger	-88.921	-90.267	1.346
Regnskabsresultat	-2.387.616	-2.410.941	23.325

* Jf. tabel 4

Den samlede resultatpåvirkning af budgetkorrektionerne er vist i tabel 4.

Tabel 4. Administrative opskrivninger og omplaceringer

Bevilling (1.000 kr.)	Budgetkorrektioner			
	Opskrivning af indtægter og udgifter	Administrative omplaceringer	Omplaceringer mellem ordinær drift og eksterne projekter	Resultatpåvirkning
Undervisning	7.541	3.075	-7.089	3.527
Dagtilbud	20.429	38.867	-79.122	-19.826
Ordinær drift	27.971	41.942	-86.212	-16.299
Eksterne projekter			86.212	86.212
I alt	27.971	41.942	0	69.913

Administrative opskrivninger

Det er konstateret, at der administrativt er foretaget opskrivning af indtægter med ca. 28 mio. kr. Heraf kan 7,5 mio. kr. henføres til Undervisning og 20,4 mio. kr. til Dagtilbud. Modposten er foretaget på udgiftskonti I 2022 var opskrivningen med modpost på udgifterne samlet ca. 42,5 mio. kr.

Selv om det er muligt administrativt at foretage opskrivning af både indtægter og udgifter i Kvantum, er det ikke i overensstemmelse med bevillingsreglerne.

Nye indtægter

Indtægtsbudgettet fremgår af regnskabet som værende ca. 2.209 mio. kr. BUF har imidlertid indsat en udgiftspost i indtægtsbudgettet under den ordinære drift på ca. 42 mio. kr., som nedbringer det reelle indtægtsbudget, jf. tabel 5.

Tabel 5. Resultat 2023. Ordinær drift

Bevilling (1.000 kr.)	Korrigeret budget	Regnskab	Resultat
Nye indtægter	41.942	0	41.942
Undervisning	-272.978	-311.372	38.394
Dagtilbud	-1.978.328	-1.939.707	-38.621
Ordinær drift	-2.209.364	-2.251.079	41.715

Jævnfør bevillingsreglerne skal nye indtægter og udgifter som udvider rammen forelægges for ØU/BR.

I dette tilfælde er budgettet reelt ca. 42 mio. kr. højere, som ifølge det oplyste, er nye indtægter der ikke er søgt indtægts- og udgiftsbevilling til.

Disse nye indtægter er et udtryk for et økonomisk råderum, som jævnfør bevillingsreglerne skal forelægges for ØU/BR. Nye indtægter udgjorde ca. 49 mio. kr. i 2022.

3.2 Økonomiske fripladser (dagtilbud)

Lovgivningen foreskriver, at nogle forældre, afhængigt af indtægtsniveau, kan opnå økonomisk friplads på dagtilbudsområdet.

Når BUF i forbindelse med regnskabsprognoserne orienterer udvalgene om udviklingen i de økonomiske fripladser, sker det med udgangspunkt i en nettobetragtning eks., fra 3. regnskabsprognose 2023 af 15. november 2023:

“En forventet merindtægt på forældrebetaling på 28,4 mio. kr. Forventningen til netto-merindtægten skyldes primært, at antallet af økonomiske fripladser er faldet markant.”

Gennemgangen viser, at udgifterne til økonomiske fripladser har været faldende siden 2020.

Samlet havde forvaltningen i 2023 mindreindtægter fra forældrebetalingen for ca. 17 mio. kr. og mindreudgifter for ca. 79 mio. kr. vedrørende økonomiske fripladser, i forhold til det politisk godkendte budget jf. tabel 6.

Tabel 6. Regnskab 2023. Forældrebetaling og økonomiske fripladser

(1.000 kr.)	Godkendt budget	Regnskab	Resultat
Indtægter, forældrebetaling	-1.650.580	-1.633.694	-16.886
Udgifter, fripladser	461.579	383.019	78.560
I alt	-1.189.001	-1.250.675	61.674

En del af de tidligere omtalte administrative omplaceringer har påvirket resultatet vedrørende forældrebetaling og økonomiske fripladser. Således er mindreforbruget i forhold til det korrigerede budget 36,2 mio. kr., jf. tabel 7. Selv om det er muligt administrativt at foretage opskrivning af både indtægter og udgifter i Kvantum, er det ikke i overensstemmelse med bevillingsreglerne.

