

Revisionsberetning
til
Borgerrepræsentationen
om
Københavns Kommunes
regnskab for 2005

Revisionsdirektoratet

Revisionsdirektoratets beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005	7
Resumé	9
* Revisionspåtegningen på kommunens samlede årsregnskab 2005	17
Revisionens formål, ansvarsfordelingen mellem kommunen og revisor, planlægningen og udførelsen af revisionen samt rapporteringen herom	19
* Økonomiudvalget	29
Opfølgning:	
Merudgifter til renovering af Øbro-hallen	29
Specifikations- og dokumentationskrav til IT-kontrakter.....	29
Lønanvisning og hertil knyttede ydelser for Københavns Kommune	31
Styringen i Københavns Brandvæsen	46
Torkil Lauesens overgang fra ansættelse i jobtræning til fast ansættelse	114
Andre sager:	
Hensatte pensionsforpligtelser	150
Manglende overholdelse af grundprincipper for styring af IT-sikkerhed	152
Tilbagekøbsrettigheder – frikøb- og udskydelsesordningen	156
Regnskabsmæssig præsentation af betydeligt tilgodehavende	161
Økonomistyringen i Kvarterløft	163
Kultur- og Fritidsudvalget	165
Styringen af Københavns Kommunes Biblioteker	165
Andre sager:	
Kontoplanen	234
Balancen	236
Anlægskartoteket	237

	Side
Børne- og Ungdomsudvalget	239
Andre sager:	
Betydeligt merforbrug	239
Balancen	244
Det Kongelige Opfostringshus og Den Thorupske Stiftelse	247
Revisionen af udgifter på visse dele af det sociale område (driftsudgifter i forbindelse med aktivering)	249
Revisionen af udgifter på integrations- og repatrieringsområdet (dansk som andetsprog)	251
 Sundheds- og Omsorgsudvalget	 252
Opfølgning:	
Tjenestebiler i hjemmeplejen	252
 Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på visse dele af det sociale område (folkepension og boligydelse)	 254
 Kontrakt- og aftaleforhold på plejehjemsområdet	 277
Andre sager:	
IT-administrationen	344
Anlægskartoteket	346
 Socialudvalget	 349
Opfølgning:	
Styringen af hjemløseområdet	349
Takster og andre indtægter	351
 Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på visse dele af det sociale område (ud over folkepension)	 356

Del II	Side
Indholdsfortegnelse	385
Socialudvalget	
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på området for børnetilskud, børnebidrag og særlig hjælp til børn	389
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på børnefamilieydelsesområdet	401
Tilskudsadministrationen af selvejende institutioner	408
Andre sager:	
Varekøb og tjenesteydelser	458
Balancen	461
Tilsyn med decentrale enheder	469
Beskæftigelses – og Integrationsudvalget	473
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab 2005 på beskæftigelsesområdet	473
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på området for integration og repatriering	500
Teknik- og Miljøudvalget	518
Opfølgning:	
Økonomistyringen i Københavns Kirkegårde	518
Administrationen af kommunens råde-over ejendomme	521
Revisionsaftale om intern revision i Kommune Teknik København (KTK)	526
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på byfornyelsesområdet mv.	535
Andre sager:	
Byggesagsgebyrer i Byggeri & Bolig	555
Balancen – Generelt og Sekretariatet	555
Regnskabsfunktionen i Plan & Arkitektur	557
Revisorerklæring til Socialministeriet	560
Bevillingskontrollen af Miljøkontrollen	562
Ledelseserklæringen	565
Tværgående revisionsopgaver	567
* Kommunens kontrakt- og aftaleforhold på decentralt niveau	567
* Kommunens udgifter til gaver givet af borgmestrene	664

	Side
* Særberetning om Københavns Kommunes generelle økonomistyring	738
Andre sager:	
Udviklingen af økonomistyringen i Københavns Kommune	743
Forretningsgangsbeskrivelser, jf. Kasse- og Regnskabsregulativet	754

Revisionsdirektoratets beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005

1. Revisionsdirektoratet afgiver – i henhold til revisionsvedtægtens § 13 – beretning til Borgerrepræsentationen om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005.

Revisionsdirektoratet skal erklære, at revisionen af regnskabet – således som det er forelagt for Borgerrepræsentationen den 18. maj 2006 – er blevet udført i overensstemmelse med revisionsvedtægtens § 4.

Revisionen er gennemført efter kravene til god offentlig revisionskik.

2. Beretningen indeholder i udvalgsrækkefølge de revisionssager, som direktoratet under hensyn til deres almindelige eller principielle betydning har fundet anledning til at fremdrage.

Inden for hvert udvalgsområde vil omtalen af sagerne være rubriceret således:

- Sager fra tidligere revisionsbetænkninger (Opfølgning). Sagerne var på daværende tidspunkt ikke afsluttet, og direktoratet er derfor almindeligvis blevet anmodet om at give orientering om sagens afslutning.
- Sager af generel art, som normalt er resultatet af mere omfattende revisionsmæssige undersøgelser.
- Sager af mere konkret karakter (Andre sager). De omtalte forhold udgør kun en del af de foreliggende sager.

Afsluttende omfatter beretningen en redegørelse for resultatet af Revisionsdirektoratets gennemførelse af tværgående revisionsopgaver. Disse sager berører to eller flere udvalg.

Redaktionen af beretningen er afsluttet den 4. september 2006.

3. Den efterfølgende behandling af revisionsberetningen skal følge Borgerrepræsentationen linier af 4. december 1997.

Ifølge disse oversender Borgerrepræsentationen revisionsberetningen til Økonomiudvalget. Til at foretage det forberedende arbejde i forhold til Økonomiudvalgets behandling af revisionsberetningen har Borgerrepræsentationen nedsat et Revisionsudvalg.

Økonomiudvalget afgiver indstilling om decision af årsregnskabet i en revisionsbetænkning til Borgerrepræsentationen.

Resumé

1. Revisionsdirektoratets 2005-revisionsberetning til Borgerrepræsentationen indledes med revisionspåtegningen på kommunens samlede årsregnskab 2005 – indeholdende et forbehold for rigtigheden af regnskabets lønudgifter – samt en kort omtale af revisionens formål, ansvarsfordelingen mellem kommunen og revisor, planlægningen og udførelsen af revisionen samt rapporteringen herom (tiltrædelsesprotokollat).

Direktoratets rapportering om den udførte revision rubriceres i:

- Revisionsprotokollater om større undersøgelser.
- Revisionsprotokollater om lovpligtige beretninger til ministerier på tilskuds- og refusionsområder.
- Revisionsprotokollater om årsregnskabsrevisionen.

2. Større undersøgelser

2005-revisionsberetningen indeholder 7 større undersøgelser:

- Styringen af Københavns Brandvæsen – Økonomiudvalget.
Undersøgelsen har haft som formål at analysere og vurdere økonomistyringen. Som særlige temaer har indgået visse af Brandvæsenets indtægtsgivende aktiviteter samt brandsyn og personalerelaterede omkostninger.
Revisionsdirektoratet finder sammenfattende, at Brandvæsenet har en solidt forankret økonomistyring, men der er behov nye analyser og procedurer i den fortsatte udvikling af økonomistyringen.
Direktoratet fremsætter bemærkninger til Brandvæsenets forvaltning af indtægter og de personalerelaterede omkostninger. De lovpligtige brandsyn er gennemført.
Udvalges kommentarer foreligger endnu ikke.
- Torkil Lauesens overgang fra ansættelse i jobtræning til fast ansættelse – foretaget efter anmodning af Revisionsudvalget. Økonomiudvalget.

Undersøgelsen viste efter direktoratets opfattelse, at ansættelsen i jobtræning i Fællesforvaltningen i Indre Nørrebro Bydel ikke giver anledning til bemærkninger. I dette ansættelsesforløb havde været involveret en bred kreds af chefer og medarbejdere.

Ansættelsen som akademisk fuldmægtig i bydelens Børne- og Ungeforvaltning skulle være sket efter offentligt opslag.

Overførslen af den faste stilling i Indre Nørrebro Bydel til Økonomiforvaltningen giver ikke anledning til bemærkninger.

Direktoratet anbefaler en præcisering af reglerne om opslag af ledige stillinger, indholdet af personalesager samt om ansvaret for arkivalier.

Udvalget tiltræder undersøgelsens resultater og anbefalinger.

- Styringen af Københavns Kommunes Biblioteker – Kultur- og Fritidsudvalget.
Undersøgelsen har haft som formål at beskrive og vurdere Bibliotekernes økonomistyring og øvrige styring i form af kontraktledelse med Balanced ScoreCard. Som særlige temaer er undersøgt Bibliotekernes tilgodehavender, materialeindkøb og materialebestand.
Undersøgelsen viste, at Bibliotekernes styring fremstår hensigtsmæssig, men kan forbedres på enkelte punkter.
Den ledelsesmæssige styring af opkrævning og inddrivelse af tilgodehavenderne er mangelfuld.
Direktoratet anbefaler, at det overvejes at optage materialebestanden på 328,9 mio. kr. i kommunens regnskab. Kontrollen med den fysiske tilstedeværelse af materialer bør finde sted efter ensartede retningslinier.
Udvalget tiltræder undersøgelsens resultater.

- Kontrakt- og aftaleforhold på plejehjemsområdet – foretaget efter anmodning af Revisionsudvalget. Sundheds- og Omsorgsudvalget.

Formålet med undersøgelsen har været at vurdere de gældende kontrakt- og aftaleforhold på kommunens plejehjemsområde med henblik på at sikre, at der foreligger et legalt og fyldestgørende kontrakt- og aftalegrundlag på området.

Undersøgelsen viste, at kontrakterne generelt var af meget svingende kvalitet.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at 9 transportkontrakter indgået af selvejende institutioner burde have været i udbud, da kontraktsummen oversteg tærskelværdien for EU-udbud.

Direktoratet fremsætter en række anbefalinger, herunder at Sundhedsforvaltningen overvejer hensigtsmæssigheden af at etablere en formel juridisk funktion, der indpasses i et legal risk management-system.

Udvalget tiltræder direktoratets anbefalinger, herunder etableringen af en særlig juridisk stabsfunktion.

- Tilskudsadministrationen af selvejende institutioner – Socialudvalget.

Undersøgelsen viste sammenfattende, at på døgninstitutionsområdet fremstod praksis forholdsvis ensartet. Der var dog væsentlige mangler i relation til interne forretningsgange og dokumentation for udførelsen af tilskudsadministrationen.

For så vidt angår tilskudsadministrationen på daginstitutionsområdet finder direktoratet, at praksis fremstår ensartet og hensigtsmæssig, men at der er muligheder for at forbedre dokumentationen af sagsbehandlingen.

Revisionsdirektoratet fremsætter derudover en række anbefalinger med henblik på en udbygning og sikring af tilskudsområdernes tilskudsadministration.

Udvalget tiltræder direktoratets vurderinger og anbefalinger.

- Kommunens kontrakt- og aftaleforhold på decentralt niveau – foretaget efter anmodning af Revisionsudvalget. Tværgående revisionsopgave dækkende alle udvalg, afgivet til Økonomiudvalget.

Undersøgelsens temaer har været at sætte fokus på, om kontrakterne vurderes dels at overholde gældende bestemmelser (legaliteten) dels at have et fyldestgørende indhold.

Undersøgelsen har sammenfattende givet direktoratet den opfattelse, at der på flere områder indgås professionelle og fyldestgørende kontrakter.

Men samtidig er der også områder, hvor der klart kan ske en opstramning i arbejdet med indgåelsen af kontrakter og aftaler, da der er konstateret manglende indsigt i de gældende regler, ligesom kontrakterne ikke har været fyldestgørende.

Direktoratet finder det stærkt beklageligt, at der foreligger 12 kontrakter, hvor EU's udbudsregler ikke er blevet overholdt.

Direktoratet fremsætter en række anbefalinger om legaliteten, udfærdigelsen af fyldestgørende kontrakter og om den fremtidige organisering til opnåelse af den fornødne indsigt på kontraktområdet.

Udvalgene tiltræder direktoratets anbefalinger.

- Kommunens udgifter til gaver givet af borgmestrene – foretaget efter anmodning af Revisionsudvalget. Tværgående revisionsopgave dækkende alle udvalg, afgivet til Økonomiudvalget.

Formålet med undersøgelsen var at vurdere, om kommunens udgifter til gaver har været afholdt i overensstemmelse med kommunens gældende regler. Der skulle redegøres for konsekvensen, såfremt kommunens regler klart ikke var blevet overholdt. Det indgik også i undersøgelsen, om der var behov for at tydeliggøre og uddybe de gældende regler.

Undersøgelsen viste efter Revisionsdirektoratets vurdering, at 75 eksterne gaver – opgjort til i alt ca. 21.000 kr. – var afholdt i klar strid med kommunens regler.

For så vidt angår de interne gaver foreligger der ikke specifikke retningslinier, som revisionen har kunnet udgifterne i forhold til. De interne gaver har et større omfang

og har højere enkeltudgifter end de eksterne gaver, som alle er afholdt på et beskedent udgiftsniveau.

Forvaltningernes regnskabsaflæggelse giver anledning til kritik.

Der fremlægges flere generelle anbefalinger om en fremadrettet opstramning og supplerung af de gældende retningslinier på området.

Økonomiudvalget har taget revisionens kritik og anbefalinger til efterretning. Borgerrepræsentationen har tiltrådt Økonomiudvalgets anbefaling, at der under henvisning til Revisionsudvalgets bemærkninger efter en samlet vurdering af sagen ikke foretages videre med hensyn til eventuelle tilbagebetalingskrav.

3. Lovpligtige beretninger til ministerier på tilskuds- og refusionsområder

Københavns Kommune modtager på væsentlige udgiftsområder tilskuds- og refusionsbeløb fra staten. Staten kræver som dokumentation for beløbenes anvendelse, at kommunens revisor til pågældende ministerium årligt afgiver en beretning om revisionen heraf.

Revisionsdirektoratets beretning optages i direktoratets årlige revisionsberetning til Borgerrepræsentationen. 2005-årsrevisionsberetningen indeholder følgende lovpligtige beretninger:

- Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på visse dele af det sociale område (folkepension og boligydelse).
- Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på visse dele af det sociale område (ud over folkepension).
- Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på området for børnetilskud, børnebidrag og særlig hjælp til børn.
- Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på børnefamilieydelsesområdet.
- Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på beskæftigelsesområdet.

- Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på området for integration og repatriering.
- Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på byfornyelsesområdet mv.

De statslige krav på disse områder til kommunens administration, herunder til regnskabsaflæggelsen, er meget specifikke og komplekse samt undergår ofte ændringer. Dette afspejler sig også i kravene til Revisionsdirektoratets opgavevaretagelse, som omfatter en gennemgang af dels forvaltningernes forretningsgange dels af enkeltsager. Revisionsdirektoratets generelle indtryk: De specifikke statslige lovkrav indebærer, at revisionen fremsætter mange bemærkninger til regnskaberne. Forvaltningerne arbejder til stadighed med flere forskellige tiltag til nedbringelse af revisionsbemærkningerne. I forhold til sidste år vurderer direktoratet, at der er en svag stigning i antallet af fejl både for så vidt angår de formelle fejl og de fejl, der har direkte refusionsmæssig betydning.

4. Årsregnskabsrevisionen

Denne revision udføres dels i årets løb dels i forbindelse med årsregnskabsaflæggelsen. Resultatet af revisionen er i denne beretning hovedsageligt angivet under Opfølgning henholdsvis Andre sager. I det følgende er der udvalgt sager fra de enkelte udvalgsafsnit, hvor revisionen har haft bemærkninger af væsentligere karakter.

Økonomiudvalget. Revisionsdirektoratets revision har givet anledning til bemærkninger af en sådan væsentlighed og karakter, at det er kommet til udtryk i revisionspåtegningen på kommunens samlede årsregnskab 2005.

Som følge af bemærkninger tager direktoratet – også som i 2004-regnskabet – forbehold for rigtigheden af lønningerne i regnskabet som følge af, at kommunens interne kontrol på lønområdet har været behæftet med væsentlige mangler og usikkerheder.

Forbeholdet er uddybet i sagen under Økonomiudvalget om "Lønanvisning og hertil knyttede ydelser for Københavns Kommune".

Børne- og Ungdomsudvalget. Som led i bevillingskontrollen blev det konstateret, at der var et betydeligt merforbrug på de rammebelagte driftsområder på i alt 179,1 mio. kr. i forhold til nettorammen på 4.064 mio. kr. Økonomiudvalget besluttede den 28. februar 2006, at Børne- og Ungdomsforvaltningen i samarbejde med Økonomiforvaltningen og Revisionsdirektoratet skulle udarbejde en redegørelse for den nuværende styring i forvaltningen, hvad der er baggrunden for, at styringen ikke har fungeret i 2004-2005 på klub- og skoleområdet samt udarbejde en detaljeret plan til forbedring af økonomistyringen. Redegørelsen har været forelagt Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget.

I tilknytning til sagen udtalte Revisionsdirektoratet, at Børne- og Ungdomsudvalget burde have søgt Borgerrepræsentationen om tillægsbevilling til dækning af de forventede merudgifter.

Direktoratet udtalte også, at tilbageføringen af et regningskrav på 16,1 mio. kr. over for Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, der vedrører perioden 2000-2004, og hvor der blev indgået forlig i januar 2006, burde have været foretaget i supplementsperioden for 2005-regnskabet. Herved ville merforbruget på 179,1 mio. kr. udgøre yderligere 16,1 mio. kr.

Børne- og Ungdomsudvalget er ikke enig i Revisionsdirektoratets opfattelser.

Sundheds- og Omsorgsudvalget. Revisionen konstaterede sidste år som led i en undersøgelse af hjemmeplejeområdets tjenestebiler, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen på grund af tidsmæssige årsager ikke havde foretaget økonomiske beregninger angående køb/leasing af biler på gule nummerplader.

Forvaltningen nedsatte en arbejdsgruppe til at analysere de økonomiske forhold, og den nåede frem til følgende hensigtsmæssige resultat:

- Hjemmeplejen i Københavns Kommune overgår fra finansiel til operationel leasing af hjemmeplejebiler.
- Der benyttes samme bilmærke og model i hele byen.
- Hjemmeplejebilerne bliver omfattet af et EU-udbud.

- Der implementeres kørebøger i henhold til den model, der er udarbejdet af arbejdsgruppen.
- Der implementeres kørevejledninger i henhold til model udarbejdet af arbejdsgruppen.

Socialudvalget. Revisionen af årsregnskabets balanceposter har omfattet den finansielle status og det omkostningsbaserede regnskab.

For så vidt angår den finansielle status finder Revisionsdirektoratet det beklageligt, at forvaltningen ikke har draget omsorg for, at der på en fyldestgørende måde er blevet udarbejdet afstemninger og specifikationer af saldiene på alle statuskonti, jf. kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ. Direktoratet henstiller, at forvaltningen skærper det ledelsesmæssige tilsyn og de interne kontroller til sikring af korrekte grundregistreringer.

For så vidt angår det omkostningsbaserede regnskab konstaterede Revisionsdirektoratet en høj fejlandel i forbindelse med gennemgangen af grundregistreringerne i anlægskartoteket. Forvaltningen havde ikke kvalitetssikret registreringerne i anlægskartoteket, så gældende regnskabspraksis for Københavns Kommune blev sikret overholdt.

Teknik- og Miljøudvalget. Ved revisionen sidste år udtalte direktoratet kritik af den træghed, som Plan & Arkitektur havde udvist i styrkelsen af regnskabsafdelingen samt ved arbejdet med at løse de mange regnskabsmæssige mangler.

Plan & Arkitektur har nu oplyst, at regnskabsafdelingen er styrket i 2005 ved at ansætte en økonomichef og en controller. Men ressourcesituationen har været påvirket af langtidssyge medarbejdere. I marts/april er der tiltrådt 2 nye regnskabsmedarbejdere, som også skal understøtte de nyligt tilførte opgaver vedrørende Kvarterløft, ligesom det er besluttet at tilføre den nødvendige yderligere kapacitet som erstatning for syge medarbejdere for at kunne levere den nødvendige fremdrift på økonomistyringsområdet.

Teknik- og Miljøforvaltningen er opmærksom på nødvendigheden af, at de tilstrækkelige faglige kompetencer er til rådighed i Plan & Arkitektur til at løse de mange tunge opgaver.

Revisionspåtegningen på kommunens samlede årsregnskab 2005

Revisionsdirektoratets revision har givet anledning til bemærkninger af en sådan en væsentlighed og karakter, at det vil komme til udtryk i revisionspåtegningen på kommunens samlede årsregnskab 2005.

Som følge af bemærkningerne tager direktoratet forbehold for rigtigheden af lønningerne i regnskabet. Forbeholdet er uddybet i sagen under Økonomiudvalget om "Løn-anvisning og hertil knyttede ydelser for Københavns Kommune".

Som resultat af den udførte revision vil direktoratet, såfremt Borgerrepræsentationen godkender det foreliggende årsregnskab, forsyne det med følgende revisionspåtegning:

"Til Københavns Borgerrepræsentation

Vi har revideret årsregnskabet for Københavns Kommune for regnskabsåret 1. januar-31. december 2005, der aflægges efter den kommunale styrelseslov.

Kommunens ledelse har ansvaret for årsregnskabet. Vort ansvar er på grundlag af vor revision at udtrykke en konklusion om årsregnskabet.

Den udførte revision

Vi har udført vor revision i overensstemmelse med danske revisionsstandarder og Revisionsvedtægten for Københavns Kommune (god offentlig revisionsskik). Disse kræver, at vi tilrettelægger og udfører revisionen med henblik på at opnå høj grad af sikkerhed for, at årsregnskabet ikke indeholder væsentlig fejlinformation. Revisionen omfatter stikprøvevis undersøgelse af information, der understøtter de i årsregnskabet anførte beløb og oplysninger. Revisionen omfatter endvidere stillingtagen til den af ledelsen anvendte regnskabspraksis og til de væsentlige skøn, som ledelsen har udøvet, samt vurdering af den samlede præsentation af årsregnskabet. Det er vor opfattelse, at den udførte revision giver et tilstrækkeligt grundlag for vor konklusion.

Forbehold

Kommunens interne kontrol på lønområdet har været behæftet med væsentlige mangler og usikkerheder i form af manglende afstemning mellem lønsystemerne og kommunens bogføringssystem KØR, manglende erklæringer fra revisorerne af serviceleverandørerne Accenture og KMD samt 2 forvaltningers vurdering af usikkerheden om lønningerne. Vi har derfor ikke opnået den høje grad af sikkerhed for rigtigheden af lønningerne i regnskabet.

Konklusion

Det er vor opfattelse, at årsregnskabet, bortset fra den mulige virkning af det i forbeholdet anførte, giver et retvisende billede af kommunens aktiver, passiver og finansielle stilling pr. 31. december 2005 samt af resultatet af kommunens aktiviteter for regnskabsåret 1. januar-31. december 2005 i overensstemmelse med de krav til regnskabsaflæggelsen, som følger af den kommunale styrelseslov".

Revisionens formål, ansvarsfordelingen mellem kommunen og revisor, planlægningen og udførelsen af revisionen samt rapporteringen herom

Revisionens formål

1. Styrelsesloven bestemmer, at revisionen af Københavns Kommunes regnskaber varetages af kommunens Revisionsdirektorat. De nærmere bestemmelser om revisionens virksomhed fastsættes i en revisionsvedtægt, der vedtages af Borgerrepræsentationen og stadfæstes af indenrigs- og sundhedsministeren.

Revisionsarbejdet skal udføres, så det opfylder kravene til god offentlig revisionskik, dvs. omfattende dels finansiel revision dels forvaltningsrevision.

2. Den finansielle revision omfatter en efterprøvelse af, om regnskabet er rigtigt, om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger ("bevillingskontrol"), og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med Borgerrepræsentationens beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis ("juridisk-kritisk revision").

Den finansielle revision og kvalitetsniveauet herfor svarer i princippet til den revision, der er foreskrevet for selskaber omfattet af årsregnskabsloven mv. Ved den kommunale revision lægges der dog større vægt på kontrollen med overholdelsen af bevillingsmæssige og juridiske rammer for drift og anskaffelser.

3. Forvaltningsrevisionen omfatter en bedømmelse af, om udførelsen af Borgerrepræsentationens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Det skal således efterprøves, om dispositionerne er i overensstemmelse med de almindelige normer for, hvad der kræves af en hensigtsmæssig og sparsommelig administration ved brug af offentlige midler.

Forvaltningsrevisionens formål er at efterprøve kommunens efterlevelse af:

- At være sparsommelig – Er goder og tjenesteydelser erhvervet på den mest økonomiske måde under hensyn til kvalitet, kvantitet etc.
- At være produktiv – Er der et optimalt forhold mellem ressourceanvendelse og produktion.
- At være effektiv – I hvilket omfang har man nået de mål – udløst de virkninger – som var tilsigtet med den pågældende bevilling, set i forhold til ressourceanvendelsen.
- At have en god ledelsesstyring – Har den øverste ledelse tilrettelagt et styringsystem til sikring af, at forvaltningsopgaverne bliver varetaget på en korrekt og en sparsommelig, produktiv og effektiv måde.

Forvaltningsrevisionen omfatter både den lovfæstede løbende forvaltningsrevision samt den udvidede forvaltningsrevision, der normalt udføres som større undersøgelser.

Målsætningen for kvalitetsniveauet for forvaltningsrevisionen er som for den statslige revision.

Ansvarsfordelingen mellem kommunen og revisor

4. Revisionsdirektoratets revisionsmæssige ansvar bygger på følgende fordeling af opgaverne mellem kommunen og revisor:

Københavns Kommunes anliggender styres af Borgerrepræsentationen, jf. styrelseslovens almindelige bestemmelser. De nærmere regler om Københavns Kommunes styrelse er fastsat i Styrelsesvedtægt for Københavns Kommune af 12. juni 1997 (senest ændret den 13. oktober 2005).

Til at varetage den umiddelbare forvaltning er der nedsat et Økonomiudvalg samt 6 stående udvalg, der hver forestår forvaltningen af sit område. De enkelte forvaltningsområder er præciseret i styrelsesvedtægten.

Styrelseslovens kapitel V fastsætter bestemmelser for kommunens økonomiske forvaltning. Heraf fremgår, at Borgerrepræsentationen fastsætter de nærmere regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvori der tillige optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet.

Kommunen skal endvidere overholde Indenrigs- og Sundhedsministeriets bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v., herunder ministeriets regelsæt: "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner".

Økonomiudvalget varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, og Økonomiudvalget har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder. Kommunens overordnede budget- og regnskabsforhold – herunder formueforvaltning og optagelse af lån – henhører under Økonomiudvalget. Økonomiudvalgets centrale rolle i forhold til kommunens økonomiske forvaltning er uddybet i styrelseslovens kapitel V.

Kommunens årsregnskab aflægges af Økonomiudvalget til Borgerrepræsentationen inden en af indenrigs- og sundhedsministeren fastsat frist. Regnskabet skal bl.a. ledsages af en fortegnelse over kommunens kautions- og garantiforpligtelser. Det skal i fornødent omfang være ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb.

Forvaltningerne har til opgave at tilrettelægge bogføringen og formueforvaltningen i form af registreringssystemer og procedurer, der opfylder lovgivningens og kommunens bestemmelser samt sikrer en pålidelig økonomirapportering og regnskabsaflæggelse.

Forvaltningerne skal påse, at registreringssystemerne og formueforvaltningen kontrolleres på en efter forvaltningens forhold tilfredsstillende måde, dvs. der skal tilrettelægges en god intern kontrol.

Det påhviler forvaltningerne at etablere en god kommunal økonomistyring, som gør det muligt for ledelsen at vurdere, om der er en hensigtsmæssig sammenhæng mellem ressourceindsats, produktion og målopfyldelse.

Dette indebærer i praksis, at der løbende og systematisk rapporteres til ledelsen om ressourceindsats, produktion, produktivitet og effektivitet, og at ledelsen prioriterer forvaltningens aktiviteter og budgetter i overensstemmelse hermed.

Endelig påhviler det forvaltningerne i overensstemmelse med god tilskudsforvaltning at tilrettelægge en administrativ kontrol med anvendelsen af ydede tilskud – tilpasset forholdene på det konkrete tilskudsområde.

Revisionsdirektoratets ansvar er at kontrollere, at det udarbejdede årsregnskab opfylder lovgivningens og kommunens regnskabsbestemmelser, og at regnskabet ikke indeholder væsentlige fejl eller mangler.

Det er desuden revisionens opgave at foretage en kritisk gennemgang af de forretningsgange, som er tilrettelagt på det regnskabsmæssige område. Det påses særligt, om gældende bestemmelser er blevet overholdt.

Under den løbende forvaltningsrevision vurderer revisionen ved sagsgennemgangen og gennemgangen af enkeltransaktioner, om der er udvist en sparsommelig adfærd. I forbindelse med vurderingen af registreringssystemernes nøjagtighed foretages der en overordnet bedømmelse af systemernes hensigtsmæssighed ud fra en styringsvinkel.

Større undersøgelser indebærer, at et afgrænset område af kommunens aktivitetsområder bliver underkastet en dyberegående vurdering særligt med henblik på, om der er en god ledelsesstyring til sikring af en korrekt og en sparsommelig, produktiv og effektiv forvaltning.

Revisionens planlægning og udførelse

5. Revisionen planlægges og udføres med henblik på at kunne tage stilling til, om kommunens årsregnskab indeholder væsentlige fejl og mangler.

Revisionen vil i overensstemmelse med almindeligt anerkendte danske revisionsprincipper blive planlagt og udført således, at hovedvægten lægges på de poster i regnskabet og de dele af kommunens registreringssystemer og forretningsgange, hvor risikoen for fejl og mangler er størst.

Omfanget af revisionen afhænger som nævnt af de konkrete forhold i kommunens forvaltning, herunder lovgivningens krav, valg af regnskabs- og sikkerhedsmæssig organisation, omfanget af IT-anvendelsen, internt kontrolmiljø, etablerede forretningsgange mv.

Revisionen udføres dels i årets løb dels i forbindelse med årsregnskabsaflæggelsen. Revisionen i årets løb er et led i revisionen af årsregnskabet og kan ikke betragtes som et afsluttet arbejde i sig selv.

Revisionsarbejdet for det enkelte regnskabsår udføres ved stikprøver og analyser og omfatter således ikke en gennemgang af alle kommunens forretningsgange og funktioner inden for det regnskabsmæssige område.

Der er således ikke tale om en gennemgang af samtlige bilag og transaktioner, men revisionen udføres ved, at der ved et antal stikprøver indhentes dokumentation for eller på anden måde bekræftelse af bogføringens og regnskabets rigtighed.

Den stikprøvevise revision i årets løb vil blandt andet omfatte en gennemgang af udvalgte forretningsgange, herunder IT-området, og registreringer med henblik på at konstatere, om kommunens retningslinier for benyttede registreringssystemer efterleves, samt om de fastlagte forretningsgange overholdes. I tilslutning hertil vil der blive foretaget en vurdering af, om registreringssystemer og forretningsgange skønnes at være hensigtsmæssige og forsvarlige i kontrolmæssig henseende, herunder tilstrækkelige til at sikre, at alle transaktioner kommer rigtigt til udtryk i årsregnskabet.

Under revisionen vil opmærksomheden være henledt på, at besvigelser eller uregelmæssigheder kan forekomme. Fejl i regnskabet, der er en følge af besvigelser eller uregelmæssigheder, vil dog ikke nødvendigvis blive opdaget under revisionen, da fejl af denne karakter sædvanligvis tilsløres eller holdes skjult. Hvis der konstateres forhold, som giver formodning herom, vil der blive foretaget yderligere undersøgelser med henblik på at afkræfte eller bekræfte formodningens rigtighed.

I denne forbindelse skal det understreges, at muligheden for at hindre såvel tilsigtede som utilsigtede fejl eller mangler, herunder besvigelser og uregelmæssigheder, først og fremmest beror på, om der ved tilrettelæggelsen af registreringssystemer og forretningsgange sikres en god intern kontrol.

Revisionen ved årsafslutningen omfatter blandt andet en analyse af resultatopgørelsens poster og en sammenligning med bevillingerne. Ved revisionen af balancen vil de opførte aktivers tilhørsforhold, deres tilstedeværelse og værdiansættelse blive kontrolleret. Det påses endvidere, at rettigheder tilhørende kommunen samt gældsposter og forpligtelser, der revisor bekendt påhviler kommunen, er rigtigt udtrykt i årsregnskabet.

I forbindelse med revisionen af årsregnskabet bliver de enkelte forvaltninger anmodet om at bekræfte en række oplysninger inden for særligt vanskeligt reviderbare områder, eksempelvis eventualforpligtelser og retssager samt regnskabsposter, hvortil der knytter sig særlig risiko eller usikkerhed (ledelsens regnskaberklæring).

Den udførte forvaltningsrevision omfatter en bedømmelse af, om enkeltdispositioner, aktiviteter, programmer eller forvaltningernes samlede opgaver er gennemført på en økonomisk hensigtsmæssig måde, og om resultaterne svarer til de mål, der er sat for den pågældende virksomhed (jf. i øvrigt om forvaltningsrevision under Revisionens formål).

Rapportering om den udførte revision

6. Direktoratet vil ved møder med de enkelte forvaltninger drøfte forhold af orienterende og opklarende karakter samt praktisk arbejdstilrettelæggelse. Eventuelt vil der i skrivelser blive behandlet regnskabs- og revisionsmæssige spørgsmål, fx om forhold der senere kan blive omtalt i et revisionsprotokollat.

7. Direktoratet afgiver revisionsprotokollater til Økonomiudvalget og vedkommende stående udvalg om arten og omfanget af revisionen af årsregnskabet samt de bemærkninger, revisionen har givet anledning til.

Revisionsprotokollater kan i øvrigt afgives i årets løb, når direktoratet finder det hensigtsmæssigt.

Protokollaterne skal besvares af udvalget snarest muligt og senest 4 uger efter modtagelsen.

Protokollatudkast fremsendes til vedkommende forvaltning med henblik på verifikation af faktuelle oplysninger.

8. Revisionsdirektoratet afgiver en revisionspåtegning på kommunens årsregnskab. Påtegningen er, medmindre andet er anført i påtegningen, udtryk for,
at regnskabet er revideret,
at regnskabet er rigtigt opstillet på grundlag af bogføringen,
at regnskabet er opgjort under omhyggelig hensyntagen til bestående værdier, rettig-
heder og forpligtelser, og
at regnskabet er i overensstemmelse med lovgivningens krav til regnskabsaflæggelsen.

Revisionspåtegningen vil, såfremt den udførte revision ikke giver anledning til andet, have følgende ordlyd:

"Til Københavns Borgerrepræsentation

Vi har revideret årsregnskabet for Københavns Kommune for regnskabsåret 1. januar-31. december 200x, der aflægges efter den kommunale styrelseslov.

Kommunens ledelse har ansvaret for årsregnskabet. Vort ansvar er på grundlag af vor revision at udtrykke en konklusion om årsregnskabet.

Den udførte revision

Vi har udført vor revision i overensstemmelse med danske revisionsstandarder og Revisionsvedtægten for Københavns Kommune (god offentlig revisionskik). Disse kræver, at vi tilrettelægger og udfører revisionen med henblik på at opnå høj grad af sikkerhed for, at årsregnskabet ikke indeholder væsentlig fejlinformation.

Revisionen omfatter stikprøvevis undersøgelse af information, der understøtter de i årsregnskabet anførte beløb og oplysninger.

Revisionen omfatter endvidere stillingtagen til den af ledelsen anvendte regnskabspraksis og til de væsentlige skøn, som ledelsen har udøvet, samt vurdering af den samlede præsentation af årsregnskabet.

Det er vor opfattelse, at den udførte revision giver et tilstrækkeligt grundlag for vor konklusion.

Revisionen har ikke givet anledning til forbehold.

Konklusion

Det er vor opfattelse, at årsregnskabet giver et retvisende billede af kommunens aktiver, passiver og finansielle stilling pr. 31. december 200x samt af resultatet af kommunens aktiviteter for regnskabsåret 1. januar-31. december 200x i overensstemmelse med de krav til regnskabsaflæggelsen, som følger af den kommunale styrelseslov."

9. Revisionsrapporteringen i Københavns Kommune omfatter dernæst Revisionsdirektoratets udfærdigelse af den årlige revisionsberetning til Borgerrepræsentationen. Denne beretning – der skal afgives inden den 15. september efter regnskabsårets udløb – indeholder årets revisionsprotokollater i bearbejdet form og tillige udvalgenes besvarelser.

Borgerrepræsentationens behandling af Revisionsdirektoratets revisionsberetning sker efter Borgerrepræsentationens retningslinier af 4. december 1997.

Andre opgaver end revision

10. Revisionsvedtægtens § 8 foreskriver, at Revisionsdirektoratet har adgang til gennem Økonomiudvalget eller vedkommende stående udvalg at kræve indsendt til gennemgang regnskaber for de institutioner, foreninger, fonde mv., der modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra kommunen.

Regnskaberne er sædvanligvis blevet revideret af privatpraktiserende revisorer forinden indsendelsen til direktoratets regnskabs gennemgang.

Ved gennemgangen skal det navnlig påses, at regnskabet er undergivet en betryggende revision, at vilkårene for tilskud mv. er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at forvaltningen er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Regnskabs gennemgangen baserer sig på en vurdering af, om forvaltningerne har tilrettelagt en administrativ kontrol med anvendelsen af ydede tilskud i overensstemmelse med god tilskudsforvaltning.

11. Revisionsdirektoratet forsyner en række regnskabsopgørelser til staten, EU og andre med erklæring. Disse erklæringer bliver omtalt i vedkommende årsrevisionsprotokollat.

12. I årsrevisionsprotokollaterne gives der endvidere oplysning om den assistance og rådgivning, som er ydet efter særlig aftale med pågældende forvaltning. Det samme gælder, når der er afgivet særlige beretninger eller udført detaljeret kontrol.

Rådgivningen vil normalt omfatte regnskabsmæssige spørgsmål og tilrettelæggelse af forretningsgange mv. Rådgivningen vil for disse og andre områder altid blive givet på en sådan måde, at revisors uafhængighed og troværdighed ikke anfægtes. Det er derfor den enkelte forvaltning, der har til opgave at træffe beslutningerne, som revisor efterfølgende vil kunne foretage en almindelig revisionsmæssig efterprøvning af.

Økonomiudvalget

Opfølgning

1. Merudgifter til renovering af Øbro-hallen

Revisionsdirektoratet afgav den 7. august 2003 særberetning til Borgerrepræsentationen om Merudgifter til renovering af Øbro-hallen.

Revisionsudvalget henstillede i afgivelsesbemærkningerne, at Økonomiudvalget drager omsorg for udarbejdelsen af en generel vejledning om, hvorledes forvaltningerne kan planlægge og udføre deres forudsatte tilsyn og andet tilsvarende controllingarbejde, så der sikres en bedst mulig budgetopfølgning i årets løb.

I besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet for 2004 oplyste Økonomiforvaltningen, at arbejdet med vejledningen ventes færdiggjort ved udgangen af 2005.

Det fremgår af Økonomiudvalgets opfølgning heraf i april 2006, at arbejdet mod forventning endnu ikke er afsluttet, da det har været nødvendigt at omprioritere ressourcerne til andre sager, herunder primært til et større ressourcetræk ved sager om udskillelse af KE og økonomisk ubalance i Uddannelses- og Ungdomsudvalget. Samtidig var 5 af 7 medarbejdere stoppet/flyttet i sidste halvår af 2005. Arbejdet forventedes afsluttet i 2006.

I Økonomiudvalgets besvarelse af 22. august 2006 oplyser Økonomiforvaltningen at have sendt Revisionsdirektoratet et udkast til vejledningen i juni 2006.

2. Specifikations- og dokumentationskrav til IT-kontrakter

I revisionsbetænkningen for 2004, s. 33-34, fandt Revisionsudvalget det stærkt påkrævet, at der i Kasse- og Regnskabsregulativet skete en angivelse af de specifikations- og dokumentationskrav, som kommunen skulle have indarbejdet i fremtidige IT-kontrakter.

Baggrunden for kravet var, at Revisionsdirektoratet tidligere og senest i år 2003 havde været involveret i en sag om uafklarede kontrakt- og betalingsforhold mellem KMD A/S og Skatte- og Registerforvaltningen som kontraktforvaltning under Økonomiudvalget.

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse skulle Københavns Kommune fremover sikre, at KMD på begæring kunne fremskaffe en sædvanlig detaljeret dokumentation for de fremsendte regningskrav, så ovennævnte situation ikke igen opstod.

Som afslutning på sagen anmodede Revisionsdirektoratet Skatte- og Registerforvaltningen om at sikre, at de ønskede specifikations- og dokumentationskrav indføres i Kasse- og Regnskabsregulativets rammebilag, så det sikres, at de nævnte krav fremover gøres gældende for kommunens leverandører på alle relevante områder, så det klart og fyldestgørende fremgår af aftalerne.

Revisionsdirektoratet har foretaget en opfølgning af arbejdet med ajourføring af Kasse- og Regnskabsregulativet på dette område.

I denne forbindelse blev det konstateret, at Økonomiudvalget ved mødet den 4. april 2006 havde besluttet at oversende opfølgningssagen til Kultur- og Fritidsforvaltningen. Begrundelsen var, at Økonomiforvaltningen mente, at ansvaret for opfølgningen nu lå i Kultur- og Fritidsudvalget, da den resterende del af Skatte- og Registerforvaltningens forvaltningsområde blev overført hertil efter fusionen med SKAT pr. 1. november 2005.

Økonomiudvalget har ansvaret for ajourføringen af Kasse- og Regnskabsregulativets rammebilag.

Økonomiforvaltningen bør således sikre, at Revisionsudvalgets anbefaling om angivelse af de nævnte specifikations- og dokumentationskrav i IT-kontrakter bliver indarbejdet i Kasse- og Regnskabsregulativets rammebilag.

Ifølge Økonomiudvalgets besvarelse er det Økonomiforvaltningens opfattelse, at der i kommunens rammebilag er stillet de fornødne krav til IT-kontraktens specifikations- og dokumentationskrav.

I rammebidrag for intern kontrol punkt 2.4.4 er der i attestationsfasen et krav om, at det skal sikres, at varer/ydelser svarer til det aftalte.

Regninger for IT-kontrakter og andre kontrakter kan således ikke betales, før attestanten har sikret sig, at varen/ydelsen svarer til det, der er aftalt i kontrakten.

Lønanvisning og hertil knyttede ydelser for Københavns Kommune

Revisionspåtegningen på Københavns Kommunes regnskab for 2004 indeholdt et forbehold som følge af, at kommunens interne kontrol på lønområdet havde været behæftet med væsentlige mangler og usikkerheder.

I revisionsbetænkningen for 2004 påtalte Revisionsudvalget derfor skarpt Økonomiforvaltningens mangelfulde styring af kontrakten vedrørende lønanvisningen med Accenture A/S. Udvalget anmodede Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning.

Opfølgning af tidligere omtalte forhold

- I årsrevisionsprotollatet for 2004 blev det konstateret, at lønnen til ansatte, der overgik til serviceleverandøren Accenture, var registreret i Økonomiforvaltningen som et tilgodehavende. Ultimo 2004 udgjorde tilgodehavendet 25,6 mio. kr. Proceduren fortsatte i 2005, og ultimo året henstår et tilgodehavende på 29,4 mio. kr. I Økonomiudvalgets opfølgning den 4. april 2006 (ØU 115/2006) af revisionsprotokollatet for 2004 blev det oplyst, at der i forbindelse med afslutning af kontrakten mellem Accenture og kommunen var igangsat et oprydningssprojekt, hvori håndteres de regnskabs- og afstemningsmæssige udeståender i forhold til den periode, hvor Accenture varetog lønanvisningen.
- I årsrevisionsprotokollatet for 2004 fandt vi, at Økonomiforvaltningen burde fastsætte vilkår for registrering og administration af de kommunale indtægter, der tilgår serviceleverandøren som led i varetagelsen af løn- og pensionsanvisningen, samt tilrettelægge en opfølgning af, at administrationen sker som forudsat. Ifølge Økonomiudvalgets opfølgning af årsrevisionsprotokollatet vil et igangsat regnskabsprojekt indeholde udarbejdelsen af en arbejdsplan for registrering og administration af de indtægter, der tilgår KMD. Arbejdsplanen forventes færdig medio 2006.

Om disse to punkter oplyser Økonomiforvaltningen følgende i Økonomiudvalgets besvarelse af 22. august 2006:

I forbindelse med regnskab 2004 blev der bogført en indtægt fra Accenture på i alt 22,4 mio. kr. på driften, idet indtægten fra Accenture ikke umiddelbart var specificeret. Økonomiforvaltningen var i starten af 2005 klar over, at de 22,4 mio. kr. ikke tilhørte de brugte driftskonti men valgte på dette tidspunkt at afvente en samlet udredning. Primo 2006 er hele økonomien omkring lønadministrationen blevet gennemgået og afstemt. Herigennem er der skabt endelig sikkerhed for, at de 22,4 mio. kr. er en del af de 29,4 mio. kr. De 22,4 mio. kr. er blevet overført mellem årene som en del af den samlede lønadministrationsøkonomi og vil blive udlignet med kontoen for tilgodehavendet på de 29,4 mio. kr.

Opløsningen af det resterende tilgodehavende hos Accenture på 7,0 mio. kr. af de 29,4 mio. kr. er en delopgave i oprydningsprojekt med deltagelse af Accenture og kommunen med ekstern bistand. Oprydningsprojektet omfatter oprydning og verifikation af løndebitorer samt gennemførelse og afslutning af afstemninger, herunder afstemning mellem lønssystem og bogholderi og afstemning af balanceposter generelt. Oprydningsprojektet forventes afsluttet til oktober.

Økonomiforvaltningen er enig i, at der skal fastsættes vilkår for registrering og administration af de kommunale indtægter, der tilgår serviceleverandøren som led i varetagelsen af løn- og pensionsanvisningen, samt at Økonomiforvaltningen skal følge op på, at administrationen sker som forudsat.

Fastsættelsen af disse vilkår og procedurer for opfølgning indgår i følgende:

KMD har et igangværende projekt med aftalte samarbejdsflader til Økonomiforvaltningens regnskabsprojekt. Det har til formål systematisk konto for konto at føre til en konkret beskrivelse af KMD's afstemningsopgaver, af procedurer og ansvarsfordeling samt fastlæggelse af KMD's afrapportering vedrørende afstemningerne til Økonomiforvaltningen. KMD får bistand fra Kommunernes

Revision til projektet. Projektplanen indeholder delleverancer, projektet forventes afsluttet ultimo oktober.

- Vedrørende opgørelser til staten over tilskud til lærerpensioner og sociale medarbejderpensioner, jf. årsrevisionsprotokollatet for 2004, har Økonomiudvalget i sin opfølgning oplyst, at kommunen har anmodet KMD om at overtage arbejdet i forhold til at indhente refusion fra Socialministeriet for 2004 og 2005 og for lærerpensionerne for årene 2003 til 2005. KMD har i den forbindelse indgået en aftale med revisionsfirmaet Ernst & Young. Endvidere har Økonomiforvaltningen igangsat et arbejde med at fastlægge en arbejdsgang for indhentelse af refusionerne fremadrettet.

Revisionen af lønområdet for 2005

I resultatopgørelsen i Københavns Kommunes regnskab for 2005 indgår samlede lønudgifter på 13,2 mia. kr. Endvidere indgår der i balancen i regnskabet betydelige beløb, der omfatter rettigheder og forpligtelser, som vedrører lønområdet.

Økonomiudvalget besluttede den 10. maj 2005 at opsige kontrakten om lønanvisningen med serviceleverandøren Accenture. I forlængelse heraf blev der indgået en 1-årig aftale med KMD som serviceleverandør af lønanvisningen fra november 2005. Accenture fortsatte lønanvisningen indtil dette tidspunkt.

For 2005 er lønanvisningen således sket ved anvendelse af 2 forskellige lønsystemer.

For at kunne tilvejebringe det fornødne grundlag for de revisionsmæssige vurderinger, herunder konklusionen i revisionspåtegningen af kommunens årsregnskab, anmodede direktoratet i et brev af 20. marts 2006 til Økonomiforvaltningen om en redegørelse for en række forhold.

I det følgende redegøres der for disse forhold og Økonomiforvaltningens besvarelse af 23. maj 2006:

Forhold 1

Revisionsdirektoratet anmodede Økonomiforvaltningen om for 2005 at udarbejde en afstemning af de konterede lønudgifter ifølge lønsystemerne (Accentures lønsystem og KMD-lønsystemet) med de bogførte lønudgifter ifølge KØR, henholdsvis via grænsesnit og andre registreringer.

Direktoratet anmodede Økonomiforvaltningen om at udfylde et skema og om, at eventuelle forskelle mellem lønsystemerne og bogføringen blev forklaret, fx blev anmodet om oplysning om lønudgifter, der vedrører 2004, men er bogført i 2005, og eventuelle lønudgifter der vedrører 2005, men er bogført i 2006.

Økonomiforvaltningen har hertil oplyst, at forvaltningen i 2005 har foretaget en række ændringer i de grænseflader, der er mellem lønsystemet (Accenture og KMD) og KØR. Disse ændringer indebærer blandt andet, at grænsesnit fra Accenture er identificeret ved særskilt navngivning for henholdsvis grænsesnitposterings, der vedrører regnskab 2005, og posterings, der vedrører foregående år. Tilsvarende kan posterings fra grænsesnit fra KMD-lønsystemet identificeres og spores særskilt i KØR-systemet.

Samtidig er der med henblik på bogføring af udgifterne på konti i KØR foretaget en opsplitning, der sikrer fuldstændig adskillelse af posterings fra Accenture og KMD. Det er således muligt på kontoniveau i KØR at adskille posterings fra henholdsvis det ene og andet lønsystem. Derved er der samtidig fuldstændig klarhed over hvilken af de 2 leverandører, der har ansvaret for hvilke konti, herunder i forhold til afstemninger mv.

Økonomiforvaltningen er enig i, at den af Revisionsdirektoratet ønskede oversigtlige opstilling af afstemning af løn mellem henholdsvis posterings i lønsystemet og KØR er hensigtsmæssig. Økonomiforvaltningen har derfor bedt henholdsvis Accenture og KMD om at udfylde det fremsendte skema og angive de ønskede forklaringer på evt. afvigelser som anført af Revisionsdirektoratet.

Skemaet mv. er endnu ikke modtaget. Accenture forventes primo september 2006 at levere afstemningsdata som en del af oprydningsprojektet, der er omtalt i efterfølgende besvarelse.

KMD forventes at levere data i uge 26. Økonomiforvaltningen vil hurtigst muligt efter modtagelse af skemaerne fremsende disse til Revisionsdirektoratet.

Revisionsdirektoratet fandt det kritisabelt, at der ikke havde været foretaget den grundlæggende interne kontrol i form af afstemning mellem lønsystem og bogføring.

Ifølge besvarelsen er Økonomiforvaltningen enig i de anførte bemærkninger. Økonomiforvaltningen har trods påmindelser og rykkere ikke kunnet fremskaffe de påkrævede afstemninger i rette tid. Økonomiforvaltningen forventer fortsat, at de påkrævede afstemninger fra Accenture leveres som en del af oprydningsprojektet til september.

Fra KMD er der modtaget en delleverance den 5. juli. KMD har været optimistisk, og der er således en forsinkelse i forhold til den tidligere forventning om levering til Revisionsdirektoratet ultimo juni. Økonomiforvaltningen forventer at kunne levere det endelige materiale til Revisionsdirektoratet ultimo august 2006.

Forhold 2-4

Spørgsmål: Hvorledes har Økonomiforvaltningen sikret sig dokumentation af, at lønrelaterede balancekonti, som Accenture henholdsvis KMD har administreret, er afstemt og specificeret i overensstemmelse med kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ? Hvilke væsentlige konti er eventuelt ikke afstemt og specificeret? Eventuelle konti og tilhørende saldi ultimo 2005 bedes oplyst.

Spørgsmål: Hvorledes har Økonomiforvaltningen sikret sig dokumentation af, at Accenture henholdsvis KMD i årets løb har foretaget korrekt og rettidig afregning af indeholdelser af A-skat, ATP, pensionsbidrag mv.?

Spørgsmål: Hvilken dokumentation har Økonomiforvaltningen sikret sig til kontrol af, at oplysningssedler til brug for årsopgørelserne for 2005 for kommunens ansatte er indberettet korrekt til skattemyndighederne?

Økonomiforvaltningen har om nævnte forhold oplyst følgende vedrørende perioden fra 1. januar 2005-31. oktober 2005, hvor Accenture varetog lønanvisningen:

Accenture har ikke haft etableret og gennemført procedurer for ovennævnte afstemningsopgaver. Der pågår nu et oprydningssprojekt hos Accenture, der har til formål dels at dokumentere og rette fejl vedrørende Accentures afstemning og afregning af lønkonti dels har til formål at tilvejebringe grundlaget og dokumentationen for KMD og Kommunens rettelser i forhold til den enkelte medarbejder for Accenture-perioden. Økonomiforvaltningen vil i forbindelse med oprydningssprojektet modtage oversigter over Accentures afstemninger og afregninger. Økonomiforvaltningen har indkøbt ekstern faglig bistand fra PricewaterhouseCoopers (PwC) og Capacent til opfølgning på dokumentationen. Projektet og afslutning af leverancerne forventes først afsluttet i efteråret 2006.

Økonomiforvaltningen har om nævnte forhold oplyst følgende vedrørende perioden fra 1. november 2005-31. december 2005, hvor KMD varetog lønanvisningen:

Procedurerne for afstemningen og den løbende dokumentation for afstemningen er endnu ikke etableret tilfredsstillende. Kommunen har således ikke modtaget dokumentation vedrørende KMD-perioden, november-december i 2005. Økonomiforvaltningen har igangsat et regnskabsprojekt, blandt andet med det formål at klarlægge procedurerne hos KMD og etablere en løbende dokumentation af ovennævnte fra KMD til Økonomiforvaltningen. Økonomiforvaltningen vil fremadrettet afsætte dedikerede ressourcer specielt til at sikre, at KMD fremsender dokumentation af korrekt lønproduktion, korrekt bogføring heraf samt korrekt afregning af løn til 3. parter.

Revisionsdirektoratet fandt det kritisabelt, at der ikke kunne tilvejebringes fornøden og grundlæggende dokumentation af afstemninger og specifikationer af balanceposter,

korrekt afregning til 3. part samt korrekt indberetning til skattemyndighederne af lønmodtagernes årsopgørelser for 2005.

Økonomiforvaltningen er enig i de anførte bemærkninger. Økonomiforvaltningen har trods påmindelser og rykkere ikke kunnet fremskaffe de påkrævede afstemninger i rette tid. Fastsættelse af opgavebeskrivelse, procedurer og dokumentation indgår i følgende:

KMD har et igangværende projekt med aftalte samarbejdsflader til Økonomiforvaltningens regnskabsprojekt. Det har til formål systematisk konto for konto at føre til en konkret beskrivelse af KMD's afstemningsopgaver, af procedurer og ansvarsfordeling samt fastlæggelse af KMD's afrapportering vedrørende afstemningerne til Økonomiforvaltningen. KMD får bistand fra Kommunernes Revision til projektet. Projektplanen indeholder delleverancer, projektet forventes afsluttet ultimo oktober.

Forhold 5

Spørgsmål: Hvorledes har Økonomiforvaltningen sikret sig dokumentation af serviceleverandørernes træk på kommunens likvide konti?

Økonomiforvaltningen har oplyst, at når en serviceleverandør skal trække på kommunens likviditet, udfærdiges der et sæt tegningsrettigheder, der definerer, hvilke personer der kan foretage dispositioner på de enkelte bankkonti. Disse tegningsrettigheder er forankret i Økonomiforvaltningen og underskrevet et medlem af forvaltningens direktion og en kontorchef.

Herudover foretages der hvert kvartal samt ved årsafslutningen (pr. 31. december) en overordnet afstemning af hele kommunens likvide beholdninger. Denne afstemning foretages af Økonomiforvaltningens 3. kontor.

De serviceleverandører, der har trækingsret på kommunens likviditet, skal foretage afstemning og bogføring således, at saldoen i banken stemmer overens med saldoen i KØR.

I tilfældet med Accenture oplyser Økonomiforvaltningen, at der er foretaget afstemning og bogføring korrekt, og at kontiene er lukket pr. den 31. december 2005. Efterfølgende er der for 2006 oprettet en særskilt konto, der opfyldes efter behov til at foretage de sidste betalinger i forbindelse med oprydningen.

En enkelt girokonto er afstemt og bogført af Accenture og herefter (31. december 2005) overført til KMD.

KMD har ligeledes foretaget bogføring og afstemninger pr. årsskiftet, således at der ikke er uforklarede differencer.

Forhold 6

Spørgsmål: Har Økonomiforvaltningen udarbejdet generelle retningslinier til brug for forvaltningernes behandling af løn ved anvendelsen af Accenture-lønssystemet og KMD-lønssystemet.

Økonomiforvaltningen har oplyst, at kommunen fortsat er i dialog med KMD om KMD's udarbejdelse af generelle retningslinier. Herudover nævnes, at processerne for behandling af fejlkonti, dagpengerefusioner og løndebitorer forankres i de enkelte fagforvaltninger og i KMD gennem en række møder, som vil være afsluttet ultimo maj, 2006. Økonomiforvaltningen varetager en koordinerende funktion.

Revisionsdirektoratet lægger betydelig vægt på, at Økonomiforvaltningen – som systemansvarlig for anvendelsen af lønssystemet – sikrer udarbejdelsen af disse generelle retningslinier. Retningslinierne skal udgøre grundlaget for de enkelte forvaltningers forretningsgange, herunder den interne kontrol der forudsættes udført af de enkelte forvaltninger for at sikre en korrekt lønanvisning og bogføring mv., jf. Kasse- og Regnskabsregulativets rammebilag for intern kontrol – generelt og kontrolforanstaltninger for anvendelsen af edb-regnskabssystemer.

KMD's udarbejdelse af generelle retningslinier er, at Økonomiforvaltningen efter samråd med Revisionsdirektoratet har kommenteret en af KMD fremsendt skitse til generelle retningslinier. Som en del af det tidligere omtalte KMD pro-

jekt, hvor Kommunernes Revision bistår KMD, er tilrettelagt et forløb mellem KMD og Økonomiforvaltningen sluttende med Økonomiforvaltningens godkendelse af de generelle retningslinier ultimo september 2006. Økonomiforvaltningen har aftalt med Revisionsdirektoratet, at Revisionsdirektoratet inddrages i godkendelsesproceduren.

Forhold 7

Det fremgår af revisionsbetænkningen for 2004, at Accenture inden idriftsættelsesdagen skulle have foranlediget udarbejdet en revisorerklæring om Leverandørens generelle system-, drifts-, og datasikkerhed, jf. kontraktens pkt. 24.

Ifølge kontrakten får Kunden (Københavns Kommune) endvidere én gang årligt en tilsvarende erklæring om den samlede systemsikkerhed og driftssikkerhed fra Leverandørens eksterne sikkerhedsrevisor.

Økonomiforvaltningen oplyste i et brev af 27. maj 2005, at forvaltningen af Accenture den 21. april 2005 havde modtaget et notat udarbejdet af KPMG C. Jespersen, hvori rammerne for den kommende revisorerklæring skitseres. Kommunen havde dog endnu ikke modtaget den endelige revisorerklæring. Det fremsendte notat ville blive drøftet med kommunens advokat med henblik på, hvorvidt det fremsendte overholder kontraktens krav.

Ifølge revisionsbetænkningen fremgår det endvidere af kontraktens pkt. 9, at Leverandøren én gang årligt vederlagsfrit skal foranledige udarbejdet en detaljeret revisorerklæring, der dokumenterer, at Leverandørens forhold i forbindelse med erlæggelse af de af Kontrakten omfattede ydelser, herunder forretningsgange og interne kontroller, er betryggende og i overensstemmelse med såvel de kontraktfastsatte krav hertil som bestemmelserne i den kommunale styrelseslov, forvaltningsloven, lov om behandling af personoplysninger, Indenrigs- og Sundhedsministeriets bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ mm. samt generelle retningslinier for anvendelse af Københavns Kommunes personaleadministrative system.

Den kommunale styrelseslovs krav til den kommunale revision skal overholdes ved udarbejdelse af revisorerklæringen tillige med en af Kunden udarbejdet instruks for revision af de af Kontrakten omfattede ydelser.

Ifølge pkt. 5.8.4 i aftalen med KMD kan kommunen på skriftlig anmodning over for Leverandøren fra dennes eksterne sikkerhedsrevisor få en erklæring om den samlede system- og driftssikkerhed mv., jf. Foreningen af Statsautoriserede revisors Revisionsvejledning nr. 14 og 17 eller erklæringer i henhold til vejledninger, der erstatter disse vejledninger (Nu Revisionsstandard 3411 – Erklæringsopgaver om generelle it-kontroller og applikationskontroller mv.) Såfremt erklæringerne er specifikke for kunden og medfører omkostninger eller ressourceforbrug for leverandøren, leveres erklæringerne mod særskilt betaling.

Det fremgår endvidere af aftalen, at leverandøren skal overholde Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ.

Revisionsdirektoratet forudsatte i nævnte brev af 20. marts 2006 til Økonomiforvaltningen, at systemrevisionserklæringerne for de generelle it-kontroller og kontrollerne i lønsystemet fra revisorerne for serviceleverandørerne Accenture og KMD omfatter følgende:

1. At det generelle kontrolmiljø er tilfredsstillende i forhold til system-, data- og driftssikkerheden.
2. At det generelle kontrolmiljø specifikt i relation til adgangskontrolsystemet er tilfredsstillende i forhold til system-, data- og driftssikkerheden.
3. At kontrolmiljøet i lønsystemet sikrer et fuldstændigt, nøjagtigt og korrekt datagrundlag.
4. At kontrolmiljøet i adgangskontrolsystemet sikrer et fuldstændigt, nøjagtigt og korrekt datagrundlag.
5. At procedurerne for administrationen af lønsatser er tilfredsstillende, og at lønsatserne i systemet til enhver tid er i overensstemmelse med gældende overenskomster mv.

6. At serviceleverandørens adgang til løndata (kundedata), herunder medarbejderoplysninger er tilfredsstillende begrænset.

Revisionsdirektoratet bad i brevet af 20. marts 2006 oplyst, om Økonomiforvaltningen havde modtaget/indhentet nævnte revisorerklæringer fra henholdsvis Accenture og KMD og bad om kopi af erklæringerne suppleret med oplysning om, hvilke tiltag Økonomiforvaltningen havde gjort i forbindelse med behandlingen heraf. Hvis erklæringerne ikke var modtaget, blev bedt oplyst, hvilke kompenserende kontroller, der var udført.

Vedrørende Accenture oplyser Økonomiforvaltningen:

Økonomiforvaltningen har ikke modtaget materiale senere end det omtalte notat af 21. april 2005 udarbejdet af KPMG C. Jespersen.

Accenture er som bekendt ikke længere leverandør af lønanvisning til kommunen. Økonomiforvaltningen forventer, at der indgås forlig om de økonomiske og andre mellemværender mellem Accenture og kommunen. I forlængelse af dette er det næppe sandsynligt, at kommunen vil modtage revisorerklæringer vedrørende Accentures varetagelse af lønanvisningen. I perioden, hvor Accenture var lønanvisningsleverandør, opstod et betragteligt antal fejl i lønberegninger og lønudbetalinger, der henføres til såvel systemfejl, manglende funktionalitet, datafejl som driftsafviklingsfejl.

En RS 4311, type B erklæring omhandler a) en beskrivelse af serviceleverandørens interne kontrol, normalt udarbejdet af serviceleverandørens ledelse, og b) en konklusion fra revisor om at:

- Ovenstående beskrivelse er dækkende.
- Den interne kontrol er hensigtsmæssigt tilrettelagt til opnåelse af de angivne mål.
- De interne kontroller er implementeret.
- De interne kontroller fungerer effektivt på baggrund af resultaterne fra test af kontrollerne. I tillæg til konklusionen vedrørende funktionalitet identificerer revisor de test af kontroller, der er udført, og de tilknyttede resultater.

Økonomiforvaltningens opfattelse af forholdene hos Accenture i lønanvisningsperioden indikerer, at den eksterne revisor ikke ville kunne afgive erklæring om tilfredsstillende forhold vedrørende pkt. (b) hos Accenture.

Det er Økonomiforvaltningens vurdering, at det ikke er meningsfuldt for kommunen at arbejde med aktiviteter, der direkte skal kompensere for leverandørens manglende system-, data- og driftssikkerhed eller for sikkerhed i omgivende procedurer. Kommunen arbejder i stedet på at identificere og håndtere faktiske fejl.

Kommunen udfører som nævnt sammen med Accenture, KMD og PwC for øjeblikket et oprydningsprojekt, der har til formål at få opgjort og verificeret fejl opstået hos de enkelte lønmodtagere i Accenture-perioden og at få gennemført en oprettelse af fejlene, samt få tilvejebragt grundlag og dokumentation for afstemninger. Det nævnes for en ordens skyld, at der ifølge BR-beslutning ikke vil blive søgt inddrivelse hos løndebitorer med en nettogæld på under 1.500 kr.

Vedrørende KMD oplyser Økonomiforvaltningen:

KMD's eksterne revisor, Kommunernes Revision, har udfærdiget en generel erklæring, som er sendt til Revisionsdirektoratet. Denne erklæring vedrører de to første punkter, som Revisionsdirektoratet har forudsat. Kommunen har efterspurgt en revisorerklæring specifikt for lønsystemet til håndtering af punkterne 3, 4 og 6, samt en særlig erklæring vedrørende punkt 5, som ikke vedrører lønsystemet, men procedurerne til sikring af korrekt vedligeholdelse af data vedrørende overenskomster (lønsatser).

Revisionsdirektoratet fandt det kritisabelt, at Økonomiforvaltningen ikke – som led i forvaltningens interne kontrol af lønadministrationen – havde indhentet revisorerklæringer fra serviceleverandørerne, der dækker de af Revisionsdirektoratet omtalte forhold.

Ifølge besvarelsen er det fortsat Økonomiforvaltningens vurdering for så vidt angår Accenture, at det ikke er meningsfuldt for kommunen at arbejde med aktiviteter, der direkte skal kompensere for leverandørens manglende system-, da-

ta- og driftssikkerhed eller for sikkerhed i omgivende procedurer. Kommunen koncentrerer sig i stedet om den praktiske gennemførelse af oprydningsprojektet, der omfatter oprydning og verifikation af løndebitorer samt gennemførelse og afslutning af afstemninger, herunder afstemning mellem lønsystem og bogholderi og afstemning af balanceposter generelt.

Oprydningsprojektet forventes afsluttet til oktober. Økonomiforvaltningen har redegjort for oprydningsprojektet overfor Revisionsdirektoratet.

Hvad angår KMD, vil Økonomiforvaltningen sikre, at KMD leverer erklæringerne vedrørende de anførte punkter 3, 4, 6 samt 5 for 2005. Fremadrettet indarbejder Økonomiforvaltningen som fast årlig rutine med lønleverandøren, at denne foranlediger sin revisor til at udfærdige erklæringerne.

Økonomiforvaltningens sammenfatning

Accentures deltagelse i udarbejdelse af afstemninger og redegørelser forventes afsluttet i september 2006.

Det indebærer, at der forventes at ville foreligge en tilfredsstillende oprydning inklusiv den ønskede redegørelse for afstemning mellem lønsystem og bogholderi.

Derimod er det næppe sandsynligt, at der vil foreligge revisorerklæringer, jf. RS 3411. Økonomiforvaltningen er meget opmærksom på, at baggrunden, for at KMD ikke er i stand til umiddelbart at levere de ønskede opgørelser, er, at de løbende afstemnings- og kontrol procedurer ikke er tilstrækkeligt forankrede hos KMD, og at den løbende dokumentation af dette fra KMD til kommunen ikke er endeligt defineret og igangsat. I konsekvens heraf har såvel Kommunens opfølgning på, at KMD får fastlagt tilfredsstillende procedurer, som etablering af tilfredsstillende procedurer mellem KMD og Kommunen meget høj prioritet i Økonomiforvaltningen.

Økonomiforvaltningen har ikke yderligere bemærkninger ud over ovenstående.

Konklusionen af den udførte revision af regnskab for 2005 og revisionspåtegning

Revisionsdirektoratet finder det væsentligt, at der – som et led i den interne kontrol – løbende foretages en afstemning mellem lønsystemet og kommunens bogføringssystem KØR. Dette er, som det fremgår, ikke sket.

Endvidere anser direktoratet det for væsentligt, at Leverandørerne i 2005 af løn- og pensionsanvisningen tilvejebringer de revisorerklæringer, som er påkrævet i henhold til kontrakten mv.

På Økonomiudvalgets møde den 25. april 2006 (ØU 129/2006) godkendte udvalget Økonomiforvaltningens indstilling om, at Økonomiudvalget aflægger regnskab for 2005 til Borgerrepræsentationen, og at Økonomiudvalget indstiller til Borgerrepræsentationen, at kommunens regnskab for 2005 afgives til revision.

Det fremgår af sagsindstillingen, at Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen og Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har gjort opmærksom på, at der kan være en usikkerhed på deres regnskabstal på grund af Accenture. Usikkerheden er ikke specificeret af forvaltningerne, men går generelt på de bogførte udgifter vedrørende løn.

Det fremgår endvidere, at Økonomiforvaltningen har igangsat en endelig afstemning af lønregnskaberne for 2004 og 2005. Arbejdet ventes afsluttet, således at der kan fremlægges en status for Borgerrepræsentationen som led i fremlæggelsen af halvårsregnskabet for 2006. På baggrund af de foreløbige resultater af arbejdet er det forvaltningens vurdering, at usikkerheden i regnskabet i 2005 ikke udgør over 15 mio. kr. og dermed mindre end i regnskab 2004. Det bemærkes af forvaltningen, at der til de finansielle poster knytter sig en usikkerhed til, om kommunen fuldt ud får hjemtaget for meget udbetalt løn, ferie mv. i 2004 og 2005.

Økonomiforvaltningen oplyser i besvarelsen, at oprydningsprojektet (Accenture) og regnskabsprojektet er planlagt afsluttet i oktober måned 2006. Det medfører, at der først kan aflægges afslutningsstatus senere end Borgerrepræsentationsmødet, hvor halvårsregnskabet forelægges.

Ovennævnte forhold – som direktoratet anser som væsentlige – har betydning for vor konklusion af den udførte revision af Københavns Kommunes regnskab for 2005, herunder for revisionspåtegningen.

Der er derfor efter Revisionsdirektoratets opfattelse tale om en situation, hvor Københavns Kommunes regnskab generelt giver et retvisende billede af kommunens aktiver og passiver, økonomiske stilling samt resultat. Det har imidlertid ikke været muligt at komme til en konklusion indeholdende en høj grad af sikkerhed for lønningerne i kommunens regnskab for 2005. Direktoratet tager derfor også for 2005 forbehold for rigtigheden af lønningerne i regnskabet, men forbeholdet påvirker ikke på afgørende vis regnskabets retvisende billede.

Anbefalinger

Revisionsdirektoratet noterer med tilfredshed, at opfølgningen, på at KMD får fastlagt tilfredsstillende procedurer som etablering af tilfredsstillende procedurer mellem KMD og kommunen, har meget høj prioritet i Økonomiforvaltningen.

Direktoratet anbefaler i denne forbindelse, at Økonomiforvaltningen fastlægger en årlig konkret handlingsplan til styring og opfølgning af, at serviceleverandøren af lønansvningen leverer de forudsatte ydelser, og til forvaltningens supplerende kontroller til sikring af kommunens samlede regnskabsaflæggelse.

Ifølge besvarelsen er Økonomiforvaltningen enig i, at der skal være en årlig handlingsplan/kalender for afstemnings- og opfølgningsopgaverne, såvel internt i KMD som for kommunens opfølgning over for KMD. Udarbejdelsen af denne handlingsplan er en delaktivitet i det omtalte KMD projekt og i Økonomiforvaltningens regnskabsprojekt. Økonomiforvaltningen vil fremsende planen til Revisionsdirektoratet, når den foreligger inden udgangen af 2006

Styringen i Københavns Brandvæsen

Indhold

- I. Resumé.
- II. Indledning.
 - Formål.
 - Afgrænsning.
 - Metode.
- III. Lovgivning.
- IV. Organisation og økonomi.
- V. Indtægtsområdet.
 - A. Regelgrundlag.
 - B. Indtægter på tjenestegrene.
 - C. Ambulancetjenesterne.
 - D. Forebyggende Afdeling.
 - E. Brand- og Redningsafdelingen.
 - F. Revisionsdirektoratets samlede vurdering af indtægtsområdet.
- VI. Økonomistyringens cyklus.
 - A. Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav.
 - B. Budgetlægning af ressourceindsatsen på aktivitetsområder.
 - C. Styringen i årets løb.
 - D. Regnskabsaflæggelse.
 - E. Vurdering af målopfyldelse og evaluering.
 - F. Revisionsdirektoratets samlede vurdering af økonomistyringens cyklus.
- VII. Øvrige fokusområder.
 - A. Brandsyn.
 - B. Særlige personalerelaterede omkostninger.

Revisionsdirektoratet fremsendte undersøgelsen til Økonomiudvalget ved revisionsprotokollat af 30. juni 2006. Ifølge Økonomiforvaltningen behandles protokollatet den 26. september 2006 i Økonomiudvalget.

I. Resumé

1. Revisionsdirektoratet har foretaget en undersøgelse af styringen i Københavns Brandvæsen (Brandvæsenet).

Brandvæsenet varetager brand- og ambulanceopgaverne fra 7 brandstationer. Herudover varetages driften af Alarmcentralen samt kommunens opgaver inden for brandforebyggende foranstaltninger samt intern service og administration.

Brandvæsenet havde i 2005 indtægter på 157,2 mio. kr. og udgifter på 348,1 mio., svarende til 190,9 mio. kr. i nettoudgift. Det budgetmæssige mindreforbrug udgjorde ca. 3 mio. kr. – primært som følge af mindre lønomkostninger og større indtægter.

Det normerede personaleforbrug udgjorde i 2005 i alt 817 årsværk.

Formålet med undersøgelsen har været:

- Gennemgang af udvalgte indtægtsgivende aktiviteter – lovhjemmel, beregningsgrundlag, prisfastsættelse og optagelse i bevilling 2006.
- Analyse og vurdering af tilrettelæggelsen af økonomistyringens 5 faser.
- Gennemgang af brandsyn samt særlige personalerelaterede omkostninger.

Pr. 1. maj 2006 blev Beredskabskommissionen og Brandvæsenet overført fra Teknik- og Miljøudvalget til Økonomiudvalget. I den forbindelse blev der bl.a. igangsat en ekstern konsulentundersøgelse af Brandvæsenets forhold. Direktoratet har søgt at undgå dobbeltarbejde og har derfor begrænset sin undersøgelse.

Undersøgelsen har vist følgende:

Indtægter

- Betalingerne fra H:S til Akutambulancetjenesten og Sygetransporttjenesten forventes i 2006 at udgøre 115,6 mio. kr. De budgetterede indtægter udgør imidlertid 110,7 mio. kr.

Differencen på næsten 5 mio. kr. skyldes, at der i betalingen fra H:S er indregnet

dækning for uforudsete udgifter samt kommende betaling til Københavns Ejendomme, men også forskellige fremskrivningssatser i budget og den faktiske regningsudskrivelse. Brandvæsenet har oplyst, at der i budgettet anvendes den af Økonomiudvalget udmeldte fremskrivningssats.

Revisionsdirektoratet finder det uheldigt, at indtægterne således underbudgetteres.

- Revisionsdirektoratet konstaterede, at der i kalkulationerne vedrørende Akutambulancetjenesten og Sygetransporttjenesten ikke fuldt ud indgår pensionsforpligtelser vedrørende tjenestemænd i Brandvæsenets centraladministration. Ligeledes indgår heller ikke en andel af de generelle omkostninger ved Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen samt forrentning af drifts- og anlægskapital.
- Det er direktoratets opfattelse, at kompetenceforholdene mellem Brandvæsenet, forvaltningen og udvalget bør tydeliggøres, så der bliver mere klare retningslinier for, hvilke beslutninger der skal forelægges politisk. Fx kan nævnes aftaleforlængelsen med H:S i 2005 samt opgavevaretagelsen for Vestegnens Brandvæsen I/S.
- Revisionsdirektoratet finder det positivt, at Brandvæsenet vedrørende en række indtægter i Forebyggende Afdeling selv iværksatte en ekstern juridisk undersøgelse.

Direktoratet er af den opfattelse, at omkostningskalkulationerne til brug for prisfastsættelsen i Forebyggende Afdeling bør efterprøves mere regelmæssigt og ikke alene prisfremskrives. Dette gælder særligt ABA-afgiften (Automatisk Brand Alarmering) og DOA-afgiften (Det Offentlige Alarmeringsnet).

Direktoratet har ikke kunnet få oplyst, hvad der anses for hjemmelsgrundlaget for ABA- og DOA-afgiften.

Afgifterne gav i 2005 indtægter for 5,3 mio. kr.

- Direktoratet vurderer, at prisfastsættelsen i forbindelse med opgavevaretagelsen for Vestegnens Brandvæsen I/S bør ske efter samme grundprincip om markedsniveau som for kontrakten med H:S.
- Revisionsdirektoratet anser det for væsentligt, at Beredskabskommissionen løbende orienteres om omfanget af gensidig vederlagsfri assistance inden for Alarmcentralens dækningsområde.

Direktoratet konstaterede, at den ny aftale om assistance i realiteten alene indebærer, at Brandvæsenet ikke længere på forhånd er afskåret fra at få dækket omkostningerne.

Økonomistyringen

- Revisionsdirektoratet finder det positivt, at økonomihåndbogen og forretningsgangene mv. er under ajourføring med fokus på støttemateriale for decentrale opgaver og ansvar, og at der påtænkes en styrkelse af økonomifunktionen med en økonomichef.

Fokus på kompetencer er essentielt – også så afhængighed af nøglepersoner reduceres.

- Revisionsdirektoratet opfordrer til at vurdere yderligere områder, hvor der bør udarbejdes forretningsgangsbeskrivelser – særligt for så vidt angår tværgående procedurer og opgaver, hvor ansvaret efter direktoratets opfattelse forekommer delt og uklart.

Direktoratet nævner en række forhold, der kan præciseres og indgå i overvejelser om en fortsat styrkelse af forretningsgangene.

- **Fastsættelse af målsætninger mv.** Aktiviteter, mål og resultater i budgettet er ikke særligt styringsrelevante eller informative og mest udtrykt i upåvirkelige aktiviteter.

Revisionsdirektoratet forventer, at Brandvæsenets arbejde med ydelseskataloget i den ny budgetmodel vil kunne indebære en styrkelse af budgettets relevans og oplysninger.

- Virksomhedskontrakten kan styrkes og opdateres, så den bliver styringsmæssigt mere relevant. Kontrakten vedrører mest aftaler om kontraktperiodens aktiviteter og dermed ikke sædvanlige mål og resultatkrav.

Det henvises til, at den kontrakt som KommuneTeknik København i 2005 indgik med forvaltningen indeholder anbefalelsesværdige bestemmelser om delegation af kompetence.

Delkontrakterne med afdelingerne er principielt gode ligesom flere mål og resultatkrav forekommer relevante og interessante, men reelt er de ikke operationelle og målbare.

- Virksomhedsplanen udgør et anvendeligt udviklingsværktøj til at sikre et fremadrettet fokus og en systematisk tilgang til en identifikation og gennemførelse af de væsentlige aktiviteter og mål.

Direktoratet vurderer, at der med fordel i videre omfang kan arbejdes mere konkret med kommissorier, årsplaner mv. for gennemførelsen af virksomhedsplanens punkter.

- **Budgetlægning.** Budgetfasen har været styret på en tilfredsstillende måde under hensyn til de ressourcer og værktøjer, der har været anvendt.
- Udarbejdelse og styring af såvel budget som de bagvedliggende budgetforudsætninger er grundig og systematisk.

Der arbejdes på at forbedre budgetstyringen og budgetteringsdybden bl.a. ved initiativer om nye systemer, der kan bidrage hertil og en højnelse af aktivitetsstyringen. Dette er positivt og også nødvendigt.

- Budgetarbejdet er komplekst, vanskeligt gennemskueligt og dokumentationen vanskeligt tilgængelig.

Arbejdet med budgettet er koncentreret på én nøgleperson – dette er meget problematisk og kan indebære risiko for Brandvæsenets kompetencer til understøttelse af den generelle økonomistyring.

- Revisionsdirektoratet konstaterer, at Brandvæsenet opererer med en underbemanding i udrykningsstyrken.

Revisionsdirektoratet anbefaler, at Brandvæsenet udarbejder en redegørelse for de aktuelle økonomiske konsekvenser, der er forbundet med underbemandingen.

- **Styring i årets løb og regnskabsaflæggelse.** Revisionsdirektoratets konstaterede, at budgetopfølgningerne i 2005 over året udviste store udsving.

Revisionsdirektoratet finder dette – og særligt den usikkerhed, der ligger i prognoserne for indtægter – stærkt beklageligt.

- Styringen er baseret på mange forskellige, typisk IT-baserede, systemer, der tillige ofte er udviklet af eller til Brandvæsenet.

Systemerne "taler" ikke sammen, ligesom der er visse periodiseringsmæssige vanskeligheder ved afstemning. Rutinerne er bl.a. baseret på en del manuelle handlinger og fremsendelse af dokumentation.

Fokus i den periodiske opfølgning er primært på "kronebeløbene" – ikke aktiviteter og resultater.

Nye systemer er tiltrængt, og Revisionsdirektoratet vil med interesse følge det videre arbejde hermed.

- **Målopfyldelse.** Brandvæsenet har opfyldt budgettets mål i 2005.

Rapporteringen på virksomhedskontraktens mål og resultater er dokumenteret og fyldestgørende.

Brandsyn

- Revisionsdirektoratet konstaterede, at de lovpligtige brandsyn er gennemført.

Særlige personalerelaterede omkostninger

- Revisionsdirektoratet anbefaler, at Brandvæsenet efter eget skøn udarbejder skriftlige retningslinier til brug på de personrelaterede områder bl.a. under hensyntagen til eventuelle skattemæssige aspekter for kommunen og kommunens medarbejdere.

II. Indledning

2. Revisionsdirektoratet har foretaget en større undersøgelse af styringen i Københavns Brandvæsen.

Formål

Undersøgelsen har fokuseret på følgende områder:

- Gennemgang af udvalgte indtægtsgivende aktiviteter – lovhjemmel, beregningsgrundlag, prisfastsættelse og optagelse i bevilling 2006.
- Analyse og vurdering af tilrettelæggelse af økonomistyringens faser (Målfastsættelsen, Budgetlægningen, Styringen i årets løb, Regnskabsaflæggelsen, Målopfyldelsen) med henblik på identifikation af anbefalinger og områder til yderligere analyse.
- Gennemgang af særlige temaer: Brandsyn og særlige personalerelaterede omkostninger.

Afgrænsning

3. I løbet af undersøgelsens gennemførelse besluttede Borgerrepræsentationen, at overflytte Brandvæsenet til Økonomiudvalget pr. 1. maj 2006.

Det har bevirket ændrede forudsætninger for undersøgelsen. Som eksempel kan nævnes:

- En undersøgelse af Brandvæsenets administration under Økonomiforvaltningens ledelse.
- En gennemgang af Brandvæsenets samlede økonomi i forbindelse med udarbejdelsen af budgetforslag 2007.
- En teknisk overdragelsesopgørelse mellem Teknik- og Miljøudvalget og Økonomiudvalget.
- Eventuel beslutning og implementering af regnskabssystem som supplement til KØR samt nyt ledelsesinformationssystem.
- Anvendelse af virksomhedskontraktsformen og indgåelse af ny.
- Anvendelse af virksomhedsplaner.

- Overvejelser om den igangværende ajourføring af Brandvæsenets økonomihåndbog/forretningsgangsbeskrivelser og tilpasning til styringen i Økonomiudvalget.

Konsulentvirksomheden Capacent A/S (tidligere KPMG Advisory) har arbejdet med en administrationsanalyse af Brandvæsenet.

Revisionsdirektoratet og Capacent A/S har drøftet indholdet af de to undersøgelser, således at dobbeltarbejde undgås og synergieffekter udnyttes

4. Undersøgelsen vedrører den centrale styring i Brandvæsenet.

Revisionsdirektoratet har senest i 2002 – på anmodning af Beredskabskommissionen for Storkøbenhavn – gennemført en større undersøgelse af betalingerne for Alarm- og Vagtcentralen. Som led heri blev bl.a. gennemført besøg og gennemgang af detailstyringen i Brandvæsenets enkelte afdelinger og enheder.

Nærværende undersøgelse inddrager ikke relationerne til Økonomiudvalget og Økonomiforvaltningen i øvrigt. Capacent A/S undersøger eventuelle samdriftsfordele mellem Brandvæsenet og Økonomiforvaltningen for så vidt angår IT, økonomi og personale.

Capacent A/S undersøger flowet af økonomiinformation, møder etc.

Snitflader til kommunens øvrige forvaltninger er ej heller inddraget – fx kan nævnes den brandtekniske byggesagsbehandling for Byggeri & Bolig.

Undersøgelsen omfatter ikke en bedømmelse af den faktiske varetagelse af Brandvæsenets operative opgaver (fx brandslukning, redning, ambulancetjenesterne, beredskabsplanlægning, uddannelsesaktivitet).

I forhold til Indenrigs- og Sundhedsministeriets autoriserede kontoplan er undersøgelsen afgrænset til indtægter og udgifter registreret på funktion 0.95: Redningsberedskab.

Metode

5. Som led i undersøgelsen er inddraget bl.a.: Lovgrundlag, politiske indstillinger, beredskabsplan, virksomhedsplan, virksomhedskontrakt/delkontrakter, økonomihåndbog og forretningsgangsbeskrivelser, interne og eksterne analyser og rapporter, resultatet af KPMG's servicecheck af økonomistyringen (juli 2004), omkostningskalkulationer og aktivitetsberetninger og -oplysninger generelt samt øvrig information som tilvejebringes gennem ledelsesinformationssystemet.

Herudover er foretaget interview med ledende medarbejdere. Revisionsdirektoratet har i fornødent omfang udarbejdet referat heraf. Brandvæsenet har haft lejlighed til at fremkomme med bemærkninger, præciseringer el.lign. hertil skriftligt og telefonisk. Delafsnit af undersøgelsen er udleveret og drøftet med Brandvæsenet.

Baseret på regnskabsanalyse af indtægtsområdet samt en vurdering af væsentlighed og risiko er foretaget en gennemgang af lovhjemmel, beregningsgrundlag og prisfastsættelse af udvalgte indtægstyper samt grundlag for optagelse i Brandvæsenets bevilling i 2006.

Analysen af Brandvæsenets økonomistyring struktureres efter kommunens økonomistyringsmodel (5-faser). Fokus lægges særligt på den centrale styring.

Brandvæsenets økonomistyring vurderes endvidere i forhold til de pejlemærker, der følger af Københavns Kommunes koncept for benchmarking af økonomistyringen. Vurderingen er foretaget ud fra en gennemgang af styringsdokumenter samt som bifangst i forbindelse med fx gennemgang af indtægternes økonomigrundlag.

Revisionsdirektoratets fokus har særligt været rettet mod fremadrettede specifikke og generelle synspunkter og anbefalinger til brug for den fortsatte udvikling af Brandvæsenets økonomistyring samt identifikation af områder til yderligere analyse.

Særlige temaer (brandsyn og særlige personalerelaterede omkostninger) afdækkes.

III. Lovgivning

6. Set i lyset af at den ny beredskabslovgivning samt bestemmelserne om Beredskabskommissionens opgaver og overflytningen af Brandvæsenet til Økonomiforvaltningen, har Revisionsdirektoratet fundet det relevant indledningsvis kort at redegøre for det regelgrundlag, der dækker de primære aktiviteter.

Brandvæsenets primære aktiviteter udgør:

- Det kommunale redningsberedskab.
- Det kommunale civile beredskab.
- Forebyggende foranstaltninger.
- Akutambulancetjeneste.
- Sygetransporttjeneste.
- Drift af Alarm- og Vagtcentral.

Det kommunale redningsberedskab

7. Det følger af § 9 i lovbekendtgørelse nr. 137 af 1. marts 2004 om beredskabsloven, at det kommunale redningsberedskab skal kunne yde en forsvarlig indsats mod skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger. Det kommunale redningsberedskab i Københavns Kommune hører, jf. beredskabsloven, under Borgerrepræsentationen.

Borgerrepræsentationen skal nedsætte en Beredskabskommission til at varetage den umiddelbare forvaltning af redningsberedskabet.

Borgerrepræsentationen træffer bestemmelse om kommissionens sammensætning.

Pr. 1. januar 2006 består Beredskabskommissionen af: Overborgmesteren (formand), borgmesteren for Teknik- og Miljøforvaltningen, borgmesteren for Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, borgmesteren for Børne- og Ungdomsforvaltningen, borgmesteren for Socialforvaltningen og borgmesteren for Kultur- og Fritidsforvaltningen samt politidirektøren for Københavns Politi og en observatør for de frivillige organisationer.

8. I vejledning nr. 185 af 23. november 1993 om det kommunale redningsberedskabs struktur og administration samt om samarbejdsformer er de typiske opgaver for en Beredskabskommission opregnet.

Vejledningen er rettet til kommuner uden for den storkøbenhavnske samordning i Beredskab Storkøbenhavn. Da samordningen og dermed Beredskabskommissionen for Storkøbenhavn blev ophævet i 2003, anses vejledningen for gældende for de opgaver, en Beredskabskommission varetager.

9. Beredskabskommissionens forslag til plan for det kommunale redningsberedskab indsendes efterfølgende til udtalelse i Beredskabsstyrelsen (under Forsvarsministeriet). Med henblik på en vurdering af, om det kommunale redningsberedskab kan yde en forsvarlig indsats, jf. beredskabslovens § 12, skal Beredskabsstyrelsen navnlig påse, om der i forslaget til plan, jf. beredskabslovens § 25, er sikret overensstemmelse mellem risikoprofilen og redningsberedskabets organisation, virksomhed, dimensionering og materiel, jf. § 2.

Det følger af beredskabsloven, at den endelige kommunale politiske beslutning om redningsberedskabets dimensionering skal være truffet senest 31. august 2007.

Det kommunale civile beredskab

10. Det følger af beredskabslovens § 12, at det kommunale redningsberedskab skal kunne modtage, indkvartere og forpleje evakuerede og andre nødstedte.

Det følger videre af beredskabslovens § 25, at der skal udarbejdes en samlet plan for det kommunale civile beredskab.

Det er således Borgerrepræsentationens ansvar, at det kommunale civile beredskab er i stand til at sikre, at kommunens del af de normale samfundsfunktioner kan videreføres under krise og krig. Det drejer sig fx om vand-, el- og varmforsyning, social- og sundhedsområdet, transport, pleje, udbetaling af ydelser m.m.

Den daglige administration af disse kommunale civile beredskabsopgaver varetages af de respektive udvalg og deres forvaltning inden for hvert deres ressortområde.

Den koordinerende funktion henhører i kommunens styreform under Økonomiudvalget.

Planlægningen af de kommunale beredskabsopgaver skal samordnes i kommunens samlede beredskabsplan, der udarbejdes af Beredskabskommissionen efter Økonomiudvalgets retningslinier, jf. den kommunale styrelseslov § 18, stk. 4, og Københavns Kommunes styrelsesvedtægt § 12, stk.4, hvorefter Økonomiudvalget har ansvaret for samordning af kommunens planlægningsopgaver.

Sekretariatsbetjeningen af Beredskabskommissionen samt den daglige administration af Beredskabskommissionens opgaver i henhold til beredskabsloven varetages af Københavns Brandvæsen. Efter 1. maj 2006 varetages sekretariatsbetjeningen af Beredskabskommissionen af Økonomiforvaltningen.

Københavns Brandvæsen bistår med koordinering af tilrettelæggelse af det kommunale civile beredskab i Københavns Kommune.

Forebyggende foranstaltninger

11. Borgerrepræsentationen kan træffe beslutning om, at den umiddelbare forvaltning af de opgaver, der efter §§ 34-37 i beredskabsloven er henlagt til Borgerrepræsentationen, ligeledes varetages af Beredskabskommissionen.

Det drejer sig om forebyggende foranstaltninger i forhold til brandfare og forsvarlige rednings- og slukningsmuligheder mv., fx hvor der er særligt brandfarlige forhold, hvor der samles mange mennesker, hvor store værdier er udsat for ødelæggelse, udsættelse af brandvagt ved benyttelse af forsamlingslokaler (fx teatre), brandsyn af virksomheder mv.

12. Forsvarsministeriet har i henhold til beredskabsloven fastsat regler om det brandforebyggende arbejde på en række områder.

Beredskabsloven giver endvidere Borgerrepræsentationen hjemmel til at stille krav om yderligere forebyggende foranstaltninger.

Borgerrepræsentationens pligt til at foretage brandsyn fastlægges i bekendtgørelse nr. 411 af 2. maj 2003 om brandsyn og efterfølgende ændringer i bekendtgørelse nr. 378 af 19. maj 2004. Bekendtgørelsen om brandsyn angiver med hvilke terminer, der som minimum skal udføres brandsyn.

Akutambulancetjeneste

13. Det er en amtskommunal opgave, som er overdraget til H:S, at etablere en akutambulancetjeneste, der kan stilles til rådighed for personer, der på grund af akut opstået sygdom, ulykke eller fødsel har behov herfor.

Det følger af § 2, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1039 af 24. november 2000 om planlægning af den præhospitale indsats mv., at amtet kan vælge at etablere ambulancetjenesten med egne ambulancer eller ambulancer, der efter aftale stilles til rådighed af andre amtskommuner, kommuner eller private ambulanceentreprenører.

Bekendtgørelsens regler om amtskommuner gælder også for H:S.

Akutambulancetjenesten har af Brandvæsenet været varetaget for H:S mod betaling. Opgavevaretagelsen fortsætter uændret efter 1. maj 2006, hvor Brandvæsenet overflyttes til Økonomiudvalget.

Sygetransporttjeneste

14. Det er en amtskommunal opgave, som er overdraget til H:S, at etablere en sygetransporttjeneste, der kan sikre borgernes ret til vederlagsfri transport ved behov for kørsel til ambulat behandling, hjemtransport fra hospital m.m.

Sygetransporttjeneste er lige som akutambulancetjeneste forankret i bekendtgørelse nr. 1039 af 24. november 2000 om planlægning af den præhospitale indsats mv.

Opgaven har af Brandvæsenet været varetaget for H:S mod betaling.

Opgavevaretagelsen fortsætter uændret efter 1. maj 2006, hvor Brandvæsenet overflyttes til Økonomiudvalget.

Alarm- og Vagtcentral

15. Etablering og drift af alarmcentraler er ikke underkastet lovgivning.

Københavns Brandvæsen varetager opgaven for Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns Amt.

I øvrige dele af landet varetages opgaven af politiet.

Alarmcentralen fortsætter indtil videre i uændret regi frem til 1. januar 2007.

Der pågår forhandlinger mellem på den ene side Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns Amt og på den anden side staten, om at staten overtager Alarmcentralen.

Driften af Vagtcentralen vedrører disponering af Brandvæsenets egen vagtstyrke ved udrykninger og kørsler (fx akutambulance eller sygetransport) efter opkald fra Alarmcentralen.

IV. Organisation og økonomi

Organisation

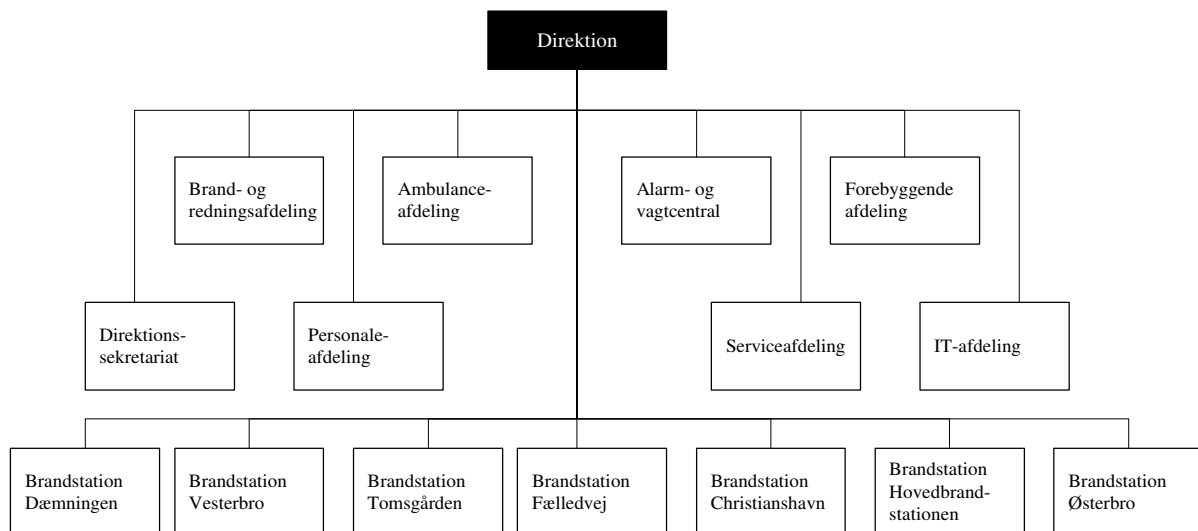
16. Brandvæsenet er en kontraktstyret virksomhed frem til 1. maj 2006 under Teknik- og Miljøforvaltningen, derefter under Økonomiforvaltningen.

Brandvæsenets kontrakt med forvaltningen udløb oprindeligt 31. december 2004, men er siden løbende blevet forlænget af udvalget, da konsekvenserne af den nye beredskabslov samt kompetenceforholdene mellem udvalg og kommission samt Brandvæsenet skulle afklares.

Virksomhedskontrakten fastlægger de overordnede målsætninger samt forudsætninger og vilkår.

Brandvæsenet har som led i den interne styring udarbejdet delkontrakter mellem direktionen og de enkelte afdelinger.

Figuren nedenfor viser Brandvæsenets organisatoriske struktur:



Kilde: Københavns Brandvæsens hjemmeside.

17. Strukturen er under overvejelser, hvorfor efterfølgende opgavebeskrivelse udgør et statusbillede medio 2006.

Københavns Brandvæsen ledes af en direktion bestående af brandchefen og vicebrandchefen.

Direktionssekretariat: Varetager sekretariatsopgaver, samarbejde med andre myndigheder, intern/ekstern information, markedsføring, overenskomster med samarbejdspartnere, kontrakter, økonomiske forhold, budget og regnskab samt indkøb. Endvidere løses opgaver på tværs af organisationen for interne og eksterne kunder.

I sekretariatets sektion for Beredskab og Sikkerhed varetages opgaver vedrørende det kommunale civile beredskab og i kontoret for Beskyttelsesrum varetages opgaver vedrørende drift mv. af offentlige beskyttelsesrum og beredskabsdepoter. Endelig er Brand- og Redningsskolen, sikkerhedsorganisationen, miljøsektionen og IT-sikkerhedssektionen også henlagt til Direktionssekretariatet, men med direkte reference til Direktionen.

Brand- og Redningsafdeling: Operative forhold for brand- og redningstjenesten, herunder dimensionering af beredskabet, udarbejdelse af beredskabsplaner, mødeplaner, instrukser, statistikker mv. Udvikling af nyt udstyr og medvirken ved indkøb af køretøjer, materiel mv. Deltagelse i lovgivnings- og standardiseringsarbejde.

Personaleafdeling: Personaleadministration og lønningsregnskab for hele Brandvæsenet samt mandskabsstyring for korpset og Alarm- og Vagtcentralen.

Ambulanceafdeling: Operative forhold for akutambulance- og sygetransporttjenesten, herunder dimensionering af beredskabet, uddannelse af personale, udarbejdelse af retningslinier, statistikker mv. Udvikling af nyt udstyr og medvirken ved indkøb af køretøjer, materiel mv. Deltagelse i lovgivnings- og standardiseringsarbejde.

Alarm- og Vagtcentral: Drift af alarmcentralen for det geografiske område der udgør Københavns og Frederiksberg kommuner samt Københavns Amt samt drift af Københavns Brandvæsens vagtcentral og STT-booking.

Serviceafdeling: Løsning af opgaver på tværs af organisationen for interne og eksterne kunder. Materiel- og munderingstjeneste, værksteder, depoter og teknisk tjeneste. Indkøb og vedligeholdelse af køretøjer og andet slukningsmateriel mv. samt alarmerings- og sikringsanlæg, telefon-, kabel- og radioanlæg. Rengøring.

Forebyggende Afdeling: Løsning af opgaver på tværs af organisationen for interne og eksterne kunder. Forebyggende brandbeskyttelse samt sager vedrørende beredskabs- og bygningslovgivning. Tilsyn med teatre, hoteller, forsamlingslokaler, skoler, fredede bygninger mv. samt bedriftsværn. Miljøberedskabsplaner mv. og automatiske brand-alarmeringsanlæg.

IT-afdeling: Ansvar for drift og udvikling af Brandvæsenets administrative og operationelle systemer samt ansvaret for drift af Alarm- og Vagtcentralens IT-systemer. Afdelingen udfører indtægtsdækket virksomhed for samarbejdspartnere inden for beredskabsområdet.

Brandstationer: De syv brandstationer er delvist selvstændige enheder.

Stationscheferne har ansvar for økonomi vedrørende den daglige drift samt delvist ansvar for personaleudvikling og stationens øvrige økonomi.

Brandvæsenet har i 2005 udarbejdet en skitse til en ændret organisationsstruktur. Dette med henblik på at bl.a. styrke og effektivisere ledelsen på stationerne samt at forberede et generationsskifte i administrationen. Skitsen indebærer bl.a. en styrkelse af økonomifunktionen med en økonomichef.

Revisionsdirektoratet har drøftet skitsens indhold med Brandvæsenet, men er ikke gået nærmere ind i dette arbejde, der forudsættes gennemgået af Capacent A/S.

18. Af tabel 1 fremgår udviklingen i årsværk.

Tabel 1: – Udvikling i normerede årsværk

	2001	2002	2003	2004	2005
Brand- og ambulancetjenesterne	566	596	595	620	617
Alarm- og Vagtcentral	30	31	35	35	36
Administration	83	87	89	89	91
Serviceafdeling	75	69	69	69	73
I alt	754	783	788	813	817

Kilde: Københavns Brandvæsen.

Tabel 1 viser udviklingen i normeret årsværk. Brandvæsenet anser disse tal for mest retvisende, da Brandvæsenet efter eget valg i udrykningsstyrken (brand- og ambulancetjenesterne) bevidst ønsker en faktisk underbemanning på ideelt 20 mand, der dækkes ved køb af ekstravagter på overarbejdsbetaling. Dette giver ifølge Brandvæsenet den største planlægningsmæssige fleksibilitet (i forhold til at fx sygdom ikke kan planlægges, og at det således ikke bliver nødvendigt at sende overtalligt mandskab hjem). Underbemandingen er for nærværende langt større end 20, da det tager længere tid at få nyt personale gennem den ny redderuddannelse (2001) – et problem Brandvæsenet allerede gjorde opmærksom på under høring af lovforslaget om ny redderuddannelse. Revisionsdirektoratet skal anbefale, at Brandvæsenet udarbejder en redegørelse for de aktuelle økonomiske konsekvenser der er forbundet med underbemandingen.

Det samlede årsværk er fra 2001 til 2005 steget med 63 årsværk, svarende til 8,4 %.

Forøgelsen fra 2001 til 2002 på 29 årsværk skyldes primært brandtjenestens og ambulancetjenesternes andel af ny redderuddannelse.

Fra 2002 til 2003 blev bemanningen på Alarm- og Vagtcentralen forøget på grund af sygetransport på Frederiksberg og indførelse af feriefridage.

Forøgelsen fra 2003 til 2004 på 25 årsværk skyldes primært redderuddannelse i sygetransport- og akutambulancetjenesterne.

Fra 2004 til 2005 blev serviceafdelingen forøget med 4 årsværk (tjenestemænd overført fra KTK og KE).

Der skete desuden gennem hele perioden en del interne omrokeringer og opsplitninger af personale og opgaver mellem og inden for tjenestegrenene.

Tabel 2: – Personaleomsætning

Afgåede fra korpset	2001	2002	2003	2004	2005
Personaleomsætning i %	2,9	3,8	3,7	2,9	5,5
Personaleomsætning i % (renset for alders- og sygdomsbetinget årsager)	1,2	1,3	2,1	0,6	2,8

Procentberegning er baseret på det normerede personaletal for korpset og Alarm- og Vagtcentralen.

Personaleomsætningen har de senere år vist en svag stigende tendens, hvilke antages at have sammenhæng med, at personalet i korpset ikke længere ansættes på tjenestemandsvilkår.

Økonomi

19. Brandvæsenet modtager en årlig bevilling til at afholde udgifter og oppebære indtægter i overensstemmelse med de vilkår, hvorunder bevillingen er givet.

Af tabellen nedenfor fremgår udviklingen fra 2002 til 2005 i driftsbevilling, driftsregnskab samt de årlige afvigelser (hele 1.000 kr.):

Tablet 3: – Bevilling og regnskab 2002 til 2005

År	Bevilling		Regnskab		Afvigelse
	Udgifter	Indtægter	Udgifter	Indtægter	
2005	336.393	142.379	348.067	157.201	-3.148
2004	318.828	138.117	325.391	152.439	-7.760
2003	299.639	125.421	307.238	133.109	- 89
2002	282.735	110.311	300.755	128.384	- 52

Kilde: Københavns Kommunes regnskab 2002-2004 samt udkast til regnskab 2005 (med tillægsbevilling). Løbende priser.

- = mindreforbrug/merindtægt.

Brandvæsenet har i alle årene haft bevillingsmæssige mindreforbrug.

Brandvæsenet opnåede i 2005 netto et bevillingsmæssigt mindreforbrug på ca. 3,1 mio. kr. Heri indgår en tillægsbevilling på 8,8 mio. kr.

De faktiske indtægter oversteg budgettet med 14,8 mio. kr. (10,4 %) samtidig med, at lønudgifterne udgjorde 9,2 mio. kr. (3,4 %) mindre end budgetteret.

Udgifter til varekøb og tjenesteydelser oversteg samlet budgettet med 20,9 mio. kr. (31,3 %).

Det kan tilføjes, at 2004 viste præcist samme billede.

Bevillingsafvigelsen i 2002 og 2003 var minimal.

Brandvæsenet er ikke omfattet af omstillingspuljen.

V. Indtægtsområdet

20. Kommunernes indtægter har de senere år generelt været i øget fokus. Bl.a. i lovgivning og vejledninger, herunder reglerne i Indenrigs- og Sundhedsministeriets autoriserede regnskabssystem (fx kapitel 9).

I forbindelse med kommunernes eksterne indtægter er det relevant at overveje, dels med hvilket hjemmelsgrundlag der udføres indtægtsgivende aktiviteter, dels hvilke betingelser der gælder med hensyn til beregningsgrundlag (omkostningskalkulationer) samt prisfastsættelse og endeligt etablering af de fornødne økonomistyringsværktøjer.

Det konkrete hjemmelsgrundlag for de enkelte indtægtsområder i form af love, bekendtgørelser, vejledninger, afgørelser fra tilsynsmyndigheden, Brandvæsenets interne forretningsgange mv. nævnes under de respektive afsnit.

A. Regelgrundlag

21. Lov nr. 378 af 14. juni 1995 om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre kommuner og offentlige myndigheder (opgaveudførelsesloven) udvider kommunernes adgang til at udføre udbudte opgaver for andre offentlige myndigheder ved udnyttelse af fx materiel, maskinpark og arbejdskraft.

Loven finder kun anvendelse, såfremt der ikke er hjemmel på andet grundlag (den skrevne lovgivning eller kommunalfuldmagtsreglerne), og såfremt der ikke er direkte forbud på andet grundlag.

Opgaverne kan udføres af kommuner, amtskommuner og kommunale fællesskaber og kan udføres for andre offentlige myndigheder, fx staten, amtskommuner, kommuner og kommunale fællesskaber mv.

Der er kun adgang til at udføre de lovbestemte og ulovbestemte opgaver, som kommuner lovligt kan udføre for sig selv.

22. Kommunerne har kompetence til at påtage sig de opgaver, som har hjemmel i lovgivningen. Kommunernes adgang til tillige at tage ulovbestemte opgaver op på egen hånd bestemmes af retsgrundsætningen om kommunalfuldmagten.

Kommunalfuldmagtens afgrænsning mellem kommunale og private aktiviteter er fastlagt ud fra tilsynsmyndighedernes praksis og er udviklet over tid.

Som hovedregel må kommuner ikke drive handel, håndværk, industri eller finansiell virksomhed uden lovhjemmel. Kommunalfuldmagten giver følgende undtagelser:

- Produktion til eget brug.
- Salg af biprodukter, som er tilvejebragt som en naturlig følge af en i øvrigt lovlig kommunal opgave, kan ud fra en værdispildsbetragtning lovligt sælges til markedspris. Der kan være tale om "rene" biprodukter, know how eller overkapacitet. Det er en generel betingelse, at der ikke må være tale om en selvstændig produktion af produkter, men en hvis forarbejdning må finde sted. Biproduktionen skal være underordnet i forhold til hovedvirksomheden.

Særligt om overkapacitet gælder, at denne ikke må være skabt med henblik på afsætning, og at den ikke er mulig at afskaffe. Endeligt lægges der vægt på, hvorvidt private entreprenører pålægges konkurrence.

- Accessorisk virksomhed.
- Forsyningsvirksomhed.

23. Såfremt der ikke i regelgrundlaget er opstillet specifikke betingelser for indtægtsberegningsgrundlag eller prisfastsættelse, er det Revisionsdirektoratets principielle opfattelse, at det i alle tilfælde, hvor der oppebæres indtægter, er et led i god kommunal økonomistyring at foretage omkostningskalkulationer i overensstemmelse med de generelle retningslinier for omkostningskalkulation i Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og regnskabssystem.

De generelle regler for omkostningskalkulation og prisfastsættelse beskrives i nedenstående afsnit.

24. I maj 2003 udsendte Indenrigs- og Sundhedsministeriet en vejledning om omkostningskalkulationer (kapitel 9 i Budget- og Regnskabssystem for kommuner og amtskommuner).

Vejledningen har til formål at tilvejebringe et generelt grundlag for kommunens udarbejdelse af omkostningskalkulationer, herunder at bidrage med praktiske anvisninger til udarbejdelsen heraf.

Der er tale om en generel vejledning, hvorfor der i de tilfælde, hvor der fastsættes særlige krav til omkostningskalkulationen, henvises til den specifikke lovgivning herom.

Vejledningen bygger på princippet om opgørelse af de langsigtede gennemsnitsomkostninger, hvor der således tages hensyn til, at der i kalkulationen skal indgå samtlige omkostninger, herunder til såvel variable som faste omkostninger forbundet med produktionen af de kommunale ydelser.

Til omkostninger medregnes:

- Direkte omkostninger, dvs. omkostninger, der direkte kan henføres til den pågældende aktivitet, og som er en udgift i kommunens budget i samme år (fx løn, materialer og fremmede tjenesteydelser).
- Direkte omkostninger, der er en udgift i kommunens budget i et andet år (fx materialer indkøbt til lager).
- Indirekte omkostninger, dvs. omkostninger, der ikke direkte kan henføres til den pågældende aktivitet, men som kan beregnes på grundlag af udgifter, som fremgår af institutionens budget i samme år (fx lokaleudgifter, kontorudgifter, edb-udgifter og udgifter til ledelse og administration).
- Andre indirekte omkostninger, som kan beregnes på grundlag af udgifter, der fremgår af institutionens budget i et andet år.
- Indirekte omkostninger, der ikke figurerer i kommunens budget (fx forrentning af drifts- og anlægskapital).

På grund af de indirekte omkostningers ofte udelelige karakter må de typisk fordeles efter en fordelingsnøgle. Ved valget af fordelingsnøgle er det væsentligt, at der opnås

en realistisk opgørelse af de omkostninger, der medgår ved produktionen af den pågældende aktivitet. Fordelingsnøgler kan fx tage udgangspunkt i tidsforbrug, lønandele, antal ansatte, areal eller lokaleudgifter.

Udføres en opgave i henhold til 378-loven følger det, at der skal foretages en kalkulation af de samlede omkostninger, der vil være forbundet med varetagelsen af opgaven.

25. Vejledningen om omkostningskalkulationer bygger som nævnt på en beregning af de langsigtede gennemsnitsomkostninger, som er udgangspunktet for overvejelser om hvilken pris, der skal fastsættes for ydelsen. Vejledningen omtaler ikke selve prisfastsættelsen.

Vejledningen bygger på statens publikationer om prisfastsættelse, bl.a. "Vejledning om priskalkulation", maj 1998 fra Finansministeriet, som er optrykt i Finansministeriets Budgetvejledning 2001, og "Prisfastsættelse – omkostningskalkulation, regler, eksempler og økonomistyring", 1995 fra Økonomistyrelsen. Publikationen indgår i Økonomi-Administrativ Vejledning (ØAV). ØAV har til formål at orientere om de gældende reglers indhold, fortolkning, herunder praksis, om reglernes baggrund og andre oplysninger, der kan have betydning for forståelsen af reglerne og deres anvendelse.

Det anføres i disse publikationer, at faktorer, som kan indgå i overvejelserne om prisfastsættelsen, kan være:

- Markedsprisen for tilsvarende produkter.
- Afsætningselasticiteten, dvs. hvor følsomt markedet er for prisændringer med hensyn til hvor store mængder, der kan afsættes.
- Hvilken fortjeneste man ønsker at opnå og har mulighed for at opnå.
- Hvilken markedssituation man befinder sig i.

Som generelle prisfastsættelsesprincipper anføres, at der ikke må ske konkurrenceforvridning over for private eller offentlige konkurrenter, og at prisen principielt skal svare til de langsigtede gennemsnitsomkostninger.

Dette forhindrer dog ikke, at man i særlige situationer kan sælge til en lavere pris, blot de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes på langt sigt.

Udføres en opgave i henhold til lov nr. 378 gælder det, at der ikke må afgives tilbud på eller indgås aftale om udførelse af opgaver, der indebærer en vederlæggelse, som er lavere end det kalkulerede beløb (lovens § 2, stk. 4, 2. pkt.).

Reglerne omtaler ikke, at den udførende offentlige myndighed kan opnå en egentlig fortjeneste.

Kommunalfuldmagtsreglerne stiller i visse situationer krav om omkostningskalkulationer og en prisfastsættelse til markedspris, men ellers vedrører reglerne primært selve hjemmelsspørgsmålet om, hvorvidt en opgave lovligt kan varetages.

B. Indtægter på tjenestegrene

26. Eksterne indtægter udgør et væsentligt element i Brandvæsenet bevilling, jf. Brandvæsenets budget i 2006 i alt 154,1 mio. kr.

Direktoratets gennemgang er foretaget ved regnskabsanalyse samt bilagsgennemgang. Særligt er inddraget:

- Lovhjemmel.
- Beregningsgrundlag.
- Prisfastsættelse.
- Optagelse i bevillingen 2006.

Kommunens takstbilag 2006 indeholder for Brandvæsenet alene indtægter vedrørende:

- ABA-alarmtilslutning (årlig afgift for tilslutning til Alarmcentralen – 4.590,00 kr.).
- DOA-oprettelsesafgift ("Det Offentlige Alarmeringsnet" – engangsafgift for oprettelse til Alarmcentralen – 9.180 kr.).
- Afgift for blinde alarmer (3.500 kr.).

Brandvæsenet oplyser, at der i takstbilaget er medtaget takster, som er henvendt til borgere og virksomheder generelt. Det indebærer, at takster omfattet af kontraktforhold (H:S), samt indtægter, der sammensættes af medgået tid og materialer, ikke indgår.

Af følgende tabel fremgår budgetterede indtægter, faktiske indtægter og de afledte afvigelser i 2005 samt budgetterede indtægter i 2006 (hele 1.000 kr.):

Tabel 4: – Budgetterede og faktiske indtægter 2005 samt budget 2006

Tjenestegren	2005 Budget	2005 Regnskab	2005 Afvigelse	2006 Budget
Akutambulancetjenesten	59.210	62.026	- 2.816	67.997
Sygetransporttjenesten	42.850	46.491	- 3.641	44.749
Alarm- og Vagtcentralen	16.115	16.557	- 442	16.466
Forebyggende Afdeling	8.134	11.091	- 2.957	5.391
Brand- og Redningsafdelingen	5.935	7.616	- 1.681	8.752
Serviceafdelingen	9.663	7.606	2.057	5.974
Redningsskolen	3.002	2.953	49	2.087
Øvrige indtægter	1.370	2.859	- 1.489	2.672
I alt	146.279	157.199	- 10.920	154.088

Kilde: Vedtaget budget 2005 og 2006 samt KØR regnskabstal 2005.

- = merindtægt.

Det fremgår af tabel 4, at Brandvæsenet i 2005 havde merindtægter for 10,9 mio. kr.

Der var merindtægter på alle tjenestegrene på nær Serviceafdelingen og Redningsskolen.

Der skal tages højde for, at Serviceafdelingens indtægtsbudget ved efterfølgende til lægsbevilling blev reduceret med 3,9 mio. kr., hvorefter den samlede merindtægt blev på 14,8 mio. kr.

Revisionsdirektoratet har ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko udvalgt indtægter vedrørende følgende tjenestegrene: Akutambulancetjenesten, Sygetransporttjenesten, Forebyggende Afdeling og Brand- og Redningsafdelingen.

Som det fremgår, bidrager Alarm- og Vagtcentralen med væsentlige indtægter – 16,6 mio. kr. i 2005. Disse indtægter er ikke inddraget, dels under hensyntagen til de igangværende overvejelser om overflytning af driften til staten og dels, da der i efteråret 2002 af såvel Revisionsdirektoratet som revisionselskabet PricewaterhouseCoopers blev foretaget to uafhængige gennemgange af betalingerne fra det daværende Beredskab Storkøbenhavn.

På baggrund af de to undersøgelser fik Brandvæsenet medhold i en ændring af fordelingsprocenten for omkostninger mellem Vagtcentralen og Alarmcentralen; herudover er betalings- og omkostningsgrundlaget ifølge det oplyste ikke ændret.

27. Brandvæsenets praksis for fakturering mv. er beskrevet i det følgende i kort form. Hovedparten af fakturaer udfærdiges i Regnskabssektionen på basis af fremsendt fakturagrundlag fra de øvrige afdelinger eller efter stående ordre om faste månedlige beløb. Serviceafdelingen har et eget system (DSI) til udfærdigelse af faktura og styring af indtægter.

Forebyggende Afdeling udfærdiger faktura vedrørende ABA og blinde alarmer.

Personaleafdelingen udfærdiger faktura vedrørende brand- og sikkerhedsvagter.

Samtlige indtægtsfakturaer udsendes af Regnskabssektionen og registreres manuelt af Regnskabssektionen i såvel KØR som i et af Brandvæsenet udviklet debtorsystem. Der sker ikke en egentlig og dokumenteret løbende afstemning til KØR. I forbindelse med regnskabsafslutningen går Regnskabssektionen mere i dybden og undersøger uoverensstemmelser.

Rykkerprocedurer og betalingsfrister er ifølge det oplyste ens for al virksomhed i Brandvæsenet.

Ved Brandvæsenets månedlige budgetopfølgning foretages sammenligning mellem Serviceafdelingens DSI-faktureringsystem og KØR – der er ikke tale om en dokumenteret afstemning.

Indtægter vedrørende Akutambulancetjenesten og Sygetransporttjenesten styres i excel-regneark. STT-systemet på Vagtcentralen danner grundlag for fremsendelse af faktura for sygetransport.

Der foretages afstemning i forhold til antal sygetransportkørsler.

Der foretages ikke egentlig registrering i Forebyggende Afdeling af indtægter ved ABA og blinde alarmer, men det er oplyst, at afdelingen følger, om indtægterne, jf. de månedlige budgetopfølgninger forløber som erfaringsmæssigt forventeligt.

Forebyggende Afdeling styrer afgivne tilbud og igangværende projekter (vedrørende projektsektionen) i et egenudviklet databasesystem.

C. Ambulancetjenesterne

28. I det følgende er samlet Akutambulancetjenesten (herunder lægeambulancen) samt Sygetransporttjenesten (herunder den psykiatriske udrykningsvagt). Disse opgaver er omfattet af samme kontrakt (med de 4 delelementer) med H:S, og der er snitflader ved såvel den operative opgavevaretagelse som økonomistyringen.

Brandvæsenets hidtidige overenskomst med H:S udløb ultimo 2004. Der blev herefter indgået aftale om forlængelse af alle aktiviteter i overenskomsten indtil ultimo september 2005. Aftaleforlængelsen blev forelagt Bygge- og Teknikforvaltningen, men ikke Bygge- og Teknikudvalget. Aftaleforlængelsen blev tillige forelagt for Beredskabskommissionen på møder den 28. februar 2005 og 12. december 2005.

Efter udbud trådte en ny kontrakt i kraft pr. 1. oktober 2005.

Advokatfirmaet DLA Nordic A/S blev inddraget med henblik på juridisk assistance i forbindelse med indgåelse af kontrakten.

Som tidligere nævnt kan H:S vælge at etablere ambulancetjenesten med egne ambulancer eller ambulancer, der efter aftale stilles til rådighed af kommuner eller private ambulanceentreprenører (bekendtgørelse nr. 1039 af 24. november 2000 om planlægning af den præhospitale indsats mv.).

Bekendtgørelsens bestemmelser omtaler ikke prisfastsættelse eller beregningsgrundlag, der forudsættes dækket af opgaveudførelsesloven.

Akutambulancetjenesten og Sygetransporttjenesten udfører alene indtægtsdækket virksomhed.

29. De økonomiske hovedtal for Akutambulancetjenesten i 2005 og 2006 fremgår nedenfor (hele 1.000 kr.):

Tabel 5: – Økonomiske hovedtal 2005 og 2006

Kr.	2005		2006	
	Indtægter	Omkostninger	Indtægter	Omkostninger
Budget	- 59.210	61.618	- 65.841	65.844
Regnskab	- 62.026	65.071	-	-

Kilde: Brandvæsenets excel-regneark samt KØR.

Regnskab 2005. De samlede indtægter ved Akutambulancetjenesten udgjorde i 2005 i alt 62,026 mio. kr. Der var budgetteret med indtægter for 59,210 mio. kr. Den faktiske merindtægt udgjorde således 2,816 mio. kr. og skal ses i lyset af forhandlingen i 2005 om forlængelse af den hidtidige overenskomst samt indgåelse af ny kontrakt.

De samlede omkostninger var budgetteret til 61,618 mio. kr., mens regnskabet endte med at udvise omkostninger for 65,071 mio. kr.

Akutambulancetjenesten var i 2005 budgetmæssigt baseret på et underskud på 2,408 mio. kr. Underskuddet hidrørte fra den ny redderuddannelse og lønoverenskomstforhold

Det endelige resultat for 2005 viste et regnskabsmæssigt underskud på 3,045 mio. kr. Meromkostningerne blev over flere omgange søgt dækket af merbetaling fra H:S, der dog ikke ville dække fuldt ud. Da en ny kontrakt var nært forestående, ønskede forvaltningen ikke at forfølge sagen yderligere (merbetaling fra H:S medfører større tilskud fra Københavns Kommune til H:S).

Revisionsdirektoratet finder, at forvaltningens standpunkt principielt er uheldigt.

Da budgettering af indtægterne i 2005 er foretaget forinden forlængelsen af overenskomsten og indgåelse af den ny kontrakt, har Revisionsdirektoratet valgt ikke at undersøge sammenhængen mellem de budgetterede indtægter og det underliggende budgetgrundlag i 2005.

Budget 2006. Brandvæsenet modtager ifølge Brandvæsenets interne budget i 2006 en prisfremskrevet betaling for Akutambulancetjenesten (ekskl. lægeambulancen) på i alt 74,686 mio. kr.

Heraf overføres ca. 9,8 mio. kr. til Frederiksberg Brandvæsen for at stille 2 ambulancer til rådighed. Københavns Brandvæsen beholder således 64,8 mio. kr.

Brandvæsenets indtægter ved lægeambulancen udgør efter en tilsvarende reduktion for Frederiksbergs andel i alt 3,6 mio. kr.

Brandvæsenets samlede forventede indtægter ved Akutambulancetjenesten og lægeambulancen udgør i 2006 i alt ca. 68,4 mio. kr.

Af Brandvæsenets budget fremgår indtægter for ca. 66 mio. kr., dvs. reelt forventede merindtægter på 2,4 mio. kr.

Brandvæsenet fremskriver i budgettet indtægterne med den af Økonomiudvalget udmeldte fremskrivningsprocent (2,18). Af kontrakten med H:S indgår imidlertid at betalingen fremskrives med den højere lønfremskrivningsprocent (3,82), hvilket forklarer ca. 1,4 mio. kr. af de reelle forventede merindtægter.

Det resterende beløb på 1 mio. kr. antages at vedrøre, at Brandvæsenet i kontrakten med H:S har skønnet over en fremtidig forventet huslejeomkostning (omkostningen indgår ikke i Brandvæsenets budget, da den endelige husleje endnu ikke er fastsat af Københavns Ejendomme).

Omkostningerne til Akutambulancetjenesten, herunder lægeambulancen, er budgetteret til 65,844 mio. kr.

Der budgetteres dermed med et mindre underskud.

30. De økonomiske hovedtal for Sygetransporttjenesten i 2005 og 2006 fremgår nedenfor (hele 1.000 kr.):

Tabel 6: – Økonomiske hovedtal 2005 og 2006

	2005		2006	
	Indtægter	Omkostninger	Indtægter	Omkostninger
Budget	- 42.850	42.396	- 44.749	44.832
Regnskab	- 46.491	44.970	-	-

Kilde: Brandvæsenets excel-regneark samt KØR.

Regnskab 2005. De samlede indtægter ved Sygetransporttjenesten udgjorde i 2005 i alt 46,491 mio. kr. Der var budgetteret med indtægter for 42,850 mio. kr. Den faktiske merindtægt udgjorde således 3,641 mio. kr. og skal ses i lyset af forhandlingen i 2005 om forlængelse af den hidtidige overenskomst samt indgåelse af ny kontrakt.

De samlede omkostninger var budgetteret til 42,396 mio. kr., mens regnskabet endte med at udvise omkostninger for 44,970 mio. kr.

Brandvæsenets varetagelse af sygetransporttjenesten var i 2005 budgetmæssigt baseret på et overskud på 454.000 kr.

Det endelige resultat for 2005 viste et regnskabsmæssigt overskud på 1,521 mio. kr.

Da budgettering af indtægterne i 2005 er foretaget forinden forlængelse af overenskomsten og indgåelse af den ny kontrakt, har Revisionsdirektoratet valgt ikke at undersøge sammenhængen mellem de budgetterede indtægter og det underliggende budgetgrundlag i 2005.

Budget 2006. Brandvæsenet modtager i 2006 betaling fra H:S pr. tur. Der opereres således efter HS ønske i den ny kontrakt med kun én sats.

Herudover oppebæres i mindre omfang også indtægter ved sygetransporter for andre end H:S; her anvendes forskellige satser afhængig af turens karakter (Revisionsdirektoratet har ikke gennemgået disse satser på grund af indtægtens samlede størrelse).

Brandvæsenet forventer i 2006 at modtage betalinger for sygetransport for 47,174 mio. kr. – heraf 1,453 mio. kr. fra andre end H:S.

De budgetterede indtægter udgør imidlertid 44,749 mio. kr. Differencen på ca. 2,4 mio. kr. skyldes ligesom for Akutambulancetjenesten dels anvendelse af forskellige fremskrivningsprocenter dels, at der i betalingen er indregnet dækning for en kommende huslejebetaling samt andre uforudsete udgifter.

Omkostningerne til sygetransporttjeneste er budgettet til 44,747 mio. kr. Det budgetterede overskud udgør således 85.000 kr.

31. Brandvæsenets omkostningskalkulationer ved Akutambulancetjenesten og Sygetransporttjenesten er baseret på omfattende excel-regneark.

Da Akutambulancetjenesten og Sygetransporttjenesten kører en del substituerende ture sker der interne omposterings (i 2005 netto ca. 6,1 mio. kr.).

Der sker ligeledes omposterings mellem ambulancetjenesterne og Brand- og Redningsafdelingen for assistance, fx ophjælpning og nedbæring af patienter (i 2005 ca. 0,5 mio. kr.).

I kalkulationerne indgår fællesadministrative omkostninger fordelt på tjenestegrene efter fordelingsnøgler. Det skal nævnes, at pensionsforpligtelse vedrørende tjenestemænd i Brandvæsenets centrale administration ikke indgår i kalkulationerne.

Ligeledes indgår ikke omkostninger vedrørende fx Teknik- og Miljøforvaltningen eller Økonomiforvaltningen.

Afskrivning af materiel indgår i form af de løbende omkostninger til indkøb af materiel.

Forrentning af kapital indgår ikke i kalkulationerne.

D. Forebyggende Afdeling

32. Af tabel 7 fremgår budgetterede og faktiske indtægter i Forebyggende Afdeling i 2005 samt budgetterede indtægter i 2006 (hele 1.000 kr.):

Tabel 7: – Økonomiske hovedtal 2005 og 2006

	2005		2006
Forebyggende Afdeling	Budgetterede indtægter	Faktiske indtægter	Budgetterede indtægter
	8.134	11.091	5.391

Kilde: Brandvæsenets excel-regneark samt KØR.

Brandvæsenet registrerer løbende årets interne budgetkorrektioner "Aftalte Afvigelser. Disse er valgt ikke medtaget, da effekten afspejles i årets afvigelser.

Forebyggende Afdeling udfører meget andet end indtægtsgivende virksomhed, derfor er de samlede omkostninger ikke relevante i denne forbindelse.

Afdelingens indtægter var i 2005 budgetteret til 8,134 mio. kr. De faktiske indtægter blev 2,957 mio. kr. større.

I 2006 er indtægterne budgetteret til 5,391 mio. kr. (Indtægter ved blinde alarmer overgår fra 2006 til Brand- og Redningsafdelingen).

Indtægterne fordeler sig som følger (hele 1.000 kr.):

Tabel 8: – Indtægter på kategorier

	2005		2006
	Budgetterede indtægter	Faktiske indtægter	Budgetterede indtægter
Blinde alarmer	3.054	3.954	0
ABA ¹	4.688	5.341	4.790
Konsulentbistand	392	1.796	601

Kilde: Brandvæsenets excel-regneark samt KØR.

Note 1: Automatisk Brand Alarmering.

Der var i 2005 merindtægter inden for alle områder.

33. Primo 2005 udarbejdede advokatfirmaet Norrbom & Vinding en redegørelse for og vurdering af Forebyggende Afdelings indtægtsdækkede aktiviteter ved konsulentbistand og brandvagter. (Brandvagter administreres af Forebyggende Afdeling (og til dels Personaleafdelingen), men bogføres på Brand- og Redningsafdelingen, hvor udgiften afholdes. Redegørelsens iværksættelse var afledt af en klage til Statsamtet København over Serviceafdelingens salg af mundering. (I forbindelse med direktoratets bilagsgennemgang blev bemærket et salg på 88.300 kr. i 2005 til privat tøjbutik i strid med reglerne. Det er oplyst, at der var tale om et restlager beregnet til salg til Københavns Lufthavn, der blev solgt til Lufthavnens nye leverandør).

I redegørelsen er gennemgået de indtægtsdækkede ydelsers hjemmel, vurderet lovligheden samt de anvendte principper for prisfastsættelse.

34. Forebyggende Afdeling anvender 3 forskellige takster for afdelingens ydelser, jf. afdelingens "Retningslinier for afregning af eksterne ydelser.

Takstfastsættelsen har taget udgangspunkt i dels hvor specialiseret (omkostningstung) viden der kræves til levering af ydelserne, dels om taksten, jf. regelgrundlaget, skal baseres på markedsniveau eller omkostninger.

Der findes ikke forretningsgangsbeskrivelser for indtægtsgivende opgaver og relaterede ydelser, herunder snitflader til andre afdelinger.

Takst "1" er fastsat ud fra omkostninger til opgaver, der i mindre grad kræver specialviden.
--

Takst "2" er fastsat ud fra omkostninger til opgaver, der kræver større specialviden.

Takst "3" vedrører opgaver af høj specialiseringsgrad og er baseret på markedsniveauet for sammenlignelige ydelser – vedrører typisk ydelser til private eller andre offentlige myndigheder.
--

Taksterne er beregnet og fastsat i oktober 2003 og er siden da fremskrevet – dog ikke takst 3.

I det følgende er redegjort for indtægter ved Automatisk Brand Alarmering og konsulentbistand (vedrørende blinde alarmer henvises til afsnittet og Brand- og Redningsafdelingen).

Automatisk Brand Alarmering.

35. Indtægterne herved består af to typer:

Automatisk Brand Alarmering – alarmtilslutning: En årlig pris (afgift) på 4.590 kr. for at være tilsluttet Alarmcentralen.
--

Af takstbilaget fremgår som hjemmel alene "Borgerrepræsentationen".

DOA-oprettelsesafgift: Engangsafgift på 9.180 kr. for oprettelse som alarmanlæg.
--

Af takstbilaget fremgår som hjemmel alene "Borgerrepræsentationen".

Revisionsdirektoratet har ikke kunnet få oplyst, hvad der er hjemmelsgrundlaget for afgifterne, der i øvrigt ikke har særskilt hjemmel, som fx afgiften for blinde alarmer.

Afgifterne er ikke behandlet i Norrbom & Vindings redegørelse.

Begge ovenstående afgifter er fastsat for meget lang tid siden (oplyst 15-20 år) og er siden alene PL-fremskrevet.

Konsulentbistand

36. Brandtekniske gennemgange. Forebyggende Afdeling udfører brandtekniske gennemgange, fx for Forsvarsministeriet.

Forebyggende Afdeling udarbejder tilbud baseret på relevant timetakst (to eller tre) samt forventet timeforbrug baseret på sædvanligt erfaringsgrundlag.

Af Norrbom & Vindings redegørelse fremgår, at brandtekniske analyser for andre offentlige myndigheder må – henset til at der er tale om en ydelse, hvor der kunne være et marked med private udbydere – anbefales at ske under iagttagelse af opgaveudførelseslovens regler om priskalkulation. Det anbefales ligeledes, at brandtekniske analyser, som vil kunne udføres af private virksomheder, som udgangspunkt ikke udfærdiges for private enheder.

37. Brandforebyggende kurser. Forebyggende Afdeling tilbyder brandforebyggende kurser til ledere og medarbejdere i diskoteker (forsamlingslokaler).

Da afholdelse af sådanne kurser ses at være i Brandvæsenets interesse, er prisen baseret på tidsforbrug samt takst 1 (omkostning) og takst 2 (lav specialisering).

Prisfastsættelsen svarer til omkostningerne og er også fastsat under hensyn til Brandvæsenets interesse i en målrettet indsats på det brandforebyggende område "diskoteksindsatsen".

Af Norrbom & Vindings redegørelse fremgår sammenfattende, at da sådanne kurser er funderet i brandforebyggelseshensyn, og da kurserne afholdes til kostpris, kan afviklingen ikke anses for problematisk.

38. Beredskabsmapper. Forebyggende Afdeling oppebærer indtægter for udarbejdelse af beredskabsmapper. Mapperne beskriver, hvorledes der skal forholdes i tilfælde af brand, samt hvorledes brand forebygges. Udarbejdelse af beredskabsmapper er alene et tilbud. Der udarbejdes mapper for institutioner under Københavns Kommune samt ud fra en lighedsbetragtning selvejende institutioner i udrykningsområdet.

I begrænset omfang er udarbejdet beredskabsmapper/brandtekniske gennemgange for andre (Tivoli), da der blev anset at være en væsentlig offentlig interesse heri, men afdelingen har samtidig afslået at afgive tilbud herom til private butikcentre.

Beredskabsmapper eller et tilsvarende produkt kan også udarbejdes af andre end Brandvæsenet.

Mapperne udarbejdes individuelt for hver kunde, og prisen fastsættes bl.a. ud fra kundens størrelse og deraf anvendt timeforbrug. Beredskabsmapper anses for at være i Brandvæsenets interesse og kan anses som en "egenkontrol" og dermed udgør det sidste og individuelle led i kommunens overordnede beredskabsplan.

Af Norrbom & Vindings redegørelse fremgår sammenfattende, at da udarbejdelse af beredskabsmapper er funderet i brandforebyggelseshensyn, og da prisen svarer til kostprisen, kan udarbejdelsen ikke anses for problematisk.

Optagelse af Forebyggende Afdelings indtægter i budgettet 2006 er sket ud fra sædvanligt erfaringsgrundlag.

E. Brand- og Redningsafdelingen

39. Af tabel 9 fremgår budgetterede og faktiske indtægter i Brand- og Redningsafdelingen i 2005 samt budgetterede indtægter i 2006 (hele 1.00 kr.):

Tabel 9: – Økonomiske hovedtal 2005 og 2006

Brand- og Redningsafdelingen	2005		2006
	Budgetterede indtægter	Faktiske indtægter	Budgetterede indtægter
	5.935	7.616	8.752

Kilde: Brandvæsenets excel-regneark samt KØR.

Brand- og Redningsafdelingen udfører meget andet end indtægtsgivende virksomhed, derfor er de samlede omkostninger ikke relevante i denne forbindelse.

Afdelingens indtægter var i 2005 budgetteret til 5,935 mio. kr. De faktiske indtægter blev 1,681 mio. kr. større (primært på grund af vagter vedrørende byggeriet af Operaen og DR-byen).

I 2006 er indtægterne budgetteret til 8,752 mio. kr. (Indtægter ved blinde alarmer overgår fra 2006 til Brand- og Redningsafdelingen).

Indtægterne fordeler sig som følger (hele 1.000 kr.):

Tabel 10: – Indtægter på kategorier

	2005		2006
	Budgetterede indtægter	Faktiske indtægter	Budgetterede indtægter
Brand- og sikkerhedsvagter	3.783	4.232	3.865
Blinde alarmer	0	0	3.121
Vestegnen I/S	1.000	1.017	1.022
Skafor-, miljø- og assistan- ceopgaver	728	398	744
Diverse	424	1.969	0

Kilde: Brandvæsenets excel-regneark samt KØR.

Note 1: Da indtægtens samlede størrelse vurderes som uvæsentlig udgår den.

40. Brand- og sikkerhedsvagter. Disse vagter initieres i enten Forebyggende Afdeling eller Personaleafdelingen.

Vagterne udføres af personale fra Brand- og Redningsafdelingen og bogføres også på denne afdeling.

Faktura udfærdiges af Personaleafdelingen. Det overordnede administrative ansvar for opgaven er placeret i Forebyggende Afdeling.

41. Brandvagter benyttes i henhold til beredskabslovens § 35 samt Beredskabsstyrelsens driftsmæssige forskrifter om forsamlingslokaler mv. og vedrører typisk større teatre mv. under forestillinger, samt i øvrigt til visse arrangementer, herunder udendørs, hvor mange mennesker forsamles.

Arrangøren er forpligtet til at anmelde arrangementer senest 3 dage før afholdelse.

Anmeldelse sker enten til Forebyggende Afdeling eller direkte til Personaleafdelingen – det sidste sker særligt ved tilbagevendende arrangementer/forestillinger. Ved godkendelse af forestillinger vurderer Forebyggende Afdeling, om sceneopbygning og anvendelse af dekorationer eller effekter giver anledning til tiltag som fx benyttelse af brandvagt.

Det følger af beredskabsloven § 35, at Kommunen kan bestemme, at der skal udsættes brandvagt og at arrangøren skal betale dækning af omkostningerne ved brandvagten og administrationen heraf.

Brandvagt udføres af Brand- og Redningsafdelingens udrykningsstyrke som overarbejde og faktureres baseret herpå og med et tillæg for administration.

42. Sikkerhedsvagter (blikkenslagervagter) udføres inden for Brandvæsenets udrykningsområde på rekvisition af en entreprenør. Sikkerhedsvagter vedrører tilsyn med, at der tages det fornødne hensyn til brandsikkerheden i forbindelse med brandfarligt håndværkerarbejde.

Sikkerhedsvagter udføres ikke efter særlig lovhjemmel, fx beredskabsloven.

Sikkerhedsvagter administreres af Personaleafdelingen og faktureres efter samme takster som brandvagter.

Af Norrbom & Vindings redegørelse fremgår, at betaling for såvel brand- som sikkerhedsvagter og udførelsen af opgaven må vurderes at være hjemlet i henholdsvis beredskabsloven og kommunalfuldmagten.

Optagelse af Forebyggende Afdelings indtægter i budgettet 2006 er sket ud fra sædvanligt erfaringsgrundlag.

Blinde alarmer

43. Indtægterne vedrørende blinde alarmer (hele 1.000 kr.):

Tabel 11: – Blinde alarmer

	2005 Budget	2005 Regnskab	2006 Budget
Blinde alarmer ¹	3.054	3.954	3.121

Kilde: Brandvæsenets interne regnskab og budget (excel-regneark UI) 2005 og 2006.

Note 1: I 2005 bogført i Forebyggede Afdeling.

Opkrævning af afgiften samt satsen for blinde alarmer er hjemlet i lovbekendtgørelse nr. 574 af 22. juni 2000 om gebyr for redningsberedskabets udrykning til blinde alarmer og udgør 3.500 kr.

Fakturering sker på baggrund af udrykningsrapporter.

Vestegnens Brandvæsen I/S

44. Brandvæsenet har indgået en aftale med Vestegnens Brandvæsen I/S om at yde indsats mod betaling i Hvidovre Kommune. Københavns Brandvæsen indgår med 2. slukningstog. Opgaven varetages af station Dæmningen med stationens almindelige beredskab.

Aftalen er indgået i overensstemmelse med beredskabslovens § 13, hvorefter der kan indgås aftale med en anden kommunalbestyrelse, med private redningsvæsener eller med andre om at udføre opgaver inden for kommunens redningsberedskab.

Beredskabsloven omtaler ikke prisen; opgaveudførelsesloven vurderes at regulere dette, hvorefter Brandvæsenets omkostninger skal være dækket. Brandvæsenet har ikke beregnet omkostningerne, der dog antages at være ikke-væsentlige.

Brandvæsenets indtægt er fastsat ud fra et princip om en betaling svarende til halvdelen af den totale omkostning, som Vestegnens Brandvæsen I/S ville have haft ved varetagelse af 2. slukningstog i sit slukningsområde Øst.

Bygge- og Teknikforvaltningen, men ikke Bygge- og Teknikudvalget, blev orienteret om aftalen. Beredskabskommissionen blev orienteret om aftalen med Vestegnens Brandvæsen I/S på møde den 1. marts 2004.

Diverse indtægter

45. Diverse indtægter i Brand- og Redningsafdelingens var i 2005 budgetteret til 424.000 kr., men endte på 1.968.775 kr. Afvigelsen skal kort forklares:

- Som pilotprojekt udfører Brandvæsenet vægterarbejde i Nationalbanken. Indtægten på ca. 860.000 kr. samt de relaterede omkostninger indgår endnu ikke i budgettet.
- Som pilotprojekt varetager Brandvæsenet Kystlivredningstjenesten på Amager Strand. Indtægter på ca. 760.000 kr. samt relaterede omkostninger for drift af Kystlivredderne for Vej & Park indgår endnu ikke i budgettet.
- Brandvæsenet har i 2005 bistået Brandvæsenets Ungdomsklub. Tilskud (indtægt) til dækning af tilsvarende udgift på 245.000 kr. indgik ikke i budgettet, da det ikke var kendt på budgetteringstidspunktet. Ordningen er ophørt i 2006.
- Salg af overskydende materielt fra Ballerup-depotet ca. 150.000 kr. indgik ikke i budgettet, da det ikke var kendt på budgetteringstidspunktet..

Brandvæsenet oplyser, at der udelukkende medtages politisk besluttede opgaver i budgettet, og altså ikke eksempelvis pilotprojekter som sikringstjeneste og kystlivredning, der tidligst kan indgå i budgettet for 2008 eller som tillægsbevilling.

Ikke-indtægtsdækkede opgaver for andre

46. Der blev i 1970 indgået en samarbejdsaftale mellem de kommunale redningsberedskaber, som var/er dækket af Alarmcentralen, om gensidig vederlagsfri assistance. Aftalen er i en ny udgave sendt i høring blandt de berørte kommuner. Københavns Kommunes Beredskabskommission har tilsluttet sig udkastet.

Beredskabsloven og bekendtgørelsen om dimensionering fastsætter, dels en pligt til at tilkalde assistance fra bl.a. andre kommuners redningsberedskaber, hvor det skønnes påkrævet grundet ulykkens karakter og omfang, dels en pligt til at stille sig til rådighed for andre kommuners redningsberedskab efter anmodning.

Det er udgangspunktet, at en kommune, der efter anmodning får stillet personel og materiel fra en anden kommune til rådighed, skal afholde udgifterne forbundet med indsatsen, medmindre der er indgået en aftale herom.

Den ny aftale vil fortsat bygge på et princip om vederlagsfri assistance, men er anderledes på det punkt, at en kommune dog til enhver tid kan tage spørgsmålet om betaling for assistance op med en anden kommune, hvis assistancedydelserne til denne kommune overstiger et for den assistencedydelende kommune uacceptabelt niveau. Det overlades til den assistencedydelende kommune at dokumentere og redegøre for omfanget af bistand til øvrige kommuner, såfremt der i forbindelse med drøftelse af fortsat vederlagsfrihed måtte være behov herfor.

47. Københavns Brandvæsen har ansvar for eller deltager i udarbejdelse af fællesplaner for bl.a. Københavns Lufthavn og Øresundsforbindelsen.

Revisionsdirektoratet har fundet det naturligt, at undersøge bevæggrunden for Brandvæsenets deltagelse:

Det er Brandvæsenets synspunkt, at da der eksisterer en pligt til på anmodning at komme til assistance, er der samtidig en væsentlig interesse i at have et operativt kendskab til disse områder – også ud fra rent sikkerhedsmæssige hensyn i forhold til indsættelse af redningsmandskab. Det fremhæves endvidere, at fordelene er gensidige, da fx

assistance med løftekran fra Lufthavnens Brandvæsen ved flyulykke i København kan være nødvendig.

Det kan tilføjes, at omfanget af opgaver i relation til fx Øresundsforbindelsen nu er reduceret meget.

Det kan afslutningsvis tilføjes, at Københavns Brandvæsen assisterede med mulighed for indsættelse af specialrøgdykkere ved branden i Storebæltsforbindelsen i juni 2006. I overensstemmelse med beredskabsloven og bekendtgørelsen om dimensionering oppebærer Brandvæsenet indtægter ved assistancen.

F. Revisionsdirektoratets samlede vurdering af indtægtsområdet

• Ambulancetjenesterne.

48. Revisionsdirektoratet kan konstatere, at der for Akutambulancetjenesten i 2005 var et underskud på 3,045 mio. kr., mens Sygetransporttjenesten havde et overskud på 1,521 mio. kr.

Brandvæsenets samlede forventede betalinger ved Akutambulancetjenesten og Sygetransporttjenesten udgør i 2006 i alt ca. 115,574 mio. kr.

De budgetterede indtægter udgør imidlertid 110,749 mio. kr.

Differencen på næsten 5 mio. kr. skyldes, at der i betalingen fra H:S er indregnet dækning for uforudsete udgifter samt kommende betaling til Københavns Ejendomme, men også forskellige fremskrivningssatser i budget og den faktiske regningsudskrivelse.

Brandvæsenet oplyser, at der i budgettet anvendes den af Økonomiudvalget udmeldte fremskrivningssats, mens lønfremskrivningsprocenten anvendes for selve betalingen.

Revisionsdirektoratet finder det uheldigt, at indtægterne således underbudgetteres.

Brandvæsenets kalkulationer i relation til Sygetransporttjenesten og Akutambulance-tjenesten, og som ligger til grund for aftaleindgåelsen med H:S, foregår i en omfattende og komplekst excel-regneark.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at der i kalkulationerne indgår fællesadministrative omkostninger fordelt på tjenestegrene efter fordelingsnøgler.

Omkostninger vedrørende pensionsforpligtelse for tjenestemænd i Brandvæsenets centraladministration indgår ikke i kalkulationerne.

Omkostninger vedrørende fx Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen indgår ikke.

Ligeledes indgår ikke forrentning af drifts- og anlægskapital.

Brandvæsenets hidtidige overenskomst med H:S udløb ultimo 2004. Der blev herefter indgået aftale om forlængelse af alle aktiviteter i overenskomsten indtil ultimo september 2005. Aftaleforlængelsen blev forelagt Bygge- og Teknikforvaltningen, men ikke Bygge- og Teknikudvalget.

Det er direktoratets opfattelse, at kompetenceforholdene mellem institutionen (Brandvæsenet), forvaltningen og udvalget bør tydeliggøres, således at der bliver mere klare retningslinier for, hvilke beslutninger der skal forelægges.

- **Forebyggende Afdeling.**

Revisionsdirektoratet finder det positivt, at Brandvæsenet vedrørende en række indtægter i Forebyggende Afdeling selv iværksatte en ekstern juridisk undersøgelse.

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at omkostningskalkulationerne til brug for prisfastsættelse i Forebyggende Afdeling bør efterprøves mere regelmæssigt og ikke alene prisfremskrives. Dette gælder særligt vedrørende ABA- og DOA-afgiften – idet direktoratet dog medgiver, at omkostningskalkulation for disse afgifter er vanskelig.

Revisionsdirektoratet har ikke kunnet få oplyst, hvad der anses for hjemmelsgrundlaget for den årlige ABA-afgift og DOA-oprettelsesafgiften.

Afgifterne gav i 2005 indtægter for 5,3 mio. kr.

- **Brand- og Redningstjenesten.**

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at Brandvæsenet ved aftalen med Vestegns Brandvæsen I/S kan have påtaget sig en risiko ved et fagligt og juridisk ansvar.

Revisionsdirektoratet har bemærket, at Bygge- og Teknikudvalget ikke blev orienteret om aftalen.

Det er også i denne forbindelse direktoratets opfattelse, at kompetenceforholdene mellem Brandvæsenet, forvaltningen og udvalget burde have været mere tydelige og fordrer en afklaring.

Revisionsdirektoratet finder desuden, at omkostningerne dækkes af indtægterne i overensstemmelse med reglerne, men at aftalen indebærer større fordel for Vestegnens Brandvæsen I/S, der sparer ca. én mio. kr., end for Københavns Brandvæsen, der modtager ca. én mio. kr., men samtidigt bærer opgaven, et ansvar og omkostningerne.

Direktoratet finder i øvrigt, at prisfastsættelsen bør ske efter samme grundprincip om markedsniveau som for kontrakten med H:S.

Direktoratets synspunkt om anvendelse af forskellige fremskrivningsprocenter i budget og faktisk regningsudskrivelse gælder også for så vidt angår Vestegnens Brandvæsen I/S.

- **Ikke-indtægtsdækkede opgaver for andre.**

Revisionsdirektoratet anser det for væsentligt, at Beredskabskommissionen løbende orienteres om omfanget af gensidig vederlagsfri assistance i henhold til den ny aftale – særligt under hensyn til, at dimensioneringen i de assistencemodtagende kommuner fremover baseres på lokale beslutninger.

Revisionsdirektoratet bemærker, at den ny aftale i realiteten alene indebærer, at Københavns Brandvæsen ikke længere på forhånd er afskåret fra at få dækket omkostninger.

VI. Økonomistyringens cyklus

49. Brandvæsenet har i 2006 igangsat en ajourføring af økonomihåndbogen. Hensigten er, at økonomihåndbogen – sammen med de generelle regler for Københavns Kommune – skal indeholde relevant information om økonomiske spørgsmål.

Økonomihåndbogen skal henvende sig såvel til den centrale som den decentrale økonomistyring. Økonomihåndbogen skal sikre en korrekt økonomistyring i enhederne og beskrive de økonomiske forretningsgange enhederne imellem og er tænkt som et hjælpeværktøj til fremme af forståelsen for, hvilke forudsætninger og krav der stilles til budgetudarbejdelse, budgetopfølgning og regnskabsføring mv.

En mere præcis og omfattende projektbeskrivelse er ikke udarbejdet – der henvises i stedet til bl.a. virksomhedsplanen.

I arbejdet med håndbogen indgår bl.a. udarbejdelse af en række planlagte forretningsgange, fx vedrørende rekvisitioner.

For så vidt angår specifikke forretningsgangsbeskrivelser er der alene udarbejdet sådanne vedrørende Serviceafdelingen (Personaleforhold, Administrative opgaver indkøb/salg mv., Indkøb: Autoværkstedet).

Forretningsgange i henhold til Kasse- og Regnskabsregulativet er udarbejdet – dog er ikke alle ajourført efter Brandvæsenets nye skabelon.

Det er konstateret, at økonomistyringen er overvejende centraliseret. Dette gælder fx budgetansvaret (kun få og små budgetposter har decentralt ansvar), vagtstyring, budget- og regnskabsvæsen, faktura- og debitorbehandling.

Brandvæsenet påtænker at styrke økonomistyringen med en egentlig økonomicheffunktion.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at det af et oplæg (2005) fra Bygge- og Teknikforvaltningens økonomistyregruppe fulgte, at enhederne under forvaltningen skulle

udarbejde en statusbeskrivelse for integrationen mellem virksomhedsplanen, den ny budgetmodels styringsprincipper og den daglige virksomhedsstyring.

Det fulgte endvidere, at enhederne skulle udarbejde en økonomistyringsstrategi indeholdende en strategi for at nå et niveau op ad benchmarkingtrappen.

Det er oplyst, at der var tale om et diskussionsoplæg, der ikke er besluttet, men i 2006 indgår i en proces for enheder i den nuværende Teknik- og Miljøforvaltning med henblik på at inspirere hinanden til valg af de bedste modeller.

Der arbejdes i Brandvæsenet videre med de tanker, der følger af økonomistyregruppens oplæg – det ligger i hele det arbejde, der foregår med økonomistyringen i øjeblikket, men et egentligt dokument, der besvarer oplæggets spørgsmål, udarbejdes ikke.

50. Revisionsdirektoratets vurdering. Revisionsdirektoratet finder det positivt, at økonomihåndbogen og forretningsgange mv. er under ajourføring, og at der ifølge det oplyste er fokus på støttemateriale for decentrale opgaver og ansvar ved økonomistyringen.

Revisionsdirektoratet skal opfordre Brandvæsenet til – i forbindelse med ajourføringen af økonomihåndbogen – nøje vurdere relevansen af, at der på yderligere områder udarbejdes forretningsgangsbeskrivelser el.lign. – særligt for så vidt angår procedurer og opgaver på tværs af afdelinger, fx brand- og sikkerhedsvagter, assistanceydelse, blinde alarmer, hvor ansvaret forekommer delt og uklart.

Revisionsdirektoratet forventer, at den forestående indgåelse af servicekontrakter mellem afdelinger kan bidrage til at tage hånd om tværgående opgaver.

A. Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav

51. Brandvæsenets målsætninger, mål og resultatkrav fremgår af kommunens budget, virksomhedskontrakten, delkontrakter med afdelinger samt virksomhedsplanen.

Målsætninger mv. er bl.a. udledt af relevant lovgivning, aftaler med H:S, forvaltningsplanen (den overordnede virksomhedsplan) o.lign.

Budget 2006 indeholder følgende om aktiviteter, mål og resultatkrav:

Tabel 12: – Aktivitetsoplysninger i budget 2006

Aktiviteter	2006
Antal kørsler ildløs	5.300
Antal kørsler akutambulance	4.300
Antal kørsler sygetransport	49.600
Antal brandsyn	2.800
Antal byggesager	900
Antal øvrig sagsbehandling	4.200
Enhedsudgifter	
Turpris sygetransport (kr.)	953,00

Kilde: Budget 2006

Tabel 13:– Mål og resultatkrav i budget 2006

	Resultatkrav
Brand- og redningstjenestens responstid	7 min.
Fremkomst til skadested (inden for 10 min.)	99 %
Akutambulancers responstid	5 min. 30 sek.
Fremkomst til skadested (inden for 10 min.)	99 %

Kilde: Budget 2006

Brandvæsenets virksomhedskontrakt blev indgået i 1999 og indeholder bl.a. målsætninger og initiativområder. Virksomhedskontrakten blev af Bygge- og Teknikudvalget forlænget til udgangen af 2006, hvorefter en ny forventes indgået – forlængelsen skyldes uafklarede forhold om Beredskabskommissionen.

I overensstemmelse med virksomhedskontrakten har Brandvæsenets direktion indgået delkontrakter med:

- Forebyggende Afdeling.
- Brand- og Redningsafdelingen.
- Ambulanceafdelingen.
- Serviceafdelingen.

Endvidere har Brand- og Redningsafdelingen og Ambulanceafdelingen indgået kontrakt med Serviceafdelingen om dennes ydelser til driften af de to tjenester.

Delkontrakterne skal ajourføres når en ny virksomhedskontrakt er indgået.

Virksomhedsplanen er udarbejdet efter Teknik- og Miljøforvaltningens koncept og i henhold til den overordnede forvaltningsplan. Virksomhedsplanen indeholder en række aktiviteter af betydning for udviklingen af Brandvæsenet samt planlagte aktiviteter til sikring af gennemførelsen af de strategiske temaer i forvaltningsplanen: Byens udvikling, Byens drift, Attraktiv arbejdsplads, Effektivitet og kvalitet.

52. Revisionsdirektoratets vurdering. Aktiviteter, mål og resultater i budgettet er endnu ikke særligt styringsrelevante eller informative, og bortset fra responstiderne, mest udtryk for omfanget af en række aktiviteter, hvis omfang i øvrigt i overvejende grad er upåvirkeligt.

Revisionsdirektoratet forventer, at Brandvæsenets arbejde med ydelseskataloget i forbindelse med implementering af den ny budgetmodel vil indebære et mere interessant fokus på omkostninger, ressourceforbrug og mål, herunder resultatkrav jf. kommunens økonomistyringsmodel.

Ligeledes må der være gode muligheder for at koble reelle resultatkrav med ressource-træk til tidsregistreringssystemerne.

En virksomhedskontrakt udgør et godt udgangspunkt for aftaler om Brandvæsenets kompetencer, rammer, ansvar, opgaver, aktiviteter og mål mv.

Den hidtidige kontrakts indhold dog styrkes og opdateres, så den bliver styringsmæssigt mere relevant.

Det er direktoratets opfattelse, at kontrakten mest vedrører aftaler om aktiviteter, der skal igangsættes/gennemføres i kontraktperioden, og dermed ikke sædvanlige mål og resultatkrav.

Det kan tilføjes, at den kontrakt som KommuneTeknik København i 2005 indgik med forvaltningen indeholder anbefalelsesværdige bestemmelser om delegation af kompetence.

Delkontrakter med de enkelte afdelinger er principielt gode ligesom flere mål og resultatkrav forekommer relevante og interessante, men i realiteten er de ikke operationelle.

Virksomhedsplanen udgør et anvendeligt udviklingsværktøj til at sikre et fremadrettet fokus og en systematisk tilgang til en identifikation og gennemførelse af de væsentlige aktiviteter og mål.

Direktoratet vurderer, at der med fordel i videre omfang kan arbejdes mere konkret med kommissorier, årsplaner mv. for gennemførelsen af virksomhedsplanens punkter (projektbeskrivelse, opgave, tidsfrister, milepæle, deltagere, ressourceforbrug, økonomi, ansvar, resultat, godkendelse).

B. Budgetlægning af ressourceindsatsen på aktivitetsområder

Indledningsvis skal nævnes, at Revisionsdirektoratet ikke har vurderet sammenhængen mellem aktiviteter, ressourcer og budget, da en væsentlig del af budgettets underliggende aktiviteter (beredskabet) bliver styret af det igangværende arbejde med den nye risikobaserede dimensioneringsmodel.

53. Beredskabskommissionens opgaver ligger inden for det kommunale redningsberedskab, det kommunale civile beredskab og de forebyggende foranstaltninger.

Det må forventes, at kommissionen skal godkende budgettet for disse dele, der er omfattet af den risikobaserede dimensionering, som er kommissionens samt Borgerrepræsentationens kompetenceområde.

Økonomiudvalget forventes som fagudvalg at tage stilling til budgettet vedrørende Brandvæsenets resterende bevilling.

Dette samspil vedrørende budgettet er endnu ikke på plads.

54. Brandvæsenet har forretningsgangsbeskrivelser vedrørende budgetprocessen på det overordnede niveau, og fra budget 2007 er udarbejdet en mere detaljeret tidsplan for behandling af Brandvæsenets budgetforslag.

Desuden fremsendes mails, der præciserer budgetarbejdet.

Selve budgetudarbejdelsen og budgetstyringen varetages primært i et omfattende excel-regneark, der også ligger til grund for omkostningskalkulationer mv.

Brandvæsenet har løbende arbejdet på at øge dybden og forankre budgettallene i aktiviteter – dette arbejde fortsætter.

Budgettet for 2006 indeholder under "Supplerende oplysninger" intet om brugertilfredshed eller 6-by nøgletal.

Det blev oplyst, at Brandvæsenet ikke deltager i 6-bysamarbejdet.

Brandvæsenet arbejder fortsat med ydelseskatalog. Brandvæsenet skal først fra 2007 indføres i den nye budgetmodel.

Der er for 2006 udarbejdet et ydelseskatalog, men det indgår ikke i budgettet.

De enkelte afdelinger skal også udarbejde ydelseskatalog; dette skal indgå som et punkt i de nye delkontrakter.

55. Revisionsdirektoratets vurdering. Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at under hensyn til de ressourcer og værktøjer, der har været anvendt, har budgetfasen været styret på en tilfredsstillende måde, men som det er underforstået heri, er der er plads til en række forbedringer og ændringer.

Det er ligeledes direktoratets opfattelse, at Brandvæsenet står godt rustet til det videre arbejde med den ny budgetmodel, bl.a. fordi der i Brandvæsenet har været et markant og nødvendigt fokus på kendskab til omkostningerne i relation til aktiviteterne (fx i relation til H:S).

Brandvæsenets initiativ med ydelseskataloger for de enkelte afdelinger bør roses.

Revisionsdirektoratet bemærkede, at den konkrete udarbejdelse og styring af såvel Brandvæsenets budget som de bagvedliggende budgetforudsætninger er grundig og systematisk.

Brandvæsenet arbejder løbende på at forbedre budgetstyringen og budgetteringsdybden, og har konkrete initiativer om nye systemer der kan bidrage hertil, fx Navision og et egentligt ledelsesinformationssystem samt højnelse af aktivitetsstyringen.

Dette er positivt og også nødvendigt.

Budgetarbejdet på detailniveauet er imidlertid også komplekst, vanskeligt gennemskueligt og dokumentationen vanskeligt tilgængelig for udenforstående.

Arbejdet med budgettet er koncentreret på en nøgleperson – dette er meget problematisk og kan indebære risiko for Brandvæsenets kompetencer til understøttelse af den generelle økonomistyring.

Det kan yderligere konstateres, at Brandvæsenets budgetsystem danner grundlag for indgåelse af økonomisk meget betydelige opgaver med eksterne parter.

Det må dog nok konstateres, at Brandvæsenets virksomhed omfatter så mange meget forskelligartede aktiviteter, der i øvrigt er såvel internt som eksternt rettet (administration, salg, intern service, IT-drift, autoværksted, indtægter bestemt efter aktivitetsniveau, ikke-aktivitetsbestemte indtægter), at et eller få systemer ikke vil kunne dække alle behov.

Revisionsdirektoratet finder at følgende forhold kan præciseres og indgå i overvejelser om fortsat ajourføring, operationalisering og præcisering af forretningsgangene for

budgetproceduren. Listen er ikke i prioriteret orden og skal ikke anses for udtømmende:

- Krav om fortsat fokus på yderligere oplysninger og øvrige aktivitetsforudsætninger til grund for budgettet.
- Fokus på et kvalitativt højt ydelseskatalog.
- Præcisering af budgetprocedurens samspil med henholdsvis Beredskabskommissionen og Økonomiudvalget.
- Ansvar for faktisk tilpasning af aktiviteter til det vedtagne budget (ikke entydigt i de gældende forretningsgange).

C. Styringen i årets løb

Budget-, aktivitets- og resultatopfølgning

56. Brandvæsenet gennemfører en månedlig budgetopfølgning af driftsindtægterne og driftsomkostningerne. Statuskonti, aktiviteter og resultater indgår ikke.

Regnskabssektionen følger løbende statuskonti.

Der foretages en reel aktivitetsbestemt periodisering af budgettet på de enkelte afdelinger.

Opfølgningen er baseret på bogførte regnskabsdata fra KØR, der indtastes i Brandvæsenets omfattende excel-regneark – der anvendes ikke dispositionsregnskab.

Direktionen deltager i den månedlige budgetopfølgning.

Kravene til de budgetansvarliges dokumenterede tilbagemelding af afvigelser, forklaringer og accept er i 2006 blevet skærpet og tydeliggjort ved fremsendelse af mails.

57. Brandvæsenet foretager budget-, aktivitets- og resultatopfølgning som tids- og indholdsmæssigt foreskrevet i Budget- og Regnskabshåndbogen og på baggrund af forvaltningens skabeloner.

Direktionen godkender opfølgningen, før den sendes til forvaltningen.

Revisionsdirektoratet kan konstatere, at budgetopfølgningerne over året udviste store udsving i 2005:

Tabel 14: – Budgetopfølgninger 2005

Afvigelse ift. Budget (hele 1.000 kr.)	Januar-opfølgning	April opfølgning	Juli-opfølgning	Oktober-opfølgning	Regnskab 2005
Indtægter	6.870	0	- 2.400	- 2.400	14.822
Udgifter	7.370	0	- 2.400	3.561	11.674

- = mindreindtægt/mindreudgift

Der indgår i forhold til vedtaget budget tillægsbevillinger.

Brandvæsenet endte 2005 med et samlet mindreforbrug på 3,148 mio. kr.

Heri indgår en tillægsbevilling på 8,8 mio. kr.

I april-opfølgningen 2005 blev rapporteret på aktivitetsopfølgningen i forhold til Brandvæsenets vedtagne budget samt status for virksomhedsplanen.

I juli-opfølgningen blev rapporteret på resultatopfølgningen (responstider).

I oktober-opfølgningen blev rapporteret på aktivitetsopfølgning i forhold til Brandvæsenets vedtagne budget samt i henhold til reglerne oplyst, at der vedrørende resultatopfølgningen ikke var væsentlige afvigelser i forhold til tidligere udmeldt.

Direktionen godkender opfølgningerne.

Afdelingerne holder typisk kvartårlige møder med direktionen om økonomi og fremdrift i forhold til aktiviteter, resultater og projekter.

Til brug for aktivitetsstyringen har Forebyggende Afdeling, Serviceafdelingen samt Redningsskolen periodiserede planer for aktiviteter (fx forberedelse af biler til syn, gennemførelse af brandsyn, afholdelse af kurser), Personaleafdelingen har periodiseret aktiviteterne ud. IT-sektionen har tidsplaner – men det følger, at ikke alle aktiviteter er lagt i årsplaner, og slet ikke i administrationen.

Til brug for ressourcestyringen anvender Serviceafdelingen, Forebyggende Afdeling og IT-afdelingen tidsregistreringssystemer. Redningsskolen gør det vedrørende instruktører. I administrationen anvendes ikke tidsregistreringssystemer.

Mange af de nævnte styringssystemer er udviklet af eller til Brandvæsenets enkelte afdelinger.

Der pågår for nærværende et arbejde i Brandvæsenet med anskaffelse af et nyt økonomi- og ressourcestyringssystem, der bl.a. kan håndtere ledelsesinformation, lagerstyring, opgaveregistrering, tidsregistrering m.m.

58. Revisionsdirektoratets vurdering. Revisionsdirektoratet bemærkede, at Brandvæsenets budgetopfølgninger i 2005 over året udviste store udsving.

Revisionsdirektoratet finder dette – og særligt den usikkerhed der ligger i prognoserne for indtægter – stærkt beklageligt.

Styringen i Brandvæsenet er baseret på mange forskellige, typisk IT-baserede, systemer, der tillige ofte er udviklet af eller til Brandvæsenet (fx faktureringsystemer, tidsregistreringssystemer, debtorsystemet, STT-systemet, 112-systemet, excel-budgettet). Systemerne "taler" ikke sammen, ligesom der er visse periodiseringsmæssige vanskeligheder ved afstemning. Rutinerne er baseret på en del manuelle handlinger og fysisk fremsendelse af dokumenter mellem afdelinger.

Fokus i den periodiske opfølgning er primært på økonomien.

Der anvendes ikke dispositionsregnskaber.

Nye systemer er tiltrængt og Revisionsdirektoratet vil med interesse følge der videre arbejde hermed.

Revisionsdirektoratet finder endvidere, at følgende forhold kan indgå i overvejelser om fortsat ajourføring, operationalisering og dokumentation af forretningsgangene for styringen i årets løb (regnskab i årets løb og opfølgning). Listen er ikke i prioriteret orden og skal ikke anses for udtømmende:

- Forhold der kan bevirke interne ændringer (såkaldte Aftale Afvigelser), herunder hvem der kan disponere budgettet inden for den givne ramme.
- Ansvar for, at de anvendte data er tidstro samt en forudsætning om, at styringen bygger herpå.
- Udmeldelse af, at budgetansvar også gælder aktivitetsforudsætninger.
- Præcisering af, hvem der er budgetansvarlig for de enkelte afdelinger, delbudgetposter, projekter og tværgående aktiviteter, herunder sikring af, at alle områder er dækket.
- Præcisering af, at budgetansvar og rapporteringspligt også gælder uden for opfølgningstidspunkterne, og at rapportering op ad bør ske herom.
- Indhold af den løbende afstemning af forbrugskonti og statuskonti.
- Retningslinier for udarbejdelse af afstemninger og statusspecifikationer samt ansvar herfor og kontrol.
- Præcisering af, at budgetansvar også gælder statuskonti.
- Overvejelser om ansvaret, hvor indtægter og relaterede udgifter er delt.
- Præcisering af, hvad der udgør kritiske områder, som direktionen skal tage stilling til.
- Præcisering af de budgetansvarliges pligt til at supplere modtagne rapporter med ikke-medtaget forbrug samt indtægter og i øvrigt ændrede aktiviteter samt forudsætninger.
- Sikring af arbejdsdeling og ansvar for, at periodiske budget-, resultat-, og aktivitetsrapporter og afvigelsesforklaringer til forvaltningen er udarbejdet i korrekt form, er korrekte og retvisende og fremsendt rettidigt.
- Dokumentation af, hvilke opfølgingsrapporter der udarbejdes, og hvem de tilgår.
- Sikring af back-up funktioner, så det praktiske arbejde med styringen i årets løb ej bliver for personafhængigt.

Det skal bemærkes, at det ikke er direktoratets opfattelse, at samtlige ovenstående forhold ikke er omfattet af de eksisterende forretningsgange, men derimod, at det er direktoratets opfattelse, at det er væsentligt, at en dokumenteret præcisering overvejes,

således at opgaver og ansvar ikke falder mellem to stole, og at det hele bliver for implicit.

Det er ligeledes direktoratets opfattelse, at Brandvæsenets igangværende arbejde med servicekontrakter kan afhjælpe nogle af ulemperne.

D. Regnskabsaflæggelse

59. Regnskabsaflæggelsen tager udgangspunkt i de minimumskrav, som bl.a. den kommunale styrelseslov og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har fastsat for kommunernes regnskabsaflæggelse.

Herudover skal regnskabsaflæggelsen opfylde de bestemmelser, som er indeholdt i kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ med dets rammebilag, herunder for bl.a. årsregnskabet, samt øvrige bestemmelser i kommunens Budget- og Regnskabshåndbog.

Rammebilaget for årsregnskabet fordrer, at årsregnskabet ledsages af bemærkninger, hvori der redegøres for væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb. Herudover skal der - uanset overensstemmelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb - redegøres for væsentlige afvigelser mellem den budgetterede og den realiserede aktivitet samt personaletal, herunder væsentlige ændringer i målopfyldelsen.

Økonomiudvalget udsender årligt et regnskabsdirektiv om den forestående regnskabsaflæggelse, indeholdende tidsfrister og retningslinier for forvaltningernes arbejde med – og udvalgenes godkendelse og indsendelse af – regnskabet.

60. Brandvæsenet har udarbejdet en forretningsgangsbeskrivelse for årsregnskabet, gældende fra 2006, der bl.a. beskriver opgaver og ansvarsfordelingen.

Brandvæsenets Regnskabssektion under Direktionssekretariatet forestår udarbejdelsen af årsrapporten med hjælp fra områderne. Regnskabssektionen udarbejder bemærknin-

ger og supplerende oversigter til regnskabet på bases af input fra budgetansvarlige afdelingschefer.

Regnskabssektionen gennemgår tidsfristerne fra regnskabscirkulæret og udmelder retningslinier og interne tidsfrister til de funktioner i Brandvæsenet, der indgår i arbejdet omkring årsrapporten.

Brandchefen er ansvarlig for, at der bliver udarbejdet et validt regnskab for Brandvæsenet.

Lederen af Direktionssekretariatet har ansvaret for at kontrollere, at årsrapporten for Brandvæsenet bliver udarbejdet i overensstemmelse med regnskabscirkulæret.

Fra 2006 vil lederen af regnskabssektionen underskrive samtlige statusafstemninger og -specifikationer mv.

61. Revisionsdirektoratets vurdering. Revisionsdirektoratet har ingen yderligere bemærkninger.

E. Vurdering af målopfyldelse og evaluering

61. I det følgende er behandlet opfyldelse af målsætninger, mål og resultatkrav.

Budget

Målopfyldelse i forhold til budgettet 2005 følger nedenfor:

Tabel 15: – Aktivitetsoplysninger 2005

Aktiviteter	Budget	Realiseret
Antal kørsler ildløs	4.900	5.634
Antal kørsler akutambulance	46.000	43.011
Antal kørsler STT	52.000	51.517
Antal brandsyn	2.800	2.844
Antal byggesager	900	1.157
Enhedsudgift		
Turpris STT (kr.)	848,00	917,00

Kilde: Regnskab 2005

Antal kørsler til ildløs var 15 % højere end ventet. Akutambulancetjenesten havde 6,5 % færre kørsler end ventet. Sygetransportkørsler (STT) og brandsyn blev stort set som forventet. Antal byggesager i Forebyggende Afdeling blev 28,6 % højere end forventet.

Enhedsudgiften til sygetransporter blev 8,1 % højere end forventet. Én enhedsudgift til sygetransport var i øvrigt ikke et nøgletal, der reelt blev opereret med i 2005, da der blev anvendt mange forskellige enhedspriser.

Tabel 16: – Mål og resultatkrav 2005

	Mål	Resultat
Brand- og redningstjenestens responstid	7 min.	5 min. 6 sek.
Fremkomst til skadested (inden for 10 min.)	99 %	100 %
Akutambulancers responstid	5 min. 30 sek.	4 min. 49 sek.
Fremkomst til skadested (inden for 10 min.)	99 %	100 %

Alle mål blev opfyldt.

Med hensyn til målet om fremkomst til skadested inden for 10 minutter skal nævnes, at dette er et krav fra staten.

Brandvæsenets budget indeholder endnu ikke 6-by nøgletal.

Mulighederne for at etablere hensigtsmæssige rutiner for fastsættelse og vurdering af målopfyldelse og evaluering af mål øges naturligvis ved benchmarking og samarbejde nationalt og internationalt – jf. også intentionen i kommunens budget om 6-by nøgletal.

Det kan nævnes, at der er indgået aftale om udvikling af samarbejdet på brand- og redningsområdet samt bistaftaler med Malmø Stad.

Herudover kan vedrørende Akutambulancetjenesten nævnes:

- Fortsat udveksling med ambulancetjenesten i Oslo/Akerhus i Norge.
- Deltagelse i internationale og nationale arbejdsgrupper.
- Deltagelse i projekt vedrørende planlægning ved større ulykker/katastrofer på tværs af amts- og landegrænser.

Budget og regnskab indeholder ikke oplysninger om brugerundersøgelser, men det kan nævnes, at fx Forebyggende Afdeling for en del tid siden gennemførte en brugerundersøgelse i relation til brandsyn.

Der er mere nyligt gennemført en brugerundersøgelse i forhold til brugere af beredskabsmapper.

Generelt er målingerne mest af kvantitativ karakter.

Opfølgning på virksomhedskontrakt og delkontrakt.

62. Der er foretaget dokumenterede periodiske afrapporteringer om status for virksomhedskontraktens mål og krav samt initiativområder i overensstemmelse med kontraktens bestemmelser. Seneste afrapporteringer er foretaget maj 2005 og januar 2006. I forhold til direktionens delkontrakter med afdelinger er foretaget afrapportering på møder, hvor diverse dokumentation er fremlagt – en skriftlig afrapportering er ikke foretaget – men dokumentation for graden af opfyldelse er fremlagt.

Opfølgning på virksomhedsplan

63. Brandvæsenet har i en "Ledelsesrapportering for kontraktenhederne i Teknik- og Miljøforvaltningen" (januar 2006) på tilfredsstillende vis redegjort for den forventede målopfyldelse af virksomhedsplanen, dvs.:

- Status på fremdriften i virksomhedsplanens initiativer.
- Orientering om de væsentligste aktiviteter/projekter.
- Orientering om væsentlige afvigelser, samt konsekvenser heraf.

Samt orienteret om status på – og processen med – udarbejdelsen af næste virksomhedsplan samt yderligere strategiske overvejelser.

64. Revisionsdirektoratets vurdering. Revisionsdirektoratet konstaterede, at Brandvæsenet har opfyldt budgettets mål i 2005.

Rapporteringen på virksomhedskontraktens mål og resultater er dokumenteret og fyldestgørende. Kontrakten i sig selv kan dog stadig trænge til en opstramning, som tidligere nævnt.

Brandvæsenets delkontrakter med afdelinger er gode. Det er dog i forbindelse med interview bemærket, at flere af de mål, der forekommer mest interessante, reelt ikke er særlig operationelle.

Virksomhedsplanen er afrapporteret tilstrækkeligt.

F. Revisionsdirektoratets samlede vurdering af økonomistyringens cyklus

65. Revisionsdirektoratet finder det positivt, at økonomihåndbogen og forretningsgange mv. er under ajourføring med fokus på støttemateriale for decentrale opgaver og ansvar.

Revisionsdirektoratet opfordrer til nøje at vurdere relevansen af, at der på yderligere områder udarbejdes forretningsgangsbeskrivelser el.lign. – særligt for så vidt angår tværgående procedurer og opgaver, hvor ansvaret efter direktoratets opfattelse forekommer delt og uklart.

Fastsættelse af målsætninger mv. Aktiviteter, mål og resultater i budgettet er ikke særligt styringsrelevante eller informative og mest udtrykt i aktiviteter der er upåvirkelige.

Revisionsdirektoratet forventer, at Brandvæsenets arbejde med ydelseskataloget i den ny budgetmodel vil kunne indebære en styrkelse af budgettets relevans og oplysninger. De nu anvendte mål kobler ikke ressourceforbruget til de ønskede resultater i form af reelle resultatkrav, jf. kommunens økonomistyringsmodel.

Tilsvarende kan virksomhedskontraktens indhold styrkes og opdateres, så den bliver styringsmæssigt mere relevant. Kontrakten vedrører mest aftaler om kontraktperiodens aktiviteter, og dermed ikke sædvanlige mål og resultatkrav.

Det kan tilføjes, at den kontrakt som KommuneTeknik København i 2005 indgik med forvaltningen indeholder anbefalelsesværdige bestemmelser om delegation af kompetence.

Delkontrakterne med de enkelte afdelinger er principielt gode ligesom flere mål og resultatkrav forekommer relevante og interessante, men reelt er de ikke operationelle og målbare.

Virksomhedsplanen udgør et anvendeligt udviklingsværktøj til at sikre et fremadrettet fokus og en systematisk tilgang til en identifikation og gennemførelse af de væsentlige aktiviteter og mål.

Direktoratet vurderer, at der med fordel i videre omfang kan arbejdes mere konkret med kommissorier, årsplaner mv. for gennemførelsen af virksomhedsplanens punkter.

Budgetlægning. Budgetfasen har været styret på en tilfredsstillende måde under hensyn til de ressourcer og værktøjer, der har været anvendt. Som det er underforstået heri, er der plads til en række forbedringer og ændringer.

Udarbejdelse og styring af såvel budget som de bagvedliggende budgetforudsætninger er grundig og systematisk.

Der arbejdes løbende på at forbedre budgetstyringen og budgetteringsdybden, og Brandvæsenet har konkrete initiativer om nye systemer der kan bidrage hertil, fx Navigation og et egentligt ledelsesinformationssystem samt højnelse af aktivitetsstyringen.

Dette er positivt og også nødvendigt.

Budgetarbejdet er komplekst, vanskeligt gennemskueligt og dokumentationen vanskeligt tilgængelig.

Arbejdet med budgettet er koncentreret på en nøgleperson – dette er meget problematisk og kan indebære risiko for Brandvæsenets kompetencer til understøttelse af den generelle økonomistyring.

Styringen i året løb og Regnskabsaflæggelse. Revisionsdirektoratets bemærkede, at budgetopfølgningerne i 2005 over året udviste store udsving.

Revisionsdirektoratet finder dette – og særligt den usikkerhed der ligger i prognoserne for indtægter – stærkt beklageligt.

Styringen er baseret på mange forskellige, typisk IT-baserede, systemer, der tillige ofte er udviklet af eller til Brandvæsenet.

Systemerne "taler" ikke sammen, ligesom der er visse periodiseringsmæssige vanskeligheder ved afstemning. Rutinerne er baseret på en del manuelle handlinger og fysisk fremsendelse af dokumenter mellem afdelinger.

Fokus i den periodiske opfølgning er primært på økonomien.

Der anvendes ikke dispositionsregnskaber.

Nye systemer er tiltrængt og Revisionsdirektoratet vil med interesse følge der videre arbejde hermed.

Revisionsdirektoratet anfører i beretningen en række forhold der kan præciseres og indgå i overvejelser om fortsat ajourføring, operationalisering og præcisering af forretningsgangene for bl.a. budgetprocedure, budgetopfølgning, og årsregnskabet.

Målopfyldelse. Brandvæsenet har opfyldt budgettets mål i 2005.

Rapporteringen på virksomhedskontraktens mål og resultater er dokumenteret og fyldestgørende.

Delkontrakterne med afdelinger er gode. Det er dog i forbindelse med interview bemærket, at flere af de mål, der forekommer mest interessante, reelt ikke er særlig operationelle.

Virksomhedsplanen er afrapporteret i henhold til procedureerne.

VII. Øvrige fokusområder

A. Brandsyn

66. Det følger af beredskabslovens bestemmelser om forebyggende foranstaltninger samt af bekendtgørelse nr. 411 af 26. maj 2003 om brandsyn mv., at der skal foretages brandsyn af brandfarlige virksomheder, af fredede bygninger, af bygninger, hvor mange mennesker samles, og af brandfarlige bygninger, anlæg og oplag.

Revisionsdirektoratet har ønsket at undersøge, hvad tilsynsforpligtelsen indebærer samt om den opfyldes.

67. De nærmere regler om brandsyn fastsættes af forsvarsministeren.

Bestemmelserne om terminer for brandsyn er summarisk skitseret i det følgende:

Der skal foretages brandsyn mindst én gang om året af følgende objekter:

- Hoteller og plejehjem.
- Forsamlingslokaler.
- Undervisningslokaler.
- Daginstitutioner.
- Butikker.

Ovenstående er ikke uden en række undtagelsesbestemmelser og gælder typisk objekter over en vis størrelse eller med en særlig anvendelse. Fx skal der for mindre butikker og særlige forsamlingslokaler (fx kirker og teatre) foretages brandsyn mindst en gang hvert 2. år.

For fredede bygninger mindst en gang hvert 5. år.

For brandfarlige virksomheder med oplag af gas, brandfarlige væsker mv. mindst en gang hvert 2. år.

For virksomheder der ikke kategoriseres som brandfarlige, skal der for anlæg og oplag af væsker (fx i underjordiske tanke) foretages brandsyn mindst en gang hvert 5. år.

Ved brandsynet skal det påses at:

- Brandfarlige virksomheder og oplag er placeret, indrettet og anvendes som tilladt.
- Porte mv., som er nødvendige for rednings- og slukningsarbejde, er passable.
- Påkrævede vandforsyningssteder er brugbare og tilgængelige.
- Brandtekniske installationer og påkrævet brandslukningsmateriel er vedligeholdt, korrekt placeret samt tydeligt afmærket.
- Flugtveje ikke anvendes i strid med driftsmæssige vilkår samt tekniske og driftsmæssige.
- De i øvrigt gældende tekniske og driftsmæssige forskrifter er overholdt.

Brandvæsenet skal foretage indberetning til bygningsmyndigheden, miljømyndigheden, Sikkerhedsstyrelsen eller Kulturarvsstyrelsen, såfremt nærmere specificerede forhold bemærkes ved brandsynet.

Revisionsdirektoratet har på forespørgsel fået oplyst, at Brandvæsenet foretager sådanne lovpligtige indberetninger i det omfang, at resultaterne af de gennemførte brandsyn giver anledning hertil.

Revisionsdirektoratet er ikke bekendt med den videre anvendelse af indberetningerne.

68. I Københavns Kommune udføres Brandsyn af Brandvæsenets Forebyggende Afdeling.

Der anvendes ifølge det af afdelingen udviklede tidsregistreringssystem 12-13 årsværk af 29 til brandsyn.

Tabel 17 viser antal objekter inden for kategori samt antal totalt gennemførte brandsyn:

Tabel 17: – Brandsynspligtige objekter og gennemførte brandsyn

Objektkategori / enheder	2001	2002	2003	2004	2005
Fredede bygninger	140	161	223	264	260
Hotel, plejehjem o.lign.	375	364	388	391	394
Forsamlingslokaler	715	796	810	860	880
Undervisningslokaler	206	199	218	216	213
Butikker	139	136	138	139	160
Daginstitutioner	534	530	569	590	603
Brandfarlige virksomheder	113	87	110	117	88
Anlæg og oplag af gasser, brandfarlige væsker mv.	49	60	44	52	45
Andre brandfarlige virksomheder	196	177	186	181	183
Garageanlæg	34	17	53	16	18
Antal gennemførte brandsyn de enkelte år	2501	2527	2739	2826	2844
Antal objekter der er genstand for et brandsyn	4165	4262	4297	4353	4369

Kilde: Aktivitetsoversigt 2004 og 2005, Forebyggende Afdeling.

Der var ultimo 2005 registreret 4.369 objekter, hvor Brandvæsnet skal foretage brandsyn – frekvensen følger af de konkrete bestemmelser.

Antallet af objekter har været støt stigende frem til 2005, i alt med 4,9 %.

Også de gennemførte brandsyn er tilsvarende steget fra 2.501 til 2.844, svarende til 13,7 %.

Brandsyn gennemføres af erfarent personale. Der er udarbejdet eftersynsblanketter for en lang række forskellige objekttyper. Eftersynsblanketter printes med faste stamdata for objektet.

Direktionens ledelsestilsyn varetages ved jævnlige møder med afdelingen om bl.a. samlede brandsynsopgørelser baseret på tilsynsrapporterne. Der afholdes informationsmøde med brandchefen hver 3. måned.

Opfølgning på planlagte, afholdte og resterende brandsyn foretages på medarbejderniveau. Brandsyn er tildelt de enkelte medarbejdere. Brandsyn har en tendens til at samle sig sidst på året. Afdelingschefen følger løbende fremdriften.

Københavns Brandvæsen har gennemført alle lovpligtige brandsyn i overensstemmelse med bekendtgørelsen.

For Parken og diskoteker blev af det daværende Bygge- og Teknikudvalg truffet beslutning om en skærpet kontrolindsats. Der er ikke ud over disse to områder fastsat yderligere generelle krav til det forebyggende område.

Ud over lovpligtige brandsyn udføres i øvrigt en række andre eftersyn (i forbindelse med ibrugtagningstilladelse, ved salg af fyrværkeri, orienteringsplaner til ABA-anlæg, som opfølgning på stedfundne brande, af teaterdekorationer, ved anmeldelse om ulovligheder mm.)

Registrering af objekter, fastlæggelse af terminer for pligtige brandsyn og gennemførelse af pligtige brandsyn er foretaget i overensstemmelse med den tidligere nævnte bekendtgørelse om brandsyn med senere ændringer.

I forbindelse med den brandtekniske byggesagsbehandling for Byggeri & Bolig modtager og registrerer Brandvæsenet oplysninger om pligtige objekter.

Der er indgået en samarbejdsaftale mellem Brandvæsenet og Byggeri & Bolig. Aftalen konkretiserer, hvilke byggesager der skal lægges frem for Brandvæsenet.

Forsamlingslokaler, der er omfattet af pligten til at få foretaget brandsyn, har selv pligt til at anmelde sig hos Brandvæsenet. Anmeldelse sikres i forbindelse med en kontrol af, at byggetilladelsens betingelser er opfyldt ved ibrugtagningstilladelse.

Brandvæsenet foretager normalt ikke opsøgende arbejde med at identificere steder, der har pligt til at få foretaget brandsyn, men i forbindelse med, at mindre forsamlingslokaler blev omfattet af pligtige brandsyn, indrykkede Brandvæsenet avisannoncer herom.

69. Det følger af beredskabsloven, at kommunen har hjemmel til at stille krav om yderligere forebyggende foranstaltninger.

Ifølge §§ 34 og 35, stk. 3, kan kommunalbestyrelsen bestemme, at der skal træffes konkrete driftmæssige foranstaltninger, såfremt der af forsvarsministeren i det særskilte tilfælde ikke er fastsat regler eller truffet beslutning herom i medfør af § 33 (bl.a. om placering, indretning og brug af virksomheder samt foranstaltninger, der er nødvendige til at forebygge eller formindske brandfare mv.). Dette gælder hvor der er særlig brandfarlige forhold, hvor der samles mange mennesker, eller hvor store værdier er udsat for ødelæggelse.

Der er ikke udarbejdet skriftlige kompetencebeføjelser, men Forebyggende Afdeling har pr. tradition udøvet myndigheden også på ovenstående områder.

Forebyggende Afdeling har, jf. delkontrakten med direktionen, arbejdet med at definere relevante målbare parametre, der har betydning for kvaliteten af brandsyn.

Men det har vist sig at være en temmelig kompleks opgave.

70. Revisionsdirektoratets vurdering. Revisionsdirektoratet kan konstatere, at lovplichtige brandsyn er gennemført.

Revisionsdirektoratet har ikke vurderet, hvorvidt arbejdstilrettelæggelsen herudover er hensigtsmæssigt tilrettelagt.

B. Særlige personalerelaterede omkostninger

71. Direktoratet har undersøgt omfang og tilrettelæggelse af en række udvalgte personalerelaterede omkostninger:

- **Fri bil.** Anvendes ikke i Brandvæsenet.
- **Tjenestebiler (personbiler).** For Brandvæsenets personbiler der anvendes af Forebyggende Afdeling noteres oplysning om anledning samt tidspunkter (ikke kilometer) i "kørselsregnskab".

For øvrige afdelingers brug af personbiler registreres ikke.

I forbindelse med rådighedsvagt og lignende kan den enkelte have bil med hjem.

Revisionsdirektoratet forudsætter, at Brandvæsenet samlet i administrationen af anvendelse af personbiler til tjenstlige formål gør sig bekendt med KommuneTeknik Københavns detaljerede og fyldestgørende retningslinier.

- **Stationær og bærbar pc.** I forbindelse med udlevering af stationær og bærbar pc udfærdiges et lånedokument, der underskrives af medarbejderen.

Brandvæsenet sælger ikke overskydende eller forældet IT-udstyr. Harddisken fjernes og resten af pc'en skrottes. Harddisken destrueres særskilt.

- **Fri telefon, mobiltelefon, telefontilskud.** Der foreligger en samlet liste over udleverede mobiltelefoner. Endvidere underskriver medarbejdere for udleveret telefon, herunder at mobiltelefon alene må anvendes tjenstligt.

Fri fastnettelefon anvendes ikke.

Telefontilskud anvendes kun i forhold til én person.

Der er ikke skriftlige retningslinier for udlevering af mobiltelefoner.

- **Fri parkeringsplads.** Findes ikke (dog er der tjenstlige pladser ved rådhuset).
- **Frit periodekort til bus og tog.** Anvendes ikke. Der har været forespørgsler fra medarbejdere herom. Der afregnes p.t. almindelig takst pr. billet, der udbetales over lønnen.

- **Fri TV-licens.** Anvendes ikke.

- **Betalingskort.** Brandvæsenet anvender ikke betalingskort el.lign. Det kan dog i fremtiden komme på tale i forbindelse med Nemkonto.

72. Revisionsdirektoratets vurdering. Revisionen af ovenstående er primært baseret på forespørgsel og interview.

Direktoratet har i undersøgelsesforløbet ikke stødt på forhold, der ikke understøtter oplysningerne.

Revisionsdirektoratet skal anbefale, at Brandvæsenet efter eget skøn udarbejder skriftlige retningslinier til brug på de personrelaterede områder bl.a. under hensyntagen til eventuelle skattemæssige aspekter for kommunen og kommunens medarbejdere.

Torkil Lauesens overgang fra ansættelse i jobtræning til fast ansættelse

Indhold

I. Resumé.

II. Indledning.

Formål.

Afgrænsning.

Metode.

III. Nærmere om baggrunden for undersøgelsen.

IV. Ansættelsen i jobtræning i Indre Nørrebro Bydel.

Ansættelsesforløbet.

Gældende regler.

Revisionsdirektoratets vurdering.

V. Ansættelsen som akademisk fuldmægtig i Indre Nørrebro Bydel.

Ansættelsesforløbet.

Gældende regler.

Revisionsdirektoratets vurdering.

VI. Ansættelsen som akademisk fuldmægtig i Økonomiforvaltningen.

Ansættelsesforløbet.

Gældende regler.

Revisionsdirektoratets vurdering.

VII. anbefalinger.

Revisionsdirektoratet fremsendte undersøgelsen til Økonomiudvalget ved revisionsprotokollat af 31. maj 2006. Udvalget afgav sin besvarelse den 29. august 2006.

I. Resumé

1. Revisionsdirektoratet har efter Revisionsudvalgets anmodning af 9. januar 2006 foretaget en større undersøgelse af omstændighederne ved Torkil Lauesens overgang fra ansættelse i jobtræning til fast ansættelse i Københavns Kommune.

Revisionsudvalgets anmodning har baggrund i overborgmester Lars Engbergs skrivelse af 21. december 2005, hvori der henvises til, at Økonomiudvalget på sit møde den 4. oktober 2005 besluttede at rette henvendelse til Revisionsudvalget med henblik på at bede Revisionsdirektoratet iværksætte "en undersøgelse af omstændighederne ved Torkil Lauesens overgang fra ansættelse i jobtræning til fast ansættelse".

Formålet med undersøgelsen har været at kortlægge hændelsesforløbet ved Torkil Lauesens overgang fra ansættelse i jobtræning i Indre Nørrebro Bydel til fast ansættelse i Indre Nørrebro Bydel og derefter fast ansættelse i Økonomiforvaltningen.

Derefter har det været opgaven at vurdere forløbet i forhold til gældende regler, herunder kommunens ansættelsesregler.

Det har ikke indgået i undersøgelsen at vurdere konsekvenserne, såfremt gældende regler ikke har været efterlevet.

Metodemæssigt har Revisionsdirektoratet taget udgangspunkt i de fire redegørelser, som Økonomiforvaltningen har udarbejdet til brug for sagens behandling i Økonomiudvalget.

Direktoratet har stillet skriftlige spørgsmål til den tidligere formand for bydelsrådet i Indre Nørrebro Bydel samt to tidligere chefer i Bydelen. Hændelsesforløbet er mundtligt drøftet med disse samt med enkelte andre tidligere medarbejdere fra Bydelen.

Der har været rettet henvendelse til Københavns Stadsarkiv samt foretaget scanning af arkivkasser i Økonomiforvaltningens arkiv.

Der er indhentet skriftlige bekræftelser fra Økonomiforvaltningen samt et notat fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Det fremgår af Økonomiforvaltningens redegørelser til Økonomiudvalget, at det skriftlige materiale i Torkil Lauesens personalesag for så vidt angår tiden i bydelen er meget sparsomt.

Revisionsdirektoratet, der kan bekræfte dette, finder i det hele taget, at relevant materiale til dokumentation af hændelsesforløbet er sparsomt.

For revisorarbejde er det generelt foreskrevet, at revisionsbevis er mere pålideligt, når det foreligger i form af dokumenter, enten i papirform, elektronisk form eller andet medium.

Det har ikke som oprindeligt overvejet i Økonomiforvaltningen været en del af Revisionsdirektoratets kommissorium at gennemføre en række interview og med relativ omkostningstung advokatbistand. En sådan fremgangsmåde måtte forventes at indebære, at i hvert fald nuværende medarbejdere i Københavns Kommune ønskede at medtage bisidder til samtalen (fx en repræsentant for den faglige organisation eller en advokat).

På det således foreliggende grundlag mener Revisionsdirektoratet, at der er tilstrækkelig dokumentation for efterfølgende konklusioner.

2. For så vidt angår Torkil Lauesens ansættelse i jobtræning i perioden 1. februar 2000 til 31. januar 2001 i Fællesforvaltningen i Indre Nørrebro Bydel, Københavns Kommune, startede ansættelsesforløbet med, at Torkil Lauesen den 9. november 1999 fremsendte en uopfordret ansøgning til Jesper Langebæk, formand for Bydelsrådet for Indre Nørrebro Bydel.

Det er Revisionsdirektoratets vurdering, at der i ansættelsesforløbet har været involveret en bred personkreds af chefer og medarbejdere, og at der har været anvendt en ansættelsesprocedure, der ikke giver revisionen anledning til bemærkninger.

Det er også Revisionsdirektoratets vurdering, at Torkil Lauesens ansættelse i jobtræningen ikke har været i strid med gældende ansættelsesregler, fx regler om stillingsopslag.

Derimod er det Revisionsdirektoratets vurdering, at reglerne for indhold og opbevaring af personalesager ikke har været overholdt. Hertil kommer, at andre relevante sager, fx om referater fra samarbejdsudvalg, heller ikke kan fremfindes.

Ifølge Økonomiforvaltningen ligger ansvaret for disse mangler hos Indre Nørrebro Bydel. En chef i Bydelen oplyser at være sikker på, at der er udarbejdet referater af Samarbejdsudvalgsmøderne, og at de dokumenter, som der er i sagen, er journaliseret. Det tilføjes, at fordi materialet ikke er fundet, er det ikke det samme som, at det ikke er arkiveret korrekt. Det kan være, at den rigtige sag ikke er fundet, og det kan være, at noget ligger i sager, som er overført til andre forvaltninger end Økonomiforvaltningen.

3. Ansættelsen som akademisk fuldmægtig fra 1. februar 2001 til 31. december 2001 i Børne- og Ungeforvaltningen i Indre Nørrebro Bydel startede med, at Torkil Lauesen ultimo 2000 var til individuelle samtaler med chefen for Bydelens Fællesforvaltning henholdsvis chefen for Bydelens Børne- og Ungeforvaltning.

Revisionsdirektoratet mener, at det centrale retlige spørgsmål er, om AC-fuldmægtigstillingen i Børne- og Ungeforvaltningen skulle have været opslået ledig med mulighed for ansøgninger fra interne og eksterne personer.

Indre Nørrebro Bydel, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og Økonomiforvaltningen giver alle udtryk for, at stillingen ikke skulle slås op, da den allerede ansatte medarbejder i jobtræning blot efter arbejdsgivers bestemmelse kan overføres til andet arbejde.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen er af en anden opfattelse, nemlig at ved opslag af ledige ordinære stillinger indbydes kvalificerede jobtrænere til samtale på lige fod med andre kvalificerede jobsøgere.

Revisionsdirektoratet er enig i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens opfattelse. Ledelsesretten betyder ikke, at personer – ansat korrekt uden offentligt opslag – senere kan blive ansat i en ordinær stilling uden offentligt opslag. Saglighedskravet om at ansætte den bedst kvalificerede har således forrang frem for ledelsesretten.

Sammenfattende er det derfor Revisionsdirektoratets opfattelse, at der skulle have været foretaget opslag af den akademiske fuldmægtigstilling i Børne- og Ungeforvaltningen i Indre Nørrebro Bydel.

4. Torkil Lauesen blev – efter bydelsforsøgets ophør ved udgangen af 2001 – overført fra den faste stilling i Indre Nørrebro Bydel til en fast stilling i Økonomiforvaltningen, Kvarterløftssekretariatet for Nørrebro Park.

Denne overførsel giver ikke Revisionsdirektoratet anledning til bemærkninger. Der henvises til Borgerrepræsentationens ansættelsesgaranti af 16. november 2000 for medarbejderne i bydelene.

5. Undersøgelsen har givet Revisionsdirektoratet anledning til følgende anbefalinger:

- Økonomiforvaltningen bør overveje behovet for en uddybning af forvaltningens notat af 15. december 2005 om "Præciseringer til cirkulære nr. 10/2005 om opslag af ledige stillinger". Uddybning anbefales om forholdet mellem ledelsesretten og saglighedskravet.
- Der er behov for at indskærpe betydningen af, at personalesager indeholder alle relevante dokumenter og oplysninger, dels for at overholde gældende lovgivning dels for at kunne varetage kommunens interesser bedst muligt.
- Der synes ligeledes anledning til at indskærpe forvaltningernes ansvar for at overholde gældende regler for arkivalier.

I Økonomiudvalget besvarelse af 29. august 2006 oplyses der følgende om de tre ansættelsesforhold og om Revisionsdirektoratets anbefalinger:

- Vedrørende ansættelsen i jobtræning i Indre Nørrebro Bydel.
Økonomiforvaltningen har ingen bemærkninger til Revisionsdirektoratets vurdering.
- Vedrørende ansættelsen som akademisk fuldmægtig i Indre Nørrebro Bydel.

Økonomiforvaltningen bemærker, at der igennem mange år har eksisteret procedureregler, hvorefter ansættelse som tjenestemand sker efter offentligt opslag. Uden for tjenestemandsområdet har Økonomiforvaltningen været af den opfattelse, at saglighedskravet for offentlig forvaltning har tilsagt, at der også her som hovedregel har skullet finde stillingsopslag sted. Dette har Økonomiforvaltningen på forespørgsel meldt ud mundtligt. Økonomiforvaltningen udsendte først regler om opslag af ikke-tjenestemandstillinger i 2005 som følge af en sag vedrørende omstændighederne i forbindelse med ansættelse af en borgmesters børn i stillinger i Københavns Kommune. Før det tidspunkt var det den enkelte ansættelsesmyndighed, der traf beslutning om, hvorvidt saglighedskravet i hvert enkelt tilfælde gjorde stillingsopslag nødvendigt.

Det er Økonomiforvaltningens opfattelse, at ansættelse beror på et skøn, der tager udgangspunkt i forvaltningens behov. Der vil ved udøvelsen af skønnet kunne lægges vægt på saglige kriterier som fx eksamen, tidligere beskæftigelse, flid, særlige kompetencer, evner til samarbejde osv. Der vil også kunne tages hensyn til fx det ønskelige i kontinuitet. Økonomiforvaltningen er enig i, at det grundlæggende synspunkt er, at stillinger skal søges besat med den ud fra en samlet vurdering bedst kvalificerede.

Økonomiforvaltningen tager Revisionsdirektoratets opfattelse af, at stillingsopslag skulle have fundet sted, til efterretning.

- Vedrørende ansættelsen som akademisk fuldmægtig i Økonomiforvaltningen. Økonomiforvaltningen har ingen bemærkninger til Revisionsdirektoratets vurdering.
- Vedrørende Revisionsdirektoratets anbefalinger. Økonomiforvaltningen vil arbejde videre med Revisionsdirektoratets anbefalinger, og herunder inden udgangen af oktober 2006,
 - vurdere behovet for en uddybning af det foreliggende notat om ”Præciseringer af cirkulære nr. 10/2005 om opslag af ledige stillinger”, bl.a. i relation til efterfølgende ansættelse af medarbejdere, der er ansat uden opslag i over-

ensstemmelse med gældende regler. Økonomiforvaltningen vil i den forbindelse tage sin hidtidige opfattelse vedrørende opslag i forbindelse med efterfølgende ansættelse af medarbejdere ansat i jobtræning op til overvejelse.

- indskærpe betydningen af, at personalesager indeholder alle relevante dokumenter og oplysninger, og indskærpe ansvaret for, at gældende regler for arkivalier overholdes.

II. Indledning

6. Revisionsdirektoratet har efter Revisionsudvalgets anmodning af 9. januar 2006 foretaget en større undersøgelse af omstændighederne ved Torkil Lauesens overgang fra ansættelse i jobtræning til fast ansættelse i Københavns Kommune.

Revisionsudvalgets anmodning har baggrund i overborgmester Lars Engbergs skrivelse af 21. december 2005, hvori der henvises til, at Økonomiudvalget på sit møde den 4. oktober 2005 besluttede at rette henvendelse til Revisionsudvalget med henblik på at bede Revisionsdirektoratet iværksætte "en undersøgelse af omstændighederne ved Torkil Lauesens overgang fra ansættelse i jobtræning til fast ansættelse".

Økonomiudvalgets beslutning var konklusionen af drøftelserne på en række møder af et medlemsforslag fra Mogens Lønborg vedrørende redegørelse for ansættelse af Torkil Laesen i Økonomiforvaltningen.

Medlemsforslaget havde følgende ordlyd:

"Jeg foreslår,

At Økonomiudvalget anmoder forvaltningen om at redegøre for forløbet omkring ansættelsen af Torkil Laesen, hvem der har besluttet ansættelsen, og om direktionen i Økonomiforvaltningen har haft kendskab hertil, samt

At forvaltningen redegør for, om andre medlemmer af Blekingegadebanden har været eller er ansat i kommunen".

Sagen blev indgående debatteret i dagspressen i efteråret 2005.

Formål

7. Det har inden for Revisionsdirektoratets opgavevaretagelse været formålet med undersøgelsen at

- Kortlægge hændelsesforløbet ved Torkil Lauesens overgang fra ansættelse i jobtræning i Indre Nørrebro Bydel til fast ansættelse i Indre Nørrebro Bydel og derefter fast ansættelse i Økonomiforvaltningen.
- Vurdere hændelsesforløbet i forhold til gældende regler, herunder kommunens ansættelsesregler.

Der gøres opmærksom på, at Indre Nørrebro Bydel var én blandt de fire bydele, der var omfattet af kommunens bydelsforsøg i perioden 1. januar 1997-31. december 2001.

Torkil Lauesens 3 ansættelsesforhold har således alle været i Københavns Kommune.

Afgrænsning

8. Kortlægningen af hændelsesforløbet omfatter alene de faktiske omstændigheder ved de tre ansættelsessituationer: Jobtræningen og fuldmægtigstillingen i Indre Nørrebro Bydel samt fuldmægtigstillingen i Økonomiforvaltningen.

Fokus er på ansættelserne i Indre Nørrebro Bydel.

Derimod indgår det ikke i undersøgelsen at beskrive, hvorledes Torkil Lauesen har udført de pålagte opgaver. Det betyder også, at det ledelsesmæssige tilsyn og ledelsens vurdering af opgavevaretagelsen heller ikke er omfattet af undersøgelsen.

Den juridiske vurdering af overholdelsen af gældende regler er koncentreret om reglerne for stillingsopslag og ansættelsesudvalg.

Det indgår tillige at vurdere, om reglerne for dokumentation af ansættelsesforløbet er overholdt fx reglerne om ansættelseskontrakter, sagers førelse samt arkivering.

Derimod omfatter undersøgelsen ikke en vurdering af konsekvenserne ved, at de gældende regler ikke er blevet overholdt. Ansvarsreglerne ligger uden for rammerne af denne undersøgelse.

Det er heller ikke en del af opgaven at bedømme muligheden for og de økonomiske konsekvenser ved, at kommunen bringer det nuværende ansættelsesforhold til ophør.

Metode

9. Revisionsdirektoratet har taget udgangspunkt i henvendelsen af 21. december 2005 fra overborgmesteren, hvor der vedlægges fire redegørelser, som Økonomiforvaltningen har udarbejdet til brug for behandlingen i Økonomiudvalget (jf. nærmere i afsnit III).

Med udgangspunkt i Økonomiforvaltningens redegørelser har Revisionsdirektoratet haft et indledende møde med Økonomiforvaltningens personaledirektør med henblik på at drøfte tilvejebringelsen af de fornødne oplysninger samt sagens juridiske aspekter.

Efterfølgende har direktoratet stillet nuværende projektleder Jesper Langebæk, tidligere formand for bydelsrådet i Indre Nørrebro Bydel, samt to tidligere chefer i Bydelen nogle skriftlige spørgsmål, hvis kommentarer er baseret på hukommelse og dermed ikke på dokumenter.

Hændelsesforløbet er også mundtligt drøftet med disse samt med enkelte andre tidligere medarbejdere fra Bydelen.

Der har været rettet henvendelse til Københavns Stadsarkiv, ligesom der har været foretaget scanning af arkivkasser om Indre Nørrebro Bydel i Økonomiforvaltningens arkiv. Skriftlige bekræftelser er indhentet fra Økonomiforvaltningen.

Endelig har direktoratet udbedt sig et notat fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om praksis i forbindelse med ansættelse i offentlig jobtræning med løntilskud i 2000.

Dokumentationen for hændelsesforløbet har direktoratet under hele undersøgelsen søgt at få tilvejebragt gennem skriftlige dokumenter.

For revisorarbejde er det generelt foreskrevet, at revisionsbevis er mere pålideligt, når det forefindes i form af dokumenter, enten i papirform, elektronisk form eller på andet

medium (for eksempel er et samtidigt skriftligt notat fra et møde mere pålideligt end en efterfølgende mundtlig præsentation af det diskuterede).

Mundtlige oplysninger fra én person vil derfor kun blive fremlagt, hvis de understøttes af andre mundtlige eller skriftlige oplysninger.

Revisionsdirektoratets opgavevaretagelse indeholder ikke adgang til at gennemføre interview under iagttagelse af bestemmelserne i retsplejeloven.

III. Nærmere om baggrunden for undersøgelsen

10. Overborgmester Lars Engberg fremsendte med skrivelsen af 21. december 2005 til Revisionsudvalget i alt fire redegørelser, som Økonomiforvaltningen havde udarbejdet til brug for sagens behandling i Økonomiudvalget.

Til brug for en nærmere forståelse af sagens baggrund vil der i det følgende blive fremdraget det mest relevante fra de fire redegørelser.

Økonomiforvaltningens redegørelse af 16. august 2005

11. Økonomiforvaltningens redegørelse på tre sider indeholder seks punkter, hvor der indledes med oplysninger om Torkil Laesens beskæftigelse i Københavns Kommune (oplysninger baseret på personalesagen):

- | | |
|-----------------------|--|
| 1.2.2000 – 31.1.2001 | Indre Nørrebro Bydel – efter aktiveringsreglerne. |
| 1.2.2001 – 31.12.2001 | Indre Nørrebro Bydel – akademisk fuldmægtig i Børne- og Ungeforvaltningen (tidsubegrænset ansættelse i henhold til AC-overenskomsten. |
| 18.1.2001 | Fordelt til Sundhedsforvaltningen med virkning fra bydelsforsøgets ophør, dvs. pr. 1.1.2002. Der henvises til Borgerrepræsentationens beslutning af 16.11.2000 om ansættelsesgarantien til medarbejderne i de fire forsøgsbydele. |
| 1.1.2002 | Ifølge aftale mellem Sundhedsforvaltningen og Økonomiforvaltningen overført til Økonomiforvaltningen – akademisk fuldmægtig i Kvarterløftssekretariatet for Nørrebro Park (tidsubegrænset ansættelse i henhold til AC-overenskomsten); det var en forudsætning for aftalen – |

indgået med lederen af Kvarterløftssekretariatet, Jesper Langebæk – om overførslen, at pågældende alene blev beskæftiget med administrativt arbejde.

Dernæst omtales i punkt 2, at der i Københavns Kommune gælder et sæt retningslinier for behandlingen af sager om ansættelse af personer, der har begået strafbart forhold. Retningslinierne af 27. juni 1963, jf. tilsvarende på statens område, tilsiger at fremme muligheden for resocialisering af tidligere straffede personer og lader det være op til ansættelsesmyndigheden i hvert enkelt tilfælde at skønne over, om ansættelse af en tidligere straffet person skal finde sted, eller om der er forhold, der afgørende taler imod.

Videre oplyses det i redegørelsen, at det var bydelen, der havde ansættelseskompetencen, og her vurderede man, at Torkil Lauesen kunne ansættes på trods af den forbrydelse, han havde begået, og for hvilken han havde udstået sin straf.

Ved bydelsforsøgets ophør blev Torkil Lauesen i lighed med alle andre i bydelen overført til ansættelse i Københavns Kommune. Torkil Lauesen blev ansat i Økonomiforvaltningen, der var bekendt med hans fortid.

Torkil Lauesen har ikke givet forkerte oplysninger til ansættelsesmyndigheden, herunder forsøgt at skjule sin fortid.

Økonomiforvaltningen lægger herefter til grund, at ansættelsen af Torkil Lauesen ikke kan anfægtes. Torkil Lauesen har ifølge de for Økonomiforvaltningen foreliggende oplysninger passet sine tjenesteplichter til sine overordnede fulde tilfredshed.

Det er herefter Økonomiforvaltningens opfattelse, at en afskedigelse af Torkil Lauesen på det foreliggende grundlag vil være usaglig og må forventes at medføre et økonomisk krav mod Københavns Kommune af en ikke ubetydelig størrelse.

Økonomiforvaltningens redegørelse af 23. august 2005

12. I forlængelse af Økonomiudvalgets møde den 16. august 2005 stillede Økonomiforvaltningen i skrivelser af 17. og 18. august 2005 en række spørgsmål til projektleder

Jesper Langebæk vedrørende Torkil Lauesens ansættelsesforhold, ligesom forvaltningen videresendte spørgsmål stillet af Mogens Lønborg.

Jesper Langebæk besvarede spørgsmålene ved skrivelse af 22. august 2005.

På dette sted skal der ikke gives en nærmere redegørelse for spørgsmål og svar, men oplysningerne indgår i Revisionsdirektoratets redegørelse for hændelsesforløbet, jf. de senere afsnit.

Økonomiforvaltningen giver i sin redegørelse af 23. august 2005 nogle supplerende kommentarer i tilknytning til spørgsmålene fra Mogens Lønborg.

Vedrørende spørgsmålene angående "Ansættelsen efter aktiveringsreglerne" og "Ansættelsen i den faste stilling i Indre Nørrebro Bydel":

"Torkil Laesen blev efter det oplyste ansat i aktivering i Indre Nørrebro Bydel. Jesper Langebæk har telefonisk bekræftet, at ansættelsen skete i henhold til reglerne om jobtræning med løntilskud.

I forbindelse med en sådan ansættelse sker der en vurdering af, om den person, der ansættes, er i stand til at bestride arbejdsopgaverne. Løn- og arbejdsvilkår skal være overenskomstmæssige, og der skal derfor ved jobtræningens etablering udarbejdes en ordinær ansættelseskontrakt, hvori der bl.a. henvises til gældende overenskomst. Ansættelse af en person som Torkil Laesen i jobtræning med løntilskud skal medføre en nettoudvidelse af antallet af ansatte hos arbejdsgiver.

Inden et løntilskudsforløb kan sættes i gang, skal både løntilskudspladsen og den ledige godkendes af Arbejdsformidlingen.

Hvis ansættelsen ikke er tidsbegrænset, løber den videre, indtil den opsiges efter reglerne i gældende overenskomst.

Ansættelsen ophører således ikke ved tilskudsperiodens udløb, og det betyder, at der skal ske en aktiv handling (opsigelse), hvis et sådant ansættelsesforhold ønskes afbrudt i forbindelse med tilskudsperiodens udløb.

I Torkil Lauesens tilfælde fandt der ikke opsigelse sted. Jobtræningsperioden "som overtallig" med løntilskud mundede så vidt ses ud i overførelse til tjeneste i en "ordinær" stilling, og det allerede etablerede ansættelsesforhold i bydelen fortsatte helt i overensstemmelse med regler og praksis på beskæftigelsesområdet. I denne situation er der ikke tale om, at en stilling skal slås op. Den allerede ansatte medarbejder kan blot – inden for rammerne af gældende overenskomst – efter arbejdsgivers bestemmelse overføres til andet arbejde."

Vedrørende spørgsmålet "Stillingen i Kvarterløftsprojektet":

Økonomiforvaltningen oplyser, at overborgmesteren den 29. september 2000 – dagen efter den vejledende folkeafstemning om de fire forsøgsbydele – udsendte et brev til alle ansatte i de fire forsøgsbydele. Heri blev – med forbehold for Borgerrepræsentationens godkendelse – bl.a. de medarbejdere, der var ansat i bydelene efter bydelsrådets oprettelse, garanteret tilbagevenden til Kommunen.

I mødet den 16. november 2000 godkendte Borgerrepræsentationen den ansættelsesgaranti, overborgmesteren havde tilkendegivet i ovennævnte brev.

Ifølge Økonomiforvaltningens redegørelse kunne i alt 89 medarbejdere fra de fire forsøgsbydele ikke henføres til en bestemt fagforvaltning.

Økonomiforvaltningens personaledirektør havde ansvaret for den proces, der skulle fordele de 89 medarbejdere. Personaledirektøren blev i denne forbindelse bekendt med, at Torkil Lauesen var ansat i Indre Nørrebro Bydel.

Ved fordelingen blev Torkil Lauesen overført til Sundhedsforvaltningen. Men da Sundhedsforvaltningen ikke kunne finde relevant beskæftigelse til Torkil Lauesen,

blev Torkil Laesen overført til Økonomiforvaltningens Kvarterløftsprojekt Nørrebro. Det var en forudsætning for overførslen, at Torkil Laesen alene blev beskæftiget med administrativt arbejde.

Overførslen blev godkendt af direktør Paul Sax Møller, og administrerende direktør Erik Jacobsen blev orienteret herom.

De øvrige medlemmer af Økonomiforvaltningens direktion var ikke involveret i beslutningen.

Økonomiforvaltningens redegørelse af 30. august 2005

13. Økonomiforvaltningens redegørelse omfatter nogle generelle kommentarer til sagen samt besvarelse af 12 spørgsmål, som blev på stillet på Økonomiudvalgets møde den 23. august 2005.

Økonomiforvaltningen bemærker indledningsvis, at det skriftlige materiale i Torkil Laesens personalesag for så vidt angår tiden i bydelen er meget sparsomt.

Økonomiforvaltningen har derfor anmodet Stadsarkivet om at iværksætte en søgning i Indre Nørrebro Bydels elektroniske journal efter muligt yderligere materiale til belysning af Torkil Laesens forhold blandt de arkiverede bydelssager.

Det er Økonomiforvaltningens opfattelse, at såfremt Økonomiudvalget har ønske om at trænge yderligere ned i sagens faktum, må der gennemføres en række interview med involverede medarbejdere samt i den forbindelse søges indsamlet yderligere relevant skriftligt materiale.

En sådan undersøgelse kan – afhængigt af det kommissorium, der bliver givet for undersøgelsen – blive langvarig. Undersøgelsen kan gennemføres af fx Revisionsdirektoratet via Revisionsudvalget eller af Økonomiforvaltningen. Hvis der ønskes advokatbi-stand til undersøgelsen, kan den blive relativt omkostningstung.

Det må også forventes, at i hvert fald nuværende medarbejdere i Københavns Kommune ønsker at medtage en bisidder til samtalen (fx en repræsentant for den faglige

organisation eller en advokat), idet det næppe på forhånd kan udelukkes, at eventuelle fejl vil kunne få tjenstlige konsekvenser for de pågældende.

Det kan ikke på forhånd udelukkes, at der er sket sagsbehandlingsfejl i forbindelse med ansættelsen af Torkil Lauesen i Indre Nørrebro Bydel. Imidlertid er eventuelle fejl ikke ensbetydende med, at Torkil Lauesen ikke er lovligt ansat, eller at han lovligt kan afskediges.

Derefter besvarer Økonomiforvaltningen de stillede 12 spørgsmål.

Nogle få af spørgsmålene skal omtales her:

For så vidt angår spørgsmål 2 om reglerne for opslag af ledige stillinger henviser Økonomiforvaltningen til, at der forud for år 2005 alene var udsendt regler på tjenestemandssområdet: "ansættelse som tjenestemand sker efter offentligt opslag".

Det tilføjes af Økonomiforvaltningen, at også uden for tjenestemandssområdet har sagslighedskravet for offentlig forvaltning tilsagt, at stillinger som hovedregel har skullet opslås ledige.

På forespørgsel fra kommunens forvaltninger har Økonomiforvaltningen derfor igenem en lang årrække tilkendegivet, at det er en forvaltningsretlig grundsætning, at også stillinger, der ønskes besat på andre vilkår end tjenestemandsvilkår, skal slås op offentligt, bortset fra helt kortvarig beskæftigelse.

For så vidt angår spørgsmål 7 om den jura, der ligger bag jobtræning og overgang fra jobtræning til fast stilling, henvises der til Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens notat af 30. august 2005.

I notatet oplyses det indledningsvist, at det er et klart mål for placeringen i løn-tilskudsjob i en offentlig (kommunal) institution, at der om muligt kan ske ordinær ansættelse inden for organisationen eller i et lignende ansættelsesområde, når en passende optræning og indkøring har fundet sted.

Personer i løntilskud var dengang som i dag ansat i stillinger ud over den ordinære normering (merbeskæftigelseskravet). Det betyder, at der kun kan ske fast ansættelse, såfremt der er en ledig stilling, herunder sker en opnormering af området.

Ved en fastansættelse i en kommunal stilling gælder de sædvanlige regler for opslag mv.

For Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen er der vedtaget en procedure, hvor en stilling først skal til tjek i Jobbanken med henblik på eventuel besættelse af medarbejdere, som skal omplaceres som følge af fx besparelser. Herefter slås stillingen op internt i forvaltningen for at skabe rotation og nye udfordringer for interne ansøgere. Såfremt stillingen ikke kan besættes internt, slås stillingen op eksternt.

Denne procedure kan også give en særlig position for ansøgere med løntilskud, der er ansat i forvaltningen, idet de kan søge på internt opslag. Det må antages, at den beskrevne procedure også følges i andre dele af kommunen.

Økonomiforvaltningens redegørelse af 30. september 2005

14. Redegørelsen indeholder svar på 8 spørgsmål, som Økonomiudvalget stillede på mødet den 30. august 2005.

Af betydning for nærværende sag skal omtales følgende:

For så vidt angår spørgsmål 3, om der var andre (uopfordrede) ansøgninger til den stilling, der blev besat med Torkil Lauesen, oplyser Økonomiforvaltningen:

Den daværende formand for bydelsrådet på Indre Nørrebro, Jesper Langebæk, har oplyst, at Torkil Lauesen forud for den 1.2.2000 rettede henvendelse til Indre Nørrebro Bydel med anmodning om aktivering.

Bydelen foranstaltede en samtale med Lauesen og besluttede efterfølgende at beskæftige ham i jobtræning. Da beslutningen blev truffet, var man bekendt med Torkil Lauesens kriminelle fortid.

Jobtræningsforløbet blev etableret således, at Torkil Lauesen i sit arbejde i Fællesforvaltningen særligt skulle beskæftige sig med demokratiudviklingsaspektet, som var et emne, der på daværende tidspunkt optog bydelrådet. Som i alle andre jobtræningsforløb var det formålet med forløbet at træne/oplære den beskæftigede i at være på en arbejdsplads.

Jesper Langebæk har oplyst, at der ham bekendt ikke var andre, der på dette tidspunkt uopfordret søgte om beskæftigelse i bydelen.

Ifølge redegørelsen har Jesper Langebæk vedrørende den faste stilling oplyst følgende: Kort tid efter bydelrådsafstemningen opsagde to nøglemedarbejdere fra Børne- og Ungeforvaltningen deres stillinger.

Der var stærkt behov for en hurtig erstatning for de fratrådte medarbejdere.

På denne baggrund, og fordi Torkil Lauesen havde vist sig som en god medarbejder, blev det fra Fællesforvaltningens side besluttet at rette henvendelse til Børne- og Ungeforvaltningen med henblik på beskæftigelse af Torkil Lauesen her.

Det blev i overensstemmelse hermed besluttet at spørge Torkil Lauesen, om han var interesseret i stillingen.

For så vidt angår spørgsmål 6 om Økonomiforvaltningens kontakt til AF-Storkøbenhavn oplyses det, at registerudskrifterne fra AF-Storkøbenhavn bekræfter, at Torkil Lauesen traf aftale med Indre Nørrebros Bydelråd om ansættelse i jobtræning, at ansættelsesperioden blev aftalt til perioden 1.2.2000 til 31.1.2001, og at han pr. 1.2.2001 blev ansat hos samme arbejdsgiver i ordinær beskæftigelse.

IV. Ansættelsen i jobtræning i Indre Nørrebro Bydel

15. Dette afsnit indeholder Revisionsdirektoratets redegørelse for Torkil Lauesens første job i Københavns Kommune, nemlig jobtræningen i Indre Nørrebro Bydel.

Afsnittet er struktureret på samme måde som de to næstfølgende om stillingen som akademisk fuldmægtig i Indre Nørrebro Bydel og som akademisk fuldmægtig i Økonomiforvaltningen:

- Beskrivelsen af ansættelsesforløbet.
- Redegørelsen for de gældende regler.
- Revisionsdirektoratets vurdering af ansættelsesforholdet.

Som baggrund for Revisionsdirektoratets vurdering anvendes de oplysninger, som Økonomiforvaltningen har tilvejebragt til brug for behandlingen i Økonomiudvalget, og som efter Revisionsdirektoratets opfattelse kan lægges til grund.

Derudover anvendes de oplysninger, som Revisionsdirektoratet selv har tilvejebragt.

Ansættelsesforløbet

16. Det kronologiske forløb i jobtræningen i Indre Nørrebro Bydel er på baggrund af de foreliggende oplysninger således:

- Den 9. november 1999 fremsendte Torkil Lauesen en uopfordret ansøgning til Jesper Langebæk, formand for Bydelsrådet for Indre Nørrebro Bydel.

Brevet handler dels om Torkil Lauesens projektforslag om Bydelsrådet dels forslaget gennemførelse som et puljejob/jobtræningsprojekt.

Torkil Lauesens fortid omtales åbent.

Brevet tilgik Bydelens chefgruppe.

Brevet er tilvejebragt af Revisionsdirektoratet under scanningen af Økonomiforvaltningens arkivkasser vedrørende Indre Nørrebro Bydel.

- Der afholdes ansættelsessamtale på Bydelsrådsformandens kontor. Til stede er Jesper Langebæk samt to navngivne medarbejdere.

Referat eller anden form for dokumentation af ansættelsessamtalen har ikke kunnet tilvejebringes.

- Ansættelsen blev behandlet i samarbejdsudvalget i Fællesforvaltningen, Indre Nørrebro Bydel.

Referat af mødet i samarbejdsudvalget har ikke kunnet tilvejebringes.

Revisionsdirektoratet har ved scanningen af Økonomiforvaltningens arkiv over arkivkasser vedrørende Indre Nørrebro Bydel selv tilvejebragt mødereferater for årene 1997 og 1998, men ikke for 1999 og følgende år, jf. nærmere nedenfor.

- Der indgås en konkret kontrakt/aftale på et standard AF-skema om Torkil Lauesens ansættelse i jobtræning.
Ansættelseskontrakten fremgår ikke af personalesagen, ligesom henvendelse til Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen heller ikke har givet resultat.
- Fra 1. februar 2000 til 31. januar 2001 var Torkil Lauesen ansat i jobtræning i Fællesforvaltningen i Indre Nørrebro Bydel.
Jobbets indhold var forskning og administrativt arbejde.
- Løntilskudssagen behandles af AF-Storkøbenhavn, og de relevante oplysninger indrapporteres til AF-registret.
- Jesper Langebæk oplyser på forespørgsel fra Økonomiforvaltningen, at der ikke blev taget kontakt til institutioner eller personer uden for bydelen, da Indre Nørrebro Bydel var en kompetent ansættelsesmyndighed.

17. Ovenfor er der henvist til Revisionsdirektoratets scanning af Økonomiforvaltningens arkivkasser over sagsmateriale vedrørende Indre Nørrebro Bydel. Der er tale om et betydeligt antal arkivkasser, som direktoratets medarbejdere har gennemgået, men altså uden held med at tilvejebringe alle fornødne oplysninger.

Revisionsdirektoratet har derfor bedt Økonomiforvaltningen om at tilvejebringe konkret ønskede oplysninger.

I denne anledning har Revisionsdirektoratet modtaget et notat af 26. april 2006 fra Administrationssekretariatet i Økonomiforvaltningen benævnt dokumentation for hændelsesforløbet omkring fastansættelsen af Torkil Lauesen i Indre Nørrebro Bydel.

Notatet har følgende indhold:

"Økonomiforvaltningen har i forbindelse med bydelsafviklingen modtaget en række arkivalier til opbevaring fra Indre Nørrebro Bydel.

I henhold til arkivbestemmelserne for Københavns Kommune har Økonomiforvaltningen som overtagende myndighed arkivansvaret for de arkivalier, som blev modtaget fra Indre Nørrebro Bydel.

Dette arkivansvar indebærer, at arkivalierne skal opbevares forsvarligt, samt at de holdes adskilt fra forvaltningens egne arkivalier. Derudover anbefaler Stadsarkivet, at forvaltningerne holder de enkelte bydels arkivalier samlet, så vidt det er muligt.

Alle disse forhold har Økonomiforvaltningen efterkommet.

Arkivalierne fra bydelene skulle afleveres færdigpakket og klart mærkede med indhold og bydel til den modtagende forvaltning.

Økonomiforvaltningen har derfor ikke kendskab til, hvad de enkelte arkivkasser indeholder.

Fortegnelsen over fordelingen af Indre Nørrebro Bydels sager, som Økonomiforvaltningen modtog i forbindelse med bydelsafviklingen, indeholdt ingen angivelser af, hvor mange arkivkasser de samlede arkivalier fyldte.

Økonomiforvaltningen har derfor ikke haft mulighed for at kontrollere, om antallet af arkivkasser, som forvaltningen modtog fra Indre Nørrebro Bydel, var korrekt.

Ønsker Revisionen at få uddybet Økonomiforvaltningens arkivansvar i forhold til bydelenes sager, henvises der til Københavns Stadsarkiv.

Der har i forbindelse med eftersporingen af den ønskede dokumentation for hændelsesforløbet omkring fastansættelsen af Torkil Lauesen været kontakt til Stadsarkivet samt til HR-området og 4. kontor i Økonomiforvaltningen.

Ingen af stederne har det været muligt at fremfinde den ønskede dokumentation.

Økonomiforvaltningen har på ovenstående baggrund ikke mulighed for at hjælpe Revisionsdirektoratet yderligere i forbindelse med revisionsundersøgelsen af Torkil Lauesens overgang fra ansættelse i jobtræning til fastansættelse."

Revisionsdirektoratet har af egen drift rettet henvendelse til Københavns Stadsarkiv.

På baggrund af Økonomiforvaltningens notat og oplysningerne fra Stadsarkivet må Revisionsdirektoratet konkludere, at det ikke er muligt at tilvejebringe yderligere skriftligt materiale til dokumentation og belysning af sagen.

Gældende regler

18. Torkil Lauesens ansættelse i jobtræning skete efter de daværende aktiveringsregler i lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik, jf. lovbekendtgørelse nr. 666 af 19. august 1999, samt bekendtgørelse nr. 945 af 16. december 1998 om en aktiv arbejdsmarkedsindsats.

Reglerne gav mulighed for at give løntilskud til såvel private som offentlige arbejdsgivere, som ansatte en person i jobtræning.

Jobtræningen skulle bidrage til at give den ledige genoptræning med henblik på at opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked, jf. bekendtgørelsens § 56.

Som betingelse for at modtage løntilskud skulle der være tale om en nettoudvidelse af antallet af ansatte, dvs. et krav om merbeskæftigelse, jf. bekendtgørelsens § 65.

Ved indgåelsen af et sådant ansættelsesforhold skulle der i henhold til bekendtgørelsens § 53 oprettes en ansættelseskontrakt eller et ansættelsesbrev, hvori løn og arbejdsvilkår samt forventet tilskudsperiode skulle anføres.

Ansættelsesforholdet kunne alene bringes til ophør i overensstemmelse med gældende overenskomster og lovgivning.

19. Revisionsdirektoratet har fundet anledning til at stille Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen nogle spørgsmål om praksis i forbindelse med ansættelse i offentlig jobtræning med løntilskud i 2000.

Kontoret for arbejdsmarkedsbetjening har den 6. april 2006 oplyst, at kommunen var og er forpligtet til årligt at stille et antal kvotejobs i størrelsesordenen 2000 til rådighed for AF.

Jobbene er enten selvfundne eller bliver etableret på baggrund af henvendelser fra interesserede arbejdspladser under hensyn til de lovmæssigt fastsatte krav, herunder ikke mindst merbeskæftigelseskravet.

Jobtræning med løntilskud bliver som hovedregel ikke slået op med stillingsopslag, men i enkelte tilfælde benytter arbejdsgivere sig af denne mulighed.

Besættelsen af løntilskudsjobbene sker via AF-konsulenternes mellemkomst ud fra en rimelighedsvurdering af jobplan med indlagt slutdato (den gang benævnt handleplan) samt kandidaternes forudsætninger og kvalifikationer.

Videre oplyses det af Kontoret for arbejdsmarkedsbetjening, at sigtet med ordningen er, at personerne i jobtræning efterfølgende på baggrund af de opnåede kvalifikationer og erfaringer gerne skal opnå ustøttet ordinær ansættelse enten på samme eller anden arbejdsplads.

Såfremt der på samme virksomhed bliver opslået ordinær stilling er praksis mange steder den, at velkvalificerede jobtrænere bliver indbudt til en ansættelsessamtale uden fortrinsret til stillingen, men i konkurrence med øvrige indkaldte jobsøgere.

Den egentlige fordel for jobtrænerne ligger således i, at de normalt bliver indbudt til samtaler ved opslag af ordinære stillinger.

Afsluttende udtales det, at formålet med ansættelsen i jobtræning ikke er, at den ekstraordinære stilling skal gøres permanent for jobtræneren.

Men derimod er der en forventning om ved opslag af ledige ordinære stillinger, at kvalificerede jobtrænere, jf. ovenfor, indbydes til samtale på lige fod med andre kvalificerede jobsøgere.

20. Økonomiforvaltningens 4. kontor har den 9. december 2003 udsendt cirkulære nr. 24/2003 om "Personalesager – bevaring og kassation", der angår rigsarkivarens nye bekendtgørelse om arkivalier.

Bekendtgørelsen trådte i kraft den 15. august 2003. Samtidig blev bekendtgørelse nr. 152 af 18. april 1985, der indeholdt de hidtidige regler om kassation af Københavns Kommunes arkivalier, ophævet.

Bekendtgørelsen gælder for alle arkivalier i Københavns Kommune, som er skabt eller tilvejebragt efter den 1. april 1970.

Økonomiforvaltningen understreger i cirkulæreskrivelsen fra december 2003, at en personalesag altid skal bevares fuldt ud, indtil medarbejderen er enten afskediget, pensioneret eller død. Først herefter skal det vurderes, om sagen kan kasseres, eller om det er nødvendigt at bevare sagen eller dele heraf, fordi akterne har retlig eller administrativ betydning.

Det kan ifølge cirkulæreskrivelsen fx være tilfældet, hvis der er risiko for, at en afskediget medarbejder vil anlægge sag mod kommunen på grund af omstændigheder ved afskedigelsen, eller fordi der kan blive spørgsmål om den pensionsretlige stilling.

Ifølge Økonomiforvaltningens cirkulæreskrivelse vil Stadsarkivet udsende en generel vejledning på området.

Stadsarkivet har i februar 2005 udsendt "Vejledning til bestemmelserne om bevaring og kassation af papirarkivalier i Københavns Kommune".

Med hensyn til elektroniske arkivalier gælder bekendtgørelse om bevaring af data fra elektroniske arkivsystemer med personoplysninger i Københavns og Frederiksberg kommuner af 29. januar 2004.

Det nævnes i Stadsarkivets vejledning, at en personalesag kan indeholde: Ansøgninger om ansættelse, bilag til ansøgning om ansættelse (fx eksamenspapirer, referencer), ansættelsesbrev, udtalelse fra nuværende arbejdsgiver, uddannelsesbeviser, eksamenskarakterer samt materiale vedrørende: CPR-nummer, civilstand, adresse, telefonnummer, registrering af sygefravær, registrering af andet fravær, lægeerklæringer, skatteoplysninger (skattekort), bankoplysninger, straffeattester, advarsler/påtaler, aftale vedrørende decentral løn, efteruddannelseskurser, oplysninger om tidligere tjenestesteder og oplysninger om, hvilke sager man har været beskæftiget med.

Revisionsdirektoratets vurdering

21. Det er Revisionsdirektoratets vurdering af Torkil Lauesens ansættelse i jobtræningen i Indre Nørrebro Bydel, at der i ansættelsesforløbet har været involveret en bred personkreds af chefer og medarbejdere, og der har været anvendt en ansættelsesprocedure, der ikke giver revisionen anledning til bemærkninger.

Opfattelsen bygger på de foreliggende skriftlige og mundtlige oplysninger, som enkeltvis kunne have været mere dækkende.

Men samlet er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at Indre Nørrebro Bydel i betydeligt omfang har bestræbt sig på at behandle denne særlige sag med omhu og nøjagtighed.

22. Det er Revisionsdirektoratets vurdering, at Torkil Lauesens ansættelse i jobtræningen ikke har været i strid med gældende ansættelsesregler fx regler om stillingsopslag.

23. Derimod er det Revisionsdirektoratets vurdering, at reglerne for indhold og opbevaring af personalesager ikke har været overholdt.

Hertil kommer, at andre relevante sager, fx om referater fra samarbejdsudvalg, heller ikke kan fremfindes. Ifølge Økonomiforvaltningen ligger ansvaret for disse mangler hos Indre Nørrebro Bydel.

V. Ansættelsen som akademisk fuldmægtig i Indre Nørrebro Bydel

24. Den 28. september 2000 stemte et flertal af borgerne i de fire forsøgsbydele ved en vejledende folkeafstemning nej til spørgsmålet: "Skal der med virkning fra 1. januar 2002 indføres bydelsstyre i alle bydele i Københavns Kommune".

På denne baggrund meddelte overborgmesteren, at han ville indstille til Borgerrepræsentationen, at forsøget med bydelsråd skulle ophøre med udgangen af 2001.

I mødet den 16. november 2000 godkendte Borgerrepræsentationen overborgmesterens indstilling.

I denne situation søgte og fik flere medarbejdere i Indre Nørrebro Bydel – herunder akademiske medarbejdere med spidskompetencer – stillinger uden for bydelen i nedlukningsfasen.

Det var af stor vigtighed, at driften på skoler og institutioner kunne opretholdes i den resterende del af bydelsforsøget.

Tilstrækkelig arbejdskraft i Børne- og Ungeforvaltningen i Indre Nørrebro Bydel var derfor et presserende mål.

Ansættelsesforløbet

25. Torkil Lauesen havde inden efterfølgende begivenheder søgt en stilling i Bydelens økonomiafdeling. Samtalen med afdelingens chef førte ikke til ansættelse.

- Ultimo 2000 var Torkil Lauesen til individuelle samtaler med chefen for Bydelens Fællesforvaltning henholdsvis chefen for Bydelens Børne- og Ungeforvaltning. Sidstnævnte chef havde bemyndigelsen til at ansætte i pågældende vakante stilling.
- Ultimo 2000 overflyttedes Torkil Lauesen fra Fællesforvaltningen til Børne- og Ungeforvaltningen for at afhjælpe arbejdssituationen der.
- Fra 1. februar 2001 og frem til 31. december 2001 var Torkil Lauesen formelt ansat som akademisk medarbejder på fuld tid i en varig stilling i Børne- og Ungeforvaltningen.

- Bydelsadministrationen, Børne- og Ungeforvaltningen, bekræftede den 1. februar 2001, at Københavns Kommune, Indre Nørrebro Bydelsadministration, ville tilbyde Torkil Lauesen ansættelse som akademisk fuldmægtig i Børne- og Ungeforvaltningen fra den 1. februar 2001.

Torkil Lauesen har accepteret stillingen på de vilkår, som fremgår af ansættelsesaf-talen – sædvanlige vilkår for en AC-stilling.

- Ansættelsen skete uden opslag af den ledige stilling, ligesom der ikke blev nedsat et ansættelsesudvalg.

Gældende regler

26. Efter Revisionsdirektoratets opfattelse er det centrale retlige spørgsmål, om fuld-tidsstillingen i Børne- og Ungeforvaltningen skulle have været opslået ledig med mu-lighed for ansøgninger fra interne og eksterne personer.

Kommunens nugældende regler om opslag af ledige stillinger er indeholdt i Økonomi-forvaltningens cirkulære nr. 10 af 13. juli 2005:

Økonomiudvalget har i sit møde den 14. juni 2005 besluttet, at det over for forvalt-ningerne præciseres, **at** ledige stillinger principielt skal slås op offentligt, men **at** op-slag af ledige stillinger kan undlades ved kortvarige vikariater, ferieafløsning eller til-svarende kortvarig beskæftigelse.

Beslutningen herom skal hvile på en skønsmæssig vurdering, hvor en række hensyn skal afvejes over for hinanden.

For tjenestemænds vedkommende fremgår det af tjenestemandsvedtægten, at ansæt-telse som tjenestemand sker efter offentligt opslag. Uden for tjenestemandsområdet gælder – som forvaltningsretlig grundsætning – at stillinger skal besættes efter offent-ligt opslag.

27. Økonomiforvaltningens 4. kontor har i notat af 15. december 2005 udsendt præci-seringer til cirkulære nr. 10/2005 om opslag af ledige stillinger.

Der er udsendt præciseringer til forståelsen af: Offentligt opslag, "Interne stillingsop-slag", Uopfordrede ansøgninger, Fleksjob, Kortvarig beskæftigelse og Omflytning.

Det præciseres, at det ifølge cirkulæret ikke længere vil være muligt at slå ledige stillinger op internt.

Det præciseres også, at kravet, om at ledige stillinger skal slås op offentligt, ikke gælder for fleksjob og andre job i henhold til Det sociale kapitel.

Endvidere nævnes det, at de omflytninger, en leder kan foretage i kraft af ledelsesretten, ikke kræver stillingsopslag.

Det er arbejdsgiverens ret at lede og fordele arbejdet mellem medarbejderne. Det fremgår af de regler, der er gældende for tjenestemænd, at arbejdsgiveren uden offentligt stillingsopslag kan anvise en anden passende stilling. Tilsvarende gælder for overenskomstansatte.

Der er ligeledes mulighed for at placere overtallige medarbejdere uden offentligt stillingsopslag.

28. Ovennævnte regler og præciseringer var ikke gældende på tidspunktet for Torkil Lauesens ansættelse som akademisk fuldmægtig i Bydelens Børne- og Ungeforvaltning.

På daværende tidspunkt må bedømmelsen derfor tage udgangspunkt i Økonomiforvaltningens tilkendegivelse igennem en lang årrække, at også stillinger, der ønskes besat på andre vilkår end tjenestemandsvilkår, skal slås op offentligt, bortset fra helt kortvarig beskæftigelse.

Revisionsdirektoratets vurdering

29. Cheferne for Indre Nørrebro Bydel har i sammentrængt form den opfattelse, at fuldmægtigstillingen ikke skulle have været slået offentligt op.

Der henvises til, at Indre Nørrebro Bydel efter Borgerrepræsentationens beslutning på det pågældende tidspunkt var ved at blive afviklet som forsøg. Afviklingsperioden strakte sig over ca. 13 måneder.

Dette medførte, at mange medarbejdere i afviklingsperioden fratrådte deres stilling, dvs. inden selve lukningen af bydelsforsøget. Der skulle fortsat varetages driftsopga-

ver, planlægningsopgaver, afviklingsopgaver samt ske en overdragelse til Københavns Kommune.

I den situation blev primært allerede eksisterende medarbejderressourcer anvendt til at dække behovene fx ved omflytninger.

Bydelsadministrationen forsøgte i høj grad at undgå at anvende ressourcer på opslag af stillinger, ansættelsessamtaler mm. i den pågældende afviklingsperiode ved at dække konkrete behov via interne rokeringer. Inden der fandt opslag af en stilling sted, blev der derfor foretaget en vurdering af, hvorvidt der var interne medarbejderressourcer, som kunne anvendes til at løse den konkrete opgave.

En anden begrundelse var, at det var holdningen i bydelsadministrationen, at såfremt der blev en ledig stilling i bydelsadministrationen, og der var en medarbejder i jobtræning eller lign. ordning, var administrationen forpligtet til at vurdere, hvorvidt den pågældende havde kvalifikationer til at varetage opgaven. Var dette tilfældet, skulle den pågældende have stillingen tilbudt uden opslag.

Hovedopfattelsen var således, at stillingen ikke skulle/ikke måtte slås op, hvis der internt i bydelsadministrationen var en medarbejder i jobtræning, som havde kvalifikationer til at varetage opgaverne.

Efterfølgende har en chef i Bydelen understreget, at der ikke er enighed om, hvilken "jura" der var gældende dengang for så vidt angår opslag af stillinger i forhold til jobtræning mm. Det tilføjes, at når ledelsesretten på daværende tidspunkt blev anvendt på denne måde, skal det ses i den kontekst, at bydelsforsøget var ved at lukke: Der var opgaver, som skulle løses, det var svært at rekruttere eksternt, at det var urimeligt at anvende offentlige midler, når der var en anden intern løsning.

30. Økonomiforvaltningen har i redegørelsen til Økonomiudvalget af 23. august 2005 givet udtryk for lignende opfattelse: Jobtræningsperioden "som overtallig" med løntilskud mandede ud i overførelse til tjeneste i en "ordinær" stilling, og det allerede etablerede ansættelsesforhold i bydelen fortsatte helt i overensstemmelse med regler og praksis på beskæftigelsesområdet.

I denne situation er der ifølge Økonomiforvaltningen ikke tale om, at en stilling skal slås op. Den allerede ansatte medarbejder kan blot efter arbejdsgivers bestemmelse overføres til andet arbejde.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har i sit nævnte notat af 30. august 2005 redegjort for tilsvarende opfattelse, at kun såfremt en stilling ikke kan besættes internt, slås stillingen op eksternt.

31. Revisionsdirektoratet har som tidligere omtalt fundet anledning til at indhente en udtalelse af 6. april 2006 fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Kontoret for arbejdsmarkedsbetjening.

Kontoret for arbejdsbetjening giver udtryk for den opfattelse, at formålet med ansættelsen i jobtræning ikke er, at den ekstraordinære stilling skal gøres permanent for jobtræneren, men derimod er der en forventning om ved opslag af ledige ordinære stillinger, at kvalificerede jobtrænere indbydes til samtale på lige fod med andre kvalificerede jobsøgere.