Tabel 7. Regnskab 2023. Forældrebetaling og økonomiske fripladser

	Politisk besluttet budget	Adm. ændringer	Korrigeret budget	Bogført	Afvigelse i.f.t. korr. budget
Indtægter	-1.650.580	-19.239	-1.669.819	-1.633.694	-36.125
Udgifter	461.579	-6.264	455.315	383.019	72.296
I alt	-1.189.001	-25.502	-1.214.504	-1.250.675	36.171

Hvor ændringer i indtægtsforudsætninger vedrørende forældrebetalingen reguleres via demografimodellen, så er ændringer i udgifterne til fripladser lovbundet og upåvirket af forvaltningens styring.

Samlet set indebærer ovenstående, at forvaltningen har opbygget et økonomisk råderum på ca. 79 mio. kr. i 2023 i forhold til det godkendte budget som jævnfør bevillingsreglerne skal forelægges for ØU/BR.

Eksternt finansierede projekter

Gennemgangen viser, at der både på bevillingen Undervisning og bevillingen Dagtilbud administrativt er flyttet indtægtsbudgetter fra den ordinære drift til eksternt finansierede projekter for ca. 86 mio. kr. Selv om det

er muligt administrativt at foretage opskrivning af både indtægter og udgifter i Kvantum, er det ikke i overensstemmelse med bevillingsreglerne. Af Børne- og Ungeudvalgets (BUU) behandling af bevillingsmæssige ændringer fremgår følgende:

”I sagerne om bevillingsmæssige ændringer kan der som udgangspunkt ikke omplaceres midler til igangsættelse af nye aktiviteter, men der kan søges om indtægts- og udgiftsbevillinger i forbindelse med modtagelse af eksterne midler”.

Det er vores opfattelse, at eksterne tilskud til nye projekter er en ny aktivitet, der skal godkendes af Økonomiudvalget (ØU) og af Borgerrepræsentationen (BR), og inden da skal de være godkendt i fagudvalget. Vi har konstateret at BUF i flere ikke har indhentet de fornødne bevillinger i ØU og BR.

Eksternt finansierede projekter er typisk regnskabsmæssigt lagt under de almindelige driftsbevillinger og indgår i forvaltningernes udgifter til service. Serviceområdet er rammestyret, og udvalgene skal sikre, at de bevillinger, de er tildelt, ikke overskrides. Udvalgenes ansvar for, at bevillingerne ikke overskrides, gælder også i forhold til evt. merforbrug på eksternt finansierede projekter.

Samtidig indgår de eksternt finansierede projekter i Overførselssagen, hvor mer- eller mindreforbrug kan overføres til kommende regnskabsår. Over tid er eksternt finansierede projekter typisk udgiftsneutrale, idet den eksterne finansiering over tid dækker forvaltningernes udgifter. I enkelte tilfælde kan der være aftale om delvis kommunal medfinansiering.

4. REGLER OG RETNINGSLINJER

I den kommunale styrelseslovs § 40 fastslås det, at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Samtidig præciseres det, at foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet ikke må iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling.

De autoriserede regnskabsregler (Afsnit 5.2.2.)

For at kommunalbestyrelsen kan have det bedst mulige grundlag for at foretage en økonomisk prioritering, må budgettet derfor opstilles efter bruttoposteringsprincippet. Det vil sige:

- *Udgifter og indtægter skal opføres og specificeres hver for sig i budgettet, uanset om der gives brutto- eller nettobevillinger.*

Bruttoposteringsprincippet er ikke alene vigtigt i relation til kommunalbestyrelsens prioritering. Det har også betydning for informationsopgaven mere generelt. Kun i kraft af adskillelsen af indtægter og udgifter er det muligt at skaffe sig information om de samlede udgifter eller de samlede indtægter ved en given kommunal institution eller ved kommunens samlede virksomhed."

Driftsbevillinger på serviceområdet (KK's bevillingsregler afsnit 3.1.1)

"Selvom driftsbevillinger på serviceområdet gives som nettobevillinger, gælder det, at BR's godkendelse skal indhentes, hvis der sker væsentlige ændringer af forudsætningerne for en bevilling, herunder væsentlige ændringer af bevillingen opgjort brutto."