32. Revisionsdirektoratet er enig i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens opfattelse, at en person i jobtræning ikke har fortrinsret til en stilling, men må søge på lige fod med andre ansøgere.

Hensynet til saglighedskravet harmonerer hermed, idet forvaltningen skal ansætte den bedst kvalificerede ansøger til en stilling. Dette gøres derved, at ledige stillinger slås op offentligt med henblik på at sikre et bredt rekrutteringsgrundlag.

Ledelsesretten har ikke forrang frem for saglighedskravet. Ledelsesretten betyder alene, at der kan ske omflytninger af medarbejdere på samme niveau og af medarbejdere, som er blevet ansat på baggrund af offentligt opslag.

Ledelsesretten betyder således ikke, at personer – ansat til kortvarig beskæftigelse og dermed uden offentligt opslag – senere kan blive ansat i en ordinær stilling uden offentligt opslag.

Sammenfattende er det derfor Revisionsdirektoratets opfattelse, at der skulle have været foretaget opslag af den akademiske fuldmægtigstilling i Børne- og Ungeforvaltningen i Indre Nørrebro Bydel.

VI. Ansættelsen som akademisk fuldmægtig i Økonomiforvaltningen

33. Som tidligere nævnt godkendte Borgerrepræsentationen på mødet den 16. november 2000 en ansættelsesgaranti for medarbejderne i bydelene.

Ansættelsesgarantien er i BR 469/2000 formuleret således:

"Ved bydelsrådenes oprettelse blev der over for de medarbejdere, der blev overført fra de daværende magistratsafdelinger til bydelene, givet tilsagn om, at de var sikret tilbagevenden til en stilling i Københavns Kommune, hvis bydelsforsøget ophørte.

For at sikre at det nødvendige personale er til rådighed for at opretholde serviceniveauet over for borgerne, udvides denne garanti til også at omfatte øvrige medarbejdere, dvs. medarbejdere ansat efter oprettelsen af bydelsrådene.

Garantien indebærer, at samtlige medarbejdere, der er ansat i en bydel på tidspunktet for forsøgets ophør tilbageføres/overføres til en stilling i Københavns Kommune, hvor de vil indgå på lige fod med personalet i øvrigt. Den enkelte kan ikke forvente at få samme stilling eller samme opgaver som hidtil. Københavns Kommune er ét ansættelsesområde. Alle medarbejdere har derfor pligt til at gøre tjeneste i hele kommunen, for tjenestemændenes vedkommende i en passende stilling og for de øvrige ansattes vedkommende i en stilling, der ikke indebærer væsentlige ændringer i vilkårene."

Ansættelsesforløbet

34. Ansættelsesgarantien indebar en forpligtelse for Økonomiforvaltningen til, at alle medarbejdere fra bydelene blev tilbageført til Københavns Kommune.

I alt 89 medarbejdere fra de 4 forsøgsbydele kunne ikke henføres til en bestemt fagforvaltning – Torkil Lauesen var blandt disse medarbejdere.

Den 18. januar 2001 blev – i et møde, hvor samtlige forvaltninger deltog – de 89 medarbejdere fordelt til forvaltningerne. Ansvarlig for gennemførelsen af processen var

personaledirektør Hans Simmelkjær. Fordelingen fandt sted på baggrund af den D'hondtske metode.

Torkil Lauesen blev fordelt til Sundhedsforvaltningen. Imidlertid tilkendegav denne forvaltning ikke at kunne finde relevant beskæftigelse til Torkil Lauesen.

Torkil Lauesen blev herefter overført til Økonomiforvaltningen med henblik på at forrette tjeneste i Kvarterløftssekretariatet. Det var en forudsætning for overførslen, at Torkil Lauesen alene blev beskæftiget med administrativt arbejde.

Overførslen blev godkendt af direktør Paul Sax Møller, og administrerende direktør Erik Jacobsen blev orienteret.

Gældende regler

35. Torkil Lauesens fastansættelse i Økonomiforvaltningen har hjemmel i Borgerrepræsentationens ansættelsesgaranti.

Dette giver ikke Revisionsdirektoratet anledning til kommentarer.

Revisionsdirektoratets vurdering

36. Torkil Lauesens overførsel fra den faste stilling i Indre Nørrebro Bydel, Børne- og Ungeforvaltningen, til en fast stilling i Økonomiforvaltningen, Kvarterløftssekretariatet for Nørrebro Park, giver ikke Revisionsdirektoratet anledning til bemærkninger.

VII. anbefalinger

37. Denne undersøgelse giver efter Revisionsdirektoratets opfattelse alene anledning til nogle få anbefalinger:

- Økonomiforvaltningen bør overveje behovet for en uddybning af forvaltningens notat af 15. december 2005 om "Præciseringer til cirkulære nr. 10/2005 om opslag af ledige stillinger".

Uddybningen vedrører udstrækningen af ledelsesretten, som ikke giver anledning til at lade medarbejdere – ansat uden opslag i overensstemmelse med reglerne – efterfølgende adgang til at besætte ordinære stillinger uden opslag. Saglighedskravet kan ikke udhules.

- Der er behov for at indskærpe betydningen af, at personalesagerne indeholder alle relevante dokumenter og oplysninger dels for at overholde gældende lovgivning dels for at kunne varetage kommunens interesser bedst muligt.

Der synes ligeledes anledning til at indskærpe forvaltningernes ansvar for at overholde gældende regler for arkivalier.

Andre sager

1. Hensatte pensionsforpligtelser

Kommunens pensionsforpligtelser var ultimo 2005 opgjort til 22 mia. kr. i det omkostningsbaserede regnskab.

Pensionsforpligtelsen for ansatte tjenestemænd er specificeret i udvalgenes regnskaber. Årets ændringer er reguleret i resultatopgørelsen.

Pensionsforpligtelsen for afgangede tjenestemænd er alene hensat som gæld i Økonomiudvalgets regnskab.

Direktoratet har drøftet principperne for opgørelsen af pensionsforpligtelsen med Økonomiforvaltningen. Direktoratet fandt, at det burde afklares, hvordan der ved opgørelsen af pensionsforpligtelsen er taget hensyn til:

- Tjenestemænd, der er overgået fra staten til kommunen i forbindelse med opgaveomlægninger (ansatte i folkeskolen, gymnasier og særforsorgen m.v.).
- Tjenestemænd, der er overført fra kommunen til andre offentlige enheder fx HS, og hvor kommunen skal refundere hele eller en dele af pensionsudgifterne.
- Løntrinsgrundlaget for de tjenestemænd, der ved aftale af 4. juli 1997 om ny løndannelse, som en overgangsordning er omfattet af en særlig pensionsgaranti, (således, at den enkeltes pension ved pensioneringen ikke kan være mindre end pensionen efter det løntrin, som tjenestemanden efter sit hidtidige lønforløb ville have stået på ved pensioneringen).
- Indbetaling af engangsbeløb ved "omklassificering" af tjenestemand, jf. Økonomiforvaltningens cirkulære nr. 21 af 11. august 2003 vedrørende kompetence til decentral lønfastsættelse. Af cirkulæret fremgår det, at forvaltningerne i forbindelse med indgåelse af decentrale aftaler skal indbetale et engangsbeløb og løbende indbetaling til Løn- og Pensionsanvisningen.
- Opgørelsen indeholder kun en beregning pr. tjenestemand, uanset pågældende har haft ansættelser under forskellige udvalg i kommunen.

Pensionsforpligtelsen er beregnet aktuarmæssigt på grundlag af oplysninger i lønsystemet pr. 31. december 2004 og fremgår af et regneark, som er overført til KØR. Forpligtelsen pr. 31. december 2005 er en fremskrivning af sidste års forpligtelse.

Direktoratet har konstateret, at posteringerne i KØR ikke som foreskrevet var attesteret og anvist.

Direktoratet henstillede, at den årlige regulering af den hensatte pensionsforpligtelse attesteres og anvises som foreskrevet.

Direktoratet fandt, at hensættelsen af pensionsforpligtelser er en så væsentlig post i regnskabet, at principperne for opgørelsen og beregningen heraf bør omtales mere fyldestgørende i kommunens regnskabspraksis.

Ifølge besvarelsen har Økonomiforvaltningen valgt ikke at afklare, hvordan der ved opgørelsen af pensionsforpligtelsen er taget hensyn til de fire første punkter nævnt i ovenstående forhold af flere årsager. Overordnet set skyldes det, at Københavns Kommune fortsat styrer efter det udgiftsbaserede budget- og regnskabssystem. Derfor er der ikke afsat ressourcer både personalemæssigt og systemmæssigt til at tilse, at der tages hensyn til ovenstående bemærkninger. Det indebærer et stort arbejde for forvaltningerne.

Økonomiforvaltningen er dog grundlæggende enig i revisionens påpegning af postens vigtighed og vil fremadrettet forholde sig til de af revisionen nævnte principper.

Økonomiforvaltningen arbejder konstant på at udvikle det omkostningsbaserede regnskab som styringsredskab. Problemstillingerne om regulering af tjenestemænd indgår i dette arbejde. En eventuel fordeling af regulering af beregning pr. tjenestemand, hvis pågældende har haft ansættelser under forskellige udvalg i kommunen, vil indgå i overvejelserne om fremtidig aflæggelse af omkostningsbaserede regnskab, herunder i takt med at kommunen som følge af statsli-

ge krav i højere grad overgår til et omkostningsbaseret budget- og regnskabssystem.

Økonomiforvaltningen vil tilse, at posteringerne i KØR bliver attesteret og anvist som foreskrevet fremover.

2. Manglende overholdelse af grundprincipper for styring af IT-sikkerhed

Borgerrepræsentationen vedtog i 2002 et nyt Regulativ for IT-sikkerhed i Københavns Kommune.

IT-sikkerhedsbestemmelserne blev udvidet fra hovedsageligt at omfatte sikkerheds- og kontrolforanstaltninger for beskyttelse af personoplysninger til nu at omfatte IT-sikkerhed generelt. Med regulativets vedtagelse blev der øget fokus på IT-ledelse og IT-anvendelse.

I kommunens IT-sikkerhedspolitik, der samtidig blev vedtaget, lagde Borgerrepræsentationen bl.a. vægt på, at kommunen fremover fastlægger et højt sikkerhedsniveau med vidtgående krav til datasikkerhed og kvalitet.

Af regulativets kapitel 4 Grundprincipper for styring af IT-sikkerheden fremgår det bl.a., at IT-sikkerheden er et fælles anliggende for kommunens forvaltninger.

Økonomiudvalget fører et overordnet tilsyn med og koordinerer sikkerhedsbestemmelserne i alle forvaltninger og fastlægger det overordnede IT-sikkerhedsniveau for hele kommunen ud fra en risikovurdering i de enkelte forvaltninger.

Til brug herfor skal forvaltningernes ledelser bl.a. sikre, at der inden for hvert forvaltningsområde udarbejdes:

- En oversigt over samtlige anvendte IT-systemer i forvaltningen.
- En risikoanalyse af hele forvaltningens IT-anvendelse.
- En vurdering af forvaltningens IT-driftsmiljø.

Ud fra risikoanalyserne mv. tilrettelægger den enkelte forvaltnings ledelse IT-sikkerhedsniveauet og IT-sikkerhedspolitikken inden for sit område, herunder en vurdering af væsentlighed og risiko, efter godkendelse i vedkommende udvalg.

Økonomiudvalget fastlægger det overordnede IT-sikkerhedsniveau for hele kommunen ud fra risikovurderingerne i forvaltningerne.

Overborgmesteren fungerer som sekretariat for Økonomiudvalget på sikkerhedsområdet og vejleder og rådgiver sikkerhedslederne og forvaltningerne i sikkerhedsspørgsmål samt koordinerer kommunens fælles uddannelse og vejledning af sikkerhedsledere, systemansvarlige og IT-ansvarlige.

Det daglige ansvar for opgaven varetages på vegne af overborgmesteren af Borgerrepræsentationens Sekretariat, der også varetager kommunens overordnede IT-sikkerhedsfunktion.

Revisionsdirektoratet har i 2005 foretaget en opfølgning på kommunens centrale styring af IT-sikkerhedsarbejdet for at opnå et højt sikkerhedsniveau efter det nye regulativ for IT-sikkerhed.

I denne anledning blev Borgerrepræsentationens Sekretariat anmodet om status på Sekretariatets løbende styring og opfølgning af forvaltningernes arbejde med at udarbejde oversigter over anvendte IT-systemer, risikoanalyser samt vurdering af forvaltningernes IT-driftsmiljø.

For arbejdet med risikovurderinger konstateredes det, at der, siden regulativets vedtagelse i 2002, kun var udarbejdet 2 risikovurderinger – i henholdsvis 2003 og 2005.

Revisionsdirektoratet er bekendt med, at en række af kommunens forvaltninger er i gang med at udarbejde risikoanalyser, men status herfor er direktoratet ikke bekendt med.

Borgerrepræsentationens Sekretariat har løbende ved sikkerhedsledermøder spurgt til forvaltningernes arbejde med udarbejdelse af risikoanalyser og har bebudet, at den manglende overholdelse ville blive medtaget i overborgmesterens årsberetning om forløbet af IT-sikkerhedsarbejdet.

I forbindelse med den løbende opfølgning har Borgerrepræsentationens Sekretariat ikke indhentet og behandlet de udarbejdede risikoanalyser, da det blev vurderet tilstrækkeligt at følge op på forvaltningernes arbejde med risikoanalyser af IT-anvendelsen og ikke indholdet heraf.

For de øvrige opgaver konstateredes det, at Borgerrepræsentationens Sekretariat ikke havde foretaget en opfølgning over for forvaltningerne.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at Borgerrepræsentationens Sekretariat, der varetager kommunens overordnede IT-sikkerhedsfunktion, løbende følger op på samtlige områder af IT-sikkerhedsarbejdet efter Sikkerhedsregulativets grundprincipper for styring af IT-sikkerhed. Sekretariatet bør herefter indsamle og vurdere forvaltningers risikovurderinger, så arbejdet med at fastlægge kommunens overordnede IT-sikkerhedsniveau kan påbegyndes.

Det vurderes af stor betydning, at IT-sikkerhedsarbejdet styrkes og opprioriteres, så Borgerrepræsentationens mål om et højt sikkerhedsniveau kan realiseres.

Herudover bør Borgerrepræsentationens Sekretariat som led i udførelsen af det overordnede tilsyn og koordination, herunder ajourføring af kommunens IT-sikkerhedsbestemmelser, overveje at indføre en obligatorisk standard for IT-sikkerhedsprocesser, sådan som det er besluttet for statens institutioner.

En sådan standard vil kunne være med til at forbedre kommunens styring af IT-sikkerhedsarbejdet.

Revisionsdirektoratet anmodede om at blive holdt underrettet om forvaltningernes fortsatte IT-sikkerhedsarbejde, herunder udarbejdelsen af oversigter over anvendte IT-systemer, resultatet af de foretagne risikoanalyser samt vurderingen af forvaltningernes IT-driftsmiljø.

Økonomiforvaltningen oplyser ifølge Økonomiudvalgets besvarelse, at sikkerhedsregulativet fordrer, at forvaltningernes ledelser skal sikre, at der udfærdiges

oversigter over anvendte IT-systemer og vurdering af IT-driftsmiljø til brug for udarbejdelsen af risikoanalyser. Oversigter over IT-systemer og vurdering af IT-driftsmiljø er således en forudsætning for, at risikoanalyserne kan udarbejdes med tilfredsstillende resultat.

Årsagen til, at der endnu ikke er foretaget en indholdsmæssig vurdering af de allerede udarbejdede risikoanalyser, skyldes blandt andet, at Revisionsdirektoratet i oktober 2005 gav udtryk for, at arbejdet med en fællesanalyse på risikoområdet ikke burde igangsættes før strukturreformen var endeligt gennemført i 2006, og før alle forvaltninger havde udarbejdet deres risikoanalyser. Borgerrepræsentationens Sekretariat har indhentet de udarbejdede risikovurderinger fra FAF og BTF. Sekretariatet modtog disse elektronisk henholdsvis den 21. og 26. oktober 2005. Sekretariatet har desuden løbende fremhævet problemstillingen over for sikkerhedslederkredsen. Det er forvaltningernes ledelser, der har ansvaret for udarbejdelsen af risikoanalyserne, hvorfor sekretariatet endvidere har foranlediget udsendelsen af brev af 27. oktober 2005 til de administrerende direktører i de forvaltninger, der endnu ikke har udfærdiget risikovurderinger. Kopi af brevet blev desuden omdelt på sikkerhedsledermøde afholdt den 20. januar 2006. Sekretariatet oplyser, at der blev givet status på forvaltningernes arbejde med risikovurderinger på sikkerhedsledermødet den 9. juni 2006, hvor revisionen var til stede. Status fremgår desuden af referatet fra sikkerhedsledermødet den 9. juni 2006.

Arbejdet med en fællesanalyse på risikoområdet afventer – efter Revisionsdirektoratets egen anbefaling – strukturreformens endelige gennemførelse og alle forvaltningers udarbejdelse af deres risikoanalyser. De forvaltninger der mangler, er blevet rykket i oktober 2005, og på sikkerhedsledermødet den 9. juni 2006 har Sekretariatet givet status på forvaltningernes arbejde med risikovurderinger.

På baggrund af forvaltningernes tilbagemeldinger på sikkerhedsledermødet den 9. juni 2006 er det Sekretariatets vurdering, at alle forvaltninger kan forventes at

være færdige med udarbejdelsen af risikoanalyser inden årets udgang. For at sikre at dette sker, vil Sekretariatet på ny gøre de administrerende direktører i de relevante forvaltninger opmærksom på, at risikoanalyserne fortsat ikke er færdiggjort. Sekretariatet vil endvidere følge op herpå på det førstkommende møde i sikkerhedslederkredsen.

Det bemærkes endvidere, at Økonomiudvalget den 9. maj 2006 godkendte, at kredsen af administrerende direktører igangsætter en analyse af potentialet for et kommunalt koncernservicefællesskab i forhold til administrative støttefunktioner blandt andet inden for IT-administration. Analysens resultater vil blive forelagt Økonomiudvalget ultimo september 2006. En evt. beslutning om at samle kommunens IT-administration i et kommunalt koncernservicefællesskab vil sandsynligvis skabe et behov for en gennemgribende revision af sikkerhedsregulativet.

Økonomiforvaltningen vil fremover løbende bestrebe sig på at orientere Revisionsdirektoratet om IT-sikkerhedsarbejdet.

3. Tilbagekøbsrettigheder – frikøb- og udskydelsesordningen

Direktoratet har foretaget en undersøgelse af kommunens tilbagekøbsrettigheder. Formålet med undersøgelsen har været at konstatere, om Borgerrepræsentationens vedtagne regler om administration af frikøb (salg af kommunens rettigheder) og udskydelse (vederlag for udskydelse af tidspunktet for tilbagekøb) overholdes.

Økonomi. Økonomiforvaltningen har siden ikrafttrædelsen af den gældende ordning årligt i en beretning orienteret Borgerrepræsentationen om ændringer i kommunens tilbagekøbsrettigheder.

Af beretningen om tilbagekøbsrettigheder for 2005 fremgår det, at 287 ejere i 2005 har benyttet sig af ordningen og har indbetalt i alt 184,6 mio. kr., heraf udgør 176 mio. kr. frikøb og 8,6 mio. kr. udskydelser.

Københavns kommune har pr. 31. december 2005 tilbageværende værdier for ca. 2,9 mia. kr. (nutidsværdi) i de ejendomme, der er omfattet af den gældende frikøbs- og

udskydelsesordning. Den største andel af rettighederne vedrører erhvervsejendomme, boligejendomme og ejerlejligheder.

Regelsæt. Den 15. februar 1996 vedtog Borgerrepræsentationen de gældende regler for frikøbs- og udskydelsesordningen af tilbagekøbsrettigheder (BR 770/95).

Reglerne bygger på følgende principper:

- Der er tale om et aktiv for kommunen, som repræsenterer en værdi.
- Betalingen for en afløsning skal afspejle den reelle værdi af aktivet.
- Betalingen skal opgøres ud fra ensartede og på forhånd fastlagte retningslinier.
- Administrationen af en afløsningsordning skal være enkel og gennemskuelig.
- Afløsningsordningen skal som hovedregel gælde samtlige ejendomme med tilbagekøbsret.
- Der skal fortsat være mulighed for udskydelse som alternativ til afløsning af tilbagekøbsretten.
- Ved fremtidig handel med kommunale ejendomme og grunde vil der som udgangspunkt kunne sælges både med og uden tilbagekøbsret.
- Kommunen vil fremover, når det skønnes økonomisk hensigtsmæssigt, gøre brug af sin tilbagekøbsret og varsle tilbagekøbet på det i deklARATIONERNE anførte tidspunkt.

Beregning af prisen for frikøb. I beregningsmodellen indgår følgende faktorer:

- Ejendommens værdi (*E). I tilfælde, hvor der gives erstatning for bygninger, skal grundværdien ved den seneste offentlige ejendomsvurdering benyttes. I tilfælde, hvor der ikke gives erstatning for bygninger, skal ejendomsværdien fra den seneste offentlige ejendomsvurdering benyttes.
- Tilbagekøbssummen (*T) udgøres af skødets aftalte tilbagekøbspris, som kommunen skal betale for hjemfaldspligten.
- Kalkulationsrente (*R). Der anvendes en kalkulationsrente på 4 pct. Den er udtryk for kommunens forventninger til realrenten, og er forskellen mellem en nominel rente og inflationen. Kalkulationsrenten er fastsat på grundlag af en opgørelse fra

Nationalbanken, der i perioden 1925 til 1994 opgjorde den gennemsnitlige realrente til 4,1 pct.

- Periode til tilbagekøbstidspunkt (*n). Værdien skal tilbagediskonteres fra tidspunktet for frikøb til det fastsatte år for hjemfaldspligten.

Herefter kan prisen for frikøb beregnes efter følgende formel:

$$\text{Frikøbspris} = \frac{E - T}{(1 + R)^n}$$

Ved beregning af vederlag for udskydelse benyttes også faktorerne i frikøbsordningen.

Gennemgang af administrationen af tilbagekøbsrettigheder. Økonomiforvaltningens 9. kontor har udarbejdet skriftlige forretningsgange samt en checkliste for behandlingen af sager om frikøb og udskydelse.

Revisionen har for 2005 gennemgået 8 sager (5 sager om frikøb og 3 udskydelsessager). Af de 5 frikøbssager var der i 2 sager erstatning for bygninger og de 3 sager uden tillæg for bygningernes værdi. De samlede indtægter i de 5 sager udgjorde 12,7 mio. kr., og det samlede vederlag i udskydelsessagerne udgjorde 0,5 mio. kr., fordelt på 1 sag med erstatning for bygninger (0,4 mio. kr.) og 2 sager uden tillæg for bygningernes værdi (0,1 mio. kr.).

Revisionsdirektoratets gennemgang af forretningsgangene og de konkrete sager gav ikke anledning til bemærkninger.

Som det fremgår af modellerne for beregning af prisen for frikøb og udskydelse fastsættes ejendommens værdi til den seneste offentlige vurdering i de tilfælde, hvor der ikke gives erstatning for bygninger. I de senere år har kontantpriserne, der er opnået ved salg, generelt ligget væsentligt over den offentlige vurdering. Aktivets reelle værdi afspejles ikke i denne situation ved den anvendte faktor. Det er dog præget af usikkerhed, om denne udvikling vil fortsætte på lang sigt.

Regnskabsmæssig registrering af værdien af tilbagekøbsrettigheder og indtægter for frikøb og udskydelser. Bogføringen af indtægter ved frikøb og udskydelser sker i overensstemmelse med Indenrigs- og Sundhedsministeriets budget- og regnskabssystem (den gule mappe).

Det fremgår af den gule mappe, afsnit 7.2.2.1.m, at den til regnskabet obligatoriske fortegnelse over garantier, eventualrettigheder og -forpligtelser også bør omfatte forpligtelser og rettigheder, som eventuelt kan blive aktuelle, fx i forbindelse med tilbagekøb eller tilbagefald af fast ejendom.

Københavns Kommune har ikke hidtil medtaget tilbagekøbsrettighederne i denne fortegnelse.

Konklusion og anbefalinger. Revisionsdirektoratets gennemgang af forretningsgange for behandling af frikøbs- og udskydelsessager samt gennemgangen af de konkrete sager har ikke givet anledning til bemærkninger.

I beregningen af prisen for frikøb og udskydelse fastsættes ejendommens værdi til den seneste offentlige vurdering i de tilfælde, hvor der ikke gives erstatning for bygninger. I de senere år har kontantpriserne, der er opnået ved salg, generelt ligget væsentligt over den offentlige vurdering. Aktivets reelle værdi afspejles ikke i denne situation ved den anvendte faktor. Det er dog præget af usikkerhed, om denne udvikling vil fortsætte på lang sigt.

Det anbefales, at Økonomiforvaltningen overvejer, om de senere års væsentlige stigninger i kontantpriserne i forhold til den offentlige ejendomsvurdering bør medføre justering af beregningsmodellen for fastsættelse af prisen for frikøb og udskydelser.

Ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriets budget- og regnskabssystem bør den obligatoriske fortegnelse over garantier, eventualrettigheder og -forpligtelser også omfatte forpligtelser og rettigheder, som eventuelt kan blive aktuelle, f.eks. i forbindelse med tilbagekøb eller tilbagefald af fast ejendom.

Københavns Kommune har ikke hidtil medtaget oplysninger om tilbagekøbsrettigheder i nævnte fortegnelse.

Det anbefales, at tilbagekøbsrettigheder fremover medtages i fortegnelsen over garantier, eventualrettigheder og -forpligtelser.

I Økonomiudvalgets besvarelse oplyser Økonomiforvaltningen, at spørgsmålet om frikøbsordningens anvendelse af den offentlige ejendomsvurdering som grundlag for beregning af frikøb og udskydelse har tidligere, i anledning af en klage fra borgerrepræsentant Per Bregengaard, været forelagt Indenrigsministeriet.

I anledning af klagen udtalte Borgerrepræsentationen bl.a. til Indenrigsministeriet:

"I retningslinjerne benyttes de offentlige ejendomsvurderinger generelt som grundlag for værdiansættelse af tilbagekøbsrettighederne og dermed i beregningen af prisen for afløsning og udskydelse.

Baggrunden for at vælge den offentlige ejendomsvurdering er, at i henhold til lov om vurdering af landets faste ejendomme (vurderingsloven) ... skal vurderingsrådet foretage vurderinger på grundlag af værdien i handel og vandel. Herved forstås den almindelige (kontante) salgsværdi eller handelsværdi, det vil sige den pris, der må antages at kunne opnås ved salg på det frie marked. Bag brugen af den offentlige ejendomsvurdering ligger endvidere, at denne fra 1998 vil blive gennemført som årlige vurderinger, hvorved der må forventes en endnu større overensstemmelse mellem vurdering og handelspris.

Den offentlige ejendomsvurdering er endvidere valgt ud fra et ønske om at få et entydigt og let tilgængeligt grundlag at administrere efter. Et grundlag som tilige er tilvejebragt af tredjemand uden interesse i tilbagekøbsrettighederne.

Selvom det vil være muligt at finde eksempler på, at den offentlige vurdering afviger fra handelsprisen – såvel over som under handelsprisen – finder magistraten, at den offentlige ejendomsvurdering som hovedregel ... er det bedste grundlag for værdiansættelse af en tilbagekøbsrettighed".

I fortsættelse heraf udtalte Indenrigsministeriet:

"... Kommunen skal endvidere i overensstemmelse med de ovenfor nævnte grundsætninger om, at kommuner skal handle økonomisk forsvarligt, og at kommuner ikke uden lovhjemmel må yde tilskud til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder, sikre sig, at vederlaget for afløsning af en tilbagekøbsret svarer til den i tilbagekøbsretten indeholdte værdi, som kommunen ved afløsningen giver afkald på.

....

Det vil være forbundet med en betydelig usikkerhed at fastlægge, hvad værdien af et aktiv vil udgøre en lang årrække ud i fremtiden, og herefter på dette grundlag fastsætte nutidsværdien heraf.

....

På denne baggrund finder Indenrigsministeriet, at København Kommune ved at anvende den af Borgerrepræsentationen vedtagne metode til beregning af afløsningsvederlags størrelse må antages at opnå et vederlag, der svarer til den værdi, som kommunen giver afkald på".

På denne baggrund finder Økonomiforvaltningen ikke anledning til at justere beregningsmodellen for fastsættelse af prisen for frikøb og udskydelse af tilbagekøbsrettigheder.

For så vidt angår anbefalingen vedrørende medtagelse i fortegnelse over garantier, eventualrettigheder etc. vil Økonomiforvaltningen medtage tilbagekøbsrettighederne i fortegnelsen over garantier, eventualrettigheder og forpligtelser.

4. Regnskabsmæssig præsentation af betydeligt tilgodehavende

Det fremgår af regnskabet (s. 60, under kortfristede tilgodehavender), at der i 2005 blev bogført 4,2 mia. kr. som kortfristet tilgodehavende. Beløbet udgør hovedstolen (før rentetilskrivning) på gældsbreve i KE Vand A/S og KE Afløb A/S, jf. BR (506/05). Af regnskabet fremgår, at gældsbrevene kan opsiges med 3 måneders varsel og er derfor henført til kortfristede tilgodehavender.

Beløbet dækker over et samlet tilgodehavende på 4,2 mia. kr., som kommunen har efter salget af aktierne i KE Vand A/S og KE Afløb A/S

Det fremgår af sagen "Refusionsopgørelse efter udskillelse af Københavns Energi" (BR 506/05), jf. indstillingens punkt 4, "at der gennemføres en delvis konvertering af kommunens tilgodehavender til egenkapital i KE Vand og KE Afløb således, at der indskydes 1.153 mio. kr. i KE Vand og 1.500 mio. kr. i KE Afløb. Økonomiforvaltningen gives samtidig bemyndigelse til at foretage en løbende konvertering af de renter, der tilskrives de resterende gældsbreve på vand og afløb til egenkapital i form af aktiver i selskaberne således, at der kan opretholdes en soliditetsgrad på 35 pct. i selskaberne".

Det fremgår af Indenrigs- og Sundhedsministeriets budget og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, at under kortfristede tilgodehavender registreres forskydninger i tilgodehavender hos borgere og kunder. Registreringen sker ved udsendelse af regning eller efter kommunens nærmere bestemmelse.

Direktoratet fandt imidlertid, at tilgodehavendet er et lån til virksomhederne. Ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriets budget og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner skal indskud i virksomheder, der har karakter af lån til virksomheden registreres under funktion 9.25. Andre langfristede tilgodehavender og udlån. Der er tale om et indskud, når kommunen ikke herved pådrager sig pligter eller rettigheder i forhold til virksomheden eller dennes kreditorer udover dem, der udtrykkeligt er nævnt i låneaftalen. Indskuddet indgår i virksomhedens regnskab under fremmedkapital og ikke under egenkapital.

Revisionsdirektoratet anbefalede derfor, at tilgodehavendet omposteres til funktion 9.25. Andre langfristede udlån og tilgodehavender.

Ifølge besvarelsen har Økonomiforvaltningen noteret sig, at Revisionsdirektoratet anbefaler, der sker en ompostering af kommunens tilgodehavende.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets regler for kontering af udgifter og indtægter på forsyningsområderne forudsætter, at der er tale om kommunale forsyningsvirksomheder, dvs. virksomhederne er en del af den kommunale forvaltning.

Med udskillelsen af kommunens forsyningsvirksomheder i selvstændige aktieselskaber skal konteringen af forsyningsvirksomhedernes udgifter således ikke længere ske efter konteringsreglerne for kommunale forsyningsvirksomheder.

Økonomiforvaltningen vil på den baggrund tage en drøftelse med Revisionsdirektoratet om kontering af kommunens tilgodehavender i løbet af efteråret 2006.

5. Økonomistyringen i Kvarterløft

Økonomiforvaltningen og Bygge- og Teknikforvaltningen anmodede i brev af 25. november 2005 Revisionsdirektoratet om at foretage en vurdering af status for den administrative og økonomiske styring af Kvarterløft.

Baggrunden for henvendelsen var, at Borgerrepræsentationen havde truffet beslutning om, at kvarterløft- og områdefornyelse fra 2006 placeres i den nye Teknik- og Miljøforvaltning.

Revisionsdirektoratet har i en erklæring af 8. maj 2006 til Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen redegjort for bl.a. følgende konklusioner og anbefalinger:

Benchmarkingen af økonomistyringen i det centrale kvarterløftssekretariat viste, at institutionen i marts 2006 var på niveau 1, Ad hoc.

Direktoratet anbefalede, at økonomistyringen styrkes, så den fremover befinder sig på niveau 3, Aktivitetsstyring.

Det var direktoratets opfattelse, at den bevillingsmæssige styring af de enkelte underprojekter under funktion 0.15.3. Kvarterløft stort set har været tilfredsstillende.

Derimod fandtes, at den bevillingsmæssige styring af andre aktiviteter end de nævnte underprojekter at være forbundet med usikkerhed og uden klart overblik over det nuværende forbrug af bevillingerne samt afløbet fremover.

Direktoratet anbefalede derfor, at Økonomiforvaltningen på baggrund af rapporten udarbejder en opgørelse til Teknik- og Miljøforvaltningen, som pr. 31. december 2005 viser bevillings- og forbrugsbeløbene på funktion 0.15.3. Kvarterløft, specificeret pr. uafsluttet bevilling.

Desuden bør opgørelserne indeholde det forventede afløb af de pågældende bevillinger fremover. Tilsvarende oplysninger blev udbedt for funktion 6.51.3. Økonomisk forvaltning, anlæg.

Økonomiforvaltningen oplyser i besvarelsen, at med hensyn til styringen af aktiviteter, som ikke vedrører bevillingen funktion 0.15.3, så er årsagen til, at de ligger under funktion 0.15.3, at de er et afløb under de aktiviteter, der er givet bevilling til under funktion 0.15.3. Det er meningen, at Kvarterløft skal få gang i så mange aktiviteter som muligt i deres projektperiode. Disse aktiviteter forventes som udgangspunkt at være selvfinansieret, men det er Kvarterløft, som skal dække et evt. underskud på aktiviteten, og det er sket så via den bevilling, som Kvarterløftprojektet råder over på funktion 0.15.3.

Revisionsdirektoratets anbefalede opgørelser over bevillingerne på funktionerne 0.15.3. Kvarterløft og 6.51.3. Økonomisk forvaltning, anlæg er udfærdiget og oversendt til Teknik- og Miljøforvaltningen.

Kultur- og Fritidsudvalget

Styringen af Københavns Kommunes Biblioteker

Indhold

- I. Resumé.
- II. Indledning.
 - Formål.
 - Afgrænsning.
 - Metode.
- III. Lovgrundlag mv.
- IV. Organisation.
- V. Styreform.
- VI. Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav.
- VII. Budgetlægning af ressourceindsatsen på aktivitetsområder.
 - Budgetforudsætninger.
- VIII. Styringen i årets løb.
 - Budgetopfølgning.
 - Aktivitetsopfølgning.
 - Resultatopfølgning.
- IX. Regnskabsaflæggelse.
- X. Vurdering af målopfyldelse og evaluering.
- XI. Styringen af udvalgte regnskabsområder.
 - Inddrivelse af tilgodehavender.
 - Indkøb af biblioteksmaterialer.
 - Bestand af biblioteksmaterialer.

Revisionsdirektoratet fremsendte undersøgelsen til Kultur- og Fritidsudvalget ved revisionsprotokollat af 26. juni 2006. Udvalget afgav sin besvarelse den 17. august 2006.

1. Resumé

Revisionsdirektoratet har gennemført en større undersøgelse af styringen af Københavns Kommunes Biblioteker (Bibliotekerne).

Bibliotekerne varetager driften af folkebibliotekerne og centralbiblioteksvirksomheden i Københavns og Frederiksberg Kommuner. Bibliotekerne omfatter et Hovedbibliotek med rådhusbiblioteket, 19 lokalbiblioteker, en bogbus, lydavis og indlæsningstjeneste samt en særafdeling, som bl.a. betjener sygehuse, større plejehjem og fængsler. Hertil kommer fælles administration samt indkøbs-, katalog- og kørselstjeneste. Bibliotekerne havde i 2005 indtægter for 27,9 mio. kr. og udgifter på 223,1 mio. kr. Personaleforbruget udgjorde i 2005 423 årsværk.

Bibliotekerne blev pr. 1. maj 2006 opdelt i 6 netværksområder (tidligere 7).

Kultur- og Fritidsforvaltningen anvender kontraktledelse til styring af Københavns Kommunes Biblioteker. Kontraktledelsen er kombineret med Balanced ScoreCard som planlægningsværktøj

Formålet med Revisionsdirektoratets undersøgelse har været, at beskrive og vurdere den valgte styreform for Bibliotekerne: Kontraktledelse med Balanced ScoreCard.

Herudover er Bibliotekernes økonomistyring kortlagt og vurderet i de fem økonomistyringsfaser: Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav, Budgetlægning af ressourceindsatsen på aktivitetsområder, Styringen i årets løb, Regnskabsaflægningen samt den efterfølgende Vurdering af målopfyldelse og evaluering.

Endelig er Bibliotekernes styring analyseret og vurderet på tre udvalgte regnskabsområder:

Tilgodehavender, materialeindkøb og materialebestand.

Undersøgelsen har vist følgende:

- Bibliotekernes styreform – kontraktledelse med Balanced ScoreCard fremstår hensigtsmæssig. Revisionsdirektoratet har i sin gennemgang af Bibliotekernes virk-

somhedskontrakter konstateret en række formelle fejl ved kontraktgrundlaget for særligt 2004 og 2005. Dette vurderes dog ikke at have haft den store betydning, da Bibliotekernes reelle styringsgrundlag i perioden har været udmøntet via aktivt brug af Balanced ScoreCard samt løbende dialog med netværksområderne. I virksomhedskontrakterne for 2006 og frem har Revisionsdirektoratet hæftet sig ved flere gode initiativer.

- Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav omfatter gode initiativer og aktiviteter.

Revisionsdirektoratet finder dog, at de fastsatte mål og resultatkravs dækningsgrad i forhold til Bibliotekernes samlede aktiviteter kunne udvides med flere mål for kvaliteten af ydelsen.

Kultur- og Fritidsudvalget oplyser i besvarelsen af 17. august 2006, at Bibliotekerne inden for det seneste år har igangsat en række initiativer, der samlet set har til formål at styrke dokumentationen af og viden om bibliotekernes samlede virksomhed. I besvarelsen nævnes beslutningen om indførelse af ABC-modellen, hvor det overordnede formål er at opnå en dokumenteret og kvalificeret viden om, hvordan ressourcerne konkret anvendes på bibliotekernes mange forskellige aktiviteter og ydelser, samt det arbejde, der i øjeblikket foregår for at styrke den systematiske dokumentation af bibliotekernes samlede virksomhed, blandt andet gennem indførelse af nye biblioteksfaglige ledelsesinformationsværktøjer og intern organisatorisk styrkelse af området.

Revisionsdirektoratet finder videre, at der fortsat er forbedringspotentialer for så vidt angår sammenhængen i målhierarkiet – særligt i forhold til det politiske niveau. Det er således direktoratets opfattelse, at de politiske målsætninger, som fremgår af Bibliotekspolitisk Redegørelse, er uaktuelle og at de burde have været ajourført tidligere end i 2006, samt at Kultur- og Fritidsudvalget burde inddrages på et tidligere tidspunkt i processen.

I besvarelsen oplyses det, at arbejdet med revidering af Bibliotekspolitisk Redegørelse (fra 2001) var planlagt gennemført i 2004, men blev udsat på grund af den daværende bibliotekschefs afgang i sidste halvår af 2004. Den nye bibliotekschef igangsatte arbejdet medio 2005, og udkast til "Den Kloge By – Biblio-

tekspolitisk Redegørelse 2006" bliver behandlet af Kultur- og Fritidsudvalget på mødet den 17. august 2006.

Udkastet, der forelægges Kultur- og Fritidsudvalget, anviser en strategi for udviklingen af Bibliotekerne i Københavns Kommune og anbefaler samtidig en række hovedprioriteter, hvor der skal iværksættes særlige tiltag. Redegørelsen sendes i bred høring i september-oktober. Efter høringen vil redegørelsen blive revideret og fremlagt for Kultur- og Fritidsudvalget til endelig vedtagelse den 7. december.

- Budgetprocessen er hensigtsmæssig tilrettelagt. Samlet ser Revisionsdirektoratet Bibliotekernes arbejde med aktivitetsbaseret økonomistyring (ABC-modellen – Activity Based Costing) og aktivitetsbaseret ressourcefordeling som nyttige initiativer i forbindelse med implementeringen af kommunens nye budgetmodel.
- Styringen i årets løb har ikke givet anledning til bemærkninger for så vidt angår budgetopfølgningen. Det er ligeledes indtrykket, at de interne procedurer, som er etableret for aktivitets- og resultatopfølgningen, er hensigtsmæssige.

Der genereres en lang række brugbare data i Bibliotekerne, som giver mulighed for fintmasket ledelsesinformation til brug for den løbende styring af Bibliotekernes aktiviteter. Revisionsdirektoratet har noteret sig, at Bibliotekerne ultimo 2005 anskaffede otte ekstra licenser til QlikView med henblik på at indføre ledelsesinformationssystemet QlikView medio 2006 til systematisering af de data, som genereres.

- Regnskabsaflæggelsen fremstår hensigtsmæssig.
- Vurderingen af målopfyldelse og evaluering er et område, som efter Revisionsdirektoratets opfattelse bør styrkes, så resultatkravene forbindes med ressourceforbruget (inputtet), som medgår til frembringelse af de enkelte resultater (outputtet). Revisionsdirektoratet forventer, at bl.a. implementeringen af ABC-modellen i Bibliotekerne kan medvirke til at fastlægge ressourceforbruget knyttet til de enkelte resultatkrav og koblet med Balanced ScoreCard dermed indgå som et væsentligt element i styrkelsen af målfastsættelsesfasen i Bibliotekerne.

I den forbindelse finder Revisionsdirektoratet det naturligt at udbede sig oplysninger om foreliggende overvejelser om ekstern vurdering af den biblioteksfaglige

kvalitet – fx ved benchmarking i 6-bysamarbejdet – som kan danne grundlag for den politiske målfastsættelse og -opfyldelse set i forhold til bibliotekslovens bestemmelser.

Ifølge besvarelsen gennemførte Bibliotekerne i foråret 2005 et pilotprojekt med ABC. På baggrund af erfaringerne herfra har bibliotekerne besluttet, at ABC-modellen skal udrulles på alle bibliotekerne inden udgangen af 2006. Det blev samtidig besluttet, at der skulle ske en tilpasning af modellen på baggrund af erfaringerne fra piloten. Modellen er forenklet væsentligt, hvilket skal sikre mere valide og anvendelige resultater. Det er valgt at fordele aktiviteterne på 8 ydelser: Udlån, kundebetjening, de digitale bibliotekstilbud, udvikling, specialopgaver, undervisning, arrangementer og indtægtsdækket virksomhed. Det overordnede formål med ABC-analysen er at opnå en kvalificeret viden om, hvordan ressourcerne anvendes i bibliotekerne. Resultaterne, herunder ydelsespriser, kan bl.a. bruges som beslutningsgrundlag i forhold til at prioritere indsatsområder i bibliotekerne.

Københavns Kommunes Biblioteker bedømmes/vurderes ofte i forskellige sammenhæng. I det igangværende 6-bysamarbejde på biblioteksområdet foretages der benchmarking på en række biblioteksfaglige områder såsom udlånstal, åbningstimer, besøg, materialeindkøb fordelt på materiale/medietyper/baser, antal lånere, antal brugerlektioner m.m.

Københavns Kommunes Biblioteker deltager i en lang række af de udviklingsprojekter, som initieres gennem Biblioteksstyrelsen og opfordres ofte til at indtage projektlederrollen.

Københavns Kommunes Biblioteker kontaktes i øvrigt ofte af andre biblioteker og institutioner fra indland og udland med henblik på indgåelse i samarbejds-/udviklingsprojekter, studiebesøg, sparring/rådgivning m.v., oplæg på konferencer, seminarer m.v.

Men Kultur- og Fritidsforvaltningen finder det værd at overveje, om forvaltningen skal undersøge mulighederne for en egentlig ekstern vurdering af den biblioteksfaglige kvalitet.

- Opkrævning og inddrivelsen af tilgodehavender efterlader det indtryk, at den ledelsesmæssige styring af Bibliotekernes administration af tilgodehavender er mangelfuld og således ikke efterlever de kvalitetsmæssige krav, som må forventes på dette område.

Revisionsdirektoratet forventer derfor indførelse af et skærpet ledelsestilsyn således, at en styrkelse af ledelsens opfølgning/bedømmelse af de enkelte debitorsager derved tilgodeses.

Derved opnås også overensstemmelse til kommunens regnskabsregler.

Som led i besvarelsen beder direktoratet oplyst, hvorvidt kommunens procedure for inddrivelse ændres i forbindelse med etableringen af den statslige centrale inddrivelsesmyndighed.

I besvarelsen understreges det indledningsvist, at Kultur- og Fritidsforvaltningen straks har reageret på og iværksat Revisionsdirektoratets anbefalinger.

Der er udarbejdet en arbejdsbeskrivelse/vejledning, således at tilgodehavender i KMD-Debitor afstemmes månedsvist med KØR. Opgaven omkring månedsvist afstemning mellem KMD-Debitor og tilhørende KØR-statuskonti er påbegyndt og forløber uden problemer.

I relation til bemærkningerne om debitorstyring vil der blive udarbejdet et forslag til månedsvist rapportering på debitorudviklingen. Denne rapportering vil basere sig på eksisterende materiale fra KMD-Debitor (beholdningsoversigter), som modtages på månedsbasis. Rapporteringen vil, så vidt materialet er tilgængeligt, indeholde historik for år 2005 og frem til dags dato.

Mulighederne for fremadrettede rapporter mv., som kan give en bedre analyse-mulighed af tilgodehavender, vil ligeledes blive undersøgt og iværksat.

Der er nu udarbejdet udkast til en lokal forretningsgang for debitorer, der bygger på forvaltningens overordnede forretningsgang samt kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ. Udkast til lokale forretningsgange er sendt i høring og forventes implementeret i løbet af august/september 2006.

Kommunens procedurer for behandling af restancer er ændret i forbindelse med oprettelsen af den statslige inddrivelsesmyndighed.

Loven gælder for opkrævning og inddrivelse af fordringer m.m., der opkræves eller inddrives af det offentlige. Loven omfatter således både offentligretlige og civilretlige fordringer. Fordringer skal overdrages til restanceinddrivelsesmyndigheden, når betalingsfristen er overskredet, og sædvanlig rykkerprocedure forgæves er gennemført.

For Bibliotekerne indebærer de nye regler, at fordringer ikke må sendes til retlig inkasso ved advokat eller inkassofirma, men skal overføres til Opkrævning & Ejendomsskat, som forestår opkrævningen af kommunens tilgodehavender, og om nødvendigt iværksætter overførsel af fordringen til Restanceinddrivelsesmyndigheden med henblik på inddrivelse.

De nærmere procedurer for overførsel af fordringer fra bibliotekerne til Opkrævning & Ejendomsskat er p.t. ikke fastlagt, men det forventes at ske snarest muligt, hvorefter arbejdet med opkrævning og inddrivelsen af tilgodehavender på biblioteksområdet overgår fra bibliotekerne til Opkrævning & Ejendomsskat.

- Materialeindkøb sker hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med EU-udbudsreglerne. Revisionsdirektoratet har noteret sig, at Bibliotekerne har indført central koordinering af materialeindkøb fra 2006, som efter direktoratets opfattelse kan styrke ledelsens mulighed for at styre ressourceanvendelsen ved indkøb samt indkøbenes sammensætning.
- Bibliotekernes samlede materialebestand udgør en værdi på ca. 328,9 mio. kr. Revisionsdirektoratets opfattelse er, at det bør overvejes, hvorvidt det store aktiv, som ligger gemt i Bibliotekernes materialebeholdning, bør komme til udtryk i kommunens omkostningsbaserede regnskab, så dette bliver mere retvisende.

Det oplyses i besvarelsen, at det ved etableringen af kommunens åbningsbalance var vurderingen, at registrering af materialebestanden ikke vil give mening i et omkostningsbaseret regnskab, da omkostningen repræsenterer nogenlunde samme værdi hvert år. Men den eksisterende materialebestand repræsenterer selvfølgelig et aktiv for kommunen med en konstant værdi. Kultur- og Fritidsforvaltningen vil

gerne inden udgangen af 2006 undersøge muligheden for at indregne værdien af bibliotekernes materialesamling i det omkostningsbaserede regnskab. Ved drøftelser med Økonomiforvaltningen og KL vil forvaltningen foretage overvejelser af fordele og ulemper ved en registrering af materialebestanden i overensstemmelse med reglerne om omkostningsbaseret regnskab, og Revisionsdirektoratet vil blive orienteret.

Tillige er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at der bør tilrettelægges en forretningsgang med henblik på en ensartet kontrol med den fysiske tilstedeværelse af materialer, samt at Hovedbibliotekets kassationspolitik kan tjene som inspiration for en fælles politik vedrørende kasserede materialer i Bibliotekerne.

Ifølge besvarelsen vil der i løbet af 2006 blive udarbejdet en forretningsgangsbeskrivelse, som beskriver arbejdsprocesserne, for at sikre, at revision og materialepleje foretages ens på samtlige biblioteker.

Lokalbibliotekernes praksis er at magasinere eller kassere et materiale, som har stået ubrugt i 2 år. Det er et bibliotekarisk skøn, om man i alle tilfælde skal kassere eller magasinere. Samme praksis anvendes i centralbiblioteksområderne Københavns Amt og Frederiksborg Amt.

Bibliotekerne har p.t. et elektronisk materialevalgsmul til test. En af funktionerne i dette modul er en "skraldespand" til automatisk kassation af ældre udgaver. Dele af kassationen kan flyttes til materialevalget, når der bliver taget stilling til anskaffelse af og besluttet, hvilket materialevalgsmul der evt. skal implementeres i bibliotekerne.

Derudover er der planer for at nedsætte arbejdsgrupper i bibliotekerne, hvor repræsentanter for lokalbibliotekerne skal definere en ensartet og systematisk kassationspolitik i lokalbibliotekerne med udgangspunkt i Hovedbibliotekets kassationspolitik. Arbejdet forventes afsluttet inden udgangen af 2006.

Kultur- og Fritidsudvalgets øvrige kommentarer er indarbejdet de relevante steder i efterfølgende redegørelse for undersøgelsen.

II. Indledning

2. Revisionsdirektoratet har gennemført en større undersøgelse af styringen af Københavns Kommunes Biblioteker (Bibliotekerne).

Undersøgelsen omfatter Københavns Kommunes Biblioteker, der består af et hovedbibliotek, 19 lokalbiblioteker, en bogbus, lydavis og indlæsningstjeneste samt en særafdeling, som bl.a. betjener sygehuse, større plejehjem og fængsler. Hertil kommer fælles administration samt indkøbs-, katalog- og kørselstjeneste. Lokalbibliotekerne er af varierende størrelse med dækningsområder fra 10.000 til 50.000 indbyggere.

Biblioteksområdet i København har siden 1. januar 2002 været opdelt i 7 netværksområder.

De samlede udgifter for Københavns Kommunes Biblioteker udgjorde i 2005 223,1 mio. kr., og de samlede indtægter udgjorde 27,9 mio. kr. I 2005 var det samlede antal årsværk 423.

Tabel 1: Driftsbevilling, driftsregnskab samt afvigelser 2001-2005, 2005-priser (1.000 kr.)

År	Korrigeret budget		Regnskab		Afvigelse
	Udgifter	Indtægter	Udgifter	Indtægter	
2001	194.752	21.282	201.164	28.582	-388
2002	217.530	23.302	226.855	32.090	537
2003	219.841	25.803	228.630	32.164	2.428
2004	219.890	26.022	219.305	25.804	-367
2005	215.953	23.341	223.092	27.885	2.595

Kilde: Københavns Kommunes årsregnskaber.

Af tabellen ovenfor fremgår det, at Bibliotekerne har haft mindre budgetmæssige afvigelser i årene 2001-2005, herunder særligt budgetmæssigt merforbrug i 2003 og 2005. Bibliotekerne havde i 2005 netto et budgetmæssigt merforbrug på 2,6 mio. kr. Bibliotekernes merforbrug indgår samlet i Kultur- og Fritidsudvalgets regnskabsforklaring for 2005 på rammebelagte områder, drift. Da merforbruget udgør mindre end 5 mio.

kr. på funktionsniveau (3.50.1), har forvaltningen ikke afgivet særskilt forklaring på området.

3. Til brug for udarbejdelsen af tabel 1 anmodede Revisionsdirektoratet Bibliotekerne om regnskabstallene for 2001-2005. De modtagne tal fra Bibliotekerne var udtrukket på den decentrale dimension. Ved Revisionsdirektoratets sammenligning med de officielle regnskabstal bemærkedes det, at der som følge af en fejlagtig anvendelse af udgifts- og indtægtsarter i Bibliotekerne var sket en fejlinformation i Københavns Kommunes årsregnskaber. Fejlen har ikke medført nogen ændringer af regnskabernes faktiske nettoforbrug, men alene i forhold til Indenrigs- og Sundhedsministeriets regler om brutto registrering.

I henhold til det oplyste vil Bibliotekerne i forbindelse med en ændring af kontoplanen tage højde for forholdet og fremover bringe arterne i overensstemmelse med Indenrigs og Sundhedsministeriets regler.

4. Bibliotekernes aktiviteter mv. har i årene 2003-2005 været og forventes i 2006 at være således:

Tabel 2: Aktiviteter, antal brugere m.m. for Bibliotekerne

	2003	2004	2005	2006
	Aktivitetsoplysninger m.v.			
Antal udlån og weblån (1.000)	7.549	7.830	8.000	8.100
Antal fysiske besøg (1.000)	4.591	4.600	4.800	4.850
Antal virtuelle besøg (1.000)	1.743	2.100	2.600	2.700
Antal åbningstimer om ugen	830	838	838	838
	Enhedsudgifter i 2005-priser (kr.)			
Nettobevilling (1.000 kr.)	199.321 ¹⁾	194.167	191.301	188.801
Nettodriftsudgift pr. indbygger	398	387	380	374

Kilde: Kultur- og Fritidsudvalgets budgetforslag 2006-2009 fra budgetseminaret 4. februar 2005.

¹⁾ Revisionsdirektoratet har konstateret, at budgettallet for 2003 i tabellen var sat for højt, hvilket Bibliotekerne har bekræftet.

Det fremgår af tabellen ovenfor, at der har været og fortsat forventes en aktivitetsudvidelse i Bibliotekerne i de kommende år. Denne aktivitetsudvidelse er sket sideløbende

med, at nettobevillingerne til biblioteksdrift i en årrække har været faldende. Ligeledes har nettodriftsudgift pr. indbygger været faldende i perioden.

5. Revisionsdirektoratet foretog i forbindelse med revisionen af regnskabet for 1997 en større undersøgelse af Bibliotekernes nyindførte bibliotekssystem, herunder særligt udlånssystemet med det formål at bedømme hvorvidt udlånssystemet imødekom tidligere fremførte krav om registrering, inddrivelse og styring af Bibliotekernes tilgodehavender. Revisionsdirektoratet fandt overordnet, at Bibliotekernes registrering, styring og inddrivelse af tilgodehavender fortsat kunne forbedres og udbygges – især gennem udvikling af målrettet og kvalificeret ledelsesinformation fra det nye bibliotekssystem til brug for Bibliotekernes styringsgrundlag.

I maj 2000 kom der en ny bibliotekslov, som bl.a. medførte det udvidede biblioteksbegreb samt øgede indtjeningsmuligheder for folkebibliotekerne i form af øgede egenindtægter, mellemkommunal betaling ved lånervandring, salg af vidensbaserede tjenester mv.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har i 2001 foretaget en ændring af henholdsvis organiseringen og styringsprincipperne for Københavns Kommunes Biblioteker. Biblioteksområdets organisation er senest ændret pr. 1. maj 2006.

Københavns Kommunes nye budgetmodel indføres på biblioteksområdet i 2006.

Formål

6. Formålet med Revisionsdirektoratets undersøgelse har været, at beskrive og vurdere den valgte styreform for Biblioteker: Kontraktledelse med Balanced ScoreCard. Endvidere vil Bibliotekernes økonomistyring blive kortlagt og vurderet. Endelig vil styringen blive vurderet på udvalgte regnskabsområder.

Økonomistyring opfattes som de styringsprocesser, ledelsen har iværksat med henblik på at udnytte ressourcerne og tilrettelægge aktiviteterne, så virksomhedens målsætning opfyldes bedst muligt.

Revisionsdirektoratets kortlægning, analyse og vurdering af økonomistyringen er baseret på en model for økonomistyring, der er kendetegnet ved en cyklus omfattende følgende 5 faser, jf. Økonomiforvaltningens økonomistyringspjece fra november 2002:

- Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav.
- Budgetlægning af resourceindsatsen på aktivitetsområder.
- Styringen i årets løb.
- Regnskabsaflæggelse.
- Vurdering af målopfyldelse og evaluering.

Afgrænsning

7. Undersøgelsen omfatter Københavns Kommunes Biblioteker med udgangspunkt i folkebiblioteksvirksomheden. Der fokuseres primært på den overordnede styring af området.

I forhold til Indenrigs- og Sundhedsministeriets autoriserede kontoplan er undersøgelsen afgrænset til indtægter og udgifter registreret på funktion 3.50.1 folkebiblioteker, drift.

Den ændrede forvaltningsstruktur i Københavns Kommune pr. 1. januar 2006 samt strukturreformen pr. 1. januar 2007 vurderes umiddelbart ikke at påvirke undersøgelsesområdet nævneværdigt.

Det forventes, at kommunalreformen påvirker centralbiblioteksstrukturen. I første omgang fortsætter den nuværende struktur frem til udløbet af resultatkontrakterne mellem Biblioteksstyrelsen og landets 16 centralbiblioteker. Dette sker 31. december 2007. Centralbibliotekskontrakten for Københavns Kommunes Biblioteker er ikke vurderet nærmere i undersøgelsen.

Metode

8. Undersøgelsen er baseret på gældende lovgivning, Borgerrepræsentationens og Kultur- og Fritidsudvalgets (KFU) beslutninger samt Kultur- og Fritidsforvaltningens materiale vedrørende biblioteksområdet, herunder rapporter, brugerundersøgelser, notater, analysemateriale, forretningsgangsbeskrivelser, afrapporteringer af Balanced Score Card, regnskabsmæssige afrapporteringer mv. Derudover bygger undersøgelsen på kommunens interne regler og materialer indeholdt i fx Kasse- og Regnskabsregulativet og Budget- og Regnskabshåndbogen samt vejledning til kontraktledelse i Københavns Kommune.

Der er foretaget interview med den centrale ledelse i Bibliotekerne. Herudover er der foretaget interview med centrale regnskabspersoner i Kultur- og Fritidsforvaltningen samt den lokale ledelse i et tilfældigt udvalgt netværksområde (netværk Øst). Revisionsdirektoratet har udarbejdet referater af de afholdte interview, som Bibliotekerne efterfølgende har godkendt.

Styreformen kontraktledelse er bl.a. vurderet i forhold til Økonomiforvaltningens vejledning om kontraktledelse i Københavns Kommune. Der er endvidere foretaget en komparativ tekstanalyse af Bibliotekernes virksomhedskontrakter fra henholdsvis 2003, 2005 og 2006.

Styringen er bl.a. vurderet i forhold til de pejlemærker, der følger af Københavns Kommunes koncept for benchmarking af økonomistyringen, jf. bl.a. Økonomiforvaltningens rapport "Benchmarking af økonomistyringen i Københavns Kommune – resultater af 2. runde", udarbejdet i foråret 2004. Vurderingen er foretaget ud fra en gennemgang af styringsdokumenter samt som bifangst fx i forbindelse med gennemgangen af de tre valgte regnskabsområder.

Økonomiforvaltningens benchmarkinganalyse af økonomistyringen i Bibliotekerne viste, at Bibliotekerne var på niveau 3 "Aktivitetsstyring". Det betyder, at der først og fremmest er skabt sammenhæng mellem økonomi og aktivitet.

Revisionsdirektoratets formelle efterprøvning af økonomistyringen sker i forbindelse med Revisionsdirektoratets basisrevision af regnskabet for 2006. Bibliotekernes egen opfølgning i sommeren 2005 har vist, at Bibliotekerne fortsat befinder sig på niveau 3 og mangler noget for at komme op på niveau 4 "Balanceret resultatstyring", som er Bibliotekernes ambition.

Revisionsdirektoratet har af forvaltningen fået bekræftet, at alt materiale, som er relevant for sagen, og som er forvaltningen bekendt, er sendt til Revisionsdirektoratet.

III. Lovgrundlag mv.

9. Følgende lovmateriale indgår:

- Lov om biblioteksvirksomhed af 17. maj 2000.
- Bekendtgørelse om biblioteksvirksomhed af 10. januar 2005.

Folkebibliotekernes lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer er fastsat i lov nr. 1049 af 17. maj 2000 om biblioteksvirksomhed (herefter biblioteksloven) samt tilhørende bekendtgørelse om biblioteksvirksomhed nr. 30 af 10. januar 2005. Der er senere lavet en teknisk ændring af den gældende bibliotekslov vedrørende regulering af gebyrer.

I henhold til bibliotekslovens § 1 er det folkebibliotekernes formål at fremme oplysning, uddannelse og kulturel aktivitet ved at stille bøger, tidsskrifter, lydbøger og andre egnede materialer til rådighed såsom musikbærende materialer og elektroniske informationsressourcer, herunder Internet og multimedier.

Folkebibliotekerne er en del af den kommunale forvaltning og hører som sådan administrativt og politisk under kommunalbestyrelsen. Den enkelte kommune er forpligtet til, eventuelt i samarbejde med andre kommunalbestyrelser, at drive et folkebibliotek med afdelinger for børn og voksne. Loven opfordrer kommunerne til så vidt muligt at tilbyde biblioteksbetjening af børn og voksne, der er afskåret fra at komme på biblioteket, fx i form af bogbusser, at tilpasse åbningstiderne til brugernes behov. Folkebibliotekerne kan oprette og drive afdelinger i virksomheder og institutioner eller træffe aftale om biblioteksbetjening af sådanne.

Centralbibliotekerne virker som en overcentral for folkebibliotekerne ved at søge at fremskaffe materiale, i det omfang folkebibliotekerne ikke selv råder over materialet. Staten afholder udgiften til centralbiblioteksvirksomheden.

Bibliotekerne udøver i henhold til biblioteksloven centralbiblioteksvirksomhed for Københavns og Frederiksberg kommuner. Kulturministeren indgår via Biblioteksstyrelsen resultatkontrakter med de enkelte kommuner, hvis folkebiblioteker varetager denne funktion. Virksomheden er udført i overensstemmelse med en udviklingskontrakt indgået med Biblioteksstyrelsen for årene 2001-2003 og en resultatkontrakt for perioden 2004-2007. Kontrakterne er godkendt af Kultur- og Fritidsudvalget.

10. Af loven fremgår det, at Bibliotekerne skal fastsætte et reglement for brugernes benyttelse.

Københavns Kommunes biblioteker udfører deres virksomhed i overensstemmelse med Regler for udlån, som blev vedtaget på mødet i Kultur- og Fritidsudvalget den 20. juni 2002 med ikrafttræden den 1. oktober 2002.

Reglerne omfatter bestemmelser om låneridentifikation, lånetid, opkrævning af depositum, misligholdelse af forpligtelsen til at aflevere lånt materiale i ubeskadiget stand, opkrævning af gebyrer og vederlag samt udpantning.

I takstbilaget til kommunens budget er der endvidere fastsat regler for opkrævning af afgifter ved overskridelse af udlånstiden samt erstatninger for ikke afleverede materialer.

Takstbilaget for 2005 blev sammen med budgettet for 2005 vedtaget af Borgerrepræsentationen den 7. oktober 2004.

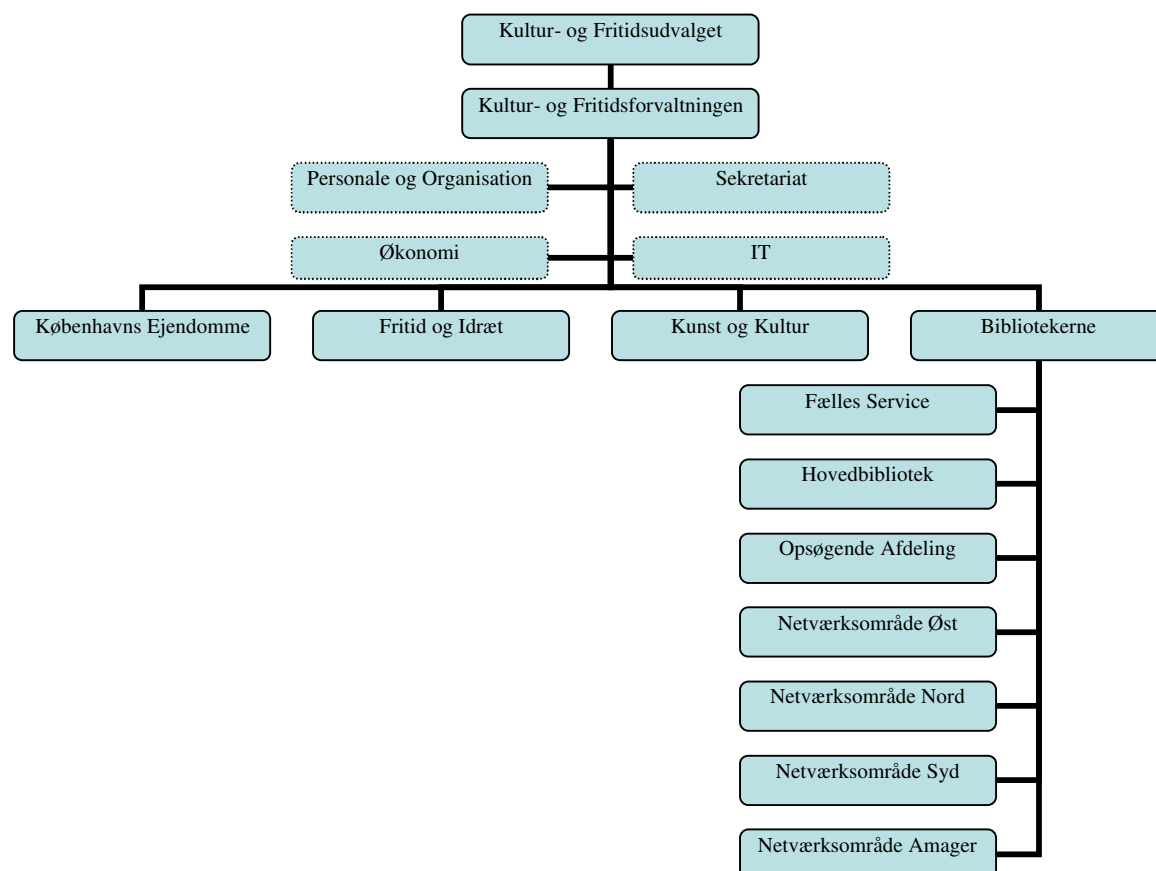
Takstbilaget for 2006 blev sammen med budget 2006 vedtaget af Borgerrepræsentationen 6. oktober 2005.

Kultur- og Fritidsudvalget vedtog på sit møde den 19. januar 2006 en tilpasning af biblioteksreglementet, således at lånetiden nedsættes fra 32 til 28 dage fra og med 1. marts 2006.

IV. Organisation

11. Bibliotekerne er en del af Kultur- og Fritidsforvaltningen. Bibliotekerne er organisatorisk inddelt i syv netværksområder og er styret via virksomhedskontrakter.

Figur 1: Organisationsdiagram for Københavns Kommunes Biblioteker pr. 4. november 2005



Kilde: Kultur- og Fritidsforvaltningen.

Netværksområderne er: Hovedbibliotek, Opsøgende Afdeling, Nord, Syd, Øst, Amager og Fælles Service.

- Netværksområde Amager: 5 biblioteker på Amager og Christianshavn.
- Netværksområde Øst: 4 biblioteker i Indre og Ydre Østerbro samt Indre og Ydre Nørrebro.

- Netværksområde Nord: 6 biblioteker i Bispebjerg, Brønshøj-Husum og Vanløse bydele.
- Netværksområde Syd: 4 biblioteker i Valby, Kgs. Enghave og Vesterbro bydele.
- Netværksområdet Hovedbibliotek: Hovedbiblioteket (lokal og centralbiblioteks-virksomhed) og rådhusbiblioteket.
- Opsøgende Afdeling: Særafdelingen (betjening af sygehuse, større plejehjem, fængsler), bogbussen og lydavisen.
- Fælles Service: Bibliotekernes centraladministration, herunder sekretariat og kommunikation og controllerfunktion, samt biblioteksfaglig edb-afdeling, katalog-, indkøbs- og kørselsafdeling.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har det overordnede forvaltningsmæssige ansvar for biblioteksområdet. Områdelederne varetager den daglige ledelse af netværksområdet og skal derved følge de anvisninger og retningslinier, som Kultur- og Fritidsforvaltningen giver. Områdelederen referer til bibliotekschefen. Områdelederen har det overordnede ansvar for den daglige drift og udvikling i netværksområdet, herunder for overholdelsen af netværkets budget. De enkelte biblioteker (og afdelinger) arbejder med en udstrakt grad af uddelegering af ansvar og kompetence.

Hvert bibliotek ledes af en afdelingsleder, og afdelingslederne refererer til områdelederen. På hvert bibliotek er der en kontorleder, som er ansvarlig for de administrative og økonomiske opgaver på biblioteket. Netværksområderne har hver udpeget en områdekontorleder, som har ansvaret for at koordinere netværkets administrative og økonomiske opgaver.

Den eksisterende struktur blev indført for ca. 4 år siden. I 2006 er antallet af netværk reduceret til 6, da det er besluttet at nedlægge Opsøgende Afdeling og integrere netværkets aktiviteter i de øvrige netværk. Det er endvidere besluttet at oprette en biblioteksfaglig udviklingsafdeling i 2006. Bibliotekerne har oplyst, at 2006 betragtes som et overgangså, hvor organisationen videreføres med mindre tilpasninger, medens der planlægges større ændringer i 2007. Der er endvidere pr. 1. januar 2006 gennemført

ændringer i Kultur- og Fritidsforvaltningens organisation, hvor der er oprettet en fælles IT-funktion med reference til bibliotekschefen samt en bestillerenhed.

12. Ledelsesgrundlaget i Bibliotekerne kommunikeres via en fast tilrettelagt mødestruktur:

- KFF's ledermøder. Ugentlige møder mellem KFF's direktion og de 4 søjlechefer (Bibliotekerne, Kunst og Kultur, Fritid og Idræt og Københavns Ejendomme).
- Strategisk Ledelsesgruppe (SLG). Områdeledere og bibliotekschefen mødes mindst 10 gange om året. Formålet med møderne er udvikling i ydelser og opgaveløsning, koordinering og gensidig information.
- Lederforum. Kvartalsvise møder med områdeledere, afdelingsledere og bibliotekschefen.
- Statusmøder. Kvartalsvise møder mellem netværksområdet og bibliotekschefen.
- Ledernetværksmøder. Møder mellem områdeledere og afdelingsledere internt i de enkelte netværk.
- Decentrale personalemøder (HSU, LSU og ASU).
- Personalemøder på det enkelte bibliotek.

V. Styringsform

13. Kultur- og Fritidsforvaltningen anvender kontraktledelse som styringsredskab i forhold til 6 ud af 7 netværksområder på biblioteksområdet.

Kontraktledelsen er kombineret med Balanced ScoreCard (BSC) som planlægningsværktøj. Der er indgået virksomhedskontrakter mellem Bibliotekschefen og de 6 biblioteksnetværksområder (Amager, Øst, Nord, Syd, Hovedbiblioteket og Opsøgende Afdeling) gældende for perioderne 1. januar 2003 - 31. december 2005 samt 1. januar 2006 - 31. december 2006. Der er udarbejdet BSC for samtlige 7 netværksområder.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at der ikke findes en samlet virksomhedskontrakt for hele bibliotekssøjlen op mod Kultur- og Fritidsforvaltningens direktion.

Ifølge besvarelsen har direktionen noteret sig Revisionsdirektoratets bemærkninger og overvejer p.t., om der fremover skal udarbejdes kontrakter mellem direktionen og de enkelte søjler.

Virksomhedskontrakterne er fulgt op med virksomhedsplaner for det enkelte netværksområde.

Der er endvidere indgået resultatkontrakt om Centralbiblioteksvirksomheden med Biblioteksstyrelsen.

Herudover har Revisionsdirektoratet konstateret, at der er indgået en etårig resultatkontrakt mellem Bibliotekschefen og Kultur- og Fritidsforvaltningens direktion med 8 fokusområder. Centralbibliotekskontrakten og resultatkontrakten med bibliotekschefen er ikke nærmere vurderet.

Virksomhedskontrakterne er ikke juridisk bindende aftaler, men et administrativt ledelsesværktøj og ændrer ikke på den almindelige ansvarsfordeling mellem forvaltningsledelsen og bibliotekssøjlen. Virksomhedskontrakterne har hjemmel i Borgerrepræsentationens vedtagelse af den personalepolitiske redegørelse af 3. marts 1997 (BR 164/97) samt Kultur- og Fritidsudvalgets behandling af sag vedrørende "Indgåelse af interne kontrakter i Bibliotekerne" af 25. oktober 2001 (KFU 369/2001).

Virksomhedskontrakterne nævner indledningsvist parterne og grundlaget for selve aftaleforholdet. Det præciseres i kontrakten, at netværksområderne er omfattet af de beslutninger, der træffes af Borgerrepræsentationen og Kultur- og Fritidsudvalget. Målene er delt op i resultatkrav og udviklingskrav. De økonomiske rammer bygger dels på forvaltningens behov for at kunne planlægge inden for hele perioden dels på, at netværksområderne får så store økonomiske frihedsgrader som muligt med henblik på at kunne tilrettelægge opgaveløsningen og herigennem anvende de økonomiske ressourcer optimalt.

De første udarbejdede virksomhedskontrakter på Biblioteksområdet blev indgået i februar 2003 med Skatte- og Registerforvaltningens kontrakt med Økonomiforvaltningen som model og havde et treårigt perspektiv. Netværksområdernes virksomhedsplaner fra oktober 2002 dannede grundlaget for virksomhedskontrakterne i 2003.

Virksomhedskontrakterne indeholdt 4 bilag om henholdsvis 1) kontraktens grundlag, 2) resultatkrav og udviklingsmål, 3) budget- og bevillingsforhold samt 4) kompetencefordeling og samarbejde. I bilaget om kompetencefordeling og samarbejde blev forholdet mellem Kultur- og Fritidsforvaltningen og netværksområderne fastlagt. Bilagene blev forudsat ajourført årligt i forlængelse af budgetvedtagelsen.

Virksomhedskontrakterne blev evalueret første gang ultimo 2003. Der blev indført Balanced ScoreCard i Bibliotekerne i 2004. Bibliotekernes Balanced ScoreCard mål for 2005 blev fastsat primo 2005 og senere indføjet som resultatmål i de reviderede virksomhedskontraktens bilag 2) Resultatkrav og udviklingsmål dateret 19. december 2005 gældende for 2005.

14. Revisionsdirektoratet har ved gennemgang af de foreliggende virksomhedskontrakter i Bibliotekerne konstateret, at bilagene til virksomhedskontrakterne 2003-2005 ikke er blevet ajourført i perioden 1. januar 2004 - 19. december 2005 og således ikke er ajourført årligt som forudsat.

Bibliotekerne har oplyst, at bilagene til kontrakten blev revideret i løbet af sommeren 2005, men først underskrevet af parterne den 19. december 2005.

Virksomhedskontrakterne har således formelt ikke været opdateret i regnskabsåret 2004 og 2005. Bibliotekerne har oplyst, at netværkenes styringsgrundlag i praksis har været defineret af Balanced ScoreCard målene for 2004 og 2005.

Revisionsdirektoratet har endvidere konstateret, at ajourføringen af kontrakternes bilag i 2005 har været mangelfuld for så vidt angår opdatering af bl.a. budgettal, nøgletal og henvisninger til BSC-mål mv.

Der er udformet et nyt kontraktgrundlag 2006 baseret på Kultur- og Fritidsforvaltningens fælles koncept for interne kontrakter. Virksomhedskontrakterne for 2006 er underskrevet af parterne den 2. marts 2006 og taget til efterretning af Kultur- og Fritidsudvalget den 22. april 2006.

Bibliotekernes virksomhedskontrakter for 2006 tager udgangspunkt i de overordnede BSC-mål for forvaltningens og Bibliotekernes aktiviteter samt lokale mål for de enkelte netværksområder. Kontrakterne for 2006 indeholder tre bilag om henholdsvis 1) Balanced ScoreCard 2006 – mål for Bibliotekerne, Bilag 1a) Balanced ScoreCard 2006 – mål for netværket samt 2) Virksomhedsplan 2006. Virksomhedsplanerne indeholder en uddybende beskrivelse af netværksområdet med nøgletal fra henholdsvis 2001 og 2005 samt netværksområdets individuelle udviklingsmål. Kontrakterne for 2006 er etårige og dækker perioden 1. januar 2006-31. december 2006 og vil blive evalueret ultimo 2006.

Der vil senere i 2006 blive udarbejdet virksomhedskontrakter gældende for 2007-2010. Bibliotekerne forventer, at den kommende Bibliotekspolitiske Redegørelse 2006 vil udfase de eksisterende udviklingsmål i kontrakterne. I stedet vil Bibliotekspolitisk Redegørelse 2006 indeholde konkrete afsnit om udvikling af biblioteksvirksomheden, som vil indgå som fælles udviklingsmål i virksomhedskontrakter med netværkene i 2007. De fælles udviklingsmål vil også fremover kunne suppleres med lokale mål. Kontrakterne vil blive evalueret et år inden udløbet.

Balanced ScoreCard

15. Alle områder inden for Kultur- og Fritidsforvaltningen indførte Balanced ScoreCard som planlægningsværktøj i løbet af 2003. Bibliotekerne har med virkning fra 1. januar 2004 udarbejdet BSC i de syv netværksområder. Alle netværksområderne har foretaget en første evaluering af BSC 2004 i form af en afrapportering ved udgangen af 1. kvartal 2005.

BSC indgår i direkte samspil med andre styringsværktøjer i Bibliotekerne – i forbindelse med kontraktstyringen. Bibliotekerne har oplyst, at BSC og virksomhedskontrakten i 2005 udgør en "sammenhængende helhed", der er tænkt ind i forhold til hinanden. BSC-mål indgår således som ovenfor nævnt i bilag 2) Resultatkrav og udviklingsmål til virksomhedskontrakten.

I virksomhedskontrakterne for 2006 indgår BSC som nævnt som separat bilag til kontrakterne.

Virksomhedsplaner

16. Virksomhedskontrakterne for perioden 2003-2005 byggede på virksomhedsplaner for de enkelte netværksområder fra oktober 2002.

Revisionsdirektoratet har fået oplyst, at biblioteksledelsen ikke har efterspurgt virksomhedsplaner fra netværksområderne efter budgetåret 2003. Virksomhedskontrakterne har været det overordnede styringsdokument, og det har herefter været frivilligt for netværkene at ajourføre virksomhedsplanerne. I virksomhedskontrakterne for 2005 er de oplysninger fra netværkenes virksomhedsplaner, som blev beskrevet i virksomhedskontrakterne 2003, blevet ajourført, og der henvises i øvrigt til virksomhedsplanerne fra 2003.

I virksomhedskontrakterne for 2006 indgår netværkenes virksomhedsplaner for budgetåret 2006 som separat bilag til kontrakten.

Revisionsdirektoratets vurdering

17. Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at Bibliotekernes kontraktstyringskoncept er et hensigtsmæssigt styringsredskab, som fokuserer på mål og resultater, som kan medvirke til "produktivitets- og kvalitetsforbedringer" på biblioteksområdet.

Virksomhedskontrakterne udgør et godt udgangspunkt for aftaler om netværksområdernes kompetencer, rammer, ansvar, opgaver, aktiviteter og mål mv.

Det vurderes endvidere, at anvendelsen af Balanced ScoreCard i sammenhæng med virksomhedskontrakterne giver et godt grundlag for at udvælge indsatsområder og opstille mål på området.

Revisionsdirektoratets gennemgang har vist, at Bibliotekernes virksomhedskontrakter generelt er i god overensstemmelse med Økonomiforvaltningens vejledning om kontraktledelse i Københavns Kommune fra juni 2005.

Revisionsdirektoratet har dog hæftet sig ved, at det ikke fremgår af virksomhedskontrakterne, hvilke sanktioner der vil finde anvendelse i tilfælde af manglende målopfyldelse. Ifølge Økonomiforvaltningens vejledning om kontraktledelse kan det, selv om kontrakterne ikke er juridiske dokumenter, være af betydning at præcisere følgerne af, at kontrakten ikke overholdes. Det kan endvidere være hensigtsmæssigt at aftale procedurer for håndtering af disse situationer

Kultur- og Fritidsforvaltningen har ifølge besvarelsen noteret sig Revisionsdirektoratets bemærkninger, men vil gerne tilkendegive, at forvaltningen ikke synes, det vil være hensigtsmæssigt at indskrive, hvilke sanktioner der vil blive taget i anvendelse ved manglende målopfyldelse. Kontraktpartens ledelsesmæssige ansvar er klart, herunder forpligtelsen til at tage de nødvendige initiativer og gå i dialog med den øverste ledelse, hvis kontraktparten konstaterer forhold, som kan betyde manglende målopfyldelse på enkelte af de mange mål, der er sat op i en kontrakt. På baggrund af denne dialog besluttet det hvilke initiativer, der skal iværksættes i de enkelte konkrete tilfælde.

Endvidere skal Revisionsdirektoratet bemærke, at virksomhedskontrakterne på en række punkter kunne have været mere hensigtsmæssige.

Således finder Revisionsdirektoratet, at virksomhedskontrakternes bilag burde have været ajourført for budgetåret 2004 og 2005. Og at den ajourføring, der fandt sted ultimo 2005, bar præg af at være noget overfladisk og uensartet bl.a. hvad angår opdatering af budgetrammer, budgettal, netværkenes nøgletal samt henvisninger til BSC mv.

Endvidere finder Revisionsdirektoratet, at virksomhedskontrakterne for 2005 og 2006 burde have været underskrevet af parterne forud for kontraktperiodens start. Ikke mindst under henvisning til kontrakternes Bilag 1, punkt 4 om kontraktens gyldighed, hvor der står, at "det er en forudsætning for kontraktens gyldighed, at den er underskrevet af Kultur- og Fritidsforvaltningen og områdelederen i Netværksområdet".

Revisionsdirektoratet konstaterer således, at det formelle styringsgrundlag ikke har været på plads i perioden 2004-2005. Revisionsdirektoratet deler imidlertid biblioteksledelsens synspunkt om, at det ikke har haft stor betydning, da det reelle styringsgrundlag er blevet udmøntet via Balanced ScoreCard og dialogen med netværkene i bl.a. strategisk ledelsesgruppe.

Revisionsdirektoratet har endvidere hæftet sig ved, at afsnittet om "regnskab og revision" er udgået af virksomhedskontrakterne for 2006 og kun indirekte fremgår af henvisningen til Københavns Kommunes bevillingsregler.

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse udgør virksomhedsplaner et anvendeligt udviklingsværktøj til at sikre et fremadrettet fokus og en systematisk tilgang til identifikation og gennemførelse af væsentlige aktiviteter og mål.

VI. Fastsættelse af vision, målsætninger, mål og resultatkrav

18. I dette afsnit er behandlet målsætninger (flerårige mål), mål og resultatkrav mv. Der afsluttes med Revisionsdirektoratets vurdering af Bibliotekernes gennemførelse af denne fase af økonomistyringen.

Moderne økonomistyring stiller krav om opstilling af et sammenhængende målhierarki, hvorved der sker en systematisk nedbrydning af de overordnede målsætninger i en række konkrete mål, der videre udmøntes i en række resultatkrav.

Formuleringen af vision og de overordnede målsætninger tager udgangspunkt i lovgrundlaget og i Borgerrepræsentationens og Kultur- og Fritidsudvalgets ønsker for ydelsen folkebiblioteker.

Det er forvaltningens opgave at operationalisere de politiske målsætninger for ydelsen ved at opstille et målhierarki med en systematisk nedbrydning af målsætningerne i en række konkrete mål og resultatkrav for det kommende års arbejde. Ved opstillingen af målhierarkiet bør det nøje overvejes hvilke målinger, der skal benyttes til en vurdering af målopfølgelsen.

Det optimale ved udformningen af mål vil være, at de indeholder såvel kvantitative som kvalitative mål.

De overordnede og generelle mål for biblioteksområdet er fastlagt i:

- Lov om biblioteksvirksomhed af 17. maj 2000.
- Bibliotekspolitisk Redegørelse 2000. Godkendt af Borgerrepræsentationen (BR 19/2001).
- Kultur- og Fritidsforvaltningens mission og vision. Godkendt af Borgerrepræsentationen ved budgetvedtagelsen.
- Københavns Kommunes budget. Godkendt af Borgerrepræsentationen.
- Virksomhedskontrakter og virksomhedsplaner. Godkendt af Kultur- og Fritidsudvalget.

- Centralbiblioteks kontrakt. Grundkontrakten godkendt af Kultur- og Fritidsudvalget.

De overordnede mål nedbrydes i mere konkrete mål for biblioteksområdet via:

- Kultur- og Fritidsforvaltningens strategiske temaer og kritiske aktiviteter. Godkendes af Kultur- og Fritidsforvaltningens direktion.
- Balanced ScoreCard. Godkendes af Kultur- og Fritidsforvaltningens direktion.
- Lokale Balanced ScoreCard mål. Godkendes af bibliotekschefen/strategisk ledelsesgruppe.
- Den årlige budgetudmøntning inden for Bibliotekerne. Godkendes af bibliotekschefen/strategisk ledelsesgruppe.

Sammen med det enkelte netværksområdes lokale udviklingsmål udgør disse rammen og retningen for Bibliotekernes virksomhed.

Biblioteksloven

19. I biblioteksloven er det særligt § 1, der virker som en overordnet og styrende målsætning:

- At fremme oplysning, uddannelse og kulturel aktivitet ved at stille bøger, tidsskrifter, lydbøger og andre egnede materialer til rådighed såsom musikbærende materialer og elektroniske informationsressourcer, herunder Internet og multimedier. Endvidere skal bibliotekerne formidle kommunal og statslig information og information om samfundsforhold i øvrigt.

Bibliotekernes tre kerneværdier er i biblioteksloven § 2 defineret til: Kvalitet, alsidighed og aktualitet ved udvælgelsen af det materiale, der stilles til rådighed.

Bibliotekspolitisk Redegørelse

20. Prioriteringerne inden for de kulturpolitiske områder bliver hver især beskrevet i selvstændige redegørelser. Bibliotekspolitisk Redegørelse beskriver udviklingsmuligheder, strategier og handlingsanvisninger på biblioteksområdet og godkendes af Bor-

gerrepræsentationen. Det er hensigten, at redegørelsen skal danne baggrund for Kultur- og Fritidsudvalgets prioriteringer og planlægning i en årrække.

Borgerrepræsentationen vedtog den 25. januar 2001 "Bibliotekspolitisk Redegørelse 2000" (BR19/01), der bl.a. knytter sig til lov om biblioteksvirksomhed, og som danner grundlaget for prioriteringer og planlægning i Bibliotekerne. I de seneste år har KFU ligeledes vedtaget "Idrætspolitisk redegørelse 2004" og "Kulturpolitisk redegørelse 2006".

Bibliotekerne har oplyst, at det var hensigten, at Bibliotekspolitisk Redegørelse skulle have været revideret i 2004/05 med henblik på forelæggelse for Kultur- og Fritidsudvalget medio 2005, men at dette arbejde er blevet forsinket. I 2006 bliver der udarbejdet en ny Bibliotekspolitisk Redegørelse – Den kloge By. Den ny Bibliotekspolitiske Redegørelse vil indeholde både overordnede politiske prioriteringer og principper for Bibliotekernes udvikling i de kommende år og mere handlingsorienterede afsnit.

Bibliotekerne har oplyst, at Kultur- og Fritidsforvaltningen har ansvaret for udarbejdelse af forslag til bibliotekspolitisk redegørelse til forelæggelse for Kultur- og Fritidsudvalget. Bibliotekerne har nedsat en intern arbejdsgruppe, som har ansvaret for at udforme forslaget til den nye bibliotekspolitiske redegørelse. Arbejdsgruppen refererer til Strategisk ledelsesgruppe. Der afholdes herudover temamøder for interesserede medarbejdere i Bibliotekerne. Forslag til indhold og disposition for redegørelse forelægges KFF's direktion til godkendelse. Det endelige forslag til redegørelse fremlægges ligeledes KFF's direktion, hvorefter forslaget fremlægges til politisk godkendelse i KFU. Bibliotekerne har oplyst, at forslaget til "Bibliotekspolitisk Redegørelse 2006" forventes forelagt Kultur- og Fritidsudvalget på mødet den 17. august 2006.

Mission og vision

21. Kultur- og Fritidsforvaltningens mission og vision godkendes af Borgerrepræsentationen ved den årlige budgetvedtagelse.

Kultur- og Fritidsudvalgets mission er ifølge budgetforslag 2006 at tilbyde kultur- og fritidsoplevelser, der aktiverer og udfordrer, samt tilbyde kunderne til udvalgets ejendomme gode fysiske rammer og ejendomsrelaterede serviceydelser.

Kultur og Fritidsudvalgets vision er at skabe et København som

- By for Københavnerne
- Hovedstad og
- International by, der udvikler og tilbyder kultur- og fritidsoplevelser inden for byens unikke rammer.

Budget

22. Københavns Kommunes nye budgetmodel bliver indfaset på biblioteksområdet i 2006. Kommunens budget 2006 indeholder – ud over budgettets aktivitetsoplysninger, – der viser udviklingen i antal udlån og weblån, fysiske og virtuelle besøgende samt antal åbningstimer om ugen – ikke mål og resultatkrav for Bibliotekerne.

I Kultur- og Fritidsudvalgets ydelseskatalog til kommunens budget 2006 oplyses således, at ydelsen folkebiblioteker indfases i 2006 med en enhedspris opgjort som netto-driftsudgifter pr. indbygger baseret på befolkningsprognose.

I ydelseskataloget oplyses endvidere, at Kultur- og Fritidsforvaltningen i 2. halvår af 2004 bl.a. har gennemført 5 budgetprojekter – heraf 1 i Bibliotekerne – med det formål at finde besparelser over en 4-årig periode. Kultur- og Fritidsforvaltningen vurderer, at det er muligt at opnå en permanent driftsbesparelse på ca. 2,5 mio. kr. med virkning fra budget 2006 og frem ved omlægning af biblioteksbetjeningen på plejehjem og administrative omlægninger. Bibliotekerne har oplyst, at besparelsen på 2,5 mio. kr. ikke indgik i det vedtagne budget 2006.

I de supplerende oplysninger til Kultur- og Fritidsudvalgets del af kommunens budget 2006 oplyses det, at Kultur- og Fritidsforvaltningen vurderer, at aktivitetsniveauet på særligt de elektroniske ydelser – herunder de netbaserede bibliotekstilbud – vil stige i de kommende år, men også antallet af besøgende på Bibliotekerne og udlån af fysiske

materialer forventes at stige. I de supplerende oplysninger indgår endvidere resultat af brugerundersøgelser samt 6-by nøgletal.

Virksomhedskontrakter

23. Bibliotekernes resultatkrav og udviklingskrav for regnskabsåret 2005 fremgår af virksomhedskontrakternes bilag 2, som er indgået med det enkelte netværksområde.

Resultatkravene er opdelt i Kultur- og Fritidsudvalgets resultatkrav og fælles indsatsområder og mål for Bibliotekerne, som fra 2005 er identisk med Balanced ScoreCard 2005. Foruden de fælles mål for bibliotekssøjlen indgår desuden kritiske aktiviteter for det enkelte netværksområde. Endelig indgår en beskrivelse af netværkets individuelle udviklingsmål, som er de særlige indsatsområder, som netværket vil arbejde med, som beskrevet i virksomhedskontrakt 2003/virksomhedsplan 2003.

Tabel 3: Kultur- og Fritidsudvalgets mål og resultatkrav for biblioteksområdet i 2005.

Mål	Resultatkrav 2005
Af det samlede vedtagne materialebudget skal midler anvendt til netbibliotek (netbaserede tjenester/licenser) udgøre minimum:	6,5 %
Selvbetjening ved udlån og aflevering skal mindst udgøre:	90 %
Antal åbningstimer pr. uge i 20 biblioteker + én bogbus fastholdes på niveau 2004, dvs. mindst udgøre:	836 timer

Kilde: Budget 2005/Virksomhedskontrakterne 2005.

I virksomhedskontrakternes resultatkrav indgår som nævnt Bibliotekernes fællesmål og indsatsområder, som stammer fra BSC 2005.

Der er formuleret to fælles strategiske temaer for BSC 2005 for alle enheder i KFF:

- Styrke bruger- og kunderelationerne ved at udvikle synlige tilbud.
- Bedre, tidssvarende og effektiv løsning af opgaver.

De to temaer er konkretiseret i 5 fokuspunkter, som understøtter de strategiske temaer:

- Digitalisering som element til forbedret opgavevaretagelse og udvikling af service-tilbud.
- Brugerundersøgelser som element til forbedret opgavevaretagelse.
- Miljø- og kvalitetsstyring som element til forbedret opgavevaretagelse.
- Samarbejde på tværs af søjler/afdelinger.
- Kontraktstyring og udbud/udlicitering som redskaber til bedre opgavevaretagelse og ressourceudnyttelse.

Kultur- og Fritidsforvaltningens ledelsesgruppe udmelder de strategiske temaer, som skal indgå i alle Balanced ScoreCard i forvaltningens søjler. Alle Balanced ScoreCard skal indeholde en række bestemte fælles kritiske aktiviteter og målinger, som søjlerne kvartalsvist skal afreporterer overfor Kultur- og Fritidsforvaltningens ledelsesgruppe. Hver BSC-enhed indarbejder derudover en række kritiske aktiviteter, der er mere specifikke for den pågældende enheds kerneopgaver. Søjlecheferne godkender de enkelte Balanced ScoreCard.

Tabel 4: Bibliotekernes fælles indsatsområder og mål for 2005.

Indsatsområde	Mål/resultatkrav
Forøget brug af elektroniske ydelser	<ul style="list-style-type: none"> • Antal virtuelle besøg på www.bibliotek.kk.dk: + 25%. • Brugen af de elektroniske ressourcer på www.bibliotek.kk.dk: + 25 %.
God sagsbehandling	<ul style="list-style-type: none"> • Deadlines for oplæg og tilbagemeldinger overholdes: 95%.
Høj(ere) kundetilfredshed	<ul style="list-style-type: none"> • Der gennemføres brugerundersøgelse på børneområdet: Tilfredshed min. 4,5 ud af 5. • Besøgstallet i de fysiske afdelinger: + 5 %.
Forøge produktivitet	<ul style="list-style-type: none"> • Antallet af selvbetjente weblån (fornyelser): + 5 %. • Antallet af selvbetjente reserveringer: + 5% • Andel af selvbetjente udlån og afleveringer af fysiske materialer: min. 90 %.
Få produktionssvigt	<ul style="list-style-type: none"> • Antallet af ekstraordinære lukninger: Ingen.
Høj grad af kompetenceudvikling	<ul style="list-style-type: none"> • Andel af medarbejdere med en individuel udviklingsplan: 100 %.
Nedbringe sygefravær	<ul style="list-style-type: none"> • Antal sygedage pr. ansat: - 5 %.
Materialer	<ul style="list-style-type: none"> • Udlånet af fysiske materialer: På niveau med 2004. • Beløbet anvendt til materialeanskaffelse pr. indbygger: Min. 73 kr. • Kassation af fysiske materialer: Min. + 5 % i forhold til antal nyanskaffelser.

Kilde: Virksomhedskontrakterne 2005/BSC 2005.

Rammerne for Bibliotekernes Balanced ScoreCard for 2005 er således fastsat af Kultur- og Fritidsforvaltningens ledelsesgruppe. Bibliotekernes Balanced ScoreCard indeholder en række bestemte fælles aktiviteter og målinger, som kvartalsvist afrapporteres til KFF's ledelsesgruppe samt biblioteksledelsen. Hvert BSC indeholder derudover en række kritiske aktiviteter, der er mere specifikke for Bibliotekernes kerneopgaver.

24. Ansvar for målfastsættelsesprocessen er forankret i Bibliotekernes strategiske ledelsesgruppe (SLG), men Afdelingssamarbejdsudvalget (ASU) har ligeledes haft lejlighed til at kommentere de opstillede fælles mål for bibliotekssøjlen. Ud over de centrale fælles mål i bibliotekssøjlen har de enkelte netværk mulighed for at udarbejde mål ud fra lokale vurderinger og behov. Biblioteksledelsen godkender de enkelte netværksområders BSC. Netværkene foretager en årlig afrapportering til Biblioteksledelsen af målopfyldelsen på individuelle fastsatte BSC-mål for netværksområdet.

Antallet af individuelle mål for det enkelte netværksområde varierede i 2005 fra 2 mål for netværksområderne Amager og Øst til 8 mål for netværksområde Opsøgende Afde-

ling. Bibliotekernes Balanced ScoreCard er som nævnt fuldt integreret i virksomhedskontrakterne for regnskabsåret 2005 og frem.

Kultur- og Fritidsforvaltningens ledelsesgruppe har på sit ledelsesseminar i november besluttet at videreføre BSC i 2006 med uændret mission, vision, strategiske temaer, fælles kritiske aktiviteter og fælles initiativer for 2006. Bibliotekerne har på baggrund af beslutningen i forvaltningens ledelsesgruppe besluttet at videreføre Bibliotekssøjens fælles BSC-mål for 2006.

Revisionsdirektoratets vurdering

25. Det er Revisionsdirektoratets overordnede vurdering, at Bibliotekernes gennemførelse af økonomistyringens fase 1 omfatter gode initiativer og aktiviteter.

Sammenkædningen af Bibliotekernes Balanced ScoreCard mål og virksomhedskontrakternes resultatkrav samt den årlige ajourføring af resultatkravene i virksomhedskontrakterne medvirker efter Revisionsdirektoratets opfattelse til en hensigtsmæssig målfastsættelsesproces.

Revisionsdirektoratets gennemgang af Bibliotekernes virksomhedskontrakter samt netværkenes Balanced ScoreCard har efterladt det indtryk, at de fastsatte mål og resultatkrav for 2005 generelt er aktivitetsspecifikke, entydige og kvantificerbare og dermed evaluerbare.

Revisionsdirektoratet finder dog, at de fastsatte mål og resultatkravs dækningsgrad i forhold til Bibliotekernes samlede aktiviteter kunne udvides med flere mål for kvaliteten af ydelsen.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at de resultatkrav, som angives i virksomhedskontrakten, skal afspejle Bibliotekernes udfordringer i kontraktperioden, herunder de politiske krav og målsætninger til området.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at KFU's målsætninger indgår både i virksomhedskontrakterne for 2005 og 2006. Revisionsdirektoratet har endvidere hæftet sig ved Bibliotekernes hensigt om, at målsætningerne fra Bibliotekspolitisk Redegørelse 2006 kommer til at indgå i virksomhedskontrakterne fra 2007-10.

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at der fortsat er forbedringspotentiale for så vidt angår sammenhængen i målhierarkiet – særligt i forhold til det politiske niveau.

Det er således Revisionsdirektoratets opfattelse, at de politiske målsætninger beskrevet i Bibliotekspolitisk Redegørelse 2000 er uaktuelle og burde have været ajourført tidligere end i 2006.

I den forbindelse henstiller direktoratet, at det af Kultur- og Fritidsforvaltningens sagsfremstilling til udvalget om dette revisionsprotokollat fremgår, hvornår den Bibliotekspolitiske Redegørelse 2006 forelægges udvalget.

Samtidig anbefaler Revisionsdirektoratet, at selve processen for udarbejdelsen af den Bibliotekspolitiske Redegørelse tages op til overvejelse med henblik på at inddrage Kultur- og Fritidsudvalget på et tidligere tidspunkt i processen.

VII. Budgetlægning af ressourceindsatsen på aktivitetsområder

26. I dette afsnit behandles budgetlægningen, som omfatter den politiske og administrative proces, hvor den samlede ressourceindsats prioriteres på de forskellige aktiviteter. Det er væsentligt, at budgetlægningen tilrettelægges som en naturlig forlængelse af mål- og resultatfasen med henblik på at skabe en sammenhængende økonomistyring.

Budgetlægningen er den fase i økonomistyringen, hvor de forventede økonomiske konsekvenser af de planlagte aktiviteter opgøres. Centralt i denne proces er således en opgørelse af de forventede økonomiske konsekvenser af den valgte ressourceindsats, som udgør fundamentet for gennemførelse af aktiviteterne til frembringelse af resultaterne. Budgetlægningen bør således bl.a. bygge på et kendskab til prisen for gennemførelse af de enkelte aktiviteter.

Budgetprocessen er overordnet reguleret i kommunens Budget- og Regnskabshåndbog samt de øvrige forudsætninger og rammer, der udstikkes af Borgerrepræsentationen, Økonomiudvalget samt af Kultur- og Fritidsudvalget og Kultur- og Fritidsforvaltningen.

I 2006 er Bibliotekernes samlede nettobevilling på 194,5 mio. kr. fordelt således på de enkelte netværksområder:

Table 5: Bibliotekernes nettobevilling i 2006 (1.000 kr.)

Hovedbiblioteket	54.292
Netværk Nord	30.354
Netværk Øst	28.147
Netværk Amager	23.198
Netværk Syd	20.294
Opsøgende Afdeling	16.485
Fælles Service	22.019
I alt	194.789

Kilde: Kultur- og Fritidsforvaltningen.

Note: Kultur- og Fritidsforvaltningens opgørelse afviger med 277.000 kr. i forhold til det vedtagne budget.

Nedenstående tabel viser Bibliotekernes samlede nettobevilling i 2006 fordelt på hovedarter:

Table 6: Bibliotekernes nettobevillinger 2006 fordelt på hovedarter (1.000 kr.)

Løn	129.397
Personale	-
Ejendom	27.140
Administration	25.127
EDB	-
Materialer	37.837
Indtægter	24.712
I alt	194.789

Kilde: Kultur- og Fritidsforvaltningen.

Note: Kultur- og Fritidsforvaltningens opgørelse afviger med 277.000 kr. i forhold til det vedtagne budget

Kultur- og Fritidsforvaltningen har i august 2003 udarbejdet en forretningsgangsbeskrivelse for budgetproceduren. Forretningsgangen beskriver bl.a. ansvar og opgaver samt tidsplan.

Ledelsen af Kultur- og Fritidsforvaltningen, Bibliotekerne delegerer inden for Bibliotekernes bevilling en nettoramme til netværksområderne.

Med udgangspunkt i den udmeldte budgetramme forestår områdelederen udarbejdelse af et overordnet budget for Netværksområdet. Budgetlægningen skal følge den kom-

munale budgetlægning. Områdelederen er ansvarlig for anvendelsen af netværksområdets midler. Områdelederen skal herunder sikre, at de gældende regelsæt for budget og regnskab følges.

Netværksområdet har adgang til at overføre budgetmidler mellem årene i henhold til KFUs beslutning af 21. november 2002 (KFU427/2002).

Områdelederen har det overordnede ledelsesmæssige og økonomiske ansvar for netværksområdets drift og skal omgående orientere bibliotekschefen, såfremt der måtte opstå væsentlige forhold i driften af betydning for de økonomiske forhold.

Netværksområdet er forpligtet til gennem de løbende budgetopfølgingsrapporter, i kvartalsregnskaberne, samt i årsregnskabet at udarbejde forbrugs- og målopfyldelsesopgørelser efter de retningslinier Kultur- og Fritidsforvaltningen anviser. Kultur- og Fritidsforvaltningen har udarbejdet forretningsgang af juli 2003, som fastlægger proceduren for budgetopfølgning, udarbejdelse af regnskabsprognoser mv. Bibliotekernes Fælles Service har endvidere udarbejdet et årshjul, som angiver ansvar og tidsfrister for aflevering af budgetopfølgning, regnskab mv.

Budgetforudsætninger

27. Københavns Kommunes nye budgetmodel bliver som nævnt indfaset på biblioteksområdet i 2006. Bibliotekerne vil være omfattet af en rammestyret ordning og dermed ikke efterspørgselsstyrede serviceområder, efterspørgselsstyrede overførelser eller anlæg. Med den nye budgetmodel skal udvalgene i forhold til rammestyrede områder styre efter priser og mængder for at sikre rammeoverholdelsen. Forskellen på styringen i forhold til tidligere består i den nye budgetmodel primært af øgede krav til oplysningsniveauet (priser, mængder og serviceparametre), hvilket bevirker, at styringen vil ske på et mere kvalificeret grundlag. For at sikre en så effektiv udnyttelse af ressourcerne som muligt anbefaler Økonomiforvaltningen, at udvalgene opsætter mål og re-

sultatkrav for produktionen af ydelserne på det rammebelagte område¹. I den nye budgetmodel er det fortsat fagudvalgenes opgave at tilrettelægge styringen internt i forvaltningen.

På biblioteksområdet skal udvalget i fremtiden både følge op på en pris og en mængde for at sikre rammeoverholdelse. Såfremt udgifterne til biblioteksområdet er stigende kan udvalget enten regulere prisen ved fx at ændre Bibliotekernes åbningstid eller mængden ved fx at ændre i antallet af biblioteker for at sikre rammeoverholdelse.

I det styringsniveau, som vedrører forvaltning og biblioteksområdet, vil de oplysninger, som indgår i styringen, være mere detaljerede.

28. Bibliotekerne gennemførte i foråret 2005 et pilotprojekt med aktivitetsbaseret økonomistyring (ABC) på 4 udvalgte biblioteker og Fælles Service. Baggrunden var indførelsen af kommunens nye budgetmodel samt ønsket om redskaber til at forbedre den interne økonomiske styring, som bl.a. kan give information om de faktiske udgifter forbundet med at frembringe forskellige typer ydelser.

Pilotprojektet blev gennemført med ekstern konsulentbistand fra firmaet Valcon A/S og var centralt forankret i Kultur- og Fritidsforvaltningen. Projektet havde til formål at beregne udgifterne/priserne for Bibliotekernes kerne- og tillægsydelser.

En generel konklusion af pilotprojektet var, at en ABC-model kan bidrage med værdifuld styringsinformation, men at der skal strammes op på definitionen og afgrænsningen af aktiviteter på lokalbibliotekerne af hensyn til sammenlignelighed og forenkling samtidig med, at modelleringen af Hovedbibliotekerne og IT-udgifter skal detaljeres med henblik på at afgrænse udgifter til specielle opgaver fra det almindelige udlån.

Bibliotekerne har i september 2005 besluttet, at en modificeret udgave af ABC-modellen fra pilotprojektet skal udrulles på samtlige biblioteker i løbet af 2006.

¹ Bilag 2 "Pixi-bog vedrørende den nye budgetmodel" til indstilling til Økonomiudvalget den 18. januar 2005 "Økonomiske rammer for udvalgenes budgetbidrag 2006 og budgetoverslag 2007-2009" (ØU 32/05).

Det er endvidere hensigten, at Kultur- og Fritidsforvaltningen generelt går over til ABC-modellen med virkning fra 2007. Kultur- og Fritidsforvaltningen vil stå for implementering og den fremtidige drift af den samlede ABC-model.

Styringsmæssigt forventer Bibliotekerne, at ABC-modellen kan anvendes til at beregne ydelsespriser til eksternt brug, herunder konsekvensberegninger af ændret efterspørgsels- eller serviceniveau. Herudover forventes modellen anvendt til benchmarking Bibliotekerne/netværkene imellem og på tværs af år, identificering af mulige effektiviseringsområder samt opfølgning på effektiviseringstiltag. Bibliotekerne forventer, at projektet vil supplere den nye budgetmodel, og at dette tilsammen vil blive et effektivt styringsredskab.

29. Bibliotekerne har i 2005 ligeledes arbejdet med modeller til aktivitetsbaseret resourcefordeling i Bibliotekerne. Arbejdet blevet igangsat i forbindelse med udarbejdelse af forslag til budget 2006-2009. Udgangspunktet var at udarbejde en simpel og gennemsigtig budgetfordelingsmodel, hvor der anvendes få relevante parametre, der tilsammen afspejler de aktiviteter i Bibliotekerne, som har væsentlig betydning for Bibliotekernes personaleomkostninger/ressourceforbrug.

Arbejdet med aktivitetsbaseret resourcefordeling medførte i 2005 en mindre omfordeling i lønbudgettet mellem Hovedbiblioteket og Netværk Øst. Bibliotekerne har besluttet at afvente yderligere justeringer i lønbudgetterne, indtil konsekvenserne af bl.a. udrulningen af ABC-modellen og udlægningen af opsøgende afdeling mv. er kendt. Det forventes, at der foreligger en afklaring i løbet af 2006.

30. Endelig fik Bibliotekerne i efteråret 2003 gennemført en logistikanalyse ved eksternt konsulentbistand. Analysen blev iværksat, da et stigende udlån gav anledning til revision af logistikken med henblik på fastholdelse/forbedring af serviceniveau for lånere med samtidig fokus på personalets arbejdsmiljø. Analysen omhandlede materialebestand/-indkøb/-afgang, udlån, materialehåndtering, transport og Hovedbiblioteket

samt forslag til handlingsplan med tiltag for henholdsvis organiseringen af transportafdelingen og udviklingen af beslutningsstøttesystemer.

Analysen foreslog en række tiltag, som skulle forøge Bibliotekernes udlånskapacitet, uden at det medfører tilsvarende stigninger i de løbende omkostninger. Bibliotekerne har oplyst, at resultaterne af logistikanalysen indgår i organisationsændringen i 2006.

Revisionsdirektoratets vurdering

31. Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at budgetprocessen i Bibliotekerne er hensigtsmæssigt tilrettelagt.

Revisionsdirektoratet ser arbejdet med aktivitetsbaseret økonomistyring og aktivitetsbaseret ressourcefordeling som nyttige initiativer, som kan medvirke til et forbedret analyse- og beslutningsgrundlag og i øvrigt medvirke til at imødekomme de krav, som kommunens nye budgetmodel stiller til oplysninger om priser på de ydelser, der efterspørges og udvikles.

Samlet forventer Revisionsdirektoratet, at det igangværende arbejde med aktivitetsbaseret økonomistyring, aktivitetsbaseret ressourcefordeling suppleret med kommunens nye budgetmodel på mange områder vil kunne bidrage til en forbedring af økonomistyringens fase 1 og 2 i Bibliotekerne.

VIII. Styringen i årets løb

32. Styringen i årets løb har til formål at sikre tilvejebringelse af et grundlag, som muliggør en opfølgning af økonomistyringens to første faser – mål og resultater samt budgetlægningen. Et grundlag for en sådan tilvejebringelse sikres dels ved en løbende registrering og klassificering af styringsrelevant information dels ved tilrettelæggelse af et internt kontrolsystem.

Den løbende registrering og klassificering af styringsrelevant information kan opdeles i økonomiske data og andre data. De økonomiske data udgøres bl.a. af regnskabsmæssige registreringer i fx KØR, KMD Debitor og Bibliotekssystemet. De andre data kan bl.a. være data om kvantiteten og kvaliteten af resultaterne samt registrering af aktiviteter, ressourcer og tidsforbrug – fx Bibliotekssystemet.

Bibliotekerne har oplyst, at de primære registreringssystemer, som anvendes i forbindelse med aktivitets- og resultatopfølgningen, er Bibliotekssystemet og kommunens økonomisystem KØR. Herudover genereres ledelsesinformation blandt andet af de kvartalsvise afrapporteringer af BSC, weblogs, diverse kvartalsindberetningsskemaer samt besøgstællere. Til at måle besøgstallet har alle biblioteker i løbet af 2005 fået installeret elektroniske besøgstællere, som gør det muligt at lagre og aflæse alle data og lave analyser på dem.

Bibliotekerne har oplyst, at der i 2. kvartal 2006 forventes implementeret et nyt ledelsesinformationssystem ved navn QlikView, som kan hente data fra Bibliotekssystemet til brug for en systematisk dokumentation af biblioteksvirksomheden.

Bibliotekerne har oplyst, at der ikke anvendes centrale plan- og registreringssystemer for ressourceanvendelse i Bibliotekerne, men at der findes en opdateret personalefortegnelse på Bibliotekernes KKnet, hvoraf fremgår navn, ansættelsessted, tjenestebrøk, særlige forhold m.v. Områdelederne har ansvaret for personaleanvendelsen. Bibliote-

kerne afventer ABC-projektets indførelse i fuld skala, hvorved der frembringes specificeret ressourceanvendelsesforbrug på udvalgte ydelser i Bibliotekerne.

Ud over de løbende dataregistreringer skal der til brug for styringen i årets løb tilrettelægges en række kontrolhandlinger i form af budget-, aktivitets- og resultatopfølgning og andre virksomhedsrettede interne kontroller.

De overordnede procedurer for budget-, aktivitets- og resultatopfølgning fremgår af kommunens Budget- og Regnskabshåndbog.

Revisionsdirektoratet har i de følgende underafsnit kategoriseret styringen i årets løb som: Budgetopfølgning, aktivitetsopfølgning og resultatopfølgning.

Budgetopfølgning

33. Den løbende opfølgning tager udgangspunkt i et månedsopdelt budget og en månedlig budgetopfølgning.

Budgetopfølgningen danner 4 gange om året baggrund for den eksterne rapportering til Kultur- og Fritidsudvalget om det aktuelt forventede årsregnskab samt aflæggelse af kvartalsregnskab. Formålet med den kvartalsvise rapportering om det forventede regnskab er at sikre overblik over den økonomiske udvikling for derved at sikre overholdelsen af årets budget.

Bibliotekernes budgetopfølgning følger Kultur- og Fritidsforvaltningens forretningsgangsbeskrivelse fra juli 2003, som dækker opgaver, ansvar, termin og fremgangsmåde for såvel den månedlige budgetopfølgning som udarbejdelse af kvartalsregnskaber og forventet årsregnskab.

Der foretages kvartalsvist opfølgning i form af kvartalsregnskab og aktivitetsopgørelser.

Biblioteksledelsen modtager månedlig budgetopfølgningsrapporter og er ansvarlige for at følge op på forbruget via oversigterne. Den månedlige budgetopfølgning foretages på grundlag af forbrugsoversigter fra KØR. Ansvar for udarbejdelsen af budgetop-

følgingsrapporterne er placeret hos Fælles Service. I henhold til Fælles Service's ser-
vicedeklaration leverer Fælles Service månedlige regnskabsrapporter over henholdsvis
forbruget på de enkelte konti og over forbruget på materialebudgettet. Disse lægges på
Bibliotekernes fælles p-drev hver måned. Bibliotekernes Fælles Service har som nævnt
udarbejdet et årshjul, som bl.a. angiver tidsfrister og ansvar for budgetopfølgningen.

Månedsopfølgning af budgetterne til Bibliotekernes Fælles Service foretages både på
netværksniveau og for det enkelte bibliotek. Forbrugsoversigten viser totaltal for net-
værksområdet og for de enkelte biblioteker i netværket og er opdelt på funktionerne:
Lønudgifter og -indtægter, personaleudgifter, ejendomsudgifter, Edb-udgifter, materia-
leudgifter og indtægter.

De budgetansvarlige medarbejdere på Bibliotekerne/netværkene skal kontrollere det
bogførte forbrug. En bekræftelse herom afgives til Fælles Service ved skriftlig tilba-
gemelding.

Fælles Service udfærdiger på baggrund af de månedlige forbrugsoversigter den ekster-
ne kvartalsvise rapportering om det forventede årsregnskab samt rapporteringen om
kvartalsregnskaber.

Revisionsdirektoratet har gennemgået ovennævnte rapportering. Gennemgangen gav
ikke anledning til bemærkninger.

Aktivitetsopfølgning

34. Aktivitetsopfølgning skal ses som en integreret del af god økonomistyring og
kommunens mål- og rammestyring samt budget- og resultatopfølgning. Hovedformålet
er at skabe en sammenhæng mellem de mål og aktivitetsforudsætninger, der er fastsat i
budgettet, samt de ressourcer, der skal føre til at aktiviteterne nås.

I den eksterne rapportering for april og oktober skal der rapporteres om den forventede
aktivitet for hele året samt den konstaterede aktivitet i henholdsvis 1. og 1.-3. kvartal.
Hvis den i budgettet fastsatte aktivitet for hele året ikke forventes opfyldt, skal rappor-
teringen ledsages af en kort forklarende tekst.

Bibliotekerne rapporterer eksternt om de aktivitetsoplysninger, der fremgår af budgettet: Udlån og webudlån, fysiske og virtuelle besøgende samt ugentlige åbningstimer.

Bibliotekernes interne aktivitetsopfølgning sker ved en løbende ledelsesmæssig overvågning samt ved anvendelse af ledelsesinformationssystemer, herunder Bibliotekssystemet, samt kvartalsvise aktivitetsopgørelser, kvartalsvise afrapporteringer af BSC mv.

35. Biblioteksledelsen modtager kvartalsvise aktivitetsopgørelser på 24 faste parametre, som er baseret på optællinger fra Fælles Service og manuelle indberetninger fra netværkene.

Netværkene foretager hvert kvartal manuelle indberetninger om henholdsvis antal åbningstimer, kulturelle arrangementer, udstillinger, IT-brugerundervisning og Pc-faciliteter til Fælles Service.

Bibliotekernes aktivitetsoplysninger opdateres løbende i en statistikmappe, som er tilgængelig i webstatistikken på Bibliotekernes fælles p-drev. Statistikmappen opdateres kvartalsvist af Fælles Service på baggrund af data fra Bibliotekssystemet og besøgstællere på de enkelte biblioteker. Statistikmappen indeholder kvartalsvise statistikker for henholdsvis udlån (udlån, afleveringer, reserveringer, fornyelser, hjemkaldelser, regninger og lånerkategorier), beholdning (bestand, afgang, tilvækst) og besøgstal.

Statistikkerne er opgjort på henholdsvis netværks- og biblioteksniveau og nedbrudt på fx materialetyper, lånerkategorier samt betjeningsformer (dvs. selvbetjening, personale eller web). Endvidere opdateres løbende statistik over antal besøg på Bibliotekernes hjemmeside www.bibliotek.kk.dk.

Bibliotekerne har oplyst, at statistikmappen fungerer som ledelsesinformation for Bibliotekernes ledelse såvel centralt som decentralt i det enkelte netværk og lokalt på det enkelte bibliotek.

Resultatopfølgning

36. Der skal også ske opfølgning på budgettets målsætninger med tilhørende resultatkrav. Opfølgningen danner 3 gange årligt baggrund for udvalgenes rapportering til Økonomiudvalget om status for målopfyldelsen.

Der skal i økonomirapporteringen for 1. halvår redegøres for opfyldelse af mål og resultater.

Der skal herudover i rapporteringen for 1. kvartal og for 1.-3. kvartal ske en rapportering af målopfyldelsen, såfremt denne afviger væsentligt fra det fastsatte mål i budgettet eller fra tidligere indrapporteret målopfyldelse.

Af Bibliotekernes eksterne rapportering om resultatopfølgning i 2005 fremgår, at der ikke er væsentlige afvigelser set i forhold til de budgetterede, forventede aktiviteter. Herudover fremgår intet om resultatopfølgning.

Den interne resultatopfølgning foregår ved en kvartalsvis afrapportering af Balanced ScoreCard til henholdsvis Biblioteksledelsen og til Kultur- og Fritidsforvaltningens økonomifunktion og direktion.

I afrapporteringen af BSC-målene skal netværkene beskrive hvilke initiativer, der er iværksat for at opfylde målene. I forhold til Centralbibliotekskontrakten udfærdiges der en selvstændig årsrapportering om centralbiblioteksvirksomheden til Biblioteksstyrelsen.

Bibliotekerne har oplyst, at afrapporteringen af BSC 2005 til Kultur- og Fritidsforvaltningen skete ved, at Bibliotekerne ved begyndelsen af 2., 3. og 4. kvartal 2005 samt 1. kvartal 2006 fik en mail fra forvaltningens økonomifunktion med afleveringsfrist.

I 2006 er praksis ændret således, at KFF's økonomifunktion har udmeldt alle afleveringsdatoer ved årets begyndelse.

Biblioteksledelsen stiller ikke de samme afrapporteringskrav for netværkenes udviklingsmål som for BSC-målene. Der har ikke været nogen egentlig afrapportering på netværkenes udviklingsmål de seneste 2 år. Der foreligger ikke krav om skriftlig af-

rapportering af netværkenes udviklingsmål, men det kan foregå mundtligt under de kvartalsvise møder med Bibliotekschefen og områdelederne.

Revisionsdirektoratets vurdering.

37. Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at styringen i årets løb sikres på en tilfredsstillende måde i form af løbende registrering af informationer, der gør det muligt at følge den samlede bevilling samt den løbende opfølgning på mål- og resultater.

Det er Revisionsdirektoratets indtryk, at de interne procedurer, som er etableret for henholdsvis budget-, aktivitets- og resultatopfølgningen, er hensigtsmæssige.

Det er endvidere indtrykket, at frekvensen af opfølgningen på henholdsvis resultater og aktiviteter er hensigtsmæssig og er med til at sikre, at biblioteksledelsen til enhver tid har relevant og aktuel information om virksomheden til sin rådighed.

Direktoratet har konstateret, at der frem til 2005 ikke har fundet en systematisk opfølgning sted på de enkelte netværksområdets udviklingsmål. Udviklingsmålene vil dog fra 2006 og frem være formuleret fra Bibliotekspolitisk Redegørelse 2006 og identiske for alle netværk.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at der i Bibliotekerne genereres en lang række brugbare data, som giver mulighed for fintmasket ledelsesinformation til brug for løbende opfølgning på og styring af Bibliotekernes aktiviteter. Det er endvidere indtrykket, at en lang række af disse data anvendes i den løbende styring af kerneaktiviteterne både centralt og lokalt i netværkene.

Revisionsdirektoratet har i den forbindelse noteret sig, at Bibliotekerne ultimo 2005 anskaffede 8 licenser til QlikView med henblik på at indføre ledelsesinformationssystemet QlikView medio 2006 til systematisering af de data, der genereres.

IX. Regnskabsaflæggelse

38. Regnskabet tager udgangspunkt i de krav, der er fastsat i Indenrigs- og Sundhedsministeriets "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner". Herudover skal regnskabet aflægges i overensstemmelse med Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ med de tilhørende rammebilag samt Økonomiforvaltningens regnskabscirkulære.

Rammebilaget for årsregnskabet fordrer, at årsregnskabet ledsages af bemærkninger, hvori der redegøres for væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb. Herudover skal der – uanset overensstemmelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb – redegøres for væsentlige afvigelser mellem den budgetterede og den realiserede aktivitet samt personaletal, herunder væsentlige ændringer i målopfyldelsen.

Økonomiudvalget udsender årligt et regnskabscirkulære om den forestående regnskabsaflæggelse, indeholdende tidsfrister og retningslinier for forvaltningernes arbejde med – og udvalgenes godkendelse og indsendelse af – regnskabet.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har udarbejdet en forretningsgangsbeskrivelse for årsregnskabet, gældende fra juli 2003, der bl.a. beskriver ansvars- og opgavefordelingen. Bibliotekerne følger Kultur- og Fritidsforvaltningens forretningsgangsbeskrivelse og køreplan og ansvarsfordelingen fremgår af servicedeklarationen for Fælles Service.

Fælles Service forestår udarbejdelse af en oversigt over Bibliotekernes egen tidsplan og forholdsregler i forbindelse med regnskabsafslutningen. Fælles Service formidler regnskabscirkulæret til ansvarlige og bogførende enheder i fornødent omfang.

De ansvarlige for driften af de forskellige aktiviteter bidrager til de bemærkninger og redegørelser, som årsregnskabet skal indeholde.

Fælles Service afleverer Bibliotekernes samlede årsregnskab til Kultur- og Fritidsforvaltningen.

Revisionsdirektoratets vurdering

Revisionsdirektoratet har ingen bemærkninger hertil.

X. Vurdering af målopfyldelse og evaluering

39. Økonomistyringens sidste fase omfatter en vurdering af, i hvilken grad de forskellige målsætninger, mål og resultatkrav er opfyldte, og en redegørelse for eventuelle afvigelser.

Af regnskabet for 2005 fremgår det, at målene i budget 2005 ikke fuldt ud er indfriet. Bibliotekerne har som forklaring på afvigelsen anført, at det ikke har været muligt at finde flere egnede databaser i 2005.

Tabel 7: Målopfyldelsesgrad for KFU's mål og resultatkrav 2005.

Mål	Resultatkrav	Resultat	Målopfyldelse
Af det samlede vedtagne materialebudget skal midler anvendt til netbibliotek (netbaserede tjenester/licenser) udgøre minimum:	6,5 % af 34 mio. kr. ekskl. moms = 2,2 mio. kr.	2,0 mio. kr.	91 %
Selvbetjening ved udlån (U) og aflevering (A) skal mindst udgøre:	90 %	U = 94 % A = 88 %	104 % 98 %
Antal åbningstimer pr. uge i 20 biblioteker + én bogbus fastholdes på niveau 2004, dvs. mindst skal udgøre:	836 timer	839 timer	100 %

Kilde: Regnskab 2005.

Af afrapportering af Bibliotekernes fællesmål 2005 fremgår det, at vurderet på simpel målopfyldelse, dvs. antallet af opfyldte resultatmål sammenholdt med antallet af resultatkrav i kontrakten, har Bibliotekerne opfyldt knap 36 % af de samlede fællesmål, svarende til 5 opfyldte resultatkrav ud af 14 i alt i virksomhedskontrakterne betragtet under et. Enkelte resultatkrav er overopfyldt, andre resultatkrav er tæt på fuld målopfyldelse, mens andre ikke er indfriet, og et enkelt resultatkrav er ikke oplyst.

Tabel 8: Målopfyldelse af Bibliotekernes fælles mål 2005.

Indsatsområde	Mål	Resultat	Målopfyldelsesgrad
Forøget brug af elektroniske ydelser	<ul style="list-style-type: none"> • Antal virtuelle besøg: 2.636.000 • Brugen af de elektroniske ressourcer: 402.000 	<ul style="list-style-type: none"> • 2.293.063 • 498.251 	<ul style="list-style-type: none"> • 87 % • 124 %
God sagsbehandling	<ul style="list-style-type: none"> • Deadlines for oplæg og tilbagemeldinger overholdes: 95 %. 	<ul style="list-style-type: none"> • 84% 	<ul style="list-style-type: none"> • 88 %
Høj(ere) kundetilfredshed	<ul style="list-style-type: none"> • Der gennemføres brugerundersøgelse på børneområdet: Tilfredshed 4,5 • Besøgstallet i de fysiske afdelinger: 4.576.056 	<ul style="list-style-type: none"> • 3,9 • 4.243.007 	<ul style="list-style-type: none"> • 87 % • 93 %
Forøge produktivitet	<ul style="list-style-type: none"> • Antallet af selvbetjente weblån (fornyelser): 1.536.000 • Antallet af selvbetjente reserveringer: 1.200.000 • Andel af selvbetjente udlån (U) og afleveringer (A) af fysiske materialer: 90 %. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1.762.070 • 1.270.098 • U=6.588.125 A=4.313.000 	<ul style="list-style-type: none"> • 115 % • 106 % • U=104 % A= 98 %
Få produktionssvigt	<ul style="list-style-type: none"> • Antallet af ekstraordinære lukninger: 0 	<ul style="list-style-type: none"> • 8 	<ul style="list-style-type: none"> • 0 %
Høj grad af kompetenceudvikling	<ul style="list-style-type: none"> • Andel af medarbejdere med en individuel udviklingsplan: 100 %. 	<ul style="list-style-type: none"> • Delvist opfyldt 	<ul style="list-style-type: none"> • Gns.:79 %¹⁾
Nedbringe sygefravær	<ul style="list-style-type: none"> • Antal sygedage pr. ansat: - 5 %. 	<ul style="list-style-type: none"> • -3,7% 	<ul style="list-style-type: none"> • 74 %
Materialer	<ul style="list-style-type: none"> • Udlånet af fysiske materialer: 7.830.584. • Beløbet anvendt til materialeanskaffelse pr. indbygger: 73 kr./indb. • Kassation af fysiske materialer: 196.000. 	<ul style="list-style-type: none"> • 7.684.405 • Udgået • 259.718 	<ul style="list-style-type: none"> • 98 % • Ikke opfyldt ²⁾ • 133 %

Kilde: Afrapportering af BSC 2005 – kritiske aktiviteter, godkendt af SLG 19.1.2006.

Note: Målopfyldelse for resultatkrav som indeholder flere delmål er beregnet ved en brøk betragtning.

¹⁾ Beregnet som simpelt gennemsnit af 6 netværks målopfyldelsesgrad. Der foreligger ikke tal fra HB, hvorfor netværket er udeladt af den samlede målopfyldelsesgrad.

²⁾ Bibliotekerne konstaterer i afrapportering af Balanced ScoreCard 1.-3. kvartal 2005 fra oktober 2005, at målet ikke kan nås, da budgettallet fejlagtigt er sat for højt. Bibliotekerne har oplyst, at målopfyldelsen ikke er opgjort, da man har ønsket at få målet fjernet fra Bibliotekernes Balanced ScoreCard 2005.

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at målopfyldelsesgraden siger noget om, hvorvidt virksomhedskontrakten er opfyldt samt ambitionsniveauet med målene. En høj målopfyldelse kan således enten tages til udtryk for, at kontrakten er opfyldt. Omvendt kan det tages til udtryk for, at målsætningerne ikke har været særligt ambitiøse, idet det ikke har været svært at indfri de enkelte resultatkrav. Lav målopfyldelse kan være et udtryk for at der ikke er leveret de ydelser som der er bevilget midler til. Omvendt kan kravene have været mere ambitiøse og styringsrelevante for institutionen.

Ved opgørelse af simpel målopfyldelse sondres der alene mellem opfyldte og ikke opfyldte mål. Ønskes det belyst, hvor tæt Bibliotekerne har været på at opfylde de enkelte resultatkrav, kan der beregnes en gradueret målopfyldelse. Ved beregning af gradueret målopfyldelse sammenholdes hvert enkelte resultatkrav i kontrakterne med det opnåede resultat, hvorefter der beregnes et simpelt gennemsnit af målopfyldelsesgraden for alle kontraktens resultatkrav.

Revisionsdirektoratet har beregnet Bibliotekernes graduerede målopfyldelse til ca. 91 % (ekskl. resultatkravet om materialeudgifter pr. indbygger, som der ikke foreligger oplysninger om målopfyldelse på).

40. Brugerundersøgelser og henvendelser fra brugerne i øvrigt i form af fx klager er et væsentligt instrument til at undersøge, om målsætninger og mål er opfyldt, evaluere og vurdere effekten af igangsatte tiltag samt til at udvikle den offentlige service.

De københavnske biblioteker foretager løbende brugerundersøgelser. Der er i slutningen af november 2004 foretaget en omfattende spørgeskemaundersøgelse på samtlige Københavns Kommunes biblioteker for at afdække brugernes tilfredshed med Bibliotekernes fysiske og elektroniske tilbud og ikke mindst, hvad brugerne lægger vægt på i fremtiden. Undersøgelsen har været målrettet brugere over 15 år.

I november 2005 gennemførte Bibliotekerne første del af en brugerundersøgelse blandt børn i 48 skoleklasser om deres brug af de københavnske folkebiblioteker.

I 2006 er der som opfølgning på voksenbrugerundersøgelsen planlagt en brugerundersøgelse om de elektroniske ydelser.

Der er endvidere planlagt en opfølgning på den landsdækkende fritidsvaneundersøgelse fra 2004 for Storkøbenhavn (København og Frederiksberg kommuner) med Bibliotekerne som tovholder for Kultur- og Fritidsforvaltningens del af undersøgelsen.

Bibliotekerne foretager herudover løbende "pop-up" undersøgelser, som primært retter sig mod Bibliotekernes hjemmeside.

På Bibliotekernes hjemmeside er endvidere etableret en "Ris og Ros kasse", som Bibliotekerne tillægger stor betydning i dialogen med slutbrugerne. Det er her, at brugerne uforbeholdne meninger straks giver sig udtryk såvel negativt som positivt. Herudover inddrages brugerne via Bibliotekernes brugerråd og brugernetværk.

41. Bibliotekerne foretager intern benchmarking mellem netværkene og de enkelte biblioteker via bl.a. den fælles statistikmappe, som Fælles Service opdaterer kvartalsvis.

Bibliotekerne foretager ligeledes benchmarking med andre byer, særligt via 6-by nøgletalssamarbejdet.

Endelig har Bibliotekerne oplyst, at der samarbejdes med andre biblioteker på såvel nordisk som internationalt plan.

Revisionsdirektoratets vurdering

42. Vurdering af målopfyldelse og evaluering er et område, som efter Revisionsdirektoratets opfattelse bør styrkes, så resultatkravene forbindes med ressourceforbruget.

Resultatkrav bør rette sig mod en styring af ressourceindsatsen og formuleres på grundlag af bl.a. overvejelser om hvilke og hvor mange ressourcer, der skal indsættes på de enkelte aktiviteter, således at målene opfyldes.

Revisionsdirektoratet forventer, at bl.a. implementeringen af ABC-modellen i Bibliotekerne suppleret med den ny budgetmodel kan medvirke til at prissætte gennemførelsen af den enkelte aktivitet eller mål og koblet med Balanced ScoreCard dermed indgå som et element i det videre arbejde med økonomistyringens fase 1 med henblik på at koble ressourceforbruget (inputtet) og resultatkravene og de enkelte resultater (outputtet).

I den forbindelse finder Revisionsdirektoratet det naturligt, at udbede sig oplysninger om foreliggende overvejelser om ekstern vurdering af den biblioteksfaglige kvalitet – fx ved benchmarking i 6-bysamarbejdet – som kan danne grundlag for den politiske målfastsættelse og -opfyldelse set i forhold til bibliotekslovens bestemmelser.

XI. Styringen af udvalgte regnskabsområder

43. Som led i undersøgelsen af styringen af Bibliotekerne har Revisionsdirektoratet foretaget en bedømmelse af udvalgte regnskabsområder. Bedømmelsen har omfattet Bibliotekernes inddrivelse af tilgodehavender, indkøb af biblioteksmaterialer samt bestanden af biblioteksmaterialer.

Inddrivelse af tilgodehavender

44. Bibliotekernes tilgodehavende ultimo 2005 udviste ifølge Københavns Kommunes Regnskabssystem (KØR) et totalt krav på 13.958.865 kr.

Debitorsystem

45. Bibliotekernes lånere opkræves gebyr, erstatninger, porto og øvrige omkostninger. Taksterne herfor godkendes af Borgerrepræsentationen i forbindelse med den årlige budgetvedtagelse.

I 2005 udgjorde taksterne følgende gebyrer, når lånetiden var overskredet:

	Voksne fra 18 år	Børn fra 0-17 år
01 – 07 dage	12 kr.	6 kr.
08 – 14 dage	50 kr.	20 kr.
15 – 21 dage	80 kr.	35 kr.
22 – 30 dage	120 kr.	55 kr.
31 – 40 dage	170 kr.	80 kr.
Over 40 dage	210 kr.	105 kr.

Kilde: Takstregulativet 2005.

Vedrørende erstatninger blev der ligesom for tidligere år i 2005 opkrævet standardpriser differentieret efter materialetype. Ligeledes blev der opkrævet for portoudgifter i forbindelse med reserveringer, brug af telefax, fotokopiering, edb-print mv. samt ved inkasso.

I Revisionsdirektoratets tidligere undersøgelse af Biblioteksområdet i 1997 konstateredes det, at erstatningspriserne ikke havde været reguleret i en årrække. Det skal her anføres, at taksterne nu løbende er reguleret i forbindelse med budgetvedtagelsen.

46. Opkrævning sker via bibliotekssystemet og ekspederes betalingsmæssigt fra det enkelte bibliotek. Al bogføring sker ved hjælp af en elektronisk snitflade mellem henholdsvis bibliotekssystemet og KØR (betalinger, for hvilke der endnu ikke er udskrevet regninger) og bibliotekssystemet og KMD-Debitor, der videresender bogføringsoplysninger til KØR (regningsudskrivning og betaling af disse).

På grund af Bibliotekernes problemer med at fremkomme med de relevante regnskabsmæssige afstemninger opstod der tvivl om, at snitfladerne mellem de enkelte systemer fungerede.

Revisionsdirektoratet foretog derfor i samråd med KFF en bedømmelse af snitfladerne mellem de enkelte systemer.

Resultatet af undersøgelsen verificerede, at snitfladerne mellem systemerne fungerer.

Alle betalinger registreres af bibliotekspersonalet i bibliotekssystemet.

Det er således bibliotekssystemet, der er omdrejningspunktet for registreringen af tilgodehavenderne. Der sker spærring for udlån, hvis en låner har en gebyrgæld på mere end 200 kr. til Bibliotekerne. Det er kun gebyrgæld, der i henhold til biblioteksloven må medregnes i de 200 kr. Øvrige tilgodehavender (portogebyrer eller erstatningsbeløb) er undtaget.

Spærringen foregår ved meddelelse i et pop-up billede i bibliotekssystemet. Der er ligeledes angivne tidsfrister i systemet. Til forskel fra tidligere er spærringen af låneren global i Bibliotekerne, og pop-up funktionen spærrer således for udlån fra samtlige kommunens biblioteksfilialer.

Ved betaling uden forudgående regningsudskrivning dannes bogføringsoplysningerne i bibliotekssystemet, der overfører dem direkte til KØR. Der er ikke involveret debitor-konti.

Ved regningsudskrivning fra bibliotekssystemet og den senere betaling, afskrivning mv. overføres relevante grundoplysninger fra bibliotekssystemet til KMD-Debitor, hvor der i forvejen er indtastet stamdata med bl.a. bogføringsoplysninger. Disse bogfø-

ringsoplysninger omdannes automatisk til KØR-bogføringer og overføres automatisk til KØR, efterhånden som bibliotekssystemet overfører oplysningerne.

Relevant specifikation udarbejdes ved hjælp af KMD-Debitor.

Debitorfunktionen varetages af Hovedbiblioteket.

47. Inddrivelsen af tilgodehavender kan opdeles i to regningsforløb. Et regningsforløb for gebyrer, porto og øvrige omkostninger og et for erstatninger for almindelige lånere og firmaer.

Gebyrer, porto og øvrige omkostninger

	Gebyr sag oprettes	
(Sager < 50 kr. slettes 5 år efter oprettelse af regningen)		40 dage efter oprettelse
	Rykkerbrev hvis regning > 50 kr.	
		24 dage efter 1. rykkerbrev
	2. Rykkerbrev	
(Sager < 200 kr. slettes 5 år efter oprettelse af regningen)		24 dage efter 2. rykker brev
Hvis barn – Sagen opgives (slettes 5 år efter oprettelse af regningen)	Inkasso – Transcom hvis regning > 200 kr.	

Kilde: Bibliotekerne.

Erstatninger for almindelige lånere og firmaer

	Afleveringsdato	
		10 dage efter afleveringsdato
	1. Hjemkaldelse	
		31 dage efter afleveringsdato 21 dage efter hjemkaldelse
	Regning oprettet	
		41 dage efter afleveringsdato 10 dage efter regning
	Regning rykker	
		56 dage efter afleveringsdato 15 dage efter regning rykker
Hvis barn – Sagen opgives (slettes 5 år efter oprettelse af regningen)	Inkasso Transcom	

Kilde: Bibliotekerne.

Bibliotekerne foretager ikke rykning for beløb under 50 kr., ligesom sager afskrives som uerholdelige, hvis ikke de inden for en 5-årig periode tilsammen overskrider 50 kr.

For beløb over 50 kr. og indtil 200 kr. fremsender Bibliotekerne rykkerbreve til lånerne. Hvis sagerne ikke inden for en 5-årig periode tilsammen overskrider 200 kr. bliver de efter 5 år afskrevet som uerholdelige.

For sager over 200 kr. sker der indsendelse til inkasso. Bibliotekerne bruger firmaet Transcom. Samtidig sker der som nævnt en spærring i bibliotekssystemet af lånerens mulighed for at benytte sig af Kommunens biblioteker.

48. På Kultur- og Fritidsudvalgets møde den 30. marts 2006 besluttede udvalget, at følgende træder i kraft den 1. juli 2006:

- At Bibliotekerne inden lånetidens udløb sender elektroniske påmindelser til lånere, der har oplyst deres e-post-adresse og/eller mobilnummer.
- At Bibliotekerne i videst muligt omfang overgår til at udsende hjemkaldelser og andre henvendelser fra Bibliotekerne elektronisk.

Inkasso

49. Bibliotekerne anvender inkassofirmaet Transcom i forbindelse med inddrivelsen af gebyrer over 200 kr. samt erstatninger.

Firmaet udsender krævebrev vedlagt frivilligt forlig. Debitor pålægges inkassoomkostninger og får 10 dage til at betale. Debitor underrettes om, at sagen vil blive overdraget til advokatinkasso, hvis der ikke betales.

Advokatfirmaet udsender krævebrev vedlagt frivilligt forlig. Debitor pålægges advokatomkostninger og får 10 dage til at betale. Advokatfirmaet følger telefonisk op på alle debitorerne.

Advokatfirmaets landsdækkende konsulentkorps besøger debitor på privatadressen. På basis af besøget udarbejdes en individuel konsulentrapport, som anvendes til vurdering af sagens videre forløb.

Københavns Kommune og advokatfirmaet beslutter i samarbejde, om sagen skal sendes til civilretten/fogedretten. Hvis debitor ikke betaler i retten, overføres sagen til langtidsovervågning hos Transcom.

Udviklingen i tilgodehavender

50. Tabel 9 nedenfor viser, hvordan tilgodehavendet ultimo 2005 fordeler sig inden for de enkelte påligningsår. Udtrækket er hentet fra KMD-debitor. Sum af påligninger udgør årets registrerede krav, mens sum af indbetalinger udviser den samlede totale indbetaling vedrørende året (dvs. at indbetalinger vedrørende 1996, men som fx er indbetalt i 2002, registreres under året 1996). Sum af saldo viser årets samlede tilgodehavende, som sammen med summen af de øvrige år giver Bibliotekernes samlede tilgodehavende ultimo 2005 på 13.853.948 kr. Differencen på 104.917 kr., som kan konstateres mellem det registrerede tilgodehavende i KØR (13.958.865 kr.) og KMD-debitor skyldes reguleringer bogført direkte i KØR, som Bibliotekerne har redegjort for over for Revisionsdirektoratet.

Tabel 9: Opgørelse over tilgodehavendet ultimo 2005, kr.

Pålygningsår	Sum af Saldo	Sum af Pålygninger	Sum af Indbetalinger
1996	334	47.035	46.701
1997	2.919	111.005	108.086
1998	5.380	154.529	149.149
1999	15.759	309.380	293.621
2000	133.871	1.757.599	1.623.727
2001	1.673.778	7.819.776	6.145.998
2002	1.890.917	9.010.655	7.119.738
2003	2.080.441	12.587.556	10.507.115
2004	3.155.367	16.212.692	13.057.325
2005	4.895.182	16.247.504	11.352.322
Hovedtotal	13.853.948	64.257.731	50.403.782

Kilde: Bibliotekerne.

Tabel 10 nedenfor viser fordelingen af tilgodehavendet i KMD-Debitor fordelt på overskridelse af lånetiden og erstatninger, som udgør de to væsentligste krav inden for Bibliotekernes tilgodehavender. De øvrige mindre krav (porto, diverse omkostninger etc.) er af hensyn til afstemningen til KØR medtaget under øvrige. Skemaets afskrevne beløb viser de tilgodehavender, der er faldet for 5 års grænsen og derfor afskrevet i regnskabsåret 2005.

Tabel 10: Fordelingen af tilgodehavendet 2005 (kr.)

	2005
Erstatninger	8.122.422
Overskridelse af lånetiden	5.348.079
Øvrige	383.447
I alt	13.853.948
Tilgodehavender, i alt registreret i KØR	13.958.865
Difference	104.917
Afskrevet som uerholdelige	1.615.065

Kilde: KØR status.

Følgende tabel viser de afskrevne beløb fra 2001-2005. Som det bemærkes, fandt der en ekstraordinær afskrivning sted i 2004, hvilket ifølge det oplyste skyldtes, at der fejlagtigt var sager, som ikke var afskrevet i henhold til 5 års reglen. Beløbet udgjorde 1.175.047 kr.

	2001	2002	2003	2004	2005
Afskrevet som uerholdelig	1.584.277	2.041.727	1.534.036	3.376.947	1.615.066

Kilde: Bibliotekerne.

51. I forbindelse med indeværende undersøgelse var det Revisionsdirektoratets hensigt at foretage analyse/sammenligning af tilgodehavenderne inden for årene 2001-2005. Hensigten var tillige at foretage en opfølgning af undersøgelsen i 1997 med henblik på at vurdere, om virkningen af bibliotekssystemets registreringer, inddrivelse og styring af Bibliotekernes tilgodehavender havde haft en mærkbar virkning. Revisionsdirektoratet forventede derfor også, at direktoratets anmodning om at få tilsendt specifikationerne af ovennævnte års tilgodehavender blot ville være en formsag, idet disse oplysninger dels skulle have foreligget i overensstemmelse med København Kommunes regnskabsregler, dels i henhold til Bibliotekernes administrations årligt afgivne skriftlige specifikationserklæringer om, at materialet forelå. Revisionsdirektoratet måtte imidlertid ved henvendelse til Bibliotekernes administration konstatere, at sådanne afstemninger ikke umiddelbart var tilgængelige for de enkelte regnskabsår.

Revisionsdirektoratet skal anføre, at der til brug for en korrekt debitorpleje mindst burde have foreligget følgende afstemninger/specifikationer:

1. Total regnskabsafstemning mellem de enkelte anvendte systemer til sikring af, at samspillet mellem systemerne (snitfladerne) fungerede.
2. Opdeling inden for kategorierne af tilgodehavender (gebyrer, erstatning og øvrige). Sagerne fordelt på år og identificeret på den enkelte debitorsag. Aldersfordeling på de enkelte debitorsager og status for hvor langt sagerne var i forløbet ved inddrivelsen de enkelte debitorsager.

Først senere, efter hjælp fra en regnskabskyndig fra Kultur- og Fritidsforvaltningen, kunne en egentlig regnskabsmæssig specifikation udarbejdes og fremsendes. Specifikationen kunne imidlertid kun opgøres ultimo 2005. Specifikationerne fordelt som beskrevet under pkt. 2 og som kunne have dannet grundlag for at foretage en egentlig analyse af udviklingen i tilgodehavendet, var ikke tilgængelige. Det skal anføres, at det tillige ville have medført store ressourcer for Bibliotekerne efterfølgende at frembringe sådanne.

52. Bibliotekerne har derfor heller ikke umiddelbart kunne redegøre for de store udsving i påligningerne, som især kan konstateres for årene 2001-2005. Bibliotekernes forklaring citeres nedenfor:

"Forklaring til stigning i udeståender i KMD-debitor i årene 2002 til 2004

Generelt

I forbindelse med opgørelse af udestående pr. 31.12.2005, fremgår det, at påligninger i årene 2002 til 2004 er steget betydeligt.

Påligningerne udgør:

- år 2002 = 9,0 mio. kr.
- år 2003 = 12,6 mio. kr.
- år 2004 = 16,2 mio. kr.

Altså en stigning henover årene på ca. 3,6 mio. kr. pr. år.

I år 2005 udgør påligningerne det samme som år 2004, og viser ingen stigning.

Mulige årsager

På grund af mangel på statistisk materiale, kan der ikke gives nogen entydig forklaring på stigningerne, og årsagerne bygger dels på en række fakta, men samtidig også på en række antagelser.

Mulige årsager er:

- Indførelse af selvbetjening medio år 2003.

Som følge af indførelse af selvbetjening blev et langt større beløb (tilgodehavende) overført til KMD-debitor, og ikke altså direkte til KØR, som det tidligere havde været tilfældet. Før indførelse af selvbetjening blev der ca. overført 375 t.kr./md. direkte til KØR. Efter selvbetjeningens indførelse blev der overført ca. 100 t.kr./md. direkte til KØR. Effekten i KMD-debitor af ovenstående kan således i år 2003 skønnes til en stigning på ca. 1,6 mio. kr., svarende til ½ år. Tilsvarende påvirker ændringen også år 2004 med samme beløb, de 1,6 mio. kr., når årene 2003 og 2004 sammenlignes.

- Institutionslånere.

I december 2003 blev der oprettet regninger til alle institutionslånere, hvilket udgjorde i størrelsesordenen 0,5 mio. kr. Påvirkningen i de efterfølgende år kendes ikke.

- Stigninger i takster.

De generelle stigninger i gebyrtakster kan også have haft en effekt på tilgodehavender, og således skabt noget af stigningen mellem årene. Betydningen kan dog ikke vurderes, da der ikke foreligger materiale om taksters antal, størrelser, type i den pågældende periode. En normal antagelse vil være, at stigningerne i taksterne vil i nogen grad udlignes af den præventive effekt af høje takster, men om takststigningernes størrelse reelt påvirker adfærden, kan ikke vurderes."

Mål og resultatkrav

53. Bibliotekerne har ikke formuleret særlige mål for inddrivelsen af bibliotekstilgodehavender. Det er dog tilkendegivet over for Revisionsdirektoratet, at ledelsens erklærede generelle mål er, at alle tilgodehavender skal inddrives.

Ligeledes er det Bibliotekernes opfattelse, at indførelsen af muligheden for netbetaling af biblioteksgæld i 2005 har været med til at nedbringe tilgodehavenderne i systemet. Bibliotekerne har ikke foretaget måling eller analyse, som kan underbygge denne opfattelse. En af Revisionsdirektoratet foretaget sammenligning af Bibliotekernes samlede krav inden for årene 2001-2005 i bibliotekssystemet viser i 2005 en faldende tendens. Samtidig kan konstateres for samme periode en stigning i indbetalingerne for 2005. Men om det skyldes muligheden for netbetaling er dog usikkert og kræver et meget mere dybtgående analysearbejde.

Revisionsdirektoratet må konstatere, at ledelsens målsætning i det daglige ikke følges op, hvilket de nævnte specifikationer mv. klart afspejler. Det er tillige Revisionsdirektoratets opfattelse, at en manglende erfaring/kendskab til arbejdsomfanget på området i det administrative udførende led udgør den væsentligste årsag til ovennævnte problemer sammenholdt med, at der ikke findes skriftlige forretningsgange, som sikrer kvaliteten af arbejdet.

Ledelsesinformation i form af specifikationer/oplysninger, som kunne give grundlaget for at foretage analyser og sammenligninger mellem årene til brug for en eventuel indsats målrettet inddrivelsen af tilgodehavenderne eller mål for begrænsning af tilgodehavender, er således ikke til stede.

Revisionsdirektoratets vurdering

54. Inddrivelsen af biblioteksvæsenets tilgodehavender sker som nævnt i samspil mellem flere systemer (bibliotekssystemet, KMD-debitor og KØR). Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at en korrekt brug af disse systemer garanterer for sikkerheden ved Bibliotekernes inddrivelse af tilgodehavenderne og giver et godt grundlag for efterfølgelse af de enkelte debitorsager.

Revisionsdirektoratet finder derfor, at området skal tilføres skærpet ledelseskontrol, og at der snarest skal etableres forretningsgange, som sikrer kvaliteten af de specifikationer, som i henhold til kommunens regnskabsregler skal foreligge, og som tillige kan

sikre en korrekt ledelsesmæssig opfølgning/bedømmelse af debitorsagerne i Bibliotekerne.

Indkøb af biblioteksmaterialer

55. Som det ses af tabel 11 har materialeudgifterne i perioden 2001 til 2005 stort set været faldende. Af tabellen ses, at indkøb af bøger i hele perioden udgør en større andel af de samlede udgifter set i forhold til AV-materiale. Fra 2001 til 2005 har AV-materialet udgjort en vægtig del af materialeudgifterne. Udgiftens størrelse afspejler således bibliotekslovens § 1 formål om bl.a. at fremme musikbærende materialer og elektroniske informationsressourcer, herunder Internet og multimedier.

Tabel 11: Materialeudgifter 2001-2005 (2005-priser):

	2001	2002	2003	2004	2005
AV-materiale	12.211.445	8.855.142	9.432.001	8.110.320	10.087.653
Bøger	18.376.331	21.259.398	18.676.204	17.372.488	18.658.988
AV+bøger, i alt	30.587.776	30.114.540	28.108.205	25.482.808	28.746.641

Kilde: Bibliotekerne.

Indkøbene består hovedsageligt af følgende materialer:

Bøger	Danske bøger Udenlandske bøger Indbindinger Årbøger Aviser Tidsskrifter Noder
AV-materiale	CD CD Rom Lydbøger Video Diverse AV udstyr

Kilde: Bibliotekerne.

Grundlaget for Bibliotekernes materialevalg findes i biblioteksloven.

Som tidligere nævnt indgik i budget 2005 for Bibliotekerne et mål om, at midler anvendt til netbibliotek (netbaserede tjenester/licenser) skulle udgøre minimum 6,5 % af

34 mio. kr. ekskl. moms = 2,2 mio. kr. af det samlede vedtagne materialebudget. Resultatet kunne opgøres til 2,0 mio. kr. eller en målopfyldelse på 91 %.

I Bibliotekernes BSC 2005 indgik endvidere 2 mål. Et mål for 2005 omhandlede, at kassationen af fysiske materialer som minimum skulle være 5 % højere end nyanskaffelser målt i antal enheder. Som det fremgår af nedenstående tabel 12 blev målet opnået.

Tabel 12: Antal materialeenheder 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Tilgang	218.996	224.483	206.356	184.553	189.925
Afgang	-204.941	-207.254	-234.034	-279.771	-253.990
Netto, i alt	14.055	17.229	-27.678	-95.218	-64.065

Kilde: Bibliotekerne.

I BSC 2005 indgik ligeledes et mål om, at beløbet anvendt til materialeanskaffelser pr. indbygger mindst skal udgøre 73 kr. pr. indbygger. Målet blev ikke nået.

Bibliotekernes indkøb ligger fortsat ifølge Biblioteksstyrelsens statistikker lavest blandt centalkommunerne med hensyn til materialeudgifter pr. indbygger. Beløbene udgjorde i 2003/2004 henholdsvis 60 kr. og 61,6 kr. Dette skal ses i forhold til fx Århus og Ålborg, som i 2003/2004 udgjorde henholdsvis 77 kr. / 78,3 kr. og 77 kr. / 77 kr. pr. indbygger.

Systembeskrivelse

56. Alle større indkøb sker via udbud. Der er på baggrund af EU-udbud i 2005 bl.a. indgået rammeaftaler vedrørende leverancer af henholdsvis danske og udenlandske bøger samt indbinding med DBC Medier AS for perioden 2005-2007.

Udgangspunktet for indkøb af biblioteksmaterialer er, at der er indgået 4-årig rammeaftale om levering med én central leverandør DBC Medier AS på baggrund af EU-udbud. Der er dog afsat ca. 5 % til frit køb uden for den centrale leverandør for de enkelte biblioteker til indkøb af aviser og tidsskrifter samt til indkøb af materialer af særlig, lokal interesse.

Indkøbene foretages via bibliotekssystemet DDE og faktureres i KØR.

Der var ingen fælles materialevalgspolitik i Bibliotekerne frem til 2005. Der var decentralt materialevalg, og det enkelte bibliotek var ansvarlig for materialeindkøb til biblioteket.

Bibliotekerne havde hver et udmeldt materialebudget til indkøb af materiale. Udvælgelsen af materialet skete lokalt, men med ordrebestilling via bibliotekssystemet, hvor biblioteksvæsenets indgåede rammeaftaler med leverandørerne er indtastet. Materialevalget skete konkret på baggrund af centralkodelister udarbejdet af Fælles Services katalogafdeling.

Anvendelsen af bibliotekssystemet til indkøb sikrede en god ledelsesinformation, da det var muligt via systemet at afdække indkøbene i de forskellige biblioteker.

Fra 1. april 2005 indførtes en forsøgsordning med centralt koordineret materialevalg for ca. 25 % af det samlede materialevalg. Materialegrupperne opfattede Video/DVD, CD-ROM/Playstation, Engelsk/Amerikansk skønlitteratur, Lydbøger/Magna Print og Aktuelle bøger.

Fra den 1. januar 2006 er Bibliotekerne overgået til centralt koordineret materialevalg. Til at udføre arbejdet er der nedsat 9 indkøbsgrupper sammensat på tværs af Bibliotekerne. Der er udarbejdet en overordnet materialepolitik for Bibliotekerne af 12. januar 2006, som indkøbsgrupperne skal efterleve. Samtidig skal indkøbsgrupperne selv bidrage med mere detailprægede indkøbspolitikker. Der stiles efter, at det centrale koordinerede materialevalg er fuldt implementeret i midten af 2006.

Revisionsdirektoratets vurdering

57. Revisionsdirektoratet har bemærket, at Bibliotekernes materialeindkøb via bibliotekssystemet sker hensigtsmæssigt, og at indkøbene dækkes i overensstemmelse med gældende EU-udbud.

Direktoratet har ligeledes noteres os Bibliotekernes fremtidige centrale koordinering af materialeindkøbene, som kan styrke ledelsens styring af ressourceanvendelsen ved indkøbene samt sammensætningen af de indkøbte materialer. Derved kan opnås en bredere materialebestand, som styrkes i henhold til kravene i bibliotekslovens § 2 om

kvalitet, alsidighed og aktualitet ved udvælgelse af det materiale, som bliver stillet til rådighed.

Bestand af biblioteksmaterialer

58. Tabellen nedenfor viser, at den samlede beholdning af materialer registreret i bibliotekssystemet ultimo 2005 udgjorde 2,2 mio. enheder og repræsenterede en værdi på ca. 328,9 mio. kr. beregnet på baggrund af gennemsnitsprisen på materialer samme år. Af den samlede beholdning var en mindre del "flydende materialer", hvilket vil sige, at materialet automatisk skifter til den filial, som materialet afleveres i.

Tabel 13: Materialebeholdning i Bibliotekerne ultimo 2004-2005

	Ultimo 2004	Ultimo 2005
Materialebeholdning, antal	2.240.881	2.176.304
Værdi af beholdning, kr.	338.677.791	328.917.881

Note: Værdien af beholdningen er opgjort som materialebeholdning multipliceret med gennemsnitsprisen det pågældende år. Gennemsnitsprisen i 2005 er 151,14 kr. Prisen er beregnet ud fra oplysninger i Bibliotekssystemet på antal indgåede enheder i en periode sammenholdt med enhedernes pris i samme periode.

Kilde: Bibliotekerne.

Regnskab

59. Materialebestanden har aldrig regnskabsmæssigt været udtrykt i Københavns Kommunes regnskaber, og heller ikke i forbindelse med omkostningsregistreringen, jf. Omkostningsbaseret regnskab, er en registrering kommet på tale.

I anlægskartoteket registreres bygninger, grunde, teknisk udstyr, inventar m.m. Registreringen sker rent teknisk via kommunens økonomisystem, KØR.

Anlægsmoduliet indeholder bl.a. oplysninger om:

- Hvilke aktiver kommunen har.
- Hvilken værdi de repræsenterer.
- Hvor mange år det skønnes, at aktivet vil udgøre en værdi for kommunen til produktion af serviceydelser.

I henhold til anvendt regnskabspraksis for 2004 kan der foretages en klumpning af enkeltaktiver under 50.000 kr. (med en levetid på over 1 år), forudsat at der er tale om en samtidig totaludskiftning af identiske aktiver eller aktiver til samme formål. Bibliotekssystemet indeholder data om anskaffelsestidspunkt, kategori og kassationstidspunkt mv., hvilket kunne muliggøre en klumpning. I forbindelse med drøftelsen af spørgsmålet på møderne med biblioteksledelsen blev fremhævet fra Bibliotekernes side den meget uens udskiftningstakt, som de enkelte materialer kan have på grund af slitage mv.

Fysisk kontrol af biblioteksbestanden

60. Bibliotekerne har oplyst, at materialebestanden er sikret mod brand og tyveri. Vedrørende brand er Bibliotekerne omfattet af Kommunens selvforsikring af ejendomme, herunder indboforsikring.

Mod tyveri sikres materialet ved en isat magnetchip. Aktivering og deaktivering af magnetchippet sker via selvudlånsautomaterne i forbindelse med udlånet. Ved udgangen fra Bibliotekerne er opstillet en tyverigate, som bipper, hvis der sker tyveriforsøg.

Bibliotekerne har ikke anskaffet materialer, som er så kostbare, at de kræver særlige forholdsregler angående sikring.

Bibliotekerne har oplyst, at frem til 1980'erne foretog det enkelte bibliotek "hylderevision" en gang om året, men at Bibliotekerne nu ikke længere foretager en systematisk "hylderevision"/kontrol med den fysiske tilstedeværelse af bestanden af biblioteks-materialer. I det daglige foretages der løbende opfølgning på materialebestanden ved fremfindning af udløste bestillinger, reserveringer eller ved det løbende kassationsarbejde.

Revisionsdirektoratet har lokalt på et enkelt bibliotek fået oplyst, at materialebestanden løbende revideres. Revisionen er opdelt i henholdsvis almindelig revision og bogpleje. Den almindelige revision består i, at hylderne efterses for, om bøgerne står rig-

tigt, og at der ikke er bøger fra andre biblioteker på hylderne. Hver bibliotekar har sit eget område/gruppe, som revideres/plejes.

Bogplejen sker løbende ved, at der udtrækkes en beholdningsliste fra bibliotekssystemet på grupper af materialer (fx a-b), som så tjekkes med henblik på eventuel kassation.

Kassation

61. Der findes ikke en forretningsgang i Bibliotekerne, som afstikker regler om henholdsvis kassation eller om pleje af materialebestanden. Kassation er således ikke regelbaseret, men er lokaltbaseret på et biblioteksfagligt skøn ud fra lokale forhold og bygger typisk på kriterier såsom relevans, udlånshyppighed og materialets beskaffenhed/slitage.

Beslutninger om kassation foretages ofte i fællesskab af 2-3 bibliotekarer.

Som omtalt har der dog i 2005 været et overordnet BSC-mål om, at der skal kasseres 5 % mere, end der indkøbes.

Bibliotekerne har over for Revisionsdirektoratet fremført, at man fremover vil arbejde mere med systematisk kassation af biblioteksmaterialerne.

Der er nu nedsat en arbejdsgruppe, som bl.a. vurderer Hovedbibliotekets nuværende indkøbs- og kassationspraksis.

Revisionsdirektoratets vurdering

62. Revisionsdirektoratet finder, at materialebestanden er et så stort aktiv for kommunen, at det bør overvejes, om værdien burde give sig udtryk i kommunens omkostningsbaserede regnskab, så det bliver mere retvisende. Det skal derfor anmodes om, at Bibliotekerne foretager overvejelser af fordele og ulemper ved at foretage en registrering af materialebestanden i overensstemmelse med reglerne om omkostningsbaseret regnskab.

Revisionsdirektoratet finder, at en forretningsgang, som sikrer en ensartet styring af den fysiske tilstedeværelse af materialer registreret i Bibliotekssystemet, fx ved gennemgang og opfølgning i tilfældigt udvalgt stikprøve for det enkelte bibliotek, er ønskelig til sikring af, at revision og bogpleje foretages ens på samtlige kommunens biblioteker.

Revisionsdirektoratet har principielt forståelse for, at bibliotekarernes faglige viden sikrer udvælgelsen af det kasserede materiale, men finder dog, at en fælles politik, som sikrer en ensartet kassation, er ønskelig. Vi støtter derfor Bibliotekernes initiativ med hensyn til det fremtidige arbejde med mere systematisk kassation af biblioteksmaterialerne.

Andre Sager

1. Kontoplanen

Det fremgår af lov om kommunernes styrelse § 43, at kommunens bogføring skal kunne give en oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og om forvaltningen er i overensstemmelse med årsbudgettet og de øvrige politiske beslutninger.

De nærmere regler om bogføringen findes i Indenrigs- og Sundhedsministeriets "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner". Det fremgår heraf, at der skal etableres en standardkontoplan med obligatoriske oplysninger i kontoplanens elementer.

Borgerrepræsentationen har med hjemmel i styrelseslovens § 42, stk. 5, udstedt et Kasse- og Regnskabsregulativ.

På Økonomiudvalgets foranstaltning er der udarbejdet supplerende og uddybende rammebilag, som indeholder retningslinier for de enkelte økonomiske og administrative områder.

I rammebilaget – Intern kontrol generelt – fremgår det af afsnit 2.4.1, at det er ledelsens ansvar at tilrettelægge bogføringen og formueforvaltningen i form af registreringssystemer og procedurer, der opfylder lovgivningens og kommunens bestemmelser, samt sikrer en pålidelig økonomirapportering og regnskabsaflæggelse. Endvidere fremgår det af afsnit 2.7.2, at bogføringen skal være tilrettelagt således, at der kan foretages en effektiv kontrol, både med hensyn til likviditeten og bevillingernes overholdelse.

I Rammebilaget – Kontrolforanstaltninger for brugen af Edb-regnskabs-systemer – nævnes en række overvejelser, der skal inddrages i vurderingen af risikoen for fejl i forbindelse med fastlæggelse af kontrolforanstaltninger. I denne forbindelse nævnes bl.a., om indrapporteringer skal sammenholdes med grunddokumentationen eller med tastegrundlaget.

Kultur- og Fritidsforvaltningens kontoplan indeholder ca. 37.000 konti.

Direktoratet har foretaget en stikprøvevis gennemgang af kontoplanen, som har omfattet områderne Biblioteker og Museer. Efterprøvet blev forvaltningens rutiner for kontoplanvedligeholdelse, jf. kommunens intranet under "Kør Info""trin for trin" retningslinier for kontoplanvedligeholdelse. Der er tilrettelagt følgende gode rutiner:

- Kun 2 medarbejdere i Kultur- og Fritidsforvaltningen var autoriseret til kontoplanoprettelse.
- Fejl fundet ved den automatiske validering af kontooprettelse sikrede, at korrekte konti blev oprettet.
- Forvaltningens egen kontrol inden indtastning i KØR.
- Der er en medarbejder, der har til opgave at implementere Indenrigs- og Sundhedsministeriets "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner" i forvaltningens kontoplan.
- Økonomiforvaltningens udmelding om fælles kontoplan for politisk repræsentation var implementeret, hvorimod implementeringen af fælles kontoplan for tjenesterejser mv. først sker i 2006, idet forvaltningen afventer vejledning fra Økonomiforvaltningen.

Det blev under revisionen konstateret:

- Samtlige konti kunne specificeres i overensstemmelse med retningslinierne i Indenrigs- og Sundhedsministeriets "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner".
- Konti blev korrekt opsummeret til bevillingen.
- Konti var påført korrekt momskode.

Revisionen af forvaltningens kontoplanvedligeholdelse giver efter direktoratets opfattelse en høj grad af sikkerhed for et korrekt grundlag for rapportering.

2. Balancen

Direktoratet har modtaget afstemninger/specifikationer både i elektronisk og papirformat. Forvaltningen har oplyst, at der ultimo juni stadig ikke var udarbejdet afstemninger/specifikationer for 299 konti.

Forvaltningen har den 6. juli 2006 oplyst, at der endnu ikke er udarbejdet afstemninger/specifikationer for 70 af forvaltningens ca. 3000 statuskonti.

Gennemgangen af de modtagne afstemninger/specifikationer gav anledning til bemærkningen, at få specifikationer ikke opfylder de formelle krav om angivelse af, hvornår enkeltposterne er opstået og årsagen til, at de ikke er udlignet, som det foreskrives i rammebilaget om Regnskab i årets beløb.

Direktoratet havde i årsrevisionsprotokollatet til regnskabet for 2004 tilsvarende bemærkning.

I sin besvarelse hertil anførte forvaltningen, at man fortsat ville tilstræbe, at alle statusspecifikationer levede op til specifikationskravene.

Revisionsdirektoratet finder det beklageligt, at de iværksatte tiltag endnu ikke har haft nogen effekt og skal henstille, at forvaltningens direktion sikrer, at afstemninger/specifikationer i fremtiden kvalitetssikres forinden fremsendelse til revisionen.

Kultur- og Fritidsudvalget oplyser i besvarelsen, at 97,7 % af statusspecifikationerne var afleveret rettidigt. Af disse var der få, der ikke opfylder de formelle krav. Forvaltningen arbejder fortsat på, at alle 3.000 specifikationer opfylder specifikationskravene. Det er dog forvaltningens opfattelse, at det vil være vanskeligt at opnå en fejlprocent på 0.

Forvaltningen overvejer, at specifikationer af statuskonti skal foretages centralt. Forvaltningen skal samtidig, som tidligere påpeget, anmode revisionen om at reagere med det samme, hvis nogle specifikationer ikke lever op til kravene, således at eventuelle fejl straks kan berigtiges.

Manglende afstemninger/specifikationer vil snarest blive fremsendt til revisionen.

3. Anlægskartoteket

Kommunens overordnede regnskabspraksis er anvendt. Kultur- og Fritidsforvaltningen har i henhold til kommunens regler for det omkostningsbaserede regnskab udarbejdet en forretningsgang, som sammen med forvaltningens vejledninger på området skal sikre grundlaget for korrekt registrering i anlægskartoteket.

Ændringer i forretningsgangen i forbindelse med overtagelsen af Københavns Idrætsanlæg og Ejendomsenheden, som skal administrere alle Københavns Kommunes ejendomme, er under udarbejdelse.

Dokumentation for aktivernes indregnede værdier er placeret hos Økonomi, Teknikgruppen, Flæsketorvet 68. Den tekniske indregning i anlægsmodulet sker på baggrund af skemaer indberettet fra institutioner/afdelinger. Alle nye aktiver er registreret under de relevante kategorier og afskrivningshorisonter, der er gældende for hele Københavns Kommune. Alle aktiver/passiver kan henføres til en institution/afdeling via organisations- og områdenummer (del af aktivnøglen). Den tekniske overførsel fra anlægsmodulet til resultatopgørelsen, balance og pengestrømsopgørelse er foretaget samlet af Økonomiforvaltningen.

Der er af forvaltningen foretaget en kritisk gennemgang af de eksisterende anlægsaktiver ved udgangen af året. Dette har ikke givet anledning til væsentlige op- eller nedskrivninger.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har i et bilag til regnskabet for 2005 redegjort for de specielle forhold omkring indregningen af Københavns Idrætsanlægs anlægsaktiver, som har medført vanskeligheder bl.a. på grund af forskellig regnskabspraksis.

Revisionsdirektoratet har taget forvaltningens forklaring til efterretning. Der vil senere ske efterprøvning af forvaltningens tiltag angående pålidelig opgørelse og indregning efter Københavns Kommunes regnskabspraksis af Københavns Idrætsanlægs anlægsaktiver.

Ved Revisionsdirektoratets efterprøvning af forretningsgangen for 2005 blev det bemærket, at Kultur- og Fritidsforvaltningens intention omkring etablering af kontrol med, at alle anlægsaktiver bliver registreret i anlægskartoteket, af ressourcemæssige årsager ikke var blevet gennemført i fuldt omfang, men har bygget på tillid til de indberettende enheder.

Revisionsdirektoratet forventer, at kontrollen snarest bliver etableret, idet anlægskartotekets validitet er afhængig af forvaltningernes kontrol med til- og afgang i systemet.

Kultur- og Fritidsudvalget oplyser i besvarelsen, at forvaltningen har noteret sig revisionens synspunkter og forventer, at den daglige arbejdsgang bringes i overensstemmelse med forretningsgangsbeskrivelsen på området.

Børne- og Ungdomsudvalget

Andre sager

1. Betydeligt merforbrug

a. I de specielle bemærkninger til regnskabet for Uddannelses- og Ungdomsudvalget er der redegjort for afvigelser mellem bevillinger og regnskabet.

Det fremgår af bemærkningerne, at der er merudgifter på de rammebelagte driftsområder på i alt 179,1 mio. kr. For de enkelte bevillinger er der følgende merudgifter (mio. kr.):

Bevilling	Nettobevilling	Merudgift
Folkeskoleområdet	2.541	46,4
Ungdomsuddannelse	465	42,5
Voksenuddannelse	218	8,7
Undervisning af voksne indvandrere	48	-3,3
Fritidshjem og klubber	734	31,2
Administration	58	53,6
I alt	4.064	179,1

Som følge af den nye udvalgsstruktur pr. 1. januar 2006 har det ikke været et krav, at fagudvalgene skal godkende regnskabet for 2005. I stedet aflægges et regnskab til forelæggelse for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen.

Af sagen om Økonomiudvalgets behandling af 2005-regnskabet (ØU 129/2006) fremgår det, at Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har et merforbrug på 179 mio. kr. på driften. Merforbruget vedrører primært lønområdet, herunder ferie.

Det fremgår videre, at Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen har gjort opmærksom på, at der kan være en usikkerhed i regnskabet på grund af Accenture-løn. Usikkerheden er ikke specificeret, men går generelt på de bogførte udgifter.

Økonomiudvalget besluttede den 28. februar 2006 ved behandlingen af en ekstraordinær regnskabsprognose for 2005 (ØU 63/2006), at Børne- og Ungdomsforvaltningen i

samarbejde med Revisionsdirektoratet og Økonomiforvaltningen skulle udarbejde en redegørelse for den nuværende styring i forvaltningen, hvad der er baggrunden for, at styringen ikke har fungeret i 2004-2005 på klub- og skoleområdet samt udarbejde en detaljeret plan til forbedring af økonomistyringen. Der blev nedsat en styregruppe med deltagelse på direktionsniveau fra Børne- og Ungdomsforvaltningen, Økonomiforvaltningen og Revisionsdirektoratet. Redegørelsen skulle forelægges Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget.

Redegørelsen omfatter en kortlægning af den hidtidige økonomistyring, herunder baggrunden for at styringen ikke har fungeret i 2004 og 2005 på folkeskole-, fritidshjem- og klubområdet, 23 forslag til forbedring af økonomistyringen på disse områder samt en konkret implementeringsplan.

Revisionsdirektoratet vil følge Børne- og Ungdomsforvaltningens implementering af redegørelsens foreslåede initiativer til forbedring af økonomistyringen.

b. I Uddannelses- og Ungdomsudvalgets regnskabsprognose for 2005 pr. oktober 2005, som udvalget behandlede den 9. november 2005, blev det vurderet, at merudgiften på det rammebelagte område drift ville blive ca. 93 mio. kr. (36 mio. kr. og 56,6 mio. kr. vedrørende merforbruget i 2004). Det forventedes, at det endelige regnskabsresultat ville afvige væsentligt herfra i forbindelse afklaringen af igangsatte undersøgelser, herunder af merforbruget i 2004-regnskabet.

Økonomiudvalget besluttede den 29. november 2005, at Børne- og Ungdomsudvalget skulle aflevere en revideret regnskabsprognose, der lever op til kravene for økonomi-rapportering.

Det blev i den reviderede prognose vurderet, at regnskabsresultatet for driftsområdet ville udvise et merforbrug på 180 mio. kr. mere end bevilget. Når bortses fra den negative tillægsbevilling på 56,6 mio. kr., som udgjorde merforbruget i 2004-regnskabet, udgør prognosen for 2005-regnskabet en merudgift på 123,4 mio. kr.

Ifølge kommunens bevillingsregler kan væsentlige merudgifter i forhold til en ramme-styret bevilling kun afholdes efter forudgående indhentet tillægsbevilling.

Revisionsdirektoratet fandt, at der burde have været søgt Borgerrepræsentationen om tillægsbevilling til dækning af de forventede merudgifter.

Børne- og Ungdomsudvalget oplyser følgende i besvarelsen af 16. august 2006:

Forvaltningen vurderede i Uddannelses- og Ungdomsudvalgets regnskabsprognose for 2005 pr. oktober 2005, at merudgiften på det rammebelagte område drift ville blive ca. 93 mio. kr. (36 mio. kr. og 56,6 mio. kr. vedrørende merforbruget 2004).

Det var i indstillingen angivet, at det var forvaltningens vurdering, at udvalgets budgetramme for driftsområdet for 2005 alene kunne forventes overholdt, såfremt problemer omkring lønnen afklares, og de fornødne registreringer sker i 2005.

Derudover blev det konkluderet, at det på daværende tidspunkt ikke var muligt at afgøre præcist størrelsen af den samlede mer- eller mindreudgift.

Forvaltningen i samarbejde med Økonomiforvaltningen var på daværende tidspunkt i gang med en gennemgang af problemerne omkring de bogførte lønudgifter for 2004 i overensstemmelse med Økonomiudvalgets beslutning herom.

Det var fastlagt, at den endelige afrapportering omkring merforbruget 2004 skulle ske inden afslutningen af regnskabet for 2005.

Som det også er konstateret i regnskabsprognosen for oktober 2005, var overholdelsen af driftsrammen afhængig af, at problemerne omkring lønnen for 2004 blev løst, og at der blev foretaget de fornødne korrektioner i regnskabet for 2005.

Dertil kom, at nogle af de store afvigelser eksempelvis omkring ferie, der kunne konstateres i 2004, ligeledes gjorde sig gældende i 2005. Forvaltningen forventede derfor, at afklaringen for 2004 ville have afledede konsekvenser for de bogførte beløb i 2005.

Som følge af udvalgets regnskabsprognose pr. oktober måned 2005 besluttede Økonomiudvalget den 29. november 2005, at Børne- og Ungdomsudvalget skulle aflevere en revideret regnskabsprognose.

Det blev i den reviderede prognose vurderet, at regnskabsresultatet for driftsområdet ville udvise et merforbrug på 180 mio. kr.

Når bortses fra den negative tillægsbevilling på 56,6 mio. kr., som udgjorde merforbruget i 2004-regnskabet, udgør prognosen for 2005-regnskabet en merudgift på 123,4 mio. kr.

Som det fremgår af ovenstående var der så mange usikkerhedsmomenter forbundet med den vurdering, der blev fremført ved oktoberprognosen 2005, at det ikke var muligt at fastslå omfanget af det forventede merforbrug.

Der var derfor ikke grundlag for at ansøge om tillægsbevillinger, men alene grundlag for Økonomiudvalgets beslutning om, at der ekstraordinært skulle afgives en regnskabsprognose i januar 2006.

På grund af det fremskredne tidspunkt i forhold til regnskabet var det derfor i situationen mest korrekt at afvente det endelige regnskab, således at bevillingsreglerne for overførsel af merforbrug trådte i kraft.

Reglerne foreskrives, at hvis et udvalg ved opgørelse af regnskabet har et merforbrug, skal merforbruget tilbagebetales i efterfølgende år af udvalget. I det omfang udvalget ikke kan tilbagebetale i det følgende år, kan tilbagebetalingsperioden forlænges, ved at udvalget anmoder Borgerrepræsentationen om et internt lån.

På baggrund af regnskabsprognosen i januar 2006 for regnskab 2005 besluttede Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen at yde et internt lån på 179,1 mio. kr. løbende over i alt 6 år til Børne- og Ungdomsudvalget.

c. I protokollatet om revisionen af 2004 bemærkede vi, at der i 2004-regnskabet for fritidshjem og klubber var indtægtsført 16,1 mio. kr., og at der var fremsendt et krav for beløbet til Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, som endnu ikke havde taget

stilling hertil. Uden denne indtægtsføring havde merforbruget i forhold til bevillingen været tilsvarende større.

Regningskravet var fremført på baggrund af en gennemgang af anvendte takster i perioden 2000-2004 i forhold til afregning for børnehave og fritidshjemspladser mellem de 2 forvaltninger.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget drøftede sagen om regningskravet den 17. august 2005 og bad om, at der blev udarbejdet en indstilling til behandling i Økonomiudvalget – så vidt muligt en fællesindstilling med Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen.

Forvaltningerne gennemgik efterfølgende aftale- og beregningsgrundlaget for afregning af pladser. I drøftelserne indgik Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens modkrav for fritidstilbud til anbragte børn i andre kommuner.

Ifølge et notat af 6. januar 2006 fra Økonomiforvaltningen til Økonomiudvalget var de 2 forvaltninger nået til enighed, og der foretages ikke afregning mellem forvaltningerne, således at de rejste krav udligner hinanden.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at Uddannelses- og Ungdomsforvaltningens regningskrav ikke er tilbageført i 2005-regnskabet – uanset nævnte forlig. Dette ville have medført, at merudgifterne i forhold til bevillingen fritidshjem og klubber havde udgjort 47,3 mio. kr. eller 16, 1 mio. kr. mere.

Det fremgår af førnævnte redegørelse om forvaltningens økonomistyring, at udgiften på de 16,1 mio. kr. indgår i 2006-regnskabet for Børne- og Ungdomsudvalget på bevillingen til fritidshjem og klubber.

Direktoratet finder, at tilbageføringen af regningskravet, der vedrører perioden 2000-2004, og hvorom der blev indgået forlig i januar 2006, burde have været foretaget i supplementsperioden for 2005-regnskabet.

Børne- og Ungdomsforvaltningen har ifølge besvarelsen noteret sig Revisionsdirektoratets opfattelse. Forvaltningen finder imidlertid ikke, at det var ukorrekt at bogføre udgiften i 2006, da forliget først blev indgået i 2006, og udgifterne ikke vedrører 2005.

2. Balancen

Revisionsdirektoratet oplyste i årsrevisionsprotokollatet for 2004, at direktoratet i 2003 generelt havde hæftet sig ved, at der bl.a. var mangler med hensyn til statusspecifikationernes oplysninger om kontienes indhold.

Udvalget oplyste i besvarelsen af revisionsprotokollatet, at forvaltningens løbende dialog med de decentrale enheder har fokus på afstemning af statuskonti og overholdelse af kommunens regler for statusspecifikationer. Endvidere pågik en oprydning af statusposter, som forvaltningen havde overtaget i forbindelse med nedlæggelsen af forsøgsbydelene, og poster, der var overtaget fra andre forvaltninger.

I Uddannelses- og Ungdomsudvalgets opfølgning af revisionsprotokollatet blev det oplyst, at Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen forventede i efteråret 2005 at redegøre herfor over for udvalget.

Revisionsdirektoratet konstaterede, at forvaltningen ikke som forventet over for udvalget i efteråret 2005 havde redegjort for nævnte oprydning af statusposter.

I årsrevisionsprotokollatet for 2004 konstaterede Revisionsdirektoratet, at revisionen af 2004 viste, at mange konti fortsat manglede fyldestgørende oplysninger i specifikationerne til balancen til brug for vurderingen af validiteten af enkeltposterne. Endvidere blev der i revisionsprotokollatet givet bemærkninger og henstillinger til flere konkrete forhold.

Af Uddannelses og Ungdomsudvalgets besvarelse af 17. august 2005 af protokollatet fremgik det, at arbejdet med at rydde op i statusposter var blevet stærkt forsinket i for-

hold til den oprindelige målsætning, som var at afslutte arbejdet i efteråret 2005. Ifølge forvaltningen skyldtes det især, at det havde været nødvendigt at overføre ressourcer til arbejdet med at udrede årsager til problemerne med lønbogføringen i regnskabet for 2004. Endvidere blev det oplyst, at Revisionsdirektoratet var blevet orienteret herom. Det fremgik endelig, at forvaltningen havde forholdt sig til Revisionsdirektoratets konkrete henstillinger og havde oplyst direktoratet herom.

Revisionsdirektoratet kan ikke bekræfte at have modtaget nævnte oplysninger om, hvorledes forvaltningen havde forholdt sig til direktoratets konkrete henstillinger.

Uddannelses- og Ungdomsudvalgets opfølgning af 14. december 2005 af revisionsprotokollatet for 2004 indeholdt ikke yderligere oplysninger herom.

Revisionsdirektoratet henstillede, at Børne- og Ungdomsforvaltningens stillingtagen til direktoratets konkrete henstillinger for 2004 indgik i udvalgets besvarelse af 2005-årsrevisionsprotokollatet.

Direktoratet henstillede endvidere, at den tidligere bebudede oprydning af de statusposter, som blev overtaget i forbindelse med nedlæggelsen af forsøgsbydelene, og poster, der blev overtaget fra andre forvaltninger, snarest færdiggøres, og at der som forudsat redegøres for resultatet af oprydningsarbejdet over for udvalget.

Revision af 2005

Den finansielle status indeholder ultimo 2005 samlede aktiver på 2,2 mia. kr., og gældsposter på 41 mio. kr.

Revisionsdirektoratet udvalgte til brug for revisionen af den finansielle status en stikprøve, der omfattede aktivposter på 1,6 mia. kr. og gældsposter på 8,4 mio. kr., og anmodede forvaltningen om afstemninger/specifikationer af disse poster.

Flere af de modtagne afstemninger/specifikationer manglede fyldestgørende oplysninger til brug for vurderingen af validiteten af enkeltposterne, hvilket direktoratet fandt beklageligt, jf. tidligere henstillinger herom.

Der henstår herefter aktivposter til 122,7 mio. kr. og gældsposter til 10 mio. kr., der ikke var specificerede.

Revisionsdirektoratet konstaterer således, at forvaltningen ikke som foreskrevet i kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ og forvaltningens egne forretningsgange, har udarbejdet afstemninger/specifikationer for samtlige konti i den finansielle status, blandt andet mangler der specifikationer for hele lønområdet.

Dette finder direktoratet beklageligt.

Ifølge besvarelsen fra Børne- og Ungdomsudvalget anerkender Børne- og Ungdomsforvaltningen, at der for 2 projekters vedkommende i regnskab 2004 ikke blev driftsbogført projektudgifter.

Forvaltningen har taget Revisionsdirektoratets henstillinger og indskærpelse af præmisserne for anvendelse af statuskonti og registrering af gældsposter på forskudskonti til efterretning og har indskærpet dette for de budgetansvarlige enheder i forvaltningen.

Forvaltningen har fortsat oprydningen af statusposter og vil i fornødent omfang gøre brug af ekstern konsulentbistand for at sikre fremdrift i opgaveløsningen.

Revision 2005. Forvaltningen anerkender, at der ikke i fuldt omfang har fundet afstemning sted af forvaltningens statuskonti. Blandt andet som følge af at der fra Accentures side er foretaget posteringer såvel i 2004 som i 2005 uden fornøden dokumentation.

Arbejdet med debitorer samt øvrig oprydning fra de mange lønproblemstillinger har betydet, at ressourcerne er kanaliseret til dette formål.

Arbejdet med at tilvejebringe de manglende statusspecifikationer er sat i gang. Det er forvaltningens opfattelse, at en række statuskonti bør afstemmes af Accenture.

3. Det Kongelige Opfostringshus og Den Thorupske Stiftelse

Uddannelses- og Ungdomsudvalget, der samtidig er bestyrelse for Det Kongelige Opfostringshus og Den Thorupske Stiftelse (DKO), godkendte den 15. juni 2005 regnskabet for 2004 for DKO.

I overensstemmelse med udvalgets tidligere beslutninger havde der ikke været indskrevet elever på institutionen i efteråret 2004, og dette havde resulteret i et overskud på 2,2 mio.kr. i 2004 i forhold til det modtagne tilskud.

Udvalget besluttede, at overskuddet blev anvendt til reducer en bevillingsgæld til Københavns Kommune. Gælden udgjorde herefter 15,6 mio. kr.

Gælden vedrører især et merforbrug, der opstod i forbindelse med ombygning af skolen, men også akkumulerede merforbrug i forhold til kommunens tilskud.

Overskuddet i 2004 var fremkommet som en konsekvens af mindre aktivitet som følge af færre elever og ingen elever i 4. kvartal 2004. Der er ikke knyttet vilkår til kommunens tilskud om, hvorvidt en mindre udnyttelsesgrad i forhold til det forudsatte medfører, at en del af tilskuddet skal tilbagebetales.

Civilstyrelsen har i brev af 31. januar 2005 meddelt, at styrelsen ingen bemærkninger har til, at den nuværende bestyrelse fortsætter, indtil der er fundet en afklaring af fondens fremtid.

Borgerrepræsentationen har bevillingsmyndigheden, og det fremgår ikke af forudsætningerne for bevillingen, som Borgerrepræsentationen har meddelt, at tilskud kan anvendes til nedbringelse af gæld til kommunen.

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse kan udvalget derfor ikke træffe beslutning om, at overskud som følge af nedsat/manglende aktivitet hos tilskudsmodtager kan anvendes til nedbringelse af gæld til kommunen.

Det er endvidere efter direktoratets opfattelse uheldigt – uanset Civilstyrelsens stillingtagen – at Uddannelses- og Ungdomsudvalget både optræder som tilskudsyder og tilskudsmodtager. Dette forhold løses dog ved valget af en ny bestyrelse, jf. indstilling til Børne- og Ungdomsudvalgets møde den 7. juni 2006.

Det fremgår af en sag behandlet i Uddannelses- og Ungdomsudvalget den 17. august 2005, at der for 2005 uændret var fastsat et budget på 9 mio. kr. i tilskud til DKO, og at der forventedes et mindreforbrug på op til 5 mio. kr. Kommunens tilgodehavende skønnedes dermed nedbragt til ca. 10 mio. kr. i 2005.

Revisionsdirektoratet har imidlertid konstateret, at DKO for 2005 alene har modtaget et tilskud på 3,2 mio. kr., som er anvendt til dækning af afholdte udgifter. Der er således ikke fremkommet det forventede mindreforbrug (overskud) og foretaget yderligere nedbringelse af gælden til kommunen.

Børne- og Ungdomsudvalget oplyser i besvarelsen, at forvaltningen har noteret sig Revisionsdirektoratets opfattelse med hensyn til mulighederne for at anvende et overskud som følge af nedsat/manglende aktivitet hos tilskudsmodtager.

I overensstemmelse med Uddannelses- og Ungdomsudvalgets beslutning på mødet den 1. september 2004 (U 149/04) har der ikke været indskrevet elever på Det Kongelige Opfostringshus/DenThorupske Stiftelse (DKO) i efteråret 2004 eller i 2005.

I 2005 har der derfor alene været afholdt udgifter på DKO i forbindelse med afviklingen af skolen og bygningernes vedligeholdelse. Modtagne legatbeløb fra egne og fremmede legater/fonde er hensat til senere brug for elevrelaterede formål.

Der har således ikke for 2005 været overskud/underskud i forhold til det givne tilskud.

Før 2005 blev tilskud til DKO's drift i en længere årrække givet på følgende grundlag:

Det udmeldte tilskud fra Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen skulle dække udgifter til elever visiteret af Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen og indtil 6 elever visiteret fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen. Det udmeldte tilskud blev ikke knyttet an til noget bestemt elevtal.

Herudover kunne DKO optage yderligere elever fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og elever fra fremmede kommuner mod særskilt betaling. Endelig hidrørte en mindre del af institutionens indtægter fra legatbeløb fra kommunens egne og fremmede legater/fonde.

Summen af indtægter udgjorde DKO's økonomiske råderum til betaling af samtlige udgifter ved institutionen. Et eventuelt mer-/mindreforbrug overførtes til det efterfølgende år og fremgik af institutionens regnskab.

Det vil ikke kunne opgøres, hvilke dele af DKO's indtægter, der er blevet forbrugt fordelt på aktiviteter, således at DKO eventuelt ville kunne tilbagebetale overskud som følge af nedsat/manglende aktivitet.

Forvaltningen deler derfor ikke Revisionsdirektoratets opfattelse i det konkrete tilfælde vedrørende Det Kongelige Opfostringshus/Den Thorupske Stiftelse.

4. Revisionen af udgifter på visse dele af det sociale område (driftsudgifter i forbindelse med aktivering)

Revisionsdirektoratet har, jf. Socialministeriets bekendtgørelse nr. 119 af 24. februar 2005 om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision på Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes ressortområder foretaget en gennemgang af grundlaget for refusion af driftsudgifter i forbindelse med aktiverings-tilbud, uddannelsesaktiviteter mv. med 50 % refusion (lov nr. 419 af 10. juni 2003 om en aktiv beskæftigelsesindsats, § 118, stk. 1 og § 119, stk. 1 og lov nr. 417 af 10. juni 2003 om ændring af forskellige love, § 100, stk. 2).

Revisionen har omfattet en kontrol af, at rådighedsbeløbet er opgjort i overensstemmelse med regelgrundlaget, som det fremgår af Socialministeriets skrivelse af 25. januar 2006, Foreløbig og endelig restafregning af refusion af sociale udgifter i regnskabsåret 2005, foreløbig og endelig restafregning af refusion af integrationsydelse og endelig opgørelse over midler til koordinationsudvalg for 2005.

Det fremgår af skrivelsen, at der skal opgøres et rådighedsbeløb. Heraf kan der modtages 50 % refusion, dog maksimalt 14.030 kr. pr. person, der er omfattet af visse bestemmelser i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Direktoratet har på grundlag af forvaltningens foreløbige opgørelse til brug for refusionsansøgningen over for staten af til aktiveringstilbud og uddannelsesaktiviteter konstateret, at rådighedsbeløbet er opgjort til 22,3 mio. kr., hvoraf der beregnes 50 % statsrefusion.

Direktoratet gjorde opmærksom på, at rådighedsbeløbet ikke er opgjort i overensstemmelse med Socialministeriets ovennævnte skrivelse, og at antallet af helårspersoner ikke var opgjort.

Direktoratet henstillede, at forvaltningen sikrer, at den endelige restafregning 2005 udarbejdes på et korrekt grundlag. Samtidig blev forvaltningen anmodet om at undersøge, om dette også er sket for 2004.

Ifølge Børne- og Ungdomsudvalgets besvarelse er forvaltningen ikke enig med Revisionsdirektoratet i, at opgørelsesmetoden ikke har fulgt regelsættet.

Området er overført til Beskæftigelses- og Integrationsudvalget pr. 1. januar 2006. Forvaltningen forventer, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen tager initiativ til at afklare spørgsmålet med Revisionsdirektoratet og underrette forvaltningen om resultatet heraf.

5. Revisionen af udgifter på integrations- og repatrieringsområdet (dansk som andetsprog)

Revisionen er udført i overensstemmelse med kommunens revisionsvedtægt og Socialministeriets bekendtgørelse nr. 119 af 24. februar 2005 om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision på Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes ressortområder.

Revisionen har omfattet en kontrol af, at opgørelsen udelukkende indeholdt undervisningstilskud til kursister, der modtog undervisning i dansk som andetsprog.

Dette gav ikke anledning til bemærkning.

Sundheds- og Omsorgsudvalget

Opfølgning

1. Tjenestebiler i hjemmeplejen

Ifølge revisionsbetænkningen for 2004, s. 85-86, delte Revisionsudvalget opfattelsen af behovet for at undersøge og sammenligne de økonomiske konsekvenser ved køb/leasing af hjemmeplejens biler. Udvalget anmodede om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning.

Sundhedsforvaltningen besluttede i den anledning i september 2005 at nedsætte en arbejdsgruppe, som skulle foretage en analyse af fordele og ulemper ved køb eller leasing af hjemmeplejebiler.

Arbejdsgruppen fandt, at køb af biler på gule eller hvide plader vil betyde, at der det pågældende budgetår skal afsættes et uforholdsmæssigt stort beløb til indkøb af biler, tilligemed at det vil være vanskeligt at forudse, hvor store udgifter der vil være forbundet med anskaffelsen af biler i et givent budgetår. Derudover vil der være en usikkerhed forbundet med salgsværdien af en brugt bil. Endelig skulle forvaltningen i givet fald selv afholde udgifterne til service, reparation mv.

Arbejdsgruppen fandt, at der kunne opnås en konkret økonomisk gevinst for hjemmeplejen i Københavns Kommune ved at gå fra finansiel leasing til operationel leasing af hjemmeplejebiler. Besparelsen vil blandt andet fremkomme, da operationel leasing – i modsætning til den nuværende leasingordning – også indebærer service og en tilbagekøbsgaranti. Arbejdsgruppen har endvidere set på muligheden for at lease biler på henholdsvis gule og hvide plader, hvilket imidlertid ikke er muligt ved de nuværende SKI-aftaler (Statens- og Kommunernes Indkøbsservice), der ikke gør det muligt at lease mindre biler på gule plader.

En anden mulighed for at opnå en besparelse er at gennemføre et EU-udbud på levering af leasede biler, der lå uden for SKI-aftalerne. Arbejdsgruppen indhentede derfor beregninger på leasing af biler på hvide og gule plader fra Kommune Leasing A/S, for at vurdere hvilke biler, der var de billigste at lease.

På baggrund af sine undersøgelser indstillede arbejdsgruppen i februar 2006 til Ældrechefmødet at:

- Hjemmeplejen i Københavns Kommune overgår fra finansiel til operationel leasing af hjemmeplejebiler.
- Der benyttes samme bilmærke og model i hele byen.
- Hjemmeplejebilerne bliver omfattet af et EU-udbud.
- Der implementeres kørebøger i henhold til den model, der er udarbejdet af arbejdsgruppen.
- Der implementeres kørevejledninger i henhold til model udarbejdet af arbejdsgruppen.
- Arbejdsgruppen fortsætter med et nyt kommissorium, hvor fokus bliver lagt på at gennemføre EU-udbud.

Arbejdsgruppens indstilling blev tiltrådt på Ældrechefmødet.

Revisionsdirektoratet finder de besluttede tiltag for anskaffelse og anvendelse af tjenestebiler i hjemmeplejen tilfredsstillende.

Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på visse dele af det sociale område (folkepension og boligydelse)

Indhold

- I. Indledning.
- II. Konklusion og anbefalinger.
- III. Den udførte revision.
 - A. Opfølgning af revisionen af tidligere år.
 - Afstemning af pensionssystemet.
 - Berigtigelse af boligydelsessager fra Indre Nørrebro bydel.
 - Opfølgning af temakontrol for 2003 på boligstøtteområdet.
 - Socialministeriets bemærkninger til socialberetningen for 2003 og 2004.
 - Socialministerets temarevision om folkepension.
 - B. Revision af forretningsgange mv.
 - Forvaltningens generelle kontroller.
 - Førkontrollen.
 - Temakontrol.
 - Temakontrol på folkepensionsområdet.
 - Temakontrol på boligstøtteområdet.
 - Revision af IT-anvendelsen.
 - Interne kontroller i personsager.
 - C. Revision af personsager.
 - Folkepension.
 - Personlige tillæg og helbredstillæg.
 - Supplerende pensionsydelse.
 - Boligydelse.
 - Redegørelse for antallet af stikprøver og fejlrubricering.
- IV. Særlige kontrolarbejder.
 - Socialministeriets puljemidler.

Revisionsdirektoratet fremsendte beretningen til Sundheds- og Omsorgsudvalget ved revisionsprotokollat af 1. juli 2006. Udvalget afgav sin besvarelse den 10. august 2006.

I. Indledning

1. Revisionen af folkepension mv. er sket i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 119 af 24. februar 2005 om statsrefusion og tilskud samt regnskabsaflæggelse og revision på Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes ressortområder (regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen).

Inden for Sundheds- og Omsorgsforvaltningens område har revisionen omfattet en gennemgang af forretningsgange og personsager på følgende områder:

- Folkepension.
- Personlige tillæg og helbredstillæg.
- Supplerende engangsydelse.
- Boligyldelse som tilskud og lån til folkepensionister.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningens nettoudgifter på området har ifølge Københavns Kommunes Økonomi- og Ressourcestyringssystem (KØR) i 2005 udgjort følgende:

	Mio. kr.
Folkepension, efterlevelsespension og supplerende engangsydelse .	5.088,4
Personlige tillæg og helbredstillæg	92,5
Boligsikring	0,3
Boligyldelse, inkl. lån	<u>501,2</u>
I alt	<u>5.682,4</u>

Konklusionen af revisionen af 2005 anføres i afsnit II. Afsnit III omfatter en opfølgning af revisionen af tidligere år, herunder Socialministeriets bemærkninger til socialberetningen for 2003. Endvidere omtales gennemgangen af forretningsgange mv., herunder de generelle kontroller og kontroller i personsager, samt gennemgangen af personsager. Afslutningsvis i afsnittet oplyses om antallet af stikprøver og fejlrubricering mv. I afsnit IV redegøres der for særlige kontrolarbejder.

II. Konklusion og anbefalinger

2. Revisionen af de interne kontroller har givet anledning til bemærkninger om mangler ved udførelse af førkontrollen.

Direktoratet skal understrege betydningen af et godt internt kontrolmiljø for at undgå fejl.

Revisionsdirektoratet skal anbefale, at ledelsestilsynet i de enkelte Pensions- og Omsorgskontorer sætter øget fokus på overholdelsen af forretningsgangenes bestemmelser om den interne kontrol, samt at centralforvaltningen har fokus på tilstedeværelsen af et godt internt kontrolmiljø i forvaltningen.

Revisionen af personsagerne viste generelt en øget fejlandel i forhold til revisionen af 2004. Særligt forekommer der et højt antal fejl med refusionsmæssig betydning i boligydelsessagerne.

Revisionsdirektoratet har anbefalet Sundheds- og Omsorgsforvaltningen at gennemføre en temarevision på boligydelsesområdet i 2006, så der for de konstaterede fejltyper kan iværksættes de nødvendige kontrolforanstaltninger. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har oplyst, at temarevisionen vil blive udført som anbefalet.

I Sundheds- og Omsorgsudvalgets besvarelse af 10. august 2006 tilslutter Sundheds- og Omsorgsforvaltningen sig Revisionsdirektoratets understregning af betydningen af et godt internt kontrolmiljø. Derfor vil ledelsestilsynet – ikke alene for de enkelte Pensions- og Omsorgskontorer, men generelt i forvaltningen – fortsat være et centralt element i sikringen af, at forretningsgangenes bestemmelser bliver overholdt og antallet af fejl minimeres.

De fremsatte bemærkninger og anbefalinger er overvejende knyttet til pkt. 11 og pkt. 21 i protokollatet, og kommenteres derfor mere udførligt under disse punkter. Allige-

vel må det indledningsvis beklages, at mængden af personsager uden fejl har vist sig markant lavere i forhold til 2004.

III. Den udførte revision

3. Revisionen er udført i henhold til kommunens revisionsvedtægt og nævnte revisionsbekendtgørelse. Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisionssskik.

A. Opfølgning af revisionen af tidligere år

Afstemning af pensionssystemet

4. Det fremgår af revisionsbetænkningen for 2004, s. 60, pkt. 3 og 4, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen tidligere har oplyst, at Rigsrevisionens bemærkninger fra 2001 om afstemning af pensionssystemet var taget til efterretning, og at afstemningen for årene 1998-2000 ville blive gennemført i teknisk videst muligt omfang. Forvaltningen havde en forventning om at kunne færdiggøre udredningsarbejdet i 2005. Dette arbejde er imidlertid endnu ikke færdiggjort.

5. Ifølge revisionsbetænkningen oplyste Sundheds- og Omsorgsforvaltningen endvidere, at man nu var i stand til at afstemme pensionssystemet med KØR for årene 2002, 2003 og 2004 med henblik på endeligt at kunne opgøre og beregne statsrefusionen for disse år. Afstemningsarbejdet forventedes afsluttet inden udgangen af 2005. Et gennemsnit af afstemningernes "differencebeløb" ville danne grundlag for regulering af statsrefusionen for årene 1998-2001. Afstemningsmaterialet ville successivt blive tilstillet den stedlige revision.

Det blev aftalt med Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, at afstemningen fremadrettet skulle foretages månedligt, og at der skulle udarbejdes forretningsgangsbeskrivelse herfor til ibrugtagen den 1. januar 2006.

Revisionsdirektoratet har endnu ikke modtaget de bebudede afstemninger og forretningsgangsbeskrivelser.

I besvarelsen oplyser Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, at afstemning for årene 2002, 2003 og 2004 tilnærmelsesvis er afsluttet med hensyn til folkepensionen. Med hensyn til konti for førtidspension er konti for 50 og 100 % statsrefusion for 2004 afsluttet, og Revisionsdirektoratet vil modtage oplysning om dette med udgangen af juli 2006. For årene 2002 og 2003 er disse under ekspedition.

Forretningsgangsbeskrivelse af afstemningsopgaven er udarbejdet og vil blive fremsendt til Revisionsdirektoratet snarest.

Berigtigelse af boligydelsessager fra Indre Nørrebro bydel

6. Ifølge revisionsbetænkningen for 2004, s. 60-61, pkt. 5, fandt Revisionsudvalget det utilfredsstillende, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningens langsommelighed havde bevirket, at refusionssagen endnu ikke var afsluttet.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har efterfølgende afsluttet refusionssagen med Socialministeriet, og efter indhentelse af en juridisk vurdering er der indgået forlig med KAB om betaling af en del af kommunens tab.

Opfølgning af temakontrol for 2003 på boligstøtteområdet

7. Det fremgår af revisionsbetænkningen for 2004, s. 61, pkt. 7, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen havde gennemført en temakontrol ved sammenholdelse af kommunens Bygge- og Boligregister (BBR) med de indrapporterede oplysninger i de enkelte sager, der danner grundlag for udbetaling af boligstøtte. Det fremgår endvidere, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen inden udgangen af 2005 ville foretage en mere detaljeret afrapportering til Revisionsdirektoratet, herunder om iværksættelse af fase 2 af temakontrollen.

Revisionsdirektoratet henstillede, at den bebudede rapportering af temakontrollen snarest blev fremsendt. Direktoratet fandt det under hensyn til det interne kontrolmiljø vigtigt, at foretagne temakontroller afrapporteres i rimelig tid, efter at de er afsluttet, så konklusionerne kan bruges fremadrettet til forbedring af sagsbehandlingen.

I besvarelsen oplyser Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, at den ved brev af 16. januar 2006 har afrapporteret og afsluttet temakontrollens fase 1, hvorefter ca. 2.540 boligydelsessager er korrigeret med fremadrettet kraft pr. 1. januar 2004. Der er herudover foretaget opfølgning i et mindre antal sager pr. 1. januar 2006.

Der udestår herefter en ressourcekrævende og kompleks opgave med hensyn til efterregulering og efterbetaling af boligydelse med tilbagevirkende kraft. Efterregulering af sagerne forventes at ske i 2. halvår 2006 i samarbejde mellem centralforvaltningen (en central task-force) og Pensions- og Omsorgskontorerne. Afrapportering af temakontrollens fase 2 forventes således at kunne ske omkring årsskiftet.

Forvaltningen tager Revisionsdirektoratets bemærkninger, om at det af hensyn til det interne kontrolmiljø er vigtigt, at foretagne temakontroller afrapporteres i rimelig tid, til efterretning.

Socialministeriets bemærkninger til socialberetningen for 2003 og 2004

8. Socialministeriet fremsendte i brev af 8. juni 2005 de bemærkninger, som ministeriets gennemgang af beretningen af revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2003 havde givet anledning til.

Socialministeriet anmodede Revisionsdirektoratet om at følge op på en række enkelt-sager samt forvaltningens overholdelse af førkontrollen.

Opfølgningen af ministeriets bemærkninger er sket både i socialberetningen for 2004, jf. revisionsbetænkningen for 2004, s. 59-62, samt i nærværende beretning.

Socialministeriet fremsendte i brev af 5. maj 2006 til Københavns Kommune de bemærkninger, som ministeriets gennemgang af beretningen for revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 havde givet anledning til.

Revisionsdirektoratet har efter Socialministeriets anmodning redegjort for en række forhold i nærværende beretning. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har på tidspunktet for protokollatets afsendelse ikke haft mulighed for at redegøre for eventuelle tiltag som følge af ministeriets bemærkninger. Revisionsdirektoratet vil redegøre for eventuelle tiltag i beretningen for 2006.

Socialministeriets temarevision om folkepension

9. Revisionsdirektoratet udførte i 2005 en af Rigsrevisionen og Socialministeriet udmeldt temarevision om folkepension.

Revisionen omfattede 69 folkepensionssager udvalgt af Rigsrevisionen, og der blev anvendt elektronisk indberetning af besvarelsen.

Temarevisionen viste, at:

- Der i 3 sager manglede ansøgningsskemaer, hvilket ifølge Sundheds- og Omsorgsforvaltningen skyldtes den faste kommunale praksis med ikke at medsende ansøgningsskemaer mv. ved flytning fra en kommune til en anden.
- Der i 6 sager manglede ansøgningsskemaer og bankerklæringer, hvilket ifølge Sundheds- og Omsorgsforvaltningen skyldtes, at der er tale om hustru-/enkesager, hvor pensionisten er tilkendt pensionen som gift. I forbindelse med mandens død oprettes en selvstændig sag på hustru/enke, hvor de nødvendige ansøgninger og blanketter fejlagtigt ikke er blevet vedlagt sagen. I 5 af sagerne er ansøgninger og blanketter efterfølgende blevet fremfundet fra arkivet og vedlagt sagen. I den sidste sag blev det konstateret, at mandens pensionssag var blevet makuleret, og ansøgning m.m. kan således ikke fremskaffes. Sagen var dog fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningens side vurderet som værende i orden på baggrund af de tilgængelige edb-oplysninger.

B. Revision af forretningsgange mv.

Forvaltningens generelle kontroller

10. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har oplyst, at Pensions- og Omsorgskontorerne for 2005 har fulgt de regler for sagsførelse og udbetaling af ydelser, herunder også regler for den interne kontrol, omfattende førkontrol og temakontrol, som er udarbejdet af Socialforvaltningen, og som fremgår af FAKIR.

Formålet med den interne kontrol er bl.a. at sikre, at:

- Sagsførelsen er i overensstemmelse med regnskabs- og revisionsbekendtgørelsens bestemmelser.

- Der findes en sag eller anden relevant dokumentation, når der oprettes et udbetalingsforløb i pensionssystemet.
- Det er den rigtige modtager, der får ydelsen indsat på den rigtige konto i pengeinstituttet.

Kontrollen er baseret på en førkontrol og en efterfølgende temakontrol.

Førkontrollen

11. Førkontrollen, der foretages ud fra Liste for dokumentationskontrol fra pensionssystemet, Liste for dokumentationskontrol fra boligstøttesystemet og Revisions- og kontrollister fra BIS, bl.a. vedrørende straksudbetalinger, skal være foretaget inden, udbetalingen finder sted. Kontrollen skal bl.a. omfatte:

- Ved tilgange skal det kontrolleres, at der i sagen ligger et underskrevet ansøgningsskema.
- Ved PBS-overførsler skal det anvendte kontonummer i pengeinstitut kontrolleres med den af modtageren underskrevne blanket med det aktuelle kontonummer.
- Ved ændringer skal kontonummer ved PBS-overførsler kontrolleres med den af modtageren underskrevne blanket med det aktuelle kontonummer i pengeinstitut.
- Ved udbetalinger via BIS skal Pensions- og Omsorgskontoret, inden udbetalingen finder sted, have kontrolleret udbetalingen.

Revisionsdirektoratets gennemgang af den udførte førkontrol har omfattet Pensions- og Omsorgskontorerne Nørrebro, Østerbro og Bispebjerg og har givet anledning til følgende:

- Gennemgangen af Liste for dokumentationskontrol (EA019) fra pensionssystemet omfattede 23 sager og gav ikke anledning til bemærkninger.
- Gennemgangen af Liste for dokumentationskontrol (VA145) fra boligstøttesystemet omfattede 25 sager og gav ikke anledning til bemærkninger.
- Gennemgang af Revisions- og kontrollisterne (RB 511) fra BIS kunne ikke foretages på nogen af de udvalgte Pensions- og Omsorgskontorer, da der manglede kon-

trollister. Revisionsdirektoratet kunne således ikke teste, om kontrollen var udført efter reglerne i FAKIR.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har primo 2005 i samarbejde med Socialforvaltningen, som har systemansvaret for BIS, etableret en procedure, der skal sikre, at der i alle tilfælde fremsendes Revisions- og kontrollister fra BIS direkte til de enkelte Pensions- og Omsorgskontorer.

Revisionsdirektoratet finder det beklageligt, at denne nye fremgangsmåde, som skulle have sikret kontrol af sagerne i Pensions- og Omsorgskontorerne, alligevel ikke har fungeret, og direktoratet henstillede derfor, at forvaltningen undersøgte årsagen hertil og foretager det fornødne for at sikre kontrollens udførelse.

Revisionsdirektoratet har testet den udførte kontrol af udbetalinger til alternative modtagere via BIS fra juli til november 2005 på de 3 Pensions- og Omsorgskontorer. Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger:

- Pensions- og Omsorgskontoret Bispebjerg havde ikke dokumenteret kontrollens udførelse ved notering af initialer og dato, som foreskrevet i forretningsgangen.
- Listen fra Pensions- og Omsorgskontoret Østerbro fra BIS pr. 18. juli 2005 var ifølge Sundheds- og Omsorgsforvaltningen bortkommet. Revisionsdirektoratet kunne således ikke konstatere, om kontrollen var udført, og hvad pensionskontoret havde gjort i den anledning.
- På Pensions- og Omsorgskontoret Nørrebro gav gennemgangen af kontrollisten for alternative modtagere ikke anledning til bemærkninger.

Indførelse af NEM-konto ultimo 2005 betyder, at der bør ske ændringer af forretningsgangen for førkontrol. Revisionsdirektoratet er informeret om, at en ajourført forretningsgangsbeskrivelse er under udarbejdelse.

Revisionsdirektoratet finder det – på baggrund af flere års bemærkninger om førkontrollens udførelse – stærkt beklageligt, at førkontrollerne for såvel udbetalinger til

borgere som til alternative modtagere fortsat ikke udføres som foreskrevet. Direktoratet henstillede, at ledelsestilsynet på Pensions- og Omsorgskontorerne sætter fokus på kontrollernes udførelse.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har efterfølgende oplyst, at der i maj 2006 blev udsendt retningslinier til Pensions- og Omsorgskontorerne, som præciserer anvendelsen af forretningsgangene for førkontrol. Som led i en opstramning af kontorenes overholdelse af retningslinierne for førkontrol er der samtidigt indført et formaliseret decentralt ledelsestilsyn på området.

Ifølge besvarelsen har Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i maj 2006 udsendt retningslinier, som præciserer anvendelsen af de gældende forretningsgange i forvaltningen. Som led i en opstramning af kontorenes overholdelse af retningslinierne for førkontrol er der samtidig indført et formaliseret (decentraliseret) ledelsestilsyn på området. Pensionskontorerne er i den forbindelse anmodet om at gennemføre et første tilsyn vedrørende januar kvartal 2006.

Med hensyn til Revisionsdirektoratets henstilling vedrørende kontrolgrundlaget (uddata) fra BIS-systemet har Sundheds- og Omsorgsforvaltningen valgt – efter overgang til KMD Aktiv – i samarbejde med Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (som er systemansvarlig) at søge at kvalitetssikre uddatamaterialet (kontrollister mv.) fra disse systemer.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen tager endelig Revisionsdirektoratets bemærkninger til efterretning, hvor betydningen af et godt internt kontrolmiljø understreges, samt anbefalingen om, at forvaltningen har fokus på tilstedeværelsen af et godt internt kontrolmiljø.

Temakontrol

12. Temakontrollen fastlægges årligt af Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og tilrettelægges efter følgende principper:

- Kontrollemner og -omfang skræddersyes til det enkelte ydelsesområdes særlige forhold.
- Kontrollemnerne kan skifte fra år til år.
- Kontrollemner- og omfang kan være forskellige efter de særlige forhold i de enkelte kontorer.

For 2005 blev der udvalgt temakontrol på folkepensionsområdet og på boligstøtteområdet. Kontrollerne udføres i de enkelte Pensions- og Omsorgskontorer, og resultatet rapporteres til den centrale forvaltning, som udarbejder en samlet rapport.

Temakontrol på folkepensionsområdet

13. Temakontrollen for 2005 har omfattet i alt 453 sager vedrørende pensionister, der har modtaget folkepension og løbende personlige tillæg samtidigt.

Temakontrollen, der blev udført i perioden juni-august 2005, har omfattet samtlige løbende tillæg såvel månedlige som kvartalsvise, ekskl. supplement til brøkpensioner og maskinelt beregnet varmetillæg. Der blev foretaget kontrol af, om der var indberettet afgangsdato for tillægget, og om der var foretaget en årlig opfølgning.

Temakontrollen viste, at:

- Der i 138 sager ikke var indberettet afgangsdato.
- Der i 129 sager ikke var foretaget en årlig opfølgning.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har – på baggrund af undersøgelsens resultat – den 5. september 2005 indskærpet reglerne om opfølgning og indberetning af afgangsdato over for Pensions- og Omsorgskontorerne.

Forvaltningen har efterfølgende oplyst, at der i samtlige sager nu er foretaget den fornødne revurdering og opfølgning.

Temakontrol på boligstøtteområdet

14. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har for 2005 gennemført en temakontrol om boligydelse /depotsager. Kontrollen har omfattet 1.793 andelsboligsager og 61 ejerboligsager.

Temakontrollen omfattede en kontrol af, at:

- Der var indhentet gældserklæring i sager med udbetaling af boligydelse som lån i andelsboliger.
- Erklæringen var underskrevet af ansøger, eller af både ansøger og ejer, hvis ansøger ikke var ejer.
- Erklæringen var lagt i depot.
- Sager var oprettet i S&A (herunder overført til efterlevende ægtefælle/husstandsmedlem).

I ejerboligsager blev det endvidere kontrolleret, at:

- Der var tinglyst skadesløsbrev (eventuelt ejerpantebrev).
- Skadesløsbrev eller ejerpantebrev var lagt i depot.
- Sagen var oprettet i S&A.

Temakontrollen viste på området for andelsboliger, at:

- Der i 11 sager ikke var indhentet gældserklæring.
- Erklæringen i 11 sager ikke var underskrevet af ansøger eller ejer.
- Erklæringen i 26 sager ikke var lagt i depot.
- Sagerne i 25 tilfælde ikke var oprettet i S&A.

For området for ejerboliger var der ingen bemærkninger til de undersøgte kontrolpunkter.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har efterfølgende oplyst, at de konstaterede fejl er rettet.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at det overvejes, om de mange fejl, der blev konstateret i temakontrollerne, bør give anledning til ændringer i de eksisterende forretningsgange eller ændringer i ledelsestilsynet.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen supplerer med, at begge temakontroller er gennemført som oprydningsskontroller (dvs. omfattende 100 % af sagerne inden for de valgte sagstyper), samt at fejlene i overvejende grad må rubriceres som formelle fejl. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen tager i øvrigt Revisionsdirektoratets anbefaling til efterretning.

Revision af IT-anvendelsen

15. I henhold til regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen skal revisionen ved revisionsbesøg i løbet af året bl.a. efterprøve kommunens anvendelse af edb-systemer i tilknytning til sagsbehandling mv.

Revisionsdirektoratet har efterprøvet – bl.a. gennem en test af kontroller samt ved personsagsgennemgangen – at der for anvendelsen af edb-systemer er etableret betryggende og dokumenterede interne kontroller.

I relation til udgiftsområderne i dette protokollat anvendes flere forskellige systemer:

- Pensionssystemet (SOP).
- Bistandssystemet (BIS). I efteråret 2005 blev BIS erstattet med KMD Aktiv.
- Boligydelssystemet (BYS)

Systemerne er alle KMD-standardsystemer, som driftsafvikles af KMD, som over for forvaltningen har afgivet revisorerklæring for systemerne.

Revisionsdirektoratet har ikke konstateret tilfælde, hvor anvendelse af IT-systemer ikke er sket i overensstemmelse med revisions- og regnskabsbekendtgørelsen samt kommunens interne retningslinier for IT-anvendelsen.

Interne kontroller i personsager

16. Revisionsdirektoratet har på de 3 Pensions- og Omsorgskontorer ved stikprøver undersøgt, om lederen eller en af denne bemyndiget medarbejder har udfærdiget et kompetenceskema for hver kontrollerende medarbejder.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at kompetenceskemaerne i alle tilfælde var udarbejdet i henhold til forretningsgangen.

C. Revision af personsager

17. Revisionsdirektoratets sagsrevision har været baseret på 99 personsager fordelt på følgende typer: 26 sager om folkepension, 24 sager om personlige tillæg og helbredstillæg, 5 sager om supplerende pensionsydelse, 25 sager om boligydelse som tilskud til lejere, 12 sager om boligydelse som lån til andelshavere, 4 sager om boligydelse som lån til ejere og 3 sager om boligydelse til lejere af ældreboliger.

Sagerne blev udvalgt i Pensions- og Omsorgskontorerne Nørrebro, Østerbro og Bispebjerg.

Der blev ved udvælgelsen af sager lagt vægt på nyetablerede sager. Sagerne blev bl.a. kontrolleret for at påset, at:

- Love og regler er overholdt.
- Interne forretningsgange mv. er overholdt.
- Retningslinierne i regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen er overholdt.

Revisionen af sagerne gav anledning til kommentarer i 36 tilfælde:

Folkepension

18. Gennemgangen af sager om folkepension gav anledning til følgende bemærkninger om manglende dokumentation i sagerne:

I 3 sager, hvoraf det fremgik, at pensionisterne i en periode havde haft ophold i udlandet, manglede der dokumentation for, at Den Sociale Sikringsstyrelse var tilskrevet om pensionisternes mulighed for at opnå pension fra udlandet.

Det blev efterfølgende konstateret, at:

- Den Sociale Sikringsstyrelse var tilskrevet om pension i den første sag, men dokumentationen fejlagtigt ikke var tilkædet sagen.
- Pensionisten i den anden sag havde fået tilkendt pension fra England – dog med et meget lille beløb – hvilket ikke fremgik af sagen.
- Pensionisten i den 3. sag var udstationeret af Danida, hvilket betød, at udlandsopholdet ikke fik betydning for beregningen af pensionen. Dette skulle have fremgået af sagen.

Sagerne er rubriceret som formelle fejl.

I én sag manglede der dokumentation af, hvorvidt pensionisten kunne få pension fra udlandet. Pågældende har efterfølgende oplyst, at han ikke er berettiget til pension fra udlandet. Endvidere manglede der i sagen dokumentation for 40 års ophold i Danmark. Pensionskontoret har efterfølgende indhentet den fornødne dokumentation for bopælsår og har som følge heraf omberegnet sagen, da pensionisten kun havde opnået 36 bopælsår. For meget udbetalt folkepension for 2005 og 2006, i alt 9.103 kr., vil blive afholdt uden for statsrefusionsordningen.

I én sag kunne det ikke på grundlag af det foreliggende sagsmateriale bedømmes, om beregningen af brøkpensionen var korrekt. Pensionisten var tilflyttet fra Helsingør Kommune den 15. september 2005, og fraflytningskommunen havde alene fremsendt en flyttemeddelelse.

Af bekendtgørelse nr. 866 af 23. oktober 2002 om social pension fremgår det af § 10, at "ved flytning fra en kommune til en anden kommune her i landet, skal kommunalbestyrelsen i fraflytningskommunen sende sagens akter til kommunalbestyrelsen i den nye kommune". Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har oplyst, at det er normal praksis kun at fremsende en flyttemeddelelse til den nye kommune, hvorefter den nye

kommune iværksætter pensionen med samme satser, som var gældende i fraflytningskommunen.

Revisionsdirektoratet har ikke foretaget revision af sagen, idet sagsakterne ikke forelå. Det blev henstillet, at sagsbehandlingspraksis bringes i overensstemmelse med lovgivningen, og at sagen rekvireres fra Helsingør Kommune.

Pensions- og Omsorgskontoret har efterfølgende oplyst, at den fornødne dokumentation vil blive rekvireret fra Helsingør Kommune.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen oplyser, at spørgsmålet om medsendelse af dokumentation for brøkpensionsberegning mellem fraflytnings- og tilflytningskommune vil blive taget op i Pensionsarbejdsgruppen under KL, idet en smidig løsning forudsætter en afklaring på landsplan.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen oplyser i besvarelsen, at det relevante Pensions- og Omsorgskontor forgæves har anmodet Helsingør Kommune om dokumentation for bopælsberetning, og nu vil indhente den fornødne dokumentation via Folkeregistreringskontorer rundt i landet.

Revisionsdirektoratet vil efterfølgende blive orienteret om udfaldet.

Spørgsmålet om pligt til at medsende fx dokumentation for brøkpensionsberegning mellem fraflytnings- og tilflytningskommuner er i øvrigt nu taget op i Pensionsarbejdsgruppen under Kommunernes Landsforening. Nærmere udmelding om eventuel ændring af sagsbehandlingspraksis afventer en tilbagemelding fra Socialministeriet, idet en smidig løsning kommunerne imellem forudsætter en afklaring på landsbasis samt evt. ajourføring af flytteblanketter mv. Revisionsdirektoratet vil efterfølgende blive underrettet.

Personlige tillæg og helbredstillæg

19. Gennemgangen af sager om personlige tillæg og helbredstillæg gav anledning til følgende bemærkninger om manglende dokumentation i sagerne:

I 11 sager manglede der dokumentation for den benyttede bankkonto. Det fremgår af FAKIR, at den benyttede bankkonto skal dokumenteres ved en af klienten underskrevet blanket. Revisionsdirektoratet har i alle sagerne kontrolleret, at den benyttede bankkonto ifølge Skattevæsenets oplysninger tilhører klienten, og har alene rubriceret sagerne som formelle fejl, idet den foreskrevne dokumentation manglede i sagerne.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har efterfølgende oplyst, at dette høje antal af fejl normalt ville give anledning til indskærpelse fra centralt hold, men da problemstillingen – som følge af NEM-kontoens indførelse – nu ikke længere er aktuel, vil der ikke blive foretaget yderligere.

I én sag med supplerende tillæg i forbindelse med udbetaling af brøkpension manglede dokumentation for pensionistens bopælsår. Det er efterfølgende oplyst, at dokumentationen er blevet indhentet, og at denne ikke gav anledning til ændring af ydelsen. Sagen er således rubriceret som formel fejl.

I én sag blev det konstateret, at den individuelle økonomiske beregning, der lå til grund for tillæggets størrelse, var dateret den 4. juni 2002 og således var af ældre dato. Pensionskontoret har efterfølgende foretaget en ny beregning, som dog ikke medførte ændring af ydelsen.

Det blev samtidig oplyst, at kontoret fremadrettet vil indføre en praksis, der medfører, at de individuelle økonomiske beregninger altid skal være af nyere dato. Sagen er rubriceret som formel fejl.

Supplerende pensionsydelse

20. Gennemgangen af sager for supplerende pensionsydelse gav ikke anledning til bemærkninger.

Boligyldelse

21. Gennemgangen af sager om boligydelse gav anledning til følgende bemærkninger om fejl i registreringen i boligydelsessystemet samt om manglende dokumentation i sagerne:

I 8 sager var der foretaget forkert registrering i systemet af ansøgers pligt til indvendig eller udvendig vedligeholdelse af boligen.

Kontorets efterfølgende gennemgang af sagerne viste, at der i 6 af sagerne var sket en fejlregistrering, mens registreringen i 2 af sagerne var korrekt, men ansøgningsskemaerne var forkert udfyldt. Sagerne med fejl i registreringen har samlet refusionsmæssig betydning for i alt 40.193 kr. I fem sager var der udbetalt for lidt, i alt 43.613 kr., og i én sag var der udbetalt for meget, i alt 3.420 kr. De 2 sager med fejl i ansøgningsskemaet er alene rubriceret som formelle fejl.

I 4 sager manglede der dokumentation for den benyttede bankkonto, hvilket er rubriceret som formelle fejl.

I 3 sager var ansøgningsskemaets felter om, hvorvidt bopælen benyttes som helårsbolig, og hvorvidt ansøger havde fast ophold i Danmark, ikke afkrydset.

Revisionsdirektoratet henstillede, at det ved behandling af ansøgningsskemaet kontrolleres, at samtlige felter er besvaret korrekt. Sagerne er rubriceret som formelle fejl.

I 3 sager manglede ansøgningsskema. I den ene sag har pensionskontoret efterfølgende modtaget ansøgningsskemaet fra Socialforvaltningen. I den anden sag havde det trods gentagne rykkere fra pensionskontoret ikke været muligt at fremskaffe ansøgningsskema fra Socialforvaltningen. Ansøgningsskemaet anses for at være bortkommet. I den tredje sag, hvor lejemålet i 2003 var overgået fra lejebolig til andelsbolig, forelå der ikke et ansøgningsskema om boligydelse til andelsbolig. Pensionskontoret har efterfølgende indhentet ansøgningsskemaet.

Revisionsdirektoratet henstillede, at ansøgningskema altid forefindes i den aktuelle sagsmappe, og har rubriceret fejlene som formelle.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen tager revisionens henstillinger til efterretning. Samtidig bekræftes, at anbefalingen i protokollatet om, at forvaltningen gennemfører en temarevision på boligydelsesområdet i 2006, så der for de konstaterede fejltyper kan iværksættes de nødvendige kontrolforanstaltninger, vil blive fulgt. Temarevisionen vil finde sted i anden halvdel af 2006.

Redegørelse for antallet af stikprøver og fejlrubricering

22. I henhold til regnskabs- og revisionsbekendtgørelsens § 83, stk. 4, skal der redegøres for væsentlige fejl og mangler i de udtagne sager. Revisionsdirektoratet har udarbejdet følgende tabel over antal reviderede sager:

Kategorier	Sager udvalgt ved stikprøve	Sager uden fejl	Sager med fejl af formel karakter	Sager med fejl med eventuel udbetalings- og/eller refusionsmæssig betydning	
	Antal	Antal	Antal	Antal	Kr.
Folkepension	26	21	4	1	9.103
Personlige tillæg og helbredstillæg	24	11	13	-	-
Supplerende pensionsydelse	5	5	0	-	-
Boligydelse	44	26	12	6	40.193
I alt	99	63	29	7	49.296

Revisionsdirektoratet kan oplyse, at der i 2004 blev gennemgået 106 sager, hvoraf 95 sager var uden fejl. I 9 sager var der fejl af formel karakter, og i 2 sager var der fejl med refusionsmæssig betydning. Antallet af såvel formelle fejl som fejl med refusionsmæssig betydning er således forøget væsentligt i 2005.

I besvarelsen oplyser Sundheds- og Omsorgsforvaltningen supplerende:

Vedrørende folkepensionen er der konstateret fejl i 5 sager ud af 26 (4 formelle og 1 med udbetalingsmæssig/refusionsmæssig betydning). Formelle fejl skyldes i 3 sager manglende dokumentation. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har iværksat en temakontrol på folkepension netop på dette område i 2006. Afrapportering forventes i efteråret 2006. Opfølgning på de øvrige 2 sager har fundet sted.

Vedrørende personlige tillæg og helbredstillæg er der konstateret fejl i 13 sager ud af 24 (udelukkende formelle fejl), hvoraf 11 skyldes manglende dokumentation for bankkonto. Med indførelsen af NEM-konto er dokumentationen ikke længere aktuel. De 2 øvrige fejl skyldtes dokumentationsmæssige forhold, hvor indskærpelse har fundet sted.

Vedrørende boligydelse (12 formelle fejl og 6 fejl med udbetalingsmæssig/refusionsmæssig betydning ud af i alt 44 sager). De formelle fejl vedrørte 10 sager med manglende/fejlagtig dokumentation. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen vil indskærpe over for Pensions- og Omsorgskontorerne, at det ved behandling af ansøgningsskemaer om boligydelse skal kontrolleres, at samtlige felter er besvaret korrekt, samt at ansøgningsskema altid skal forefindes i den aktuelle sagsmappe. I 2 sager var sket fejlregistrering. Med hensyn til sagerne med udbetalingsmæssige konsekvenser henvises til redegørelse for pkt. 21 jf. ovenfor.

Uanset det er antallet af sager med fejl af formel karakter, der ved et nogenlunde ensartet antal stikprøver i 2004 og 2005 tegner sig for den væsentligste stigning (fra 9 til 29), og at de 7 sager med fejl af eventuel udbetalings- og/eller refusionsmæssig betydning tilsammen udgør et forholdsvis mindre beløb, finder Sundheds- og Omsorgsforvaltningen fejlprocenten utilfredsstillende. Sammen med de allerede iværksatte tiltag vil forvaltningen sætte fokus på styrkelse af de interne kontroller samt fastholde det stærke ledelsestilsyn på området.

IV. Særlige kontrolarbejder

Socialministeriets puljemidler

23. Revisionsdirektoratet har afgivet revisorerklæring på ét regnskab – projekt "fleksible dag- og aktivitetstilbud på borgernes præmisser, målrettet yngre hjemmeboende borgere med demens 2004-2006", hvor Københavns Kommune har modtaget tilskud fra Socialministeriet.

Revisionen har ikke givet anledning til forbehold eller supplerende oplysninger.

Kontrakt- og aftaleforhold på plejehjemsområdet

Indhold

- I. Resumé.
- II. Indledning.
 - Formål.
 - Afgrænsning.
 - Metode.
- III. Baggrund.
 - Plejehjemsområdet i Københavns Kommune.
 - Lovgivningen på plejehjemsområdet.
- IV. Udbudsregler, andre regler og Københavns Kommunes interne regler.
 - Udbudsreglerne.
 - Andre regler.
 - Kommunens interne regler.
- V. Støttemateriale til udformning af kontrakter og aftaler.
- VI. De konkrete kontrakter – vurderinger og anbefalinger.
 - Leje.
 - Transport.
 - Vask.
 - Forsikring.
 - Rengøring.
 - El.
 - Kabel TV.
 - Leasing.
 - Diverse kontrakter.
 - Vurderinger og anbefalinger.
- VII. Generelle anbefalinger.
 - Legal risk management.
 - Driftsoverenskomst.

Revisionsdirektoratet fremsendte undersøgelsen til Sundheds- og Omsorgsudvalget med revisionsprotokollat af 21. september 2005. Udvalget afgav sin besvarelse den 29. september 2005.

I. RESUMÉ

1. Revisionsdirektoratet har efter anmodning fra Revisionsudvalget gennemført en undersøgelse af kontrakt- og aftaleforholdene på Københavns Kommunes plejehjemsområde.

Anmodningen har baggrund i sagen om manglende udbud af den gældende administrationsaftale fra 1996 mellem De Gamles By og KAB – denne sag blev af Revisionsdirektoratet undersøgt og rapporteret til Sundheds- og Omsorgsudvalget ved revisionsprotokollat nr. 3/2004 af 8. april 2005 og behandlet på udvalgets møde den 21. april 2005.

Formålet med undersøgelsen har været at vurdere de gældende kontrakt- og aftaleforhold på kommunens plejehjemsområde med henblik på at sikre, at der foreligger et legalt og fyldestgørende kontrakt- og aftalegrundlag på området.

Kontrakter og aftaler på plejehjemsområdet skal – som alle andre af kommunen indgåede kontrakter og aftaler – opfylde en lang række af bestemmelser (legaliteten) dels eksterne bestemmelser fastsat i love, bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger, kutymer mv., dels interne af Københavns Kommune fastsatte bestemmelser.

Der redegøres i undersøgelsen generelt for udbudsreglerne, andre eksterne regler og kommunens interne regler. Mere specifikke bestemmelser nævnes under gennemgangen af de i alt 136 kontrakter, der er rubriceret på 9 kontrakttyper.

For så vidt angår et fyldestgørende kontrakt- og aftalegrundlag er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at der ikke kan opstilles én generel vejledning for alle kontraktområderne, idet kontraktområderne er forskellige bl.a. som følge af forskelligartet lovgivning, branchekutymer, anvendelsen af standardkontrakter mv.

Der redegøres i undersøgelsen generelt for støttemateriale til udformningen af kontrakter og aftaler, fx ABSERVICE 2003. Under gennemgangen af de forskellige kontrakttyper nævnes yderligere specifikt støttemateriale.

Undersøgelsen har i sammentrængt form vist følgende:

- Generelt er kontrakterne af meget svingende kvalitet – for en dels vedkommende mangelfulde og ufyldstgørende. Nogle er meget omfangsrige, mens andre er kortfattede. Nogle er ikke modtaget.

Dette oplysningsgrundlag påvirker efter Revisionsdirektoratets opfattelse ikke undersøgelsens hovedkonklusioner, der fortrinsvis er af fremadrettet karakter.

- 22 lejekontrakter. Der er behov for, at Sundhedsforvaltningen skaber overblik og klarhed over legaliteten og udformningen af kontrakterne. Det er derfor tilfredsstillende, at forvaltningen selv har taget initiativ til at indhente juridiske responsa til afklaring af de komplekse problemstillinger på lejeområdet.

- 25 transportkontrakter. 15 af kontrakterne er indgået i 2005 og har været i offentligt EU-udbud.

For så vidt angår de øvrige kontrakter er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at 9 kontrakter indgået af selvejende institutioner burde have været i udbud, da kontraktsummen oversteg tærskelværdien for EU-udbud. Sundhedsforvaltningen har ikke i tilstrækkeligt omfang sikret sig, at de selvejende plejehjem overholdt udbudsreglerne mv. Direktoratet finder begge forhold stærkt beklageligt.

Direktoratet anbefaler, at forvaltningen fremover controller, hvorvidt de selvejende plejehjem overholder gældende lovgivning.

- 9 kontrakter om vask. Også på dette område er Sundhedsforvaltningen i færd med at forberede et fælles udbud, da aftalen med Berendsen for kommunale plejehjem udløber i 2006, og forvaltningen har konstateret, at kontrakter indgået individuelt af selvejende institutioner i en del tilfælde skal forbedres blandt andet så det sikres, at

kontrakterne overholder udbudsreglerne og kommunens indkøbspolitik. Direktoratet finder dette tilfredsstillende, da flere af kontrakterne har væsentlige mangler.

- 42 forsikringskontrakter. Efter direktoratets opfattelse skulle kontrakterne – der alle angår de selvejende plejehjem – ikke have været i udbud.

Direktoratet anbefaler, at Sundhedsforvaltningen tilbyder institutionerne en rammeaftale, så de kan indgå under kommunens selvforsikringsordning.

- 3 rengøringskontrakter. Direktoratet henleder opmærksomheden på specifikt støttemateriale, herunder en vejledning om udbud, udlicitering og kontraktopfølgning vedrørende rengørings- og vinduespoleringsopgaver samt KL's informationskrivelse om "Prisreguleringsbestemmelse i kontrakter – særligt i forhold til kontrakter med rengøringsbranchen" – sidstnævnte kan anvendes generelt ved alle kontrakter.

Direktoratet giver desuden yderligere anbefalinger til kontraktbestemmelserne.

- 16 elkontrakter. Direktoratet henstiller, at Sundhedsforvaltningen inddrager kommunalt udsendt vejledningsmateriale.
- 2 kontrakter om Kabel TV. Kontrakterne giver ikke anledning til særlige kommentarer.
- 7 leasingkontrakter. Direktoratet henstiller, at på dette komplekse område bør Sundhedsforvaltningen ved sin administration tage udgangspunkt i brancheanbefalinger, så økonomi og kontraktudformning bliver så optimal som vel muligt.

På baggrund af denne undersøgelse og de revisionsmæssige erfaringer i øvrigt, herunder fra sagen vedrørende De Gamles By og KAB, er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at der er behov for en yderligere styrkelse af den juridiske indsats i Sundhedsforvaltningen.

Generelt anbefaler direktoratet, at Sundhedsforvaltningen overvejer hensigtsmæssigheden af at etablere en formel juridisk funktion, der indpasses i et legal risk management-system. Legal risk management betyder styring af juridiske risici og kan helt kort defineres som "Identifikation, vurdering og styring af juridiske risici og muligheder". Det er sigtet med den juridiske funktion, at den proaktivt skal identificere potentielle juridiske problemer og muligheder og agere herpå, før det er for sent.

Endelig henstiller direktoratet, at der i Sundhedsforvaltningen igangsættes et arbejde med at ajourføre driftsoverenskomsterne mellem kommunen og de selvejende institutioner, hvor der bør være særlig opmærksomhed på at præcisere det juridiske ansvar. Sundhedsforvaltningen har oplyst, at Socialministeriet tidligere på året har oplyst, at ministeriet forventer at fremsætte lovforslag om friplejehjem i løbet af efteråret 2005 med ikrafttrædelse 1. januar 2006. Sundhedsforvaltningen har derfor oplyst, at man afventer de nye regler, inden man påbegynder revision af driftsoverenskomsterne.

Sundheds- Og Omsorgsudvalget godkendte på mødet den 29. september 2005 Sundhedsforvaltningens bemærkninger og opfølgning på Revisionsdirektoratets revisionsprotokollat:

Det er Sundhedsforvaltningens opfattelse, at revisionsprotokollatet er meget velegnet til praktisk anvendelse i et fremadrettet perspektiv.

Der er i revisionsprotokollatet en god og overskuelig gennemgang af de gældende regler opdelt i udbudsregler, andre regler og kommunens interne regler. Der findes også et godt støttemateriale, der med fordel kan anvendes i det fremadrettede arbejde med forbedring af kontrakter i Sundhedsforvaltningen.

Sundhedsforvaltningen kan også tilslutte sig anbefalingen om at styrke den juridiske indsats generelt i Sundhedsforvaltningen.

I den forbindelse bemærkes det, at Sundhedsforvaltningen i forbindelse med indsamlingen af kontrakter til brug for undersøgelsen, foretager en gennemgang af alle kontrakter i Sundhedsforvaltningen med en beløbsmæssig grænse fra kr.

20.000. Dette sker som en intern controlling og som led i styrkelse af og fokus på den juridiske funktion på kontraktområdet i Sundhedsforvaltningen.

Sundhedsforvaltningen bemærker, at det fremgår af undersøgelsen, at de kontrakter, der burde have været i udbud, er kontrakter, som selvejende plejehjem har indgået.

Sundhedsforvaltningen tager til efterretning, at forvaltningen ikke i tilstrækkeligt omfang har sikret sig, at de selvejende plejehjem overholder udbudsregler mv., og erkender, at sikring af dette er Sundhedsforvaltningens ansvar. Det betyder, at forvaltningen i den forestående revision af driftsoverenskomsterne vil være særlig opmærksom på at præcisere det juridiske ansvar.

Det nævnes i den forbindelse, at det er Sundhedsforvaltningens praksis at tilbyde de selvejende plejehjem at deltage i fælles indkøbsaftaler og udbud. Dette er senest sket på transportområdet i 2004, hvor en række selvejende plejehjem valgte ikke at tage imod tilbuddet.

Sundhedsforvaltningen har igangsat forberedelsen af fælles udbud af vaskeaftaler og transportaftaler. Sundhedsforvaltningen ønsker dermed at sikre, at de aftaler, der ikke har været i udbud, kan komme med i en ny udbudsrunde, således at alle aftaler fremover overholder udbudsreglerne. Såfremt en selvejende institution fortsat ikke ønsker at deltage i Sundhedsforvaltningens fællesudbud, vil Sundhedsforvaltningen sikre sig, at bestyrelsen selv tager de nødvendige skridt til sikring af, at udbudsregler overholdes.

II. Indledning

2. Revisionsdirektoratets undersøgelse er igangsat efter anmodning fra Revisionsudvalget.

Udvalgets beslutning er sket efter opfordring fra Sundheds- og Omsorgsudvalget.

Opfordringen til Revisionsudvalget er sket den 11. januar 2005 og har baggrund i sagen om manglende udbud af den gældende administrationsaftale fra 1996 mellem De Gamles By og KAB.

Administrationsaftalen mellem De Gamles By og KAB er blevet undersøgt af Revisionsdirektoratet i en særskilt sag – undersøgelsen blev den 8. april 2005 rapporteret til Sundheds- og Omsorgsudvalget ved revisionsprotokollat nr. 3/2004 og behandlet på udvalgets møde den 21. april 2005.

Formål

3. For undersøgelsen er der i Revisionsudvalgets anmodning af 17. januar 2005 fastsat følgende kommissorium:

"Med henblik på at sikre et legalt og fyldestgørende kontrakt- og aftalegrundlag på plejehjemsområdet i Københavns Kommune foretages der en undersøgelse af de kontrakt- og aftaleforhold, der er gældende på plejehjem i Københavns Kommune."

Afgrænsning

4. Ved afgrænsningen af opgaven er der taget udgangspunkt i kommissoriet for ovennævnte undersøgelse.

Den tidsmæssige afgrænsning vil på dette grundlag blive: Der undersøges alle gældende kontrakter pr. 31. december 2004, som er indgået efter 1. januar 1996.

Undersøgelsen omfatter kontrakter og aftaler, som er indgået på det decentrale niveau uden politisk medvirken.

Kontrakter og aftaler, som er forelagt sundhedsborgmesteren indtil 31. december 1997 henholdsvis optaget på dagsordenen for møde i Sundheds- og Omsorgsudvalget fra 1. januar 1998 vil således ikke blive omfattet af undersøgelsen.

Det vurderes ud fra en risikovurdering, at sådanne kontrakter og aftaler har været underkastet en optimal sagsbehandling, herunder med ekstern juridisk bistand.

Det tilføjes, at anbefalingerne fra undersøgelsen på det decentrale niveau skal have fremtidig indvirkning på alle kontrakter og aftaler, dvs. hvad enten de forelægges til politisk beslutning eller ej.

Der vil også blive foretaget en afgrænsning ud fra et væsentlighedskriterium, så bagatelagte kontrakter/aftaler ikke indgår i undersøgelsen: Der anvendes en grænse på 500.000 kr., hvor kontraktsummen opgøres efter kriterierne i EU's udbudsdirektiv. Dette betyder, at der for tidsubegrænsede kontrakter og aftaler skal være tale om en årlig kontraktsum på minimum 125.000 kr.

Desuden er der foretaget den afgrænsning, at undersøgelsen ikke omfatter indgåede driftsoverenskomster mellem Sundhedsforvaltningen og de selvejende plejehjem.

Som udgangspunkt indgår i undersøgelsen alle typer af kontrakter/aftaler og både kontrakter med eksterne juridiske personer og øvrige forvaltninger i Københavns Kommune.

De modtagne 136 kontrakter vedrører primært tjenesteydelser.

For god ordens skyld gøres der opmærksom på, at denne undersøgelse alene angår plejehjemsområdet og ikke øvrige områder i Sundhedsforvaltningen. Undersøgelsen rapporteres til Sundheds- og Omsorgsudvalget (undersøgelse nr. 2).

Undersøgelsen af de lignende kontrakter på de øvrige områder i Sundhedsforvaltningen og i de andre seks forvaltninger sker i en selvstændig undersøgelse (undersøgelse nr. 3), som rapporteres til Økonomiudvalget og med forudgående høring af de stående udvalg (revisionsprotokollat nr. 2/2005 af 16. december 2005).

Metode

5. I undersøgelsen, der er af udpræget juridisk karakter, inddrages al relevant lovgivning, som er af betydning for at sikre, at kontrakter og aftaler på plejehjemsområdet hviler på et sikkert legalt grundlag.

I denne forbindelse inddrages på tilsvarende måde kommunens egne interne regler til sikring af legaliteten.

Undersøgelsen, af om de gældende kontrakt- og aftaleforhold er fyldestgørende, er foretaget på den måde, at der er blevet indsamlet et omfattende støttemateriale, der anvendes som vejledning for udformningen af kontrakter og aftaler. Materialet er udformet til anvendelse inden for de forskellige kontrakttyper.

Der kan således ikke opstilles én vejledning, som kan anvendes inden for alle kontraktområder – dertil er kontraktområderne for forskellige, hvilket bl.a. kan henføres til den forskelligartede lovgivning, branchekutymmer, anvendelsen af standardkontrakter osv.

På baggrund af støttematerialet er der foretaget en gennemgang af de gældende kontrakter/aftaler for at vurdere deres opfyldelse heraf.

Gennemgangen af kontrakterne er sket under skyldig hensyntagen til, at Sundhedsforvaltningen i løbet af undersøgelsesperioden har taget en række initiativer og igangsat flere udredningsarbejder.

Tilvejebringelsen af alle gældende kontrakter/aftaler har ikke været uden praktiske problemer.

Kortlægningen er sket i samarbejde med Sundhedsforvaltningen.

På baggrund af drøftelser mellem Revisionsdirektoratet og Sundhedsforvaltningen udsendte forvaltningen den 2. marts 2005 et brev til alle ledere i Sundhedsforvaltningen om "Indsamling af kontrakter i Sundhedsforvaltningen til en uvildig undersøgelse med et fremadrettet perspektiv".

Forvaltningen bad i brevet om at få indsendt senest den 14. marts 2005 en kopi af samtlige gældende skriftlige aftaler med en økonomisk værdi på over 20.000 kr. om året.

Aftalerne skulle indsendes til en arbejdsgruppe nedsat af forvaltningens direktion.

Denne arbejdsgruppe foretager gennemgang af alle kontrakter i Sundhedsforvaltningen med en beløbsmæssig grænse fra kr. 20.000. Dette sker ifølge det oplyste som en intern controlling og som led i styrkelse af og fokus på den juridiske funktion på kontraktområdet i Sundhedsforvaltningen.

Arbejdsgruppen har herefter afleveret de relevante dokumenter til Revisionsdirektoratet. Revisionsdirektoratet har løbende været i kontakt med arbejdsgruppen og har haft flere møder med gruppen.

Derudover har Revisionsdirektoratet ud fra den revisionsmæssige erfaring og sædvanlige revisionsmetode søgt at opnå en overbevisning om, at alle gældende kontrakter/aftaler er blevet fremsendt til brug for Revisionsdirektoratets undersøgelse.

Revisionsdirektoratet må konstatere, at der har været tale om en meget lang indsamlingsperiode, som først blev afsluttet den 11. august 2005. Den lange periode har beroet på manglende og ufyldstgørende oplysninger fra Sundhedsforvaltningens side.

Omvendt er det dog Revisionsdirektoratets opfattelse, at undersøgelsens hovedkonklusioner, der fortrinsvis er af fremadrettet karakter, ikke påvirkes heraf.

Afslutningsvis skal det nævnes, at Revisionsdirektoratet har anmodet advokatfirmaet Kromann Reumert om at udarbejde en generel udbudsretlig redegørelse i relation til de decentrale enheder i kommunen. Redegørelsen er optrykt i protokollatet.

III. BAGGRUND

Dette afsnit indeholder nogle få baggrundsoplysninger af betydning for forståelsen af de efterfølgende afsnit.

Plejhjemsområdet i Københavns Kommune

6. Sundheds- og Omsorgsudvalget varetager administrationen af plejhjemsområdet på vegne af Borgerrepræsentationen, jf. styrelsesvedtægtens § 17.

Sundhedsforvaltningen bistår udvalget med administration og udvikling af driften af plejhjemsområdet.

Den administrative og udførende del af organisationen på plejhjemsområdet er delt i tre niveauer:

- Centralt niveau: Direktion og forvaltning.
- Decentralt niveau: 7 ældrekontorer og 7 pensions- og omsorgskontorer.
- Lokalt niveau: 60 plejhjem opgjort pr. 1. oktober 2005, hvoraf 25 er kommunale, mens de 35 er selvejende institutioner.

Plejhjemmene er generelt organiseret i forhold til de forskellige typer af ydelser, der tilbydes.

Plejhjemmene er overordnet opdelt i ledelse, administration og plejeafdelinger.

Derudover er der en række relativt selvstændige organisatoriske enheder, herunder produktionskøkken, rehabilitering, daghjem og/eller dagcenter, træningsafdeling, rengørings- og vaskeafdeling samt afdeling for de fysiske rammer.

Plejhjemmenes ledelse består typisk af en forstander og en souschef.

Administrationen består ofte af en økonomisk-administrativ kontorleder og en HK-medarbejder.

Plejhjemmene er opdelt i en eller flere plejeafdelinger i meget varierende størrelse samt et daghjem/dagcenter. Alle afdelinger ledes af en afdelingsleder.

Den samlede nettoudgiftsramme til plejhjemmene udgør ca. 1,7 mia. kr. i 2005.

Plejhjemmenes budgetter udmeldes af ældrekontorerne.

Plejhjemmenes udmeldte driftsbudget er opdelt i rammer inden for seks aktivitetsområder:

- Administration.
- Ejendomsdrift. Udgifter, som plejhjemmet får bevilget (husleje, skatter/afgifter/forsikringer, el/varme), og udgifter, der afhænger af ejendommens størrelse (vedligeholdelse pr. kvm. og ejendomsfunktionær pr. kvm).
- Rengøring/vask.
- Fortæring og udbringning.
- Pleje/omsorg.
- Indtægter.

Lovgivningen på plejhjemsområdet

7. Lovgivningen på plejhjemsområdet har de senere år undergået meget betydelige ændringer.

I medfør af ældreboliglovens vedtagelse den 10. juni 1987 skete der et skifte i ældrepolitikken. Som følge heraf blev der indført nogle nye begreber vedrørende boliger til ældre. Sigtet med ældreboligloven var at tilvejebringe et større og mere fleksibelt udbud af boliger til ældre.

Grundtanken bag ældreboligloven var, at det ikke skal være boligformen, der skal være bestemmende for tilbud om pleje til den enkelte ældre. Det skal derimod være den enkeltes behov. Plejen skal altså følge den ældre og ikke boligen. Hensigten med skiftet i boligpolitikken for de ældre var endvidere at ligestille og normalisere de ældres forhold med andre persongrupper.

I konsekvens af Folketingets vedtagelse af ældreboligloven er alle plejehjemslignende boliger til de svageste og plejekrævende ældre siden 1. januar 1988 blevet opført som plejeboliger.

I lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. er plejeboliger defineret som almene ældreboliger, hvortil der er knyttet omsorgs- og servicefunktioner med tilhørende personale svarende til den pågældende beboergruppes behov.

På baggrund af den nævnte lovændring har det siden 1. januar 1988 ikke været muligt at opføre plejehjem mv. efter Socialministeriets lovgivning. De eksisterende plejehjem kan dog fortsat drives efter Socialministeriets lovgivning, jf. servicelovens § 140.

Disse traditionelle plejehjem i Socialministeriets regi adskiller sig på en række områder fra plejeboliger eller moderne plejehjem. En væsentlig forskel er, at de traditionelle plejehjem er institutioner.

Beboeren er altså ikke lejer som i moderne plejehjem med de rettigheder og pligter dette indebærer, men ved regler og praksis forsøges forholdene i traditionelle plejehjem dog tilnærmet forholdene i plejeboliger. De traditionelle plejehjem er typisk utilsvarende i forhold til moderne plejehjem, mens der som nævnt ikke er forskel med hensyn til den pleje og omsorg, der kan ydes.

Desuden skal nævnes en væsentlig ændring pr. 1. juli 2002 med ikrafttræden af lov nr. 399 af 6. juni 2002 om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, lov om hjemmeservice og lov om individuel boligstøtte – frit valg af leverandør af praktisk og personlig hjælp mv.

Lovændringen vedrører bl.a. frit valg af ældre- og plejebolig samt ret til fælles bolig med ægtefælle, samlever mv. og betyder, at alle ældre fra den 1. juli 2002 frit kan vælge plejeboliger – både i egen kommune og på tværs af kommunerne. Endvidere giver den ægtepar, samlevende mv. ret til at søge om botilbud, der er egnet til to personer.

Det er også et nyt lovkrav, at der skal ske en adskillelse af myndighedsopgaven (bestiller) og leverandøropgaven (udfører) – indførelse af BUM-modellen.

Adskillelsen er en konsekvens af bestemmelserne i henholdsvis serviceloven, bekendtgørelsen om kvalitetsstandarder samt vejledningen om sociale tilbud til ældre.

Kommunen er således forpligtet til at adskille myndighedsopgaverne fra leveringen af hjælpen på plejehjemmene i takt med, at disse renoveres og herefter drives efter lov om almennyttige boliger.

Såfremt almenboliglovgivningen ikke finder anvendelse, findes reglerne om ydelser og betaling herfor i en bekendtgørelse fra Socialministeriet: Beboernes betaling for de obligatoriske ydelser i form af husleje, el og varme, samt de valgfrie ydelser (vask, rengøring, mad, vinduespudsning mv.).

IV. Udbudsregler, andre regler og Københavns Kommunes interne regler

8. Kontrakter og aftaler på plejehjemsområdet skal – som alle andre af kommunen indgåede aftaler og kontrakter – opfylde en lang række af bestemmelser dels eksterne bestemmelser fastsat i love, bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger, kutymer mv. dels interne af Københavns Kommune fastsatte bestemmelser.

Der vil i det følgende blive redegjort for de generelle bestemmelser, som Revisionsdirektoratet har anvendt som led i gennemgangen af de fra Sundhedsforvaltningen modtagne kontrakter. Bestemmelserne er rubriceret således:

- Udbudsregler.
- Andre regler.
- Københavns Kommunes interne regler.

Der er alene tale om de generelle regler, hvor der ved gennemgangen af de enkelte kontrakttyper kan blive inddraget mere specifikke bestemmelser.

Udbud

9. I den følgende gennemgang redegøres der for de relevante udbudsretlige regler i forhold til spørgsmålet om udbudspligt for offentlige myndigheder, der er reguleret af EU-retlige regler samt af danske regler. Det fremgår af gennemgangen, at der er forskellige retsregler i lovgivningen, som forpligter kommunerne til at foretage udbud. Offentlige myndigheder er ligeledes på udbudsområdet undergivet de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder kravene om saglighed i forvaltningen.

I henhold til kommissoriet behandles primært de udbudsretlige regler i forhold til begrebet tjenesteydelser.

Ifølge § 62, stk. 1, i den kommunale styrelseslov skal kommunalbestyrelsen – for Københavns Kommunes vedkommende Borgerrepræsentationen – inden udgangen af valgperiodens første år udarbejde en servicestrategi for udvikling af kvaliteten og ef-

fektiviteten i den kommunale opgavevaretagelse, herunder om kommunen skal gøre brug af udbud. Udbudspolitikken skal mindst indeholde følgende elementer:

- En beskrivelse af kommunens principper for valg af leverandør, kravspecifikationer og betingelser ved udbud.
- Principper for intern priskalkulation ved eget bud, der præcist henfører de relevante omkostninger til den relevante aktivitet.
- Principper for kommunens kvalitetsopfølgning, herunder principper for inddragelsen af både objektive krav til kvalitet og brugernes subjektive oplevelse af kvalitet.
- Beskrivelse af efter hvilken procedure, der træffes beslutning om udbud.
- Principper for hvordan personalet inddrages i form af en drøftelse, orientering eller lignende i overensstemmelse med de gældende regler og aftaler.
- Principper for anvendelsen af sociale klausuler.

Selv om kommunen skal formulere en udbudspolitik, er der ikke et almindeligt krav om, at køb af varer og tjenesteydelser skal ske efter udbud. Der kan ligeledes ikke opstilles en almindelig regel om, at kommunen er forpligtet til at overlade en opgave til andre uden for kommunen, bortset fra de tilfælde hvor der er særlige regler herom i lovgivningen, herunder kommunalfuldmagtsreglerne.

I forlængelse af ovennævnte skal desuden nævnes reglerne i kommunestyrelseslovens §§ 62 a og 62 b om udfordringsret, hvor en privat person eller virksomhed afgiver et konkret tilbud på udførelse af en opgave, som kommunen selv udfører.

Ved modtagelsen af et sådant tilbud skal kommunalbestyrelsen træffe beslutning om, hvorvidt opgaven fortsat skal udføres af kommunen. Kommunalbestyrelsen skal underrette tilbudsgiveren om sin beslutning, og hvis tilbuddet ikke bliver antaget, skal tilbudsgiveren have en begrundelse herfor. Kommunalbestyrelsen har således ikke pligt til at antage det private tilbud, uanset om det ville være det økonomisk mest fordelagtige, men inden kommunalbestyrelsen træffer beslutning, skal den foretage en sammenligning af omkostningerne ved selv at udføre opgaven.

Det følger desuden af § 62 b, at kommunalbestyrelsen i en række tilfælde kan afvise et privat udfordringstilbud og derved undlade at foretage en sammenligning af omkostningsforholdene.

10. Som tidligere nævnt kan der, til trods for kravet om at kommunen skal udforme en udbudspolitik efter kommunestyrelsesloven, ikke opstilles et almindeligt krav om, at køb af varer og tjenesteydelser skal ske efter udbud.

Men for en række former for leverancer følger det imidlertid af de EU-retlige udbudsregler, at offentlige myndigheder skal foretage udbud i hele EU inden kontraktindgåelsen.

Det følger af direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (der er en sammenskrivning af de 3 klassiske udbudsdirektiver om: Bygge og anlæg, vareindkøb samt tjenesteydelser), at udbud kun skal foretages for kontrakter over en vis værdi.

Tærskelværdien for (amts)kommunale tjenesteydelser er fastsat til ca. 1,7 mio. kr.

Direktivet bygger på et princip om ligebehandling af tilbudsgivere, uanset hvilket EU-land de er hjemhørende i. Direktivet indeholder detaljerede regler for fremgangsmåden, der skal følges ved udbudsforretningerne. Udbudsdirektivet er gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 937 af 16. september 2004 om fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter.

Udbudsdirektivet omfatter offentlige kontrakter, hvorved ifølge artikel 1, stk. 2, litra a, som udgangspunkt forstås gensidigt bebyrdende aftaler, der indgås skriftligt mellem en eller flere økonomiske aktører og en eller flere ordregivende myndigheder. Udbudsdirektivet indeholder ikke en udtrykkelig definition af begrebet tjenesteydelser (jf. ar-

tikel 1, stk. 2, litra d), men begrebet er afgrænset negativt, således at offentlige tjenesteydelseskontrakter omfatter alle anskaffelser, bortset fra offentlige bygge- og anlægskontrakter og vareindkøbskontrakter.

I medfør af artikel 1, stk. 9, er ordregiver statslige, amtskommunale eller kommunale myndigheder samt offentligretlige organer og sammenslutninger af en eller flere af disse.

Ved et offentligretligt organ forstås ifølge direktivet ethvert organ:

a) der er oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter,

b) som er en juridisk person og

c) hvis drift enten for størstedelens vedkommende finansieres af staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer, eller hvis drift er underlagt disses kontrol, eller hvortil staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer udpeger mere end halvdelen af medlemmerne i administrations-, ledelses- eller tilsynsorganet.

På denne baggrund konstateres det, at de kommunale plejehjem er omfattet af udbudsdirektivet.

For så vidt angår de selvejende plejehjem anses disse institutioner ligeledes omfattet af udbudsdirektivet, grundet driftsoverenskomsten med kommunen.

11. Det følger af udbudsdirektivets artikel 7, litra a, at udbud kun skal foretages, hvor den anslåede værdi svarer til eller overstiger tærskelværdierne. Tærskelværdiernes modværdi justeres hvert andet år i national valuta og offentliggøres i De Europæiske

Fællesskabers Tidende. De gældende tærskelværdier for tjenesteydelser i 2005 er fastsat til:

- Bilag II A tjenesteydelser: 1.753.926 kr.
- Bilag II B tjenesteydelser: 1.753.926 kr.

Tjenesteydelser, der er omfattet af bilag II A, er undergivet udbudspligt efter udbudsdirektivet, hvis værdien af kontrakten overstiger tærskelværdien.

For så vidt angår tjenesteydelser anført i bilag II B gælder alene bestemmelserne i direktivet om ikke diskriminerende tekniske specifikationer og om indsendelse af meddelelse til EU-kommissionen om indgåelse af kontrakt, hvis værdien af kontrakten overstiger tærskelværdien.

For yderligere information om, hvorvidt en tjenesteydelsesopgave skal følge EU's udbudsregler, henvises til følgende hjemmesider: **www.udbudsportalen.dk** og **www.ks.dk**.

I udbudsdirektivets artikel 9, stk. 1, er der fastsat metoder til beregning af offentlige kontrakters, rammeaftalers og dynamiske indkøbssystemers anslåede værdi:

"Den anslåede værdi af en offentlig kontrakt beregnes på grundlag af det samlede beløb eksklusive moms, som den ordregivende myndighed som anslået kan komme til at betale. I denne beregning tages der hensyn til det anslåede samlede beløb, herunder enhver form for optioner og eventuelle forlængelser af kontrakten."

For så vidt angår delydelser/delleverancer fremgår det af udbudsdirektivets artikel 9, stk. 5, litra a, at værdien af delydelser lægges sammen ved vurderingen af tærskelværdien, når der er tale om en indholdsmæssig sammenhæng mellem ydelserne, der indgås samtidig.

Det følger endvidere af udbudsdirektivets artikel 9, stk. 8, litra b, at beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi, hvori der ikke er fastsat en samlet pris, er:

- For tidsbegrænsede kontrakter, hvis de løber i 48 måneder eller derunder: Den anslåede samlede værdi for hele løbetiden.
- For tidsubegrænsede kontrakter eller kontrakter, hvis løbetid er over 48 måneder: Den månedlige værdi multipliceret med 48.

En tidsbegrænset aftale er defineret som en aftale, hvor ophørstidspunktet allerede kendes ved aftaleindgåelsen. Modsat en tidsubegrænset aftale, hvor ophørstidspunktet ikke kendes på forhånd, fx fordi aftalen løber til den opsiges.

For tidsbegrænsede aftaler med en løbetid på over 48 måneder og for tidsubegrænsede aftaler forudsætter udbudsdirektivet, at der opgøres en månedlig værdi af aftalen, dvs. det månedlige vederlag til tjenesteyderen. Dette vederlag kan imidlertid være forskelligt fra måned til måned, og det fremgår ikke af udbudsdirektivet, hvordan den månedlige værdi af en aftale skal opgøres.

Det følger imidlertid af litteraturen (EU's udbudsregler i praksis; Jesper Fabricius og René Offersen), at: "Man må her formentlig antage, at der foreligger udbudspligt, hvis de aftalte eller anslåede værdier i de første 48 måneder af kontraktens løbetid sammenlagt når op på tærskelværdien eller derover".

12. Revisionsdirektoratet har fundet anledning til at indhente en udbudsretlig redegørelse fra advokatfirmaet Kromann Reumert. Redegørelsen angår spørgsmålet om, hvorvidt en decentral enhed under kommunen generelt kan betragtes som en selvstændig ordregivende myndighed, således at enhedens anskaffelser kan værdiansættes uafhængigt af andre enheders anskaffelser, eller om der skal ske en sammenlægnings af ensartede tidsmæssigt sammenfaldende anskaffelser for de forskellige enheder under kommunen.

"Udbudsretlig redegørelse – decentrale enheder under kommunen

Indledning

Revisionsdirektoratet har anmodet os om at vurdere, om et decentralt kommunalt plejehjem, der antages at være en del af enhedsforvaltningen efter den almindelige kommunalretlige grundsætning, i relation til udbudsreglerne (1) kan betragtes som en selvstændig ordregivende myndighed, således at enhedens anskaffelser kan værdiansættes uafhængigt af andre enheders anskaffelser, eller (2) om der tværtimod vil være en forpligtelse til at sammenlægge ensartede og tidsmæssigt nogenlunde sammenfaldende anskaffelser fra de forskellige enheder under kommunen.

Nedenfor følger indledningsvist en beskrivelse af de relevante udbudsretlige regler (2) og den relevante udbudsretlige praksis (3). På baggrund heraf opstilles dernæst de relevante kriterier for vurderingen af, om en decentral enhed under kommunen kan betragtes som en selvstændig ordregivende myndighed (4).

Udbudsretlige regler (2)

Direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter indeholder i artikel 9, stk. 3 følgende generelle forbud imod opdeling af en anskaffelse i flere delanskaffelser:

"Et bygge- og anlægsprojekt eller et projekt til indkøb af en vis mængde varer og/eller tjenesteydelser må ikke opdeles med henblik på at udelukke det fra dette direktivs anvendelsesområde."

En anskaffelse må således ikke opdeles i flere delanskaffelser med henblik på at bringe den enkelte anskaffelses værdi ned under tærskelværdien og dermed undgå at gennemføre et EU-udbud i forbindelse med den samlede anskaffelse.

Når der er en eller flere decentrale enheder under en ordregivende myndighed, skal de decentrale enheders anskaffelser som udgangspunkt medregnes til den or-

dregivende myndigheds anskaffelser, medmindre de decentrale enheder funktionelt må betragtes som selvstændige ordregivende myndigheder.

Kommissionen har i "Policy Guidelines on Contracts awarded by Separate Units of a Contracting Entity under Directive 90/531/EEC" af 20. januar 1993 opstillet en række kriterier, som vil være vejledende ved vurderingen af, om decentrale enheder må betragtes som selvstændige ordregivende myndigheder, nemlig:

- om enheden selv står for udbudsforretningen, er ansvarlig for dennes forløb og kan bestemme, hvem kontrakten indgås med;
- om enheden har et selvstændigt budget og selv står for finansieringen af kontrakten;
- om anskaffelserne er beregnet på enhedens eget virke eller er beregnet til flere enheder eller til den samlede ordregiver, og endelig
- om ordregiveren, selvom indkøbskompetencen formelt er uddelegeret, reelt stadig forsøger at udnytte sin position som større indkøber for at opnå stor-driftsfordele.

Konkurrencestyrelsen har i "Konkurrencestyrelsens vejledning til udbudsdirektiverne" af 20. december 2004 fremhævet tilsvarende kriterier.

Udbudsretlig praksis (3)

Klagenævnet for Udbud har i en række kendelser lagt til grund, at der ikke i medfør af udbudsreglerne består en generel pligt til at sammenlægge alle kontrakter indgået af en kommunes institutioner ved opgørelsen af, om tærskelværdien er overskredet.

I klagenævnets kendelse af 17. juli 2002, Lyngby-Taarbæk Kommune mod Den selvejende almene boligorganisation Carlshøj, havde fire afdelinger i boligorganisationen Carlshøj ved særskilte kontrakter indkøbt administrationsydelser. Klagenævnet fastslog indledningsvist, at ved vurderingen af, om værdien af en tjenesteydelse overstiger tærskelværdien:

"er det som udgangspunkt alene værdien af den tjenesteydelse, der skal indgås kontrakt om, der er afgørende."

Herefter fastslog klagenævnet, at der ikke ved vurderingen af, om der forud for indgåelse af en kontrakt om administrationen af B-afdelingerne skulle gennemføres EU-udbud, var en forpligtelse til at tage hensyn til værdien af administrationen af A-afdelingerne, D-afdelingerne og varmecentralen med følgende begrundelse:

"De 4 afdelinger ... - A-afdelingerne, B-afdelingerne, D-afdelingerne og varmecentralen – har selvstændigt regnskab og har bortset fra varmecentralen selvstændige bestyrelser. Den tjenesteydelse, som indklagede har indgået kontrakt om, vedrører endvidere alene den ene af de 4 afdelinger – nemlig B-afdelingerne – og det er alene denne afdeling, som skal betale for tjenesteydelsen. Der er endelig alene bestyrelsen for B-afdelingerne, der træffer afgørelse om, hvem der skal indgås kontrakt med."

I klagenævnets kendelse af 25. november 2002, Skousen Husholdningsmaskiner A/S mod Arbejdernes Andelsboligforening, havde det almene boligselskab, Arbejdernes Andelsboligforening, indkøbt hårde hvidevarer til boligselskabets afdelinger uden foretagelse af EU-udbud. Klagenævnet lagde i den forbindelse vægt på, at boligselskabet var organiseret i overensstemmelse med den danske lovgivning om almene boligselskaber, hvormed:

- "- De enkelte afdelinger er selvstændige økonomiske enheder med egen formue, egne indtægter og udgifter og eget regnskab.
- Afdelingerne hæfter ikke for de andre afdelingers eller indklagedes forpligtelser.
- Afdelingerne træffer selv beslutning om afholdelse af udgifter, herunder indkøb, og indklagede kan ikke disponere over afdelingernes midler.
- Afdelingerne kan imidlertid ikke forpligte sig over for omverdenen, og afdelingernes beslutninger om afholdelse af udgifter gennemføres af indklagede.

En afdelings beslutning om afholdelse af udgifter kan derfor kun umiddelbart føres ud i livet, hvis indklagede kan tiltræde beslutningen.

- Indklagede kan imidlertid ikke på egen hånd tilsidesætte afdelingernes beslutninger om afholdelse af udgifter, og hvis indklagede ikke kan tiltræde en beslutning truffet af en afdeling, skal indklagede forelægge sagen for kommunalbestyrelsen til afgørelse.
- Afdelingerne udøver normalt deres beslutningskompetence på egen hånd uden at optræde i fællesskab med andre afdelinger."

På denne baggrund udtalte klagenævnet, at:

"Det centrale i denne konstruktion er afdelingernes karakter af selvstændige økonomiske enheder. I hvert fald i den normale situation, hvor en afdeling ikke optræder i fællesskab med andre afdelinger, er det derfor afdelingen og ikke indklagede, der skal anses for ordregiver efter EU's udbudsdirektiver med hensyn til anskaffelse af udbudspligtige ydelser. Indklagedes rolle i sammenhængen er, at det er indklagede, der skal føre afdelingens beslutning ud i livet på afdelingens vegne, og at indklagede for så vidt har en slags veto over for afdelingens beslutning, dog betinget af kommunalbestyrelsens tilslutning. Dette kan ikke i sig selv føre til at anse indklagede for ordregiver vedrørende beslutningen. Kun i tilfælde, hvor indklagede måtte have koordineret afdelingernes indkøb med henblik på at opnå storkunderabat, vil indklagede skulle betragtes som ordregiver."

På denne baggrund fandt klagenævnet, at det i forbindelse med indkøb af hårde hvidevarer til boligselskabets afdelinger var vedkommende afdeling og ikke boligselskabet, der skulle anses for ordregiver.

I klagenævnets kendelse af 2. maj 2003, L.R. Service ApS mod Sorø Kommune, havde kommunen ikke gennemført EU-udbud af rengøring siden medio 1994. Klagenævnet afviste den indgivne klage, bl.a. med den begrundelse, at:

"indklagede har anerkendt at ville efterleve den af Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Det Indre marked, anlagte fortolkning."

Relevante vurderingskriterier (4)

På baggrund af Kommissionens retningslinier og praksis fra Klagenævnet for Udbud kan der opstilles følgende relevante kriterier for vurderingen (som vil skulle foretages konkret fra sag til sag) af, om en decentral enhed under kommunen kan betragtes som en selvstændig ordregivende myndighed i relation til udbudsreglerne:

- 1) om enheden selv står for udbudsforretningen, er ansvarlig for dennes forløb, selv står for finansieringen af kontrakten og kan bestemme, hvem kontrakten indgås med;
- 2) om anskaffelserne er beregnet på enhedens eget virke eller er beregnet til flere enheder eller til den samlede ordregiver;
- 3) om ordregiveren, selvom indkøbskompetencen formelt er uddelegeret, reelt stadig forsøger at udnytte sin position som større indkøber for at opnå stor-driftsfordele;
- 4) om enheden er en selvstændig økonomisk enhed, herunder om enheden har egen formue, egne indtægter og udgifter, eget budget og eget regnskab;
- 5) om enheden har en selvstændig bestyrelse;
- 6) om enheden hæfter for kommunens eller andre enheders forpligtelser;
- 7) om kommunen kan disponere over enhedens midler; og
- 8) om enheden udøver sin beslutningskompetence på egen hånd.

Konsekvensen af, at en decentral enhed under kommunen opfylder betingelserne for at blive betragtet som en selvstændig ordregivende myndighed i relation til udbudsreglerne er, at enhedens anskaffelser kan værdiansættes uafhængigt af andre enheders anskaffelser, uanset om anskaffelserne er ensartede og tidsmæssigt nogenlunde sammenfaldende."

På baggrund af ovenstående notat har Revisionsdirektoratet lagt til grund, at de decentrale plejehjem under kommunen betragtes som en selvstændig ordregivende myndighed i relation til de udbudsretlige regler.

13. Efter loven om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder (lov nr. 378 af 14. juni 1995 med senere ændringer, normalt betegnet opgavevaretagelsesloven) kan kommunerne og amterne udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, som de kan udføre for sig selv.

Betingelserne herfor er, at kommuner kun kan få udført opgaver for andre myndigheder, hvis opgaverne forinden har været i udbud, ligesom en kommune kun kan få udført opgaver af andre kommuner, såfremt opgaverne forinden har været i udbud.

Ifølge lovens § 2, stk. 3, gælder kravet om udbud kun for opgaver, hvis værdi overstiger et beløb, som p.t. er fastsat til 500.000 kr.

14. Endelig skal det nævnes, at på det statslige område gælder Finansministeriets ”Cirkulære om udbud og udlicitering af statslige drift- og anlægsopgaver”, der trådte i kraft den 11. marts 1994 (senest ændret ved cirkulære nr. 159 af 17. december 2002 om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver).

Cirkulæret fastsætter således en pligt til at udlicitere for statslige enheder i forbindelse med særlige udbudsegne opgaver, der overstiger en værdi af 500.000 kr. Hvilke opgaver, der skal være tale om, fastsættes i de enkelte ministerområders udbudspolitik.

Der findes ikke tilsvarende regler for kommunerne.

Andre regler

15. I den følgende gennemgang omtales de enkelte retsregler, der i øvrigt er af betydning i forbindelse med offentlige myndigheders indgåelse af udbudsaftaler og indkøb af varer og tjenesteydelser.

Det skal nævnes, at offentlige myndigheder generelt er undergivet de almindelige regler i konkurrenceloven, købeloven og aftaleloven vedrørende bl.a. indgåelse af udbudskontrakter mv.

16. Lovbekendtgørelse nr. 336 af 13. maj 1997 om begrænsning af skyldneres muligheder for at deltage i offentlige udbudsforretninger og om ændring af visse andre love (Effektivisering af inddrivelsen af restancer til det offentlige) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

§ 1. En ordregiver, jf. § 2, der udbyder bygge- og anlægsarbejder samt indkøb af varer eller tjenesteydelser, skal i udbudsbekendtgørelsen eller i udbudsmaterialet kræve, at enhver tilbudsgiver samtidig med afgivelsen af sit tilbud afgiver en erklæring på tro og love om, i hvilket omfang tilbudsgiveren har ubetalt, forfalden gæld på over 100.000 kr. til det offentlige, jf. § 2, stk. 2.

Stk. 2, 1. pkt. En ordregiver må ikke antage et tilbud fra en tilbudsgiver, der ikke har afgivet den i stk. 1 nævnte gældserklæring, eller som har ubetalt, forfalden gæld til det offentlige, der overstiger 100.000 kr.

Kommunerne har således fra 1. januar 1995 været forpligtede til at indhente en tro- og loveerklæring vedrørende eventuel gæld til det offentlige fra enhver tilbudsgiver efter bestemmelsen i § 1.

17. Ifølge miljøbeskyttelsesloven skal offentlige myndigheder virke for lovens formål ved anlæg og drift af offentlige virksomheder samt ved indkøb og forbrug.

I 1998 indgik miljø- og energiministeren, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening samt Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune en frivillig aftale om, at hele den offentlige sektor bør inddrage miljøforhold ved indkøb og forbrug, og at dette bør ske i et nært samarbejde mellem parterne. Udgangspunktet skal tages i de intentioner, der ligger i cirkulæret for de statslige institutioner (cirkulære om miljøhen-

syn ved statslige indkøb af 7. februar 1995), og i de rammer som denne aftale medfører for den videre indsats. De enkelte kommuner og amter fastsætter mål, vælger indsatsområder samt udarbejder planer for, hvordan målene nås.

18. Det fremgår af arbejdsmiljøloven, at ordregiverne i forbindelse med udarbejdelsen af udbudsmaterialet skal specificere hvilke krav, ordregiveren vil stille til arbejdsmiljø mv. Efter arbejdsmiljølovens § 33 a, stk. 1, skal ordregiveren således ved udarbejdelsen af sit udbudsmateriale påse, at der er taget hensyn til sikkerheden og sundheden ved opgavens udførelse. Det bemærkes, at kravet til arbejdsmiljø ikke bør være af et omfang og en sådan karakter, at hensynet til konkurrence i udbudssituationen tilside-sættes.

19. I lov nr. 111 af 21. marts 1997 om virksomhedsoverdragelse (virksomhedsoverdragelsesloven og med senere ændringer) fastsættes de vilkår og rettigheder, de overenskomstansatte medarbejdere har, såfremt de er beskæftiget på et område, der skal udbydes. Udgangspunktet er, at den private leverandør indtræder i kommunens rettigheder og forpligtelser over for de berørte medarbejdere i den indeværende overenskomstperiode i henhold til kollektiv overenskomst, husaftale, tillidsrepræsentantvilkår og individuelle arbejdsaftaler.

I medfør af virksomhedsoverdragelsesloven kan en medarbejder ikke afskediges alene med den begrundelse, at opgaven er overdraget til en privat leverandør.

Der er imidlertid den undtagelse, at en medarbejder kan afskediges, hvis det skyldes økonomiske, tekniske eller organisatoriske forhold, der medfører beskæftigelsesmæssige ændringer.

Spørgsmålet om, hvorvidt den private leverandør kan benytte sig af disse undtagelser, afhænger af en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Endelig skal det nævnes, at tjenestemænd ikke er omfattet af loven, idet de ikke har pligt til at overgå til en privat leverandør. Dette medfører, at kommunen må tilbyde

tjenestemanden en anden passende stilling i kommunen. Såfremt dette ikke er muligt, har tjenestemanden krav på rådighedsløn, idet stillingen da betragtes som nedlagt.

20. Endelig skal nævnes § 43 i retssikkerhedsloven (lov om retssikkerhed og administration på det sociale område), hvori det fremgår, at når en privat leverandør varetager opgaver for kommunen efter den sociale lovgivning, bliver leverandøren omfattet af reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven i forhold til den opgave, der udføres.

Kommunens interne regler

21. For Københavns Kommune gælder endvidere de interne regler om Københavns Kommunes udbudspolitik, Københavns Kommunes indkøbspolitik samt Indkøbshåndbogen. Disse regler omtales i det følgende.

22. På baggrund af de nævnte regler i kommunestyrelsesloven blev Københavns Kommunes udbudspolitik vedtaget af Borgerrepræsentationen den 26. august 1999. Disse fastsætter således de overordnede mål og de interne regler for ydelser og gennemførelse af udbudsforretninger. Udbudspolitikken er tilgængelig på KKnet.

Udbudspolitikken indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

Det følger af den overordnede målsætning, at Københavns Kommune har som mål at yde service over for borgere og virksomheder, som gør det attraktivt at bosætte sig og investere i byen. Kommunen skal være meget bevidst om kvaliteten i sine serviceydelser.

Formålet med at fastlægge en udbudspolitik er at sikre, at kommunens opgaver løses bedst muligt inden for de gældende økonomiske rammer. Et af midlerne til at opnå dette er at udsætte opgavevaretagelsen for konkurrence gennem udbud.

Det fremgår endvidere af udbudspolitikken, at kommunen har det overordnede ansvar for opgavens løsning i forhold til borgerne. Forvaltningerne skal således forpligte eksterne leverandører til at efterleve kommunens krav om, at brugeren mødes med respekt, ligeværdighed, dialog og tillid efter Københavns Kommunes værdigrundlag.

Ved udlicitering af en opgave overføres alene produktions- og personaleansvaret til en ekstern leverandør. Det overordnede beslutnings-, udformer- og finansieringsansvar ligger fortsat hos kommunen som bestiller. Ligeledes påhviler kontrol- og opfølgingsansvaret altid kommunen.

Det følger desuden af udbudspolitikken, at ledelsen har pligt til løbende at sikre, at opgaveløsningen, herunder de opgaver der aktuelt udføres af eksterne leverandører, foregår på den mest effektive måde såvel på kort sigt som på lang sigt. Overvejelser om udbud skal integreres i udvalgenes almindelige styring og planlægning af aktiviteter. I styringen inddrages kvalitet og miljømæssige forhold.

Det følger endvidere af udbudspolitikken, at med jævne mellemrum bør gennemgås alle opgaver for at vurdere, om en opgave kan løses på en bedre måde. Ved opgaver forstås såvel den samlede opgave som den enkelte opgaves delkomponenter. Under forudsætning af, at det er muligt at få opgaven eller delopgaven løst under konkurrencemæssige vilkår, eller hvis der er tvivl om hensigtsmæssigheden og effektiviteten i den kommunale opgaveløsning, sendes opgaven eller delopgaven i udbud.

Det fremhæves desuden i udbudspolitikken, at EU's udbudsregler med fordel kan anvendes helt eller delvist, også selv om kommunen ved udbud af den konkrete opgave ikke vil være forpligtet hertil, da kontraktsummen ligger under den fastsatte tærskelværdi. EU's udbudsregler er med til at sikre, at udbuddet foregår i lige og åben konkurrence.

Endelig fremgår det af udbudspolitikken, at der i kontraktperioden løbende foretages opfølgning/kontrol i relation til kontrakten. Kontrollen skal foretages i relation til leve-

randøren, uanset om denne er ekstern eller intern. Der skal således stilles krav om, at leverandøren etablerer selvkontrol i kontraktperioden.

I forbindelse med kommunens udbudspolitik er der udarbejdet en "vejledning i udbud og udlicitering" (august 2000), som supplerer kommunens udbudspolitik. Vejledningen indeholder bl.a. konkrete anvisninger på, hvordan de forskellige faser i henhold til udbud og udlicitering kan forløbe, samt hvilke regler der er gældende.

Vejledningen indeholder endvidere nogle standardformuleringer, der bl.a. skal sikre, at de politiske beslutninger, som findes i Københavns Kommunes udbudspolitik, respekteres, når kommunen udliciterer opgaver.

23. Københavns Kommunes indkøbspolitik blev vedtaget af Borgerrepræsentationen den 6. april 2000.

Indkøbspolitikken fastlægger rammerne for kommunens indkøb uanset form, herunder også anskaffelse gennem leje- eller leasingaftaler mv. Indkøbspolitikken gælder som udgangspunkt for alle kommunes forvaltninger, der køber ind på kommunens vegne, og omfatter enhver aftale om indkøb af varer og tjenesteydelser.

Formålet med indkøbspolitikken er – bl.a. gennem en samordning af de enkelte driftsområders og afdelingers indkøb af varer og tjenesteydelser – at opnå bedst mulige betingelser for kommunens indkøb. Indkøb skal først og fremmest foretages ud fra forretningsmæssige kriterier – dvs. pris, service, kvalitet, leveringssikkerhed, miljø- og arbejdsmiljøforhold, etiske forhold etc.

Indkøb foretages som hovedregel decentralt, dvs. at de enkelte forvaltninger og institutioner selv foretager indkøb og er ansvarlige for, at indkøbene sker i overensstemmelse med indkøbspolitikken. Der modificeres, hvor det ud fra forretningsmæssige og administrative overvejelser er hensigtsmæssigt at etablere fælles indkøbsaftaler.

Det følger desuden af indkøbspolitikken, at kommunens indkøb bør være miljørigtige, således at det påvirker miljøet mindst muligt.

Endelig følger det af indkøbspolitikken, at kommunens indkøb skal ske i henhold til gældende lov, bekendtgørelser, direktiver m.m.

24. Indkøbshåndbogen indeholder bl.a. en række interne regler for kommunens indkøb. Indkøbshåndbogen er udgivet af Københavns Kommunes Indkøbskommission. Håndbogen opdateres løbende.

Indkøbshåndbogen omfatter enhver aftale om køb af varer eller tjenesteydelser og indeholder en obligatorisk indkøbsinstruks samt en tilhørende indkøbsvejledning med forslag til metoder og fremgangsmåder, som ikke er obligatoriske.

Den obligatoriske indkøbsinstruks indeholder detaljerede regler om bl.a. indkøbsprincipper, indkøbspolitik, miljøbevidste indkøb, kvalitetshensyn, tilbudsindhentning, valg af leverandør, underretning af tilbudsgivere, afgivelse af indkøbsordre og en række andre forhold.

Retningslinierne henvender sig til kommunens institutioner, som er forpligtede til at overholde bestemmelserne, medmindre særlige forhold for vedkommende institution kan begrunde fravigelse heraf.

Om tilbudsindhentning angives det yderligere, at der i almindelighed bør indhentes tilbud fra et så stort antal tilbudsgivere, at der opnås størst mulig konkurrence. Dette kan dog udelades, hvis det fx drejer sig om indkøb af ringe økonomisk interesse.

Det er politisk besluttet, at fælleskommunale udbud er bindende for kommunale enheder, mens selvejende enheder i den nuværende overgangsperiode, hvor driftsoverenskomsterne er under revision, frivilligt kan tilslutte sig ved at give skriftlig accept, hver gang der iværksættes udbud på et nyt hovedområde (SOU 216/2003).

Det er i givet fald obligatorisk at anvende de aftaler, man har tilsluttet sig, jf. Økonomiforvaltningen, 11. kontor (Indkøb), Notat til Borgerrepræsentationen af 1. marts 2004, Status for gennemførelse af Københavns Kommunes indkøbsstrategi 2001 – 2003 (BR 22-04-2004).

V. Støttemateriale til udformning af kontrakter og aftaler

25. Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at der ikke kan opstilles en generel vejledning for alle kontraktområderne – idet kontraktområderne er forskellige, hvilket bl.a. kan henføres til forskelligartet lovgivning, branchekutymmer, anvendelsen af standardkontrakter mv.

På baggrund heraf omtales i det følgende en række støttematerialer, der normalt vil have betydning i forbindelse med udformningen af kontrakter og aftaler inden for offentlige serviceydelser. Det vil fremgå af gennemgangen, at der findes et omfangsrigt materiale med henblik på udformningen af kontrakter og aftaler.

I forbindelse med indgåelse og gennemførelse af kontrakter skal der først og fremmest henvises til den obligationsretlige litteratur og domspraksis mv.

Som omtalt i det foregående afsnit IV er der til kontrakter om offentlige serviceydelser knyttet spørgsmål, hvis besvarelse må ske under anvendelse af den almindelige forvaltningsret samt den specielle forvaltningsret.

Herudover skal det nævnes, at de enkelte kontrakttyper ofte medfører spørgsmål af mere speciel karakter, hvilket fremgår af efterfølgende eksempler:

Der er inden for IT-området udarbejdet diverse paradigmer, hvilket bl.a. omfatter: Internetskontrakter, licensaftaler, IT-kontrakter og IT udlicitering.

Derudover skal nævnes ASP-modellen (Application Service Provider), hvorved der stilles en service til rådighed via internettet, samt standardkontrakter for et kortvarigt IT projekt (K01).

Endelig skal nævnes nyere kontraktformer Offentlig-Privat Partnerskab (OPP), der går ud på, at den offentlige myndighed udbyder og indgår aftale med en privat virksomhed om projektering, finansiering, udførelse af bygningsdrift og evt. andre serviceydelser, i

én samlet pakke for en nærmere angivet tidsperiode. Partnering er også en ny form for kontrakt mellem det offentlige og det private område.

De nævnte kontraktformer forventes at blive behandlet i Revisionsdirektoratets generelle rapport om kontrakt- og aftaleforhold i Københavns Kommune (undersøgelse nr. 3).

Revisionsdirektoratet har fundet anledning til at fremhæve følgende støttematerialer vedrørende udformningen af kontrakter og aftaler: ABSERVICE 2003, Københavns Kommunes "Vejledning i udbud og udlicitering" samt KL's informationsmateriale om "Kontrakt mellem kommune og (privat) leverandør".

26. I den efterfølgende gennemgang redegøres der for Økonomi- og Erhvervsministeriets standardbetingelser kaldet ABSERVICE 2003: Almindelige Betingelser for levering af Serviceydelser (herefter ABSERVICE). I gennemgangen omtales kort tilblivelsen af ABSERVICE, regelsættets anvendelsesområde samt de enkelte bestemmelser.

I april 2003 offentliggjorde Økonomi- og Erhvervsministeriet ABSERVICE, som blev udarbejdet i samarbejde med bl.a. KL, leverandører og faglige organisationer med udbud og udlicitering i den offentlige sektor for øje.

ABSERVICE er et sæt standardbetingelser for levering af serviceydelser i lighed med de standardbetingelser, der kendes fra andre områder, eksempelvis AB92 på bygge- og anlægsområdet.

Hensigten med standardbetingelserne er, at de skal danne grundlag for kontrakter om udførelse af offentlige serviceydelser og er desuden tænkt som et værktøj til at imødegå de problemer, der kan være forbundet med udformning, fortolkning og opfølgning af kontrakter i forbindelse med udbud og udlicitering på det offentlige område.

ABSERVICE er således karakteriseret ved at omhandle generelle forhold, der bør tages højde for ved ethvert udbud på det offentlige serviceområde. De mere specifikke krav til den enkelte ydelse mv. bør kontrahenterne fortsat selv formulere konkret i aftalen.

I det offentliggjorte regelsæt fremgår det, at standardbetingelserne ikke er udtryk for en fælles holdning, da der ikke var mulighed for at skabe enighed om enkelte bestemmelser i regelsættet. Uenigheden har således været knyttet til bestemmelserne om force majeure og om medarbejderbeskyttelse.

Således har medarbejderorganisationerne LO, FTF, AC og DKK valgt ikke at tiltræde ABSERVICE, fordi organisationerne ikke finder, at regelsættet "... sikrer den nødvendige beskyttelse af de berørte medarbejdere i forbindelse med udlicitering."

Dansk Byggeri og Dansk Transport og Logistik har ikke kunnet anbefale anvendelse af ABSERVICE, fordi regelsættet ikke betragter strejker, der ikke skyldes arbejdsgivernes forhold, som force majeure.

Som følge heraf anføres det i de officielle standardbetingelser, at de ikke kan betragtes som et agreed document i juridisk forstand, da et sådant dokument er udtryk for en afbalancering af interesserne hos parterne bag ABSERVICE, hvilket ikke er tilfældet med den foreliggende version af ABSERVICE.

Anvendelsesområdet for ABSERVICE er aftaler om levering af serviceydelser/driftsopgaver i modsætning til almindelige varekøb. I forlængelse heraf skal det nævnes, at ABSERVICE kan anvendes, såvel hvor aftalen mellem ordregiver og en leverandør indgås på baggrund af en forudgående udbudsrunde, som hvor aftalen under overholdelse af gældende regler indgås uden et forudgående udbud.

Det følger af ABSERVICE § 1, stk. 1, at standardbetingelserne skal være vedtaget af kontraktparterne for at finde anvendelse (vedtagelsen heraf vil som udgangspunkt omfatte hele regelsættet med undtagelse af tillægsbestemmelserne i §§ a-e). Såfremt det ikke fremgår af aftalevilkårene, finder ABSERVICE ikke anvendelse, medmindre betingelserne måtte være udtryk for sædvane, kutyme eller anden handelsbrug.

Det følger endvidere af § 1, stk. 2, at dersom ABSERVICE er vedtaget af kontrahenterne, er individuelle bestemmelser om fravigelse af reglerne kun gældende, når det tydeligt og udtrykkeligt angives, på hvilke punkter fravigelsen skal gælde.

Tillægsbestemmelserne i §§ a-e vedrører forskellige forvaltningsretlige emner (§§ a-c), tavshedspligt for leverandøren (§ d) og muligheder for godtgørelse til leverandøren i tilfælde af prisstigninger på materialer og brændstof der skal anvendes i forbindelse med præsentation af serviceydelsen (§ e). Efter § 1, stk. 3, er det nødvendigt med positivt tilvalg af §§ a-e, hvis disse skal være en del af kontrakten. Det er med andre ord ikke tilstrækkeligt at vælge ABSservice som grundlag for kontrakten – den eller de af bestemmelserne i §§ a-e, der ønskes som en del af kontrakten, skal fremgå udtrykkeligt af aftalevilkårene.

Det skal bemærkes, at i en række tilfælde vil den offentlige ordregiver have pligt til at sikre, at leverandøren arbejder i overensstemmelse med retningslinierne svarende til dem, der er udtrykt i tillægsbestemmelserne.

ABSservice er forbundet med begrebet serviceydelser. I henhold til § 2, stk. 2, forstås herved tjenesteydelser generelt.

Den nævnte beskrivelse af begrebet serviceydelser giver umiddelbart ikke noget entydigt billede af, hvad begrebet omfatter. ABSservice er formuleret med henblik på at kunne anvendes i forbindelse med udbud og udlicitering i den offentlige sektor. Som følge heraf må det være serviceydelser inden for denne sektor, der er i centrum for ABSservice. Indholdet i begrebet serviceydelser må derfor fastsættes inden for rammerne af de typer opgaver, offentlige instanser udfører.

På et overordnet plan kan de opgaver, der varetages af offentlige instanser, rubriceres som enten myndighedsudøvelse eller faktisk forvaltningsvirksomhed.

Ved myndighedsudøvelse forstås i almindelighed dels den virksomhed, der består i at forberede og træffe afgørelser, dels udøvelsen af tvang over for borgerne. Generelt kan myndighedsudøvelse ikke uden særlig lovhjemmel overlades til private.

For så vidt angår faktisk forvaltningsvirksomhed er forholdet det modsatte.

Bestemmelserne i ABSservice (§§ 3-34) er i hovedtræk en kodificering af de almindelige obligationsretlige principper. ABSservice har således alene til hensigt at opstille de

grundlæggende krav, der hyppigt vil skulle indgå i kontrakter om levering af serviceydelser. I det følgende nævnes strukturen i ABSERVICE:

- Indledende bestemmelser (§§ 1-6).
- Leveringen – ydelsen, ændringer i kontraktperioden, kontrol, tidsfrister mv. (§§ 7-11).
- Betaling, prisregulering og bonus (§§ 14-16).
- Misligholdelse – beføjelser (§§ 17-30).
- Forpligtelser ved arbejdsgiverskift mv. (§§ 31-32).
- Tvister (§§ 32-34).
- Tillægsbestemmelser til ABSERVICE (§§ a-e).

Yderligere information om ABSERVICE er bl.a. tilgængelig via hjemmesiderne for Økonomi- og Erhvervsministeriet (www.oem.dk) og Indenrigs- og Sundhedsministeriet (www.im.dk), ligesom der foreligger en papirversion, der kan bestilles hos Schultz Information.

27. Som tidligere nævnt har Københavns Kommune i forbindelse med den vedtagne udbudspolitik udarbejdet en "Vejledning i udbud og udlicitering".

Udbudspolitikken har til hensigt at bringe et politisk budskab omkring udbud og udlicitering, hvorimod vejledningen er tænkt som et redskab, der skal kunne give svar på de spørgsmål, der opstår i relation til såvel den politiske som den praktiske del af processen omkring udbud og udlicitering.

Vejledningen indeholder bl.a. en checkliste til kontraktens indhold, der ikke er udtømmende, med følgende punkter:

- Indledningsvis skal kontrakten indeholde praktiske oplysninger omkring navn tlf. og adresse på parterne. Endvidere kan det være relevant at indskrive SE-registreringsnummer eller evt. CPR-nr., hvis der er tale om en enkeltperson.
- Præciseringer og definitioner af elementer i kontrakten. Fx definitioner på arbejdsdage, helligdage, fridage m.m.

- Såfremt der stilles krav om generelle garantier, fx i form af overholdelse af branchesædvaner, kutyper eller særlige lovgivningsmæssige krav, skal dette indgå i kontrakten.
- Krav til kvalitet og kvantitet af den ydelse, der skal leveres, skal fremgå af kontrakten, ligesom den skal indeholde en generel beskrivelse af opgaven samt henvisninger til relevante bilag herom.
- Kontrakten skal endvidere indeholde relevante leveringsterminer samt oplysninger om, hvor og hvornår ydelsen skal leveres. Hvis der skal leveres inden for bestemte tidsfrister, skal disse ligeledes fremgå af kontrakten. I de relevante tilfælde angives også, hvordan leveringen fysisk eller juridisk set skal foregå (fx i relation til købelovens leveringsbegreb).
- I kontrakten bør der endvidere indgå et punkt, som beskriver de særlige forhold, der gør sig gældende, herunder evt.:
 - Særlige betingelser eller krav til leverandøren, der ikke vedrører de øvrige punkter i denne checkliste.
 - Særlige krav om, at leverandøren stiller en garanti fx for, at opgaven udføres, så den får en særlig kvalitet.
 - Såfremt der sættes restriktioner for, hvorvidt leverandøren kan anvende underleverandører. I givet fald bør det præciseres, at leverandøren bærer det fulde ansvar for underleverandørernes leverancer.
 - Udforme en liste over anlæg og materiel, som leverandøren får ret til at råde over i kontraktperioden, samt en beskrivelse af udstyrets tilstand og krav til tilstand ved kontraktens ophør. Endvidere bør eventuelle forsikringskrav ligeledes fremgå af kontrakten.
 - Særlige krav til uddannelse af leverandørens personale. Herunder om og i givet fald, hvornår kommunen skal medvirke ved instruktion af personalet.
 - Særlige krav om fortrolighed.
 - Bestemmelser der angiver, hvad der skal ske, hvis leverandøren træder i betalingsstandsning eller går konkurs.
- I tilfælde, hvor der overdrages personale, skal det anføres, hvilke betingelser der gælder, herunder:

- Virksomhedsoverdragelseslovens anvendelse og de pligter og rettigheder som følger deraf.
- Yderligere krav til løn og arbejdsvilkår.
- Oplysninger om de enkelte medarbejdere – overenskomster, lokalaftaler, efteruddannelse mv.
- Ordregiverens adgang til kontrol af leverandør. Arten og frekvensen af kontrol skal beskrives i kontrakten. Man bør herunder beskrive eventuel anvendelse af tredjemand hertil.
- Beskrivelse af økonomi, herunder:
 - Beskrivelse af vederlag mv. samt en nøje beskrivelse af vederlagets beregning. Både tidspunkter for betaling og tidsfrister herfor bør fremgå af kontrakten.
 - Det skal fremgå, hvortil betalingen skal ske.
 - Hvis ordregiveren stiller særlige krav om betalingsmåden, bør dette fremgå.
 - Regler for prisregulering ved kontrakter der løber over længere tid.
 - Krav om leverandørens sikkerhedsstillelse.
- Kontraktens krav vedrørende misligholdelse bør behandles samlet.
 - Misligholdelse og beføjelser for begge parter.
 - Force majeure-bestemmelser, der bestemmer i hvilke situationer, der vil være tale om misligholdelse.
 - Definition af kvalitetsmangler, kvantitetsmangler og forsinkelse.
 - Evt. beskrivelse af øvrige former for misligholdelse.
 - Bodsbestemmelser og bonus, herunder en nøje beskrivelse af hvilke situationer, der udløser bod eller bonus.
 - Der skal fastlægges retningslinier for erstatning. Også i de tilfælde, hvor der ikke medtages bodsbestemmelser, bør der medtages bestemmelser om erstatning ved misligholdelse.
 - De misligholdelsessituationer, der giver ordregiver adgang til at hæve kontrakten, bør nøje beskrives.
 - Såfremt der er behov for andre beføjelser i forbindelse med leverandørens misligholdelse, bør disse angives.
- Kontrakten bør endvidere indeholde en angivelse af, hvornår den udløber.

- Såfremt kontrakten udløber på et på forhånd fastlagt tidspunkt, bør dette fremgå, ligesom eventuelle varsler, der skal angives ved opsigelse, bør anføres.
- Såfremt der er fordele ved at give leverandøren mulighed for at fortsætte på uændrede vilkår efter udløbsdato, bør sådanne optioner anføres.
- Det kan være nødvendigt i en færdig kontrakt at indføje bestemmelser om annullation eller bortfald af kontrakten, hvis man ikke får endelig godkendelse fra bevilligende myndigheder, og/eller i tilfælde af ny lovgivning i større eller mindre grad ændrer behovet for en opgaves løsning.
- Tvister. Det kan ofte være praktisk, at der vedtages voldgiftsbestemmelser, og at eventuelle tvister ikke skal afgøres ved domstolene. Hvis man ikke bruger voldgift, bør der angives værneting, og især ved kontrakter med udenlandske leverandører bestemmelser om, at dansk ret lægges til grund ved retssager.

27. KL har i november 2002 udarbejdet et informationsmateriale benævnt "Kontrakt mellem kommune og (privat) leverandør". Det er loven om frit leverandørvalg, der har været baggrunden herfor.

I et bilag er der givet et eksempel på en bruttoliste til en kontrakt i en fritvalgsordning. Bruttolisten, der ikke er udtømmende, indeholder følgende 18 punkter:

1. Indledning.
2. Aftalens genstand.
3. Aftalegrundlag.
4. Ydelsen.
5. Vederlag / vederlagsregulering.
6. Tilsyn/kontrol.
7. Misligholdelsesbeføjelser.
8. Force majeure.
9. Personale.
10. Overdragelse af rettigheder/pligter.
11. Sikkerhedsstillelse.

12. Underleverandører.
13. Offentliggørelse i forhold til borgere og Socialministeriet.
14. Fortrolighed og tavshedspligt.
15. Forsikring.
16. Konfliktløsning.
17. Ikrafttræden/løbetid/opsigelse.
18. Forhold ved ophør.

Yderligere information er bl.a. tilgængelig på KL's hjemmeside (www.kl.dk).

VI. De konkrete kontrakter – vurderinger og anbefalinger

29. Dette afsnit indeholder indledningsvist en oversigt over de forskellige kontrakter og aftaler, som har dannet grundlag for Revisionsdirektoratets gennemgang.

Dernæst følger en gennemgang af de enkelte kontrakttyper, hvor gennemgangen er baseret på ovennævnte regler og støttemateriale.

Der afsluttes med Revisionsdirektoratets vurdering og anbefaling i forhold til hver kontrakttype (pkt. 52).

30. Revisionsdirektoratet har i alt modtaget 136 kontrakter og aftaler. De modtagne kontrakter er fordelt på 9 kategorier således:

Kategori	Antal kontrakter
• Leje	22
• Transport	25
• Vask	9
• Forsikring	42
• Rengøring	3
• El	16
• Kabel TV	2
• Leasing	7
• Diverse	<u>10</u>
• I alt	<u>136</u>

De modtagne kontrakter er af svingende kvalitet – for en dels vedkommende mangelfulde og ufyldstgørende. I flere tilfælde må det også konstateres, at hele kontrakten ikke er modtaget, hvilket selvsagt vanskeliggør en korrekt vurdering heraf. Derudover mangler visse kontrakter.

Kontrakterne varierer efter hvilke kategorier, de hører under, fx er de fleste huslejekontrakter standardkontrakter, mens fx områderne for transport, leasing og vask både er omfattet af forskellige standardkontrakter og individuelt udformede kontrakter.

Nogle kontrakter er meget omfangsrige, mens andre kun er på en enkelt side og derfor mere kortfattet udformet.

Det har ikke været praktisk muligt at opgøre den samlede årlige udgift i relation til de modtagne kontrakter og aftaler.

Leje

30. Det fremgår ovenfor, at der på kommunens plejehjemsområde foreligger i alt 22 lejekontrakter.

De 22 lejekontrakter angår primært de selvejende plejehjem, mens de resterende vedrører henholdsvis kommunale plejehjem og almene boligorganisationer.

Hovedparten af lejekontrakterne angår leje af ejendom til plejeboliger i henhold til servicelovens § 140.

En mindre del af lejekontrakterne angår 6 plejeboliger opført efter almenboliglovgivningen.

Udlejer ifølge lejekontrakten er fortrinsvis en almen boligorganisation. Udlejersiden kan rubriceres således:

Boligselskabet KSB	6 kontrakter
Foreningen Socialt Boligbyggeri	5 kontrakter
Samvirkende Boligselskaber v/KAB – Bygge- og Boligadministration	2 kontrakter
AAB	3 kontrakter
Fond	3 kontrakter
Andre	3 kontrakter

I alt 22 kontrakter

Lejer ifølge kontrakten er i hovedparten af tilfældene pågældende plejehjem.

Den ældste lejekontrakt blev indgået den 24. februar 1972, mens lejemålet i den yngste lejekontrakt ifølge de foreliggende oplysninger blev påbegyndt den 1. december 2000. Hovedparten af lejekontrakterne blev indgået i 1970'erne.

31. For så vidt angår lejekontrakternes overholdelse af gældende lovgivning, dvs. spørgsmålet om legaliteten, må udgangspunktet tages i, at boliglovgivningen er meget omfattende.

Der er utrolig mange love, bekendtgørelser og cirkulærer om bolig-, bygnings- og brandforhold, om økonomiske forhold og lejevilkår. Næst efter skattelovgivningen er boliglovgivningen et af de mest udviklede lovområder at beskæftige sig med. Via lovgivningen regulerer Folketinget og kommunalbestyrelserne en række juridiske, økonomiske, sociale, fysiske og bygningsmæssige forhold.

Udbudsreglerne gælder ikke på lejeområdet, jf. udbudsdirektivets bilag 1, punkt 24.

Et væsentligt forhold i en lejekontrakt er bestemmelserne om den årlige leje og lejereguleringen.

Forskellige love regulerer lejeforholdet, og disse indeholder forskellige principper for lejefastsættelsen:

Lov	Lejeprincip
• Boligreguleringsloven	Omkostningsbestemte leje
• Lejeloven	Lejedes værdi
• Lov om leje af almene boliger	Omkostningsbaserede balanceprincip
• Erhvervslejeloven	Markedsleje

Lejens størrelse er afhængig af det lejeprincip, der efter lovgivningen skal anvendes.

32. Revisionsdirektoratet har ved gennemgangen af de indsendte lejekontrakter hæftet sig ved, at lejekontrakterne dækker over mange forskellige situationer. Der er tale om forskellige juridiske udlejere og lejere, ældre og yngre lejekontrakter, standardkontrakter og ikke-standardkontrakter, leje af lokaler til bolig og til serviceareal.

Desuden er der situationer, hvor der ikke er indgået en endelig lejeaftale. Der er således tale om en midlertidig husleje – dette gælder for leje af servicearealet i tilknytning til Aftensol, Bonderupgård, Rundskuedagen, Solgavehjemmet og Aalholmhjemmet.

Servicearealer, er jf. almenboliglovens § 5, stk. 6, arealer, der anvendes til omsorgs- og servicefunktioner, der normalt ikke vil foregå i en selvstændig bolig, og som indrettes i umiddelbar tilknytning til almene ældreboliger eller ældreboliger, der tilhører en selvejende institution, med henblik på overvejende at betjene beboerne i disse boliger.

Revisionsdirektoratet har i tilknytning hertil udbedt sig sagsmaterialet og yderligere oplysninger om baggrunden for den midlertidige huslejefastsættelse.

Hovedproblemet i sagen er, hvorvidt markedslejeprincippet eller det omkostningsbestemte lejeprincip skal finde anvendelse.

Det fremgår af den modtagne korrespondance, at Boligselskabernes Landsforening i skrivelse af 2. juli 2003 har anfægtet Erhvervs- og Boligstyrelsens og Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelser af henholdsvis 20. marts 2003 og 13. maj 2003 om anvendelse af markedslejeprincippet.

Disse udtalelser er ifølge Sundhedsforvaltningen af generel karakter og drejer sig derfor ikke om de mere specifikke forhold i relation til servicearealer.

Sundhedsforvaltningen har den 14. september 2005 bedt Socialministeriet om en tilkendegivelse af, hvorvidt ministeriet kan erklære sig enig i Sundhedsforvaltningens fortolkning af Bolig- og Byministeriets fortsat gældende vejledning af juli 1998 om sideaktiviteter i almennyttige boligorganisationer. Det fremgår af vejledningen, at "Bo-

ligorganisationen i forbindelse med indgåelsen af de nævnte lejeaftaler skal sikre sig, at den opnår dækning for de udgifter, der er forbundet med bygningsdriften."

Indtil videre anvender Sundhedsforvaltningen over for boligselskaberne den omkostningsbestemte leje.

Revisionsdirektoratet finder, at afklaringen har pågået i meget lang tid, og at en endelig stillingtagen derfor snarest må finde sted.

33. Revisionsdirektoratet har desuden ubedt sig nærmere oplysninger om fastsættelsen af husleje for fondsejede plejehjem.

Sundhedsforvaltningen oplyser, at der vedrørende overgang fra fondslovgivningen til almenboliglovgivningen er i færd med at blive udarbejdet et responsum fra en advokat i forbindelse med ombygning af plejehjem.

Responsummet vil opdele de plejehjem, som Københavns Kommune anvender i relevante undergrupper (formentlig 3), opdelt i ejerforhold.

Herudover vil responsummet indeholde en overordnet beskrivelse af, hvordan man inden for den enkelte hovedgruppe skal forholde sig til de juridiske problemstillinger, herunder udbud, opdeling i ejerlejligheder (servicearealer og beboelsesarealer), overgang til almennyttigt boligselskab mv.

Ifølge modtagne oplysninger fra Sundhedsforvaltningen forventes responsummet at foreligge medio september 2005.

34. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt kontrakterne er fyldestgørende, skal der indledningsvist henvises til, at lejekontrakterne i det væsentlige er affattet efter standardiserede formularer. De enkelte boligorganisationer følger dog ikke samme formularer.

Der er i de forskellige love foreskrevet anvendelse af standardformularer udarbejdet af staten.

Når rette lov på området er fastslået, følger det således herefter, hvilken standardformular for lejekontrakten som skal anvendes.

Transport

35. Det fremgår ovenfor, at der på kommunens plejehjemsområde foreligger i alt 25 kontrakter vedrørende befordring af ældre.

Det samlede billede af kontrakterne er broget i den forstand, at kontrakterne enten er meget detaljerede eller yderst kortfattede.

De modtagne kontrakter kan rubriceres således:

Daghjem mv.	13 kontrakter
Selvejende plejehjem	10 kontrakter
Ældreboliger	2 kontrakter
I alt	25 kontrakter

Det fremgår af i alt 15 kontrakter, at de er indgået i 2005 og dermed ikke principielt omfattet af undersøgelsens afgrænsning. Revisionsdirektoratet har fået bekræftet af Sundhedsforvaltningen, at de pågældende kontrakter har været i offentligt EU-udbud. Som følge heraf behandles kontrakterne ikke yderligere.

Sundhedsforvaltningen har oplyst, at der i 2004 blev udsendt tilbud til de selvejende plejehjem med tilbud om at deltage i det nævnte udbud på transportområdet. De kommunale plejehjem havde pligt til at være omfattet af dette tilbud. Der var selvejende institutioner, der valgte ikke at deltage.

Med henblik på vurderingen af legaliteten af de resterende øvrige 10 kontrakter på transportområdet tages der udgangspunkt i den tidligere omtalte generelle gennemgang af de udbudsretlige regler.

I det følgende vurderes, hvorvidt transportkontrakterne er omfattet af de EU-retlige regler, og herunder om kontrakterne skulle have været i udbud.

Det følger af udbudsdirektivets bilag II A, punkt 2, at transportkontrakterne er omfattet af direktivet.

Som anført ovenfor betragtes de kommunale plejehjem som værende selvstændige ordregivende myndigheder, således at institutionernes anskaffelser værdiansættes uafhængigt af andre enheders anskaffelser under Københavns Kommune.

Dette er ligeledes gældende for de selvejende plejehjem.

Såfremt værdien af de enkelte kontrakter på transportområdet overstiger tærskelværdien for tjenesteydelser i udbudsdirektivet, medfører dette, at kommunen er forpligtet til at foretage EU-udbud efter reglerne i udbudsdirektivet.

De foreliggende kontrakter er kendetegnet ved, at der ikke er fastsat en samlet pris, og at de er tidsubegrænsede, hvorfor beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi fastsættes efter udbudsdirektivets artikel 9.

For så vidt angår en enkelt kontrakts vedkommende har det ikke været muligt at beregne den samlede kontraktsum, da prisen fastsættes efter pr. kørt meter.

Revisionsdirektoratet har ved gennemgangen af de resterende 9 kontrakter indgået af selvejende plejehjem konstateret, at kontrakterne skulle have været i udbud efter reglerne i udbudsdirektivet, da kontraktsummen for kontrakterne oversteg tærskelværdien for EU-udbud.

Som eksempel herpå skal bl.a. nævnes følgende kontrakter:

Det følger af kontrakten mellem Plejecentret Bonderupgård og Dansk Center Kørsel ApS, at der ikke er fastsat en samlet pris, og at den endvidere er tidsubegrænset. Be-

regningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi er derfor fastsat efter udbudsdirektivets artikel 9, stk. 8, litra b.

Efter denne beregningsmetode udgør kontraktsummen ca. 2,9 mio. kr.

Beløbet er beregnet på basis af oplysninger i kontrakten om kørsel mandag – fredag og en dagspris på 2.925 kr. samt et benyttet årligt antal dage på 250 (de 250 dage fremgår af de indgåede kontrakter i 2005). Herefter er den beregnede månedspris multipliceret med 48.

For så vidt angår kørselskontrakten mellem Omsorgscentret Fælledgården og Handicap-befordring ApS er der ligeledes ikke fastsat en samlet pris, og kontrakten er tidsubestemt. Beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi fastsættes derefter også efter udbudsdirektivets artikel 9, stk. 8, litra b.

Efter den beregningsmetode udgør kontraktsummen 3,4 mio. kr.

Beløbet er beregnet efter overstående metode dog med en dagspris på 3.400 kr.

Herudover er Revisionsdirektoratet af den opfattelse, at kontrakterne ikke er fyldestgørende, hvilket bygger på, at de forskellige regler om henholdsvis miljøbeskyttelse, arbejdsmiljø samt kommunens interne indkøbspolitik mv. ikke fremgår af aftalevilkårene.

36. Sundhedsforvaltningen har i et notat af 23. juni 2005 oplyst til Revisionsdirektoratet, at forvaltningen er ved at forberede et fælles udbud på befordringsområdet for ældre, da det er konstateret, at transportområdet i en del tilfælde skal forbedres blandt andet så det sikres, at kontrakterne overholder udbudsreglerne samt kommunens interne regler.

Vask

37. På plejehjemsområdet foreligger der i alt 9 kontrakter om levering af vaskeriydelser, herunder leje af tøj og linned. De 7 af kontrakterne angår selvejende plejehjem og 2 kontrakter kommunalt ejede plejehjem.

På området for selvejende plejehjem er der indgået følgende kontrakter:

- 4 med Victor Vask i henholdsvis 1977, 1982, 1999 og 2001.
- 2 med Maribo Fællesvask A/S i henholdsvis 2000 og i 2003.
- 1 med Institutionsvask (uden datering).

Sundhedsforvaltningen har oplyst til Revisionsdirektoratet, at forvaltningen har en aftale med Berendsen vedrørende vask på alle kommunale plejehjem. Aftalen udløber i 2006.

De 2 kontrakter på de kommunale plejehjem, der begge er indgået i 2001 med Berendsen Textil Service A/S, er enslydende.

Det er oplyst af Sundhedsforvaltningen, at en del af kontrakterne med Victor Vask er opsagt af forvaltningen efter undersøgelsens igangsættelse.

38. For så vidt angår kontrakternes overholdelse af gældende lovgivning (legaliteten) er Revisionsdirektoratet ikke bekendt med særlovgivning på dette område.

Med hensyn til vurderingen af legaliteten af kontrakterne på vaskeriområdet tages der udgangspunkt i den tidligere omtalte generelle gennemgang af de udbudsretlige regler.

Det fremgår af udbudsdirektivet, at vaskeriydelser udelukkende er bilag II B-ydelser, hvilket betyder, at sådanne kontrakter ikke skal i almindeligt EU-udbud, jf. artikel 22, men alene følge udbudsdirektivets artikel 23 (brug af tekniske standarder) og artikel 35, stk. 4 meddelelse til EF-tidende, om kontraktindgåelse).

Det tilføjes, at indgåede kontrakter skal respektere EF-traktatens bestemmelser, herunder reglerne om fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser, samt de EU-retlige principper om ligebehandling, gennemsigtighed og konkurrence.

Herudover følger det af kommunens udbudspolitik, at EU's udbudsregler med fordel kan anvendes helt eller delvist, også selv om kommunen ved udbud af den konkrete opgave ikke vil være forpligtet hertil.

39. Sundhedsforvaltningen har oplyst til Revisionsdirektoratet, at forvaltningen via Økonomiforvaltningens 11. kontor er ved at forberede et fælles udbud, da aftalen med Berendsen ophører i 2006, og da forvaltningen har konstateret, at kontrakterne på de selvejende plejehjem i en del tilfælde skal forbedres, blandt andet så det sikres, at kontrakterne overholder udbudsreglerne og Københavns Kommunes indkøbspolitik.

Forsikring

40. På kommunens plejehjemsområde foreligger der i alt 43 kontrakter om diverse forsikringsforhold.

De foreliggende forsikringsaftaler angår de selvejende plejehjem under kommunen.

De forskellige forsikringstyper er rubriceret således:

Forsikringstyper	Antal kontrakter
Erhvervsforsikring (ejendom/løvsøre)	22
Arbejdsskadeforsikring	13
Produktansvarsforsikring	2
Motorkøretøjer	1
Andre	<u>5</u>
I alt	<u>43</u>

Det fremgår af forsikringsaftalerne, at de i udpræget grad er karakteriseret ved at være affattet efter standardiserede brancheformularer. Som følge heraf finder Revisionsdirektoratet det ikke fornødent at vurdere, hvorvidt forsikringsaftalerne er fyldestgørende.

41. Det følger af Københavns Kommunes Risiko- og Forsikringspolitik (vedtaget af Økonomiudvalget i maj måned 1998), at kommunen er selvforsikret, hvilket betyder, at kommunen selv betaler de skader, der sker på kommunens ejendom.

Kommunale institutioner mv. må som følge heraf ikke tegne forsikringer i private forsikringsselskaber, herunder KommuneForsikring.

Det følger desuden af risiko- og forsikringspolitikken, at Økonomiudvalget har det overordnede ansvar for fastlæggelsen af kommunens forsikringspolitik, som fastlægger retningslinier for, hvad der skal forsikres, og hvem der har ansvar og kompetence i henhold til politikken.

Ordningen omfatter skader ved ejendomme, løsøre, motorkøretøjer, rejseforsikring, bestyrelsesansvar og er i indeværende år udbygget med en arbejds-skadesforsikring.

De enkelte forvaltninger har ansvaret for, at den daglige forsikringsadministration sker i overensstemmelse med risiko- og forsikringspolitikken, og skal sørge for, at der sker løbende indberetning af forsikringsværdier på bygninger, løsøre og motorkøretøjer til forsikringssystemet.

42. For så vidt angår forsikringsaftalernes overholdelse af gældende ret, tages der udgangspunkt i den generelle gennemgang af de udbudsretlige regler mv.

I det følgende vurderes, hvorvidt forsikringsaftalerne er omfattet af de EU-retlige regler, herunder om forsikringsaftalerne skulle have været i udbud.

Det følger af udbudsdirektivets bilag II A, punkt 6, at forsikringsaftaler er omfattet.

Som nævnt er forsikringsaftalerne primært tegnet af selvejende institutioner. Dette betyder i relation til udbudsreglerne, at disse institutioner betragtes som værende selvstændige ordregivende myndigheder, således at institutionernes anskaffelser værdiansættes uafhængigt af andre enheders anskaffelser under Københavns Kommune.

Det skal nævnes, at forsikringsaftalerne er kendetegnet ved at være tidsbegrænset og ved, at den årlige præmie er fastsat.

Revisionsdirektoratet har ved gennemgangen af de foreliggende forsikringsaftaler konstateret, at forsikringsaftalerne ikke skulle have været i udbud, da kontraktsummen for de enkelte forsikringsaftaler ikke overstiger de fastsatte tærskelværdier.

Rengøring

43. På plejehjemsområdet foreligger der 1 kontrakt vedrørende daglig rengøring og 2 kontrakter angående vinduespolering. De 3 kontrakter angår selvejende plejehjem.

Kontrakten vedrørende daglig rengøring er indgået i 2005 og er dermed ikke omfattet af undersøgelsen.

44. For så vidt angår legaliteten skal det nævnes, at der Revisionsdirektoratet bekendt ikke foreligger nogen særlovgivning, der regulerer rengøringsområdet.

Det følger af udbudsdirektivets bilag II A, punkt 14, at tjenesteydelser som rengøring og vinduespolering er omfattet af direktivet.

Kontrakterne angående vinduespolering er tidsbegrænsede, men kontraktsummen kan ikke opgøres, da der mangler oplysninger om antal lejligheder/værelser og om antallet af vinduespudsninger. Direktoratet skønner, at kontraktsummerne er under EU's tærskelværdi, hvorfor der ikke skulle have været anvendt et EU-udbud.

45. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt kontrakterne er fyldestgørende, skal det indledningsvist anføres, at kontrakterne er meget korte og overordnede.

I kontraktmaterialet er primært anført vilkår om priser på vinduespolering, prisregulering, startdato og underskrifter.

Det kan således konstateres, at der ikke er bestemmelser om fx den årlige kontraktsum, betalingsbetingelser, anvendelse af miljørigtige produkter, opsigelse, forsikringsforhold og misligholdelse. På denne baggrund finder Revisionsdirektoratet ikke at kontrakterne er fyldestgørende. Direktoratet er opmærksom på, at kontrakterne er af begrænset beløbsmæssigt omfang.

Revisionsdirektoratet skal til orientering oplyse, at der findes en "Vejledning i gennemførelse af udbud, udlicitering og kontraktopfølgning vedrørende rengørings- og vinduespoleringsopgaver" udarbejdet i samarbejde mellem Servicebranchens Arbejdsgiverforening (SBA) og Institut for Serviceudvikling. Formålet med vejledningen er at understøtte mulighederne for en videreudvikling af både omfanget af og kvaliteten i de udliciterede ydelser, herunder at der kan fastlægges forståelige og anvendelige spilleregler for ydelsens levering, som i bilag 4.1 angiver et samlet forslag til kontraktvilkår gældende for almindelige aftaler om rengøring og vinduespolering.

Desuden skal der gøres opmærksom på KL's informationsskrivelse af 11. september 2003 til kommunernes økonomichefer om "Prisreguleringsbestemmelse i kontrakt – særligt i forhold til kontrakter med rengøringsbranchen":

Ifølge en analyse, som FOA har fået udarbejdet, har de større rengøringselskaber beregnet overpriser i forbindelse med den årlige prisregulering af kontrakter med offentlige myndigheder, herunder kommunerne.

Bestemmelsen i kontrakterne har givet virksomhederne ret til at prisregulere med "den procent hvormed virksomhedernes omkostninger er steget som følge af lovgivning og overenskomst". Problemet med denne subjektive bestemmelse er, at det kan være vanskeligt at gennemskue på hvilket grundlag prisreguleringer har fundet sted, hvorved leverandøren kan sløre ubegrundede prisstigninger.

En løsning på problematikken kan være, at kommunen retter fokus på reguleringsbestemmelsen i rengøringskontrakterne. Kommunerne kan i denne forbindelse overveje at basere bestemmelsen på § 15 i ABSERVICE 2003.

I den forbindelse er det væsentligt, at reguleringsbestemmelsen gøres objektiv ved at basere den på et relevant prisindeks fx fra Danmarks Statistik eller KL's budgetvejledning skrivelse G. 1-2 (Tjenester i forbrugerindeks).

El

46. På plejehjemsområdet er der indgået i alt 16 kontrakter om levering af el.

Alle kontrakterne er indgået med Københavns Energi i perioden 2003-2004, og de er tidsbegrænsede.

De 13 af kontrakterne er indgået af de selvejende plejehjem, og de 3 er indgået af de kommunale plejehjem.

47. For så vidt angår kontrakternes overholdelse af gældende lovgivning fremgår det af leveringsbestemmelsen for erhvervskunder, at aftalerne i enhver henseende er underkastet dansk lov og specielt elforsyningsloven.

Med henblik på vurderingen af, hvorvidt kontrakterne på el-området skulle have været i EU-udbud, konstateres det, at el-køb er omfattet af udbudsdirektivet. Dette betyder, at el-køb over tærskelværdien som udgangspunkt skal i EU-udbud.

Det har imidlertid ikke været muligt for Revisionsdirektoratet at opgøre kontraktsummen, da kontrakterne ikke indeholder nogen form for udgiftsopgørelse, men alene en pris pr. forbrugt kwh.

Det er direktoratets opfattelse, at kontraktsummen er under EU's tærskelværdi.

I forlængelse heraf skal nævnes KL's informationsskrivelse af 23. januar 2003 om muligheden for frit at vælge el-leverandør. Der anføres en række forhold, som vil være bestemmende for, om el-forbruget skal i udbud. Der opstilles nogle mulige situationer:

- Kommunen vælger intet at foretage sig.
- Kommunen vælger at udnytte mulighederne på det frie marked.

- Kommunen vælger at lade den enkelte institution selv håndtere sit el-køb.

KL anbefaler, at kommunerne nøje bør overveje, om den har ekspertisen til at købe el, eller om denne ekspertise skal hentes udefra. Det påpeges endvidere i notatet, at disse ydelser imidlertid ikke er gratis, hvorfor det er vigtigt at vurdere de forventede gevinster i forhold til de omkostninger, som er forbundet med handel på det fri marked.

For yderligere information herom henvises til følgende hjemmesider **www.kl.dk**, **www.elfor.dk**, **www.fritelvalg.dk** og **www.ski.dk**.

På dette område har kommunen ikke haft behov for at udfærdige bestemmelser, og Revisionsdirektoratet finder umiddelbart kontrakterne og de dertil hørende leveringsbetingelser fyldestgørende.

Kabel TV

48. Revisionsdirektoratet har fået indsendt 2 kontrakter om Kabel TV. Kontrakterne er for selvejende plejehjem.

For den ene kontrakt manglede de til kontrakten hørende leverings- og servicebetingelser.

Den betalte pris for denne aftale i 2004 er 118.236 kr. og ligger således udenfor afgrænsningen af denne undersøgelse.

For den anden kontrakt manglede de til kontrakten hørende leveringsbetingelser, ligesom der også her manglede oplysninger om de nugældende priser.

Ifølge det foreliggende er området formentligt domineret af få (større) udbydere, som har ret standardiserede kontrakter og betingelser.

Leasing

49. Revisionsdirektoratet har fået fremsendt 7 leasingkontrakter, hvoraf de 5 angår selvejende plejehjem.

Leasingkontrakterne omhandler (farve)kopi- og printermaskiner samt forskelligt tilbehør dertil.

De til kontrakterne hørende "Almindelige betingelser....." (hver især med egen særlig benævnelse) er alene blevet indsendt til Revisionsdirektoratet for ét plejehjem.

På leasingområdet er der relativt mange udbydere (herunder også større), som hver især har sine egne ret standardiserede kontrakter og betingelser.

Operationel og finansiell leasing er omfattet af udbudsdirektivet.

50. Leasing/leje og kontrakter på området opfattes i almindelighed som kompliceret stof. Der er særlige problemstillinger i relation til henholdsvis finansielle og operationelle leasingarrangementer, fx også i tilknytning til bogføring og regnskabsaflæggelsen.

Primært er interessen dog knyttet til de økonomiske overvejelser, herunder begrundelsen for valget af leasing i stedet for køb (fx finansieringsmæssige årsager). Ud over de økonomiske overvejelser er det også vigtigt at få udformet hensigtsmæssige kontraktbestemmelser om, fx periode, ydelser, terminalværdi, ændringer undervejs, afbrydelse, misligholdelse mv.

KL har den 12. april 2005 udsendt en informationsskrivelse om "Anbefalinger til finansiering af kopi- og printermaskiner".

Informationsskrivelsen er blevet udsendt som følge af en række sager, hvor kommunerne er blevet påført unødige omkostninger på grund af uigennemskuelige leasingkontrakter.

KL anbefaler, at kommunerne fastlægger retningslinier for indkøb og finansiering af kopimaskiner og printere inden for rammerne af indkøbspolitikken for at imødegå flere sager med overfinansiering af kopimaskiner og printere.

IT-Brancheforeningen har i dialog med KL udarbejdet en vejledning om finansiering af kopi- og printløsninger. Anbefalingerne kan sammenfattes i følgende tre grundprincipper:

- Leasingperioden anbefales til at være på maksimalt fem år.
- Leasingaftalen bør ikke indeholde beløb, som kunden hæfter for ved leasingperiodens udløb.
- Hvis der i leasingaftalen indgår beløb, der vedrører kundens eksisterende eller tidligere udstyr, skal dette fremgå af aftalen.

KL anbefaler, at såfremt kommunerne vælger at finansiere deres indkøb af kopi- og printløsninger ved brug af leasing, bør kommunerne som minimum stille de samme krav til leverandøren, som er beskrevet i vejledningen fra IT-Brancheforeningen.

Vejledningen til leverandører om finansiering af kopi- og printløsninger kan læses på IT-Brancheforeningens hjemmeside: www.itb.dk.

Det skal nævnes, at Kolding Kommune har udarbejdet en administrativ instruks om leasing og lejeaftaler, som kan læses på kommunens hjemmeside – fremgår af KL's informationsskrivelse af 12. april 2005.

Diverse kontrakter

51. Revisionsdirektoratet har fået indsendt yderligere 10 kontrakter, ligeligt fordelt mellem de kommunale og de selvejende plejehjem.

Der er hovedsageligt tale om kontrakter internt i Sundhedsforvaltningen, og de drejer sig om forvaltningens vikarkorps samt fysio- og ergoterapi ydet af Benediktehjemmet. Derudover er der tale om service på brandsikringsanlæg, vedligeholdelse af friarealer og eftersyn af personløftere.

Vurderinger og anbefalinger

52. På baggrund af gennemgangen af de foreliggende kontrakter skal Revisionsdirektoratet fremkomme med følgende vurderinger og anbefalinger:

Leje

- Som følge af lejeområdet kompleksitet er der behov for, at Sundhedsforvaltningen i et fremadrettet perspektiv skaber overblik og klarhed over legaliteten og udformningen af kontrakterne. Revisionsdirektoratet finder det derfor tilfredsstillende, at Sundhedsforvaltningen selv har taget initiativ til at indhente Socialministeriets tilkendegivelse og juridiske responsa fra advokater til afklaring af dette administrationsområde.
- Der bør ske en afklaring af de retlige og praktiske relationer mellem Sundhedsforvaltningen og de selvejende plejehjemsinstitutioner, fx vidensformidling til institutionerne, kommunens godkendelse af lejekontrakterne osv. Det bemærkes, at administration af lejeaftaler overgår fra Sundhedsforvaltningen til den nye ejendomsenhed pr. 1. januar 2006.

Transport

Revisionsdirektoratet finder det stærkt beklageligt, at kontrakterne indgået af de selvejende institutioner ikke i et væsentligt omfang har overholdt EU's udbudsregler, ligesom Sundhedsforvaltningen ikke i tilstrækkeligt omfang har sikret sig, at de selvejende plejehjem har overholdt udbudsreglerne.

- Direktoratet anbefaler, at Sundhedsforvaltningen fremover controller hvorvidt de selvejende plejehjem overholder gældende lovgivning.

Vask

- Revisionsdirektoratet finder det tilfredsstillende, at Sundhedsforvaltningen er ved at forberede et fælles udbud på dette område. Direktoratet finder også dette for påkrævet, da flere af de selvejende plejehjems kontrakter har væsentlige mangler.

Forsikring

- Det anbefales, at Sundhedsforvaltningen i forbindelse med revisionen af driftsoverenskomsterne mellem forvaltningen og de selvejende institutioner overvejer

at tilbyde disse institutioner en rammeaftale, hvorved de kan komme ind under kommunens interne forsikringsordning.

Rengøring

- Revisionsdirektoratet anbefaler, at kontrakterne udbygges med relevante bestemmelser om fx kontraktsum, betalingsbetingelser, prisregulering, opsigelse og misligholdelse.

Det anbefales også, at Sundhedsforvaltningen sætter fokus på prisreguleringsbestemmelserne ikke alene for rengøringskontrakterne, men også generelt.

El

- Sundhedsforvaltningen bør tage udgangspunkt i KL's anbefalinger.
- Sundhedsforvaltningen bør indrette sig organisatorisk på en sådan måde, at der sker en erfaringsopsamling af viden på dette område, således at erfaringerne på området kan stilles til rådighed for det decentrale niveau.

Kabel TV

- På det foreliggende grundlag har Revisionsdirektoratet ikke yderligere kommentarer til dette kontraktområde.

Leasing

- Sundhedsforvaltningen bør tage udgangspunkt i KL's anbefalinger, så økonomi og kontraktudformning bliver så optimal som vel muligt.
- Sundhedsforvaltningen bør indrette sig organisatorisk på en sådan måde, at der sker en erfaringsopsamling af viden på dette komplekse område, så denne viden kan stilles til rådighed for det decentrale niveau.

Diverse kontrakter

- Det forudsættes, at disse forskelligartede kontrakter og aftaler gennemgås af Sundhedsforvaltningens arbejdsgruppe med udgangspunkt i det øvrigt anførte om legalitet og god kontraktudformning.

VII. Generelle anbefalinger

53. Revisionsdirektoratets undersøgelse af kontrakt- og aftaleforholdene på kommunens plejehjemsområde har afdækket en række mangler ved Sundhedsforvaltningens administrative sagsbehandling. Der er tale om både manglende overholdelse af gældende regler – legaliteten – og ufyldstgørende kontrakter.

Sundhedsforvaltningen er opmærksom herpå og har derfor på eget initiativ taget skridt til, fx at indhente juridiske responsa og gennemføre fælles EU-udbud.

De juridiske mangler har ikke alene vist sig i denne sag, men også i undersøgelsen af administrationsaftalen mellem De Gamles By og KAB. Det er Revisionsdirektoratets erfaring fra de seneste års udførelse af revisionsopgaverne i Sundhedsforvaltningen, at den juridiske indsats bør styrkes.

Der er derfor efter Revisionsdirektoratets opfattelse behov for en yderligere styrkelse af den juridiske indsats i Sundhedsforvaltningen med fokus på driften.

Revisionsdirektoratet skal derfor foreslå til overvejelse, at Sundhedsforvaltningen vurderer hensigtsmæssigheden af at anvende principperne i legal risk management.

Der redegøres i det følgende for dette styringsværktøj.

Legal risk management

54. Legal risk management betyder styring af juridiske risici.

Legal risk management indgår som en integreret del af corporate governance. I Danmark blev der i 2003 nedsat det såkaldte Nørby-udvalg, som samme år udsendte sin rapport med frivillige retningslinier for de toneangivende private virksomheder om, hvad der i Danmark skal forstås ved god corporate governance.

I retningslinierne er et særligt fokusområde: Risikostyring.

Legal risk management – der henhører under enterprise risk management – er af særlig interesse for en virksomheds juridiske funktion, der typisk har dette som et vigtigt ansvarsområde. Den juridiske funktion vil således have det daglige ansvar for, at der implementeres fornuftige juridiske risikostyringssystemer.

Der skal således iværksættes konkrete tiltag for at styre de juridiske risici.

Legal risk management drejer sig om at være på forkant med udviklingen og i videst muligt omfang forhindre, at juridiske problemer opstår, eller at juridiske muligheder overses. Derved undgår den juridiske funktion bl.a. at skulle agere i rollen som "brand-slukker".

Det handler derfor om at implementere juridisk sunde rutiner generelt, internt i den juridiske funktion, mellem den juridiske funktion og de øvrige funktioner i virksomheden/forvaltningen, mellem den juridiske funktion og eksterne rådgivere samt at sikre, at disse rutiner løbende kontrolleres, evalueres, tilpasses og udbygges i takt med, at forvaltningen, samfundet og lovgivningen udvikler sig.

Helt kort kan legal risk management således defineres som:

"Identifikation, vurdering og styring af juridiske risici og muligheder".

Implementeringen af juridiske sunde rutiner omfatter normalt en række forskellige trin:

- Valg af risikostrategi. En juridisk risikostrategi indeholder typisk en række risikodefinitioner, en angivelse af risikovilligheden på forskellige juridiske områder samt en handlingsplan, der beskriver, hvorledes man agter at nå de mål, der er fastsat i relation til legal risk management.
- Identifikation af juridiske risici. Det vil sjældent være muligt at afdække alle juridiske risici, og selv om der indføres et effektivt legal risk management-system, vil der utvivlsomt stadigvæk opstå overraskelser.

Men en juridisk funktion bør i dag vurderes på, hvor god den er til proaktivt at identificere potentielle juridiske problemer og muligheder og agere herpå, før det er for sent.

- Vurdering og kategorisering af risici. Indledningsvis skal formuleres en række risikodefinitioner, så det bliver muligt at kategorisere og prioritere juridiske risici og muligheder i forhold til hinanden. Der bør være udarbejdet en handlingsplan for, hvordan der er prioriteret med den juridiske indsats på de forskellige retsområder – det er jo ikke muligt at tage hånd om alle potentielle problemstillinger med det samme.
- Overvågning og kontrol. Det daglige ansvar for overvågning og kontrol af legal risk management-systemet vil typisk ligge hos lederen af den juridiske funktion, der således løbende skal rapportere til ledelsen og varsko denne, hvis den juridiske funktion, fx ikke har kapacitet, ekspertise eller budget til at leve op til den valgte risikostrategi.

Nogle har valgt at have en minimal juridisk funktion, der fungerer som tovholder i forhold til en række juridiske rådgivere, mens andre har fundet det fagligt og økonomisk opportunt at operere med en juridisk funktion af betydelig størrelse.

- Overholdelse af lovgivningen. Til hjælp med at overholde lovgivningen kan der indhentes hjælp fra eksterne rådgivere, især hvor der er tale om speciallovgivning. Compliance-programmer stilles til rådighed af de større advokatfirmaer.
- Forvaltningens aftaler. Også på dette område er det muligt at erhverve manualer i aftaleindgåelse, der specielt er tilpasset pågældendes forhold og aftaler. Checklister og standardaftaler er velegnede instrumenter i et legal risk management-system.

Revisionsdirektoratet skal således sammenfattende anbefale, at der i Sundhedsforvaltningen etableres en formel juridisk funktion, der indpasses i et legal risk management-system.

Driftsoverenskomster

55. Afsluttende skal Revisionsdirektoratet anbefale, at der igangsættes et arbejde med at ajourføre driftsoverenskomsterne mellem Sundhedsforvaltningen og de selvejende institutioner.

Sundhedsforvaltningen har oplyst, at Socialministeriet tidligere på året har oplyst, at ministeriet forventer at fremsætte lovforslag om friplejehjem i løbet af efteråret 2005 med ikrafttrædelse 1. januar 2006. Sundhedsforvaltningen har derfor oplyst, at man afventer de nye regler, inden man påbegynder revision af driftsoverenskomsterne.

Andre sager

1. IT-administrationen

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har efter Revisionsdirektoratets opfattelse udarbejdet de fleste lokale instrukser og forskrifter af betydning for IT-sikkerheden. Af vigtige dokumenter kan nævnes: Sikkerhedsinstruks med tilhørende bilag og PC-vejledning for brugere i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Med hensyn til sikkerhedsforskrift er denne under udarbejdelse. Sikkerhedsinstruksen har været gældende fra den 10. juni 2005.

I samarbejde med et eksternt konsulentfirma er Sundheds- og Omsorgsforvaltningen ved at få udarbejdet en IT-risikoanalyse og afventer rapport med resultater og anbefalinger.

Revisionsdirektoratet har ved revisionen konstateret, at forvaltningen på enkelte områder ikke overholder lov om behandling af personoplysninger samt Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, der behandles for den offentlige forvaltning:

- Der er ikke foretaget revurdering af brugernes systemadgange mindst én gang hvert halve år.
- Der er ikke i tilstrækkeligt omfang foretaget gennemgang af logfiler.

Den manglende revurdering af brugernes systemadgange har en nær sammenhæng til den overordnede IT-strategi i Københavns Kommune, hvor kontrakter bliver indgået med en række forskellige dataleverandører af IT-systemer. Derudover egenudvikler eller tilpasser kommunen også andre IT-systemer. Dette har som konsekvens, at der ikke er mulighed for at tilrettelægge effektive revurderingsprocedurer på autorisationsområdet. I stedet må sikkerhedslederen foretage udtræk fra enkeltsystemer eller grupper af systemer, hvilket er meget ressourcekrævende.

Da Københavns Kommune imidlertid er forpligtet til at overholde lov om behandling af personoplysninger, henstillede Revisionsdirektoratet, at Sundheds- og Omsorgs-

forvaltningen – eventuelt i samarbejde med Økonomiforvaltningen – snarest finder en løsning på problemet.

I Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 er der fastsat regler for gennemgang og opbevaring af logfiler. Logfiler må som hovedregel kun opbevares i 6 måneder, men myndigheder med særlige behov kan dog opbevare loggen i op til 5 år.

I Sundheds- og Omsorgsforvaltningens sikkerhedsinstruks er det anført, at sikkerhedsloggen opbevares i minimum 6 måneder, hvilket således ikke er i overensstemmelse med bekendtgørelsens ordlyd.

Gennemgangen af sikkerhedsloggen sker med henblik på at afsløre misbrug. Forvaltningens sikkerhedsinstruks bestemmer, at stikprøverne kan sendes til institutionslederne/nærmeste leder, som undersøger om de udvalgte opslag er sket tjenstligt og i overensstemmelse med sikkerhedsreglerne. Sikkerhedslederen har oplyst, at der ikke hidtil er sendt logudskrifter til forespørgsel hos lederne af Pensions- og Omsorgskontorerne.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningens retningslinier fastsætter, at der som minimum gennemgås en 2-timers udskrift af sikkerhedsloggen én gang i kvartalet. Sikkerhedsinstruksen indeholder ikke yderligere krav til loggennemgang.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningens sikkerhedsinstruks ajourføres så det præciseres, at logfiler højst må opbevares i 6 måneder – alternativt må der ansøges om tilladelse til en længere opbevaringsperiode.

Det blev også anbefalet, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen overvejer, hvorvidt logoplysninger altid bør sendes til forespørgsel hos nærmeste leder med henblik på en vurdering af den tjenstlige relevans. Endeligt anbefaledes det, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen overvejer at udbygge kravene til loggennemgang, således at IT-systemer, der indeholder store mængder følsomme personoplysninger, bliver udvalgt med faste terminer.

Gennemgangen af IT-systemerne har også omfattet vurdering af forvaltningens fysiske sikring af serverrum samt procedurer ved brand, vandskade eller strømudfald. Det blev konstateret, at der er indgået central aftale om back-up, hvorved manglende mulighed for genskabelse af data er imødekommet. Det blev oplyst, at serverrum er sikret med røgalarmer og vand/fugt alarmer, som tilgår vagthavende tekniker.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har over for revisionen tilkendegivet, at det er højt prioriteret, at der anskaffes en nødstrømsgenerator til sikring af IT-driften ved strømnedbrud. Revisionsdirektoratet anbefalede, at denne risikobetragtning inddrages i den samlede IT-risikoanalyse, som er iværksat med ekstern bistand.

Ifølge Sundheds- og Omsorgsudvalgets besvarelse af 10. august 2006 oplyser Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, at der for enkelte medarbejdergrupper er foretaget vurdering af de enkelte medarbejderes systemadgange i forbindelse med rettigheds-tildeling ved ibrugtagning af nye IT-systemer, samt i forbindelse med omlægning af eksisterende IT-systemer. Denne gennemgang er sket 3-4 gange inden for det sidste

1 ½ år. Forvaltningen finder det hensigtsmæssigt at finde en løsning på dette problem i samarbejde med Økonomiforvaltningen, især da lignende bemærkninger fra Revisionsdirektoratet også er givet til andre forvaltninger.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen vil korrigere sikkerhedsinstruksens ordlyd inden udgangen af august 2006, ligesom Revisionsdirektoratets øvrige anbefalinger vil blive indarbejdet i sikkerhedsinstruksen.

Revisionsdirektoratets anbefaling vedrørende nødstrømsgenerator tages til efterretning og vil blive medtaget i den samlede IT-risikovurdering.

2. Anlægskartoteket

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har anvendt kommunens overordnede regnskabspraksis og har i henhold til kommunens regler for omkostningsbaseret regnskab ud-

arbejdet en skriftlig forretningsgang, som skal sikre grundlaget for korrekt registrering i anlægskartoteket.

Dokumentationen for de indregnede aktiver er placeret i Administrationscentret. Den tekniske indregning i anlægsmoduliet sker på grundlag af skemaer fra institutioner/afdelinger. Alle nye aktiver er registreret under de relevante kategorier og med afskrivningshorisonter, der er gældende for Københavns Kommune. Alle aktiver/passiver kan henføres til en institution/afdeling via organisations- og områdenummer. Den tekniske overførsel fra anlægsmoduliet til resultatopgørelsen, balance og pengestrømsopgørelse er foretaget samlet af Økonomiforvaltningen.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen kontrol af, at alle anlægsaktiver bliver registreret i anlægskartoteket, af ressourcemæssige årsager ikke er blevet gennemført i fuldt omfang, men har bygget på tillid til de indberettede enheder.

Revisionsdirektoratet finder det utilfredsstillende, at den foreskrevne kontrol ikke har fundet sted, da anlægskartotekets validitet er afhængig af forvaltningens kontrol med til- og afgang i systemet.

Revisionen af anlægskartoteket for 2005 har givet anledning til følgende konstateringer:

- To af kommunen ejede ejerlejlighedspartier, som anvendes som servicearealer i forbindelse med ældreboligerne Absalonhus og Kærbo, var ikke registreret i anlægskartoteket.
- Der var ikke foretaget reguleringer af salg af og ny leasing af hjemmeplejens biler.
- Der var ikke registreret immaterielle aktiver i anlægskartoteket. Således er IT-licenser for egne systemer, fx KOS, ikke medtaget som aktiv.

Revisionsdirektoratet henstillede, at forvaltningen foretog de fornødne berigtigelser.

Ifølge besvarelsen tager Sundheds- og Omsorgsforvaltningen direktoratets henstilling til efterretning. Med den for nylig udarbejdede instruks "Regnskabspraksis i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen for Omkostningsbaserede Budgetter og Regnskaber (OBR)", som er fremsendt til Revisionsdirektoratet den 11. maj 2006, suppleres og uddybes forvaltningens forretningsgang for omkostningsbaserede regnskaber. Således er der ved indkaldelsen af statusafstemninger pr. 30. juni 2006 fra forvaltningens institutioner samtidig anmodet om oplysninger vedrørende til- og afgang af anlægsaktiver i 1. halvår 2006.

Socialudvalget

Opfølgning

1. Styringen af hjemløseområdet

I revisionsbetænkningen for 2004, s. 120-141, blev der redegjort for resultatet af Revisionsdirektoratets større undersøgelse af styringen af hjemløseområdet.

Revisionsudvalget fandt det værdifuldt, at der blev foretaget en større undersøgelse af de væsentligste dele af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens styring af hjemløseområdet. Udvalget anmodede samtidig Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om forventningen om, at revisionens mange anbefalinger er blevet implementeret af forvaltningen.

På Socialudvalgets møde den 3. maj 2006 (SUD 189/2006) redegjorde Socialforvaltningen for den foreløbige opfølgning af revisionens anbefalinger.

Revisionsdirektoratets undersøgelse viste, at der er behov for, at der opstilles et mere opdateret og fyldestgørende målhierarki til brug for styringen på området, herunder en operationel afrapportering med henblik på vurdering af målopfyldelsen.

Af Socialforvaltningens opfølgning fremgår det, at forvaltningen i høringsudgaven til boligplanen har opstillet en række overordnede mål til brug for styringen af hjemløseområdet.

Høringsudgaven er blevet behandlet i Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget, som har sendt planen i høring. Planen ventes politisk godkendt i det nye år.

Forvaltningen udarbejder årlige redegørelser for udviklingen på hjemløseområdet. Disse redegørelser, som skal forelægges Socialudvalget hvert forår, vil fremover indeholde de mål, der er aftalt på hjemløseområdet, samt en vurdering af målopfyldelsen.

På baggrund af undersøgelsen fandt Revisionsdirektoratet, at der ved budgetlægningen bør ske en yderligere præcisering og kategorisering af indhold, omfang og mål med institutionernes aktiviteter.

Forvaltningen oplyste ifølge revisionsbetænkningen, at området i forbindelse med den nye budgetmodel er indplaceret af Økonomiforvaltningen i det rammebelagte område, og at forvaltningen i løbet af 2005 ville foretage de styringsmæssige ændringer, som ligger i den nye budgetmodel, herunder øget fokus på aktiviteter og gennemsnitspriser. Socialforvaltningen oplyser i sin opfølgingsredegørelse, at udviklingen af en ny budgetmodel for institutioner på hjemløseområdet vil pågå i 2006 og vil få virkning for budget 2008.

Revisionsdirektoratet henstillede, at visitationsproceduren og de tilknyttede registreringssystemer blev anvendt bedre til at vurdere graden af målopfyldelse.

På hjemløseområdet er bl.a. fastsat et mål om, at personer, der har ophold i en hjemløseboform, gives tilbud om udarbejdelse af en individuel social handleplan, således at der kan foreligge en plan inden 3 måneder efter indskrivningen. Forvaltningen oplyste ifølge revisionsbetænkningen, at de ikke hidtil havde haft det nødvendige datagrundlag for at følge op på dette mål.

Socialforvaltningen oplyser, at der i februar 2005 blev etableret et registreringssystem, der gør denne opfølgning mulig. I forlængelse heraf har forvaltningen præciseret hjemløseinstitutionernes opgaver i forbindelse med visitation og sociale handleplaner. I 2005 udsendte forvaltningen således en vejledning, der klart afgrænser hjemløseinstitutionens opgaver fra lokalcentret.

I forbindelse med udviklingsplanerne har forvaltningen afkrævet institutionerne at registrere og dokumentere, at de opfylder vejledningens krav. Ved den årlige opfølgning af udviklingsplanen vil det være muligt at få overblik over målopfyldelsen.

I forbindelse med den årlige vurdering og revision af udviklingsplanen vil forvaltningen endvidere trække de centrale tal for antallet af sociale handleplaner blandt brugere på hjemløseinstitutioner og følge op på samarbejdet mellem institutioner og lokalcentre.

Endelig er der i forvaltningen arbejdet med udviklingen af et "erindringssystem", blandt andet til dokumentation af lokalcentrenes indsats i forbindelse med de sociale handleplaner.

I foråret 2006 er der nedsat en arbejdsgruppe, der vil justere den nuværende procedure, og der vil blive søgt indarbejdet en anden registreringsform.

Revisionsdirektoratet anmodede Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen om at foretage en analyse af de takster, der vedrører betaling for kost og logi for ophold på institutionerne. Formålet er at vurdere, om de nuværende takster fortsat opfylder den formulerede hensigt.

Socialforvaltningen oplyser, at forvaltningen har igangsat denne analyse. Baggrundsmateriale vedrørende faktiske udgifter i boformerne, kalkuleringsmetoder, takster i andre amtskommuner m.m. er indsamlet og skal nu bearbejdes.

Analysen forventes færdig medio 2006 og eventuelle konklusioner kan forventes indarbejdet i budget 2007.

Revisionsdirektoratet vil følge Socialforvaltningens videre arbejde med implementering af revisionens anbefalinger.

2. Takster og andre indtægter

Revisionsudvalget gav i revisionsbetænkningen for 2004, s. 174, om Revisionsdirektoratets større undersøgelse af Takster og andre indtægter, udtryk for, at udvalget fandt det stærkt beklageligt, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens indtægtsadministration havde været usikker i relation til indtægternes hjemmel, beregningsgrundlag og prisfastsættelse. Revisionsudvalget anmodede Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning.

På Socialudvalgets møde den 3. maj 2006 (SUD 189/2006) redegjorde Socialforvaltningen for "Opfølgning af revisionsbetænkningens sager vedrørende 2004-regnskabet". Denne redegørelse ligger til grund for Revisionsdirektoratets opfølgning.

I det følgende er omtalt forvaltningens redegørelse for opfølgningen af undersøgelsens enkelte forhold.

- Revisionsdirektoratet fandt, at forvaltningen ikke havde fastsat huslejebetaling i botilbud korrekt.

Forvaltningen har foretaget en opgørelse af de budgetterede driftsudgifter for 2005 på de enkelte § 92-botilbud.

Forvaltningen har også indregnet de seneste ejendomsvurderinger i beregningsgrundlaget for huslejen og har ajourført botilbudenes arealstørrelse og arealfordeling for 2005 som følge af bl.a. etablering af nye pladser eller ændret arealbenyttelse.

Forvaltningen har desuden færdiggjort en rapport på baggrund af de fremtidige huslejer. En konklusion i analysen viser, at huslejerne skal forhøjes, idet brug af arealer og tilbygning gør, at beboerne betaler for lidt i husleje, el og varme. Forvaltningen vil derfor i løbet af 2006 forhøje huslejerne.

Etableringen af en central ejendomsenhed i kommunen medfører i øvrigt, at forvaltningen fra 2006 vil indgå lejekontrakt med den centrale ejendomsenhed, og huslejen herfra vil indgå i den fremtidige huslejberegning for beboerne på botilbudene.

- Fastsættelse af kosttakster i botilbud – med eller uden personaleudgifter.

Forvaltningen har færdiggjort en analyse vedrørende takstfastsættelse af de valgfrie ydelser på § 92-botilbudene. Analysen indeholder specielt en vurdering af kosttaksten og anvendelsen af personaleudgifter. Det er herunder afklaret, at de fælles kosttakster for beboere på Sundhedsforvaltningens plejehjem og Socialforvaltningens botilbud indeholder personaleudgifter.

En konklusion i analysen viser, at taksterne afviger positivt eller negativt fra de faktiske udgifter. Forvaltningen vil derfor tage initiativ til en tilretning af kosttaksterne for 2007.

Som det fremgår af forvaltningens analyse, indeholder kosttaksterne for beboere på forvaltningens § 92-botilbud i alle tilfælde personaleudgifter. Dette har medført, at beboere, der har medvirket til kostfremstillingen, uretmæssigt er blevet opkrævet for personaleudgifter i deres betaling for kost.

Revisionsdirektoratet anmodede på den baggrund om forvaltningens stillingtagen til, hvorvidt der til disse beboere burde ske en tilbagebetaling af den for meget erlagte betaling for kostydelsen.

I Socialudvalgets besvarelse henviser Socialforvaltningen indledningsvist til, at taksterne afviger positivt og negativt fra de faktiske udgifter. Det betyder, at der i nogle tilfælde er opkrævet for lidt i takstbetaling og i andre tilfælde for meget. Dette er i sig selv en konsekvens af en praksis med ens takster.

Dertil kommer, at på bosteder, hvor den opkrævede takst har bevirket overskud på kostbudgettet, er overskuddet gået tilbage til beboerne ved at blive anvendt til andre beboeraktiviteter.

Efter Socialforvaltningens opfattelse ville ressourceforbruget ved en beregning af for lidt eller for meget opkrævet takstbetaling hos den enkelte beboer ikke stå mål med de faktiske beløb, der er involveret. En korrekt opgørelse ville indebære, at man bagudrettet skulle gennemgå de faktiske udgifter til madlavning for hvert enkelt bocenter/afdeling, og at bocentrene dag for dag og år tilbage skulle opgøre hvilke beboere, der havde deltaget i madlavningen.

På den baggrund finder Socialforvaltningen, at der ikke skal ske tilbagebetaling, men at det er tilstrækkeligt, at taksterne er tilrettet med fremadrettet virkning.

- Uens praksis for takster for valgfrie ydelser.

Forvaltningen har foretaget en budgetanalyse vedrørende den økonomiske del af de obligatoriske og valgfrie ydelser. Analysen viste, at indtægterne på handicapområdet er mindre end de faktiske omkostninger, mens indtægterne på psykisk sygdomområdet er større end de faktiske omkostninger.

Der vil i løbet af foråret 2006 blive fremlagt forslag om en fremtidig praksis, der imødekommer revisionens bemærkninger.

- **Indtægtsdækket virksomhed på Institutet for Blinde og Svagsynede.**
Forvaltningen har oplyst, at Institutet for Blinde og Svagsynede – efter Revisionsdirektoratets henstilling – vil beregne synskonsulentbistand i 2006 på basis af Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledning om omkostningskalkulationer.
Institutet er i gang med en nærmere analyse af hele Hjælpemiddelcentralens drift, herunder også omkostningskalkulation ved salg af hjælpemidler.
Institutet har bedt om eksternt hjælp fra et revisionsfirma med henblik på en afklaring af Hjælpemiddelcentralens skattemæssige status efter overtagelsen, således at centralens fondsmidler og renter indgår i instituttets regnskab for 2005.
- **Levering, reparation og salg af tjenestecykler på Cykelværkstedet.**
Forvaltningen har oplyst, at Cykelværkstedet pr. 1. maj 2005 har hævet timeprisen på reparation af cykler fra 253 kr. til 280 kr. Endvidere resulterede en mindre undersøgelse af markedsprisen på en god, brugt cykel i, at salgsprisen på cyklerne er blevet reguleret, både for de tjenestecykler som sælges til medarbejdere i hjemmeplejen, og de cykler som videresælges til øvrige medarbejdere i kommunen.
- **Køb og salg af pladser på handicapområdet.**
Forvaltningen har på forespørgsel oplyst, at taksterne på handicapområdet vil blive fastsat i overensstemmelse med lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Omkostningsbestemte takster for kommunale tilbud), som Folketinget vedtog den 25. april 2006. Lovændringerne har virkning fra 1. januar 2007.
Af det vedtagne lovforslag fremgår, at det som led i udmøntningen af kommunalreformen på det sociale område fastsættes, at kommunalbestyrelserne skal beregne taksten for kommunale, sociale tilbud på grundlag af et omkostningsbestemt beregningsprincip. Fastsættelsen af tilbudets takst på grundlag af et omkostningsprincip indebærer, at de kommunale tilbud prissættes med alle tilbuddets gennemsnitlige, langsigtede omkostninger. Det fremgår videre, at socialministeren gives beføjelse til at fastsætte nærmere regler om takstberegningen i en bekendtgørelse, og fastsætte hvilke tilbud der er omfattet af denne takstberegning.

Som en konsekvens af ovenstående princip, hvorefter der fastsættes priser eller takster for tilbud på grundlag af et omkostningsbestemt princip, ændres reglerne for mellemkommunal refusion. Ændringen har til hensigt at skabe ensartethed i de beregningsmåder, der anvendes henholdsvis af hensyn til sammenligneligheden og til brug for mellemkommunal refusion.

Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på visse dele af det sociale område (ud over folkepension)

Indhold

- I. Indledning.
- II. Konklusion og anbefalinger.
- III. Den udførte revision.
 - A. Opfølgning af revisionen af tidligere år.
 - Socialministeriets bemærkninger til beretningen for 2004.
 - Berigtigelser for 2004.
 - B. Revision af forretningsgange mv. – test af kontroller.
 - Den Interne Kontrolenhed.
 - Kontrol af ledelsestilsyn.
 - Forvaltningens generelle kontroller.
 - Førkontrol.
 - Revision af IT-anvendelsen.
 - Interne kontroller i personsager.
 - Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af forretningsgange mv.
 - C. Revision af personsager.
 - Kontanthjælp.
 - Advokatbistand.
 - Helbredstillæg og personligt tillæg.
 - Førtidspension.
 - Sanerings- og boligsikring.
 - Boligydelse som tilskud og lån.
 - Lejetab ved fraflytning.
 - Beboerindskudslån.
 - Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af personsager.
 - Antal reviderede sager og fejlrubricering.
- IV. Særlige kontrolarbejder.
 - Indsats mod uberettiget brug af offentlige ydelser.
 - Socialministeriets puljemidler.
 - Statsrefusionsopgørelsen for 2005.

Revisionsdirektoratet fremsendte beretningen til Socialudvalget ved revisionsprotokol af 28. juni 2006. Udvalget gav sin besvarelse den 16. august 2006.

I. Indledning

1. Revisionsdirektoratet har i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 119 af 24. februar 2005 om statsrefusion og tilskud, samt regnskabsaflæggelse og revision på Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes ressortområder (regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen) foretaget en gennemgang af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens forretningsgange og personsager inden for følgende områder:

- Lov om aktiv socialpolitik (aktivloven).
- Lov om social service (serviceloven).
- Lov om social pension.
- Lov om individuel boligstøtte.

2. På grundlag af Københavns Kommunes regnskab og "Anmodning om statsrefusion af sociale udgifter – endelig restafregning 2005" er der udarbejdet følgende tabel over de samlede udgifter (kolonne D):

	Mio. kr.
Aktivlov, beskæftigelseslov og servicelov¹⁾	4.097,1
Pensioner mv.	3.084,1
Boligstøtte	<u>1.074,2</u>
I alt	<u>8.255,4</u>

1) I tallet indgår områder under serviceloven og visse områder under aktivloven, som hører under Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for familie- og forbrugeranliggende, idet refusionsbeløbene opgøres samlet.

Den efterfølgende redegørelse omfatter i afsnit II konklusionen af revisionen af 2005. I afsnit III redegøres der for opfølgningen af bemærkningerne i revisionsbetænkningen for 2004, revisionen af forretningsgange mv. og revisionen af personsager. I afsnit IV redegøres der for særlige kontrolarbejder.

II. Konklusion og anbefalinger

3. Revisionsdirektoratets gennemgang af centrenes efterlevelse af forretningsgange for førkontrol og de interne kontroller viste flere mangler.

Det blev anbefalet, at forretningsgangene for udførelsen af førkontrollen, for udarbejdelsen af kompetenceskemaer samt for behandlingen af stamkort indskræpkes.

Revisionen af personsager viste en høj fejlandel med refusionsmæssig betydning på lokalcenter Bispebjerg for så vidt angår ydelser efter servicelovens § 28.

Vi henstillede, at der over for lokalcentret tages initiativer til sikring af korrekt sagsførelse. Herudover bør ledelsestilsynet have særlig fokus på korrekt sagsførelse for dette udgiftsområde.

Revisionen af personsager viste endvidere især problemer for så vidt angår boligstøttesager på lokalcenter Vanløse.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at forvaltningen overvejer at indføre en særlig kontrol af oprettelser af sager i boligstøttesystemet, så risikoen for fejl reduceres.

I Socialudvalgets besvarelse af 16. august 2006 har Socialforvaltningen redegjort for en række initiativer, som vil blive iværksat på baggrund af revisionens konklusioner og anbefalinger.

Forvaltningens gennemfører i den anledning følgende tiltag:

1. Kontroller. Indskræpelse af lokalcentrene om behandlingen af førkontroller og stamkort samt om anvendelse af kompetenceskemaer. Endvidere indføres stikprøvekontrol vedrørende behandlingen af stamkort. Herudover påtænkes en stikprøvekontrol af opdateringer i boligstøttesystemet.

2. Sagsbehandling. Generelle tiltag vedrørende bedre sagsbehandling, herunder kompetenceudvikling af medarbejdere jf. indstilling til Socialudvalget den 29. marts 2006. Endvidere revideres retningslinierne for behandlingen af sager om merudgiftsydelse

efter servicelovens § 28, Merudgifter ved forsørgelse af børn under 18 år med betydelig og varigt nedsat funktionsevne.

III. Den udførte revision

4. Revisionen er udført i henhold til kommunens revisionsvedtægt og nævnte revisionsbekendtgørelse. Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisionssskik.

A. Opfølgning af revisionen af tidligere år

Socialministeriets bemærkninger til beretningen for 2004

5. Socialministeriet har med brev af 5. maj 2006 til Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune fremsat de bemærkninger, som ministeriets gennemgang af betænkningen om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 har givet anledning til.

Ministeriet forventer, at det i nærværende beretning påses, at der er foretaget opfølgning af enkeltsager. Herudover blev revisionen anmodet om at følge op på forvaltningens igangsatte afstemningsprojekt.

Revisionsdirektoratet anmodede forvaltningen om en redegørelse for resultatet af afstemningsprojektet.

I besvarelsen har Socialforvaltningen oplyst, at afstemningsprojektet drejer sig om ajourføring af statuskonti, herunder visse statsrefusionskonti. Hovedparten af kontoplanen er ajourført. Dog resterer nogle konti, som justeres endeligt på plads i forbindelse med de ændringer i kontoplanen pr. 1. januar 2007, som staten har udmeldt.

Det er Socialministeriets opfattelse, at der er for mange fejl i sagsbehandlingen, herunder især for så vidt angår manglende dokumentation. Ministeriet konstaterer, at sagsbehandlingen i personsagerne har givet anledning til følgende bemærkning: "Revisionsudvalget tilslutter sig Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets krav om, at der udarbejdes en plan for, hvorledes antallet af fejl kan nedbringes." Socialministeriet har på denne baggrund bedt om en redegørelse for, hvilke tiltag, der er iværksat for at dæmme op for fejlniveauet.

Socialforvaltningen har med brev af 21. juni 2006 til ministeriet fremsendt en redegørelse herom, som indeholder den handlingsplan om nedbringelse af antallet af fejl i sagsbehandlingen, som blev besluttet af det tidligere Familie- og Arbejdsmarkedsudvalg den 7. december 2005. Som følge af det høje antal af fejl ved revisionen af 2004 vedtog udvalget en målsætning om nedbringelse af antallet af fejl til henholdsvis 10 % for formelle fejl og 3 % for substansfejl.

Det nye Socialudvalg skulle fremadrettet, som følge af beslutningen i Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget, foretage målinger af fejlprocenten i sagsbehandlingen i løbet af 2006.

Forvaltningen har til ministeriet tillige fremsendt den af Socialudvalget tiltrådte indstilling af 29. marts 2006 om afsættelse af flere økonomiske ressourcer til kompetenceudvikling, forbedring af IT-redskaber mv., hvilket også forventes at føre til en bedre sagsbehandling.

Socialforvaltningen har i besvarelsen supplerende oplyst om Socialudvalget beslutning, at de i budgetforliget afsatte midler på 10 mio. kr. til kompetenceudvikling anvendes i 2006 og 2007, således at 5,875 mio. kr. overføres til 2007. Midlerne anvendes til personlig og faglig opkvalificering, effektive arbejdsgange med udgangspunkt i målrettede arbejdsgangsanalyser, retænkning/revitalisering af socialt arbejde og opbygning af effektive team i den nye Socialforvaltning, videndeling, kompetenceudvikling af erfarne medarbejdere og udvikling af Socialforvaltningen som en attraktiv arbejdsplads med fokus på sygefravær og personaleomsætning.

Som det fremgår, forløber tiltagene til kompetenceudvikling i 2006 og 2007. Samtidig har dannelsen af den nye centrale og lokale organisation i forbindelse med forvaltningsreformen pr. 1. januar 2006 i sig selv givet anledning til, at de nye kontorer reviderer eksisterende forretningsgange og retningslinier for områdernes administration.

Måling af fejlprocenten i sagsbehandlingen for at belyse resultatet af den iværksatte indsats får derfor først værdi ved en måling i 2007. Forvaltningen finder det derfor mest hensigtsmæssigt, at målingen foretages i 2007.

De af ministeriet anmodede opfølgningsspørgsmål, herunder særligt omkring ledelsestilsynet er der i øvrigt redegjort for i nærværende beretning under punkt B.

Berigtigelser for 2004

Revisionsdirektoratet anmodede forvaltningen om at opgøre omfanget af berigtigelser som følge af revisionen for 2004.

I besvarelsen har Socialforvaltningen oplyst, at opfølgning og berigtigelser i enkeltsager vedr. 2004 har bevirket en forøgelse af statsrefusionen med 710 kr. i 2 sager og fald i statsrefusionen med 48 kr. i 1 sag.

Vi har endvidere konstateret, at der er sket udbetalings- og refusionsmæssig berigtigelse i de sager, hvor dette har været påkrævet.

B. Revision af forretningsgange mv. – test af kontroller

Den Interne Kontrolenhed

6. Den Interne Kontrolenhed har for 2005 gennemført en række undersøgelser af sagsbehandlingen af de ydelsesområder, der er omfattet af Socialministeriets ressortområde. Neden for redegøres kort for de enkelte undersøgelseres resultat, og hvad de har givet anledning til:

- **Merudgifter efter servicelovens § 28.** Der blev gennemgået 76 posteringer på 2 handicapcentre for at afdække, om der var hjemmel til ydelsen, og om der var korrekt journalisering. Det konstateredes, at der i alle berørte sager var korrekt hjemmel for ydelserne, men at der var væsentlige mangler i journaliseringen. Derfor besluttedes det at tage netop dette område med ind i den løbende undervisning i sagsførelsen.
- **Personligt tillæg efter førtidspensionslovens § 17 stk. 2.** På 2 lokalcentre undersøgte 86 posteringer i 20 sager om personligt tillæg efter førtidspensionslovens § 17, stk. 2. Følgende punkter vedrørende journalisering blev undersøgt: Angivelse af lov og paragraf, Noteringer, der viser, at der var foretaget en tilstrækkelig vurdering af, om de økonomiske forhold blev anset for særligt vanskelige (samlede indtægts- og formueforhold), Noteringer om forvaltningens overvejelser om, hvorvidt borgeren havde andre muligheder for at få dækket udgiften, som fx anden lovgivning eller private midler undersøgt, Notering om, hvorvidt det drejede sig om en engangsydelse eller en løbende ydelse, Overensstemmelse mellem beløb på kontooversigt og journal. Konklusionen af undersøgelsen var, at der er væsentlige mangler i journaliseringen, og at det kan overvejes at gennemføre en større undersøgelse med sigte på at afdække årsager til mangler i journaliseringen. Forvaltningen vil i forbindelse med introduktionsundervisningen af nyansatte og den fortsatte kompetenceudvikling af medarbejdere have fokus på at opnå forbedringer i sagsførelsen også på dette område.
- **Opfølgende undersøgelse af journalisering af sager vedrørende enkeltydelser efter aktivlovens § 81.** Intern kontrol havde ved en undersøgelse i 2003 af sager om enkeltydelser efter aktivlovens § 81 fundet væsentlige formelle mangler i dokumentation, sagsførelse og kontering. I foråret 2005 blev gennemført en opfølgende undersøgelse. Det konstateredes, at antallet af konteringsfejl var faldet med over 50 %, og at der var et mindre fald i den samlede andel af sager uden journalisering eller med mangler heri. Omfanget af formelle fejl i sagsførelsen var imidlertid fortsat for højt. Kontrolenheden vurderer dog, at hovedparten af disse fejl vil falde væk, da alle centre fra januar 2006 er overgået til KMD Aktiv, hvorfra der sker automatisk overførsel af journaloplysninger til den indførte grafiske journal i

Sags- og Advissystemet (S&A). Ved fremtidige undersøgelser sættes derfor fokus på dokumentation og journalisering, som ikke dannes elektronisk, herunder oplysning om begrundelser for at bevilge ydelsen.

- **Tilbagebetaling efter aktivlovens § 93.** På 2 lokalcentre blev undersøgt i 9 sager, 1) om betingelserne for at kræve tilbagebetaling var opfyldt, 2) om begrundelserne var tilstrækkelige, og 3) om borgeren senest ved udbetalingen var blevet orienteret om tilbagebetalingskravet og begrundelsen herfor. Undersøgelsen viste, at der i sagerne var overensstemmelse mellem årsag til krav om tilbagebetaling og lovhjemmel i forhold til de 3 kontrolpunkter, hvorfor der ikke er grundlag for yderligere undersøgelse af området.
- **Hjælpeordninger efter servicelovens § 77 og § 76 stk. 2.** Ved revisionen af regnskab 2001 fandt Revisionsdirektoratet mangler i sager, hvor der var ydet hjælp efter Servicelovens § 77, hjælpeordning. På baggrund heraf iværksatte Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen en række tiltag for at nedbringe fejl i sagerne: Der blev udarbejdet en ny vejledning til brug for sagsbehandlere og brugere af Servicelovens § 77, og der blev gennemført efteruddannelse af sagsbehandlere målrettet servicelovens § 77, og der blev etableret en fælles administration og opfølgning af sagerne, men således at bevillingsbeslutningen fortsat træffes i det enkelte handicapcenter. For at følge op på resultaterne heraf har intern kontrol gennemført en efterundersøgelse med tre kontrolpunkter: 1) om der var sket opfølgning, 2) om der var en tilstrækkelig vurdering som grundlag for bevillingen og 3) om hjemmelsgrundlaget var tilstrækkeligt. På baggrund af gennemgangens resultater har intern kontrol indgået i dialog med den enkelte sagsbehandler om fejlårsager og løsningsmuligheder. Der er gennemgået 18 sager fordelt på de 4 handicapcentre. Det viste sig, at 9 af sagerne endnu ikke var sendt til den fælles administration, men det blev oplyst, at dette vil ske i efteråret 2005. Gennemgangen af sagerne viste et klart billede af, at de sager som ikke allerede var sendt til den fælles administration, var de sager, hvor opfølgningen ikke var foretaget. På den baggrund er det vurderingen, at tiltagene vedrørende vejledning, uddannelse og fælles administration af sagerne er en god fremadrettet løsning for at undgå fejl i sagerne. Det vil derfor også blive påset, at alle sager sendes til den fælles administration.

- **Egenbetaling ved anbringelse – servicelovens § 52.** Som nævnt i betænkningen for 2004 havde Intern Kontrol undersøgt fastsættelsen af egenbetaling i sager om anbringelse uden for hjemmet og fundet, at der i kun ringe omfang var taget stilling til egenbetaling. Egenbetaling indgår som selvstændigt punkt i undersøgelses- og handleplanskemaerne. For at forbedre handleplanarbejdet iværksatte Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i 2005 projektet ”Brug og bedre brug af undersøgelses- og handleplanskemaer”. Projektet omfatter blandt andet et forbedret handleplankoncept og en række temadage for sagsbehandlerne. Intern Kontrol har på den baggrund foreslået, at der i løbet 2006 gennemføres en ny undersøgelse af egenbetalingen på dette område.
- **Anvendelse af grafisk journal i S&A.** I foråret 2005 tog alle centre den elektroniske journal i S&A i brug. For at sikre en hurtig opfølgning af anvendelsen heraf bad Arbejdsmarkedskontoret om en undersøgelse af, om sagsbehandlerne anvender journalen, og om reglerne for sagers førelse overholdes. Undersøgelsen omfattede 567 sager fordelt på 29 sagstyper. For hovedparten af sagstyperne (pensionslov, børnetilskudslov mv., boligstøttelov, aktivlov og servicelov) var der foretaget journalisering i den elektroniske journal (i ca. 95 % af sagerne). I en tredjedel af sagerne var der dog én eller flere formelle mangler. For 2 sagstyper, sygedagpenge udbetalt til borgeren og dagpengerefusion udbetalt til arbejdsgiverne, hvor der er mange sager af meget kort varighed, var der kun i lidt under halvdelen af sagerne foretaget journalisering i den elektroniske journal.

Anvendelsen af den elektroniske journalisering er siden undersøgelsen forbedret.

Udover undersøgelser på særlige lovområder, har Den Interne Kontrolenhed i 1. halvår 2005 gennemført introduktionskurser om sagsførelse og brug af lovinformationssystemet for nyansatte sagsbehandlere i de lokale centre mv. Denne undervisning indgår nu i et større introduktionsforløb på 21 dage, som nyansatte i de lokale centre gennemfører. Endelig har Den Interne Kontrolenhed forestået indførelsen af et nyt lovinformationssystem NIS samt forbedring og omorganisering af FAKIR.

Revisionsdirektoratet bad sig oplyst om eventuelle videre tiltag, som resultaterne af undersøgelserne har givet anledning til. Herudover bad vi oplyst, om gennemgangen af sager har givet anledning til berigtigelser af statsrefusion.

Revisionsdirektoratet fandt, at Den Interne Kontrolenhed fortsat har bidraget væsentligt til forbedring og belysning af det interne kontrolmiljø i forvaltningen.

I forbindelse med strukturændringen i Københavns Kommune pr. 1. januar 2006 er Den Interne Kontrolenheds undersøgelser af sagsførelsen overflyttet til et nyoprettet kontor for kvalitet og tilsyn.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at fokus for kontorets undersøgelser fortsat rettes mod områder, hvor forvaltningen vurderer, at risikoen for fejl er størst, så kontrolhandlinger og initiativer som følge af resultatet af undersøgelserne eliminerer risikoen for fejl mest muligt.

I besvarelsen har Socialforvaltningen henvist til de tiltag, som er beskrevet i tidligere indstillinger til henholdsvis Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget og Socialudvalget, som blandt andet har baggrund i resultaterne af kontrolenhedens undersøgelser.

Samtidig har dannelsen af den nye centrale og lokale organisation i forbindelse med forvaltningsreformen pr. 1. januar 2006 i sig selv givet anledning til, at de nye kontorer revurderer eksisterende forretningsgange og retningslinier for områdernes administration.

Socialforvaltningen har oplyst, at undersøgelserne ikke har givet anledning til berigtigelser af statsrefusion. I undersøgelserne indgik 4 områder med statsrefusion, og der konstateredes alene formelle fejl i journalisering og dokumentation uden betydning for refusionen. Heller ikke de konstaterede konteringsfejl vedrørende enkelttydelser efter aktivlovens 81 havde betydning for refusionen.

Kontrol af ledelsestilsyn

7. Regnskabskontoret har i januar 2006 foretaget kontrol af ledelsestilsynet for 2005 på i alt 24 centre. Kontrollen blev udført i henhold til arbejdsreglerne i FAKIR "Ledelsestilsyn med overholdelse af gældende forretningsgange".

Ifølge rammebilaget "Intern kontrol generelt" til Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ og arbejdsreglerne i FAKIR er ledelsen ansvarlig for at tilrettelægge et lokalt ledelsestilsyn for at sikre, at de gældende forretningsgange på områderne regnskab, løn og dokumentations- og registreringsområdet overholdes.

De lokale centre sender hvert år til centralforvaltningen en regnskabserklæring om en række forhold, herunder overholdelsen af ledelsestilsynet.

Regnskabskontorets gennemgang omfattede en kontrol af følgende punkter:

- Har centret udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet.
- Er der foretaget tilsyn i henhold til forretningsgangen, og har tilsynet omfattet kontrol af områderne: Regnskabsområdet, Lønområdet og Dokumentations- og registreringsområdet.
- Er der udarbejdet et notat om ledelsestilsynet.

Efterfølgende har Regnskabskontoret sammenholdt gennemgangens resultater med de indsendte regnskabserklæringer.

Gennemgangen viste at:

- Alle 24 centre havde udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet.
- 22 centre havde udført ledelsestilsyn på regnskabsområdet.
- 21 centre havde udført ledelsestilsyn på dokumentations- og registreringsområdet.

Regnskabskontoret konkluderede på baggrund af undersøgelsen, at 18 ud af 24 centre havde udført ledelsestilsynet i henhold til deres forretningsgang på regnskabs- og lønområdet samt dokumentations- og registreringsområdet. Af disse havde 12 centre udarbejdet et samlet notat indeholdende de kontrollerede punkter samt resultatet heraf.

Samlet konstaterede Regnskabskontoret, at der havde været en positiv udvikling i antallet af udførte ledelsestilsyn i 2005 sammenholdt med 2004.

Resultaterne af kontrollen med de udførte ledelsestilsyn blev sammenholdt med centrenes indsendte regnskabserklæringer. I 2 tilfælde var der ikke overensstemmelse mellem resultaterne og erklæringerne. Centrene afgav efterfølgende forklaringer hertil, som blev taget til efterretning af Regnskabskontoret.

Sammenfattende konkluderede Regnskabskontoret, at centerledelserne i 2005 havde prioriteret opgaven vedrørende ledelsestilsynet højere end tidligere. Ledelsestilsynet var blevet en integreret del af centerledelsernes opgavesæt.

Regnskabskontoret oplyser, at for 2006 vil der dels blive fulgt op på, at ledelsestilsynet gennemføres på alle centre, og dels på at ledelsestilsynet indholdsmæssigt har en tilstrækkelig høj kvalitet. For 2006 skal det således afdækkes, om ledelsestilsynet svarer til den valgte forretningsgang, og om forretningsgangen lever op til kravene i rammebilaget og FAKIR.

Revisionsdirektoratet fandt det tilfredsstillende, at ledelsestilsynet er forbedret på centrene og påskønner, at forvaltningen igen i 2006 har valgt at sætte fokus på ledelsestilsynet, som udgør et væsentligt element i forvaltningens samlede interne kontrolmiljø.

Forvaltningens generelle kontroller

8. Formålet med den interne kontrol er bl.a. at sikre, at:

- Der findes en sag eller anden relevant dokumentation, når der oprettes et udbetalingsforløb i et af de sociale systemer.
- Det er den rigtige modtager, der får beløbet indsat på korrekt konto i pengeinstitut.
- Sagsførelsen er i overensstemmelse med regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen.

Kontrollen er baseret på en førkontrol, der skal udføres, før udbetaling finder sted. Førkontrollen omfatter endvidere en ugentlig kontrol af oprettelser og ændringer af alternative modtagere.

Førkontrollen foretages ud fra Revisions- og kontrolliste for bistandssystemet (BIS) samt liste for dokumentationskontrol i pensionssystemet (SOP), boligydelsessystemet (BOY) og boligsikringssystemet (BOS). Listerne omfatter hovedsageligt udbetalinger i nyoprettede og ændrede sager. Fra juni 2005 er kontrollen vedrørende ydelser udbetalt gennem KMD Aktiv overgået fra 100 % kontrol til 20 % kontrol. Kontrollen er i denne forbindelse udvidet til også at inkludere kontrol af korrekt sagsførelse mv. Liste for udbetaling til alternative modtagere kontrolleres fortsat 100 %.

Førkontrol

9. Revisionsdirektoratet har foretaget en stikprøvevis gennemgang af den udførte førkontrol og kontrol af alternative modtagere på 5 lokalcentre. Gennemgangen gav anledning til følgende:

- På lokalcentrene Østerbro og Ydre Nørrebro var der ingen bemærkninger til gennemgangen af førkontrollen.
- På lokalcenter Kongens Enghave var der for en enkelt udbetaling ikke udført førkontrol. Kontrollen er efterfølgende udført og gav ikke anledning til bemærkninger.
- På lokalcenter Ryvang var der enkelte bemærkninger til udførelsen af førkontrollen.
- På lokalcenter Vanløse var førkontrollen ikke udført som foreskrevet. Lokalcentret har oplyst, at centret i pågældende periode var ramt af sygefravær og personaleafgang. Centret valgte derfor i en periode at nedprioritere førkontrollen, hvilket var meddelt Den Interne Kontrolenhed.

Revisionsdirektoratet henstillede, at førkontrollen udføres som foreskrevet i retningslinjerne i FAKIR, idet en svækket kontrolindsats er ensbetydende med en øget risiko for fejl og besvigelser.

I besvarelsen har Socialforvaltningen vedrørende førkontrol oplyst, at erfaringerne efter indførelsen af det nye udbetalingssystem KMD- aktiv/KMD-udbetaling og efter indførelsen af NEM-kontoen har givet forvaltningen anledning til sammen med øvrige forvaltninger og KMD at revurdere førkontrollen, både behovets omfang og kontrollens tilrettelæggelse.

I første omgang har KMD i juni 2006 leveret en ny liste til kontrol af betalinger til såkaldte alternative modtagere, og forvaltningen har revideret sin vejledning herom. Forvaltningen vil med Revisionsdirektoratet drøfte forslag til nye retningslinier for den øvrige førkontrol, herunder også førkontrollen på ydelsesområder, der ikke udbetales via KMD-aktiv.

Revision af IT-anvendelsen

10. I henhold til regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen skal revisionen ved revisionsbesøg i løbet af året bl.a. efterprøve kommunens anvendelse af edb-systemer i tilknytning til sagsbehandling mv.

Revisionsdirektoratet har efterprøvet bl.a. gennem en test af kontroller samt ved revisionen af personsager, at der for anvendelsen af edb-systemer er etableret betryggende og dokumenterede interne kontroller.

KMD har over for forvaltningen afgivet revisorerklæring for de systemer, som drifts-afvikles af KMD.

Revisionsdirektoratet har ikke konstateret tilfælde hvor anvendelse af IT-systemer ikke er sket i overensstemmelse med regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen samt kommunens interne retningslinier for IT-anvendelsen.

Interne kontroller i personsager

11. Revisionsdirektoratets gennemgang har været baseret på 153 personsager fordelt på 7 lokalcentre med henblik på at konstatere, at forretningsgangen er hensigtsmæssig

og betryggende og for at få sikkerhed for, at de interne kontroller i forretningsgangene er blevet overholdt.

På 5 af lokalcentrene er sagerne gennemgået for 2 nøglekontroller, og på 2 lokalcentre er sagerne alene gennemgået for 1 nøglekontrol:

- At der er ajourførte kompetenceskemaer for den enkelte medarbejder.
- At der er noteret dato og initialer på seneste stamblad, som udtryk for at nye oplysninger er vurderet, og at eventuelle afledte ekspeditioner er foretaget.

Revisionsdirektoratet kan om udarbejdelsen af kompetenceskemaer konstatere:

- På lokalcenter Indre Nørrebro var der ikke udarbejdet kompetenceskemaer som beskrevet i retningslinierne. Lokalcentret har efterfølgende udarbejdet disse.
- På lokalcenter Ryvang manglede kompetenceskema for enkelte medarbejdere, som nu er flyttet til andet lokalcenter. Revisionsdirektoratet har anmodet om at få tilsendt kompetenceskemaerne fra det nye lokalcenter.
- På lokalcenter Kongens Enghave var kompetenceskemaer udarbejdet, med en enkelt undtagelse. Det manglende skema er efterfølgende blevet udarbejdet.
- På lokalcenter Vanløse manglede flere kompetenceskemaer. De pågældende medarbejdere var udlånt fra andre kontorer, og der var ikke udarbejdet kompetenceskemaer.
- På lokalcentrene Østerbro og Ydre Nørrebro var der ingen bemærkninger til gennemgangen.

Revisionsdirektoratet kan om overholdelsen af forretningsgangen for notering af dato og initialer på stambladet konstatere:

- Forretningsgangen ikke blev fulgt på lokalcenter Indre Nørrebro. Lokalcenteret har på dette grundlag indskærpet forretningsgangen over for sagsbehandlerne.
- Forretningsgangen ikke blev fulgt på lokalcenter Ryvang. Lokalcentret har oplyst, at retningslinierne normalt bliver fulgt, og overholdelse heraf er indskærpet over for sagsbehandlerne.
- Forretningsgangen ikke blev fulgt på lokalcentrene Vanløse, Ydre Nørrebro, Indre Østerbro og Bispebjerg.

Kontrollen om notering på stamblade er fastsat af den centrale forvaltning og udmøntet i retningslinierne for sagers førelse, med det formål at sikre, at nye oplysninger i en sag bliver kontrolleret, og at deraf afledte ekspeditioner foretages.

Revisionsdirektoratet henstillede, at lokalcentrene efterlever forvaltningens retningslinier for sagers førelse.

Revisionsdirektoratets gennemgang gav ikke anledning til yderligere bemærkninger.

I besvarelsen har Socialforvaltningen oplyst vedrørende kompetenceskemaer, at forvaltningen i begyndelsen af 2005 udsendte reviderede kompetenceskemaer og i den forbindelse indskærpede anvendelse af skemaerne. Som følge af den nye lokale organisation og opgavefordeling vil forvaltningen i løbet af efteråret 2006 udarbejde nye kompetenceskemaer og en vejledning hertil. Ved udsendelsen af de nye skemaer og vejledning vil forvaltningen indskærpe om brugen af skemaerne.

Socialforvaltningen har oplyst vedrørende behandlingen af stamkort (meddelelser om ændringer i borgerens forhold), at forvaltningen ud over en indskærpelse om behandlingen påtænker at indføre en stikprøvekontrol som led i ledelsestilsynet.

Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af forretningsgange mv.

12. Revisionsdirektoratets gennemgang af centrenes efterlevelse af forretningsgange for førkontrol og de interne kontroller viste flere mangler.

Det blev anbefalet, at forretningsgangene for udførelsen af førkontrol, for udarbejdelse af kompetenceskemaer samt for behandling af stamkort indskærpes.

C. Revision af personsager

13. Revisionen har omfattet i alt 93 personsager inden for de lovområder, der fremgår af revisionsbekendtgørelsen.

Revisionsdirektoratet har anvendt resultatet af gennemgangen af de interne kontroller til nærmere at fastsætte stikprøvestørrelsen i den mere dybdegående gennemgang af personsager.

Sagsudvælgelsen er bl.a. foretaget på grundlag af elektronisk tilfældig udvælgelse og scanning af oplysninger fra de sociale edb-systemer, socialregistranten og kommunens bogføring.

Udvælgelsen af sager er sket for de sagsområder (funktioner) og konti (grupperinger) i Indenrigs- og Sundhedsministeriets autoriserede kontoplan, hvor der er anmeldt udgifter til refusion i 2005. Revisionsdirektoratet er opmærksom på, at nogle funktioner og tilhørende grupperinger ændres fra 2006. Sagsudvælgelsen er sket på grundlag af kontoplanen for 2005.

Ved revisionen påses det bl.a., at kommunen sikrer kontrol af oplysninger af økonomiske forhold, som modtagere af ydelser har givet, herunder øvrige relevante oplysninger, som modtagere af ydelser giver i forbindelse med udbetalingen af offentlige ydelser, jf. revisions- og regnskabsbekendtgørelsens § 83, stk. 3.

Udgifter, der er eller kunne være anmeldt til statsrefusion efter de særlige regler om finansiering af udgifter til udlændinge, er også omfattet af revisionen, jf. revisions- og regnskabsbekendtgørelsens § 83, stk. 2.

Der redegøres i det følgende for resultatet af sagsrevisionen.

Kontanthjælp

14. Revisionsdirektoratets gennemgang har omfattet 16 sager på lokalcenter Bispebjerg på funktion 5.01, Kontanthjælp, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets autoriserede kontoplan.

Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger om manglende sagsnoteringer, beregninger mv. samt kontering på forkert cpr-nummer.

Manglende sagsnoteringer eller dokumentation

I 11 af sagerne (sag nr. 1, 2, 5, 6, 11, 13, 15, 16, 17, 22, 24) manglede sagsnoteringer eller dokumentation for beregninger i sagerne. I enkelte sager var det manglende sagsnotering for, at alle vurderinger, herunder økonomisk vurdering, var foretaget.

Særligt ydelser efter servicelovens § 28 om merudgiftsydelser til forsørgelse af børn med nedsat funktionsevne, manglede dokumentationen for beregningerne i 4 tilfælde (sag nr. 13, 15, 16 og 17). I enkelte tilfælde var standardbeløbene ikke anvendt. I en sag efter § 28 (sag nr. 16) var der bevilget hjælp til en vaskemaskine, hvilket ikke kan ske efter denne bestemmelse, jf. SM C-31-02.

Sagerne er rubriceret som fejl med eventuel refusionsmæssig betydning indtil lokalcentret har undersøgt sagerne nærmere. Revisionsdirektoratet bad om at blive holdt orienteret om gennemgangens resultat.

For 6 sager om hjælp efter servicelovens § 29 for tabt arbejdsfortjeneste ved forsørgelse af børn med nedsat funktionsevne var der bemærkninger til 5 sager. I 4 sager var ydelsen konteret på den forkerte ægtefælles cpr-nummer (sag nr. 20, 21, 22, 23).

I den ene af disse sager (sag nr. 22) manglede endvidere dokumentation fra hospital i forbindelse med forlængelse af perioden. I den femte sag (sag nr. 24) forelå ingen sagsnotering eller dokumentation for udgifter til tabt arbejdsfortjeneste ved forsørgelse af børn med nedsat funktionsevne. Denne sag er – indtil lokalcentret har undersøgt sagen nærmere – rubriceret som fejl med eventuel refusionsmæssig betydning.

De øvrige sager efter § 29 er rubriceret under formelle fejl.

Revisionsdirektoratet fandt generelt, at andelen af fejl med refusionsmæssig betydning på lokalcenter Bispebjerg var høj, særligt hvad angår ydelser efter servicelovens § 28. Vi henstillede, at det for lokalcentret overvejes at tage initiativer til sikring af korrekt sagsførelse, herunder at indskærpe korrekt beregningsmetode for sagsbehandlerne. Herudover bør ledelsestilsynet have særlig fokus på korrekt sagsførelse for dette udgiftsområde.

I besvarelsen har Socialforvaltningen oplyst, at forvaltningen som beskrevet i 2005 gennemgik 76 udbetalinger bevilget på to handicapcentre efter servicelovens § 28. Det konstateredes, at der i alle de berørte sager var hjemmel for ydelserne, men der var væsentlige mangler i sagsførelsen. Den høje fejlandel med refusionsmæssig betydning i de undersøgte sager i lokalcenter Bispebjerg er derfor ikke repræsentativ for alle lokale kontorer.

Forvaltningen vil indskærpe om sagsførelsen over for lokalcentret, og vil have fokus på området i forbindelse med forvaltningens kurser om lovgivning, sagsbehandling og sagers førelse. Endvidere vil forvaltningens to ressortkontorer vedrørende disse ydelser nedsætte en arbejdsgruppe for at beskrive et ensartet beslutnings- og dokumentationsgrundlag for dette sagsområde.

Advokatbistand

15. Gennemgangen omfattede 3 sager fra lokalcenter Indre Nørrebro på funktion 5.20, gruppering 05, Advokatbistand, jf. ISM's autoriserede kontoplan.

Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger om manglende sagsnotering.

Manglende sagsnotering

I to sager (sag nr. 1 og 2) var lokalcentret ikke opmærksom på, at faktura og kontering af udgiften til advokatbistand skulle noteres i journalen. Lokalcentret har efterfølgende tilført sagerne den manglende dokumentation.

Gennemgangen gav ikke anledning til yderligere bemærkninger, og sagerne er rubriceret som formelle fejl.

Helbredstillæg og personligt tillæg

16. Gennemgangen omfattede 25 sager på lokalcenter Kongens Enghave på funktion 5.67, Personlige tillæg mv., jf. ISM's autoriserede kontoplan.

Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger om manglende dokumentation og sagsnotering samt fejlkontering.

Manglende dokumentation eller sagsnotering mv.

I 1 sag (sag nr. 20) viste den individuelle økonomiske beregning af klientens rådighedsbeløb, at egenbetalingen udgjorde 4.969 kr. Vores gennemgang af beregningen viste, at egenbetalingen burde have været 3.457 kr. Fejlen har dog ikke haft udbetalingsmæssig betydning, og det er oplyst, at beregningen efterfølgende er ændret.

I 1 sag (sag nr. 13) blev det ved gennemgangen bemærket, at der ikke var registreret en afgangsdato for det supplerende tillæg til brøkpensionen i pensionssystemet.

Revisionsdirektoratet henstillede, at der altid registreres afgangsdato i systemet, så det sikres, at ydelsen og størrelsen af tillægget tages op til overvejelse hvert år.

Det blev oplyst, at der efterfølgende er registreret en afgangsdato.

I 2 sager (sag nr. 4 og nr. 16) var der ydet et personligt tillæg på henholdsvis 883,85 kr. og 5.840,15 kr. til tandbehandling. Udbetalingen af disse beløb fremgik ikke af sagerne. For den ene sag (sag nr. 4) er det efterfølgende oplyst, at bevilling af tandlægekort ved en fejl ikke var noteret i sagen. Dette er nu sket. For den anden sag (sag nr. 16) er det efterfølgende oplyst, at selve bevillingen – uden beløbsangivelse – fremgår af oplysningsarket, men at betalingen herefter sker automatisk, eventuelt efter godkendelse af tandlægekonsulenten, hvis beløbet overstiger 1.000 kr.

Revisionsdirektoratet fandt, at alle udbetalinger bør fremgå af journalen og har rubriceret sagerne under formelle fejl.

I 1 sag (sag nr. 18) blev refunderet medicinregninger for 2004 med henholdsvis 4.422,48 kr. og 7.433,10 kr. Revisionsdirektoratets gennemgang af regnskabet for medicinafregninger viste, at der var blevet refunderet 2.748 kr. for meget. Det blev oplyst, at det for meget udbetalte beløb ikke kræves tilbagebetalt, da lokalcentret har vurderet, at klienten var i "god tro". Beløbet afholdes dog uden for refusionsordningen.

Fejlkontering

I en sag (sag nr. 18) var udbetalingerne bogført som personlige tillæg, men det fremgår af journalen, at klienten fik bevilget helbredstilskud. Lokalcentret har ved gennemgang af sagen konstateret, at der er foretaget fejlkontering af yderligere 3 udbetalinger. Beløbene omkonteres til rette konto, hvilket dog ikke får refusionsmæssig betydning.

Førtidspension

17. Gennemgangen omfattede 13 sager på lokalcenter Ryvang på funktion 5.68 og 5.69, Førtidspension med henholdsvis 50 og 35 % refusion, jf. ISM's autoriserede kon-toplan.

Gennemgangen har givet anledning til bemærkning om manglende vurdering samt manglende dokumentation.

Manglende vurdering

I en sag (sag nr. 2) blev der på tilkendelsestidspunktet foretaget en beregning af bo-pælsår, idet pensionisten kun havde boet i Danmark siden 1996. Brøken var beregnet til 33/40. Ved en fejl blev brøken ikke registreret i systemet, og pensionisten fik således fuld pension.

Lokalcentret har oplyst, at sagen vil blive genbehandlet og berigtiget. Revisionsdirektoratet anmoder om at blive holdt orienteret om resultatet.

Manglende dokumentation

I 5 sager (sag nr. 2, 15, 18, 20 og 24) manglede samtykkeerklæring til at indhente relevante sociale og lægelige oplysninger.

Revisionsdirektoratet fandt, at samtykke erklæringen altid bør arkiveres i sagen og har rubriceret fejlen som formel.

Den centrale forvaltning har oplyst, at samtykkeerklæringen fremadrettet vil være fortrykt på ansøgningen.

Sanerings- og boligsikring

18. Gennemgangen omfattede 14 sager på lokalcenter Vanløse på funktion 5.91, Boligsikring, jf. ISM's autoriserede kontoplan.

Gennemgangen gav anledning til bemærkninger om fejlagtig beregning af boligsikring.

Fejlagtig beregning

I 6 sager (sag nr. 3, 4, 6, 12, 18 og 20) var der uoverensstemmelse mellem ansøgningens oplysninger og registreringerne i boligstøttesystemet.

I 3 af sagerne (sag nr. 6, 12 og 20) var der uoverensstemmelser af registrering af vedligeholdelsespligt. I én af sagerne (sag nr. 20) er fejludbetalingen opgjort til 2.266 kr., som afholdes uden for refusionsordningen. De to andre sager er endnu ikke beløbsmæssigt opgjort.

I 2 sager (sag nr. 3 og 4) var der uoverensstemmelse af registreringer af varme. Fejludbetalingerne er opgjort til henholdsvis 384 kr. og 1.072 kr., som afholdes uden for refusionsordningen.

I den sidste sag (sag nr. 18) var der uoverensstemmelse af registreringen af vand. Fejlomfanget er endnu ikke beregnet.

Revisionsdirektoratet bad om at blive holdt orienteret om den beløbsmæssige berigtigelse af de resterende sager.

Revisionsdirektoratet fandt det utilfredsstillende, at der af 14 gennemgåede sager konstateres fejl med eventuel udbetalingsmæssig betydning i 6 sager. Fejlene udgør alle uoverensstemmelse mellem ansøgningens oplysninger og oplysningerne, der er registreret i boligstøttesystemet og er således samme fejltype.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at Regnskabskontoret overvejer at indføre en kontrol af oprettelsen af sager i boligstøttesystemet, så det sikres ansøgningens oplysninger registreres korrekt i systemet. Fejlniveauet gør efter direktoratets opfattelse nødvendigt

at tage initiativ til at imødegå fejl på dette sagsområde. Revisionsdirektoratet gjorde opmærksom på, at der tidligere har været store problemer med korrekt udbetaling af boligsikring og fandt, at dette også taler for indførelsen af en generel kontrol af oprettelser.

Ifølge besvarelsen har Socialforvaltningen vurderet, at den høje fejlandel med eventuel refusionsmæssig betydning i de undersøgte sager i lokalcenter Vanløse ikke er repræsentativ for alle lokale kontorer. Denne vurdering baseres på, at fejlandelen i 2004 var en fjerdedel af fejlandelen i 2005, og i de to berigtigede sager i 2004 var der samlet udbetalt 946 kr. for lidt.

Socialforvaltningen er dog enig med Revisionsdirektoratet i, at en kontrol af opdateringer i boligstøttesystemet bør overvejes, og forvaltningen påtænker at indpasse en stikprøvekontrol i forbindelse med revurderingen af førkontrollen og af ledelsestilsynet.

Boligyldelse som tilskud og lån

19. Gennemgangen omfattede 12 sager på lokalcenter Østerbro på funktion 5.92, Boligyldelse til pensionister, jf. ISM's autoriserede kontoplan.

Gennemgangen gav anledning til bemærkninger om fejlagtig beregning af boligyldelse samt manglende dokumentation.

Fejlagtig beregning

I to sager (sag nr. 20 og 25) var beregningen af boligyldelsen forkert, idet der i begge sager manglede registrering af "J" for opvarmning i boligstøttesystemet. Fejlene har udbetalingsmæssig betydning. Lokalcentret har opgjort fejlenes omfang og foretaget regulering af boligyldelsen med henholdsvis 6.318 kr. og 798 kr.

Revisionsdirektoratet henviste til nævnte anbefaling af indførelsen af en kontrol af oprettelse af sager i boligstøttesystemet.

Manglende dokumentation

I en sag (sag nr. 18) havde lokalcentret ikke indhentet erklæring om solidarisk hæftelse fra ydelsesmodtagerens ægtefælle.

Lejetab ved fraflytning

20. Gennemgangen omfattede 1 sag på lokalcenter Kongens Enghave på funktion 0.11, gruppering 03, Udgifter ved lejetab og garanti ved fraflytning efter lov om individuel boligstøtte §§ 70 og 71 (flygtninge i kommunalt- og privat ejede boliger), jf. ISM's autoriserede kontoplan. Der er alene anmeldt udgifter for 21.983 kr. på denne gruppe-ring.

Gennemgangen gav anledning til bemærkning om manglende dokumentation.

Manglende dokumentation

I 1 sag var der ikke ydelsesmodtagerens underskrift på tilbagebetalingserklæringen. Underskriften har ingen betydning for, om kommunen skal dække udgiften.

Revisionsdirektoratet fandt dog, at kommunen bør forsøge at få tilbagebetalingskravet gennemført, idet flygtninge har pligt til tilbagebetaling i disse sager. Fejlen blev rubriceret som fejl af formel betydning.

Beboerindskudslån

21. Gennemgangen omfattede 9 sager på lokalcenter Ydre Nørrebro på funktion 8.52, Anden gæld, jf. ISM's autoriserede kontoplan.

Gennemgangen gav anledning til bemærkning om manglende vurderinger og dokumentation.

Manglende vurderinger og dokumentation

I 8 sager (sag nr. 1, 3, 6, 9, 12, 15, 18 og 24) manglede dokumentation af beregningen af husstandsindkomsten samt dokumentation af at ansøgerens økonomiske og person-

lige forhold havde været vurderet inden bevilling af lånet. I enkelte tilfælde manglede afkrydsning af felter i ansøgningen.

Revisionsdirektoratet henstillede, at det indskræpes, at sagsbehandler sikrer, at ansøgningen er korrekt udfyldt, og at alle nødvendige oplysninger fremgår af sagen. I 4 af sagerne (sag nr. 1, 15, 18 og 24) var lovhjemmel endvidere ikke noteret i vurderingen. Sagerne blev rubriceret som formelle fejl.

Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af personsager

22. I revisionsbetænkningen om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004, s. 99, tilslutter Revisionsudvalget sig Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens krav om, at der udarbejdes en plan for, hvorledes antallet af fejl kan nedbringes.

Revisionsdirektoratets gennemgang af personsager for 2005 viser særlige problemer med boligsikrings- og boligydelse samt kontanthjælpsområdet. Der er problemer med korrekt beregning af boligsikring og med beregning af ydelser i forbindelse med hjælp til forsørgelse af børn med nedsat funktionsevne. Fejlene i boligstøttesager forekommer på flere lokalcentre.

Revisionsdirektoratet anbefalede Socialforvaltningen at imødegå disse fejltyper ved dets at indføre en kontrol på boligstøtteområdet dels at indskræpe retningslinierne for tildeling af hjælp efter servicelovens § 28.

Antal reviderede sager og fejlrubricering

23. Ifølge § 39, stk. 4 i revisionsbekendtgørelsen skal der i beretningen redegøres for omfang og resultater af de stikprøver, der er foretaget.

Revisionsdirektoratet har udarbejdet følgende tabel over antal reviderede sager og rubriceret disse som foreskrevet:

Sagsområde (ISM-funktioner)	Sager i alt	Uden fejl	Fejl af formel Karakter	Fejl med evt. udbetalings-/ refusionsmæssig betydning	
	Antal	Antal	Antal	Antal	Kr.
Kontanthjælp	16	2	9	5 ¹⁾	
Advokatbistand	3	1	2	-	
Helbredstillæg og personligt tillæg	25	20	4	1	
Førtidspension	13	8	4	1	
Sanerings- og boligsikring	14	8	-	6	
Boligyldelse som tilskud og lån	12	9	1	2	
Lejetab ved fraflytning	1	-	1	-	
Beboerindskudslån	9	1	8	-	
I alt	93	49	29	15	²⁾

1) Det gøres opmærksom på, at lokalcenter Bispebjerg endnu ikke har gennemgået sagerne med henblik på en nærmere vurdering af sagernes eventuelle refusionsmæssige betydning.

2) Den refusionsmæssige betydning var ikke endeligt opgjort på tidspunktet for protokollatets afgivelse.

Revisionsdirektoratet kan oplyse, at der i 2004 blev gennemgået 113 sager, hvoraf 55 sager var uden fejl. I 55 sager var der fejl af formel karakter, og i 3 sager var der fejl med refusionsmæssig betydning.

Som følge af ændringer i Socialministeriets ressortområde og deraf følgende ændringer i sagsområder i tabellen har Revisionsdirektoratet ikke fundet det relevant at foretage en sammenligning mellem antallet af fejl i 2004 og 2005.

IV. Særlige kontrolarbejder

Indsats mod uberettiget brug af offentlige ydelser

24. Revisionsdirektoratet har fået oplyst, at redegørelsen om Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens indsats mod uberettiget brug af offentlige ydelser, som følge af strukturændringen ikke bliver udarbejdet for 2005.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at Socialforvaltningen fremadrettet overvejer at udarbejde redegørelsen, idet den udgør et godt informationsgrundlag i forbindelse med det interne kontrolmiljø.

I besvarelsen har Socialforvaltningen oplyst, at som følge af strukturreformen og kommunens nye forvaltningsopbygning er det organisatoriske grundlag for kontrolindsatsen ændret, og forvaltningen overvejer derfor, som foreslået af Revisionsdirektoratet, hvordan rapportering af kontrolindsatsen fremover kan tilrettelægges.

Socialministeriets puljemidler

25. Revisionsdirektoratet har afgivet revisorerklæring på 38 regnskaber, hvor Københavns Kommune har modtaget tilskud fra følgende puljer:

- Socialministeriets pulje til økonomisk støtte til videreførelse af projekter under Psykiatriaftalen 2000-2002.
- Socialministeriets pulje til styrkelse af indsatsen over for psykisk syge børn og unge.
- Socialministeriets pulje til økonomisk støtte til frivilligt arbejde til fordel for socialt truede mennesker (PUF).
- Socialministeriets pulje til fremrykning af anbringelsessteder for børn og unge.
- Socialministeriets satsreguleringspulje.
- Socialministeriets pulje til udvikling af behandlingstilbud til utilpassede unge.
- Socialministeriets pulje om støtte til initiativer for socialt udsatte grupper.
- Socialministeriets pulje til forøget kapacitet og kvalitet på kvindecentre.
- Socialministeriets pulje til projekter om kvalitet i anbringelsesarbejdet med børn og unge 2003-2005 (KABU).
- Socialministeriets pulje til "Med familien i centrum".
- Den Sociale Sikringsstyrelse uden angivelse af pulje.
- Socialministeriet uden angivelse af pulje.

Revisionen har ikke givet anledning til forbehold eller supplerende oplysninger.

Statsrefusionsopgørelsen for 2005

26. Socialforvaltningen sender "Anmodning om statsrefusion af sociale udgifter – endelig restafregning 2005" til Socialministeriet, som koordinerer refusionsafregningen med øvrige relevante ministerier.

Revisionsdirektoratet påser i forbindelse med revisionen af refusionsanmodningen, at anmeldte beløb stemmer overens med Københavns Kommunes Økonomi- og Ressourcestyringssystem (KØR). Herudover påses det, at anmeldte beløb stemmer overens med dokumentation herfor, og at kravene til refusionshjemtagelse i henhold til regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen er overholdt. I revisionen indgår gennemgang af anmeldte udgifter vedrørende boformer efter §§ 93 a og 94 i lov om social service.

Opgørelsen blev den 10. juli 2006 forsynet med revisionspåtegning, som havde følgende konklusion: "Det er vor opfattelse, at "Anmodning om statsrefusion af sociale udgifter – endelig restafregning 2005" er aflagt i overensstemmelse med de krav til opgørelsen af restafregningen, der følger af Socialministeriets bekendtgørelse nr. 119 af 24. februar 2005.

Revisionsdirektoratets beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005	7
Resumé	9
Revisionspåtegningen på kommunens samlede årsregnskab 2005	17
Revisionens formål, ansvarsfordelingen mellem kommunen og revisor, planlægningen og udførelsen af revisionen samt rapporteringen herom	19
Økonomiudvalget	29
Opfølgning:	
Merudgifter til renovering af Øbro-hallen	29
Specifikations- og dokumentationskrav til IT-kontrakter.....	29
Lønanvisning og hertil knyttede ydelser for Københavns Kommune	31
Styringen i Københavns Brandvæsen	46
Torkil Lauesens overgang fra ansættelse i jobtræning til fast ansættelse	114
Andre sager:	
Hensatte pensionsforpligtelser	150
Manglende overholdelse af grundprincipper for styring af IT-sikkerhed	152
Tilbagekøbsrettigheder – frikøb- og udskydelsesordningen	156
Regnskabsmæssig præsentation af betydeligt tilgodehavende	161
Økonomistyringen i Kvarterløft	163
Kultur- og Fritidsudvalget	165
Styringen af Københavns Kommunes Biblioteker	165
Andre sager:	
Kontoplanen	234
Balancen	236
Anlægskartoteket	237

	Side
Børne- og Ungdomsudvalget	239
Andre sager:	
Betydeligt merforbrug	239
Balancen	244
Det Kongelige Opfostringshus og Den Thorupske Stiftelse	247
Revisionen af udgifter på visse dele af det sociale område (driftsudgifter i forbindelse med aktivering)	249
Revisionen af udgifter på integrations- og repatrieringsområdet (dansk som andetsprog)	251
 Sundheds- og Omsorgsudvalget	 252
Opfølgning:	
Tjenestebiler i hjemmeplejen	252
 Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på visse dele af det sociale område (folkepension og boligydelse)	 254
 Kontrakt- og aftaleforhold på plejehjemsområdet	 277
Andre sager:	
IT-administrationen	344
Anlægskartoteket	346
 Socialudvalget	 349
Opfølgning:	
Styringen af hjemløseområdet	349
Takster og andre indtægter	351
 Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på visse dele af det sociale område (ud over folkepension)	 356

Del II	Side
Indholdsfortegnelse	385
Socialudvalget	
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på området for børnetilskud, børnebidrag og særlig hjælp til børn	389
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på børnefamilieydelsesområdet	401
Tilskudsadministrationen af selvejende institutioner	408
Andre sager:	
Varekøb og tjenesteydelser	458
Balancen	461
Tilsyn med decentrale enheder	469
Beskæftigelses – og Integrationsudvalget	473
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab 2005 på beskæftigelsesområdet	473
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på området for integration og repatriering	500
Teknik- og Miljøudvalget	518
Opfølgning:	
Økonomistyringen i Københavns Kirkegårde	518
Administrationen af kommunens råde-over ejendomme	521
Revisionsaftale om intern revision i Kommune Teknik København (KTK)	526
Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på byfornyelsesområdet mv.	535
Andre sager:	
Byggesagsgebyrer i Byggeri & Bolig	555
Balancen – Generelt og Sekretariatet	555
Regnskabsfunktionen i Plan & Arkitektur	557
Revisorerklæring til Socialministeriet	560
Bevillingskontrollen af Miljøkontrollen	562
Ledelseserklæringen	565
Tværgående revisionsopgaver	567
Kommunens kontrakt- og aftaleforhold på decentralt niveau	567
Kommunens udgifter til gaver givet af borgmestrene	664

	Side
Særberetning om Københavns Kommunes generelle økonomistyring	738
Andre sager:	
Udviklingen af økonomistyringen i Københavns Kommune	743
Forretningsgangsbeskrivelser, jf. Kasse- og Regnskabsregulativet	754

Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på området for børnetilskud, børnebidrag og særlig hjælp til børn

Indhold

- I. Indledning.
- II. Konklusion og anbefalinger.
- III. Den udførte revision.
 - A. Revision af forretningsgange mv. – test af kontroller.
 - Den Interne Kontrolenhed.
 - Forvaltningens generelle kontroller.
 - Førkontrol.
 - Kontrol af ledelsestilsyn.
 - Revision af IT-anvendelsen.
 - Interne kontroller i personsager.
 - B. Revision af personsager.
 - Børnetilskud.
 - Forskudsvis udbetaling af børnebidrag.
 - Særlig hjælp vedrørende børn.
 - Redegørelse for antallet af stikprøver og fejlrubricering.

Revisionsdirektoratet fremsendte beretningen til Socialudvalget ved revisionsprotokol af 1. juni 2006. Udvalget afgav sin besvarelse den 16. august 2006.

I. Indledning

1. Revisionsdirektoratet har i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 119 af 24. februar 2005 om statsrefusion og tilskud, samt regnskabsaflæggelse og revision på Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes ressortområder (regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen) foretaget en gennemgang af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens forretningsgange og personsager inden for følgende områder:

- Børnetilskud.
- Forskudsvis udlagt børnebidrag.
- Særlig hjælp til børn, jf. lov om aktiv socialpolitik §§ 83 og 84.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens nettoudgifter har ifølge "Foreløbig restafregning af sociale udgifter i 2005" udgjort følgende:

	Mio. kr.
Børnetilskud.....	217,0
Særlig hjælp til børn	<u>3,4</u>
I alt	<u>220,4</u>
Forskudsvis udlagt børnebidrag ¹⁾	12,9

1) Forskudsvis udlagt børnebidrag opføres i den foreløbige restafregning som en indtægt på ISM-funktion 8.52

I det følgende redegøres der i afsnit II for konklusion og anbefalinger til revisionen af 2005. I afsnit III redegøres der for revisionen af forretningsgange og revisionen af personsager samt for antallet af stikprøver og fejlrubricering.

II. Konklusion og anbefalinger

2. Revisionsdirektoratet fandt det utilfredsstillende, at lokalcenter Indre Nørrebro ikke har udført førkontrollen som foreskrevet.

Direktoratet understregede betydningen af et godt internt kontrolmiljø for at undgå fejl.

Revisionen af personsager har givet anledning til bemærkninger i 12 ud af 15 sager med ydelser af særlig hjælp til børn, heraf har 5 sager eventuel refusionsmæssig betydning. Direktoratet fandt, at fejlandelen i de gennemgåede sager, som alene vedrører lokalcenter Indre Nørrebro, er utilfredsstillende.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at såvel det pågældende lokalcenter som den centrale forvaltning vurderer, om de under revisionen konstaterede fejl giver anledning til generelle ændringer i forretningsgange eller målrettede initiativer til kvalitetssikring på centret.

I Socialudvalgets besvarelse af 16. august 2006 oplyses, at erfaringerne efter indførelsen af det nye udbetalingssystem KMD Aktiv/KMD Udbetaling og efter indførelsen af NEM-kontoen har givet forvaltningen anledning til sammen med øvrige berørte forvaltninger og KMD at revurdere førkontrollen, både behovets omfang og kontrollens tilrettelæggelse. Eksempelvis faldt behovet for kontrol af bankkontooplysninger bort ved indførelsen af NEM-kontoen.

I første omgang har KMD i juni 2006 leveret en ny liste til kontrol af betalinger til såkaldte alternative modtagere, og forvaltningen har revideret sin vejledning herom.

Efter sommerferien vil forvaltningen med Revisionsdirektoratet drøfte forslag til nye retningslinier for den øvrige førkontrol, herunder på området for børnetilskud, børnebidrag og særlig hjælp til børn.

III. Den udførte revision

3. Revisionen er udført i henhold til kommunens revisionsvedtægt og førnævnte bekendtgørelse. Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisionskik.

A. Revision af forretningsgange mv. – test af kontroller

Revisionsdirektoratet har gennemgået de forretningsgange og de interne kontroller, som Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har foreskrevet. Vurderingen af forretningsgange og det interne kontrolmiljø i forvaltningen danner grundlaget for den efterfølgende revision af personsager.

Den Interne Kontrolenhed

4. Den Interne Kontrolenhed – fra 2006 Regnskabskontoret – har ikke for 2005 gennemført undersøgelser af procedurer og sagsbehandling for de udgiftsområder, som er omfattet af Familie- og Forbrugerministeriets ressortområde. Der er dog iværksat en række generelle tiltag, som har betydning for administrationen af området, disse er herunder kort omtalt:

- Anvendelse af grafisk journal i Sags- og Advissystemet. I foråret 2005 tog alle centre den elektroniske S&A-journal i anvendelse. For at sikre en hurtig opfølgning af anvendelsen af den elektroniske journal foranstaltede forvaltningen, Arbejdsmarkedskontoret, en undersøgelse af, om sagsbehandlerne anvendte journalen, og om reglerne for sagers førelse blev overholdt. Undersøgelsen omfattede 567 sager fordelt på 29 sagstyper. For hovedparten af sagstyperne (pensionslov, børnetilskudslov mv., boligstøttelov, aktivlov og servicelov) var der foretaget registrering i den elektroniske journal i ca. 95 % af sagerne. I en tredjedel af disse sager var der dog én eller flere formelle mangler.
- Indførelse af nyt lovinformationssystem NIS og forbedring af FAKIR. I 2005 erstattedes lovinformationssystemet fra Schultz med Kommuneinformations lovinformationssystem NIS. Den Interne Kontrolenhed har gennemført undervisning, etableret autorisationer og koordineret henvendelser om fejl i systemets funktioner samt varetaget en superbrugerfunktion.
- Der er gennemført introduktionskurser om sagsførelse og brug af lovinformationssystemet for nyansatte sagsbehandlere i de lokale centre i første halvår af 2005. Denne undervisning indgår nu i et større introduktionsforløb på 21 dage, som nyansatte i de lokale centre skal gennemføre.

Revisionsdirektoratet fandt, at Den Interne Kontrolenhed fortsat bidrager væsentligt til forbedring af det interne kontrolmiljø i forvaltningen.

Revisionsdirektoratet anbefalede fortsat, at fokus for forvaltningens undersøgelser rettes mod områder, hvor forvaltningen vurderer, at risikoen for fejl er størst, så kontrolhandlinger og initiativer som følge af undersøgelserne eliminerer risikoen for fejl mest muligt.

Forvaltningens generelle kontroller

5. Formålet med de af forvaltningen valgte kontrolhandlinger er bl.a. at sikre, at:

- Der findes en sag eller anden relevant dokumentation, når der oprettes et udbetalingsforløb i et af de sociale systemer.
- Det er den rigtige modtager, der får ydelsen indsat på den rigtige konto i pengeinstituttet.
- Sagsførelsen er i overensstemmelse med regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen.

Kontrollen er baseret på en førkontrol, der skal ske før udbetaling finder sted.

Førkontrol

6. Førkontrollen, der foretages ud fra "Revisions- og kontrolliste SM 180" for så vidt angår børnetilskud, omfatter udbetalinger til standsede sager. Kontrollen af forskudsvis udbetalinger af børnebidrag foretages ud fra "Revisions- og kontrolliste UU16" fra Underholdssystemet. Listerne påtegnes med dato og initialer som dokumentation af, at kontrollen er udført.

Revisionsdirektoratet har gennemgået den udførte førkontrol på tre lokalcentre.

Resultatet af gennemgangen viste følgende:

- På lokalcenter Vesterbro var der ingen bemærkninger til gennemgangen.
- På lokalcenter Sundby Nord havde en sagsbehandler i ét enkelt tilfælde oprettet én sag og derefter foretaget førkontrollen af samme sag. Forretningsgangens krav om

personadskillelse var således ikke opfyldt. Lokalcentret oplyste, at der var tale om en enkeltstående fejl, og at retningslinierne i FAKIR i øvrigt følges.

- På lokalcenter Indre Nørrebro var der flere tilfælde, hvor førkontrollen var udført efter udbetalingsdatoen. Revisionsdirektoratet har henstillet, at kontrollen skal udføres inden udbetalingstidspunktet. Lokalcentret har efterfølgende tilkendegivet, at kontrollen fremover vil blive udført som foreskrevet i FAKIR.

Revisionsdirektoratet har stikprøvevis gennemgået førkontrollens udførelse på Lokalcenter Indre Nørrebro ultimo 2005, efter lokalcentrets indførelse af stikprøvevis førkontrol. Denne gennemgang gav ikke anledning til bemærkninger.

Kontrol af ledelsestilsyn

7. Regnskabskontoret har i januar 2006 foretaget kontrol af ledelsestilsynet for 2005 på i alt 24 centre. Kontrollen blev udført i henhold til arbejdsreglerne i FAKIR "Ledelsestilsyn med overholdelse af gældende forretningsgange".

Ifølge rammebilaget "Intern kontrol generelt" til Københavns Kommunes Kasse- og regnskabsregulativ og arbejdsreglerne i FAKIR er ledelsen ansvarlig for at tilrettelægge et lokalt ledelsestilsyn for at sikre, at de gældende forretningsgange på områderne regnskab, løn og dokumentations- og registreringsområdet overholdes.

De lokale centre indsender hvert år en regnskaberklæring til centralforvaltningen om en række forhold, herunder overholdelsen af ledelsestilsynet.

Gennemgangen omfattede en kontrol af følgende punkter:

- Har centret udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet.
- Er der foretaget tilsyn i henhold til forretningsgangen, og har tilsynet omfattet kontrol af områderne: Regnskabsområdet, Lønområdet og Dokumentations- og registreringsområdet.
- Er der udarbejdet et notat om ledelsestilsynet.

Efterfølgende har Regnskabskontoret sammenholdt gennemgangens resultater med de indsendte regnskabserklæringer.

Gennemgangen viste at:

- Alle 24 centre havde udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet.
- 22 centre havde udført ledelsestilsyn på regnskabsområdet.
- 21 centre havde udført ledelsestilsyn på dokumentations- og registreringsområdet.

Regnskabskontoret konkluderede på baggrund af undersøgelsen, at 18 ud af 24 centre havde udført ledelsestilsynet i henhold til deres forretningsgang på regnskabs- og lønområdet samt dokumentations- og registreringsområdet. Af disse havde 12 centre udarbejdet et samlet notat indeholdende de kontrollerede punkter samt resultatet heraf. Samlet konstaterede regnskabskontoret, at der havde været en positiv udvikling i antallet af udførte ledelsestilsyn i 2005 sammenholdt med 2004.

Resultaterne af kontrollen med de udførte ledelsestilsyn blev sammenholdt med centrenes indsendte regnskabserklæringer. I 2 tilfælde var der ikke overensstemmelse mellem resultaterne og erklæringerne. Centrene afgav efterfølgende deres bemærkninger hertil, og disse blev taget til efterretning af Regnskabskontoret.

Sammenfattende konkluderede Regnskabskontoret, at centerledelserne i 2005 havde prioriteret opgaven vedrørende ledelsestilsynet højere end tidligere. Ledelsestilsynet var blevet en integreret del af centerledelsernes opgavesæt.

Regnskabskontoret havde i 2005 fokus rettet mod, at der skulle udføres ledelsestilsyn på samtlige centre. For 2006 vil der dels blive fulgt op på, at ledelsestilsynet gennemføres på alle centre, og dels på at ledelsestilsynet indholdsmæssigt har en tilstrækkelig høj kvalitet. For 2006 skal det således afdækkes, om ledelsestilsynet svarer til den valgte forretningsgang, og om forretningsgangen lever op til kravene i rammebilaget og FAKIR.

Revisionsdirektoratet fandt det tilfredsstillende, at ledelsestilsynet er forbedret på centrene og påskønner, at forvaltningen igen i 2006 har valgt at sætte fokus på ledelsestilsynet, som udgør et væsentligt element i forvaltningens samlede interne kontrolmiljø.

Revision af IT-anvendelsen

8. I henhold til regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen skal revisionen ved revisionsbesøg i løbet af året bl.a. efterprøve kommunens anvendelse af edb-systemer i tilknytning til sagsbehandling mv.

Revisionsdirektoratet har efterprøvet bl.a. gennem en test af kontroller samt ved revision af personsager, at der for anvendelsen af edb-systemer er etableret betryggende og dokumenterede interne kontroller. I relation til udgiftsområderne i dette protokollat anvendes flere forskellige systemer;

- Børneydelsessystemet (BYS).
- Underholdsbidragssystemet (UHB-kreditor).
- Bistandssystemet (BIS). I efteråret 2005 blev BIS erstattet med KMD Aktiv.

Systemerne er alle KMD-standardsystemer, som driftsafvikles af KMD, som over for forvaltningen har afgivet revisorerklæring for systemerne.

Revisionsdirektoratet har ikke konstateret tilfælde, hvor anvendelse af IT-systemer ikke er sket i overensstemmelse med revisions- og regnskabsbekendtgørelsen samt kommunens interne retningslinier for IT-anvendelsen.

Interne kontroller i personsager

9. Revisionsdirektoratets gennemgang har været baseret på 74 personsager med henblik på at konstatere, at forretningsgangene er hensigtsmæssige og betryggende og for at få en sikkerhed for, at de interne kontroller i forretningsgangene er blevet overholdt. Sagerne er bl.a. gennemgået for følgende nøglekontroller:

- At der er ajourførte kompetenceskemaer for den enkelte medarbejder.
- At der er noteret dato og initialer på seneste stamblad, som udtryk for at nye oplysninger er vurderet, og at eventuelle afledte ekspeditioner er foretaget.

Revisionsdirektoratet fandt det tilfredsstillende, at der på Vesterbro og Sundby Nord var udarbejdet kompetenceskemaer for medarbejderne, og at disse var ajourført. På lokalcentre Indre Nørrebro var der alene for en enkelt medarbejder ikke udarbejdet kompetenceskema. Lokalcentret vil rette op herpå.

Revisionsdirektoratets gennemgang viste, at forretningsgangens krav om notering af dato og initialer på stambladet som dokumentation for den udførte kontrol ikke blev fulgt på nogle af de tre lokalcentre i undersøgelsen. Lokalcentrene har oplyst, at de på revisionens foranledning vil indskærpe forretningsgangen over for sagsbehandlerne og fremover foretage den krævede notering på stambladet.

Revisionsdirektoratets gennemgang gav ikke anledning til yderligere bemærkninger.

B. Revision af personsager

10. Af de udvalgte 74 sager blev 31 sager nærmere gennemgået med henblik på at kontrollere, om betingelserne for udbetaling af ydelsen var til stede og dokumenteret, samt om retningslinier for sagsførelse, refusionshjemtagelse mv. var overholdt.

Børnetilskud

11. Gennemgangen omfattede 8 sager, fordelt på følgende ydelser, jf. lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag:

- Ordinært børnetilskud, jf. § 2.
- Ekstra børnetilskud, jf. § 3.
- Særligt børnetilskud jf. § 4.
- Særligt børnetilskud til forældre under uddannelse jf. § 10 c.

Det skal oplyses, at ydelsestypen flerbørnstilskud ikke er udvalgt til nærmere gennemgang. To sager var udvalgt i forbindelse med gennemgangen af interne kontroller i personsager, og her blev det elektronisk kontrolleret, at betingelsen for tilskuddet var opfyldt.

Revisionsdirektoratets gennemgang gav for ingen af ydelsestyperne anledning til væsentlige bemærkninger.

Forskudsvis udbetaling af børnebidrag

12. Gennemgangen omfattede 8 sager og gav ikke anledning til væsentlige bemærkninger.

Særlig hjælp vedrørende børn

13. Gennemgangen omfattede 15 sager og gav i 12 sager anledning til bemærkninger om mangelfuld opfølgning, manglende vurderinger eller dokumentation samt fejlkontering uden refusionsmæssig betydning. I enkelte af sagerne var der tale om flere fejltyper. Sagerne er rubriceret efter den væsentligste fejltype.

Mangelfuld opfølgning

I 5 sager (sag nr. 4, 7, 8, 17, 24) om hjælp til samværsudgifter efter aktivlovens § 83 manglede sagsnoteringer om opfølgning i sagerne. I flere af sagerne var der ikke fulgt op i lang tid, og i flere tilfælde blev det konstateret, at der var sket ændring af forholdene, fx at barnet muligvis var flyttet sammen med ydelsesmodtageren, uden dette havde givet anledning til at standse ydelsen eller til at undersøge sagen nærmere. Lokalcentret undersøger sagerne med henblik på nye beregninger samt opfølgning.

4 af sagerne er – indtil resultatet af nærmere undersøgelser foreligger – rubriceret som fejl med eventuel refusionsmæssig betydning. En sag (sag nr. 17) er blevet gennemgået af lokalcentret, og den manglende opfølgning gav ikke anledning til at ændre ydelsen, hvorfor sagen alene rubriceres som en formel fejl.

Manglende dokumentation mv.

I 10 sager (sag nr. 2, 4, 7, 9, 12, 15, 17, 19, 22, 24) manglede dokumentation i sagerne enten i form af manglende ansøgning om hjælp efter aktivlovens § 83, manglende dokumentation for beregning af ydelse, manglende dokumentation af samværsret mv.

En af sagerne (sag nr. 9) er rubriceret som fejl med eventuel refusionsmæssig betydning indtil dokumentationen for beregning af ydelsen er fremskaffet.

De øvrige sager er rubriceret som fejl af formel karakter.

Revisionsdirektoratet fandt, at grundlaget for ydelserne i de fleste tilfælde i meget ringe grad var dokumenteret. Flere tilfælde havde sagsbehandler skønnet, at der skulle gives et bestemt beløb, uden der forelå en udførlig begrundelse for de fastsatte ydelser.

Direktoratet bemærkede, at der i FAKIR er angivet en række vejledende retningslinier omkring vurdering af rådighedsbeløb efter aktivlovens § 81 om enkeltydelser, herunder er det angivet, at disse vejledende retningslinier også gælder for vurderinger efter aktivlovens §§ 83 og 84. Det anføres bl.a., at den konkrete vurdering altid skal fremgå af sagen, samt at selve beregningen skal vedlægges sagen. Endeligt anføres det, at de økonomiske oplysninger skal dokumenteres i sagen.

Revisionsdirektoratet henstillede, at lokalcentret følger retningslinierne.

Fejlkontering uden refusionsmæssig betydning

I en sag (sag nr. 14) var der ydet hjælp efter aktivlovens § 83, stk. 2 om hjælp til rejseudgifter mv. med henblik på kontakt til børn, der var bragt til udlandet. I sagen var det hjembragte barn dog over 18 år, og lovens aldersbetingelse var således ikke opfyldt. Lokalcentret har efterfølgende omposteret ydelsen til konto under aktivlovens § 81, enkeltydelser.

Lokalcentret har efterfølgende oplyst, at det – som følge af revisionens mange bemærkninger – har indskærpet de gældende retningslinier over for sagsbehandlerne. Lokalcentret vil fremadrettet gennemføre en intern kontrol på området for at sikre, at retningslinierne bliver overholdt. Såfremt denne kontrol viser, at der stadig er problemer, vil der blive iværksat kompetenceudvikling for sagsbehandlerne.

Ifølge besvarelsen har Socialforvaltningen tilsluttet sig lokalcentrets tiltag, og henviser herudover til de tiltag for at forbedre sagsbehandlingen, som Socialudvalget besluttede, jf. indstilling af 29. marts 2006 om kompetenceudvikling i Socialforvaltningen.

Redegørelse for antallet af stikprøver og fejlrubricering

14. I henhold til revisionsbekendtgørelsens § 83, stk. 4, skal der redegøres for væsentlige fejl og mangler i de udtagne sager. Revisionsdirektoratet har udarbejdet følgende tabel over antal reviderede sager:

Kategorier	Sager udvalgt ved stikprøve	Sager uden fejl	Sager med fejl af formel karakter	Sager med fejl med eventuel udbetalings- og/eller refusionsmæssig betydning	
	Antal	Antal	Antal	Antal	Kr.
Børnetilskud	8	8	-	-	
Forskudsvis udlagt børnebidrag	8	8	-	-	
Særlig hjælp	15	3	7	5	
I alt	31	19	7	5	1)

1) Det økonomiske omfang af fejlene var ikke opgjort på tidspunktet for protokollatets afsendelse.

Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på børnefamilieydelsesområdet

Indhold

- I. Indledning.
- II. Konklusion og anbefaling.
- III. Den udførte revision.
 - A. Revision af forretningsgange mv. – herunder test af kontroller.
 - Den Interne Kontrolenhed.
 - Forvaltningens generelle kontroller.
 - Førkontrol.
 - Kontrol af ledelsestilsyn.
 - Interne kontroller i personsager.
 - B. Revision af personsager.

Revisionsdirektoratet fremsendte beretningen til Socialudvalget ved revisionsprotokol af 30. maj 2006. Udvalget afgav sin besvarelse den 16. august 2006.

I. Indledning

1. Revisionen af børnefamilieydelsesområdet, jf. Skatteministeriets seneste bekendtgørelse nr. 1026 af 1. november 2005 om udbetaling af børnefamilieydelse til personer, der ikke er fuldt skattepligtige efter kildeskattelovens § 1, mv. og de kommunale revisors revision af børnefamilieydelsen, har omfattet en gennemgang af forretningsgange og personsager på børnefamilieydelsesområdet.

Af afsnit II fremgår konklusion og anbefaling for revisionen af 2005, og i afsnit III redegøres der for revisionen af forretningsgange mv. og personsager.

II. Konklusion og anbefaling

2. Revisionsdirektoratet fandt det utilfredsstillende, at førkontrollen på lokalcenter Indre By ikke var foretaget i hele 2005.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at det indskærpes over for lokalcentrene, at ledelses-tilsynet – der udgør et væsentligt element i forvaltningens samlede kontrolmiljø – påser, at de interne kontroller udføres som foreskrevet.

Revisionen af personsager gav ikke anledning til bemærkninger.

I Socialudvalgets besvarelse af 16. august 2006 oplyses, at erfaringerne efter indførelsen af det nye udbetalingsystem KMD Aktiv/KMD Udbetaling og efter indførelsen af NEM-kontoen har givet forvaltningen anledning til sammen med øvrige berørte forvaltninger og KMD at revurdere førkontrollen, både behovets omfang og kontrollens tilrettelæggelse. Eksempelvis faldt behovet for kontrol af bankkontooplysninger bort ved indførelsen af NEM-kontoen.

I første omgang har KMD i juni 2006 leveret en ny liste til kontrol af betalinger til såkaldte alternative modtagere, og forvaltningen har revideret sin vejledning herom.

Efter sommerferien vil forvaltningen med Revisionsdirektoratet drøfte forslag til nye retningslinier for den øvrige førkontrol, herunder på området for børnefamilieydelse.

III. Den udførte revision

3. Revisionen er udført i henhold til kommunens revisionsvedtægt og førnævnte bekendtgørelse. Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsetik.

A. Revision af forretningsgange mv. – herunder test af kontroller

Den Interne Kontrolenhed

3. Den Interne Kontrolenhed – fra 2006 Regnskabskontoret – havde ikke i 2005 gennemført undersøgelser af procedurer og sagsbehandling på området for udbetaling af børnefamilieydelse. Kontoret havde dog gennemført introduktionskurser om sagsførelse og brug af lovinformationssystemet for nyansatte sagsbehandlere i de lokale centre i første halvår af 2005. Denne undervisning indgår nu i et større introduktionsforløb på 21 dage, som nyansatte i de lokale centre skal gennemføre.

Forvaltningens generelle kontroller

4. Formålet med den interne kontrol er bl.a. at sikre, at:

- Der findes en sag eller anden relevant dokumentation, når der oprettes et udbetalingsforløb i et af de sociale systemer.
- Det er den rigtige modtager, der får ydelsen indsat på den rigtige konto i pengeinstituttet.
- Sagsførelsen er i overensstemmelse med bekendtgørelsen om kommunernes regnskabsaflæggelse og statsrefusion mv. på visse dele af det sociale område.

Kontrollen er baseret på en førkontrol, der skal ske før udbetaling finder sted.

Førkontrol

5. Førkontrollen foretages ud fra Revisions- og kontrolliste fra børnefamilieydelsessystemet. Kontrollisten omfatter udbetalinger til standsede sager. Det kontrolleres, om vedkommende er berettiget til at modtage ydelsen, selv om sagen er standset. Kontrollisten skal påtegnes som dokumentation for, at kontrollen er udført.

Revisionsdirektoratet har på lokalcenter Indre By undersøgt, om førkontrollen var udført som foreskrevet.

Gennemgangen viste, at kontrollen ikke var foretaget for hele 2005 på det pågældende lokalcenter, uanset at kontrollisterne beroede hos teamchefen. Revisionsdirektoratet har henstillet, at kontrollen udføres som foreskrevet i FAKIR, herunder den manglende kontrol for 2005. Revisionsdirektoratet understregede endvidere, at det er en vigtig del af ledelsestilsynet i lokalcentrene at påse, at førkontrollen foretages som foreskrevet. Ledelsestilsynet har således svigtet i dette tilfælde.

Lokalcentret har efterfølgende tilkendegivet, at kontrollen fremover vil blive udført som foreskrevet, og at også kontrollen for 2005 vil blive udført.

Kontrol af ledelsestilsyn

6. Regnskabskontoret havde i januar 2006 foretaget kontrol af ledelsestilsynet for 2005 på i alt 24 centre. Kontrollen blev udført i henhold til arbejdsreglerne i FAKIR "Ledelsestilsyn med overholdelse af gældende forretningsgange".

Ifølge rammebilaget "Intern kontrol generelt" til Københavns Kommunes Kasse- og regnskabsregulativ og arbejdsreglerne i FAKIR er ledelsen ansvarlig for at tilrettelægge et lokalt ledelsestilsyn for at sikre, at de gældende forretningsgange på områderne regnskab, løn og dokumentations- og registreringsområdet overholdes.

De lokale centre indsender hvert år en regnskaberklæring til centralforvaltningen om en række forhold, herunder overholdelsen af ledelsestilsynet.

Gennemgangen omfattede en kontrol af følgende punkter:

- Har centret udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet.
- Er der foretaget tilsyn i henhold til forretningsgangen, og har tilsynet omfattet kontrol af områderne: Regnskabsområdet, Lønområdet og Dokumentations- og registreringsområdet.
- Er der udarbejdet et notat om ledelsestilsynet.

Efterfølgende har Regnskabskontoret sammenholdt gennemgangens resultater med de indsendte regnskabserklæringer.

Gennemgangen viste at:

- Alle 24 centre havde udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet.
- 22 centre havde udført ledelsestilsyn på regnskabsområdet.
- 21 centre havde udført ledelsestilsyn på dokumentations- og registreringsområdet.

Regnskabskontoret konkluderede på baggrund af undersøgelsen, at 18 ud af 24 centre havde udført ledelsestilsynet i henhold til deres forretningsgang på regnskabs- og lønområdet samt dokumentations- og registreringsområdet. Af disse havde 12 centre udarbejdet et samlet notat indeholdende de kontrollerede punkter samt resultatet heraf. Samlet konstaterede Regnskabskontoret, at der havde været en positiv udvikling i antallet af udførte ledelsestilsyn i 2005 sammenholdt med 2004.

Resultaterne af kontrollen med de udførte ledelsestilsyn blev sammenholdt med centrenes indsendte regnskabserklæringer. I 2 tilfælde var der ikke overensstemmelse mellem resultaterne og erklæringerne. Centrene afgav efterfølgende deres bemærkninger hertil, og disse blev taget til efterretning af Regnskabskontoret.

Sammenfattende konkluderede Regnskabskontoret, at centerledelserne i 2005 havde prioriteret opgaven vedrørende ledelsestilsynet højere end tidligere. Ledelsestilsynet var blevet en integreret del af centerledelsernes opgavesæt.

Regnskabskontoret havde for 2005 fokus rettet mod, at der skulle udføres ledelsestilsyn på samtlige centre. For 2006 vil der dels blive fulgt op på, at ledelsestilsynet gennemføres på alle centre, og dels på at ledelsestilsynet indholdsmæssigt har en tilstrækkelig høj kvalitet. For 2006 skal det således afdækkes, om ledelsestilsynet svarer til den valgte forretningsgang, og om forretningsgangen lever op til kravene i rammebilaget og FAKIR.

Revisionsdirektoratet fandt det tilfredsstillende, at ledelsestilsynet var forbedret på centrene og påskønnede, at forvaltningen igen i 2006 har valgt at sætte fokus på ledelsestilsynet, som udgør et væsentligt element i forvaltningens samlede interne kontrolmiljø.

Interne kontroller i personsager

7. Revisionsdirektoratets gennemgang har været baseret på 15 personsager med henblik på at konstatere, at forretningsgangene er hensigtsmæssige og betryggende, og for at få en sikkerhed for at de interne kontroller i forretningsgangene er blevet overholdt.

Sagerne er bl.a. gennemgået for følgende nøglekontroller:

- At der er ajourførte kompetenceskemaer for den enkelte medarbejder.
- At der er noteret dato og initialer på seneste stamblad, som udtryk for at nye oplysninger er vurderet, og at eventuelle afledte ekspeditioner er foretaget.

Revisionsdirektoratets gennemgang viste, at forretningsgangens krav om notering af dato og initialer ikke som foreskrevet var påført på stambladet, men i stedet for på indtastningsbilaget. Lokalcentret oplyste, at det fremover vil efterleve forretningen.

Gennemgangen gav ikke anledning til yderligere bemærkninger.

B. Revision af personsager

8. Af de udvalgte sager blev 5 sager nærmere undersøgt for, om ydelsesmodtageren opfyldte lovgivningens betingelser for modtagelse af ydelsen.

Sagerne blev bl.a. gennemgået for følgende kontroller:

- At modtageren var fuldt skattepligtig.
- At barnet havde bopæl hos ydelsesmodtageren.
- At barnet ikke var fyldt 18 år.
- At barnet ikke var gift.
- At ydelsen var udbetalt til den korrekte indehaver af forældremyndigheden.
- At der var ansøgningsskema i sager, hvor anden person end forældremyndighedshaver ønskede ydelsen udbetalt.
- At der var sket tilbagebetaling af uberettiget modtaget ydelse.
- At der var dokumentation i sager, hvor der blev foretaget modregning i ydelsen.

Revisionsdirektoratets gennemgang gav ikke anledning til bemærkninger.

Tilskudsadministrationen af selvejende institutioner

Indhold

- I. Resumé.
- II. Indledning.
- III. Kommunens retningslinier for god tilskudsadministration.
- IV. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens styring af tilskudsadministrationen.
 - Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens organisering.
 - Økonomi og regnskab.
 - Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens retningslinier ved tilskudsadministration.
 - Revisionsdirektoratets vurdering.
- V. Centralforvaltningens administration af driftstilskud til selvejende institutioner.
 - Vilkår og forudsætninger for tildeling af tilskud.
 - Tilskudsårets løbende kontrol.
 - Den efterfølgende kontrol.
 - Opfølgning og evaluering.
 - Revisionsdirektoratets vurdering.
- VI. Lokalcentrenes administration af driftstilskud til selvejende institutioner.
 - Vilkår og forudsætninger for tildeling af tilskud.
 - Tilskudsårets løbende kontrol.
 - Den efterfølgende kontrol.
 - Opfølgning og evaluering.
 - Revisionsdirektoratets vurdering.

Revisionsdirektoratet fremsendte undersøgelsen til Socialudvalget ved revisionsprotokollat af 24. marts 2006. Udvalget afgav sin besvarelse den 3. maj 2006.

I. Resumé

1. Revisionsdirektoratet har gennemført en undersøgelse af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens tilskudsadministration af selvejende institutioner, som i 2004 udgjorde i alt 1,6 mia. kr.

Formålet med undersøgelsen har været at vurdere Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens tilrettelæggelse og udførelse af tilskudsadministrationen – med særligt fokus på den efterfølgende kontrol.

Som følge af den nye forvaltningsstruktur i Københavns Kommune har fokus for undersøgelsen været på henholdsvis tilskudsadministrationen af døgninstitutionsområdet, som pr. 1. januar 2006 administreres af Socialforvaltningen, og tilskudsadministrationen på daginstitutionsområdet, som pr. 1. januar 2006 administreres af Børne- og Ungdomsforvaltningen.

Undersøgelsen bygger på interview med forvaltningen samt sagsgennemgang baseret på stikprøver.

Som led i undersøgelsen er det blevet vurderet, hvorvidt tilskudsadministrationen har været i overensstemmelse med de retningslinier, som er givet i kommunens "Vejledning i administration af tilskud". Vejledningen fra 2003 er indeholdt i Københavns Kommunes Budget- og Regnskabshåndbog.

Undersøgelsen har vist:

1. For så vidt angår døgninstitutionsområdet finder direktoratet, at praksis fremstår forholdsvis ensartet. Der er dog væsentlige mangler i relation til interne forretningsgange og dokumentation for udførelsen af tilskudsadministrationen.

I forhold til tilskud til aktivitets- og samværstilbud finder direktoratet på baggrund af en lille stikprøve, at praksis fremstår uensartet og med store muligheder for forbedring.

2. For så vidt tilskudsadministrationen på daginstitutionsområdet finder direktoratet, at praksis fremstår ensartet og hensigtsmæssig, men at der er muligheder for at forbedre dokumentationen af sagsbehandlingen.

Anbefalinger:

Revisionsdirektoratet skal med henblik på en udbygning og sikring af tilskudsområdernes tilskudsadministration generelt anbefale:

3. At der på alle tilskudsområder udarbejdes skriftlige, interne retningslinier, der kan være med til at sikre en ensartet behandling, også under hensynstagen til den nye forvaltningsstruktur pr. 1. januar 2006.
4. Det bør sikres, at retningslinierne bliver ajourført, og at de bliver anvendt i praksis.
5. Til institutionernes regnskabs gennemgang og godkendelse – i forbindelse med den løbende og efterfølgende kontrol – finder direktoratet, at der med fordel kan anvendes fortrykte checkskemaer. Ved situationer, som rækker videre end de sagsbehandlingsskridt, som er beskrevet i forretningsgange og vejledninger, bør handlingerne noteres med begrundelse.
6. Det er direktoratets opfattelse, at der bør tilstræbes en evalueringskultur, der kan skabe et bedre grundlag for at forbedre tilskudsadministrationen. Herunder bør fx fastlægges, hvad der skal evalueres og det forventede omfang heraf, men også at der etableres forretningsgange, der sikrer, at evalueringen foretages.

Direktoratet er af den opfattelse, at en række af de i denne undersøgelse omtalte mangler og afvigelser kunne være undgået, hvis arbejdsgange og rutiner i tilskudsadministrationen løbende var blevet evalueret og justeret.

7. For selvejende institutioner med driftsoverenskomst har direktoratet noteret sig, at vedtægter og driftsoverenskomster generelt var af ældre dato, og at enkelte ikke var i overensstemmelse med de forudsætninger, der lå til grund for kommunens tilskud.

Direktoratet skal på den baggrund anbefale, at der for alle tilskudsordninger foretages en gennemgang af de selvejende institutioners vedtægter og driftsoverenskomster, herunder en stillingtagen til om de på tilfredsstillende vis regulerer institutionernes adfærd, og om vilkår og forudsætninger for tilskud er fyldestgørende.

Socialudvalget godkendte på mødet den 3. maj 2006 Socialforvaltningens bemærkninger til revisionsprotokollatet:

Socialforvaltningen oplyser indledningsvis for forståelsens skyld, at udtrykket "døgninstitutioner" omfatter både Socialforvaltningens selvejende døgntilbud på børn- og ungeområdet og botilbuddene for målgrupperne på voksenområdet.

Socialforvaltningen er enig med Revisionsdirektoratet i, at der er behov for at ajourføre forvaltningens retningslinier.

Samtidig er der som nævnt af Revisionsdirektoratet behov for bedre at sikre, at retningslinierne overholdes i praksis. Dette kan ske ved at udbygge det eksisterende ledelsestilsyn.

Socialforvaltningen er også enig med Revisionsdirektoratet i behovet for en ajourføring og revurdering af tilskudsvilkårene, som disse er beskrevet i vedtæger og driftsoverenskomster.

Forvaltningen har derfor allerede igangsat en revurdering af aftale- og styringsgrundlaget for tilskud og køb af pladser i selvejende dag- og døgntilbud for voksne.

Socialforvaltningen oplyser, at Økonomiudvalget har anmodet Socialudvalget om at udarbejde en redegørelse om styring af institutionernes og serviceområders økonomi, på baggrund af hensigtserklæring H8 i forbindelse med vedtagelsen af budget 2006. Denne fremlægges som en særskilt sag for udvalget.

Det er samlet Socialforvaltningens opfattelse, at resultaterne af Revisionsdirektoratets undersøgelse og anbefalinger er meget velegnede som bidrag til udarbejdelsen af et nyt styrings- og godkendelsesgrundlag for tilskud til selvejende institutioner, herunder nye forretningsgange for løbende opfølgning og for godkendelse af resultater med hensyn til økonomi, kvalitet og effekt.

Undersøgelsen er også et velegnet udgangspunkt for ajourføring af forretningsgangene i forbindelse med organisationsomlægningen.

Socialforvaltningen vil derfor anvende Revisionsdirektoratets anbefalinger i det videre arbejde.

Revisionsdirektoratet har anmodet Socialforvaltningen om at indhente hørings-svar fra Børne- og Ungdomsforvaltningen for så vidt angår de områder, der efter forvaltningsreformen vedrører denne forvaltning (dagpasningsområdet).

Børne- og Ungdomsforvaltningen har i brev af 6. marts 2006 udtalt, at forvaltningen ikke har bemærkninger til resultatet af undersøgelsen og har noteret sig Revisionsdirektoratets anbefalinger.

II. Indledning

2. Revisionsdirektoratet har gennemført en undersøgelse af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens (FAF) tilskudsadministration af selvejende institutioner og projekter. I 2004 udgjorde tilskud til selvejende institutioner og projekter i alt 1,6 mia. kr.

Revisionsdirektoratet udarbejdede i forbindelse med revisionen af 2000 en særberetning om Københavns Kommunes tilskud til selvejende institutioner. I den forbindelse blev der foretaget en generel vurdering af kommunens regler og forretningsgange ved tildelingen af tilskud. Undersøgelsen omfattede bl.a. en vurdering af kommunens tilskudsadministration, herunder vilkår og forudsætninger for tilskudstildelingen, modtagelse af reviderede regnskaber og revisionsprotokollater samt opfølgning og stillingtagen hertil.

Revisionsdirektoratets undersøgelse viste bl.a., at kommunens tilskud til en flerhed af ensartede institutioner i mange tilfælde fremstod hensigtsmæssig, men at administrationen af tilskud til enkeltstående institutioner ikke helt nåede samme niveau. På baggrund af undersøgelsen anbefalede Revisionsdirektoratet, at der til brug for den enkelte forvaltnings tilrettelæggelse af tilskudsadministrationen, herunder udarbejdelse af forretningsgangsbeskrivelser, skulle udarbejdes overordnede vejledende retningslinier i Københavns Kommunes Budget- og Regnskabshåndbog.

I 2003 blev der i kommunens Budget- og Regnskabshåndbog optaget en vejledning om administration af tilskud, hvor de overordnede retningslinier for kommunens tilskudsadministration angives.

Revisionsdirektoratet har fundet det naturligt – som led i en efterprøvning af, i hvilken grad de overordnede retningslinier er blevet implementeret – konkret at efterprøve FAF's tilskudsadministration med udgangspunkt i Budget- og Regnskabshåndbogens vejledning.

Fokus for undersøgelsen har været:

- At kortlægge og karakterisere tilskudsordninger under Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget.
- At vurdere og efterprøve forvaltningens regler og forretningsgange – primært ved forvaltningens efterfølgende kontrol af tilskud, herunder:
 - Regler og forretningsgange ved periodiske indberetninger af økonomiske data.
 - Regler og forretningsgange ved den efterfølgende kontrol, herunder vurdere forvaltningens gennemgang af årsregnskaber og protokollater samt dokumentationen heraf, hvorledes forvaltningen sikrer, at tilskudsmodtagers regnskab er undergivet betryggende revision, og hvordan regnskabsgodkendelsen er tilrettelagt.
 - Regler og forretningsgange ved opfølgning og evaluering af forvaltningens tilskudsordninger.

Afgrænsning

3. I undersøgelsen betegnes tilskud, jf. kommunens Budget- og Regnskabshåndbog, som en samlebetegnelse for de former for økonomisk støtte, som kommunen yder, herunder fx driftstilskud, projektilskud og andre midlertidige tilskud.

Denne undersøgelse afgrænser sig alene til løbende driftstilskud til selvejende institutioner. Derudover indeholder undersøgelsen også midlertidige driftstilskud til selvejende institutioner.

Selvejende institutioner benyttes i undersøgelsen som et samlebegreb for modtageren af tilskuddet, såsom selvejende institutioner, foreninger, fonde, selskaber mv.

FAF yder en række tilskud til projekter, der gennemføres af selvejende institutioner/private organisationer. Disse projekter er helt eller delvist finansieret fra statslige puljer, EU-midler eller kommunale puljemidler. FAF har for disse tilfælde udarbejdet en revisionsinstruks, som revisorerne for de pågældende eksterne tilskudsmodtagere

skal anvende ved revisionen af regnskaberne for modtagne tilskud. Revisionsdirektoratet anvender disse reviderede regnskaber med tilhørende revisionsprotokollater til brug for sin samlede erklæring over for tilskudsyder. Til eksempel afgiver Revisionsdirektoratet en sådan erklæring om midler til koordinationsudvalget for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats.

Metode

4. Undersøgelsen har taget sigte på at vurdere, hvorledes FAF efterlever retningslinjerne for god tilskudsadministration med udgangspunkt i kommunens Budget- og Regnskabshåndbog.

Revisionsdirektoratet har efterprøvet FAF's tilskudsadministration ved at foretage en stikprøvevis gennemgang af forvaltningens egen administration af tilskud til selvejende institutioner med henblik på at vurdere kvaliteten af forvaltningens tilsyn, herunder hvorledes forvaltningen sikrer sig, at vilkårene for tilskud er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og om regnskaberne er undergivet betryggende revision.

Revisionsdirektoratet har således ikke foretaget en selvstændig gennemgang af regnskaber med henblik på at vurdere, om formål og vilkår for tilskuddene er opfyldt, om midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser eller om forvaltningen af midlerne er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Udvælgelsen er sket ud fra en væsentligheds- og risikovurdering og ud fra et ønske om at udvælge forskellige typer af institutioner og tilskud fordelt på henholdsvis FAF's tilskudsadministration af døgninstitutionsområdet, som pr. 1. januar 2006 administreres af Socialforvaltningen, og FAF's tilskudsadministration på daginstitutionsoområdet, som pr. 1. januar 2006 administreres af Børne- og Ungdomsforvaltningen.

Revisionsdirektoratet har foretaget en stikprøveudvælgelse på 30 selvejende institutioner ud af i alt 337, svarende til knap 10 %. Stikprøven er fordelt på henholdsvis 24 selvejende institutioner med driftsoverenskomst og 6 uden driftsoverenskomst. Af de 24 selvejende institutioner med driftsoverenskomst er 11 fra døgninstitutionsområdet

og 13 fra daginstitutionsområdet. De 6 selvejende institutioner uden driftsoverenskomst er – ud fra en risikovurdering – udvalgt fra døgninstitutionsområdet.

Ved stikprøverne har sagsgennemgangen omfattet tilskudsmodtagers vedtægter, driftsoverenskomst, budgetter, regnskaber, revisionsprotokollater og anden korrespondance mellem forvaltningen og tilskudsmodtager, som har ligget på sagen.

Sagsgennemgangen er foretaget med udgangspunkt i regnskabet for 2004, idet tilskudsmodtagers reviderede regnskab indsendes til forvaltningen til godkendelse i det første halvår af det efterfølgende regnskabsår.

5. I forbindelse med sagsgennemgangen af stikprøverne har Revisionsdirektoratet gennemført en række interview med centrale personer i forvaltningen, herunder 4 interview i centralforvaltningen og 3 interview i 3 af de 15 lokalcentre. Interviewene har bredt fokuseret på forskellige aspekter ved forvaltningens tilskudsadministration. Revisionsdirektoratet har udarbejdet arbejdspapirer og referater af de afholdte interview, som interviewpersonerne efterfølgende har godkendt.

Undersøgelsen er derudover baseret på gældende lovgivning, Borgerrepræsentationens og Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets beslutninger samt forvaltningens materiale vedrørende forvaltning af tilskud til selvejende institutioner, herunder budget- og regnskabsmateriale vedrørende regnskabsåret 2004. Herudover indgår forvaltningens forretningsgangsbeskrivelser, regnskabsmæssige afrapporteringer, driftsoverenskomster med de selvejende institutioner samt regnskabs- og revisionsinstrukser.

Revisionsdirektoratet har i undersøgelsens forløb løbende indgået i en tæt dialog med FAF's kontor for "Regnskab, kontoplan og intern kontrol" omkring undersøgelsens foreløbige konstateringer og resultater. Protokollatet er i udkast blevet forelagt forvaltningen, hvis faktuelle bemærkninger er blevet indarbejdet i det endelige protokollat. Revisionsdirektoratet har af forvaltningen fået bekræftet, at alt materiale, som er relevant for sagen, og som er forvaltningen bekendt, er sendt til Revisionsdirektoratet.

III. Kommunens retningslinier for god tilskudsadministration

6. Dette afsnit beskriver overordnet regelgrundlaget for kommunens tilskudsadministration. Efterfølgende redegøres der for begrebet god tilskudsadministration, og hvordan det udmønter sig i kommunens vejledning om administration af tilskud.

Regelgrundlaget for kommunens tilskudsadministration

7. De overordnede rammer for Københavns Kommunes økonomiske forvaltning følger af lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003 om kommunernes styrelse (styrelsesloven).

I medfør af den kommunale styrelseslov har Indenrigs- og Sundhedsministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 1455 af 19. december 2005 om kommunernes budget- og nyere regnskabsvæsen, revision mv., jf. nærmere Indenrigs- og Sundhedsministeriets "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner", bekendtgørelse nr. 1455 af 19. december 2005.

I henhold til styrelseslovens § 42, stk. 7, fastsætter Borgerrepræsentationen de nærmere regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvortil der tillige optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet. Disse regler er optrykt i Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ, der blev vedtaget af Borgerrepræsentationen i december 1997.

Ud over reglerne i Kasse- og Regnskabsregulativet har Økonomiforvaltningen udarbejdet en Budget- og Regnskabshåndbog, som har til formål at sikre en korrekt budgetlægning og regnskabsførelse. I Budget- og Regnskabshåndbogen er der i 2003 optaget en vejledning om administration af tilskud, hvor de overordnede retningslinier for kommunens tilskudsadministration angives. Vejledningen udtrykker rammerne for god tilskudsforvaltning i kommunen og skal sikre, at de enkelte forvaltninger ved tilrettelæggelse og udførelse af deres tilskudsadministration – i forbindelse med deres ofte mange og forskelligartede tilskudsordninger – opfylder visse basale minimumskrav.

Retningslinier for god tilskudsadministration

8. Kommunens vejledning om administration af tilskud i Budget- og Regnskabshåndbogen – som er inspireret af statens publikationer vedrørende god tilskudsadministration på det statslige område – har til formål at sikre, at forvaltningerne tilser, at administrationen af tilskud som kommunen yder til selvejende institutioner og projekter, sker på en økonomisk forsvarlig og hensigtsmæssig måde. Vejledningen er opbygget omkring 2 modeller for tilskudsforvaltning. En model for løbende driftstilskud og en model for projekttilskud mv.

Modellen for løbende driftstilskud, som er tilskud til den samlede drift, omfatter følgende tilskudstyper:

- Tilskud til en flerhed af ensartede selvejende institutioner (fx plejehjem, daginstitutioner, fritidshjem og -klubber).
- Større tilskud til enkeltstående selvejende institutioner (tilskud over 3 mio. kr. eller mere end 50 % af driftsudgifterne).
- Mindre tilskud til enkeltstående selvejende institutioner (tilskud under 3 mio. kr. eller mindre end 50 % af driftsudgifterne).

Modellen for projekttilskud mv. omfatter tilskud til drift eller en opgave, der er afgrænset i tid, ressourcer, økonomi og kvalitet, og hvis resultat og afslutning kan opstilles og konstateres entydigt. Denne gruppe af tilskud omfatter bl.a. enkeltstående tilskud til forskellige projekter og konkrete tilskudspuljer, hvortil der er knyttet en ansøgningsprocedure, og hvor tilskuddet er midlertidigt.

For begge former for tilskud – løbende driftstilskud og projekttilskud – har Økonomiforvaltningen udarbejdet modeller for regnskabsinstrukser og revisionsinstrukser, som indgår som bilag til vejledningen.

9. Af vejledningen fremgår, at det er en forudsætning, at administrationen af tilskud sker med hjemmel i en beslutning af Borgerrepræsentationen – i budgettet eller ved tillægsbevilling – og eventuel statslig lovgivning. Med udgangspunkt i de formelle

rammer skal der for hver enkelt tilskudsordning – hvad enten der er tale om driftstilskud eller projekttilskud – foreligge en definition af modtagerkreds og en tilskudsramme med angivelse af, hvem der foretager udvælgelse af modtagere inden for tilskudsrammen og på hvilke vilkår. Desuden skal der fastlægges overordnede mål og resultatkrav, der muliggør en senere evaluering af mål- og resultatopfyldelsen.

De vilkår og forudsætninger, som forvaltningen bør opstille, er fx henvisning til hjemmel i lovgrundlag og/eller beslutning i Borgerrepræsentationen, fastsættelse af mål og resultater for tilskuddets anvendelse, fastsættelse af beregningsgrundlag, udbetalingsform og tidspunkt samt krav til tilskudsmodtagers rapportering – herunder krav til tidspunkter for rapporten, indhold og udformning af regnskaber. Alt dette naturligvis under hensyntagen til tilskudsordningens karakteristika.

Forvaltningens kontrolforpligtelse består af en løbende og af en efterfølgende kontrol. Den løbende kontrol kan bl.a. ske ved en behandling og godkendelse af tilskudsmodtagers budget og ved periodiske indberetninger af såvel relevante økonomiske og faglige resultater. Den efterfølgende kontrol omfatter en gennemgang og vurdering af, om tilskudsbetingelserne er opfyldt, sammenligning af gennemførte og budgetterede aktiviteter og gennemgang af reviderede regnskaber, herunder revisionsprotokollater.

På en række tilskudsområder, som fx løbende driftstilskud til selvejende institutioner kan det ifølge vejledningen være tilstrækkeligt med kontrolforanstaltninger i forbindelse med årsafslutningen i form af et revideret årsregnskab med tilhørende revisionsprotokollater. Løbende kontrol kan derimod med fordel anvendes, hvor der er tale om midlertidige projekttilskud, eller hvor der benyttes nye tilskudsordninger, hvor der kan være behov for løbende at tilpasse tilskudsforvaltningen.

Ifølge kommunens vejledning bør den efterfølgende kontrol varetages ved gennemgang af det reviderede årsregnskab, revisionsprotokollater, aktivitetsoplysninger, årsberetninger mv. Kommunens forvaltninger bør i den forbindelse udarbejde forretningsgangsbeskrivelser for behandling af budgetter, periodiske rapporter, reviderede

årsregnskaber og revisionsprotokollater. I tilknytning hertil er det ifølge håndbogen relevant at udarbejde checklister til gennemgangen for at sikre en ensartet behandling af de enkelte tilskudssager. Ved den efterfølgende kontrols afslutning skal tilskudsmodtager orienteres om gennemgangen af det reviderede regnskab, revisionsprotokollater/-påtegning mv. Dette kan fx ske via et godkendelsesbrev til institutionen.

10. Endelig påpeger vejledningen, at god tilskudsforvaltning forudsætter en evaluering af tilskudsordningerne. Som udgangspunkt skal der i forvaltningen forefindes og benyttes regler og forretningsgange til at efterprøve, at tilskudsordningernes administration, kontrol og tilsyn har virket efter hensigten.

IV. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens styring af tilskudsadministrationen

11. I dette afsnit bliver der redegjort for FAF's organisering af tilskudsadministrationen. Efterfølgende redegøres der for FAF's registrering af tilskud samt for de økonomiske nøgletal i relation hertil. Afslutningsvis redegøres der for FAF's retningslinier for tildeling af tilskud til selvejende institutioner.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens organisering

12. Den interne styring af tilskudsadministrationen i FAF er fordelt på flere forskellige kontorer og niveauer, hvor der i nedenstående er redegjort for de væsentligste i forbindelse med denne undersøgelse.

Kontoret for Regnskab, kontoplan og intern kontrol (K05) har en koordinerende rolle ved tilrettelæggelsen af regnskabsførelsen og bogfører i januar måned de indsendte regnskaber fra de selvejende institutioner.

K05 har også ansvaret for at udarbejde fælles retningslinier for regnskabsførelsen af tilskuddene.

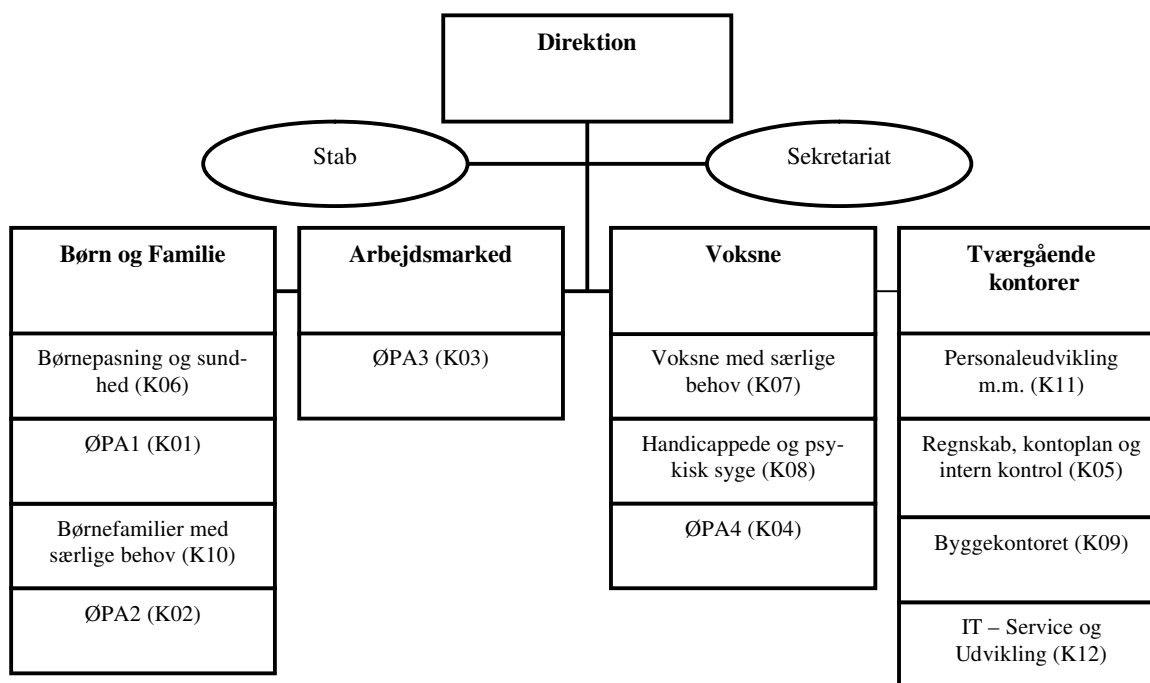
Derudover er kontoret ansvarlig for ajourføring af regnskabsreglerne i FAKIR (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i Københavns Interne Regler).

13. En stor del af FAF's tilskudsadministration varetages af centralforvaltningen, der administrerer tilskud til selvejende døgninstitutioner (det amtskommunale område), der giver tilbud til børn og unge med særlige behov, stofafhængige samt diverse botilbud til psykisk syge, hjemløse m.m.

I centralforvaltningen er tilskudsadministrationen delt op på kontorer, der tager sig af den økonomiske administration, og kontorer der tager sig af de faglige aspekter. I alt er der 4 kontorer med ansvar for økonomi, planlægning og analyse (ØPA), der varetager en række parallelle opgaver som fx budgetudmelding, regnskabsprognose og regn-

skabsforklaring. Derudover er der en række fagkontorer med ansvar for den overordnede mål- og rammestyring af området.

Figur 1: Organisationsdiagram for centralforvaltningen i FAF



Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

ØPA1 forestår den overordnede økonomiske planlægning af forvaltningens budgetområder.

ØPA2 varetager økonomifunktionen for fagkontoret K10 for børnefamilier med særlige behov. I relation til tilskudsadministrationen har ØPA2 og K10 fordelt administrationen således, at ØPA2 varetager tilskudsadministrationen for de selvejende institutioner, og K10 varetager administrationen i relation til projekttilskud.

ØPA3 har beskæftigelsesområdet og integrationsområdet som område, herunder ansvaret for den overordnede styring af ydelser og beskæftigelsesfremmende tilbud.

ØPA4 varetager økonomifunktionen for 2 centrale fagkontorer, K07 – kontoret for voksne med særlige behov, herunder stofafhængige, og K08 – kontoret for handicap-

pede og psykisk syge. ØPA4 varetager tilskudsadministrationen for de selvejende og amtskommunale institutioner, og K07 varetager administrationen i relation til projekttilskud.

14. En anden stor del af FAF's tilskudsadministration foregår via de 15 lokalcentre, som står for tilskudsadministration af de selvejende daginstitutioner. Dagtilbuddene består af dagpleje, vuggestuer, børnehaver, aldersintegrerede institutioner, alternative pasningsordninger, herunder anden privat pasning, ordning med privat børnepasning (frit-valg-ordning) samt socialpædagogiske fritidsforanstaltninger.

Dagtilbuddene økonomistyres fra lokalcentrenes teknisk-administrative team, der varetager de daglige driftsopgaver på området i tæt samarbejde med centralforvaltningens K06.

K06 udarbejder budgettet til den enkelte daginstitution på baggrund af antallet af pladser i den enkelte daginstitution og belægningsprocenten. Daginstitutionslederen har ansvaret for den enkelte institutions budget. Lederen refererer til lokalcentrets teknisk-administrative teamchef. Det enkelte lokalcenter refererer på daginstitutionsområdet til ØPA1 i forbindelse med forventet regnskab og endeligt regnskab.

Lokalcentrene administrerer derudover en række tilskud til selvejende institutioner, der tilbyder diverse aktivitets- og samværstilbud (servicelovens § 88). Der er i alt 20 aktivitets- og samværssteder, der drives som selvejende institutioner. Aktivitets- og samværsstederne administreres af lokalcentrenes teknisk-administrative team, der varetager de daglige driftsopgaver på området. Det enkelte lokalcenter refererer på aktivitets- og samværsområdet til ØPA4 i forbindelse med forventet regnskab og endeligt regnskab. Opfølgning på udviklingsplaner og stedligt tilsyn sker via det teknisk-administrative team i tæt samarbejde med K08.

I forhold til værestederne er K08, ifølge det oplyste, involveret i evalueringer i forhold til arbejdet med sektorplaner og udviklingsplaner, herunder fx godkendelse af udvik-

lingsplaner. K08 har tidligere haft en større rolle i forbindelse med nogle tilskud til væresteder, men dette er overgået til ØPA4.

15. Den 26. maj 2005 besluttede Borgerrepræsentationen at ændre Københavns Kommunes udvalgs- og forvaltningsstruktur. Det medfører, at opgaverne i FAF pr. 1. januar 2006 er fordelt i en ny forvaltningsstruktur afhængig af opgavernes tilhørsforhold i forhold til den ny Børne- og Ungdomsforvaltning, den ny Socialforvaltning og den ny Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning.

Konkret indebærer det, at daginstitutionsområdet indgår i den ny Børne- og Ungdomsforvaltning, mens de målgrupper, som tidligere var under det amtskommunale område pr. 1. januar 2006, administreres af Socialforvaltningen. Administrationen af aktivitets- og samværstilbuddene sker fra 1. januar 2006 ligeledes i Socialforvaltningen.

Tabel 1: Oversigt over tilskudsområder behandlet i denne undersøgelse.

Tilskudsområde	Organisatorisk tilhørsforhold i FAF	Organisatorisk Tilhørsforhold pr. 1.1.2006
Voksne med særlige behov (herunder også bevillingsområde: Stofafhængige og voksne m. behov f. serviceydelser)	ØPA 4 og K07	Socialforvaltningen
Handicappede og psykisk syge	ØPA 4 og K08	Socialforvaltningen
Børnefamilier med særlige behov	ØPA 2 og K10	Socialforvaltningen
Dagtilbud	Lokalcentrene og ØPA1/K06	Børne- og Ungdomsforvaltningen
Aktivitets- og samværstilbud (falder under flere bevillingsområder)	Lokalcentrene og ØPA4/K08	Socialforvaltningen

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

Økonomi og regnskab

16. FAF anvender en anden sontring for sin tilskudsadministration til selvejende institutioner end i kommunens vejledning. Forskellen består i definitionen af de løbende driftstilskud til selvejende institutioner. FAF anvender ikke sontringen mellem ensartede selvejende institutioner og enkeltstående selvejende institutioner. I stedet anvendes en sontring mellem institutioner med driftsoverenskomst og institutioner uden driftsoverenskomst.

Det er Revisionsdirektoratets vurdering, at den anderledes sontring ikke har betydning for, hvorvidt forvaltningen følger kommunens retningslinier.

På baggrund af FAF's sontring mellem institutioner med driftsoverenskomst og institutioner uden driftsoverenskomst kan omfanget af driftstilskud opgøres således:

Tabel 2: Tilskud til selvejende institutioner med og uden driftsoverenskomst.

	Med drifts- over- enskomst	Mio. kr.	Uden driftsover- enskomst	Mio. kr.	Institutio- ner i alt	Mio. kr. i alt
Dagtilbud	243	977,1	19	35,8	262	1012,9
Børnefam. m. særl. behov	15	177,0	1	3,3	16	180,3
Voksne m. behov f. serviceydelser	3	55,4	1	0,1	4	55,5
Voksne m. særlige behov	24	110,8	8	11,8	32	122,6
Stofafhængige	3	11,1	5	10,7	8	21,8
Handicappede	13	153,6	2	2,8	15	156,4
I alt hovedkonto 05	301	1485,0	36	64,5	337	1549,5
Hovedkonto 7+8		9,7				
Inkl. hovedkonto 7+8		1494,7				

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

I 2004 udgjorde FAF's tilskud til selvejende institutioner med driftsoverenskomst 1.495 mio. kr.

I forbindelse med ovenstående opgørelse har FAF selv konstateret enkelte fejl. Således var der under den selvejende institution "Thorupgaarden" posteret et afdrag på et internt lån oprindeligt ydet af den daværende Plejehjemsadministration under magistratens 2. afdeling. Denne postering modsvares af en indtægtspostering på en central konto. FAF har korrigeret tallene svarende hertil i opgørelsen. Beløbet udgjorde 18,1 mio. kr.

FAF's registrering af tilskud til selvejende institutioner med driftsoverenskomst sker under ejerforhold 2 (selvejende) i Københavns Kommunes Økonomi- og Ressourcestyringssystem (KØR) på en acontokonto 830, som er en midlertidig driftskonto oprettet af forvaltningen under art 5.9 Øvrige tilskud og overførelser. Ved regnskabsårets afslutning indlægges disse institutioners regnskab i KØR med fuld artsspecifikation – i overensstemmelse med Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner – og art 5.9 (acontokonto 830) nulstilles.

I forbindelse med undersøgelsen har FAF selv konstateret enkelte fejl ved aktivitets- og samværssteder (funktion 5.39) oprindeligt placeret under ejerforhold 2. Ifølge forvaltningen er der imidlertid tale om projekter finansieret via tilskud fra Socialministeriets puljer, og som er placeret på organisationsnummer 60000 under ejerforhold 2. Den samlede udgift udgør 1,9 mio. kr. Forvaltningen har over for Revisionsdirektoratet tilkendegivet, at de vil rette fejlen.

Projekter og tilskud til selvejende institutioner uden driftsoverenskomst registreres på art 5.9 Øvrige tilskud og overførsler og udgjorde i 2004 knap 65 mio. kr.

FAF's registrering af tilskud til selvejende institutioner uden driftsoverenskomst sker både på ejerforhold 1 (kommunalt) og ejerforhold 2 (selvejende).

Tilskud til selvejende institutioner, hvor der ikke foreligger en driftsoverenskomst, indlægges ikke i KØR med artsspecifikation. Tilskuddene posteres derfor ved tilskuddets fremsendelse på den endelige driftskonto. Efter regnskabsreglerne skal postering ske under art 5.9.

Ifølge FAF vil selvejende institutioner, hvis regnskaber ikke indlægges i KØR med fuld artsspecifikation, både kunne forekomme på ejerforhold 1 og ejerforhold 2, da forvaltningen opfatter definitionen i regnskabssystemet af begrebet ejerforhold 2 som uklar i dette tilfælde.

Revisionsdirektoratet er dog af den opfattelse, jf. Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, at såfremt der er tale om tilskud (drifts- og anlægstilskud) til selvejende institutioner, så skal regnskabsføringen ske i forhold til ejerforhold 2.

FAF er ikke enig i denne betragtning.

Revisionsdirektoratet skal derfor henstille, at der rettes henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet med henblik på en afklaring heraf.

Revisionsdirektoratet er enig i, at tilskud til selvejende institutioner med driftsoverenskomst skal indlægges i KØR med fuld artsspecifikation, mens selvejende institutioner uden driftsoverenskomst derimod skal indlægges i KØR art 5.9. FAF har supplerende oplyst, at det også kan ske under art 4.0.

17. Ud over tilskud til selvejende institutioner med eller uden driftsoverenskomst har forvaltningen også en række tilskud til tidsbegrænsede projekter, som registreres under art 5.9. Ifølge forvaltningens oplysninger var der i 2004 tale om 220 projekttilskud til godt 77 mio. kr. Disse midler er typisk helt eller delvist finansieret fra statslige puljer, EU-midler eller kommunale puljemidler.

En del af projekterne gennemføres af kommunen og registreres i KØR med sædvanlige arter 1, 2 og 4 osv. En del af projekterne gennemføres af selvejende institutioner og registreres ifølge FAF på art 4.0 Tjenesteydelser uden moms og art 5.9.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens retningslinier ved tilskudsadministration

18. Af generelle retningslinier for tilskudsadministrationen – på tværs af tilskudsordningerne – har FAF udarbejdet revisionsinstrukser, der beskriver kravene til revisionens udførelse, bestemmelser vedrørende revisors rapportering mv. Anvendelsen af revisionsinstrukserne er tilpasset FAF's sondring mellem institutioner med driftsoverenskomst og institutioner uden driftsoverenskomst, men følger i øvrigt kommunens vejledning.

På tilskudsområdet for selvejende institutioner med driftsoverenskomst har FAF udarbejdet:

- Revisionsinstruks af 24. november 2003.

Revisionsinstruksen er med enkelte tilpasninger identisk med modellen "Revisionsinstruks for løbende driftstilskud til grupper af selvejende institutioner", som indgår som bilag i kommunens vejledning.

På tilskudsområdet uden driftsoverenskomst har forvaltningen 2 revisionsinstrukser:

- Revisionsinstruks for tilskud over kr. 100.000
- Revisionsinstruks for tilskud under kr. 100.000.

Opdelingen af revisionsinstrukser for tilskud over og under 100.000 begrundes i, at der ved tilskud over 100.000 kr. også ønskes foretaget en revisionsmæssig efterprøvning af, om tilskudsmodtager ved forvaltningen af tilskuddet har udvist sparsommelighed, og om der er udarbejdet de produktivits- og effektivitetsanalyser, som forvaltningen kan have foreskrevet. Ydes der tilskud på under 100.000 kr. til fx husleje, el, gas, varme, ejendomsforsikringer og/eller telefon kan det dog besluttes, at regnskabet ikke skal revisionspåtegnes.

Revisionsinstruksen for tilskud over 100.000 kr. er med enkelte tilpasninger identisk med modellen "Revisionsinstruks for projektilskud over 500.000", som indgår som bilag i kommunens vejledning.

19. FAF har også udarbejdet diverse budget- og regnskabsinstrukser, der beskriver forudsætninger for og krav til budgettering og regnskabsaflæggelse. På enkelte områder er der udarbejdet interne retningslinier for kontrol af tilskuddene. Dette vil blive gennemgået nærmere i afsnit V og VI.

Revisionsdirektoratets vurdering

20. Revisionsdirektoratet konstaterer, at FAF anvender en anden sondring af tilskud end den kommunens vejledning om tilskudsadministration opererer med.

Revisionsdirektoratet skal foreslå en mere stringent anvendelse af konteringsreglerne, så et korrekt overblik over tilskudsordningerne kan opnås.

I forhold til at FAF over for Revisionsdirektoratet har tilkendegivet, at der er sket enkelte fejlkonteringer, vil direktoratet følge op på dette i forbindelse med den finansielle revision.

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at såfremt der er tale om tilskud til selvejende institutioner, så skal regnskabsføringen ske i forhold til ejerforhold 2.

Revisionsdirektoratet finder det relevant, hvis der er i forvaltningen udarbejdes retningslinier og kriterier, som fremadrettet kan være med til at systematisere registreringen af selvejende institutioner i kommunens regnskab. Revisionsdirektoratet skal i den forbindelse henvise til, at der pr. 1. januar 2007 autoriseres 1 ciffer til registrering af ejerforhold på henholdsvis 1. Egne, 2. Selvejende/private og 3. Andre offentlige myndigheder, der hidtil kun har været autoriseret ved en overskrift. Der er tale om autorisering af en i forvejen anvendt praksis, jf. orientingsskrivelse af 8. november 2005 i Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at FAF har udarbejdet revisionsinstrukser, der beskriver kravene til revisionens udførelse, bestemmelser vedrørende revisors rapportering mv., og at revisionsinstrukserne med enkelte tilpasninger er identiske med modelerne i kommunens vejledning.

Revisionsdirektoratet noterer sig imidlertid, at det ikke fremgår af forvaltningens instruks, at eventuelle revisionsprotokollater i årets løb skal indsendes sammen med det påtegnede årsregnskab. Det bør i den forbindelse overvejes, om enkelte af tilskudsordningerne har behov for, at der indsendes løbende revisionsprotokollater i årets løb.

Revisionsdirektoratet er generelt af den opfattelse, at det løbende bør overvejes at tilpasse revisionsinstruksen til den enkelte tilskudsordning, som forvaltningen i flere tilfælde har gjort i forbindelse med udarbejdelsen af budget- og regnskabsinstrukser.

V. Centralforvaltningens administration af driftstilskud til selvejende institutioner

21. I det følgende redegøres der for centralforvaltningens tilskudsadministration til selvejende institutioner på døgninstitutionsområdet. Fokus for gennemgangen har været FAF's vejledninger og forretningsgange samt efterlevelsen heraf. Det understreges således, at gennemgangen ikke har haft sigte på at vurdere andre forhold i relation til tilskudsadministrationen, herunder om formål og vilkår for tilskuddene er opfyldt.

Gennemgangen har omfattet 9 selvejende institutioner med driftsoverenskomst og 6 tilskud til institutioner uden driftsoverenskomst.

Særlige bemærkninger til stikprøven

22. I 1 ud af de 6 udvalgte institutioner uden driftsoverenskomst har Revisionsdirektoratet valgt at se bort fra institutionen i stikprøven.

Revisionsdirektoratet havde udtaget "Medicinkontakten" som selvejende institution uden driftsoverenskomst.

Imidlertid viste Medicinkontakten sig at være en kontrakt, der var indgået mellem Københavns Kommune og Falcks Redningskorps og omhandlede udlevering og udbringning af metadon for brugere i Københavns Kommune. Der var oprindeligt tale om et projekt, jf. FAU-mødet af 22. august 2001, men Revisionsdirektoratet har kunnet konstatere, at det efterfølgende blev aftalt at gøre aftalen varig. Medicinkontakten drives af Falck efter betalingsaftale med Københavns Kommune. Aftalen bliver administreret ved, at ØPA4 får tilsendt en regning hver måned, som betales og bogføres i KØR.

Det er Revisionsdirektoratet opfattelse, at da der er tale om en kontrakt med et privat firma, burde udgifterne ikke bogføres i kommunens regnskab under ejerforhold 2 (selvejende).

Der er efter Revisionsdirektoratets vurdering tale om køb af en tjenesteydelse, som burde bogføres under art 4.0 tjenesteydelser uden moms – under ejerforhold 1.

Revisionsdirektoratet har orienteret forvaltningen om disse forhold.

I et andet af de 6 tilfælde vedrørende tilskud til institutioner uden driftsoverenskomst kunne Revisionsdirektoratet konstatere, at der rent faktisk forelå en form for driftsaftale til grund for tilskuddet til Idrætsskolen for udviklingshæmmede. Administrationen burde derfor have fulgt forvaltningens retningslinier for selvejende institutioner med driftsoverenskomst, og som følge heraf burde revisor have anvendt forvaltningens revisionsinstruks af 24. november 2003, som foreskrevet i FAKIR.

Revisionsdirektoratet har orienteret forvaltningen om disse forhold.

Revisionsdirektoratet har ladet institutionen forblive under institutioner uden driftsoverenskomst i afrapporteringen af stikprøven, eftersom institutionen er blevet administreret i henhold hertil.

Vilkår og forudsætninger for tildeling af tilskud

23. Vilkår og forudsætninger. Tilskud til selvejende institutioner, der giver tilbud til børn og unge med særlige behov, stofafhængige samt diverse botilbud til psykisk syge, hjemløse m.m., er grundlæggende karakteriseret ved, at hjemlen for tilskuddene er at finde i lov om social service (serviceloven, lovbekendtgørelse nr. 906 af 26. september 2005), hvor formål og virke er reguleret.

Derudover er der for en række af områderne fastsat overordnede rammer og mål for institutionernes formål og virke via Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets sektorplaner mv.

24. For alle 9 af de gennemgåede institutioner med driftsoverenskomst gælder, at der forefindes vedtægter og driftsoverenskomster, som nærmere definerer rammerne for institutionens virksomhed og forvaltning.

Vedtægten skal regulere institutionens interne forhold. I vedtægten er beskrevet kompetencefordelingen mellem leder og bestyrelse, bestyrelsens sammensætning, tagningsregler og formueadministration. Af relevans for økonomistyringen indeholder vedtægten typisk bestemmelser om formuens placering ved institutionens ophør. Bestyrelsen udarbejder en vedtægt, der skal godkendes af kommunen.

Revisionsdirektoratets gennemgang har vist, at vedtægterne i 8 tilfælde er godkendt af kommunen, men at der i 1 tilfælde ikke forelå en underskrevet vedtægt, hvilket ifølge forvaltningen skyldes, at der afventes indgåelse af en ny driftsoverenskomst.

Den selvejende institutions ledelse og drift er mere præcist fastlagt i en overenskomst mellem institutionens bestyrelse og Københavns Kommune. Driften af selvejende institutioner baseres på en aftale mellem kommunen og bestyrelsen for den selvejende institution om, at institutionen står til rådighed for det offentlige samt overholder reglerne i den kommunale styrelseslov om budgetlægning, regnskabsførelse mv. samt revision, og at kommunen betaler institutionens driftsudgifter. Af driftsoverenskomsten fremgår, at institutionen skal varetage bogholderi og regnskabsførelse, efter regler fastsat af kommunen, samt forpligte sig til at overholde det godkendte budget. Udgifter til drift skal afholdes på grundlag af det af kommunen godkendte årsbudget og i henhold til de retningslinier, som er fastsat af kommunen. Endvidere står anført, at revisionen skal udføres af en af kommunen godkendt revisor.

Revisionsdirektoratet noterer sig på baggrund af stikprøvegennemgangen, at stort set alle vedtægter og driftsoverenskomster er af ældre dato, og at den hjemmel, der ofte henvises til, er den gamle bistandslov.

Revisionsdirektoratet har yderligere konstateret, at institutionernes vedtægter og driftsoverenskomster i ingen tilfælde var vedlagt den enkelte sag under den økonomiansvarlige enhed, men kun var at finde hos fagkontoret. Revisionsdirektoratet er bevidst om, at den nye struktur i den ny Socialforvaltning betyder en sammenlægning af økonomi- og fagkontorerne. Revisionsdirektoratet finder dog, at den senest opdaterede vedtægt og driftsoverenskomst skal være umiddelbar tilgængelig for den enhed, som laver den økonomiske opfølgning af tilskuddet. I de tilfælde, hvor det økonomiske og faglige tilsyn er delt på flere enheder, bør der foreligge en version af vedtægt og driftsoverenskomst til brug for begge typer tilsyn. Dette bør bl.a. ske for at sikre, at vilkår for tilskuddet altid er ajourført, og at vilkårene for institutionens virke kædes sammen med den økonomiske side af tilskudsforvaltningen.

25. For de selvejende institutioner uden driftsoverenskomst gælder for stikprøven, at tilskuddet blev givet på grundlag af en beslutning i Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget. Formål og vilkår har i stikprøvens tilfælde haft udgangspunkt i flere forskellige love og bekendtgørelser og havde i 4 ud af 5 tilfælde specifikke formål knyttet til tilskuddet.

26. Tilskudsudløsende faktorer, udbetalingsform og tidspunkt. På handicapområdet er der udarbejdet en budgetfordelingsmodel, der er baseret på en fast pladspris og et grundbeløb. Pladsprisen er beregnet i henhold til budgetmodellen af november 2002. I budgetudmeldingen er forudsat en belægning på 98-100 %. I grundbeløbet indgår ud over faste ejendomsudgifter også løn til forstander og stedfortræder. Dette udgør således den tilskudsudløsende faktor på handicapområdet.

Ifølge interviewene med forvaltningen pågår et arbejde på de øvrige områder for at etablere lignende budgetmodeller. Det drejer sig om institutioner for stofafhængige, psykiatriske bcentre samt tilbud til hjemløse. Aktuelt indgår institutionernes aktivitetsniveau for disse områder som grundlag for budgetterne, primært i form af antal pladser og belægningsprocent. Budgetlægningen på disse områder bygger på kendskab til priser for gennemførelsen af aktiviteterne i forhold til den enkelte målgruppe typisk via marginalbudgettering.

Tilskud til døgninstitutionsområdet for børnefamilier med særlige behov blev til og med 2004 givet ud fra et grundbeløb og et beløb pr. plads. Indtil 2004 fik de selvejende institutioner anvist budgetmidlerne i 24 rater.

Fra og med 2005 blev der imidlertid indført en bestiller-udfører relation. Principperne i modellen er, at døgninstitutionerne ikke længere får udmeldt et fast budget fra årets start, men i stedet får direkte betaling af de lokale centre i form af en takst for hvert enkelt barn på institutionen. Den enkelte døgninstitutions samlede budget er altså afhængig af det løbende antal børn på institutionen og dermed lokalcentrenes efterspørgsel efter institutionens pladser. Ifølge interviewet med ØPA2, som varetager tilskudsadministrationen af de selvejende institutioner på området, får det ingen umiddelbar virkning for den løbende og efterfølgende kontrol af tilskudsadministrationen i forhold

til tidligere (2004) praksis, idet ØPA2 varetager afregningen mellem de lokale centre og selvejende institutioner, som ikke anvender KØR. De selvejende institutioner modtager således tilskud efter det vejledende budget og ikke efter aktiviteten. Budgettet tilpasses dog efter aftale, hvis aktiviteten er stærkt faldende.

For alle områder gælder, at ved lavere belægning eller lavere salg af pladser end forudsat i overenskomster og brugt i budgetberegninger kræves kompenserende besparelser, afhængig af udgifternes variabilitet i forhold til antal omkostninger forbundet med reducering. Revisionsdirektoratet har konstateret, at institutionerne i alle 9 tilfælde blev orienteret herom i budgetskivelsen, som forvaltningen udsendte.

Endelig er der fastsat krav om udarbejdelsen af udviklingsplaner i henhold til specifikke mål, men målene har ikke umiddelbar relevans for tilskuddets udbetaling og kan derfor ikke betragtes som en tilskudsudløsende faktor.

27. For de selvejende institutioner uden driftsoverenskomst gælder, at vilkår og forudsætninger for tilskuddets anvendelse fremgår af den tilsagnsskrivelse, der udsendes i forbindelse med tildelingen af tilskuddet. Dette var tilfældet i 4 af de 5 tilfælde. Hvert år fremsendes et brev til institutionen om tilskuddets størrelse. Såfremt fagkontoret ikke har meddelt ændringer, fremskrives tilskuddet med fremskrivningsprocenten på øvrig drift. Tilskuddet sendes derefter i rater – efter aftale – halvårligt, kvartalsvis eller månedsvis.

I et enkelt tilfælde kunne Revisionsdirektoratet konstatere, at der ikke forelå en tilsagnsskrivelse med fastlagte vilkår og forudsætninger for tilskuddets anvendelse. Tilskuddet har over en årrække været på 200.000 kr. og er udbetalt over 2 rater. Endvidere har institutionen fået tilskud fra § 115-midlerne. Ifølge interviewet med fagkontoret var formålet med tilskuddet at sikre institutionens fortsatte eksistens. Revisionsdirektoratet noterer sig, at Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget den 12. oktober 2005 besluttede, at der skulle indgås en drifts- eller samarbejdsaftale med institutionen, og at institutionen derefter vil blive inddraget under FAF's socialfaglige tilsynsordning. Revisi-

onsdirektoratet finder det hensigtsmæssigt, at der fremtidigt bliver indgået en aftale, der bl.a. fastsætter vilkårene for tilskuddets anvendelse.

Tilskudsårets løbende kontrol

28. Revisionsdirektoratet har noteret sig, at det i centralforvaltningens tilskudsadministration er kutyme, at de selvejende institutioner med driftsoverenskomst kvartalsvis indsender periodiske opgørelser til brug for forvaltningens samlede regnskabsprognose.

Ifølge interviewene i centralforvaltningen er der ikke fra centralt hold udviklet nogen procedure for behandlingen af de periodevise indberetninger. Revisionsdirektoratet har da også konstateret, at kontorerne tilgang til behandlingen heraf varierer.

I ØPA2 vurderes prognosen af den områdeansvarlige. Eventuelle uddybende spørgsmål afklares med institutionens ledelse og/eller bestyrelse. Ved større afvigelser indkaldes ledelsen til en drøftelse om budgetoverholdelse. Den øvrige løbende kontrol finder sted gennem en jævnlig kontakt med institutionerne samtidig med, at der 4-6 gange årligt er møde mellem forstanderkredsen og ØPA2 eller fagkontoret.

I ØPA 4 vurderes prognosen ligeledes af den områdeansvarlige. Kontoret sigter så vidt muligt på at orientere institutionerne om status, også i de tilfælde hvor der ikke er noget at bemærke. Kontoret har over for Revisionsdirektoratet tilkendegivet, at dette imidlertid ikke altid sker. Fokus for tilbagemeldingerne er på de situationer, hvor der er behov for en nærmere afklaring med institutionens ledelse og/eller bestyrelse.

De tilknyttede fagkontorer fører – ifølge det oplyste – kontrol med vilkår og forudsætninger via deres tilsynspligt med institutionerne samt institutionernes udviklingsplaner.

29. For de selvejende institutioner uden driftsoverenskomst gælder, at der ikke foretages løbende kontrol.

Den efterfølgende kontrol

30. Det indsendte materiales indhold. For de selvejende institutioner med driftsoverenskomst gælder, at der er opstillet krav til budgettets og årsregnskabs indhold. Kravene udmeldes i særskilte budget- og regnskabsinstrukser.

Den efterfølgende kontrol foretages primært ved en gennemgang af institutionernes reviderede regnskaber samt revisors revisionsprotokollat. I forbindelse med regnskabsindkaldelsen udsender det budgetansvarlige kontor en skrivelse til institutionerne om "Indsendelse af regnskab for 200x", der virker som teknisk vejledning med instruks om, hvad regnskabet skal indeholde, og hvilke forhold institutionerne skal være opmærksomme på i regnskabsaflæggelsen. Med skrivelsen sendes revisionsinstruks af 24. november 2003 til revisors orientering, der indeholder krav til revisionens udførelse og rapportering

Institutionernes regnskab indsendes typisk til centralforvaltningen i slutningen af januar, hvorefter sagsbehandleren indtaster regnskabstallene i KØR ultimo januar. Enkelte af de selvejende institutioner, der var udvalgt i stikprøven, bogførte selv i KØR.

31. For de selvejende institutioner uden driftsoverenskomst gælder, at der i tilsagnsskrivelsen står anført, at der ved regnskabsårets udgang skal foreligge et revideret regnskab samt et revisionsprotokollat fra en registreret eller statsautoriseret revisor, og at revisor skal stå inde for, at revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, og at tilskuddet er anvendt til formålet.

Det fremgår af FAKIR, at det af tilsagnsskrivelsen skal fremgå, hvilken revisionsinstruks der skal anvendes ved revisionen af regnskabet. Revisionsdirektoratet har imidlertid konstateret, at der ikke i nogen af de 5 gennemgåede institutioner for 2004 er blevet sendt revisionsinstruks af 2. maj 2000 vedrørende tilskud over kr. 100.000 til institutioner uden driftsoverenskomst.

32. Behandling af årsregnskaber og revisionsprotokollater og dokumentationen heraf. Til brug for den konkrete gennemgang af de reviderede årsregnskaber – og sær-

ligt i forhold til indtastningen i KØR – anvender kontorerne i centralforvaltningen et checkskema "Gennemgang af de selvejende AMTinstitutioners årsregnskaber – 1. gennemgang", som sikrer en gennemgang af alle relevante forhold i relation til KØR. Checkskemaets primære funktion er at afstemme det anførte driftstilskud i institutionens indsendte regnskabsskema med KØR-saldoen.

Revisionsdirektoratet kunne ved sagsgennemgangen konstatere, at checkskemaet til 1. gennemgang blev anvendt i alle 9 selvejende institutioner med driftsoverenskomst i stikprøven.

Efter indtastningen i KØR og efter 1. gennemgang foretages en 2. gennemgang af regnskabet. Revisionsdirektoratet kunne ved interviewene og sagsgennemgangen konstatere, at der ikke blev benyttet nogen vejledning eller checkskema til denne 2. gennemgang. Ifølge interviewene med ØPA2 og ØPA4 bygger 2. regnskabsgennemgang på rutine og mangeårig praksis.

Revisionsdirektoratet har ved flere interview fået oplyst, at der tidligere har eksisteret en vejledning til denne 2. gennemgang. I forbindelse med interviewet i ØPA4 blev der således fremskaffet en kopi af "Vejledning til gennemgangen af regnskab 2000". ØPA4 tilkendegav imidlertid, at vejledningen ikke blev benyttet, men i stor udstrækning var indarbejdet i praksis. Vejledningen indeholder 24 punkter til gennemgang, som overordnet set kan grupperes efter:

- Oplysninger til brug for regnskabsvurderingen.
- Regnskabsvurderingen, herunder statusposter og revisionsprotokollater.
- Afsluttende ekspeditioner.

Vejledningen henviser til et afkrydsningsskema vedrørende de 24 punkter. Skemaet er ikke anvendt i nogle af de udvalgte sager.

Revisionsdirektoratet har generelt konstateret, at der ikke i de forelagte sager forelå tilstrækkelig dokumentation for, hvilke kontrolelementer der indgik i den efterfølgende kontrol.

Ifølge interviewene med ØPA2 og ØPA4 blev der tidligere foretaget en skriftlig redegørelse om den samlede gennemførte kontrol, som blev sendt til 5. kontor. Dette er man imidlertid ophørt med. Ifølge ØPA2 sker der imidlertid løbende en mundtlig redegørelse og vurdering af tilskudsordningen. For ØPA 4 kunne Revisionsdirektoratet konstatere, at der var sammenfattet en punktvis redegørelse i stikordsform for erfaringerne vedrørende tilskudsadministrationen for 2004.

En efterfølgende vurdering eller efterprøvelse af, hvorvidt de tilskudsudløsende faktorer er opfyldt, sker ved, at centralforvaltningen indhenter tal for pladser/belægning. Hvorvidt tilskudsmidlerne er anvendt i overensstemmelse med vilkår og forudsætninger verificeres primært gennem læsning af det indsendte revisionsprotokollat og ved kontrol af institutionernes afholdte og dokumenterede udgifter.

33. For de selvejende institutioner uden driftsoverenskomst gælder, at der ikke foreligger skriftlige retningslinier for gennemgangen af regnskaberne. Ifølge interviewene foregår der en kontrol af, at tilskuddene fremgår af regnskabet.

34. Sikring af betryggende revision. Revisionsdirektoratet har fundet det vanskeligt at vurdere, hvilke kontrolhandlinger der har indgået i de forskellige kontoreres behandling af regnskaber og revisionsprotokollater mv., bl.a. fordi gennemgangen er svagt dokumenteret. Efter Revisionsdirektoratets vurdering fremstår praksis i de forskellige kontorer dog som uensartet.

Revisionsdirektoratet noterer sig, at det i den "gamle" "Vejledning til gennemgangen af regnskab 2000", som punkt 13 var anført, at forvaltningen skulle gennemgå revisionsprotokollatet med særlig fokus på:

- Om institutionen har skiftet revisor (Revisorskifte skal godkendes af kommunen).
- Om revisor har taget et forbehold.
- Om revisor har påpeget særlige forhold.
- Om bestyrelsen har kommenteret revisors forbehold og tillige de eventuelt særligt påpegede forhold.

- Om der er foretaget uanmeldt kasseeftersyn.

Ovenstående 5 punkter er alle forhold, som Revisionsdirektoratet mener, der kan være med til at sikre, at der er foretaget en betryggende revision. Revisionsdirektoratet har imidlertid konstateret, at dette ikke sker i praksis.

I 1 ud af 9 tilfælde var der tale om, at institutionen havde skiftet revisor. Det fremgik imidlertid ikke af sagen, at sagsbehandleren var opmærksom herpå.

I 4 af de 9 tilfælde blev der påpeget særlige forhold ved regnskabet. I 2 af tilfældene blev der reageret fra forvaltningens side, mens der i de 2 andre tilfælde ikke forelå nogen dokumentation herfor.

Ved interviewene med de centrale kontorer blev det oplyst, at et forbehold i revisionspåtegningen som hovedregel følges op og undersøges nærmere. Dette sker ved, at bestyrelsen for den selvejende institution kontaktes med henblik på at redegøre for, hvilke initiativer revisors eventuelle bemærkninger giver anledning til.

Revisionsdirektoratet har imidlertid konstateret, at i det ene af de 2 tilfælde, hvor bestyrelsen for den selvejende institution blev bedt om at redegøre for hvilke initiativer, revisors eventuelle bemærkninger i revisionsprotokollen havde givet anledning til, var det ikke alle revisors bemærkninger, der blev henvist til. Det var ikke muligt for Revisionsdirektoratet at se begrundelserne for at udelade enkelte af revisors bemærkninger. Revisionsdirektoratet skal derfor – af hensyn til dokumentationen for forvaltningens opfølgning – fremadrettet anbefale, at forvaltningen begrunder og dokumenterer de af revisors bemærkninger, som institutionen ikke skal følge op på.

Revisionsdirektoratet konstaterede, at revisor i alle 9 tilfælde havde foretaget et uanmeldt kasseeftersyn.

35. For de selvejende institutioner uden driftsoverenskomst gælder, at det også her har været svært at vurdere, hvilke kontrolhandlinger, der har indgået i behandlingen af regnskaber og revisionsprotokollater mv.

Revisionsdirektoratet har ved gennemgangen af regnskaberne i et enkelt tilfælde kunnet konstatere, at det godkendte regnskab ikke var underskrevet af tilskudsmodtager. Revisionsdirektoratet skal generelt fremhæve, at regnskabet skal underskrives af tilskudsmodtagers økonomisk ansvarlige person(er) og påtegnes af revisor for at blive godkendt. I det samme tilfælde kunne Revisionsdirektoratet tillige konstatere, at der ikke forelå dokumentation for, om der var foretaget efterfølgende kontrol af regnskabet og af revisors protokollat. Endvidere var der ikke udsendt regnskabsgodkendelse til institutionen.

36. Forretningsgange vedrørende regnskabsgodkendelsen. Revisionsdirektoratet har ved gennemgangen konstateret, at de centrale kontorer som hovedregel fremsender et brev om godkendelse af regnskabet til institutionen, når gennemgangen af regnskab og revisionsprotokollat er afsluttet.

Revisionsdirektoratet konstaterede, at et enkelt kontor ved Revisionsdirektoratets besøg medio november 2005 endnu ikke havde fremsendt regnskabsgodkendelsen for 2004.

37. For de selvejende institutioner uden driftsoverenskomst gælder, at der ikke i nogen af tilfældene blev sendt et godkendelsesbrev til institutionen.

Opfølgning og evaluering

38. Revisionsdirektoratet har på baggrund af det forelagte materiale samt interviewene i centralforvaltningen konstateret, at der ikke foretages en tilstrækkelig informationsindsamling i relation til de enkelte tilskudsordninger til at kunne efterprøve, om administration, kontrol og tilsyn har virket efter hensigten, som forudsat i Budget- og Regnskabshåndbogen.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at en sådan opfølgning og evaluering vil skabe et bedre grundlag for at forbedre tilskudsadministrationen, herunder udpege på hvilke områder, der kunne være behov for yderligere udarbejdelse og/eller implementering af fælles retningslinier.

Revisionsdirektoratets vurdering

39. Ud fra en helhedsbetragtning er det Revisionsdirektoratet indtryk – på baggrund af interview og sagsgennemgang – at forvaltningens tilskudsadministration af selvejende institutioner med driftsoverenskomst på døgninstitutionsområdet i overvejende grad foregår i overensstemmelse med kommunens vejledning.

Det er dog Revisionsdirektoratets opfattelse, at tilskudsadministrationen af de mange institutioner med forskellige formål og vilkår på tværs af forvaltningens kontorer ikke har været tilstrækkelig koordineret, hvorfor der over tid er opstået en forskelligartet praksis.

For så vidt angår forvaltningens tilskudsadministration af selvejende institutioner uden driftsoverenskomst finder Revisionsdirektoratet, at der mangler klare interne retningslinier for administrationen, herunder bl.a. skriftlige retningslinier for gennemgangen af regnskaberne, og at der er et behov for at justere eksisterende praksis, herunder bl.a. fremsendelsen af relevant revisionsinstruks samt godkendelsesbrev ved regnskabets godkendelse.

Med henblik på at styrke niveauet for tilskudsadministrationen på døgninstitutionsområdet har Revisionsdirektoratet fundet anledning til følgende betragtninger:

- Revisionsdirektoratet skal anbefale, at der for alle tilskudsordninger foretages en gennemgang af de selvejende institutioners vedtægter og driftsoverenskomster, herunder en stillingtagen til om de på tilfredsstillende vis regulerer institutionernes adfærd, og om vilkår og forudsætninger for tilskud er fyldestgørende. Revisionsdirektoratet skal generelt anbefale, at den senest opdaterede vedtægt og driftsoverenskomst er umiddelbar tilgængelig for den enhed, som laver den økonomiske opfølgning af tilskuddet.

- Revisionsdirektoratet ser positivt på FAF's tiltag til at udvikle og opstille budgetmodeller, der er baseret på objektive kriterier til fordeling af budgetrammer. Dette vil også være medvirkende til at tydeliggøre vilkårene for de givne tilskud.
- Revisionsdirektoratet finder det formålstjenligt, at der indhentes kvartalskalkuler, der viser forbrugs- og aktivitetsudvikling, og at der over for institutionerne stilles krav om en redegørelse for eventuelle forventede budgetafvigelser. Dette synes særligt relevant på de områder, hvor institutionernes budgetter bygger på kendskab til priser for gennemførelsen af aktiviteter i forhold til den enkelte målgruppe, men er også relevant på de områder, der er i opstartsfasen med indførelsen af nye budgetmodeller, BUM-modeller mv.

Revisionsdirektoratet finder det dog hensigtsmæssigt, at der fremadrettet udarbejdes forretningsgangsbeskrivelser for behandlingen af de periodevise indberetninger.

- Revisionsdirektoratet kan konstatere, at dokumentationen for den efterfølgende kontrol af de reviderede årsregnskaber er mangelfuld. Det gælder både for gennemgangen af tilskud til institutioner med eller uden driftsoverenskomst. Revisionsdirektoratet skal derfor foreslå forvaltningen at genindføre en vejledning til gennemgang af regnskaber og et tilhørende checkskema for de elementer, der skal gennemgås.

Dermed sikres, at sagsbehandlernes sagsgennemgang bliver mere ensartet.

I forbindelse med at genindføre vejledninger på området bør der foregå en evaluering af tilskudsordningerne med henblik på en modernisering af den tidligere benyttede vejledning, som har skabt basis for den praksis, der gælder i dag.

Vejledningen kunne også være anledning til, at praksis omkring udsendelse af godkendelsesbreve til alle institutionstyper blev indskærpet.

- Revisionsdirektoratet finder, at anvendelse af korrekt revisionsinstruks er med til at give en god sikkerhed for, at regnskabet er undergivet en betryggende revision. Revisionsdirektoratet kan konstatere, at forvaltningens revisionsinstruks benyttes i de tilfælde, hvor der er tale om revision af døgninstitutionerne med driftsoverenskomst.

Derimod er der for de selvejende institutioner uden driftsoverenskomst ikke praksis for at benytte den af FAF's foreskrevne revisionsinstruks.

- Revisionsdirektoratet skal anbefale, at der i forlængelse af strukturændringen af forvaltningerne pr. 1. januar 2006 gennemføres en vurdering af den hidtidige praksis af tilskudsområderne med henblik på at samstemme den fremtidige tilskudsadministration.

VI. Lokalcentrenes administration af driftstilskud til selvejende institutioner

40. I det følgende er der redegjort for lokalcentrenes tilskudsadministration af de selvejende daginstitutioner samt de selvejende institutioner, der tilbyder diverse aktivitets- og samværssteder (servicelovens § 88). Fokus for gennemgangen har været på FAF's vejledninger og forretningsgange samt efterlevelsen heraf. Gennemgangen har således ikke haft sigte på at vurdere andre forhold i relation til tilskudsadministrationen, herunder om formål og vilkår for tilskuddene er opfyldt.

Gennemgangen har omfattet 13 daginstitutioner og 2 aktivitets- og samværssteder alle med driftsoverenskomst. De 2 aktivitets- og samværssteder kan karakteriseres som døgninstitutioner, men tilskudsadministreres af lokalcentrene.

Vilkår og forudsætninger for tildeling af tilskud

41. Vilkår og forudsætninger. Tilskudsordningernes hjemmel på daginstitutionsområdet findes i servicelovens, kapitel 4, hvor de overordnede rammer for formål og virke i væsentlig grad er sat.

Af servicelovens § 9 fremgår det således, at daginstitutioner kan drives som selvejende institutioner efter aftale med kommunen.

Derudover fastsætter Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget en række overordnede rammer og mål for dagsinstitutionerne. I 2003 blev der, med udgangspunkt i servicelovens § 8, udarbejdet en række pædagogiske målsætninger i "Pædagogisk Perspektivplan" der angiver værdier og mål for dagtilbudsområdet.

Institutionernes virke er baseret på de vedtægter og driftsoverenskomster, som nærmere definerer rammerne for en institutions virksomhed og forvaltning. Stikprøvegennemgangen har vist, at disse vedtægter og driftsoverenskomster er bygget op om en standard med udgangspunkt i Socialministeriets vejledninger. Således foreligger der en skabelon for standarden i centralforvaltningen.

Af vedtægten fremgår formålet med institutionen, aldersgruppe/målgruppe mv. Af relevans for økonomistyringen indeholder vedtægten bestemmelser om formuens placering ved institutionens ophør, ligesom vedtægten præciserer, at de nærmere regler for den selvejende institutions ledelse og drift skal fastlægges nærmere i en overenskomst mellem institutionens bestyrelse og Københavns Kommune.

Af standarddriftsoverenskomsten fremgår antallet af pladser i institutionen og åbnings-tiderne. Derudover fremgår det af overenskomsterne, at institutionen skal varetage bogholderi og regnskabsførelse efter regler, som er fastsat af kommunen, samt forpligte sig til at overholde det godkendte budget. Af driftsoverenskomsterne fremgår ligeledes, at Københavns Kommune afholder institutionens udgifter til drift på grundlag af det af kommunen godkendte årsbudget og i henhold til retningslinier, der er fastsat af kommunen. Endelig anføres, at revisionen skal udføres af en af kommunen godkendt revisor.

Revisionsdirektoratet har på baggrund af stikprøvegennemgangen noteret sig, at stort set alle vedtægter og driftsoverenskomster på daginstitutionsområdet er af ældre dato. Således er driftsoverenskomsterne i flere tilfælde 25-30 år gamle. Det betyder konkret, at den hjemmel der henvises til, er bistandsloven fra 1976 (§§ 69-73).

Revisionsdirektoratet har i den forbindelse ligeledes konstateret, at de skabeloner, der ligger til grund for udarbejdelsen af standardvedtægter og standarddriftsoverenskomster, ikke er blevet opdateret af forvaltningen i forbindelse med, at bistandsloven blev erstattet af serviceloven i 1998.

I 2 ud af de 3 lokalcentre, som Revisionsdirektoratet har besøgt i forbindelse med undersøgelsen, har lokalcenteret selv fundet det fornødent at lave et udkast til en tidssvarende overenskomstaftale i forbindelse med indgåelsen af en aftale med en ny selvejende institution.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at vedtægter og driftsoverenskomster i vid udtrækning løbende opdateres efter behov i form af allonger. Imidlertid har stikprøven vist, at der for de 13 daginstitutioners vedkommende ikke var sket en tilstrækkelig ajourføring i 3 tilfælde. Konkret gav det sig udslag i, at det pladsantal, som var anført i

driftsoverenskomsten, ikke var i overensstemmelse med det pladsantal, som institutionen fik tilskud for. I ét tilfælde kunne Revisionsdirektoratet konstatere, at en daginstitution var overgået fra at være vuggestue til at være integreret institution med et væsentligt ændret børnetal til følge samt ændringer i institutionens formål. I et andet tilfælde var en børnehave blevet omdannet til udflytterinstitution. I ingen af tilfældene havde det medført ændringer i vedtægter eller overenskomster.

Revisionsdirektoratet finder det basalt, at vedtægter og overenskomster ændres ved ændring af institutionens formål mv.

42. Lokalcentrene tilskudsadministrerer også enkelte aktivitets- og samværssteder i henhold til servicelovens § 88.

Det ene samværs- og aktivitetssted havde siden 1998 været en selvejende institution og via en driftsoverenskomst 100 % driftsfinansieret af Københavns Kommune. Før 1998 havde stedet været finansieret af projektmidler delvist fra staten (45 %) og kommunen (55 %).

En vedtægt for institutionen beskriver aktivitets- og samværsstedets målgruppe, målsætninger og vilkår for tilskuddet mv. Af vilkårene for tilskuddet fremgår bl.a., at "Kommunen yder tilskud til driften på grundlag af et af bestyrelsen udarbejdet og af kommunen godkendt budget og regnskab". Endvidere fremgår det af driftsoverenskomstens § 3, stk. 6, at "revideret regnskab aflægges i overensstemmelse med regler svarende til Københavns Kommunes" samt at "der tages højde for udgifter til revision af regnskaberne i institutionens udmeldte budget".

Revisionsdirektoratets gennemgang viste imidlertid, at der ikke blev udarbejdet regnskab for institutionen, og institutionens anvendelse af tilskudsmidlerne var således heller ikke underlagt ekstern revision. Lokalcentret udarbejdede årligt en forbrugsrapport til institutionens bestyrelse, som godkendte denne. Der havde derfor ikke været fokus på udarbejdelse af et formelt regnskab. Det var endvidere lokalcentret, som sørgede for betaling af fakturaer mv. for institutionen, og lokalcentret udførte selv et årligt kasseeftersyn i institutionen.

Revisionsdirektoratet finder, at der burde have været udarbejdet regnskab og foretaget ekstern revision for denne selvejende institution og henstiller, at dette bringes i orden hurtigst muligt.

43. Gennemgangen af det andet aktivitets- og samværssted viste, at der var udarbejdet en "samarbejdsaftale" som grundlag for aftalen mellem forvaltningen og den selvejende institution. Derimod forelå der ikke nogen vedtægt for institutionen på sagen. Samarbejdsaftalen indeholdt kvalitetsmålsætninger, mål, bestemmelser omkring finansiering mv. og udgjorde således vilkår og forudsætninger for tilskuddets anvendelse.

44. Tilskudsudløsende faktorer, udbetalingsform og tidspunkt. På daginstitutionsområdet er der udarbejdet en budgetfordelingsmodel, således at budgetterne beregnes som et grundbeløb og en fast enhedspris. Tilskuddet til de selvejende daginstitutioner består af et grundbeløb og et beløb pr. plads.

Grundbeløbet udgøres af faste udgifter i form af fx ejendomsudgifter, kompensation for særlige fysiske eller sociale forhold forbundet med driften af institutionen samt lønsum til institutionslederen og ejendomsrelateret personale, fx rengøring mv.

Derudover indgår en beregning af pladsprisen, som bliver beregnet pr. plads i forhold til lønsum til pædagogisk personale (ud fra en vægtning af institutionstype), køkkenpersonale samt øvrig drift.

Et eventuelt over- eller underskud overføres til næste års budget, når regnskabet er godkendt af Borgerrepræsentationen.

Der er af forvaltningen fastsat krav om udarbejdelsen af udviklingsplaner i henhold til specifikke mål, men målene er ikke direkte kædet sammen med de økonomiske vilkår for tilskuddets udbetaling.

45. Ligesom for hovedparten af døgninstitutionsområdet gælder for aktivitets- og samværsstederne, at institutionernes aktivitetsniveau udgør grundlaget for budgetterne, primært i form af antal pladser. Budgetlægningen bygger på kendskab til priser for

gennemførslen af aktiviteterne i forhold til den enkelte målgruppe typisk via marginal-budgettering.

Ligeledes er der et krav om udviklingsplaner i relation til specifikke mål, men målene er ikke direkte kædet sammen med de økonomiske vilkår for tilskuddets udbetaling.

46. Det står anført i overenskomsterne, at daginstitutionerne skal indsende deres budgetter. Denne praksis er ifølge interviewene ikke længere i brug. Budgetterne fastsættes og udmeldes af centralforvaltningen og videresendes til lokalcentrene, som derefter videresender budgetterne til institutionerne.

Budgetudmeldingen sker typisk i november (i form af budgetskrivelse, teknisk vejledning samt eventuelle nye tiltag på området, som institutionen skal informeres om).

Budgetmidlerne bliver anvist jævnt over hele året i 12 rater, hvor raterne er til disposition den sidste bankdag i måneden. Ifølge forvaltningen kan den selvejende institution dog få et akut likviditetstilskud, såfremt institutionen oplever akutte likviditetsproblemer fx på grund af manglende betaling af tilgodehavender. Likviditetstilskuddet er ikke en budgetforøgelse, men justeres efterfølgende i forhold til det resterende budget.

47. For de 2 gennemgåede aktivitets- og samværssteders vedkommende fik den ene institution udbetalt budgettet i 12 rater over hele året, mens lokalcenteret i det andet tilfælde løbende betalte fakturaer mv. for institutionen.

Tilskudsårets løbende kontrol

48. På daginstitutionsområdet, hvor der sker budgetoverførelse mellem årene, er det ikke et vilkår i driftsoverenskomsterne, at institutionerne skal indsende periodevise indberetninger. Det samme gælder for aktivitets- og samværsstederne, som dog ikke har mulighed for budgetoverførelse mellem årene.

49. Ifølge det oplyste følger lokalcentrene løbende børnetallet, som er en væsentlig forudsætning for tilskuddets størrelse.

Revisionsdirektoratet har imidlertid konstateret, at dokumentationen for en sådan opfølgning ikke forelå i det for Revisionsdirektoratet forelagte sagsmateriale.

Ud over børnetallet oplyste de tre lokalcentre, at den primære løbende kontrol foregår ved, at lokalcentrene behandler henvendelser fra institutionerne og yder rådgivning.

Endelig foretager den pædagogiske konsulent et stedligt pædagogisk tilsyn i løbet af året.

50. Ved tilskudsadministrationen af aktivitets- og samværsstederne kunne Revisionsdirektoratet konstatere, at der i det ene tilfælde løbende blev fulgt op på den økonomiske udvikling, idet lokalcentret løbende indtastede institutionens forbrug i KØR samt havde en tæt kontakt til institutionen omkring betaling af fakturaer mv.

I det andet tilfælde var der fra lokalcenterets side som udgangspunkt ikke nogen løbende kontrol med institutionen omkring den økonomiske udvikling.

Ifølge det oplyste havde voksenteamcheferne på de to lokalcentre en løbende dialog med de to institutioners ledelse omkring opfyldelse af målsætninger, udviklingsplaner mv.

Den efterfølgende kontrol

51. Det indsendte materiales indhold. På daginstitutionsområdet er der opstillet krav til budgettets og årsregnskabs indhold i særskilte budget- og regnskabsinstrukser, som fremsendes til institutionerne. Med regnskabsinstruksen fremsendes også krav til revisionens udførelse og rapportering.

Den efterfølgende kontrol foretages primært ved en gennemgang af institutionernes indsendte regnskaber samt revisors protokollat. I forbindelse med regnskabsindkaldelsen udsender lokalcenteret i december en skrivelse "Indsendelse af regnskab for 200x" til institutionerne. Skrivelsen virker som teknisk vejledning med instruks om, hvad

regnskabet skal indeholde, og hvilke forhold institutionerne skal være opmærksomme på i regnskabsaflæggelsen. Med skrivelsen følger 2 sæt regnskabsskemaer, som skal anvendes, samt revisionsinstruks af 24. november 2003 til revisors orientering. Revisionsdirektoratet har i sin gennemgang konstateret, at skemaerne benyttes. Af interviewene med lokalcentrene fremgår, at der sjældent er problemer med regnskabsaflæggelsen, som typisk varetages af de selvejende institutioners paraplyorganisationer.

Revisionsdirektoratet har noteret sig, at der i følgebrevet til indsendelse af regnskabet er en klar instruks om, at bestyrelsen skal kommentere revisors protokolbemærkninger, såfremt sådanne er fremsat i forhold til institutionens drift, regnskabsførelse, forretningsgange mv.

52. Ved tilskudsadministrationen af aktivitets- og samværsstederne opfyldte den ene institution ikke vilkårene med hensyn til udarbejdelse af regnskab og efterfølgende kontrol af ekstern revisor. Lokalcentret har således heller ikke gennemgået de elementer af efterfølgende kontrol, som vil være påkrævet, såfremt der havde foreligget et regnskab og et revisionsprotokollat mv.

I det andet tilfælde oplyste sagsbehandleren, at samme procedure som ved daginstitutionerne var anvendt i forbindelse med indkaldelse af regnskab mv. Revisionsdirektoratet kunne dog konstatere, at der i lokalcentrets skrivelse om regnskabsindkaldelse var henvist til en forældet revisionsinstruks af 27. april 1994.

53. Behandling af årsregnskaber og protokollater og dokumentationen heraf. Institutionernes regnskab indsendes af institutionen typisk i slutningen af januar, hvorefter lokalcentrene indtaster regnskabstallene i KØR mv. ultimo januar. Ved indtastningen af institutionernes regnskab i KØR kontrolleres samtidigt, at regnskabets indhold er korrekt.

Det er Revisionsdirektoratets opfattelse på baggrund af stikprøvegennemgangen, at sagsbehandlerne i vid udstrækning anvender "Vejledning til gennemgang og godken-

delse af selvejende daginstitutioners regnskab 200x". Vejledningen er ikke tilgængelig i FAKIR, men udsendes hvert år fra K05 til de enkelte centre. Vejledningen indeholder 8 overordnede punkter til gennemgang:

- 1-3. Indeholder en regnskabsvurdering, herunder gennemgang af statusposter og foreløbigt regnskab.
- 4. Revisionsprotokollatet skal gennemgås, særligt skal undersøges;
 - Om institutionen har skiftet revisor (Revisorskifte skal godkendes af kommunen).
 - Om revisor har taget et forbehold.
 - Om revisor har påpeget særlige forhold.
 - Om bestyrelsen har kommenteret revisors forbehold og tillige de eventuelt særligt påpegede forhold
 - Om der er foretaget uanmeldt kasseeftersyn.
- 5-6. En vurdering af om de faste udgifter er identiske med udmeldte budget.
- 7. Om regnskabet kan godkendes.
- 8. Instruks om sammendrag/tilbage melding på kvaliteten af regnskabsskemaer, protokollater og andre bemærkninger.

Under hvert af de 8 punkter er en række spørgsmål og handlinger som sagsbehandleren kan følge.

Revisionsdirektoratet ser vejledningen som et nyttigt redskab til regnskabsgennemgang, som er med til at systematisere forvaltningens kontrol med, om vilkårene for tilskud er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og om regnskaberne er undergivet betryggende revision.

Ifølge det oplyste benyttede ét lokalcenter ikke vejledningen. I stedet fulgte sagsbehandleren et selvkonstrueret checkskema, som Revisionsdirektoratet kunne konstatere var vedlagt alle sagerne vedrørende regnskabsgennemgangen. Det er Revisionsdirektoratet vurdering, at checkskemaet indeholdt mange af de elementer, som indgår i "Vejledning til gennemgang og godkendelse af selvejende daginstitutioners regnskab 200x".

54. En efterprøvelse af, hvorvidt de tilskudsudløsende faktorer er opfyldt – i dette tilfælde børnetallet – sker ved, at lokalcenter og centralforvaltning indhenter tallene fra FAF's Data Warehouse.

Hvorvidt tilskudsmidlerne er anvendt i overensstemmelse med vilkår og forudsætninger verificeres primært gennem læsning af det indsendte revisionsprotokollat og kontrol af institutionernes afholdte og dokumenterede udgifter.

55. Revisionsdirektoratets undersøgelse har vist, at der kun i begrænset omfang er stillet krav til dokumentation af den udførte sagsbehandling. Dokumentationen sker i forbindelse med det lokale ledelsestilsyn (punkt 8 i "Vejledning til gennemgang og godkendelse af selvejende daginstitutioners regnskab 200x"), hvor centeret skal lave et sammendrag og indsende en kopi som tilbagemelding til K05 på, at kvaliteten af skemaregnskaberne, herunder om de modtagne regnskabskemaer, modtagne revisionsprotokollater og modtagne bemærkninger fra institutionens bestyrelse, er af tilfredsstillende kvalitet. Revisionsdirektoratet har ved sin stikprøvegennemgang kunnet konstatere, at 1 lokalcenter ikke var bevidst om dette forhold, og at 1 lokalcenter ikke kunne dokumentere, at et sammendrag for 2004 var indsendt til K05. I sidstnævnte tilfælde har lokalcenteret, som følge af Revisionsdirektoratets undersøgelse, sat sig for at udarbejde sammendraget og tilbagemelde til K05.

56. Ved tilskudsadministrationen af aktivitets- og samværstederne blev det oplyst til Revisionsdirektoratet, at der ved den institution, der indsendte sit regnskab, blev anvendt "Retningslinierne for gennemgang af selvejende institutioners regnskaber for daginstitutionsområdet". Sagsbehandleren oplyste, at det bliver undersøgt, om regnskabet giver et "retvisende billede" af økonomien, og at sagsbehandleren tillige gennemgår revisors rapportering. Endelig blev det kontrolleret, at budgettet på undergrupperinger er overholdt. Det er dog ikke muligt for Revisionsdirektoratet ud fra sagsakterne at konstatere, hvilken kontrol lokalcenteret har foretaget, ud over at det blev påset, at institutionen havde holdt sig inden for den budgetterede ramme.

57. Sikring af betryggende revision. Som standard benyttes revisionsinstruksen af 24. november 2003, der stiller en række krav til revisionens udførelse og rapportering. Revisionsdirektoratet konstaterede, at der ved samtlige 13 regnskaber på daginstitutionsområdet var en underskrevet revisionspåtegning og et årsrevisionsprotokollat med udgangspunkt i instruksen.

Ved interviewene i lokalcentrene blev det oplyst, at et forbehold i revisionspåtegningen følges op og undersøges nærmere. Dette sker ved, at bestyrelsen for den selvejende institution kontaktes med henblik på at redegøre for, hvilke initiativer revisors eventuelle bemærkninger giver anledning til. Revisionsdirektoratet noterede sig, at der i 1 ud af de 13 tilfælde var påpeget særlige forhold ved regnskabet. Der forelå ikke nogen dokumentation for lokalcenterets opfølgning i denne forbindelse.

Revisionsdirektoratet konstaterede, at revisor i alle 13 tilfælde havde foretaget uanmeldt kasseeftersyn.

58. Ved tilskudsadministrationen af aktivitets- og samværsstederne vedrørende den institution, som havde en ekstern revisor tilknyttet, kunne Revisionsdirektoratet ved gennemgangen konstatere, at revisor ikke anvendte forvaltningens revisionsinstruks. Lokalcentret var ikke opmærksom herpå.

Revisionsdirektoratet har orienteret lokalcenteret om, at revisor ikke har anvendt revisionsinstruksen, og at revisor ligeledes ikke har rapporteret omkring foretaget kasseeftersyn. Lokalcenteret vil være opmærksom herpå fremover.

59. Forretningsgange vedrørende regnskabsgodkendelsen. Revisionsdirektoratet har ved gennemgangen konstateret, at der eksisterer en forskelligartet praksis i forbindelse med lokalcentrenes godkendelse af institutionernes regnskaber.

Et lokalcenter sender i løbet af april et foreløbigt godkendelsesbrev til institutionen, hvor der anmodes om tilbagebetaling af for meget udbetalt tilskud. I brevet tages der forbehold for den senere budgetoverførsel. Derefter sendes endeligt brev til institutio-

nen om godkendelse af regnskabet, når budgetoverførslen er på plads. Godkendelsesbrevet for regnskab 2004 blev sendt 17. oktober 2005.

Et andet lokalcenter sender ikke et foreløbigt godkendelsesbrev, men afventer oplysningerne om budgetoverførslen og sender derefter et godkendelsesbrev.

Endelig sender et af de tre lokalcentre brev til institutionen om årets budgetoverførsler, men udsender ikke et decideret godkendelsesbrev til institutionerne.

60. Ved tilskudsadministrationen af aktivitets- og samværsstederne, blev det oplyst, at der til den institution, der indsendte sit regnskab, ved afslutningen af gennemgangen af regnskabet blev udsendt et brev til institutionen med en godkendelse af regnskabet.

Opfølgning og evaluering

61. Det blev oplyst over for Revisionsdirektoratet, at der ikke var foretaget en evaluering af tilskudsordningerne eller nogen sammenligning af tilskudsadministrationen på tværs af lokalcentrene med henblik på at efterse, at administration, kontrol og tilsyn har virket efter hensigten på dagsinstitutionsområdet.

Revisionsdirektoratet har noteret sig, at der i forbindelse med "Vejledning til gennemgang og godkendelse af selvejende daginstitutioners regnskab 200x" er en klar anvisning til lokalcentrene om at sende dokumentation til K05 i centralforvaltningen i forbindelse med det lokale ledelsestilsyn. Ledelsestilsynet skal indeholde en tilbagemelding på kvaliteten af skemaregnskaberne, herunder om de modtagne regnskabsskemaer, revisionsprotokollater og bemærkninger fra institutionens bestyrelse er af tilfredsstillende kvalitet.

Intentionen fra forvaltningens side har ifølge K05 været at foretage en løbende evaluering af tilskudsadministrationen på dagsinstitutionsområdet.

Imidlertid har K05 oplyst, at der for 2004 kun har været 2 tilbagemeldinger. 13 lokalcentre meldte således ikke tilbage i forbindelse med regnskabet for 2004. Der er ikke sket en opfølgning eller reaktion herpå fra K05's side. Dette finder Revisionsdirektoratet ikke tilfredsstillende.

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse er det en klar indikation på, at der ikke har været tilstrækkelig fokus på at efterse, at administration, kontrol og tilsyn har virket efter hensigten.

Revisionsdirektoratets vurdering

62. Det er overordnet set Revisionsdirektoratets indtryk, at forvaltningens tilskudsadministration af daginstitutionsområdet i overvejende grad foregår i overensstemmelse med kommunens vejledning. Tilskudsadministrationen fremstår ensartet og er hensigtsmæssigt tilrettelagt.

For så vidt angår tilskud til aktivitets- og samværsstederne, finder Revisionsdirektoratet på baggrund af en lille stikprøve, at praksis fremstår uensartet og med store muligheder for forbedring.

Sagsgennemgangen af lokalcentrenes tilskudsadministration har givet anledning til følgende betragtninger:

- Revisionsdirektoratet kan konstatere, at vilkår og forudsætninger på daginstitutionsområdet hovedsageligt fremgår af vedtægter og driftsoverenskomster. Revisionsdirektoratet skal anbefale, at driftsoverenskomster og vedtægter ajourføres, hvor der er behov herfor. I den forbindelse skal det endvidere anbefales at ajourføre det hidtidige paradigme på daginstitutionsområdet, som de lokale kontorer kan anvende, når der skal indgås nye driftsoverenskomster mv. Revisionsdirektoratet er orienteret om, at et sådant paradigme i en årrække har været under udarbejdelse.
- Revisionsdirektoratet konstaterer, at for aktivitets- og samværsstederne fremgår vilkår og forudsætninger gennem samarbejdsaftaler og driftsoverenskomster. En institution havde ikke udarbejdet regnskab og var ikke underlagt ekstern revision, hvilket bør bringes i orden.
- Revisionsdirektoratet finder, at de etablerede kontrolforanstaltninger i forbindelse med årsafslutningen er dækkende for daginstitutionsområdet.

- Revisionsdirektoratet skal dog generelt anbefale, at der anvendes løbende kontrol i de tilfælde, hvor der på institutionerne kan indtræffe væsentlige aktivitetsudsving i forhold til den enkelte målgruppe, som det fx er tilfældet for aktivitets- og samværsstederne.
- Revisionsdirektoratet kan konstatere, at der for daginstitutionsområdet er udarbejdet en "Vejledning til gennemgang og godkendelse af selvejende daginstitutioners regnskab 200x" til gennemgang af regnskaber. Vejledningen blev imidlertid kun anvendt på 2 af de 3 lokalcentre, som Revisionsdirektoratet besøgte i forbindelse med undersøgelsen. Vejledningen kan med fordel indlægges i FAKIR.
- For så vidt angår gennemgang af regnskaber for aktivitets- og samværssteder, foreligger der ikke en vejledning.
- Dokumentation for gennemgang af regnskab og revisionsprotokollat er generelt mangelfuld. Kun i begrænset omfang er der stillet krav til dokumentation af den udførte sagsbehandling, og det efterleves kun i ringe grad.
Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at forvaltningens vejledning med stor fordel kunne suppleres med et checkskema, hvis funktion efterfølgende kunne virke som dokumentation for, at de enkelte handlinger er udført. Revisionsdirektoratet finder det vigtigt, at alle væsentlige noteres – og efter behov – begrundes.
- Revisionsdirektoratet finder, at anvendelse af korrekt revisionsinstruks giver en god sikkerhed for, at regnskabet er undergivet betryggende revision. Revisionsdirektoratet kan konstatere, at forvaltningens revisionsinstruks benyttes i forbindelse med revisionen af daginstitutionerne. For aktivitets- og samværsstederne blev revisionsinstruksen imidlertid ikke benyttet, hvilket skyldes en fejl i administrationen.
- Praksis for regnskabsgodkendelser bør forbedres og bl.a. gøres ensartet.
- Det er Revisionsdirektoratets opfattelse, at der bør tilstræbes en evalueringskultur, der vil skabe et bedre grundlag for at forbedre tilskudsadministrationen, herunder at udpege de områder, hvor der kunne være behov for yderligere udarbejdelse og/eller implementering af fælles retningslinier. En bedre evalueringskultur forudsætter efter Revisionsdirektoratet mening en klar beskrivelse af, hvad der skal evalueres og

det forventede omfang heraf, men også at der etableres klare forretningsgange, der sikrer, at evalueringen foretages.

Andre sager

1. Varekøb og tjenesteydelser

Revisionsdirektoratet har indhentet en orientering fra forvaltningen om organiseringen af indkøbsområdet, herunder hvilke initiativer forvaltningen har taget for at udbrede kendskabet til kommunens indkøbspolitik og indkøbssystemet, så der opnås størst mulig anvendelse af fælles indkøbsaftaler og realisering af potentielle besparelser på dette meget betydelige område.

Der redegøres i det følgende for denne orientering.

Forvaltningen har udarbejdet Retningslinier for indkøbsområdet for centralforvaltningen og underliggende institutioner. Disse er indarbejdet i FAKIR med følgende:

- Forretningsgang ved brug af Indkøbssystemet.
- Københavns Kommunes Indkøbspolitik.
- Københavns Kommunes Indkøbsweb.
- Tips og tricks.

Samtlige kommunale institutioner under forvaltningen har adgang til Indkøbssystemet tillige med nogle få selvejende institutioner.

Af Socialudvalgets besvarelse af revisionsprotokollat nr. 2/2005 om kommunens kontrakt- og aftaleforhold på decentralt niveau fremgår det, at forvaltningen i forbindelse med fornyelse af driftsoverenskomster med selvejende institutioner vil søge at indarbejde krav om, at også selvejende institutioner skal benytte kommunens indkøbsordning.

Samtlige medarbejdere i de institutioner, der har adgang til Indkøbssystemet, har fået tilbudt undervisning, som langt de fleste har taget imod.

Det er forvaltningens opfattelse, at der i de tilfælde, hvor en potentiel bruger af systemet ikke har deltaget på et kursus, har der fundet sidemandsoplæring sted.

Fra 2006 er undervisning i Indkøbssystemet en integreret del af undervisningen i KØR, og alle institutioner i Socialforvaltningen – herunder selvejende institutioner med KØR-adgang – har mulighed for at tilmelde sig undervisningen.

I efteråret 2005 gennemførte Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen en brugertilfredshedsundersøgelse af anvendelsen af Kommunens indkøbspolitik (fælles indkøbsaftaler og anvendelsen af Indkøbssystemet).

128 ud af 225 indkøbere i forvaltningen besvarede et spørgeskema, hvilket svarer til en besvarelsesprocent på 57. De adspurgte repræsenterede såvel institutionerne som de lokale centre og centrale kontorer.

Med hensyn til de fælles indkøbsaftaler svarede 98 %, at de havde kendskab til aftalerne, mens 91 % svarede, at man anvendte aftalerne.

64 % svarede, at man anvendte Indkøbssystemet. Ifølge forvaltningen betyder manglende anvendelse af indkøbssystemet ikke nødvendigvis, at de fælles indkøbsaftaler ikke anvendes.

Det er forvaltningens opfattelse, at loyaliteten for at anvende de fælles indkøbsaftaler er stor, mens der kunne efterlyses en øget anvendelse af selve systemet.

Ifølge forvaltningen kan den manglende anvendelse af systemet skyldes, at ikke alle varer og ydelser er velegnede til at bestille via systemet.

Ifølge forvaltningen er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at opgøre, hvor stor en procentdel af bestilling af de varer og ydelser, som findes i Indkøbssystemet, der blev foretaget via systemet i 2004 og 2005.

Organisering af indkøbsområdet

Forvaltningens indkøbskoordinator er repræsenteret i Indkøbsschefgruppen, som er en arbejdsgruppe, der er sammensat på tværs af forvaltningerne under ledelse af Strategisk Indkøb i Økonomiforvaltningen.

På månedlige møder drøftes bl.a. den aktuelle status på fælles aftaler og anvendelsen af indkøbssystemet, ligesom der til stadighed finder en løbende dialog sted med Strategisk Indkøb om udvikling og implementering af indkøbssystemet.

Informationer videreformidles til netværket af indkøbere i institutionerne.

Omvendt melder indkøbere til indkøbskoordinatoren, hvis der opleves problemer med, at leverandører fx ikke lever op til gældende aftaler.

Workshop

I 2005 har Regnskabskontoret afholdt workshop for interesserede daginstitutioner vedrørende indkøbssystemet. Her har fokus bl.a. været nye aftaler, der er indgået, samt hvilke fordele der er ved brugen af indkøbssystemet og indkøbsaftalerne (fx automatisk match og betaling af e-faktura, stordriftsfordele, leveringssikkerhed og kvalitet). De deltagende institutioner havde endvidere mulighed for at stille spørgsmål samt fortælle om, hvilke oplevelser de havde med leverandørerne og aftalerne.

Det overvejes, om der skal afholdes endnu en workshop medio 2006.

Netværksgrupper

Der har i 2005 været afholdt møder med forskellige netværksgrupper, hvor indkøbsområdet har været en del af dagsordenen.

Dette vil også fremadrettet være et stående tilbud til de forskellige netværksgrupper.

Institutionernes anvendelse af indkøbssystemet og de obligatoriske aftaler

Institutionernes brug af indkøbssystemet og de obligatoriske indkøbsaftaler er kontrolleret i forbindelse med de uanmeldte tilsynsbesøg i 2005. Hvis brugen af systemet og aftalerne har givet anledning til bemærkning, er dette forhold medtaget i tilsynsrapporten til institutionslederen.

Denne kontrol vil ligeledes blive foretaget i 2006.

Nyhedsbreve

Regnskabskontoret har løbende i 2005 udsendt nyhedsbreve til institutionerne om overholdelse af indkøbspolitikken og anvendelsen af indkøbssystemet, herunder givet

gode råd om anvendelsen (tips og tricks). Udsendelse af nyhedsbreve vil fortsætte i 2006 og fremover.

Det er planlagt, at nyhedsbrevene fra Strategisk Indkøb skal tilrettes fra 2006, således at der kun udsendes nyheder med interesse for brugerne i Socialforvaltningen.

Brugertilfredshedsundersøgelsen i 2005 vedrørende indkøbssystemet og aftalerne viste, at flere brugere ikke var bekendt med de forskellige begreber/ydelser, så disse er beskrevet i tilsynsgruppens nyhedsbrev 2/2006.

Rådgivning og assistance

Tilsynsgruppen yder som en del af superbrugerfunktionen løbende rådgivning og vejledning til institutionerne, således at eventuelle brugerfejl afhjælpes.

Revisionsdirektoratet finder det tilfredsstillende, at forvaltningen har iværksat en række væsentlige tiltag med henblik på at optimere anvendelsen af kommunens indkøbsordning.

2. Balancen

Revisionen af balancen har omfattet revisionen af den finansielle status og revisionen af det omkostningsbaserede regnskab.

Den finansielle status. Revisionsdirektoratet har foretaget en stikprøvevis gennemgang af forvaltningens afstemninger og specifikationer mv. Gennemgangen har omfattet et betydeligt antal konti, som er udvalgt på baggrund af en dataanalyse, hvor der blandt andet er fokuseret på konti med høj risiko, tilgodehavender samt saldi, der kunne indikere bogføringsfejl. Stikprøven har omfattet konti i centralforvaltningen, 15 lokalcentre og 25 institutioner.

Gennemgangen blev foretaget med henblik på at konstatere, om afstemning og specifikation af statuskonti skete i henhold til Kasse- og Regnskabsregulativet og de krav og frister, der er givet i Økonomiforvaltningens Regnskabsdirektørens cirkulære 2005.

Centralforvaltningen. Gennemgangen har omfattet 20 konti vedrørende likvide beholdninger. Det blev bemærket, at 8 af kontiene først var afstemt efter fristen for afstemning af likvide konti. Endvidere blev der i 6 tilfælde konstateret differencer mellem saldiene i bogføringen og forvaltningens afstemninger. Forvaltningen har ikke redegjort nærmere for differencerne.

Endelig henstod der en saldo på 4.182 kr. på en konto, som ifølge forvaltningen skulle have været lukket i februar 2003.

Revisionsdirektoratet henstillede, at der skete en afklaring af differencerne.

Af 15 udvalgte konti vedrørende tilgodehavender har Revisionsdirektoratet endnu ikke modtaget specifikationer for 5 konti. Det konstateredes, at der fra 1990 til 2001 var registreret tilgodehavender for i alt 2,3 mio. kr. hos 6 personer. Det fremgår ikke af specifikationsmaterialet, hvad tilgodehavendet vedrører. En enkelt skyldner var ved dom erklæret personlig konkurs, mens det for de øvriges vedkommende blev oplyst, at de ikke havde været i fogedretten i 2005 som følge af strukturændringen mv.

Endelig blev der konstateret fejlkonteringer, manglende opfølgning af gamle tilgodehavender samt differencer mellem saldiene ifølge bogføringen og saldiene ifølge forvaltningens specifikationer.

Ved gennemgangen af konti vedrørende Centralforvaltningen blev endvidere konstateret beløb, der fejlagtigt var posteret i 2006, bogføringsfejl, konti der ikke havde været afstemt i 2003, 2004 og 2005, samt en "direkte postering" der ikke var årsagsforklaret eller dokumenteret.

Lokalcentre. Gennemgangen har omfattet mere end 500 konti. Heraf var 75 konti specificeret og afstemt til grundbilag (hovedsageligt likvide konti). Andre 385 konti var specificeret – men ikke tilstrækkeligt dokumenteret, og ca. 50 statuskonti forelå ikke specificeret eller afstemt på tidspunktet for revisionens besøg.

Gennemgangen viste endvidere, at kravet til afstemning og specifikation af konti anses for opfyldt, hvis der blot kan påvises en overensstemmelse mellem DataWarehouse

saldi og KØR saldi. Sammenholdelse heraf sikrer imidlertid alene, at specifikationer også omfatter gamle – men ikke udlignede beløb – fra tidligere perioder/regnskabsår. Afstemningerne og specifikationerne er imidlertid ikke tilstrækkeligt dokumenteret til fx kopi af bilag, kontodetaljer i KØR eller andre system-udskrifter.

Gennemgangen af statuskonti har tillige omfattet 15 tilgodehavender (deposita) for frankeringsmaskiner. Oplysninger ifølge regnskabet om de 15 lokalcentres deposita blev søgt bekræftet med indhentede oplysninger fra Post Danmark.

Gennemgang viste, at der kun var overensstemmelse mellem regnskabets saldi og registreringerne hos Post Danmark for ét lokalcenters vedkommende.

På dagpengeområdet blev der ved flere lokalcentre konstateret manglende udligning af posteringer helt tilbage fra 1995. I flere tilfælde oplyste lokalcentrene, at de manglende udligninger skyldes manglende ressourcer til at efterspore gamle enkeltposteringer.

Institutioner. Gennemgangen omfattede 35 konti fra 25 institutioner.

Gennemgangen viste følgende:

- 7 institutioner har specificeret og dokumenteret deres saldi på en korrekt måde.
- 15 institutioner har indsendt statusspecifikationer med differencer, konteringsfejl eller andre fejltypen. Materialet var ikke behørigt dokumenteret, og afstemningerne derfor ikke fyldestgørende.
- 3 institutioner havde ved revisionens afslutning endnu ikke indsendt statusspecifikationer mv. for de konti, som Revisionsdirektoratet udbad sig til gennemgang.

Enkelte institutioner har forklaret det utilstrækkelige statusmateriale med manglende uddannelse i KØR og sygefravær blandt regnskabs- og økonomimedarbejderne.

Sammenfattende vurdering. Revisionsdirektoratet fandt det beklageligt, at forvaltningen ikke havde draget omsorg for, at der på en fyldestgørende måde var blevet udar-

bejdet afstemninger og specifikationer af saldiene på alle statuskonti, jf. Kasse- og Regnskabsregulativets rammebilag Regnskab i årets løb, herunder sket overholdelse af de krav og frister, der er givet i Økonomiforvaltningens Regnskabsdirektørens 2005.

Direktoratet henstillede, at forvaltningen skærper det ledelsesmæssige tilsyn og de interne kontroller til sikring af korrekte grundregistreringer.

Ifølge Socialudvalgets besvarelse beklager Socialforvaltningen, at der har været mangler i afstemningen af en række statuskonti. Forvaltningen vil sikre, at Revisionsdirektoratets henstilling gennemføres ved stikprøvevis kvalitetskontrol af de udarbejdede statusafstemninger.

Det omkostningsbaserede regnskab. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i Budget- og regnskabssystem for kommuner, afsnit 8 givet generelle regler for registrering af anlægsaktiver.

I Københavns Kommunes Budget- og Regnskabshåndbog er angivet kommunens generelle praksis for det omkostningsbaserede regnskab (OBR). Det fremgår af afsnittet "Principper for omkostningsbaserede regnskaber", at de enkelte forvaltninger skal tilrettelægge og beskrive forretningsgange, der sikrer en overholdelse af Indenrigs- og Sundhedsministeriets regler og kommunens principper for omkostningsbaserede regnskaber med tilhørende vejledninger. Det fremgår endvidere, at ved manglende regelsæt fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet tages der udgangspunkt i årsregnskabslovens bestemmelser.

Revisionsdirektoratet har indledningsvist konstateret, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har udarbejdet retningslinier om registrering af anlægsaktiver i OBR med en beskrivelse af reglerne ved indlæggelse af aktiver i det omkostningsbaserede regnskab. Herudover er der i FAKIR indlagt en beskrivelse af forvaltningens regnskabspraksis og vejledning i forbindelse med indberetning til anlægsmodulet. Ifølge forvaltningen følges endvidere som udgangspunkt de skrivelser fra Økonomiforvaltningen, som er indlagt som støttemateriale under Budget- og Regnskabshåndbogen.

Revisionsdirektoratet har i forbindelse med revisionen af det omkostningsbaserede regnskab udvalgt og gennemgået 56 anlægsaktiver, som i 2005 er indregnet i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens anlægskartotek. Forvaltningen har i alt registreret 69 nye anlægsaktiver, som er ibrugtaget i 2005.

Revisionen har omfattet en fysisk besigtigelse af anlægsaktiverne med henblik på at konstatere aktivernes tilstedeværelse. Herudover er fakturaer gennemgået til sikring af, at:

- Registrering er foretaget i overensstemmelse med retningslinierne i Indenrigs- og Sundhedsministeriet i Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner og Københavns Kommunes Budget- og Regnskabshåndbog.
- Leveringsadresse har tilknytning til Københavns Kommune.
- Fakturadato stemmer overens med registreret ibrugtagning af aktivet.
- Fakturatekst har sammenhæng til aktivet og ikke indeholder uvedkommende ydelser.
- Anskaffelsessum svarer til fakturabeløb, ekskl. moms, og at eventuelle rabatter er fratrukket.

Revisionsdirektoratet konstaterede følgende:

- Anskaffelsessummen for 18 aktiver var fejlagtigt indregnet inkl. moms.
- 11 anlægsaktiver vedrørende to nyopførte institutioner var indregnet i anlægskartoteket på grundlag af en skønsmæssig ansættelse af aktivernes værdi. Denne fremgangsmåde er ikke i overensstemmelse med Indenrigs- og Sundhedsministeriets bestemmelser om, at aktivers anskaffelsessum skal være baseret på kostprisen.
- Der blev i 3 tilfælde konstateret uoverensstemmelser mellem den indregnede anskaffelsessum/kostpris og den fremlagte grunddokumentation. Det drejer sig om følgende lokaliteter:
 - a) Legepladsen, Gullfossgade 2, hvor anskaffelsessummen er indregnet med 360.000 kr.
 - b) Institutionen Stockholmsgave (Indre By), hvor et naturværksted er indregnet med 149.712 kr.

- c) Center for Kompetenceudvikling, der i januar 2005 har fået oprettet en dataforbindelse. Det indregnede beløb andrager 85.259 kr.
- En legeplads i tilknytning til børneinstitutionen i Sjællandsgade 15 blev renoveret og ibrugtaget i juni 2005. Afskrivningsperioden for aktivet blev fastsat til 100 år. Der er imidlertid tale om 2 aktiver: En bygning med en skønnet levetid på 30 år og en legeplads med en levetid på 10 år.
 - Undervisningscentret for Indvandrere har fået udskiftet 36 toiletter samt fået udført andre VVS arbejder for i alt 141.943 kr. Udgiften var indregnet i anlægskartoteket. Efter Revisionsdirektoratets opfattelse er der tale om udgifter til løbende vedligeholdelse, som ifølge Indenrigs- og Sundhedsministeriets regler ikke skal indregnes i kartoteket.
 - Lokalcenter Indre Nørrebro har i 2005 foretaget anskaffelser og fået udført vedligeholdelsesarbejder for i alt 165.711 kr., som var indregnet i anlægskartoteket. Da udgiften imidlertid udelukkende relaterer sig til den løbende vedligeholdelse, skal aktivet ikke indregnes i kartoteket.
 - Der er til børneinstitutionen på Carl Th. Dreyers Vej 192 etableret en ny legeplads. I forbindelse med indregningen af aktivet i anlægskartoteket var der fejlagtigt ikke medtaget de afholdte udgifter til fjernelse af den gamle legeplads og til monteringen af den nye. Aktivet skal således opskrives med i alt 49.850 kr.
 - En ny legeplads ved børneinstitutionen på Lille Lyngbyvej var i anlægskartoteket indregnet med 236.037 kr. Revisionsdirektoratet fandt på baggrund af en gennemgang af det foreliggende regnskabsmateriale, at aktivet skulle opskrives med 55.037 kr. for at dække alle relevante omkostninger.
 - En ny legeplads på Korsager Allé var fejlagtigt indregnet med en anskaffelsessum på 503.000 kr., inkl. moms, men uden indregning af arkitekthonorar. Dette medfører, at aktivets værdi i anlægskartoteket bør korrigeres til 403.149 kr.
 - Døgninstitutionen Svanehuset under Øresundshospitalet har i 2005 ved en fejltagelse indregnet en ny legeplads to gange i anlægskartoteket. Fejlen var efterfølgende blevet korrigeret på Revisionsdirektoratets foranledning.
 - Center for Undervisning og Erhverv indgik i marts 2005 en aftale med Copystat Leasing A/S om leje af kopimaskiner. Udgiften var indregnet i anlægskartoteket.

Revisionsdirektoratet har gennemgået lejeaftalen med henblik på at vurdere, om der er tale om finansiel leasing, som skal indregnes i anlægskartoteket, eller om der er tale om en almindelig lejeaftale. Ud fra en samlet vurdering af aftalen finder direktoratet, at der er tale om en almindelig lejeaftale, som ikke bør indregnes i anlægskartoteket.

- Lokalcenter Indre Nørrebro har indkøbt en massagebriks, lagener mv. Endvidere var indkøbt et ventilationsanlæg til et rygerum i bygningen samt en vægtstang og vægtlodder til et fitnesslokale. Alle 3 delaktiver er klumpet og indregnet i anlægskartoteket. Hver for sig overstiger aktiverne ikke bagatelgrænsen på 50.000 kr. Revisionsdirektoratet finder, at den foretagne klumpning ikke er i overensstemmelse med de gældende retningslinier herom.
- Centralforvaltningens udvikling af diverse edb-udgifter er indregnet med 10.164.016 kr., men IT-Service og Udvikling er ved en fornyet gennemgang og specifikation af udviklingsprojekter blevet opmærksom på, at der ultimo 2005 mangler at blive indregnet yderligere 5.503.709 kr. i anlægskartoteket.

I forbindelse med gennemgangen af anlægskartoteket pr. ultimo 2005 blev det endvidere konstateret, at der var indregnet enkelte aktiver under bagatelgrænsen på 50.000 kr.

Det blev henstillet, at disse udtages af kartoteket.

Af en note til det omkostningsbaserede regnskab for 2005, s. 155, fremgår det, at forvaltningen under materielle anlægsaktiver har registreret 79 mio. kr., som omhandler anlægsaktiver under udførelse (nye daginstitutioner). Revisionsdirektoratet har ikke kunnet få forelagt dokumentation for disse, herunder om aktiver, der er taget i anvendelse i 2005, fortsat er indeholdt under kategorien aktiver under udførelse.

Direktoratet anmodede om, at dokumentationen snarest blev fremsendt til revisionen.

Sammenfattende vurdering. Revisionsdirektoratet har i forbindelse med gennemgangen af grundregistreringerne i anlægskartoteket konstateret en uforholdsmæssig høj fejlandel (43 fejl ud af 56 stikprøver).

Det måtte konstateres, at forvaltningen i forbindelse med regnskabsafslutningen ikke havde kvalitetssikret registreringerne i anlægskartoteket, således at gældende regnskabspraksis for Københavns Kommune er sikret overholdt.

Revisionsdirektoratet henstillede, at samtlige aktiver, som var indregnet i anlægskartoteket i 2005, gennemgås med henblik på at foretage de fornødne korrektioner.

Direktoratet henstillede endvidere, at forvaltningen udbygger deres interne retningslinier, så Indenrigs- og Sundhedsministeriets og kommunens retningslinier for omkostningsbaserede regnskaber med tilhørende vejledninger overholdes, herunder at der sker en kvalitetssikring af registreringerne i anlægskartoteket.

Ifølge Socialudvalgets besvarelse beklager Socialforvaltningen, at forvaltningens regnskabsmæssige tilsyn med institutionerne ikke hidtil har omfattet institutionernes registreringer i anlægskartoteket. Et sådan tilsyn vil blive iværksat samtidig med en indskærpelse af de gældende regler.

Hovedparten af de i alt 69 registrerede aktiver vedrører daginstitutioner, ligesom registreringen af igangværende arbejder vedrører projekter under børneplanen. Forvaltningen vil derfor rette henvendelse Børne- og Ungdomsforvaltningen om behovet for en revurdering af disse aktiver. Socialforvaltningen vil desuden gennemgå den del af aktiverne, som tilhører Socialforvaltningen.

Forvaltningen kan supplerende oplyse, at Økonomiforvaltningen i samråd med forvaltningerne har nedsat en arbejdsgruppe, der skal evaluere det hidtidige forløb med omkostningsbaseret regnskab, herunder erfaringer med registrering af igangværende arbejder og med grænseværdien på 50.000 kr. for registrering af aktiver. Socialforvaltningen vil ajourføre sin forretningsgang efter afslutningen af arbejdet i denne arbejdsgruppe.

3. Tilsyn med decentrale enheder

Direktoratet har gennemgået forvaltningens rapporter om tilsyn i 2005 på amtskommunale institutioner og projekter, centrenes kommunale institutioner samt et notat vedrørende kontrol af ledelsestilsyn.

I det følgende redegøres der for forvaltningens generelle bemærkninger og konklusioner.

Interne tilsyn i de amtskommunale institutioner og projekter. På 74 ud af de i alt 155 amtskommunale institutioner og projekter blev der i 2005 foretaget 92 tilsyn med kasse- og bilagskontrol. På 16 institutioner blev der foretaget mere end ét eftersyn.

Indførelsen af E-fakturaer og ibrugtagningen af indkøbssystemet i 2005 nødvendiggjorde, at Regnskabskontoret måtte give høj prioritet til rådgivning og assistance til de amtskommunale institutioner, herunder gennemføre orienteringsmøder og kurser for institutionerne i behandling af E-fakturaer. Endvidere fik tilsynsgruppen udvidet sit opgavesæt til også at omfatte undervisning og superbrugerfunktionen på indkøbssystemet.

Det blev derfor vurderet, om der var opgaver, hvor det var forsvarligt at reducere resourceforbruget. Vurderingen faldt på antallet af tilsynsbesøg på de amtskommunale institutioner, da brugen af indkøbssystemet og indførelsen af E-fakturaer efter forvaltningens opfattelse reducerer risikoen for, at institutionerne kan begå fejl.

Direktionen tiltrådte på den baggrund en indstilling fra Regnskabskontoret om, at der i 2005 kun skulle gennemføres tilsyn på de institutioner, hvor det seneste kontrolbesøg havde givet anledning til væsentlige bemærkninger. Samtidig blev der lagt op til, at der skulle etableres en rotationsplan, så alle institutioner får kontrolbesøg mindst hvert tredje år.

Det anføres i de generelle bemærkninger, at antallet af kontrolpunkter er steget fra 23 i 2004 til 31 punkter i 2005. Endvidere påpeges det, at de statistiske oplysninger viser, at der – set i forhold til 2004 – er sket en væsentlig forbedring i 2005 på en række af

kontrolpunkterne. Siden 2003 har rådgivning og assistance været prioriteret højt i forbindelse med tilsynene, hvilket har haft en positiv effekt på antallet af konstaterede fejl og mangler.

Fremadrettet vil Regnskabskontorets tilsynsgruppe sætte fokus på at yde ekstra rådgivning og assistance i forbindelse med tilsynene og kvartalsvis afholde undervisningsforløb i regnskabsforståelse, KØR-finans, KØR-kreditor og KØR-indkøb.

Interne tilsyn i centrenes kommunale institutioner. Der blev i 2005 foretaget tilsyn på 259 institutioner/legepladser fordelt på 15 lokalcentre. Samlet er der 324 kommunale institutioner under lokalcentrene. Af de 65 institutioner, hvor der ikke var foretaget tilsyn, var 5 institutioner først startet i løbet af 2005 og 3 ophørte i løbet af 2005.

Det anføres i de generelle bemærkninger, at kontrolpunkterne er udvidet fra 23 i 2004 til 31 i 2005. Årsagen til udvidelsen af kontrolpunkter er bl.a. en konsekvens af indførelsen af E-fakturaer.

Det fremgår af rapporten, at en del lokalcentre ikke har afholdt det obligatoriske årlige tilsyn på alle de tilknyttede institutioner.

Særlig markant er det for 3 lokalcentre, som ikke har foretaget tilsyn på henholdsvis 6, 16 og 20 institutioner.

Som begrundelse for de manglende tilsyn anføres for det ene lokalcenters vedkommende, at tilsynsopgaven blev nedprioriteret som følge af hårdt arbejdspress i hele 2005 i forbindelse med lønopgaver i forhold til Accenture samt personalemangel. For de to øvrige centres vedkommende er årsagen til de manglende tilsyn ikke oplyst.

Revisionsdirektoratet fandt det utilfredsstillende, at der ikke blev foretaget tilsyn i alle institutioner i 2005. En væsentlig del af institutionerne overgik til Børne- og Ungdomsforvaltningen pr. 1. januar 2006.

Forvaltningens kontrol af ledelsestilsyn. Det fremgår af rammebilaget "Intern kontrol – generelt" til Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ samt arbejdsreglerne i FAKIR, at lederen er ansvarlig for at tilrettelægge et lokalt ledelsestilsyn for at sikre, at de gældende forretningsgange på områderne regnskab, løn, dokumentation og registrering overholdes.

Regnskabskontoret har i januar 2006 foretaget kontrol af ledelsestilsynet for 2005 på i alt 24 centre. Kontrollen blev udført i henhold til arbejdsreglerne i FAKIR "Ledelsestilsyn med overholdelse af gældende forretningsgange".

Gennemgangen har omfattet en kontrol af følgende:

- Har centret udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet.
- Er der foretaget tilsyn i henhold til forretningsgangen, og har tilsynet omfattet kontrol af førnævnte områder.

Gennemgangen viste, at alle 24 centre har udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet.

22 centre har udført ledelsestilsyn på regnskabsområdet.

20 centre har udført ledelsestilsyn på lønområdet.

21 centre har udført ledelsestilsyn på dokumentations- og registreringsområdet.

Grundlaget for kontrol af lønområdet har for 2005 været mangelfuld som følge af problemer med lønsystemet (Accenture). Det forventes, at kontrolmulighederne fremadrettet bliver forbedret, da Københavns Kommune ultimo 2005 har ibrugtaget et nyt lønsystem (KMD).

For så vidt angår dokumentations- og registreringsområdet har 15 centre udarbejdet et samlet notat med resultatet af kontrollen. Ifølge forvaltningen er det forhold, at 9 centre ikke har udarbejdet et samlet notat, ikke nødvendigvis udtryk for, at der ikke er foretaget et eftersyn.

Resultaterne af kontrollen af ledelsestilsyn blev sammenholdt med centrenes indsendte regnskaberklæringer. For 2 centres vedkommende var der ikke overensstemmelse mellem resultaterne og erklæringerne. De 2 centre har efterfølgende afgivet forklaring herom, som er taget til efterretning.

Regnskabskontoret konkluderer samlet, at centerlederne i 2005 har prioriteret ledelsestilsynet højere end tidligere. Ledelsestilsynet er blevet en integreret del af centerledernes opgavesæt.

I 2005 har fokus været, at der skulle udføres ledelsestilsyn på samtlige centre. For 2006 vil der dels blive fulgt op på, at ledelsestilsynet gennemføres på alle centre, og dels på at ledelsestilsynet indholdsmæssigt har en tilstrækkelig høj kvalitet.

For 2006 skal det så afdækkes, om ledelsestilsynet svarer til den valgte forretningsgang, og om forretningsgangen lever op til kravene i rammebilaget og FAKIR.

Paradigmet for ledelsestilsyn vil i løbet af foråret blive ajourført blandt andet som følge af nyt lønsystem og centrenes bemærkninger til paradigmet.

Revisionsdirektoratet finder det af stor betydning, at ledelsestilsynet prioriteres højt og er blevet en integreret del af centerledernes opgavesæt.

I Socialudvalgets besvarelse oplyser Socialforvaltningen, at der samlet set ikke er gennemført tilsyn i 20 % af de 324 institutioner/legepladser under de lokale centre, heraf mangler tre lokalcentre tilsammen 42 tilsyn.

Til sammenligning oplyses det, at for de amtskommunale institutioner, hvor centralforvaltningen gennemfører tilsynet, blev der efter samråd med revisionen truffet beslutning om kun at gennemføre tilsyn i halvdelen af institutionerne ved kvalificeret udvælgelse, og at tilsynet fremover tilrettelægges i en 3-årig rotation. Forvaltningen vil overveje en tilsvarende rotationsordning for de tilbageværende institutioner under de lokale centre.

Beskæftigelses- og Integrationsudvalget

Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på beskæftigelsesområdet

Indhold

- I. Indledning.
- II. Konklusion og anbefalinger.
- III. Den udførte revision.
 - A. Opfølgning af revisionen af tidligere år.
 - Beskæftigelsesministeriets bemærkninger til beretningen for 2004.
 - Berigtigelser for 2004.
 - Opfølgning af temarevision fra 2003.
 - B. Revision af forretningsgange mv. – test af kontroller.
 - Den Interne Kontrolenhed.
 - Forvaltningens generelle kontroller.
 - Førkontrol.
 - Kontrol af ledelsestilsyn.
 - Revision af IT-anvendelsen.
 - Interne kontroller i personsager.
 - Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af forretningsgange mv.
 - C. Revision af personsager.
 - Kontanthjælp.
 - Kontanthjælp flygtninge.
 - Aktiverede kontanthjælpsmodtagere.
 - Løntilskud mv.
 - Orlovsydelser.
 - Syge- og barselsdagpenge.
 - Delpension.
 - Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af personsager.

Antal reviderede sager og fejlrubricering.

IV. Særlige kontrolarbejder.

Projektmidler fra Beskæftigelsesministeriet.

Midler til koordinationsudvalg for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats.

Revisionsdirektoratet fremsendte beretningen til Beskæftigelses- og Integrationsudvalget ved revisionsprotokollat af 29. juni 2006. Udvalget afgav sin besvarelse den 24. august 2006.

I. Indledning

1. Revisionsdirektoratet har i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 119 af 24. februar 2005 om statsrefusion og tilskud, samt regnskabsaflæggelse og revision på Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes ressortområder (regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen) foretaget en gennemgang af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens forretningsgange og personsager inden for følgende områder:

- Lov om aktiv socialpolitik (aktivloven).
- Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.
- Lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel.
- Lov om delpension.
- Lov om børnepasningsorlov.

2. På grundlag af Københavns Kommunes regnskab og "Anmodning om statsrefusion af sociale udgifter – endelig restafregning 2005" er der udarbejdet følgende tabel over de samlede udgifter (kolonne D):

	Mio. kr.
Aktivlov, beskæftigelseslov og servicelov ¹⁾	4.097,1
Dagpenge mv.	1.787,1
Delpension	<u>1,8</u>
I alt	<u>5.886,0</u>

1) I tallet indgår områder under serviceloven og visse områder under aktivloven, som hører under Socialministeriet, idet refusionsbeløbene opgøres samlet.

Den efterfølgende redegørelse omfatter i afsnit II konklusionen af revisionen af 2005. I afsnit III redegøres der for opfølgningen af bemærkningerne i revisionsbetænkningen for 2004, revisionen af forretningsgange mv. og revisionen af personsager. Afsnit IV indeholder en omtale af særlige kontrolarbejder.

II. Konklusion og anbefalinger

3. Revisionsdirektoratet fandt det ufredsstillende, at der blev konstateret mangler i udførelsen af førkontrollen i 3 lokalcentre.

Det henstilledes, at de interne kontroller udføres som forudsat.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen sætter fokus på etablering af et godt internt kontrolmiljø, herunder forbedring af udførelsen af førkontrollen om implementering af et ledelsestilsyn.

Revisionen af personsager viste en forøget fejlandel af formelle fejl, særligt for så vidt angår sygedagpengesager, som følge af en systematisk fejl på lokalcenter Valby.

Særligt for kontanthjælp til flygtninge er der en høj andel af fejl med refusionsmæssig betydning.

Det anbefales, at forvaltningen overvejer indførelse af en årlig gennemgang af dette sagsområde, idet der her er en øget risiko for fejl.

I besvarelsen har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen oplyst, at de er enige i, at der er behov for fokus på førkontrollen og det interne kontrolmiljø, herunder ikke mindst sikre et fortsat fokus på ledelsestilsynet.

Forvaltningen nævner generelt, at styringsloven for beskæftigelsesområdet har betydet etableringen af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Denne etablering har igen medført en samling af indsatsen og varetagelsen af myndighedsopgaven i færre borgerindgange. Dette skridt forventes i sig selv at styrke indsatsen og sagsbehandlingen generelt.

Derudover har forvaltningen i øvrigt stort fokus på kvaliteten i sagsbehandlingen og det administrative arbejde hvilket har manifesteret sig i både ressourceafsættelse og flere initiativer for at styrke borgerbetjeningen.

I 2005 var der således afsat ekstra ressourcer til kompetenceudvikling og i 2006 er der afsat 11 mio. kr. til en styrket borgerservice. I 2007 er der foreløbig foreslået afsat yderligere 5 mio. kr. til kompetenceudvikling og 8,5 mio. kr. til IT understøttelse af sagsbehandlingen.

Endvidere er der i forbindelse med oprettelsen af nye jobcentre og ydelsesservice lavet et stort arbejde omkring beskrivelse af sagsgange i de nye centre for alle opgavetyper. Målet er at opnå en mere ensartet og standardiseret borgerservice, hvor arbejdsgangene kontinuerligt evalueres, optimeres og udvikles. Sagsgangsbeskrivelser ligger nu til grund for alle sagsbehandleres arbejde.

III. Den udførte revision

4. Revisionen er udført i henhold til kommunens revisionsvedtægt og nævnte revisionsbekendtgørelse. Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsetik.

A. Opfølgning af revisionen af tidligere år

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger til beretningen for 2004

5. Beskæftigelsesministeriet har gennemgået betænkningen om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 for så vidt angår ydelser og tilskud, som administreres af henholdsvis Arbejdsdirektoratet og Arbejdsmarkedsstyrelsen. Ministeriet har med brev af 28. april 2006 til Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune fremsat følgende bemærkninger:

Ministeriet forventer, at forvaltningen sætter fokus på forretningsgangene vedrørende førkontrol og ledelsestilsyn, og ministeriet indskærper henstillingen om, at forvaltningen overholder forretningsgangene.

Der henvises herom til afsnit B, Revision af forretningsgange mv. – test af kontroller.

Det er Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at der er for mange fejl i sagsbehandlingen, herunder især på kontanthjælpsområdet. Ministeriet har noteret, at kommunen har iværksat initiativer i 2004 og 2005 med henblik på at styrke sagsbehandlingen. Ministeriet har anmodet kommunen om inden 1 måned at indsende en uddybende redegørelse for de tiltag, der er iværksat for at tilvejebringe den nødvendige kvalitet i sagsbehandlingen og nedbringe antallet af sagsbehandlingsfejl.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har oplyst, at der den 29. maj 2006 til Beskæftigelsesministeriet er sendt en redegørelse herfor. Forvaltningen redegør bl.a. for den handlingsplan om nedbringelse af antallet af fejl i sagsbehandlingen, som blev besluttet af Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget den 7. december 2005. Som følge af det høje antal af fejl ved revisionen af 2004 vedtog udvalget en målsætning om nedbringelse af antallet af fejl til henholdsvis 10 % for formelle fejl og 3 % for substansfejl.

Det nye Beskæftigelses- og Integrationsudvalg skulle fremadrettet, som følge af beslutningen i Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget, foretage målinger af fejlprocenten i sagsbehandlingen i løbet af 2006. Forvaltningen oplyser dog, at opfølgning først vil ske i starten af 2007.

Forvaltningen omtaler endvidere, at der er afsat flere økonomiske ressourcer til kompetenceudvikling, forbedring af IT-redskaber mv., hvilket også forventes at føre til en bedre sagsbehandling. Endelig redegør Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen over for ministeriet for yderligere iværksatte tiltag, herunder den nye struktur i kommunen samt udarbejdelse af arbejdsgangsbeskrivelser for de nye job- og ydelsescentre.

Beskæftigelsesministeriet betragter – på baggrund af revisionsberetningen for 2004 – opfølgningen af beretninger for 2003 og tidligere år for afsluttet.

Berigtigelser for 2004

6. Revisionsdirektoratet anmodede forvaltningen om at opgøre omfanget af berigtigelser som følge af revisionen for 2004.

Ifølge besvarelsen arbejdes der med opgørelsen, der snarest vil blive sendt til Revisionsdirektoratet.

Revisionsdirektoratet påser i forbindelse med påtegningen af den endelige refusionsopgørelse, at der sker refusionsmæssig berigtigelse i sagerne.

Opfølgning af temarevision fra 2003

7. Revisionsdirektoratet redegjorde i betænkningen om Københavns Kommunes regnskab for 2003, s. 123-133, for en temarevision af kommunens administration af rådhedsregler mv. og driftsudgifter i forbindelse med aktiveringstilbud. Revisionen fremdrog i den anledning en række forhold. I betænkningen for 2004, s. 102-103, redegjorde Revisionsdirektoratet for opfølgningen af de bemærkninger, som temarevisionen havde givet anledning til.

Omlægningen af beskæftigelsesindsatsen i 2006 betyder, at nogle af opfølgningspunkterne ikke længere er relevante.

Der henstod dog en afklaring af følgende punkter:

Revisionsdirektoratet henstillede, at kommunen – for at sikre korrekt hjemtagelse af refusion – konkret tog stilling til de af revisionen fremdragne problemstillinger omkring afgrænsning af administrationsomkostninger uden refusion og driftsudgifter i forbindelse med aktivering med refusion. Forvaltningen oplyste, at KJC arbejdede intensivt med et ABC-projekt (aktivitetsbaserede omkostninger), der blandt andet havde til formål at afdække ressourcetrækket i forhold til administration, myndighedsopgaver og egentlig beskæftigelsesindsats. Dette projekt forventedes at ville give resultater i løbet af foråret 2005, hvorefter man ville vurdere behovet for berigtigelser af statsrefusionen.

Revisionsdirektoratet udbad sig oplysning om omfanget af eventuelle berigtigelser og de vurderinger, der blev foretaget i forbindelse hermed.

For så vidt angik udgifter til indhentelse af lægeerklæringer, fandt Revisionsdirektoratet ikke, at kommunens praksis var i overensstemmelse med den daværende revisionsbekendtgørelses § 5. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen var enig i dette synspunkt og oplyste, at KJC havde berigtiget den fejlagtigt hjemtagne refusion.

Revisionsdirektoratet anmodede om en orientering om metoden ved beregning af berigtigelsen samt størrelsen heraf.

Revisionsdirektoratet havde endnu ikke modtaget denne orientering og anmodede derfor om, at dette skete snarest.

I besvarelsen har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen oplyst vedrørende lægeerklæringer, at der i 2003 var fejlkonteret i alt kr. 391.929,25.

ABC-projektet gav i forbindelse med regnskabsaflæggelsen for 2004 anledning til at der blev omkonteret et beløb på kr. 10,9 mio. kr. fra refusionskonti til administration. For 2005 er der regnskabsført kr. 30 mio. mere på administration end budgetteret, hvilket blev dækket af mindreforbrug på beskæftigelsesområdet. Endelig er der for 2005 flyttet 25 mio. kr. fra refusionskonti til administration.

Disse omkonteringer har ikke givet anledning til berigtigelser omkring statsrefusionshjemtagelsen idet Københavns Kommune samtidig overskred rådighedsbeløbet, indenfor hvilket der kan hjemtages statsrefusion, med 66 mio. kr.

Forvaltningen har endvidere oplyst, at det ikke umiddelbart har været muligt at overføre ABC-modellen til den nye organisation for 2006, men at der drages nytte af erfaringerne i arbejdet hen imod en ren bestiller-udfører model omkring beskæftigelsesindsatsen. Det forventes, at det i en bestiller-udfører model vil være enklere at skelne mellem udgiftstyperne i forbindelse med refusion. Der forventes en ny ABC-model i 2007, som skal sikre mulighed for en prisfastsættelse af bestemte ydelsestyper.

B. Revision af forretningsgange mv. – test af kontroller

Den Interne Kontrolenhed

8. Den Interne Kontrolenhed har for 2005 gennemført en række interne undersøgelser af sagsbehandlingen af de ydelsesområder, der er omfattet af Beskæftigelsesministeriets ressortområde. Neden for redegøres kort for de enkelte undersøgelseres resultat, og hvad de har givet anledning til:

- **Undersøgelse af éngangsydelser efter aktivlovens § 25a.** Intern kontrol har gennemgået 25 udbetalinger med henblik på at undersøge, om der var foretaget journalisering, og om skøn, bevilling og beregning var i overensstemmelse med de i journalen noterede oplysninger. Undersøgelsen viste, at alle sager var uden mangler.
- **Merudgifter i forbindelse med revalidering efter aktivlovens § 63.** Undersøgelsen har omfattet 52 udbetalinger i 40 sager. Fokus har været at undersøge, hvorvidt journaliseringen er foretaget korrekt med angivelse af lov, paragraf, periode og begrundelse, samt hvorvidt der har været lovhjemmel til at yde det bevilgede. Konklusionen var, at der for godt halvdelen af udbetalingerne var mangler i journaliseringen, og at det i 4 tilfælde kunne betvivles, at der reelt havde været lovhjemmel til at yde det bevilgede. Desuden burde ydelsen i enkelte tilfælde i stedet have været ydet efter en anden bestemmelse. Gennemgangen viste også, at forarbejdet i sagerne ofte var mangelfuldt. Intern Kontrol har anbefalet, at der fortsat arbejdes med forbedring af kvaliteten i journaliseringen, ligesom det blev anbefalet, at der iværksættes en egentlig undersøgelse af kvaliteten i det forberedende arbejde i sager, hvor der er bevilget revalidering.
- **Tilbagebetaling efter aktivlovens § 93.** Det blev i 9 sager undersøgt, om betingelserne for at kræve tilbagebetaling var opfyldt, om begrundelserne var tilstrækkelige, og om borgeren senest ved udbetalingen var blevet orienteret om tilbagebetalingskravet. Undersøgelsen viste, at der i sagerne var overensstemmelse mellem årsag til krav om tilbagebetaling og lovhjemmel i forhold til kontrolpunkterne, hvorfor der ikke er grundlag for yderligere undersøgelse af området.
- **Anvendelse af grafisk journal i S&A.** I foråret 2005 tog alle centre den elektroniske journal i S&A i brug. For at sikre en hurtig opfølgning af anvendelsen heraf

bad Arbejdsmarkedskontoret om en undersøgelse af, om sagsbehandlerne anvender journalen, og om reglerne for sagers førelse overholdes. Undersøgelsen omfattede 567 sager fordelt på 29 sagstyper. For hovedparten af sagstyperne (pensionslov, børnetilskudslov mv., boligstøttelov, aktivlov og servicelov) var der foretaget journalisering i den elektroniske journal (i ca. 95 % af sagerne). I en tredjedel af sagerne var der dog én eller flere formelle mangler. For 2 sagstyper, sygedagpenge udbetalt til borgeren og dagpengerefusion udbetalt til arbejdsgiverne, hvor der er mange sager af meget kort varighed, var der kun i lidt under halvdelen af sagerne foretaget journalisering i den elektroniske journal.

Anvendelsen af den elektroniske journalisering er siden undersøgelsen forbedret.

Udover undersøgelser på særlige lovområder, har Den Interne kontrolenhed i 1. halvår 2005 gennemført introduktionskurser om sagsførelse og brug af lovinformationssystemet for nyansatte sagsbehandlere i de lokale centre mv. Denne undervisning indgår nu i et større introduktionsforløb på 21 dage, som nyansatte i de lokale centre gennemfører.

Endelig har Den Interne Kontrolenhed forestået indførelsen af et nyt lovinformationssystem NIS samt forbedring og omorganisering af FAKIR.

Revisionsdirektoratet bad sig oplyst om eventuelle yderligere tiltag, som resultaterne af undersøgelserne havde givet anledning til, herunder særligt undersøgelsen af revalideringssager. Herudover bad vi oplyst, om gennemgangen af sager havde givet anledning til berigtigelser af udbetalinger og statsrefusion.

I besvarelsen oplyste Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, at der ikke har fundet berigtigelse af udbetaling og statsrefusion sted, idet der ikke skønnedes at være tale om entydig manglende lovhjemmel. Endvidere oplystes det, at der aktuelt planlægges undervisningstiltag vedrørende systematisk sagsbehandling herunder også i revalideringssager.

Revisionsdirektoratet fandt, at Den Interne Kontrolenhed fortsat har bidraget væsentligt til belysning af risici og forbedring af det interne kontrolmiljø i forvaltningen.

I forbindelse med strukturændringen i Københavns Kommune varetages de interne kontrolopgaver af fra 1. januar 2006 af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens kontor for Budget, regnskab og kontrol.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at fokus for kontorets undersøgelser rettes mod områder, hvor forvaltningen vurderer, at risikoen for fejl er størst, så kontrolhandlinger og initiativer som følge af resultatet af undersøgelserne eliminerer risikoen for fejl mest muligt.

Forvaltningens generelle kontroller

9. Formålet med den interne kontrol er bl.a. at sikre, at:

- Der findes en sag eller anden relevant dokumentation, når der oprettes et udbetalingsforløb i et af de sociale systemer.
- Det er den rigtige modtager, der får beløbet indsat på korrekt konto i pengeinstitut.
- Sagsførelsen er i overensstemmelse med regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen.

Kontrollen er baseret på en førkontrol, der skal udføres, før udbetaling finder sted. Førkontrollen omfatter endvidere en ugentlig kontrol af oprettelser og ændringer af alternative modtagere.

Førkontrol

10. Førkontrollen foretages ud fra Revisions- og kontrolliste for bistandssystemet (BIS) og dagpengesystemet (DP) samt Liste for dokumentationskontrol i delpensions-systemet (DEP). Listerne omfatter hovedsageligt udbetalinger i nyoprettede og ændrede sager. Fra juni 2005 er forvaltningen overgået fra 100 % kontrol til 20 % kontrol. Kontrollen er i denne forbindelse udvidet til også at inkludere kontrol af korrekt sagsførelse mv. Liste for udbetaling til alternative modtagere kontrolleres fortsat 100 %.

Revisionsdirektoratet har foretaget en stikprøvevis gennemgang af den udførte førkontrol og kontrol af alternative modtagere på 6 lokalcentre og centre under Københavns Kommunes Beskæftigelsesindsats (KKB). Gennemgangen gav anledning til følgende: På lokalcentrene Sundby Syd, Ydre Nørrebro og Amagerbro var der ingen bemærkninger til gennemgangen af førkontrollen.

- På lokalcenter Valby var der ikke udført førkontrol efter NEM-kontoens indførelse i november 2005. Den Interne Kontrolenhed har udsendt retningslinier for udførelsen af kontrol efter NEM-kontoens indførelse. Lokalcentret burde have foretaget kontrollen efter disse retningslinier.
- På Københavns Job Center (KJC) var der ikke udført kontrol af listen for alternative modtagere. Lokalcentret tilkendegav, at der var problemer med udskrivning af lister mv. Revisionsdirektoratet henstiller, at udskrivningsproblemerne løses, så kontrollen kan udføres i henhold til retningslinierne.
- På Center for Job på Særlige Vilkår (JSV) var der ikke udført førkontrol af listen for alternative modtagere.

Revisionsdirektoratet henstillede, at førkontrollen udføres som foreskrevet i retningslinierne i FAKIR, idet en svækket kontrolindsats er ensbetydende med en forøget risiko for fejl og besvigelser.

I besvarelsen har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen oplyst, at de forventer, at den nye organisationsform vil forbedre kontrolmiljøet væsentligt. Den Interne Kontrol vil dog påse, at førkontrollen finder sted i overensstemmelse med de angivne retningslinier.

Kontrol af ledelsestilsyn

11. Den Interne Kontrolenhed har i januar 2006 foretaget kontrol af ledelsestilsynet for 2005 på i alt 24 centre. Kontrollen blev udført i henhold til arbejdsreglerne i FAKIR "Ledelsestilsyn med overholdelse af gældende forretningsgange".

Ifølge rammebilaget "Intern kontrol generelt" til Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ og arbejdsreglerne i FAKIR er ledelsen ansvarlig for at tilrettelægge et lokalt ledelsestilsyn for at sikre, at de gældende forretningsgange på områderne regnskab, løn og dokumentations- og registreringsområdet overholdes.

De lokale centre indsender hvert år en regnskabserklæring til centralforvaltningen om en række forhold, herunder overholdelsen af ledelsestilsynet.

Gennemgangen omfattede en kontrol af følgende punkter:

- Har centret udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet.
- Er der foretaget tilsyn i henhold til forretningsgangen, og har tilsynet omfattet kontrol af områderne: Regnskabsområdet, Lønområdet og Dokumentations- og registreringsområdet.
- Er der udarbejdet et notat om ledelsestilsynet.

Efterfølgende har Regnskabskontoret sammenholdt gennemgangens resultater med de indsendte regnskabserklæringer.

Gennemgangen viste at:

- Alle 24 centre havde udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet.
- 22 centre havde udført ledelsestilsyn på regnskabsområdet.
- 21 centre havde udført ledelsestilsyn på dokumentations- og registreringsområdet.

Regnskabskontoret konkluderede på baggrund af undersøgelsen, at 18 ud af 24 centre havde udført ledelsestilsynet i henhold til deres forretningsgang på regnskabs- og lønområdet samt dokumentations- og registreringsområdet. Af disse havde 12 centre udarbejdet et samlet notat indeholdende de kontrollerede punkter samt resultatet heraf. Samlet konstaterede regnskabskontoret, at der havde været en positiv udvikling i antallet af udførte ledelsestilsyn i 2005 sammenholdt med 2004.

Resultaterne af kontrollen med de udførte ledelsestilsyn blev sammenholdt med centrenes indsendte regnskabserklæringer. I 2 tilfælde var der ikke overensstemmelse mel-

lem resultaterne og erklæringerne. Centrene afgav efterfølgende deres bemærkninger hertil, og disse blev taget til efterretning af Regnskabskontoret.

Sammenfattende konkluderede Regnskabskontoret, at centerledelserne i 2005 havde prioriteret opgaven vedrørende ledelsestilsynet højere end tidligere. Ledelsestilsynet var blevet en integreret del af centerledelsernes opgavesæt.

Revisionsdirektoratet fandt det tilfredsstillende, at ledelsestilsynet er forbedret på centrene.

Vi anbefalede, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning viderefører den tidligere forvaltnings fokus på udførelsen af et ledelsestilsyn, som udgør et væsentligt element i forvaltningens samlede interne kontrol.

I besvarelsen oplyste Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, at de er opmærksomme på vigtigheden af et ledelsestilsyn, og Den Interne Kontrol vil fortsat påse, at tilsynet udføres.

Revision af IT-anvendelsen

12. I henhold til regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen skal revisionen ved revisionsbesøg i løbet af året bl.a. efterprøve kommunens anvendelse af edb-systemer i tilknytning til sagsbehandling mv.

Revisionsdirektoratet har efterprøvet bl.a. gennem en test af kontroller samt ved revisionen af personsager, at der for anvendelsen af edb-systemer er etableret betryggende og dokumenterede interne kontroller.

KMD har over for forvaltningen afgivet revisorerklæring for de systemer, som drifts-afvikles af KMD. Revisionsdirektoratet henstillede, at der indhentes tilsvarende revisorerklæring for KOMMA-systemet.

Ifølge besvarelsen vil Den Interne Kontrolenhed sørge for, at indhente revisorerklæringen.

Revisionsdirektoratet har ikke konstateret tilfælde hvor anvendelse af IT-systemer ikke er sket i overensstemmelse med revisions- og regnskabsbekendtgørelsen samt kommunens interne retningslinier for IT-anvendelsen.

Interne kontroller i personsager

13. Revisionsdirektoratets gennemgang har været baseret på 116 personsager fordelt på 7 lokalcentre med henblik på at konstatere, at forretningsgangen er hensigtsmæssig og betryggende og for at få sikkerhed for, at de interne kontroller i forretningsgangene er blevet overholdt.

Samtlige sager er gennemgået for enkelte udvalgte nøglekontroller:

- At der er ajourførte kompetenceskemaer for den enkelte medarbejder.
- At der er noteret dato og initialer på seneste stamblad, som udtryk for at nye oplysninger er vurderet, og at eventuelle afledte ekspeditioner er foretaget.

Gennemgangen gav anledning til følgende:

Revisionsdirektoratet fandt det tilfredsstillende, at der på alle 7 lokalcentre var udarbejdet kompetenceskemaer for medarbejderne, dog med undtagelse for en enkelt person på lokalcenter Brønshøj/Husum.

Revisionsdirektoratets gennemgang viste, at forretningsgangen for notering af dato og initialer på stambladet ikke blev fulgt på lokalcenter Ydre Nørrebro. Lokalcenteret har på dette grundlag iværksat initiativer – herunder orientering til sagsbehandlere – som skal sikre, at forretningsgangen fremadrettet bliver fulgt.

Herudover viste gennemgangen, at der på yderligere 2 centre, Brønshøj/Husum og KJC ikke vedlægges stamblad i sagerne.

Revisionen henstillede, at retningslinierne i FAKIR følges.

Ifølge KJC er oplysningerne elektroniske tilgængelige og er derfor efter KJC's opfattelse tilstrækkeligt dokumenteret. Det anføres endvidere, at centrets interne retningslinier foreskriver, at nye oplysninger, der har betydning for ydelsen, noteres i journalen. Kontrollen om notering på stamblade er vedtaget af den centrale forvaltning og udmøntet i retningslinierne for sagers førelse, med det formål at sikre, at nye oplysninger i en sag bliver kontrolleret, og at deraf afledte ekspeditioner foretages.

Revisionsdirektoratet henstillede, at KJC efterlever forvaltningens retningslinier for sagers førelse.

Revisionsdirektoratets gennemgang gav ikke anledning til yderligere bemærkninger.

Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af forretningsgange mv.

14. Revisionsdirektoratets gennemgang af centrenes efterlevelse af forretningsgange for førkontrol og de interne kontroller viste enkelte mangler, særligt for så vidt angår udførelsen af førkontrollen.

Det anbefales, at forretningsgangen for udførelse af førkontrollen indskærpes, herunder at ledelsestilsynet har øget fokus på, at førkontrollen udføres som foreskrevet.

C. Revision af personsager

15. Revisionen har omfattet i alt 86 personsager inden for de lovområder, der fremgår af revisionsbekendtgørelsen.

Revisionsdirektoratet har anvendt resultatet af gennemgangen af de interne kontroller til nærmere at fastsætte stikprøvestørrelsen i den mere dybdegående gennemgang af personsager.

Sagsudvælgelsen er bl.a. foretaget på grundlag af elektronisk tilfældig udvælgelse og scanning af oplysninger fra de sociale edb-systemer, socialregistranten og kommunens bogføring.

Udvælgelsen af sager er sket for de sagsområder (funktioner) og konti (grupperinger) i Indenrigs- og Sundhedsministeriets autoriserede kontoplan, hvor der er anmeldt udgifter til refusion i 2005. Revisionsdirektoratet er opmærksom på, at nogle funktioner og tilhørende grupperinger ændres fra 2006. Sagsudvælgelsen er sket på grundlag af kontoplanen for 2005.

Der redegøres i det følgende for resultatet af revisionen af personsager.

Kontanthjælp

16. Revisionen har omfattet 15 sager på Sundby Syd på funktion 5.01, Kontanthjælp, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets autoriserede kontoplan. De udvalgte sager repræsenterer følgende konti (grupperinger):

- 01, Løntilskud ved optræning eller uddannelse.
- 02, Revalideringsydelse med 50 % refusion.
- 03, Tillægssydelse under revalidering og merudgifter til bolig under revalidering.
- 07, Løntilskud i forbindelse med revalidenders ansættelse med løntilskud med 65 % refusion.
- 11, Revalideringsydelse i forbindelse med virksomhedspraktik med 65 % refusion.
- 13, Kontanthjælp til forsørgere og starthjælp til gifte og samlevende fyldt 25 år.
- 14, Kontanthjælp og starthjælp under forrevalidering.
- 18, Kontanthjælp til ikke-forsørgere og starthjælp til enlige fyldt 25 år.

Der er foretaget fravalg af sager for følgende konti (grupperinger)

- 05, Tilskud til selvstændig virksomhed.
- 12, Hjælp til opkvalificering, hjælpemidler og introduktion.
- 16, Særlig støtte.
- 19, Kontanthjælp til personer fyldt 60 år uden ret til social pension og til asylansøgere.
- 20, Kontanthjælp og starthjælp til unge mv.

De fravalgte konti (grupperinger) indgår i en 3-årig turnusplan for revisionen af dette sagsområde. Revisionsdirektoratet har gennemført revision af forretningsgange mv. og

test af kontroller, herunder gennemgang af forvaltningens egne undersøgelser, ledelsestilsynet og revisionen af de interne kontroller. Herudover kunne Revisionsdirektoratet konstatere, at forretningsgangen for sagers førelse anvendes på alle sagsområder. Revisionsdirektoratet har herved opnået en overbevisning om, at sagsbehandlingen på området er betryggende, og fravalget af enkelte konti (grupperinger) er sket med begrundelse heri.

Revisionen gav anledning til følgende bemærkninger om mangelfuld opfølgning, samt manglende udarbejdelse af jobplan.

Mangelfuld opfølgning

I et tilfælde (sag nr. 12) fremgik det ikke af sagen, at der var foretaget opfølgning. Lokalcenteret bedes vurdere, om den manglende opfølgning i sagen medfører, at udgifter ikke kan anmeldes til refusion.

Manglende udarbejdelse af jobplan

I 7 sager (sag nr. 1, 5, 6, 7, 8, 10 og 11) vedrørende revalidering var den lovpligtige jobplan ikke udarbejdet. Lokalcenteret har efterfølgende oplyst, at der nu er udfærdiget jobplaner. Lokalcenteret har endvidere oplyst, at der er udarbejdet arbejdsgange i forbindelse med revalideringsbevillinger som skal sikre, at jobplaner fremover udarbejdes som foreskrevet.

Sagerne er rubriceret under fejl med eventuel refusionsmæssig betydning.

Kontanthjælp flygtninge

17. Revisionen har omfattet funktion 5.04, Kontanthjælp flygtninge, jf. ISM's autoriserede kontoplan. Der er alene foretaget fravalg af konto (gruppering) 91, tilbagebetalinger.

Der blev i alt i 2005 bogført 518.400 kr. på denne funktion, fordelt på 23 forskellige sager og på 11 forskellige lokal-, rådgivnings- og handicapcentre. Kun 3 sager var po-

steret på konto (gruppering) 91, som ikke blev udtaget til gennemgang, da de alene bestod af mindre væsentlige beløb.

Set i lyset af tidligere års problemer med konteringen på denne funktion har Revisionsdirektoratet, som en særlig undersøgelse i 2005, gennemgået de resterende 20 sager med fokus på korrekt kontering af ydelsen. 1 sag udgik af stikprøven, idet posteringerne samlet gav 0 kr. Herudover blev 2 af sagerne på lokalcenter Brønshøj-Husum gennemgået med henblik på korrekt sagsførelse mv.

Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkning om fejlkonteringer samt manglende opfølgning.

Manglende opfølgning

I en sag (sag nr. 2) var der ikke foretaget korrekt opfølgning. Fejlen betragtes som en formel fejl, men sagen er rubriceret under fejl med refusionsmæssig betydning som følge af fejlkontering, jf. nedenfor.

Fejlkontering

Revisionsdirektoratet fandt fejlkonteringer i 13 sager (sag nr. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 14, 16, 17, 18, 19).

Revisionsdirektoratet anmodede om at få oplyst den refusionsmæssige betydning af gennemgangen.

Revisionsdirektoratet kunne generelt konstatere, at det særligt var i forbindelse med overgangen til KMD Aktiv, at mange sager blev registreret med fejlagtig ydelseskode og således fejlposteret med forkert refusionsssats til følge.

Revisionsdirektoratet fandt, at forvaltningen burde have været særligt opmærksom herpå, idet der også tidligere er registreret mange fejl på dette sagsområde.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at forvaltningen – som følge af den generelt store risiko for fejl på dette sagsområde – overvejer at indføre en årlig kontrol for at scanne

bogføringen for fejl. Det kan forholdsvist let konstateres, hvis danske statsborgere eller udlændinge omfattet af integrationsloven er forkert konteret på denne funktion.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har til besvarelsen oplyst, at Revisionsdirektoratets undersøgelse har medført, at 267.520 kr. er omkonteret vedr. kontanthjælp til flygtninge.

Aktiverede kontanthjælpsmodtagere

18. Gennemgangen omfattede 14 sager fra Københavns Jobcenter (KJC) på funktion 5.05, Aktiverede Kontanthjælpsmodtagere, jf. ISM's autoriserede kontoplan. Der er ikke foretaget fravalg af konti (grupperinger).

De udvalgte sager repræsenterer følgende konti (grupperinger):

- 04, Særlig støtte.
- 10, Forsørgelse af personer i tilbud efter kap. 10 og 11 i LBK 419.
- 11, Løntilskud til personer i tilbud efter kap. 12.

Der er ikke foretaget registreringer på konto (gruppering 93) tilbagebetalinger.

Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger om manglende opfølgning efter aktivloven, mangelfuld sagsnotering og endelig mangelfuld udarbejdelse af jobplaner.

Manglende opfølgning og sagsnotering

I 2 sager (sag nr. 5 og 6) var der ikke foretaget den lovpligtige opfølgning efter aktivlovens regler herom. KJC har oplyst, at der efterfølgende er foretaget opfølgning, og i den forbindelse er der ikke sket ændringer af betydning for den udbetalte ydelse eller refusionen.

3 sager (sag nr. 18, 20 og 21) – der vedrører løntilskud til personer i tilbud efter beskæftigelseslovens kap. 12 – var mangelfulde for så vidt angår notering af lovgrundlaget. Herudover fremgik begrundelsen for løntilskuddet ikke af sagerne, og der mang-

lende endvidere sagsnotering om varigheden af ansættelsen med løntilskud. Endelig forelå hverken bevillingsskema eller ansættelsesbrev i sagerne.

Revisionsdirektoratet henstillede, at de nævnte forhold tilføres sagerne.

Centeret har efterfølgende oplyst, at der er udarbejdet interne vejledninger, som skal sikre, at begrundelse, lovgrundlag og varigheden for løntilskuddet tilføres sagerne. Det er endvidere oplyst, at kopi af bevillingsskema og ansættelsesbrev fremover tilføres sagerne.

I en sag (sag nr. 14) indeholdt den lovpligtige jobplan ikke en beskrivelse af beskæftigelsestilbuddet og det videre opfølgingsansvar. Det er oplyst, at centret har udarbejdet en intern vejledning i forhold til de lovpligtige krav vedrørende en jobplan. Herudover er de nævnte forhold tilført sagen.

I en sag (sag nr. 12) fremgik det, at den pågældende var på barsel. Sagen burde derfor have været tilbagevisiteret til lokalcentret.

Sagerne er alle rubriceret som formelle fejl.

Løntilskud mv.

19. Gennemgangen omfattede 11 sager fra Center for Formidling af Job på Særlige Vilkår (JSV) på funktion 5.41, Løntilskud mv., jf. ISM's autoriserede kontoplan.

De udvalgte sager repræsenterer konti (grupperinger):

- 05, Løntilskud på 1/2 af lønnen til personer i fleksjob med 100 % refusion.
- 06, Løntilskud på 2/3 af lønnen til personer i fleksjob med 100 % refusion
- 14, Løntilskud på 1/2 af lønnen til personer i fleksjob med 65 % refusion
- 15, Løntilskud på 2/3 af lønnen til personer i fleksjob med 65 % refusion.
- 17, Tilskud på 2/3 af lønnen til selvstændigt erhvervsdrivende med 65 % refusion.
- 19, Ledighedsydelse mellem fleksjob med 35 % refusion.

Der er foretaget fravalg af sager for følgende konti (grupperinger):

- 03, Driftsudgifter for personer på ledighedsydelse.

- 04, Løntilskud på 1/3 af lønnen til personer i fleksjob med 100 % refusion.
- 08, Løntilskud til personer i skånejob og handicappede personer med 50 % refusion.
- 10, Ledighedsydelse under ferie med 50 % refusion.
- 11, Særlig ydelse til personer uden ret til ledighedsydelse med 35 % refusion.
- 12, Driftsudgifter for personer i fleksjob, skånejob og handicappede personer.
- 13, Løntilskud på 2/3 af lønnen til personer i fleksjob med 65 % refusion.
- 16, Tilskud på 1/2 af lønnen til selvstændigt erhvervsdrivende med 65 % refusion.
- 18, Ledighedsydelse i visitationsperioden for første fleksjob med 35 % refusion.
- 20, Ledighedsydelse under sygdom og barsel med 35 % refusion.

Der er ikke afholdt udgifter på konto (gruppering) 01, Ledighedsydelse med understøttet beskæftigelse med 35 % refusion

De fravalgte konti (grupperinger) indgår i en 3-årig turnusplan for revisionen af dette sagsområde. Revisionsdirektoratet har gennemført revision af forretningsgange mv. og test af kontroller, herunder gennemgang af forvaltningens egne undersøgelser, ledelsestilsynet og revisionen af de interne kontroller. Herudover kunne Revisionsdirektoratet konstatere, at forretningsgangen for sagers førelse anvendes på alle sagsområder. Revisionsdirektoratet har herved opnået en overbevisning om, at sagsbehandlingen på området er betryggende, og fravalget af enkelte konti (grupperinger) er sket med begrundelse heri.

Gennemgangen gav ikke anledning til bemærkninger.

Orlovsydelse

20. Gennemgangen omfattede 8 sager på lokalcenter Ydre Nørrebro på funktion 5.98, Beskæftigelsesordninger, jf. ISM's autoriserede kontoplan. De udvalgte sager repræsenterer konto (gruppering) 01, Orlovsydelse til kontanthjælpsmodtagere.

Der er ikke afholdt udgifter på funktion 8.52, konto (gruppering) 16, Orlovsydelse til ikke-forsikrede ledige.

Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger om mangelfuld sagsnotering.

Mangelfuld sagsnotering

I 7 sager (sag nr. 1, 5, 8, 10, 12, 13 og 14) manglede sagsnotering vedrørende lovgrundlag for den bevilligede ydelse.

Revisionen henstillede, at grundlaget for de bevilligede ydelser tilføres sagerne.

Lokalcenteret har oplyst, at der hurtigst muligt rettes op på nævnte forhold.

Sagerne er således rubriceret som formelle fejl.

Syge- og barselsdagpenge.

21. Gennemgangen omfattede 14 sager på lokalcenter Valby på funktion 5.71, Sygedagpenge, jf. ISM's autoriserede kontoplan. De udvalgte sager repræsenterer kontiene (grupperingerne):

- 03, Sygedagpenge med 50 % refusion (efter 4 uger til og med 52. uge).
- 04, Sygedagpenge med 50 % refusion (forældre med alvorligt syge børn, § 19a).
- 90, Regresindtægter vedrørende sygedagpenge

Funktion 8.52, Forskydninger i kortfristet gæld til staten, er følgende grupperinger udvalgt:

- 12, Sygedagpenge 100 %. Sygedagpenge til lønmodtagere hos forsikrede arbejdsgivere.
- 13, Sygedagpenge (de første 4 uger).
- 14, Barselsdagpenge.

Der er alene foretaget fravalg af gennemgang af sager under funktion 8.52 gruppering 15, ATP-bidrag af syge- og barselsdagpenge.

Den fravalgte konto (gruppering) indgår i en 3-årig turnusplan for revisionen af dette sagsområde. Revisionsdirektoratet har gennemført revisionen af forretningsgange mv.

og test af kontroller, herunder gennemgang af forvaltningens egne undersøgelser, ledelsestilsynet og revisionen af de interne kontroller. Herudover kunne Revisionsdirektoratet konstatere, at forretningsgangen for sagers førelse anvendes på alle sagsområder. Revisionsdirektoratet har herved opnået en overbevisning om, at sagsbehandlingen på området er betryggende, og fravalget af enkelte konti (grupperinger) er sket med begrundelse heri.

Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger om mangelfuld dokumentation og manglende sagsnotering.

Mangelfuld dokumentation og sagsnotering

I en enkelt sag (sag nr. 10) var der ikke foretaget sagsnotering. Vi har anmodet lokalcentret om at undersøge, hvorvidt den mangelfulde sagsførelse giver anledning til afholdelse af beløb uden for refusionsordningen med staten. Sagerne er – indtil centrets vurdering er foretaget – rubriceret som fejl med eventuel refusionsmæssig betydning.

I 13 sager (sag nr. 2, 3, 4, 5, 7, 12, 13, 14, 16, 19, 20, 23 og 24) manglede sagsnotering med hensyn til lovgrundlaget for ydelsen, og herunder manglende sagsnotering om, hvorvidt betingelserne efter sygedagpengelovens §§ 4 og 5 var opfyldt.

Revisionsdirektoratet fandt, at der er tale om en systematisk fejl som følge af lokalcenter Valbys manglende overholdelse af forretningsgangen for sagers førelse. På baggrund heraf har revisionen henstillet, at manglende lovgrundlag samt begrundelsen for den bevilligede ydelse noteres i sagerne.

Lokalcentret har oplyst, at den manglende sagsnotering ikke er udtryk for, at der ikke er taget aktivt stilling til lovgrundlaget for ydelsen. Lokalcenteret vil herefter foretage sagsnotering i de konkrete sager. Med henblik på at sikre en mere konsekvent registrering af lovgrundlaget tages der initiativ til, at der fremover kan foretages elektronisk registrering af, at stillingtagen er foretaget, og at ydelsen udbetales i henhold til den gældende lovgivning. Dette vil eliminere den systematiske fejl.

Sagerne er rubriceret som formelle fejl.

Øvrige fejl

Det fremgik af en sag (sag nr. 2), at dagpengemodtageren var visiteret til visitationskategori 1 – kortvarige sygeforløb på 10-12 uger. Den pågældende havde været sygemeldt i mere end 12 uger.

Revisionen henstillede, at lokalcentret visiterede den pågældende til ny kategori, jf. vejledning af 1. september 2005 om visitation og opfølgning mv. i sygedagpengesager. Lokalcentret har oplyst, at der er foretaget revisitation til visitationskategori 2.

I en enkelt sag (sag nr. 3) var der ikke udarbejdet en opfølgningsplan efter sygedagpengelovens § 24d. Lokalcenteret har efterfølgende oplyst, at opfølgningsplanen nu er udarbejdet.

Sagerne er rubriceret som formelle fejl.

Delpension

22. Under hensyntagen til udgiftsområdets mindre økonomiske omfang omfattede gennemgangen alene 3 sager på lokalcenter Amagerbro på funktion 8.52 Forskydninger i kortfristet gæld til staten, gruppering 07, Delpension, jf. ISM's autoriserede kon-toplan. Delpension omfatter alene denne ene konto (gruppering), og der er således ikke foretaget fravalg af konti.

Gennemgangen gav ikke anledning til bemærkninger.

Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af personsager

23. I revisionsbetænkningen om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004, s. 137, fandt Revisionsudvalget det beklageligt, at der også i 2004 af revisionen kunne fremdrages mange fejl i de gennemgåede sager. Fejlene var dog oftest uden ud-betalings- eller refusionsmæssig betydning.

Revisionsdirektoratets gennemgang af personsager i 2005 har vist en uændret høj fejl- andel i sagerne for så vidt angår formelle fejl. For så vidt angår fejl med refusions- mæssig betydning ses generelt en forbedring i sagsførelsen, dog med væsentlige mang- ler for så vidt angår kontering på kontanthjælp flygtninge.

I besvarelsen har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen medgivet, at andelen af formelle fejl er for høj. Det er forvaltningens opfattelse, at de generelle tiltag, der er nævnt indledningsvis, forventes at styrke ensartetheden i sagsbehandlingen og mind- ske fejlprocenten betydeligt. Der henvises endvidere til forvaltningens redegørelse til Beskæftigelsesministeriet vedr. initiativer for at højne kvaliteten af sagsbehandlingen.

Antal reviderede sager og fejlrubricering

24. Ifølge § 39, stk. 4 i revisionsbekendtgørelsen skal der i beskæftigelsesberetningen redegøres for omfang og resultater af de stikprøver, der er foretaget.

Revisionsdirektoratet har udarbejdet følgende tabel over antal reviderede sager og ru- briceret disse som foreskrevet:

Sagsområde (ISM-funktioner)	Sager i alt	Uden fejl	Fejl af formel Karakter	Fejl med evt. udbetalings-/ refusionsmæssig betydning	
	Antal	Antal	Antal	Antal	Kr.
Kontanthjælp	15	7	7	1	
Kontanthjælp flygtninge	19	6	0	13	
Aktiverede kontanthjælps- modtagere	15	8	7	-	
Løntilskud mv.	12	12	0	-	
Orlovsydelse	8	1	7	-	
Syge- og barseldagpenge	14	0	13	1	
Delpension	3	3	0	-	
I alt	86	37	34	15	¹⁾

1) Den refusionsmæssige betydning var ikke endeligt opgjort på tidspunktet for protokollatets udarbejdelse.

Revisionsdirektoratet kan oplyse, at der i 2004 blev gennemgået 75 sager, hvoraf 38 sager var uden fejl. I 30 sager var der fejl af formel karakter, og i 7 sager var der fejl med refusionsmæssig betydning.

Antallet af formelle fejl er således uændret i 2005 med en fejlandel på 40 %, hvilket Revisionsdirektoratet fandt, er for højt. Andelen af fejl med refusionsmæssig betydning er væsentligt forøget fra 9 til 17 %. Hovedparten af fejl med refusionsmæssig betydning er på sagsområdet for kontanthjælp flygtninge, som udgør et forholdsvist lille udgiftsområde.

Hvis der ses bort fra gennemgangen af kontanthjælp flygtninge udgør fejlandelen med refusionsmæssig betydning alene 3 % (2 fejl ud af 67 sager), hvilket er i overensstemmelse med udvalgets målsætning.

Revisionsdirektoratet henstillede dog, at der fortsat arbejdes på at nedbringe antallet af fejl.

IV. Særlige kontrolarbejder

Projektmidler fra Beskæftigelsesministeriet

25. Revisionsdirektoratet har afgivet revisorerklæring for 3 projekter, hvor der er givet tilskud fra Beskæftigelsesministeriet.

Revisionen har ikke givet anledning til forbehold eller supplerende oplysninger.

Midler til koordinationsudvalg for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats

26. Revisionsdirektoratet har den 28. juni 2006 forsynet Beskæftigelsesforvaltningens regnskabsopgørelse for 2005 over midler til koordinationsudvalg for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats efter lov om aktiv socialpolitik § 47 b, stk. 5 med revisionspåtegning, der har følgende konklusion: "Det er vores opfattelse, at den endelige opgørelse er aflagt i overensstemmelse med Beskæftigelsesministeriets bekendtgørelse om midler til koordinationsudvalg m.m."

Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på området for integration og repatriering

Indhold

I. Indledning.

II. Konklusion og anbefalinger.

III. Den udførte revision.

Integrationsministeriets bemærkninger til beretningen for 2004.

Opfølgning af revisionen af tidligere år.

A. Revision af forretningsgange mv. – test af kontroller.

Den Interne Kontrolenhed.

Forvaltningens generelle kontroller.

Førkontrol.

Kontrol af ledelsestilsyn.

Revision af IT-anvendelsen.

Interne kontroller i personsager.

Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af forretningsgange mv.

B. Gennemgang af personsager.

Stikprøvens omfang og udvælgelse.

Introduktionsydelse.

Grund-, program- og resultattilskud.

Repatriering.

Redegørelse for antallet af stikprøver og fejlrubricering.

Projektmidler fra Integrationsministeriet.

Revisionsdirektoratet fremsendte beretningen til Beskæftigelses- og Integrationsudvalget ved revisionsprotokollat af 12. juni 2006. Udvalget afgav sin besvarelse den 24. august 2006.

I. Indledning

1. Revisionsdirektoratet har i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 119 af 24. februar 2005 om statsrefusion og tilskud, samt regnskabsaflæggelse og revision på Socialministeriets, Beskæftigelsesministeriets, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes ressortområder (regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen) foretaget en gennemgang af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens forretningsgange og personsager inden for følgende områder:

- Grund-, program- og resultattilskud.
- Introduktionsydelse.
- Hjælp i særlige tilfælde.
- Repatriering.

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens udgifter og indtægter på området har ifølge "Anmodning om statsrefusion og tilskud på integrationsområdet – Foreløbig restafregning 2005" udgjort følgende:

	Mio. kr.
Integrationsydelser¹⁾ (herunder hjælp i særlige tilfælde 0,9)	10,7
Repatriering²⁾	<u>0,8</u>
Udgifter i alt.....	<u>11,5</u>
Grund- og programtilskud	92,9
Resultattilskud.....	<u>15,1</u>
Tilskud i alt³⁾	<u>108,0</u>

1) Heraf dækkes 8 mio. kr. af refusion fra staten.

2) Heraf dækkes 0,7 mio. kr. af refusion fra staten.

3) Beløbet udgør indtægten fra staten, idet udgifterne til danskundervisning, aktivering mv. er placeret andre steder i regnskabet.

Konklusionen af revisionen af 2005 samt Revisionsdirektoratets anbefalinger fremgår af afsnit II. I afsnit III redegøres der for revisionen af forretningsgange mv., revisionen af personsager samt for antallet af stikprøver og fejlrubricering.

II. Konklusion og anbefalinger

2. Revisionsdirektoratet fandt det utilfredsstillende, at der blev konstateret flere mangler ved udførelsen af førkontrollen på Undervisnings Center for Indvandrere.

Direktoratet henstillede, at førkontrollen udføres i henhold til forretningsgangen.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen sætter fokus på etablering et godt internt kontrolmiljø, herunder forbedring af kvaliteten af førkontrollen og implementering af et ledelsestilsyn.

Revisionen af personsager viste en øget fejlandel i forhold til revisionen af 2004 både af formelle fejl og af fejl med refusionsmæssig betydning.

I Beskæftigelses- og Integrationsudvalgets besvarelse af 24. august 2006 har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen tilkendegivet, at de er enige i, at førkontrol og forøgelsen af fejlandelen er områder, der også fremadrettet skal fokuseres på.

Forvaltningen nævner generelt, at styringsloven for beskæftigelsesområdet har betydet etableringen af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Denne etablering har igen medført en samling af indsatsen og varetagelsen af myndighedsopgaven i færre borgerindgange. Dette skridt forventes i sig selv at styrke indsatsen og sagsbehandlingen generelt.

Derudover har forvaltningen i øvrigt stort fokus på kvaliteten i sagsbehandlingen og det administrative arbejde hvilket har manifesteret sig i både ressourceafsættelse og flere initiativer for at styrke borgerbetjeningen.

I 2005 var der således afsat ekstra ressourcer til kompetenceudvikling og i 2006 er der afsat 11 mio. kr. til en styrket borgerservice. I 2007 er der foreløbig foreslået afsat yderligere 5 mio. kr. til kompetenceudvikling og 8,5 mio. kr. til IT understøttelse af sagsbehandlingen.

Endvidere er der i forbindelse med oprettelsen af nye jobcentre og ydelsesservice lavet et stort arbejde omkring beskrivelse af sagsgange i de nye centre for alle opgavetyper. Målet er at opnå en mere ensartet og standardiseret borgerservice, hvor arbejdsgangene kontinuerligt evalueres, optimeres og udvikles. Sagsgangsbeskrivelser ligger nu til grund for alle sagsbehandleres arbejde.

Det er endvidere besluttet, at målsætningen fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, om at antallet af fejl i sagsbehandlingen skal nedbringes, opretholdes. Således må højst 3 % af sagerne indeholde materielle fejl, altså fejl vedrørende selve afgørelsen og højst 10 % indeholde formelle fejl, hvor der ikke leves op til reglerne i lovgivningen om sagsbehandlingen.

III. Den udførte revision

3. Revisionen er udført i henhold til kommunens revisionsvedtægt og førnævnte bekendtgørelse. Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisionskik.

Integrationsministeriets bemærkninger til beretningen for 2004

4. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har ved skrivelse til Borgerrepræsentationen af 16. marts 2006 fremkommet med de bemærkninger, som gennemgangen af beretningen for 2004 havde givet anledning til.

Ministeriet er overbevist om, at Københavns Kommune administrerer integrationsområdet på betryggende vis, og revisionsberetningen giver således ikke ministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

Opfølgning af revisionen af tidligere år

5. I betænkningen om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004, s. 115, punkt 8, redegjorde Revisionsdirektoratet for de vanskeligheder, som Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen havde med at hjemtage resultattilskud for udlændinge, der har opnået beskæftigelse efter integrationslovens § 45, stk. 17, nr. 2.

Forvaltningen kunne således ikke få adgang til de oplysninger fra SKAT, som var nødvendige for at kunne dokumentere, at tilskudsbetingelserne var opfyldt.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har oplyst, at der fortsat ikke er fundet en tilfredsstillende løsning på problemet. Ministeriet har samtidig tilkendegivet, at der ikke er noget til hinder for, at kommunen kan få de nødvendige oplysninger fra SKAT, med henvisning til integrationslovens § 50, stk. 5.

Forvaltningen har i november 2005 videresendt Integrationsministeriets svar til SKAT med en ny anmodning om at få de ønskede oplysninger. I marts 2006 har SKAT meddelt, at – på trods af Integrationsministeriets vurdering – finder SKAT fortsat ikke, at der i Integrationslovens § 50, stk. 5 er hjemmel til, at kommunen kan indhente de ønskede oplysninger uden samtykke fra den enkelte borger.

Forvaltningen har – som følge af den manglende adgang til oplysninger fra SKAT – iværksat en manuel gennemgang af sager for 2004 og 2005 med opslag i de kommunale skatteregistre. Gennemgangen og resultatet heraf forelå ikke inden afgivelsen af dette protokollat.

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse har forvaltningen gjort en betydelig indsats for at tilvejebringe dokumentation for at kunne hjemtage resultattilskuddet i henhold til retningslinierne herfor. Direktoratet finder det derfor utilfredsstillende, at der ikke kan etableres en mere hensigtsmæssig og sikker løsning til hjemtagelse af resultattilskud.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at der – når grundlaget for hjemtagelse af tilskuddet var endeligt fastsat – udarbejdes en skriftlig forretningsgang for, hvorledes der sikres fyldestgørende dokumentation mv. for hjemtagelsen af resultattilskuddet. Så længe der ikke er fundet en optimal metode til at udsøge de tilskudsudløsende personsager, er risikoen for fejl til stede.

I besvarelsen har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen oplyst, at Integrationsenheden manuelt har opgjort resultattilskuddet for 2004. Resultattilskuddet for 2004

udgjorde kun ca. 25 % af de budgetterede og i årene fremover kalkuleres kun med 1/3 af de oprindeligt budgetterede resultattilskud for beskæftigelse.

Forvaltningen har planlagt en nærmere undersøgelse af grundlaget for hjemtagelse af resultattilskuddet. Denne undersøgelse vil også munde ud i fastlæggelse af skriftlige beskrivelser af arbejdsgange til korrekt hjemtagelse af tilskuddet.

A. Revision af forretningsgange mv. – test af kontroller

Revisionsdirektoratet har gennemgået Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens forretningsgange og de interne kontroller. Vurderingen af forretningsgange og det interne kontrolmiljø i forvaltningen danner grundlaget for den efterfølgende revision af personsager.

Den Interne Kontrolenhed

6. Den Interne Kontrolenhed har ikke for 2005 gennemført undersøgelser af procedurer og sagsbehandling for de udgiftsområder, som er omfattet af Integrationsministeriets ressortområde. Der er dog iværksat en række generelle tiltag, som har betydning for administrationen af området. Disse er herunder kort omtalt:

- Anvendelse af grafisk journal i Sags- og Advissystemet. I foråret 2005 tog alle centre den elektroniske S&A-journal i anvendelse. For at sikre en hurtig opfølgning af anvendelsen af den elektroniske journal foranstaltede forvaltningen, Arbejdsmarkedskontoret, en undersøgelse af, om sagsbehandlerne anvendte journalen, og om reglerne for sagers førelse blev overholdt. Undersøgelsen omfattede 567 sager fordelt på 29 sagstyper. For hovedparten af sagstyperne (pensionslov, børnetilskudslov mv., boligstøttelov, aktivlov og servicelov) var der foretaget registrering i den elektroniske journal i ca. 95 % af sagerne. I en tredjedel af disse sager var der én eller flere formelle mangler.
- Indførelse af nyt lovinformationssystem NIS og forbedring af FAKIR. I 2005 erstattedes lovinformationssystemet fra Schultz med Kommuneinformations lovinformationssystem NIS. Den Interne Kontrolenhed forestod indførelsen af systemet og har

herunder gennemført undervisning, etableret autorisationer og koordineret henvendelser om fejl i systemets funktioner samt varetaget en superbrugerfunktion.

- Introduktionsundervisning af nye medarbejdere i sagsførelse. Der er gennemført introduktionskurser om sagsførelse og brug af lovinformationssystemet for nyansatte sagsbehandlere i de lokale centre i første halvår af 2005. Denne undervisning indgår nu i et større introduktionsforløb på 21 dage, som nyansatte i de lokale centre skal gennemføre.

Revisionsdirektoratet fandt, at Den Interne Kontrolenhed i 2005 bidrog væsentligt til belysning af risici og forbedring af det interne kontrolmiljø i forvaltningen.

I forbindelse med strukturændringen i Københavns Kommune pr. 1. januar 2006 er Den Interne Kontrolenheds opgaver overgået til Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens kontor for budget, regnskab og kontrol.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at fokus for kontorets undersøgelser rettes mod områder, hvor forvaltningen vurderer, at risikoen for fejl er størst, så kontrolhandlinger og initiativer som følge af resultatet af undersøgelserne eliminerer risikoen for fejl mest muligt.

I besvarelsen har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen oplyst, at de ved tilrettelæggelse af undersøgelser og den løbende kontrol vil søge at tilgodese direktoratets anbefaling. Der er udarbejdet en årsplan for Kontrolenhedens arbejde.

Forvaltningens generelle kontroller

7. Formålet med de af forvaltningen valgte kontrolhandlinger er bl.a. at sikre, at:

- Der findes en sag eller anden relevant dokumentation, når der oprettes et udbetalingsforløb i et af de sociale systemer.
- Det er den rigtige modtager, der får ydelsen indsat på den rigtige konto i pengeinstituttet.
- Sagsførelsen er i overensstemmelse med regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen.

Kontrollen er baseret på en førkontrol, der skal ske, før udbetaling finder sted. Desuden gennemføres ugentligt en kontrol af alternative modtagere, dvs. af sager, hvor der er sket en frigivelse af en betaling til en ny alternativ modtager, eller hvor der er frigivet betaling til en eksisterende alternativ modtager, og vedkommendes oplysninger er ændret.

Førkontrol

8. Førkontrollen foretages ud fra "Revisions- og kontrolliste SM 180". Kontrollisten omfatter udbetalinger i nye sager. Listen påtegnes med dato og initialer som dokumentation for, at kontrollen er udført.

Revisionsdirektoratet har gennemgået den udførte førkontrol på Undervisnings Center for Indvandrere (UCI). Vi har foretaget en stikprøve af kontrollens udførelse for en måned i 2005 samt udvalgt stikprøver på grundlag af nyoprettede sager i 2005 og påset, om disse sager fremgik af listerne, og om de var kontrolleret. Revisionsdirektoratet har ikke for 2005 foretaget kontrol af listen for alternative modtagere på UCI.

Resultatet af gennemgangen viste:

- I den udvalgte måned var der en sag på listen, som ikke var kontrolleret.
- Flere af de udvalgte personsager fremgik ikke af kontrollisterne på centret, da der enten manglede sider i kontrolmappen, eller fordi kontrollanten havde overset, at sager skulle kontrolleres.
- Der manglede kontrollister for flere udbetalingsperioder.
- Fra og med ultimo september 2005 forelå der ingen kontrollister.

UCI har oplyst, at kontrollister over udbetalinger til integrationsudlændinge blev faxet til UCI fra Københavns Job Center, som alene havde den samlede liste. Denne procedure har efter Revisionsdirektoratets opfattelse medført en høj risiko for fejl.

Revisionsdirektoratet understregede vigtigheden af et godt internt kontrolmiljø og vigtigheden af, at ledelsen gennem et tilsyn efterprøver overholdelsen af forretningsgange.

Revisionsdirektoratet er opmærksom på, at proceduren for førkontrol er ændret ultimo 2005, bl.a. som følge af indførelsen af NEM-konto. Vi henstillede dog, at den centrale forvaltning har fokus på at skabe et godt fundament for kontrollernes udførelse – gennem forretningsgange mv. Herudover er det vigtigt, at den centrale forvaltning har en dialog med de decentrale enheder i forbindelse med udførelsen af kontrollen, så uhen-sigtsmæssigheder i forretningsgange mv. opdages og korrigeres.

I besvarelsen har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen oplyst, at udbetaling af ydelser og dermed udførelsen af førkontroller i den nye forvaltning er henlagt til Ydel-sesservice. Den interne Kontrolenhed vil tage kontakt til Ydelsesservice for at sikre, at førkontrollen udføres korrekt.

Kontrol af ledelsestilsyn

9. Den Interne Kontrolenhed har i januar 2006 foretaget kontrol af ledelsestilsynet for 2005 på i alt 24 centre. Kontrollen blev udført i henhold til arbejdsreglerne i FAKIR "Ledelsestilsyn med overholdelse af gældende forretningsgange".

Ifølge rammebilaget "Intern kontrol generelt" til Københavns Kommunes Kasse- og regnskabsregulativ og arbejdsreglerne i FAKIR er ledelsen ansvarlig for at tilrettelægge et lokalt ledelsestilsyn for at sikre, at de gældende forretningsgange på områderne regnskab, løn og dokumentations- og registreringsområdet overholdes.

De lokale centre indsender hvert år en regnskabserklæring til centralforvaltningen om en række forhold, herunder overholdelsen af ledelsestilsynet.

Gennemgangen omfattede en kontrol af følgende punkter:

- Har centret udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet.
- Er der foretaget tilsyn i henhold til forretningsgangen, og har tilsynet omfattet kontrol af områderne: Regnskabsområdet, Lønområdet og Dokumentations- og registreringsområdet.
- Er der udarbejdet et notat om ledelsestilsynet.

Efterfølgende har Regnskabskontoret sammenholdt gennemgangens resultater med de indsendte regnskabserklæringer.

Gennemgangen viste at:

- Alle 24 centre havde udarbejdet en forretningsgang for ledelsestilsynet.
- 22 centre havde udført ledelsestilsyn på regnskabsområdet.
- 21 centre havde udført ledelsestilsyn på dokumentations- og registreringsområdet.

Regnskabskontoret konkluderede på baggrund af undersøgelsen, at 18 ud af 24 centre havde udført ledelsestilsynet i henhold til deres forretningsgang på regnskabs- og lønområdet samt dokumentations- og registreringsområdet. Af disse havde 12 centre udarbejdet et samlet notat indeholdende de kontrollerede punkter samt resultatet heraf. Samlet konstaterede regnskabskontoret, at der havde været en positiv udvikling i antallet af udførte ledelsestilsyn i 2005 sammenholdt med 2004.

Resultaterne af kontrollen med de udførte ledelsestilsyn blev sammenholdt med centrenes indsendte regnskabserklæringer. I 2 tilfælde var der ikke overensstemmelse mellem resultaterne og erklæringerne. Centrene afgav efterfølgende deres bemærkninger hertil, og disse blev taget til efterretning af Regnskabskontoret.

Sammenfattende konkluderede Regnskabskontoret, at centerledelserne i 2005 havde prioriteret opgaven vedrørende ledelsestilsynet højere end tidligere. Ledelsestilsynet var blevet en integreret del af centerledelsernes opgavesæt.

Revisionsdirektoratet fandt det tilfredsstillende, at ledelsestilsynet er forbedret på centrene.

Vi understregede vigtigheden af, at den nye Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning også sætter fokus på udførelsen af ledelsestilsyn, som udgør et væsentligt element i forvaltningens samlede interne kontrolmiljø.

I besvarelsen har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen oplyst, at ledelsestilsynet, som det blev udført i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, videreføres i den nye forvaltning. Den interne Kontrolenhed agter også i 2006 at kontrollere, at ledelsestilsynet bliver gennemført på de decentrale enheder.

Revision af IT-anvendelsen

10. I henhold til regnskabs- og revisionsbekendtgørelsen skal revisionen ved revisionsbesøg i løbet af året bl.a. efterprøve kommunens anvendelse af edb-systemer i tilknytning til sagsbehandling mv.

Revisionsdirektoratet har efterprøvet bl.a. gennem en test af kontroller samt ved revision af personsager, at der for anvendelsen af edb-systemer er etableret betryggende og dokumenterede interne kontroller. I relation til udgifts- og tilskudsområderne i dette protokollat anvendes flere forskellige systemer:

- Bistandssystemet (BIS). I efteråret 2005 blev BIS erstattet med KMD Aktiv.
- KMD-Integrationstilskud.
- Pacerdata. Ultimo 2005 udskiftet med LUDUS.

Systemerne er – med undtagelse af Pacerdata og LUDUS – KMD's standardsystemer, som driftsafvikles af KMD. KMD har over for forvaltningen afgivet revisorerklæring for systemerne.

Revisionsdirektoratet bad oplyst, om der er indhentet revisorerklæring for systemerne Pacerdata og LUDUS.

Revisionsdirektoratet har ikke konstateret tilfælde, hvor anvendelse af IT-systemer ikke er sket i overensstemmelse med revisions- og regnskabsbekendtgørelsen samt kommunens interne retningslinier for IT-anvendelsen.

I besvarelsen har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen oplyst, at forholdet omkring revisorerklæringer er ved at blive undersøgt, og direktoratet vil modtage oplysning herom snarest.

Interne kontroller i personsager

11. Ydelser. Revisionsdirektoratets gennemgang har været baseret på 18 personsager med henblik på at konstatere, at forretningsgangene er hensigtsmæssige og betryggende og for at få en sikkerhed for, at de interne kontroller i forretningsgangene er blevet overholdt.

Sagerne er bl.a. gennemgået for, om der foreligger ajourførte kompetenceskemaer for den enkelte medarbejder.

Revisionsdirektoratets gennemgang af sagerne viste, at UCI først havde udarbejdet kompetenceskemaer i marts 2005. Der var enkelte sager i stikprøven, hvor udbetalingen var foretaget af en medarbejder uden kompetenceskema, idet denne medarbejder, ifølge det oplyste, var ophørt inden kompetenceskemaerne blev udarbejdet. For de øvrige medarbejdere var der ingen bemærkninger til kompetenceskemaerne.

Tilskud. Revisionsdirektoratets efterprøvelse af forretningsgangene for opgørelsen af tilskud har bestået dels i en gennemgang af listen for programtilskud for 4. kvartal 2005 dels en gennemgang af listen over modtaget grundtilskud for en enkelt måned.

Den stikprøvevise gennemgang af listerne har ikke givet anledning til bemærkninger.

Revisionsdirektoratet har gennemgået forretningsgangene i FAKIR for hjemtagelsen af resultattilskud for bestået danskprøve. Ifølge disse dannes en liste fra Pacerdata over de personer, som har bestået danskprøve. Listen kvalitetssikres af Modtageenheden, som kontrollerer, at betingelserne for tilskudshjemtagelse er opfyldt. Revisionsdirektoratet har fået oplyst, at proceduren er ændret som følge af overgangen fra Pacerdata til LUDUS. I det nye system er der ikke de samme muligheder for at udarbejde en opgørelse over personer, der har bestået danskprøve, men forvaltningen undersøger mulig-

heden for, at denne funktionalitet kan implementeres. Forvaltningen har således været nødsaget til at anmode de enkelte sprogcentre om at indsende lister med cpr-numre over integrationsudlændinge, som har bestået danskprøve, og som opfylder kriterierne for hjemtagelsen af resultattilskuddet.

Revisionsdirektoratet anmodede om at blive holdt orienteret om udviklingen af LUDUS.

Det har ikke været muligt for forvaltningen at fremskaffe dokumentation for anmeldte resultattilskud for opnået beskæftigelse. Det anmeldte tilskud er, indtil nærmere afklaring foreligger, skønsmæssigt fastsat, jf. den tidligere omtale heraf.

Revisionsdirektoratet henstillede, at den skriftlige forretningsgang justeres, så den beskriver den faktiske opgørelsesmetode for tilskud for bestået danskprøve, herunder anvendelsen af et nyt system. Vi fandt, det er vigtigt, at metoden for hjemtagelse af tilskud er klar og utvetydig af hensyn til en korrekt og sikker opgørelsesmetode.

Revisionsdirektoratet havde inden afgivelsen af protokollatet ikke afsluttet revisionen af den anmeldte refusion for bestået danskprøve og opnået beskæftigelse, idet der ikke havde kunnet forelægges dokumentation herfor.

I besvarelsen har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen oplyst, at Den interne kontrolenhed vil sørge for, at den skriftlige forretningsgang omkring danskprøve justeres, således at den beskriver den faktiske opgørelsesmetode.

Sammenfattende bemærkninger til gennemgangen af forretningsgange mv.

12. Revisionsdirektoratet fandt på baggrund af gennemgangen af forretningsgange, førkontrol, ledelsestilsyn samt interne kontroller i personsager, at risikoen for fejl i personsagerne må anses som forøget og har derfor forhøjet stikprøven.

B. Gennemgang af personsager

Stikprøvens omfang og udvælgelse

13. Revisionsdirektoratets udvælgelse af personsager ud fra registreringer på tilskuds- og refusionsområdet er foretaget på grundlag af elektronisk tilfældig udvælgelse og scanning af oplysninger fra de sociale edb-systemer, socialregistranten og kommunens bogføring med særlig vægt på registreringer med risiko for fejl.

Ved udvælgelsen er der lagt særlig vægt på nyetablerede sager. Herudover er det vurderet, at stikprøven også bør omfatte sager, hvor udlændingen er langt inde i introduktionsprogrammet, samt sager hvor introduktionsprogrammet har kørt i mere end 3 år. Herudover er der udtaget sager inden for de enkelte kategorier af hjælp i særlige tilfælde (forsørgelsessvigt, deltagelse i introduktionsprogrammer, enkeltudgifter, sygebehandling, børn og flytning), hvor dette har været muligt.

Med baggrund i resultatet af gennemgangen af de interne kontroller i forretningsgangene udtog Revisionsdirektoratet til yderligere gennemgang et antal personsager, der opfyldte de valgte udtagelseskriterier. Forvaltningen havde i disse sager både ydet forskellige ydelser samt indhentet såvel grund- som programtilskud.

Sagerne er gennemgået med henblik på at kontrollere:

- Om integrationslovgivningen er overholdt.
- Om forretningsgangen overholdes.
- Om sagerne korrekt var optaget på refusions- og tilskudsopgørelsen til staten.

Af de udvalgte 18 sager på UCI blev 12 sager nærmere gennemgået. Herudover blev 2 sager om repatriering gennemgået på lokalcenter Valby.

Introduktionsydelser

14. Gennemgangen omfattede følgende ydelser:

- Integrationsydelse, starthjælp, særlig støtte og beskæftigelsestillæg mv.
- Hjælp i særlige tilfælde:

- § 34, hjælp til deltagelse i introduktionsprogram.
- § 35, hjælp til enkeltudgifter.
- § 36, hjælp til sygebehandling.
- § 39, hjælp til flytning.

Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger om mangelfulde vurderinger, manglende dokumentation i sagen samt fejlkontering med refusionsmæssig betydning.

Mangelfulde vurderinger

I 3 sager (sag nr. 5, 14 og 24) manglede fyldestgørende vurderinger i relation til hjælp i særlige tilfælde. I den første sag var der tale om hjælp til udgifter til deltagelse i introduktionsprogrammet, jf. integrationslovens § 34. Det fremgik ikke af sagen, at sagsbehandleren havde foretaget en konkret og individuel vurdering af behovet. UCI har efterfølgende oplyst, at de er enige i, at vurderingen mangler i sagen.

I den anden sag var der tale om flere forskellige ydelser efter § 35, hjælp til enkeltudgifter, hvor udlændingen modtog hjælp til køb af seng, bord, stole samt pas, uden at det fremgik af sagen, at kriterierne om rimelighed, uforudsigelig osv. var vurderet. UCI har efterfølgende oplyst, at rimelighedskriteriet indirekte fremgår af sagen, og at den efterfølgende gennemgang af sagen viser, at udgiften må betragtes som uforudsigelig. UCI er enig i, at journaliseringen er mangelfuld.

Revisionsdirektoratet har rubriceret de to første sager under formelle fejl.

I den tredje sag (sag nr. 24) var der udbetalt 620 kr. i henhold til integrationslovens § 39 om hjælp til flytning. Derudover var der ydet 15.782 kr. som enkeltudgift med tilbagebetalingspligt samt 10.000 kr. efter integrationslovens § 35, enkeltudgifter. Ydelserne fremgår ikke af den elektroniske journal, og dokumentation forefindes ikke i sagen.

Revisionsdirektoratet henstillede, at udbetalingerne undersøges for, om der er hjemmel mv. til udbetaling, og at der udarbejdes notat i sagen herom, som indeholder de relevante vurderinger i henhold til bestemmelsen. Sagen er – indtil resultatet af en nærmere undersøgelse foreligger – rubriceret som fejl med eventuel refusionsmæssig betydning.

ning. UCI har efterfølgende oplyst, at sagen, som nu er overflyttet til lokalcenter, vil blive undersøgt.

Ifølge besvarelsen vil Den Interne Kontrolenhed sørge for at, der udarbejdes et notat i sagen, hvoraf det fremgår, hvorvidt der er hjemmel til udbetalingen.

Manglende dokumentation

I 3 sager (sag nr. 6, 14 og 25) manglede dokumentation for udgifterne. I en sag (sag nr. 6) drejede det sig om dokumentation for 2 psykologregninger. I en anden sag (sag nr. 14) manglede dokumentation for køb af stole. I en tredje sag (sag nr. 25) manglede dokumentation for udgift til transport for flere perioder.

Sagerne er rubriceret som formelle fejl.

Fejlkontering uden refusionsmæssig betydning

I en sag (sag nr. 16) var der fejlagtigt bogført 2 beløb, som vedrørte udbetaling af løn-tilskud på funktion 5.61, gruppering 01, "ydelse til udlændinge, som kommunen har overtaget ansvaret for før 1. juli 2002". Beløbene skulle have været posteret på funktion 5.61, gruppering 04, "ydelse til udlændinge, som kommunen har overtaget ansvaret for efter 1. juli 2002. Fejlkonteringen har ingen refusionsmæssig betydning og rubriceres alene som en formel fejl.

Grund-, program- og resultattilskud

15. Revisionsdirektoratet har gennemgået 12 sager på UCI, hvor forvaltningen har modtaget grundtilskud. I flere af sagerne er desuden modtaget programtilskud og/eller resultattilskud.

Gennemgangen har omfattet kontrol af:

- Grundtilskud
- Programtilskud
 - Vejledning og opkvalificering, jf. integrationslovens § 23a.
 - Virksomhedspraktik, jf. integrationslovens § 23b.

- Ansættelse med løntilskud, jf. integrationslovens § 23c.

Revisionsdirektoratet skal gøre opmærksom på, at der ikke i den foreløbige refusionsopgørelse for 2005 er anmeldt tilskud i relation til integrationslovens §§ 23d og 24a (tilskud-mentorfunktion), samt § 45, stk. 11 (tilskud-opkvalificering).

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har oplyst i deres besvarelse, at Den interne Kontrolenhed undersøger, hvorvidt det er en fejl, at der ikke er anmeldt tilskud på dette område.

Gennemgangen har ikke givet anledning til bemærkninger.

Repatriering

16. Under hensyntagen til dette udgiftsområdes mindre økonomiske størrelse omfattede gennemgangen alene 2 sager og gav anledning til bemærkninger i anledning af anvendelse af forkert sats ved udbetaling samt fejlbogføring med refusionsmæssig betydning. De 2 sager havde sammenhæng med andre 4 sager om hjælp efter repatrieringsbestemmelserne, idet alle 6 sager vedrørte en familie, som repatrierede samtidigt. Hustruen og 4 børn fik alene udbetalt hjælp til vaccinationer, og der var ingen bemærkninger til de sager.

I ægtefællens sag blev der udbetalt flere forskellige ydelser i forbindelse med familiens repatriering. I to tilfælde skete udbetaling med satsen for 2004, selv om ydelsen blev udbetalt i 2005. Der skulle således have været udbetalt yderligere 1.040 kr. Fejlen er medtaget under fejl med refusionsmæssig betydning.

I henhold til repatrieringsbestemmelserne kan der ydes hjælp til sygebehandling, jf. § 7, stk. 2, nr. 7. Der gives 75 % refusion fra staten på repatrieringshjælpen. I sagen var hjælpen på 522 kr. var dog bogført på funktion 5.01 "Kontanthjælp, gruppering 06 sygebehandling", hvor der ydes 50 % refusion. Den refusionsmæssige betydning er forskellen på refusionssatserne og udgør 131 kr. dvs. samlet refusionsmæssig betydning for sager er 1.171 kr.

Redegørelse for antallet af stikprøver og fejlrubricering

17. I henhold til revisionsbekendtgørelsens § 83, stk. 4, skal der redegøres for væsentlige fejl og mangler i de udtagne sager. Revisionsdirektoratet har udarbejdet følgende tabel over antal reviderede sager:

Kategorier	Sager udvalgt ved stikprøve ¹⁾	Sager uden fejl	Sager med fejl af formel karakter	Sager med fejl med eventuel udbetalings- og/eller refusionsmæssig betydning	
	Antal	Antal	Antal	Antal	Kr.
Integrationsydelse	12	6	5	1	²⁾
Grund-, program- og resultattilskud	12	12	-	-	
Repatriering	2	1	-	1	1.171
I alt	26	19	5	2	²⁾

1) Sagerne er gennemgået såvel i relation til hjemtagelsen af tilskud som til udbetalingen af integrationsydelse og forekommer således i tabellen både som en integrationsydelsessag og en sag om tilskud.

2) Den eventuelt refusionsmæssige betydning var ikke opgjort på tidspunktet for protokollatets afsendelse.

Revisionsdirektoratet kan oplyse, at der i 2004 blev gennemgået 25 sager (15 sager med tilskud og 10 sager med ydelser), hvoraf 23 sager var uden fejl. I 1 sag var der fejl af formel karakter, og i 1 sag var der fejl med refusionsmæssig betydning. Antallet af såvel formelle fejl som fejl med refusionsmæssig betydning er således forøget i 2005.

I besvarelsen har Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen anført om den generelt øgede fejlandel i forhold til 2004, at revisionens undersøgelse dækker et forholdsvis lille antal sager (18), hvorfor undersøgelsen ikke nødvendigvis siger noget om det generelle kvalitetsniveau på sagsområdet. Endvidere vil Den interne Kontrolenhed afholde møde med Ydelsesservice med henblik på at sørge for, at arbejdsgange og kontroller gennemføres i henhold til retningslinierne.

Projektmidler fra Integrationsministeriet

18. Revisionsdirektoratet har afgivet revisorerklæring på 5 regnskaber, hvor Københavns Kommune har modtaget tilskud fra Integrationsministeriet.

Revisionen har ikke givet anledning til forbehold eller supplerende oplysninger.

Teknik- og Miljøudvalget

Opfølgning

1. Økonomistyringen i Københavns Kirkegårde

I revisionsbetænkningen for 2004 s. 190-208, blev der redegjort for resultatet af en af Revisionsdirektoratet foretaget større undersøgelse om Økonomistyringen i Københavns Kirkegårde. Som særligt tema indgik Kirkegårdenes indtægter.

Revisionsudvalget noterede med tilfredshed at undersøgelsen viste, at Kirkegårdenes niveau for økonomistyring var højt.

Udvalget anmodede samtidig Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultaterne af sagens opfølgning, herunder om de igangsatte tiltag til en yderligere styrkelse af styringen:

Revisionsdirektoratets undersøgelse viste, at indtægterne bl.a. vedrører vedligeholdelsesopgaver for Det Mosaiske Troessamfund.

Revisionsdirektoratet fandt det ikke entydigt, om de gældende bestemmelser vedrørende kommuners opgavevaretagelse – herunder kommunalfuldmagtens bestemmelser om accessorisk virksomhed – indebærer, at Kirkegårdene kan udføre denne opgave.

I Bygge- og Teknikudvalgets besvarelse af 24. august 2005 blev det oplyst, at Bygge- og Teknikforvaltningen primo 2005 havde foretaget en vurdering af grundlaget for Københavns Kirkegårdes opgaveløsning for Mosaisk Troessamfund. Vurderingen var foretaget på baggrund af Indenrigsministeriets tidligere udtalelser vedrørende tilsvarende sager og var desuden sammenholdt med den rådgivning, advokatfirmaet Bender von Haller Dragsted havde givet i KTK samt den af von Haller udarbejdede vejledning om kommunalfuldmagten i forhold til KTK's aktiviteter.

Forvaltningen vurderede, at Københavns Kirkegårdes opgaveløsning for Mosaisk Troessamfund kan rummes inden for begrebet accessorisk virksomhed, om hvilket Indenrigsministeriet har udtalt at:

1. Opgaven skal knytte sig naturligt til en i øvrigt kommunal opgave.
2. Opgaven skal være underordnet i forhold til hovedvirksomheden.
3. Opgaven må ikke i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Disse punkter blev vurderet at være opfyldt i dette tilfælde, hvorfor forvaltningen vurderede, at opgaveløsningen ikke strider imod de gældende bestemmelser om kommuners opgavevaretagelse. I denne vurdering blev der taget udgangspunkt i det nuværende opgaveniveau.

Forvaltningen har efterfølgende i januar 2005 oplyst til Revisionsdirektoratet, at der har været afholdt møde mellem Københavns Kirkegårde og advokatfirmaet Bender von Haller Dragsted vedrørende Kirkegårdenes opgaveløsning for Det Mosaiske Troessamfund.

På mødet blev der klarlagt 2 mulige tilgange til, at Københavns Kirkegårdes opgaveløsning for Mosaisk Troessamfund er lovlig. I første omgang ville der blive arbejdet videre med en afklaring af, hvorvidt opgaverne kan løses på basis af den overskudskapacitet, som opstår i kraft af opretholdelsen af det nødvendige beredskab.

Det blev endvidere oplyst, at når den 5-årige kontrakt med Troessamfundet udløb medio februar 2005, ville Københavns Kirkegårde forlænge kontrakten for et år, således at sagen kan blive undersøgt til bunds, og der efterfølgende er tid til at træffe eventuelle nødvendige foranstaltninger.

For så vidt angår omkostningskalkulationer har Kirkegårdene hidtil foretaget sådanne på udvalgte ydelser (fx renholdelse af udvalgte gravstedstyper og grandækning samt krematorietakst og gravning til kiste og urne).

Der blev i 2005 nedsat et udvalg til belysning af behovet for en revision af kalkulationsgrundlaget i forhold til vedligeholdelse for gravstedsejers regning (det entreprenørmæssige område) samt til at foretage de fornødne kalkulationer.

Efterfølgende er det hensigten at gennemgå kalkulationsgrundlaget i forhold til begravelser, kremationer mv. (det monopoliserede område).

Kirkegårdene har i efteråret 2004 som led i en benchmarkingproces holdt indledende møder med de øvrige byer i 6-by samarbejdet. Benchmarking af takster er også drøftet. Benchmarkingprocessen opfattes som vanskelig, bl.a. grundet forskelle i ydelsernes indhold og sammensætningen samt forskelle i fx bygningsomkostninger.

Hidtil er udvekslet oplysninger (årsrapporter) om mængden af de forskellige ydelser og aktiviteter.

Revisionsdirektoratet har til brug for en orientering af Revisionsudvalget modtaget følgende status for ovenstående forhold:

Vedligeholdelsesopgaver for Det Mosaiske Troessamfund. Det uafklarede forhold til kommunalfuldmagten, er beskrevet i en rapport fra advokatfirmaet Bender – Von Haller – Dragsted af 21. februar 2006. Denne rapport er ikke tilsendt Revisionsdirektoratet. Dette vil ske snarest.

Omkostningskalkulationer. Udvalgsarbejdet vedrørende det entreprenørmæssige område er stort set færdigt, dog mangler der nogle kontrolberegninger i forhold til det medgåede tidsforbrug. Det forventes færdigt i efteråret 2006.

Kalkulationsgrundlaget for det monopoliserede område forventes ligeledes afsluttet i efteråret 2006.

Benchmarking i forhold til 6-by samarbejdet. Arbejdet er stadig i gang, men blandt andet på grund af omstruktureringer i nogle af de andre kommunale forvaltninger har det trukket noget ud. Nogle af byerne er ikke i stand til at bidrage med materiale i fuldt omfang, og derfor forventes det ikke at blive fyldestgørende. Københavns Kirkegårde indkalder gruppen til særligt møde om disse forhold i efteråret 2006.

2. Administrationen af kommunens råde-over ejendomme

I revisionsbetænkningen for 2004 s. 210-240, blev der redegjort for resultatet af en af Revisionsdirektoratet foretaget større undersøgelse om Administrationen af kommunens råde-over ejendomme.

Revisionsudvalget fandt det særdeles kritisabelt, at Plan & Arkitekturs administration af kommunens råde-over ejendomme igennem flere år havde været så mangelfuld, som konstateret af Revisionsdirektoratet.

Udvalget anmodede Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af sagens opfølgning.

Revisionsdirektoratets opfølgning deles i de 3 overordnede temaer for undersøgelsen:

1. Kommunens administration og salg af råde-over ejendomme
2. Den økonomiske håndtering af drift og salg af råde-over ejendomme
3. Byfornyelsesselskabernes driftsadministration

På Teknik- og Miljøudvalgets møde den 5. april 2006 (TMU 188/2006) redegjorde Teknik- og Miljøforvaltningen for den foreløbige opfølgning på revisionens anbefalinger i "Status til Revisionsdirektoratet. Dette notat samt punktet "Salgsstrategi m.m. vedrørende råde-over ejendomme" punkt 22. på mødet den 23. november 2005 (BTU 661/2005) ligger til grund for Revisionsdirektoratets opfølgning.

Ad 1. Kommunens administration og salg af råde-over ejendomme. I undersøgelsen konstaterede Revisionsdirektoratet, at der generelt manglede fyldestgørende dokumentation for driftsadministrationsperioden for de enkelte råde-over ejendomme i Plan & Arkitekturs sagsmateriale. Det betød, at det var behæftet med besvær og usikkerhed at få et samlet overblik over centrale nøgletal på området, herunder antallet af råde-over ejendomme, værdi, købstidspunkt, salgstidspunkt, anvendelse, lovgrundlag mv.

Revisionsdirektoratet fandt, at Plan & Arkitektur ikke havde haft tilstrækkelig fokus på administrationen af kommunens ombyggede råde-over ejendomme. Det gældende aftalegrundlag havde været for overfladisk for så vidt angår beskrivelsen af vilkår og

opgaver forbundet med forretningsførernes driftsadministration af kommunens råde-over ejendomme.

Samlet var Revisionsdirektoratet af den opfattelse, at Plan & Arkitektur hidtil ikke havde besiddet den nødvendige professionalisme til at kunne administrere ejendommene på en hensigtsmæssig måde, og at det derfor burde overvejes, hvorvidt administrationen af ejendommene skulle overføres til anden side fx Københavns Ejendomme.

Teknik- og Miljøforvaltningen svarede, at de af Revisionsdirektoratet ubedte oplysninger vedrørende råde-over ejendommene var blevet tilføjet i oversigten/databasen, og vil blive vedligeholdt og udbygget i det nødvendige omfang.

Plan & Arkitektur har udarbejdet forretningsgange samt retningslinier (sidstnævnte af 11. maj 2005) om administration af råde-over ejendomme og det hermed forbundne tilsyn.

Huslejevarslinger og regnskaber indhentes og checkes løbende i overensstemmelse med retningslinierne.

En egentlig ændring af forretningsføreraftalerne vil blive gennemført, når der foretages et fornyet udbud af byfornyelsesopgaverne i kommunen i efteråret 2007, eller når nedlæggelsen af Byfornyelse København er på plads.

Ad 2. Den økonomiske håndtering af drift og salg af råde-over ejendomme. På baggrund af undersøgelsen konstaterede Revisionsdirektoratet, at den periode råde-over ejendommene havde været i kommunens besiddelse var længere end oprindelig tiltænkt. En væsentlig årsag hertil var efter Revisionsdirektoratets opfattelse, at der ikke eksisterede en samlet afhændelsesplan for ejendommene. Revisionsdirektoratet henstillede, at der blev udarbejdet en samlet afhændelsesplan for kommunens resterende råde-over-ejendomme. I den forbindelse burde der ifølge Revisionsdirektoratet udarbejdes en procedure for hvornår og i hvilke situationer, tilbudspligten i forbindelse med kommunens afhændelse af en råde-over-ejendom på andelsvilkår skal gives.

I henhold til byfornyelseslovgivningen skal råde-over ejendomme tilbydes beboerne på andelsbasis efter arbejdernes gennemførelse, medmindre over 1/3 af lejeindtægterne hidrører fra erhvervslejemål, eller ejendommen indeholder færre end 6 boliger.

Teknik- og Miljøforvaltningen har hidtil – set i lyset af, at der ikke i byfornyelsesloven er fastsat en frist for, hvor lang tid efter arbejdernes afslutning boligerne skal tilbydes beboerne – været tilbageholdende med at afhænde ejendomme (bortset fra ejerlejligheder).

Dette skyldes ifølge Teknik- og Miljøforvaltningen flere forhold. Særligt har råde-over ejendommene bidraget til at løse genhusningsopgaven på en nem og billig måde, og ejendommens geografiske beliggenhed har passet til behovet. Det har endvidere været tanken, at ejendommene på længere sigt kunne bidrage til løsning af boligsociale opgaver, der ellers kun kan løses i den almene sektor. Endelig indebærer salg først 5 år efter byggeriets færdiggørelse, at 1 års og 5 års eftersyn og hvad deraf følger kan være overstået, ligesom en særlig momsproblematik vil være afviklet.

Hidtil er derfor kun de udlejningsejendomme, hvor beboerne rettede henvendelse herom blevet tilbudt, idet beboerne naturligvis har krav på at få ejendommene tilbudt, når de anmoder derom.

Plan & Arkitektur har udarbejdet en afhændelsesstrategi for råde-over ejendommene, som blev forelagt Bygge- og Teknikudvalget i indstilling om "Salgsstrategi m.m. vedrørende råde-over ejendomme" på mødet den 23. november 2005 (BTU 661/2005). Strategien blev godkendt af udvalget.

Revisionsdirektoratet konstaterede, at Plan & Arkitektur ved salg af råde-over ejendomme først har bogført kontantudbetaling, låneafvikling mv. i kommunens regnskab mere end 5 år efter, at salget har fundet sted.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at der blev tilrettelagt en procedure for betalinger mellem selskaberne og kommunen, fx kvartalsvis, for at sikre, at mellemregningsforholdet løbende opgøres, afregnes og bogføres og til enhver tid giver et retvisende billede af kommunens økonomi på området.

Teknik- og Miljøforvaltningen oplyser, at ejendomsregnskaberne til og med regnskabsåret 2004 er modtaget fra Byfornyelsesselskaberne, og bogføringen af disse gennemføres så hurtigt som det ressourcemæssigt kan gennemføres i 2006 efter den fremgangsmåde, som er aftalt med Revisionsdirektoratet. Byfornyelsesselskaberne er blevet anmodet om at fremsende kontoudtog. Fremover vil afstemningen ske én gang årligt, da det er mest hensigtsmæssigt som følge af, at de for ejendomsdrift relevante oplysninger opgøres årligt.

Ad 3. Byfornyelsesselskabernes driftsadministration. Revisionsdirektoratet konstaterede, at byfornyelsesselskabernes driftsadministration af kommunens råde-over ejendomme ikke i alle tilfælde havde været varetaget økonomisk hensigtsmæssigt. Driftsadministrationen havde medført økonomisk tab for kommunen i form af bl.a. tabte lejeindtægter og tab som følge af manglende forbrugsregnskaber på enkelte ejendomme mv. Dette burde efter direktoratets opfattelse føre til en samlet opgørelse over de økonomiske tab, som kommunen havde lidt ved byfornyelsesselskabernes administration af råde-over ejendommene og danne grundlag for overvejelser om, hvorvidt der er basis for at rejse et erstatningskrav for tabet.

Direktoratet anbefalede, at Bygge- og Teknikudvalget fremover modtager fast orientering om kommunens råde-over ejendomme, fx i forbindelse med de årlige regnskabsforklaringer eller som en del af den årlige redegørelse for byfornyelsens forløb og de bevillingsmæssige muligheder.

Revisionsdirektoratet anbefalede, at der fastsættes nogle målsætninger for kommunens anvendelse af råde-over ejendomme, og at Plan & Arkitektur fremover løbende følger op på disse målsætninger.

Endelig anbefalede Revisionsdirektoratet til overvejelse, at Plan & Arkitektur forelægger Bygge- og Teknikudvalget det huslejeniveau, der gælder for de fem kvarterer.

Teknik- og Miljøforvaltningen oplyser, at en erstatningssag over for SBS er endelig afgjort med indbetaling af 2.111.470 kr. fra selskabet og bogført i 2005 regnskabet.

Et erstatningskrav over for Håndværkets Byfornyelsesselskab er foreløbig opgjort til 487.746,48 kr. Selskabet har overdraget kravet til deres ansvarsforsikringsselskab, som har overdraget sagen til deres advokat.

For så vidt angår Byfornyelse København er en enkelt sag under behandling, supplerende materiale afventes fra selskabet. Der er ifølge forvaltningen formentlig intet erstatningskrav, idet ejendommen giver driftsoverskud.

Teknik- og Miljøforvaltningen oplyser, at Teknik- og Miljøudvalget fremadrettet vil blive orienteret om status vedr. råde-over ejendommene i den årlige redegørelse for byfornyelsens forløb og de bevillingsmæssige muligheder.

Målsætningerne for anvendelsen af råde-over ejendomme og huslejeniveauerne fremgår af førnævnte indstilling om salgsstrategi mv., der blev godkendt af Bygge - og Teknikudvalget den 23. november 2005.

Revisionsdirektoratet vil i forbindelse med revisionen følge Teknik- og Miljøforvaltningens videre arbejde med revisionens anbefalinger med henblik på senere at indhente oplysninger om den fortsatte implementering af de nævnte tiltag.

Revisionsaftale om intern revision i Kommune Teknik København (KTK)

I henhold til den kommunale styrelseslov og Revisionsvedtægten for Københavns Kommune er det Revisionsdirektoratet, som reviderer Københavns Kommune.

Revisionsdirektoratet har således ansvaret for at revidere KTK's regnskab i henhold til de kommunale regler.

Revisionsdirektoratet indgik aftale af 20. september 2004 med Bygge- og Teknikudvalget om antagelse af intern revision i KTK og rammerne herfor (med virkning fra og med regnskabsåret 2004)

KPMG C. Jespersen, statsautoriserede revisorer, blev antaget som intern revisor for årsregnskaberne 2004 og 2005.

Det er aftalt, at det er den interne revisions opgave at udføre revision af KTK's regnskab og kasse- og regnskabsvæsen og dertil underliggende registreringssystemer.

Revisionen omfatter ikke KTK's lønforvaltning, idet denne revision samt den endelige bevillingskontrol og gennemgangen af de særlige anlægsregnskaber forestås af Revisionsdirektoratet.

I det følgende redegøres der i afsnit I for den interne revision vedrørende årsregnskabet for 2005, mens afsnit II omfatter en redegørelse for Revisionsdirektoratets revision af KTK's lønudgifter i regnskab 2005.

I. Den interne revision vedrørende årsregnskabet for 2005

Revisionsdirektoratet har fra KPMG C. Jespersen modtaget den interne revisions rapportering vedrørende årsregnskabet for 2005, som fremgår af et revisionsprotokollat af 18. april 2006.

Den interne revision har herudover afgivet revisionsprotokollat af 15. december 2005 om resultatet af udført revision af forretningsgange til dato samt gennemgang af oktoberprognose.

Fra den interne revisionsrapportering har Revisionsdirektoratet valgt at uddrage følgende – direktoratet har således ikke afgivet egne kommentarer hertil.

Interne revisions konklusion af den udførte revision af årsregnskabet for KTK

Revisionen af det kommunale regnskab har ikke givet anledning til bemærkninger af en sådan væsentlighed eller karakter, at der er anledning til at tage forbehold for hele eller dele af de rapporterede tal til Københavns Kommunes regnskabssystem (KØR).

Vedtages rapporteringen af Teknik- og Miljøudvalget i den foreliggende form, og fremkommer der ikke under udvalgets behandling og vedtagelse af rapporteringen væsentlige nye oplysninger, vil vi over for Københavns Kommunes Revisionsdirektorat forsyne rapporten for 2005 med revisionspåtegning uden forbehold eller supplerende oplysninger.

Effektiviseringsplan og forretningsgange

Som rapporteret i revisionsprotokollat af 15. december 2005 har den interne revision konstateret, at visse forretningskritiske forretningsgange ikke var implementeret i tilstrækkelig grad.

Ledelsen har oplyst, at disse forhold, trods fornødne ressourcer i økonomiafdelingen, ikke har haft tilstrækkelig prioritet. Det er endvidere oplyst, at implementering og efterlevelse af forretningsgangene vil være et af fokusområderne i 2006, og der er iværksat en række tiltag med henblik på implementering af forretningsgangene i de respektive afdelinger. Tiltagene er nærmere beskrevet i en handlingsplan udarbejdet af ledelsen i samarbejde med konsulentfirmaet Capacent.

Det er den interne revisions opfattelse, at de af ledelsen iværksatte initiativer vil give et godt udgangspunkt til sikring af forretningsgangenes overholdelse, men den skal dog anbefale, at der for de forretningskritiske forretningsgange omkring tilbudskalku-

lation, sagsdokumentation og projektstyring sker en hurtig tilpasning, således at de ajourførte forretningsgange kan danne grundlag for implementering og opfølgning allerede fra 2. kvartal 2006.

Regnskabsafslutning

Den interne revision har rapporteret, at uanset at den midlertidige leder af økonomiafdelingen og enkelte nøglemedarbejdere har arbejdet konstruktivt, er regnskabet blevet væsentligt forsinket i forhold til den oprindelige plan, ligesom kvaliteten af visse afstemninger, herunder særligt kreditorafstemninger fortsat er utilfredsstillende. Det var forventeligt, at det nye økonomi- og ressourcestyringssystem ville kunne medføre midlertidige udfald i forhold til rutinemæssige afstemninger og specifikationer, og det er prioriteret at få disse rutiner reetableret. Det er aftalt, at tidspunktet for revisionens gennemførelse fremover bør udskydes til et senere tidspunkt.

I tilknytning hertil er det konstateret, at der ved årsskiftet 2005/06 (i lighed med tidligere år) er konstateret en væsentlig positiv afvigelse mellem det realiserede resultat og årets sidste resultatprognose. Den positive afvigelse skyldes primært positive afvigelser i resultatet af vintertjenesten og bygningservice. Det er oplyst, at der fortsat arbejdes med at få optimeret rutiner omkring prognoser, samt at forbedre kommunikationen af prognoseforudsætninger og følsomhed.

I forbindelse med tiltrædelse af ny økonomichef har ledelsen oplyst, at opsamling på disse forhold er prioriteret.

II. Revision af lønudgifter for 2005 i KTK

Lønudgifterne i KTK har ifølge regnskabet for 2005 andraget 250,4 mio. kr.

Revisionen af KTK har omfattet en gennemgang af forretningsgange og overholdelsen heraf i praksis, herunder interne kontroller i forretningsgange mv., gennemgang af personalesager og øvrige områder. Revisionen har omfattet anvendelsen af både Accentures lønsystem og KMD lønsystemet.

Forretningsgange og overholdelsen heraf i praksis, herunder interne kontroller i forretningsgange mv.

Direktoratet konstaterede, at KTK endnu ikke havde udarbejdet en egentlig forretningsgangsbeskrivelse for lønbehandlingen.

Direktoratet forudsatte, at KTK udarbejder en forretningsgangsbeskrivelse, når Økonomiforvaltningen har udarbejdet nye generelle retningslinier for brugen af KMD lønsystemet.

KTK oplyste ved revisionen af 2004, at forvaltningen ikke havde udarbejdet oversigter over de personer, der af borgmester/forvaltningschef er bemyndiget til at anvise, men at KTK var begyndt at indhente underskrifter fra bemyndigede medarbejdere.

Ved revisionen af 2005 blev det imidlertid konstateret, at oversigterne endnu ikke var udarbejdet.

KTK har efterfølgende oplyst, at der nu er udarbejdet oversigter over, hvem der er berettiget til at anvise inkl. udarbejdet underskriftsbilag – jf. delegationsbestemmelserne og nævnte underskriftsbilag, som Økonomi opbevarer.

Tilstedeværelseskontrollen var udført i perioden januar-august 2005. Knap 1/3 af kontrollisterne var imidlertid ikke returneret fra afdelingerne. Herudover var kontrollisterne i flere tilfælde returneret så sent, at eventuelle fejl ikke kunne berigtiges ved den kommende lønkørsel. KTK har anmodet KMD om at få tilsendt attestationslister til brug for tilstedeværelseskontrollen, men uden resultat. Kontrollen blev herefter indstillet.

Direktoratet anbefalede, at KTK, indtil de sædvanlige kontrollister modtages, udfører tilstedeværelseskontrollen, enten på grundlag af mødeskemaer fra vagtplan eller løndelsrapporter fra KMD lønsystemet.

KTK har ikke etableret funktionsmæssig adskillelse mellem udførende og kontrollerende funktioner. De enkelte lønmedarbejdere varetager således hele lønbehandlingen alene. Endvidere påtegnes lønmaterialet ikke som dokumentation for de udførte kon-

troller. Endelig har KTK fortsat ikke etableret et ledelsesmæssigt tilsyn med, at forretningsgangene efterleves i praksis.

Direktoratet henstillede, at der for lønbehandlingen sikres et godt internt kontrolmiljø.

Teknik- og Miljøudvalget oplyser i besvarelsen af 23. august 2006, af den overordnede forretningsgangsbeskrivelse for Københavns Kommune er under udarbejdelse og forventes færdig i det tidlige efterår. KTK's gældende forretningsgangsbeskrivelse fra tiden før overgangen til Accenture lønsystem er derfor stadig gældende. KTK er for nuværende ved at gennemgå den gældende forretningsgangsbeskrivelse på lønområdet og opdaterer denne således, at den lønanvisning, der i dag foregår på KMD Opus, fremgår.

Den opdaterede forretningsgangsbeskrivelse vil selvfølgelig blive tilrettet, så den samtidig opfylder de overordnede krav, der måtte ligge i Københavns Kommunes overordnede forretningsgangsbeskrivelse, som er under udarbejdelse. Arbejdet med forretningsbeskrivelserne forventes afsluttet efter 3. kvartal 2006, således at de er fuldt implementeret til næste års revision.

Der er funktionsmæssig adskillelse mellem udførende og kontrollerende funktioner på den centrale lønanvisning, men der er ingen funktionsmæssig adskillelse i de decentrale enheder. Grundet omorganisering i KTK flyttes de decentrale lønmedarbejdere fysisk til den centrale lønanvisning i løbet af efteråret 2006, hvorved problemet med den funktionsmæssige adskillelse bliver løst. Herudover vil der i løbet af efteråret 2006 blive etableret en egentlig løncontrolling, der bl.a. skal være med til at sikre, at der rent faktisk også sker en adskillelse mellem udførende og kontrollerende funktioner.

Gennemgang af personalesager

Direktoratet har med udgangspunkt i lønsystemets oplysninger ultimo 2005 om ansatte tilfældigt udvalgt 23 personalesager.

Revisionen har omfattet kontrol af, at aflønningen var sket i overensstemmelse med gældende overenskomster/aftaler. Det blev påset, at der forelå ansættelsesbreve, op-

lysningsskemaer og aftaler om lønindplacering med underskrifter af de faglige organisationer. Endelig blev det undersøgt, at oplysning om pengeinstitut var forsynet med lønmodtagerens underskrift, og at sagerne forelå veldokumenterede.

Under revisionen blev konstateret følgende:

- I 2 tilfælde var der ikke overensstemmelse mellem tiltrædelsesdatoen ifølge personalesagerne og KMD lønsystemet.
- I 3 tilfælde var ansættelsesbrev først udfærdiget og underskrevet lang tid efter ansættelsen.
- Bankoplysninger og oplysningsskemaer opbevares ikke i personalesagerne, men i mapper med løbende registreringsbilag. Det er direktoratets opfattelse, at oplysningerne bør bevares i personalesagerne sammen med de øvrige stamdata.
- I 2 tilfælde indeholdt ansættelsesbrevet ikke oplysninger om pligt til over-/merarbejde, jf. Økonomiforvaltningens cirkulære nr. 18/2002 af 25. oktober 2002.
- I 2 tilfælde forelå der ingen dokumentation for uddannelse i personalesagen.
- I 8 tilfælde var der ikke overensstemmelse mellem afdelingsbetegnelserne i KTK's kontoplan og kontooplysningerne i KMD lønsystemet.
- I et tilfælde var grundlønstrinet i lønaftalen fejlagtigt, men lønmodtageren fik udbetalt korrekt løn. Endvidere var vedkommendes kvalifikationstillæg fejlagtigt reduceret ved overgangen fra Accenture's lønsystem til KMD lønsystemet.
- I et tilfælde forelå aftalen om lønindplacering med underskrifter af pågældende faglige organisation først mere end et år efter ansættelsen.

Manglende anvendelse af vagtplansystemet

Direktoratet konstaterede, at normaltimer i flere tilfælde var blevet udbetalt på grundlag af oplysninger fra "skufferegnskaber" over merarbejdet hos den enkelte medarbejder. Ved anmodning om udbetaling af merarbejde har arbejdslederen attesteret indberetningsbilaget. I flere tilfælde forelå der ikke dokumentation af, hvornår de udbetalte timer var optjent.

Efter vores opfattelse bør udbetaling af timer ske på grundlag af registrering i vagtplanssystemet af afvigelser til en tjenestetidsplan, som afdelingslederen skal attestere. Systemet beregner herefter de relevante tillægsydelse.

Det blev i 1 sag konstateret, at der i flere tilfælde var tillagt 100 % tillæg for timer præsteret før normal arbejdstids begyndelse. Indberetningsbilagene var attesteret af afdelingslederen. Dette fandtes ikke korrekt.

Det centrale løn-team har efterfølgende meddelt pågældende, at der ikke kan beregnes overarbejdstillæg i disse tilfælde.

Tjenestemænds fratreden og efterfølgende tjenestemandspensionering

Direktoratet har med udgangspunkt i oplysninger om fratrædte tjenestemænd i 2005 udvalgt et antal personsager og undersøgt, om administrationen af igangsættelsen af tjenestemandspension var sket i overensstemmelse med gældende regler.

Revisionen har omfattet en kontrol af:

- At lønudbetalingen ophørte med udgangen af den måned, hvor fratreden sker.
- At det fremgår af sagen, hvordan pensionsalderen er fastsat.
- At nævnte oplysninger er tilgået Pensionsanvisningsmyndigheden ved anvendelse af blanketten "Beregning af egenpension til tjenestemænd m.fl."

Revisionen gav ikke anledning til bemærkninger.

Åremålsansættelse

Direktoratet har gennemgået et antal sager med åremålsansættelse for at efterprøve, om ansættelse, indgåede aftaler, aflønning, evalueringer samt udløb og afsked var behørigt dokumenteret og skete i overensstemmelse med gældende bestemmelser.

Det blev i denne forbindelse endvidere kontrolleret, at åremålstillæg registreret i løn-systemet i 2005 kun var udbetalt til åremålsansatte, og at aflønning skete med et lønniveau svarende til løntrin 50 (51) eller højere.

Revisionen gav ikke anledning til bemærkninger.

Det blev dog konstateret, at åremålsansatte ved dataoprettelsen i KMD lønsystemet fejlagtigt ikke var oprettet med stillingskoden for åremålsansættelse. Fejlen blev efterfølgende rettet.

Decentral lønfastsættelse

Ved cirkulære nr. 21/2003 blev forvaltningerne bemyndiget til uden forelæggelse for Økonomiforvaltningen at indgå aftaler om et nettolønniveau op til 510.000 kr. (niveau 31.3.2000).

Direktoratet har på grundlag af et udtræk fra lønsystemet pr. december 2005 kontrolleret, at ingen ansatte omfattet af bestemmelserne har oversteget det fastsatte lønniveau.

Gennemgang af over/merarbejde

Direktoratet har på grundlag af udleverede løndelsopgørelser opgjort den samlede betaling for over/merarbejde i 2005 til 4,8 mio. kr.

Direktoratet har foretaget en gennemgang af et antal udbetalinger – fordelt på flere overenskomster/aftaler – til ansatte i Økonomiafdelingen, der er registreret i lønsystemet i december i 2005.

Revisionen har bl.a. omfattet en kontrol af:

- At aflønningen skete i overensstemmelse med gældende overenskomster/aftaler.
- At der forelå fyldestgørende dokumentation i form af attesterede bilag.
- At registreringen i lønsystemet skete med det på bilaget oplyste antal enheder, sats og i øvrigt var i overensstemmelse med tillæggets tekstmæssige angivelse.

Det konstateredes, at der i 2 tilfælde var udbetalt overarbejde med for lav sats.

Fejlene vil efterfølgende blive rettet.

Overgangen fra Accentures lønsystem til KMD lønsystemet.

Overgangen fra Accentures lønsystem til KMD lønsystemet skete ved manuel dataopretning. Til brug herfor blev der fra den centrale projektledelse udsendt en detaljeret vejledning til forvaltningerne. Forvaltningerne skulle i denne forbindelse sende for-

hånds- og lokalaftaler til KMD, og forvaltningerne skulle gemme dokumentation for ændringer.

Direktoratet har ved stikprøver påset, at KTK har efterlevet den udsendte vejledning, og at der efterfølgende blev tilrettelagt kontrolmæssige procedurer af test-uddatamaterialet, samt at opdagede fejl blev anmeldt til KMD.

Gennemgangen gav ikke anledning til bemærkninger.

KTK har efter de sidste test af uddata i dataoprettelsen udarbejdet en kvalitetssikringsrapport af 11. oktober 2005. Heraf fremgår det bl.a., at risikoen for fejl på lønsedlerne vurderes til at være stor, men at mange af fejlene ikke var lønkritiske fejl.

Der pågår stadig rettelser fra dataoprettelsen, og der er fortsat en række problemer, fx vedrørende supplerende pensioner.

Øvrige områder

KTK har ultimo 2005 ikke uafklarede saldi på fejlkontoen.

KTK har oplyst, at der fortsat er uafklarede mellemværender vedrørende Accenture-lønssystemet. Der kan derfor forekomme rettelser vedrørende 2005 i forbindelse med oprydningsprojektet vedrørende Accenture.

KTK har endvidere oplyst, at der efter indkøringsproblemer i forbindelse med anvendelsen af KMD-lønssystemet medio 2006 kan foretages afstemning mellem lønssystemet og KØR.

Beretning om revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2005 på byfornyelsesområdet mv.

Indhold

I. Generelt.

II. Plan & Arkitektur.

Revision efter lov om byfornyelse og boligforbedring.

Revision efter lov om byfornyelse.

Aftalt boligforbedring (lovens kapitel 5).

Generelle bemærkninger og anbefalinger.

Revision af støtteberegninger efter saneringslovgivningen.

III. Byggeri & Bolig.

Støtte til etablering af fælles friarealer.

Revision efter lov om byfornyelse og boligforbedring.

Revision efter lov om byfornyelse.

IV. Opfølgning af revisionen af tidligere år.

Socialministeriets bemærkninger til byfornyelsesberetningen for 2004.

Revisionsdirektoratet fremsendte beretningen til Teknik- og Miljøudvalget ved revisionsprotokollat af 10. juli 2006. Udvalget afgav sin besvarelse den 23. august 2006.

I. Generelt

Revisionsdirektoratet har siden afgivelse af revisionsprotokollat nr. 6 af 7. juni 2004 vedrørende revision af Københavns Kommunes regnskab for 2004 på byfornyelsesområdet mv. afgivet erklæring på følgende opgørelser til Socialministeriet:

	Dato	Kr.
Erklæring om modtaget statsrefusion efter lov om byfornyelse og boligforbedring samt lov om byfornyelse (2004)	14. november 2005	50.058.820
Opgørelse af modtaget refusion i finansåret (2004)	14. november 2005	161.167.276
Aftalt boligforbedring (skema 4R) efter lov om byfornyelse: Udgifter for finansåret 2004 (§ 95 stk. 2 og 3) Modtaget refusion for finansåret 2004 (§ 95 stk. 4)	29. november 2005 29. november 2005	10.063.402 5.834.314
Udgifter til de enkelte projekter (skema 9R) – ombygninger, nedrivninger, nybyggeri, endeligt godkendte regnskaber med tilsagn før 1.1.2001 (lov om byfornyelse og boligforbedring og lov om byfornyelse)	31. januar 2006	-
Opgørelse af boligstøtteudligningen – indberetning af udgifter for 2004	22. marts 2006	399.925.581
Tillæg vedrørende modtaget statsrefusion efter lov om byfornyelse og boligforbedring samt lov om byfornyelse (2003)	22. juni 2006	7.420.307

II. Plan & Arkitektur

Plan & Arkitekturs nettoudgifter på byfornyelsesområdet har udgjort følgende i 2005:

	Mio.
kr.	
Rammebelagte områder, drift	155,8
Rammebelagte områder, anlæg	<u>26,6</u>
I alt	<u>182,4</u>

Revision efter lov om byfornyelse og boligforbedring

Ifølge Erhvervs- og Boligstyrelsens bekendtgørelse nr. 435 af 24. maj 1996 om regnskabsgodkendelse og revision efter lov om byfornyelse og boligforbedring skal revisor hvert år, senest samtidig med afgivelsen af beretning om revision af kommunens øvrige regnskaber, afgive beretning om revisionen i henhold til denne bekendtgørelse.

Revisionen er udført i overensstemmelse med Revisionsvedtægten for Københavns Kommune og nævnte bekendtgørelse.

Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisionskik. Revisionsdirektoratet har efterprøvet, om forretningsgangene og sagsbehandlingen inden for byfornyelses- og boligforbedringsområdet er hensigtsmæssige og betryggende.

Sagsgennemgangen har omfattet:

- Ejendommen Eskildsgade 20-22.

Ved revisionen er der lagt særlig vægt på efterprøvning af:

- 1) beslutningens lovlighed,
- 2) lovligheden af de godkendte udgifter,
- 3) fordeling af de godkendte udgifter på forbedringsdel og tabsdel,
- 4) størrelsen af "Førlejen" og den godkendte leje efter forbedring,
- 5) renteberegninger,
- 6) modregning af huslejestigning på byggelånet,

- 7) lovligheden af omfanget af de kommunale udgifter,
- 8) indtægter i forbindelse med salg af ombyggede ejendomme og ryddede grunde.

Revisionsdirektoratet har ved revisionen af ejendommen Eskildsgade 20-22 hæftet sig ved:

Tilsagnet blev givet den 20. november 2003: Ombygningstabet blev vurderet til 5.160.000 kr. ved indeks 177. Resterende tilsagn, stort 5.324.000 kr., til lånefinansierede udgifter blev bevilget i 2004. Ombygningstab og forbedring på i alt 10.484.000 kr.

Regnskabet viste støtteberettigede udgifter på i alt 10.388.000 kr. (heraf 4.683.000 kr. opgjort som forbedring og 5.705.000 kr. som ombygningstab). Godkendt lejeforhøjelse: $(4.683.000 \text{ kr.} \times 5 \% : 1.060 \text{ m}^2) = 220,90 \text{ kr./m}^2$.

Gennemgangen gav anledning til følgende mindre væsentlig bemærkning:

- Der var ikke i sagen vedlagt udskrifter fra bogføringen vedrørende refusioner og udbetalinger.

I besvarelsen oplyser Teknik- og Miljøforvaltningen, at økonomisystemet kun kan levere udskrifter over samlede posteringer på den enkelte anlægsbevilling, der typisk omfatter en række ejendomme. Da det ikke umiddelbart er muligt at følge udbetalingerne vedrørende den enkelte ejendom, findes sådanne udskrifter ikke at kunne tilføre sagen oplysninger af værdi. Det vil blive overvejet, hvordan alle dokumenter kan være tilgængelige i den enkelte sag.

Revision efter lov om byfornyelse

Ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriets bekendtgørelser nr. 596 af 22. juni 2000 og nr. 90 af 7. februar 2001 – begge om regnskab og revision efter lov om byfornyelse – skal revisor hvert år, senest samtidig med afgivelsen af beretning om revision af kommunens øvrige regnskaber, afgive beretning i henhold til disse bekendtgørelser.

Revisionen er udført i overensstemmelse med Revisionsvedtægten for Københavns Kommune og ovennævnte bekendtgørelser.

Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisionskik.

Revisionsdirektoratet har efterprøvet, om forretningsgangene og sagsbehandlingen inden for byfornyelsesområdet er hensigtsmæssige og betryggende.

Sagsgennemgangen har omfattet:

- Ejendommen Horsensgade 10-12
- Ejendommen Amerikavej 11-13/Møgeltøndergade 8-10
- Ejendommen Thoravej 17
- Ejendommen Vedbæksgade 3-7

Ved revisionen er der lagt særlig vægt på efterprøvning af:

- 1) beslutningens lovlighed,
- 2) lovligheden af de godkendte udgifter, jf. bekendtgørelse om støtteberettigede udgifter til bygningsfornyelse mv. efter lov om byfornyelse,
- 3) fordeling af godkendte udgifter på forbedringsdel og tabsdel,
- 4) oplysninger, der ligger til grund for beregning af forbedringstilskud og engangstilskud, jf. lov om byfornyelse §§ 61 og 61 a,
- 5) størrelsen af "førlejen" og den godkendte leje efter forbedring,
- 6) renteberegninger,
- 7) modregning af huslejestigning på byggelånet,
- 8) lovligheden af omfanget af de kommunale udgifter,
- 9) indtægter i forbindelse med salg af ombyggede ejendomme og ryddede grunde,
- 10) værdiansættelse af kommunale ejendomme,
- 11) tilsagn efter lov om byfornyelse § 92 og § 93 om forhøjet refusion.

Revisionsdirektoratet har ved revisionen af ejendommen Horsensgade 10-12 hæftet sig ved:

I overensstemmelse med Borgerrepræsentationens beslutning opfordrede byfornyelseskontoret den 20. marts 2002 ejeren af ejendommen Horsensgade 10-12 at udarbejde et projekt til gennemførelse af en række bygningsfornyelsesarbejder inden for en maksimeret bevillingsramme på 8,9 mio. kr., inkl. 1,5 % bidrag til Byggeskadefonden. Be-

villingen på 8,9 mio. kr. indgår i en samlet budgetteret investering i ejendommen på 23,1 mio. kr., svarende til ca. 16.000 kr. pr. m², hvorefter ejendommen planlægges totalistandsat.

Byfornyelseskontoret har med skrivelse af 5. december 2002 godkendt projektforslaget, og af godkendelsen fremgår, at ejer bidrager med et beløb til egenfinansiering på 4,9 mio. kr. til øvrige vedligeholdelsesarbejder og 3,7 mio. kr. til udskiftning af køkkener finansieret af huslejeforhøjelser efter lejelovens regler svarende til betingelserne i kommunens opfordringsskrivelse.

I brev 18. marts 2003 anmoder SBS Byfornyelse på vegne af ejer byfornyelseskontoret om at genoverveje betingelsen, da ejer ikke har mulighed for at få finansieret samtlige 4,9 mio. kr., herunder punktet "at såfremt projektet reduceres i forhold til det oprindeligt ansøgte, vil man herfra foretage en tilsvarende reduktion i den maksimerede bevilling".

Ved skrivelse af 7. maj 2003 meddeler byfornyelseskontoret, at kommunens "princip om kr. for kr." kan fraviges, idet der gennemføres en total istandsættelse af ejendommen som oprindeligt påtænkt. Af det af byfornyelseskontoret godkendte reviderede budget fremgår, at egenfinansieringen reduceres til 2,3 mio. kr., og at lejelovsarbejderne forøges til 5,8 mio. kr.

Det af byfornyelseskontoret godkendte regnskab viser en samlet investering på 22,6 mio. kr., hvoraf forbruget på bevillingen til bygningsfornyelsesarbejder udgør 8,8 mio. kr., egenfinansieringen 2,2 mio. kr., lejelovsarbejderne 6,1 mio. kr. og Aftalt boligforbedring 5,5 mio. kr.

I forhold til de oprindelige forudsætninger ses, at egenfinansieringen (vedligeholdelse) er 2,7 mio. kr. mindre end oprindeligt forudsat og lejelovsarbejderne (forbedring) er 2,4 mio. kr. større.

- Direktoratet udbad sig en redegørelse for begrundelsen for at godkende den ændrede finansiering og for beslutningens økonomiske konsekvenser for såvel Københavns Kommune som for Socialministeriet. Redegørelsen burde indeholde en kort beskrivelse af den interne styring af væsentlige økonomiske ændringer i forhold til tilsagnet.

Det oplyses i besvarelsen, at det oprindelige budget for de samlede arbejder udgjorde 23,2 mio. kr., hvilket beløb blev fordelt på støttede bygningsfornyelsesarbejder på 8,9 mio. kr., egenfinansiering til øvrige vedligeholdelsesarbejder på 4,9 mio. kr., lejelovsarbejder (nye køkkener) på 3,7 mio. kr., og aftalt boligforbedring (nye badeværelser) på 5,7 mio. kr.

Den oprindelige ramme på 8,9 mio. kr. til de støttede bygningsfornyelsesarbejder var forudsat at være 100 % tabsgivende under hensyn til den øvrige investering på ejendommen. Dette fremgår af indstillingen til Borgerrepræsentationen, og det antydes tillige deri, at huslejeloftet kan blive ramt.

SBS byfornyelse meddelte i brev af 18. marts 2003, at det ikke var muligt at finansiere egenfinansieringen på 4,9 mio. kr., hvorfor SBS byfornyelse foreslog, at der skulle foretages en ændret fordeling af den samlede investering.

SBS byfornyelse foreslog blandt andet, at egenfinansieringen på 4,9 mio. kr. kun skulle udgøre 2,3 mio. kr. Lejelovsarbejderne (nye køkkener incl. påbygning) skulle udgøre knap 5,7 mio. kr., og aftalt boligforbedring skulle være uændret.

SBS byfornyelse foreslog samtidig at de støttede bygningsfornyelsesarbejder skulle fordeles på forbedring og vedligeholdelse med ca. 4,6 mio. kr. til forbedring og med ca. 4,2 mio. kr. til ombygningstab.

Huslejen efter arbejdernes gennemførelse ville som nævnt bliver ganske høj på grund af lejelovsarbejderne og den aftalte boligforbedring. Man var derfor nødsaget til at nedsætte forbedringsandelen med 2.043.000 kr. på grund af lejeloftet.

Denne nedsættelse skal finansieres af kommunen alene. I denne sag var det forudsat, at den samlede offentlige investering på 8,9 mio. kr. skulle være 100 % tabsgivende, hvilket tillige er indberettet i forbindelse med oprettelse af ejendommen i indberetningssystemet.

Statens andel af de 8,9 mio. kr. forudsattes dermed at udgøre 50 % eller 4.450.000 kr.

Statens andel efter godkendelse af byggeregnskabet den 14. juli 2005 kan herefter opgøres således:

Samlet udgift	8.900.000 kr.
Forbedring i alt	<u>4.052.000 kr.</u>
	4.848.000 kr.
50 % heraf	<u>2.424.000 kr.</u>

Det vil sige, at statens bidrag er 2.026.000 kr. mindre end oprindeligt forudsat, og der er lagt en udgift over på lejerne i ejendommen.

Revisionsdirektoratet har ret i, at der er taget 1.021.500 kr. for meget hjem i refusion, idet man overså, at dele af tabet skulle afholdes af kommunen alene. Beløbet vil snarest blive tilbagebetalt til staten, og regnskaber, der er omfattet af den pågældende regel (der i øvrigt ikke længere gælder), vil blive eftersat for tilsvarende fejl, og der vil blive truffet foranstaltninger til at forebygge tilsvarende fejl i fremtiden.

Kommunens andel af det samlede tab på 6.891.000 kr. bliver herefter 6.891.000 kr. – 2.424.000 kr. = 4.467.000 kr., hvilket svarer næsten til de 4.450.000 kr., der oprindeligt var forudsat.

Godkendelsesproceduren består i, at sagsbehandleren konkret behandler ansøgningen fra støttemodtageren og fremkommer med en begrundet indstilling til sin chef, der træffer beslutningen.

Beslutningen om at godkende en omfordeling af udgifterne tager udgangspunkt i kommunens ønske om en totalistsættelse af ejendommen. Det vil sige, at ejendommen ikke i fremtiden skal få behov for offentlige ydelser til istandsættelse/vedligeholdelse.

Kommunen ser tillige på den husleje, der skal betales som følge af investeringen på ejendommen, idet kommunen skal påse, at den fremtidige leje er i overensstemmelse med det lejedes værdi.

Forvaltningens mål i forbindelse med en bevilling på 8,9 mio. kr. til ejendommen er, at der gennemføres en totalistsandsættelse af ejendommen med så få offentlige midler og med en så stor egenfinansiering som muligt.

Forvaltningen prioriterede en totalistsandsættelse af ejendommen, som forudsat i indstillingen til Borgerrepræsentationen, og Teknik- og Miljøforvaltningen må i nogle sager foretage en vis ændret fordeling af de enkelte beløb for at nå målet om en totalistsandsættelse og under hensyntagen til lejernes rettigheder.

Det bemærkes herved, at projekterne ved forelæggelsen for Borgerrepræsentationen ikke er så detaljerede eller gennemarbejdede fra ansøgernes sider, at det er muligt at træffe en endelig beslutning om alle detaljer i støtteudmålingen, idet ansøgerne ikke på forhånd har mulighed for at investere større beløb i teknisk og juridisk rådgivning, når det ikke vides, om ansøgningen resulterer i en bevilling. Således er der kun sjældent afholdt licitation, og budgetterne er dermed af foreløbig karakter. Forvaltningen forelægger projekterne på det foreliggende grundlag. Derfor sker det ikke sjældent, at en eller flere forudsætninger ændres, og at betingelser, der er stillet på det foreløbige grundlag, ikke kan opfyldes. Forvaltningen må i så fald foretage en revurdering af sagen med henblik på at gennemføre den trufne beslutning, hvilket anses at ligge inden for den bemyndigelse, forvaltningen har i forbindelse med varetagelsen af administrationen.

Visse udgifter skal fordeles i forhold til andre udgifter. Det gælder fx stillads, byggeplads, el- og vandforbrug mm. Der findes forskellige acceptable måder at foretage denne fordeling på, og det er bygherren og hans rådgivere, der endeligt vælger fordelingsnøglen ved regnskabsfremsendelsen. Som udgangspunkt tilkommer det alene kommunen at påse, at der er valgt en saglig (acceptabel) fordelingsmetode.

Det fremgår af skrivelse af 31. maj 2005 fra SBS Byfornyelse vedrørende ansøgning om godkendelse af byggeregnskab, at "Tillægsarbejderne/ekstraarbejderne er udgiftsført på den finansieringsform og på den bygningsdel, som var forudsat ved byggestart, men i den afsluttende regnskabsfase er nogle ekstraarbejder dog flyttet fra en anden finansieringsform under hensyntagen til resultatet. I forbindelse med byggeregnskabene er stillandsandelen på den enkelte finansieringsform blevet omfordelt lidt under hensyntagen til resultatet på den enkelte finansieringsform".

I byfornyelseskontorets skrivelse af 14. juli 2005 til SBS Byfornyelse vedrørende godkendelse af byggeregnskab er flytningen af udgifter mellem finansieringsformerne ikke kommenteret.

- Direktoratet udbad sig en redegørelse for beslutningen om at godkende omfordelingen af udgifter af hensyn til resultatet for den enkelte finansieringsform. I besvarelsen henviser forvaltningen til ovenstående samlede beskrivelse.

Af de godkendte ombygningsudgifter på 8,8 mio. kr. er forbedringsandelen opgjort til 4.052.000 kr. Fordelingsandelen er på grund af loftet for huslejeforhøjelse fastsat til 2.009.000 kr., og differencen på 2.043.000 kr. er overført til de tabsgivende udgifter.

Direktoratet konstaterede, at kommunen også har hjemtaget refusion for disse tabsgivende forbedringsudgifter, hvilket efter direktoratets opfattelse er i strid med § 88, stk. 3, i lov om byfornyelse, hvoraf det fremgår, at staten ikke refunderer udgifter til erstatning for den del af forbedringsudgifterne, som er overført til ombygningstab som følge af, at udgifterne ikke kan betinge en forhøjelse af lejen. Med en refusionsprocent på 50 svarer dette til, at kommunen har modtaget 1.021.500 kr. for meget i refusion.

- Direktoratet udbad sig en redegørelse for hele den modtagne refusion. Redegørelsen burde tage udgangspunkt i Borgerrepræsentationens beslutning. I besvarelsen henviser forvaltningen til ovenstående samlede beskrivelse.

Revisionsdirektoratet har ved revisionen af ejendommen Vedbæksgade 3-7 hæftet sig ved:

Bevillingens rammebeløb udgjorde 20.000.000 kr.: Ombygningsudgifter på 15.612.000 kr., heraf forbedringsdel på 9.000.000 kr. og tabsdel på 6.600.000 kr., Projekt Værktøjskasse kr. 1.995.500 (100 % statsrefusion), genhusning anslået 2.400.000 kr., i alt 20.007.500 kr.

Sagen og det godkendte regnskab omfatter alene ombygningsudgifter. Det godkendte byggeregnskab udgør 15.066.353 kr..

Gennemgangen gav anledning til følgende bemærkninger:

- Der var ikke i sagen vedlagt udskrifter fra bogføringen vedrørende refusioner og udbetalinger.
- Der blev konstateret mindre beløbsmæssige fejl i BFO-systemet. Plan & Arkitektur blev bedt om at redegøre for Plan & Arkitekturs kontrolprocedure i forbindelse med indtastningerne i BFO-systemet.

Det oplyses, forinden indtastning sker, udfylder sagsbehandleren et "indtastningsbilag", som danner grundlag for indtastning. Bagefter afleverer den, der har foretaget indtastningen, en udskrift af indtastningen til sagsbehandleren, der dermed kan kontrollere, at indberetningen svarer til det forudsatte.

Revisionsdirektoratet har ved revisionen af ejendommen Thoravej 17 hæftet sig ved:

Bevillingen var på 594.000 kr. Støtten ydes som kontant tab under forudsætning af, at ejerforeningen egenfinansierer 750.000 kr. svarende til 57%. Udgifterne til det samlede projekt udgør således 1.344.000 kr. svarende til 2.084 kr./m².

Byggeregnskabet godkendes 17. august 2005. De støtteberettigede udgifter er i alt opgjort til 572.301 kr. De samlede udgifter opgøres til 1.446.594 kr., hvoraf de 874.293 kr. er egenfinansiering.

Revisionen har ingen bemærkninger hertil.

Revisionsdirektoratet har ved revisionen af ejendommen Amerikavej 11-13/Møgel-tøndergade 8-10 hæftet sig ved:

Maksimeret bevilling på 33.137.000 kr., ved indeks 160, hvoraf forbedringsdelen forventes af udgøre 11.385.000 kr. Byggeregnskabet viser støtteberettigede udgifter på i alt: 31.869.000 kr. (forbedring 13.238.000 kr. og vedligeholdelse 18.631.000 kr.). Bidrag til Byggeskadefonden udgør 1,5 % af 31.869.000 kr. = 478.035 kr. Førleje omregnet til nyt areal: 447,93 kr./m². Forbedringsforhøjelse: 331,87 kr./m². Godkendt ny leje: 779,80 kr./m². Det lejedes værdi i 2005 opgjort til 879 kr./m².

Gennemgangen gav anledning til følgende mindre væsentlige bemærkninger:

- Der var ikke i sagen vedlagt udskrifter fra bogføringen vedrørende refusioner og udbetalinger.
- Væsentlige beregninger var håndskrevne på løse ark papirer.

Der henvises til beskrivelsen i besvarelsen af revisionsprotokollatet fra 2004, hvorefter der er indført den praksis, at sådanne beregninger indskannes og lægges i det nye journalsystem FICS. Det er i den konkrete sag først sket i forbindelse med revisionens gennemgang af sagen. Det vil blive indskærpet, at sådanne dokumenter skal opbevares i en elektronisk udgave i FICS.

Ud over sagsgennemgangen af ovennævnte ejendomme i henhold til lov om byfornyelse har Revisionsdirektoratet undersøgt kommunens tilrettelæggelse af kontrolprocedure ved boligens statusskift samt opgørelse af støttebortfald ved statusskift, jf. bekendtgørelser nr. 596 af 22. juni 2000 og nr. 90 af 7. februar 2001. Revisionsdirektoratets har eftersat:

- 1) Kommunens tilrettelæggelse af kontrolprocedure ved boligens statusskift samt opgørelse af støttebortfald ved statusskift, jf. lov om byfornyelse § 71, stk. 2 og 3.
- 2) Kommunens tilrettelæggelse af kontrolprocedure ved salg af ejerlejligheder og ejerboliger samt opgørelse af støttebortfald, jf. lov om byfornyelse § 68, stk. 3, og § 71, stk. 2 og 3.
- 3) Kommunens tilrettelæggelse af kontrolprocedure ved ændret anvendelse af erhvervslokaler samt opgørelse af støttebortfald, jf. lov om byfornyelse § 73, stk. 3.

Plan & Arkitektur har i notat af 13. juni 2006 redegjort for deres kontrolprocedure. Plan & Arkitektur anfører, at der findes en gammel aftale med Kultur- og Fritidsfor-

valtningen/Optrækning og Ejendomsskat om, at kontoret ved tilsendelse af skemaet med regnskabsgodkendelsen registrerer, at Plan & Arkitektur underrettes ved ejerskifte i den pågældende ejendom.

Det fremgår af kopifordelingslisten til skemaet, at en kopi skal tilgå Kultur- og Fritidsforvaltningen/Optrækning og Ejendomsskat. Kultur- og Fritidsforvaltning/Optrækning og Ejendomsskat har senest med skrivelse af 4. maj 2006 underrettet Plan & Arkitektur om stedfundne ejerskifter. Et statusskifte kræver et ejerskifte, hvorfor denne aftale ifølge Plan & Arkitektur anses at udgøre et tilstrækkeligt kontrolsystem. Plan & Arkitektur anfører i den forbindelse, at kommunens ret er tinglyst og hæfter på ejendommen, så retten vil ikke bortfalde, selvom kontrollen skulle svigte.

Endelig oplyser Plan & Arkitektur, at der i henhold til § 73, stk. 3, i lov om byfornyelse er mulighed for at kræve tilbagebetaling ved ændret anvendelse. Der findes ifølge forvaltningen ingen sager af den slags i Københavns Kommune.

Aftalt boligforbedring (lovens kapitel 5)

Sagsgennemgangen har omfattet:

- Ejendommen Eskildsgade 20-22

Ved revisionen er der lagt særlig vægt på efterprøvning af:

- 1) at kommunalbestyrelsens fordeling af investeringsramme er foretaget i henhold til de kriterier, kommunen har fastsat for prioriteringen af ansøgninger,
- 2) overholdelse af fristen for kommunalbestyrelsens viderebringelse af meddelelser, jf. bekendtgørelse om aftalt boligforbedring nr. 928 af 15. december 1998, § 30, stk. 1,
- 3) overholdelse af fristen for kommunalbestyrelsens indberetning, jf. bekendtgørelse om aftalt boligforbedring nr. 928 af 15. december 1998, § 30, stk. 2,
- 4) at kommunens indberetning til ABF 99 er korrekt.

Revisionsdirektoratet har ved revisionen af ejendommen Eskildsgade 20-22 hæftet sig ved:

Bevillingens rammebeløb udgjorde: 23 lejligheder * 250.000 kr. (svarende til et årligt statstilskud på 10.000 kr. ved nuværende renteniveau) = 5.750.000 kr. Revisorattesteret byggeegnskab (Ernst & Young) og skema 3a "Ansøgning om udbetaling af tilskud" dateret den 28. april 2005. Samlet bruttoinvestering 5.499.033,04 kr. (heraf udgør ikke afholdte udgifter 253.919 kr.). Tilskudsberettiget leje 409.024 kr.

Revisionen har ingen bemærkninger hertil.

Generelle bemærkninger og anbefalinger

Direktoratet hæftede sig ved revisionen generelt ved følgende:

- Dokumentation i de gennemgåede sager var visse steder mangelfuld og/eller ikke fyldestgørende.
- Plan & Arkitekturs sagsbehandling af byfornyelsessagerne er opdelt i henholdsvis en teknisk sag og en administrativ sag. Det kunne imidlertid konstateres, at det ikke i alle tilfælde var konsistent, hvilken dokumentation som foreligger på henholdsvis den tekniske sag og den administrative sag.
- Det anbefales, at der udarbejdes en dokumentationsliste og checkliste over det relevante materiale, som skal foreligge i de 2 sagstyper.
- I en række tilfælde manglede dato og anvisningskonto på de af byfornyelseskontoen anviste bogføringsbilag.
- Fremover anbefales det, at udskrifter fra økonomisystemet vedrørende refusioner og udbetalinger indgår i sagsmaterialet.
- Ligeledes anbefales det, at der udarbejdes og vedlægges sagen en kortfattet regnskabsforklaring – i forhold til bevillingen – til brug for aflæggelse af særskilt anlægsregnskab for anlægsbevillingen.

Plan & Arkitektur oplyser i besvarelsen, at revisionen påpeger, at Plan & Arkitekturs sager er opdelt i en teknisk og en administrativ sag og efterlyser nærmere retningslinier for, hvad der skal ligge i de enkelte sagstyper. Imidlertid er forvaltningen på vej til at overgå til elektronisk sagsbehandling, og alle dokumenter indgår nu i den elektroniske sag. Det betyder, at opdelingen i 2 sager forsvinder. Der synes dermed ikke nu at

være et særligt behov for at fastlægge mere detaljerede retningslinier for indholdet i papirsagerne.

Som retningslinierne er, skal Økonomi returnere en kopi af anvisningsbilaget, forsynet med anvisningsdato og betalingsdato til sagsbehandleren, der dermed kan kontrollere, at betalingen har fundet sted. Bilaget skal derefter lægges i sagen. Det vil blive indskærpet, at denne procedure skal følges, selvom dokumentet altid kan findes i Økonomi. Når den elektroniske sagsbehandling er indført, vil dokumentet formentlig kun kunne findes i FICS.

Udviklingen fra bevilling til Regnskab vil altid fremgå af sagens korrespondance, og bevillingen er ikke altid så konkret formuleret, at der kan udarbejdes en afvigelsesforklaring i de enkelte sager. Revisionens forslag vil dog blive overvejet.

Revision af støtteberegninger efter saneringslovgivningen

Erhvervs- og Boligstyrelsens cirkulære nr. 180 af 18. december 1989 om uddelegering af administrationen vedrørende afslutningen af saneringsplaner mv. fastsætter i kapitel 4.4, at revisionen af beregningen af støtte efter saneringslovgivningen sker efter samme principper som i de regler, der er fastsat for boligstøttereenskaber.

Ifølge Erhvervs- og Boligstyrelsens bekendtgørelse nr. 213 af 22. marts 1994 (nu bekendtgørelse nr. 816 af 3. november 1999) om regnskabsaflæggelse og revision af kommunernes boligstøttereenskab skal revisor hvert år, senest samtidig med afgivelsen af beretning om kommunens øvrige regnskaber, afgive beretning, hvori der redegøres for den udførte revision.

Revisionsdirektoratet har ikke i 2005 afgivet erklæring på dette område.

III. Byggeri & Bolig

Byggeri & Boligs nettoudgifter på byfornyelsesområdet udgjorde 20,5 mio. kr. i 2005 (udgifter på 41 mio. kr. og indtægter på 20,5 mio. kr.).

Nettoudgifterne vedrører kommunens andel af udgifterne ved etablering af fælles friarealer og fællesanlæg for beboelsesejendomme mv.

Støtte til etablering af fælles friarealer

Beslutning om etablering af fælles friarealer kan omfatte: Rydningsarbejder og efterreparationer, Beskedne bygningsarbejder samt Anlæg og møblering.

Omfanget af rydningsarbejder og efterreparationer kan ske efter en konkret vurdering, mens der er fastlagt rammer for omfanget af bygningsarbejder og for anlæg og møblering.

Udgifter til bygningsarbejder dækkes med et tilskud, der i alt ikke må overstige 30 % af rammebeløbet til anlæg og møblering.

Rammebeløbet til anlæg og møblering omfatter et boligenhedstilskud og et arealtilskud, og reguleres efter byggeomkostningsindekset for boliger frem til det udgiftsmæssige tyngdepunkt for arbejdernes udførelse.

Tillæg til rammebeløbet vil kun kunne accepteres efter kommunalbestyrelsens konkrete skøn, såfremt der er tale om specielle og ekstraordinære forhold omkring det pågældende areal, og såfremt disse forhold medfører en væsentlig merudgift. Kommunalbestyrelsen vil herudover kunne acceptere beskedne udgifter til afhjælpningsforanstaltninger som følge af forurenede jord.

Derudover kan kommunen opnå refusion til bl.a. erstatning og godtgørelse til erhvervslejere.

Lovlige udgifter refunderes med 50 %.

Revision efter lov om byfornyelse og boligforbedring

Ifølge bekendtgørelse nr. 435 af 24. maj 1996 om regnskabsgodkendelse og revision efter lov om byfornyelse og boligforbedring skal revisor hvert år, senest samtidig med afgivelsen af beretning om revision af kommunens øvrige regnskaber, afgive beretning i henhold til denne bekendtgørelse.

Revisionen er udført i overensstemmelse med Revisionsvedtægten for Københavns Kommune og ovennævnte bekendtgørelse.

Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik.

Revisionsdirektoratet har efterprøvet, om forretningsgangene og sagsbehandlingen inden for byfornyelsesområdet er hensigtsmæssige og betryggende.

Sagsgennemgangen har omfattet karreen:

- Koldinggade 23-41, Randersgade 48, Korsørgade 2-22 og Løgstørgade 13

For den udvalgte sag blev bl.a. efterprøvet om:

- Beslutningerne er lovlige, herunder at beslutningerne er gennemført af kommunen fælles for flere ejendomme (karreer) med fuld offentlig dækning af udgifterne, og at friarealerne kun er indrettet for byfornyelsesområdets beboere.
- Indtastningen af oplysninger i det administrative IT-system er korrekt.
- Regnskabet er rigtigt.
- De godkendte udgifter er lovlige.
- Der er sket en korrekt afgrænsning mellem Rydningsarbejder og efterreparationer, Beskedne bygningsarbejder samt Anlæg og møblering
- Tillæg til rammebeløb er begrundet i specielle og ekstraordinære forhold.
- Rammebeløb er reguleret efter byggeomkostningsindekset for boliger frem til det udgiftsmæssige tyngdepunkt for arbejdernes udførelse

Det er direktoratets vurdering, at forretningsgangene og sagsbehandlingen inden for området, herunder anvendelsen af IT-systemer, er hensigtsmæssige og betryggende.

Det gennemgåede byggeregnskab er i overensstemmelse med bogføringen og fremstår dokumenteret, ligesom de gennemførte beslutninger og godkendte udgifter er afholdt lovligt i overensstemmelse med lov om byfornyelse og boligforbedring.

Revision efter lov om byfornyelse

Ifølge bekendtgørelse nr. 90 af 7. februar 2001 om regnskab og revision efter lov om byfornyelse skal revisor hvert år, senest samtidig med afgivelsen af beretning om revision af kommunens øvrige regnskaber, afgive beretning i henhold til denne bekendtgørelse.

Revisionen er udført i overensstemmelse med Revisionsvedtægten for Københavns Kommune og ovennævnte bekendtgørelser.

Revisionen er således udført i overensstemmelse med god offentlig revisionskik.

Revisionsdirektoratet har efterprøvet, om forretningsgangene og sagsbehandlingen inden for byfornyelsesområdet er hensigtsmæssige og betryggende.

Sagsgennemgangen har omfattet karreerne:

- Sjællandsgade 25-31, Tibirkegade 2-6, Fensmarkgade 37-43 og Refnæsgade 27-31
- Ny Carlsberg 1-11, Haderslevgade 39-45 og Sønder Boulevard 90-94
- Jagtvej 157 B-G, Skrivergangen 2-8, Rådmandsgade 82-92 og Lersø Parkallé 15-17
- Lillegrund 2-8, 10 A-B, 12 og Bredegrund 40-42

For de udvalgte sager blev bl.a. efterprøvet om:

- Beslutningerne er lovlige, herunder at beslutningerne er gennemført af kommunen fælles for flere ejendomme (karreer) med fuld offentlig dækning af udgifterne, og at friarealerne kun er indrettet for byfornyelsesrådets beboere.
- Indtastningen af oplysninger i det administrative IT-system er korrekt.
- Regnskabet er rigtigt.
- De godkendte udgifter er lovlige.
- Der er sket en korrekt afgrænsning mellem Rydningsarbejder og efterreparationer, Beskedne bygningsarbejder samt Anlæg og møblering
- Tillæg til rammebeløb er begrundet i specielle og ekstraordinære forhold.
- Rammebeløb er reguleret efter byggeomkostningsindekset for boliger frem til det udgiftsmæssige tyngdepunkt for arbejdernes udførelse

Det er direktoratets vurdering, at forretningsgangene og sagsbehandlingen inden for området, herunder anvendelsen af IT-systemer, er hensigtsmæssige og betryggende.

De gennemgåede byggeregnskaber er i overensstemmelse med bogføringen og fremstår dokumenterede, ligesom de gennemførte beslutninger og godkendte udgifter er afholdt lovligt i overensstemmelse med lov om byfornyelse.

IV. Opfølgning af revisionen af tidligere år

Socialministeriets bemærkninger til byfornyelsesberetningen for 2004

Socialministeriet har i brev af 5. maj 2006 fremsat de bemærkninger, som ministeriets gennemgang af revisionen af Københavns Kommunes regnskab for 2004 vedrørende byfornyelsesområdet har givet anledning til.

Socialministeriet henstiller, at Plan & Arkitektur sikrer, at listen over godkendte byg-geregnskaber udarbejdes korrekt fordelt på de relevante love. Direktoratet har konstateret, at de modtagne opgørelser over godkendte byggeregnskaber i byfornyelsessager for 2005 – som udgjorde grundlaget for Revisionsdirektoratets stikprøveudtagelse, jf. ovenstående gennemgang – ikke var fordelt korrekt på de relevante love.

Socialministeriet henstiller, at Plan & Arkitektur opdaterer forretningsgangsbeskrivelserne på byfornyelsesområdet. Direktoratet har konstateret, at Plan & Arkitektur har opdateret en række forretningsgange, og at arbejdet hermed fortsætter.

Socialministeriet har bedt om at blive orienteret om Plan & Arkitekturs planer om at udarbejde en handlingsplan til sikring af elektronisk sagsbehandling, som skulle være med til at begrænse brugen af håndskrevne beregninger. Plan & Arkitektur har i et statusnotat pr. 1. marts 2006 svaret, at Plan & Arkitektur indscanner håndskrevne beregninger mv., således at de journaliseres som bilag i sagen. En handlingsplan for en elektronisk sagsbehandling vil blive udarbejdet og vurderet i forhold til forvaltningens øvrige tiltag, inden der foretages større investeringer på dette område.

Socialministeriet har bedt revisionen følge op på Plan & Arkitekturs udarbejdelse af en afhændelsesstrategi for kommunens råde-over ejendomme. Plan & Arkitektur har udarbejdet en afhændelsesstrategi for råde-over ejendommene, som blev forelagt Bygge- og Teknikudvalget i indstilling om "Salgsstrategi m.m. vedrørende råde-over ejendomme" på mødet den 23. november 2005 (BTU 661/2005). Strategien blev godkendt af udvalget.

Andre sager

1. Byggesagsgebyrer i Byggeri & Bolig

I årsrevisionsbetænkningen for 2004 fandt Revisionsdirektoratet det tilfredsstillende, at Byggeri & Bolig havde igangsat et arbejde med at opgøre omkostningerne på de områder, der helt eller delvist er dækket af indtægter. Når dette arbejde var afsluttet, forventede direktoratet, at det indgik i Teknik- og Miljøudvalgets beslutningsgrundlag om sammenhængen mellem omkostninger og byggesagsgebyrerne.

Revisionsudvalget understregede i betænkningen betydningen af, at Byggeri & Bolig forelægger for Teknisk- og Miljøudvalget resultatet af arbejdet med at analysere og vurdere sammenhængen mellem omkostningerne og byggesagsgebyrerne.

På Revisionsdirektoratets foranledning oplyser Byggeri & Bolig i Teknik- og Miljøudvalgets besvarelse af 23. august 2006, at der for 2005 er opgjort omkostninger i forhold til de primære indtægtsområder i Byggeri & Bolig. I budgetmæssig sammenhæng er der beregnet forventelige omkostninger og indtægter på de primære indtægtsområder gældende for 2006 og 2007. Nævnte omkostninger og indtægter for 2007 er indeholdt i budgetforslag 2007 i form af ydelseskataloger og takstbilag.

Teknik- og Miljøforvaltningen aflægger som de øvrige forvaltninger et udgifts- og omkostningsbaseret regnskab. Omkostninger som udgifter er et centralt element til den ny budgetmodel.

2. Balancen – Generelt og Sekretariatet

Generelt

I 2004-årsrevisionsprotokollatet til Teknik- og Miljøudvalget bemærkede direktoratet, at enhederne i forvaltningen havde en meget forskellig standard for afstemning af statuskonti, og det blev derfor anbefalet, at forvaltningen tog initiativ til at udvikle en fælles standard.

Teknik- og Miljøforvaltningen har efterfølgende nedsat en arbejdsgruppe, som har til formål at udarbejde en vejledning for afstemninger.

På direktoratets spørgsmål om status for arbejdet har Teknik- og Miljøforvaltningen oplyst, at arbejdet er igangsat og vejledning/forretningsgang og skabeloner under udarbejdelse. Den endelige forretningsgang og skabelon vil blive forelagt direktionen i efteråret 2006.

Sekretariatet

I 2004-årsrevisionsprotokollatet til Teknik- og Miljøudvalget bemærkede direktoratet, at der ikke var fremsendt afstemninger og specifikationer for 4 statuskonti i Sekretariatet, og at det i den forbindelse måtte afklares, om det er Sekretariatet eller Vej & Park som regnskabsførende for Sekretariatet, der skal udarbejde dem.

Teknik- og Miljøforvaltningen har efterfølgende oplyst, at ansvaret er afklaret.

Gennemgangen af afstemninger og specifikationer ultimo 2005, som Vej & Park har ansvaret for, giver ikke anledning til bemærkninger.

Derimod har Sekretariatet først i juni måned 2006 fremsendt afstemninger og specifikationer, som de er ansvarlige for.

Ved gennemgangen blev det bemærket, at der på konto for rejseforskud henstod en ultimosaldo på 126.904 kr. vedrørende uafviklede rejseforskud. Forskuddene vedrører primært 1. halvår 2005. Det fremgår endvidere, at kontoen ikke var gennemgået, og rejseregnskaberne var ikke afsluttede grundet stort arbejdspress. Der var nu igangsat udarbejdelse af procedure/instruks, der skal sikre løbende afstemning af kontoen.

Direktoratet konstaterede, at Sekretariatet ikke overholder bestemmelserne om månedlig afstemning af statuskonti.

Teknik- og Miljøforvaltningen oplyser supplerende, at den omtalte konto vedrørende rejseforskud er afstemt og udkonteret, ligesom der er iværksat procedurer der sikrer den månedlige afstemning af statuskonti.

3. Regnskabsfunktionen i Plan & Arkitektur

Afstemning af tilgodehavender: I 2004-årsrevisionsprotokollatet til Teknik- og Miljøudvalget bemærkede direktoratet, at tilgodehavender kun var afstemt til samlekonti, men ikke kunne specificeres på enkeltdebitorer, og at i de tilfælde, hvor kontoens værdi naturligt burde søges bekræftet ved sammenholdelse med beholdningsoversigter eller med eksternt dokumentationsmateriale, var dette ikke sket.

Plan & Arkitektur har til Miljø- og Teknikudvalgets møde den 5. april 2006 om "Status til Revisionsdirektoratet" oplyst, at saldi på tilgodehavender afstemmes til samlekonti i KØR, og der foreligger opdaterede regneark på de enkelte debitorsaldi, som specificerer saldoen. Uagtet at det ikke er det optimale system, er det forvaltningens vurdering, at der er tilrettelagt en arbejdsgang, som tilsikrer den løbende registrering og afstemning, samt mulighed for at følge op på betalinger og gennemføre rykkerprocedure på ikke betalte fordringer.

Mellemregning med byfornylsesselskaberne: I 2004-årsrevisionsprotokollatet til Teknik- og Miljøudvalget bemærkede direktoratet, at regnskabsføringen af mellemregningsforholdene med byfornylsesselskaberne fortsat var uafklarede, idet ejendomsregnskaberne fra forretningsførerne endnu ikke var modtaget i sin helhed.

Plan & Arkitektur har til Teknik- og Miljøudvalgets møde den 5. april 2006 om "Status til Revisionsdirektoratet" oplyst, at ejendomsregnskaberne til og med regnskabsåret 2004 er modtaget fra byfornylsesselskaberne, og at bogføringen af disse gennemføres så hurtigt, som det ressourcemæssigt kan gennemføres i 2006 efter den fremgangsmåde, som er aftalt med Revisionsdirektoratet.

Byfornylsesselskaberne er tillige blevet anmodet om at fremsende kontoudtog på mellemregningen for råde-over ejendommene, hvilket er modtaget fra byfornylsesselskabet SBS og forventes tilsvarende modtaget fra de 2 øvrige.

Frivillige forlig: For så vidt angår tilgodehavender vedrørende frivillige forlig anførte direktoratet i 2004-årsrevisionsprotokollatet, at der har været udvist stor træghed fra enhedens side i forsøget på at inddrive tilgodehavenderne.

Plan & Arkitektur har til Teknik- og Miljøudvalgets møde den 5. april 2006 om "Status til Revisionsdirektoratet" oplyst, at alle frivillige forlig på ny er gennemgået, og at der for hvert enkelt tilgodehavende er taget stilling til muligheden og proceduren for inddrivelse. Dette ansvar varetages fremtidigt af økonomiteamet.

Forvaltning af andelsboliger: I 2004-årsrevisionsprotokollatet til Teknik- og Miljøudvalget konstaterede direktoratet en vis træghed i fremdriften for fremskaffelse af materiale til forbedring af den økonomiske forvaltning af udlejning og salg af andelsboliger, ligesom direktoratet anmodede om en orientering om status for etableringen af den planlagte database.

Plan & Arkitektur har til Teknik- og Miljøudvalgets møde den 5. april 2006 om "Status til Revisionsdirektoratet" oplyst, at databasen er etableret med de nødvendige stamoplysninger, og at databasen løbende vil blive opdateret med seneste aktuelle data.

Langfristede tilgodehavender: I 2004-årsrevisionsprotokollatet til Teknik- og Miljøudvalget konstaterede direktoratet, at der manglede retningslinier og systemer for forvaltningen af langfristede tilgodehavender, der samtidigt kan skabe overblik over enhedens mange fordringer, der på mange forskellige tidspunkter kan gøres til genstand for inddrivelse, og samtidigt skal systemet kunne give advarsler, når ydelser ikke betales.

Plan & Arkitektur har til Teknik- og Miljøudvalgets møde den 5. april 2006 om "Status til Revisionsdirektoratet" oplyst, at de er opmærksom på den formueforvaltningsmæssige forpligtelse for de tilgodehavender, som enheden har ansvaret for. Af ressourcemæssige årsager har det ikke været muligt at automatisere processen ved im-

plementering af debitorstyringsprogrammel, men der er foretaget en gennemgang af tilgodehavenderne, og en sagsbehandler er systematisk i gang med at etablere betalingsordninger, som løbende overdrages til økonomiteamet for den videre opfølgning.

Styrkelse af regnskabsafdelingen: I 2004-årsrevisionsprotokollatet til Teknik- og Miljøudvalget anførte direktoratet, at Plan & Arkitektur havde udvist træghed i styrkelsen af regnskabsafdelingen. Desuden udtrykte direktoratet kritik af den træghed, hvormed Plan & Arkitektur havde arbejdet med at løse de mange regnskabsmæssige mangler.

Plan & Arkitektur har til Teknik- og Miljøudvalgets møde den 5. april 2006 om "Status til Revisionsdirektoratet" oplyst, at regnskabsafdelingen er styrket i 2005 ved at ansætte en økonomichef og en controller, men at ressourcesituationen har været påvirket af 3 langtidssyge medarbejdere, hvilket har bevirket, at den daglige drift har lagt beslag på de fleste ressourcer i økonomiteamet.

I marts/april 2006 er der tiltrådt 2 nye regnskabsmedarbejdere, som også skal understøtte de nyligt tilførte opgaver vedrørende Kvarterløft, ligesom det er besluttet at tilføre den nødvendige yderligere kapacitet som erstatning for syge medarbejdere for at kunne levere den nødvendige fremdrift på økonomistyringsområdet.

Handlingsplan for regnskabsfunktionen: I 2004-årsrevisionsprotokollatet til Teknik- og Miljøudvalget bemærkede direktoratet, at forvaltningen i højere grad skulle have opmærksomheden rettet imod udførelsen af regnskabsfunktionen i Plan & Arkitektur, og anmodede derfor om forvaltningens handlingsplan på dette område.

Teknik- og Miljøforvaltningen har til Teknik- og Miljøudvalgets møde den 5. april 2006 om "Status til Revisionsdirektoratet" oplyst, at det er korrekt, at det ressourcemæssigt har været vanskeligt at få eksekveret de mange gode tiltag på økonomiområdet.

Plan & Arkitektur forvalter et kompliceret myndighedsområde på specielt byfornyelsesområdet, støttet byggeri og tilsynet med den almene sektor. Det er et meget lovreguleret område, hvor der forvaltes beslutninger efter mange forskellige love og lovre-

visioner, støtteordninger, garantistillelser og udarbejdelse af mange forskellige erklæringer mv.

Hele dette komplicerede område har i årevis været forvaltet på meget manuel vis af gode medarbejdere, der har gjort deres bedste for at opbygge deres egne systemer til afstemning og dokumentation. I alle disse år har fokus været på at få udført opgaverne på de forvaltede myndighedsområder og få sat nogle projekter i gang ude i byen. Der har ikke i samme grad været opmærksomhed på vigtigheden af økonomistyring og opbygning af systemer til at kunne dette. Medtages skal tillige, at der er tale om nogle meget lange sagsforløb på op til 10-20 år, og uagtet den positive organisationsproces, som Plan & Arkitektur har gennemført, så ændres medarbejdernes adfærd ikke fra den ene dag til den anden, uden at der bruges meget tid på ledelse og faglig sparring om nye arbejdsformer, systemer og mere automatiserede processer.

Teknik- og Miljøforvaltningen er opmærksom på nødvendigheden af, at de nødvendige faglige kompetencer er til rådighed i Plan & Arkitektur til denne fagligt tunge opgave.

Revisionsdirektoratet vil i forbindelse med revisionen af 2006 følge op på de mange tiltag, som Plan & Arkitektur har iværksat og vil iværksætte. I årsrevisionsprotokollatet for 2006 vil der blive rapporteret om resultatet af de gennemførte tiltag set i forhold til kommunens krav til regnskabsforvaltningen.

4. Revisorerklæring til Socialministeriet

Revisionsdirektoratet har i revisorerklæringen om Københavns Kommunes administration af og indberetning til Socialministeriets Informations- og forvaltningssystem (BOSSINF) for 2004 afgivet følgende bemærkninger og forbehold:

Direktoratet har konstateret, at den skriftlige forretningsgang, der findes på området, ikke lever op til de krav, som er beskrevet i støttebekendtgørelsen om organisering af sagsbehandlingen.

Ved revisionen blev det konstateret, at der ikke var tilstrækkelig opmærksomhed på opfølgning ved overskridelse af fristforlængelse for aflevering af byggeregnskaber.

Endvidere forekommer der forsinket indtastning af dato for modtagne byggeregnskaber.

I flere tilfælde var der ikke overensstemmelse mellem sagernes status og indberetning til BOSSINF.

Plan & Arkitektur oplyser i Teknik- og Miljøudvalgets besvarelse, at Revisionsdirektoratet i forbindelse med sin forvaltningsrevision af det støttede boligbyggeri og indberetningen i BOSSINF for 2004 – korrekt har påpeget en række uhensigtsmæssigheder i Plan & Arkitekturs behandling af disse sager, herunder indberetningen i BOSSINF.

Plan & Arkitektur har i 2005 forsøgt at rette op på disse, men arbejdet har delvist været hæmmet af langtidssygdom hos den medarbejder, der tidligere alene foretog indberetningen i BOSSINF. Plan & Arkitektur har hyret ekstern hjælp til foretagelse af indberetningen såvel i 2005 som primo 2006, hvilket i et vist omfang har kvalitetssikret arbejdet.

5 medarbejdere var primo 2006 på kursus i brug af BOSSINF. Samtidig er der arbejdet henimod en ændret arbejdsgang, der træder endelig i kraft ved revideret forretningsbeskrivelse pr. 1. juli 2006. Ændringerne har således ikke været formaliseret i 2005.

Uddannelsen af medarbejderne i brug af BOSSINF har ført til, at flere mindre fejl fundet og indberettet. Ingen af disse mindre fejl har haft indflydelse på sagens gyldighed eller økonomiens omfang i sagen.

Kvaliteten i såvel det eksisterende som nye materiale søges fortløbende forbedret, således at eventuelle fejl imødegås som følge af ændrede forretningsgange og brug af BOSSINF.

5. Bevillingskontrollen af Miljøkontrollen

Revisionsudvalget har i revisionsbetænkningen for 2004, s. 253, om bevillingskontrollen i Miljøkontrollen anmodet Revisionsdirektoratet om at blive holdt orienteret om resultatet af direktoratets opfølgning, herunder om antallet og omfanget af budgetafvigelser i Miljøkontrollen.

I besvarelsen af årsrevisionsprotokollatet for 2004 anførte Teknik- og Miljøudvalget, at fra og med regnskabet for 2005 vil det være i stand til at reducere antallet og omfanget af budgetafvigelser som følge af fx forsinkede projekter ved at tilpasse bevillingernes størrelse til behovet i regnskabsåret, uden samtidig at fjerne muligheden for at gennemføre projekterne – og de øvrige planlagte aktiviteter – i de følgende år.

Ved Borgerrepræsentationens behandling den 15. december 2005 af tidlig overførsel af midler 2005 til 2006 og bevillingsmæssige ændringer til budget 2005 og 2006 blev det bl.a. besluttet, at Miljøkontrollen kunne overføre 28,0 mio. kr. af mindreforbruget på det skattefinansierede driftsområde til 2006 (fordelt med 12,7 mio. kr. på særskilt BR-beslutede projekter og 15,3 mio. kr. inden for 75 % reglen, dvs. af øvrigt mindreforbrug på drift og anlæg) samt 13,8 mio. kr. vedrørende det skattefinansierede anlægsområde.

Revisionsdirektoratets bevillingskontrol har givet anledning til at rapportere om følgende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabstal, efter at der er foretaget de beskrevne bevillingskorrektioner:

Miljøkontrollen, rammebelagt anlæg (mio. kr.):

Nettobevilling	24,6
Mindreudgift	5,4

Mindreudgiften på 5,4 mio. kr. kan henføres til funktion 0,81, oprydning på kemikalieaffaldsdepoter, heraf er en mindreudgift på 3,2 mio. kr. forklaret med udskudte og forsinkede projekter. Desuden har rådgiverydelserne og entreprenørudgifterne været væsentligt mindre end budgetteret. Endvidere skyldes mindreforbruget på 2,2 mio. kr.

manglende udmøntning af den resterende del af rådighedsbeløbet 2005. Der ønskes overført 1,4 mio. kr. til 2006 med henblik på at udføre de udsudte projekter.

Renovation, takstfinansierede drift (mio. kr.):

Nettobevilling	70,9
Mindreudgift	93,0

En budgetteret udgift på 70,9 mio. kr. er blevet vendt til en indtægt på 22,1 mio. kr. Forbedringen kan primært henføres til funktion 1.53, Lossepladser, og forklares som videreførelse af mindreforbruget fra 2004 på 40,9 mio. kr., en ikke forbrugt tillægsbevilling til takstnedsættelser på 36,5 mio. kr. samt en ikke forbrugt budgetreserve på 9 mio. kr. Derudover har der været merindtægter på 6,6 mio. kr. vedrørende modtagelse af kl.2-3 jord og 3,0 mio. kr. vedrørende kl. 4 jord. Dette er modsvaret af merudgifter ved drift og håndtering af jord på 1,1 mio. kr. og mindre renteindtægt på 1,2 mio. kr. på grund af et fald i den interne rentefod til 4,4 % mod budgetlagt 6,5 %.

Renovation, takstfinansierede anlæg (mio. kr.):

Nettobevilling	7,0
Mindreudgift	6,6

Under funktion 1.55, Genanvendelses anlæg og forsortering, viser regnskabet et mindreforbrug på 6,6 mio. kr. Afvigelsen forklares ved, at de forventede udvidelser og nyetableringer af genbrugs- og kvartermiljøstationer ikke var mulige at gennemføre i 2005, herunder 0,25 mio. kr. til udvidelse af genbrugsstationen på Kulbanevej, 3,5 mio. kr. til genbrugsstationen på Grøndalsvænge Allé, 1,8 mio. kr. til kvartermiljøstationen i Tingbjerg samt 1,0 mio. kr. til genbrugsstation på Borgervænget 27. I alt 6,55 mio. kr., som søges overført til 2006.

Miljøkontrollen, finansposter (mio. kr.):

Nettobevilling	6,5
Merudgift	7,0

Merudgiften (likviditetsforværring) kan i det væsentlige henføres til en stigning i de kortfristede tilgodehavender, der forklares som øgede forudbetalinger og øgede tilgodehavender vedrørende modtagelse af jord.

Revisionsdirektoratets gennemgang giver anledning til at bemærke, at der fortsat er forsinkelser og udskydelser af projekter, som medfører mindreudgifter i forhold til det budgetterede.

Revisionsdirektoratet overvejer, at revisionen i 2006 omfatter en nærmere vurdering af administrationen af funktion 1.53, Lossepladser.

Teknik- og Miljøudvalget oplyser i besvarelsen af 23. august 2006, at Teknik- og Miljøforvaltningen er enig i iagttagelserne, men noterer sig med glæde, at Revisionsdirektoratet ikke længere giver udtryk for, at der er sammenhæng mellem antallet og størrelsen af afvigelserne og graden af økonomistyring i Miljøkontrollen.

Det er først fra og med regnskabet 2005, at Teknik- og Miljøudvalget er blevet i stand til at reducere antallet og omfanget af budgetafvigelser som følge af fx forsinkede projekter ved at tilpasse bevillingernes størrelse til behovet i regnskabsåret uden samtidig at fjerne muligheden for at gennemføre projekterne i det efterfølgende år.

Som Revisionsdirektoratet nævner, har Teknik- og Miljøudvalget fået overført 28,0 mio. kr. af Miljøkontrollens bevillinger fra 2005 til 2006 i forbindelse med den tidlige overførsel af forventet mindreforbrug.

Denne overførsel indebærer, at budgetafvigelserne på det skattefinansierede område i regnskabet for 2005 – både vedrørende drift og anlæg – i Miljøkontrollen er mere end halveret i forhold til budgetafvigelsen i regnskabet for 2004.

Som nævnt i Teknik- og Miljøudvalgets halvårsstatus for opfølgningen på revisionsprotokollatet fra april 2006 viser Miljøkontrollens regnskab fra 2005 dog

fortsat et stort mindreforbrug på et enkelt område. Det drejer sig om de takstfinansierede jorddeponeringsaktiviteter på KMC og Prøvestenen, hvor regnskabet viser et mindre forbrug på ca. 94. mio. kr.

Miljøkontrollen ville have kunnet nedbringe den samlede budgetafvigelses størrelse betragteligt ved også at havde søgt tidlig overførsel af de væsentlige dele af det mindreforbrug, der var ventet med regnskabsprognosen pr. 30/9 2005. Af oktoberprognosen fremgik det, at Miljøkontrollen ventede mindreforbrug i form af blandt andet et videreført mindreforbrug på 40,9 mio. kr. fra 2004 og den tillægsbevilling på 36,5 mio. kr. til nedbringelse af udlægskontoen gennem takstnedsættelser, der blev givet i forbindelse med udskillelsen af Københavns Energi (BR 603/03).

Det skal dog samtidig nævnes, at det i udskillelsessagen (BR 603/04) udtrykkeligt blev nævnt, at tillægsbevillingen kun ventedes delvis udnyttet i 2005, og at resten af bevillingen således forventes overført fra år til år, indtil bevillingen er brugt og udlægskontoen er nedbragt til det forudsatte niveau. Borgerrepræsentationen er derfor forberedt på, at der i en årrække kan forventes væsentlige afvigelser mellem bevillinger og regnskabsbeløb på det takstfinansierede område.

Teknik- og Miljøforvaltningen er dog af den opfattelse, at det havde været at foretrække at have søgt tidlig overførsel af det forventede mindreforbrug, og vil bede Miljøkontrollen om at indarbejde et forventet mindreforbrug på de takstfinansierede bevillinger i den tidlige overførselssag til efteråret.

6. Ledelseserklæringen

Der er afgivet en fælles ledelseserklæring for den tidligere Bygge- og Teknikforvaltning og Miljø- og Forsyningsforvaltning, idet de to forvaltninger med virkning fra den 1. januar 2006 er sammenlagt til Teknik- og Miljøforvaltningen. Det centrale økonomipersonale for de to tidligere forvaltninger er samlet i Teknik- og Miljøforvaltningen og har forestået regnskabsaflæggelsen for de to tidligere forvaltninger. Le-

ledelsen, der har afgivet ledelseserklæringen, har ikke haft ledelsen af den tidligere Miljø- og Forsyningsforvaltning og dens økonomiske styring i regnskabsåret.

Ledelsen har oplyst følgende om verserende eller truende retssager eller andre krav, som har væsentlig betydning for bedømmelsen af forvaltningens regnskab ud over, hvad der er særskilt berettet om i regnskabet:

- Sent i 2005 er der over for RIA rejst krav fra det daværende UUF på 12 mio. kr. Beløbet vedrører en forventet merudgift på Strandvejsskolen og rejses med påstand om fejlagtig/mangelfuld projektering fra RIA. Der er betydelig usikkerhed om beløbets størrelse og påstandens legitimitet. Sagen er endvidere rejst over for RIA's forsikringsselskab.
- Parkering København har anlagt sag ved Landsskatteretten med påstand om at få parkeringsydelse fritaget for moms. Sagen er afgjort maj 2006 til Københavns Kommunes fordel. Der rejses med udgangspunkt i afgørelsen krav om tilbagebetaling af ca. 130 mio.kr., svarende til den af skattemyndighederne uretmæssigt opkrævede momsindbetaling, der blandt andet vedrører 2005.
- Endelig er der over for Miljøministeriet anket en afgørelse vedrørende vandpriser over for 19 aftagerkommuner, hvor Københavns Kommune har rejst påstand om adgang til at forrente den bundne egenkapital i forbindelse med fastsættelse af vandpriserne. Miljøministeriet har i april 2006 stadfæstet Miljøstyrelsens afgørelse, der går imod Københavns Kommunes påstand. Teknik- og Miljøforvaltningen overvejer sammen med Københavns Energi det videre i sagen. Såfremt sagen ikke bringes for retten, vil der skulle afskrives et tilgodehavende på 376 mio. kr.

Teknik- og Miljøforvaltningens ledelse har i forbindelse med aflæggelsen af årsregnskabet for 2005 over for Revisionsdirektoratet afgivet erklæring om, at der dem bekendt ikke påhviler forvaltningen andre forhold af væsentlig regnskabsmæssig betydning end de i regnskabet og ledelseserklæringen anførte.

Tværgående revisionsopgaver

Kommunens kontrakt- og aftaleforhold på decentralt niveau

Indhold

- I. Resumé.
- II. Indledning.
 - Formål.
 - Afgrænsning.
 - Metode.
- III. Udbudsregler, andre regler og Københavns Kommunes interne regler.
 - Udbudsreglerne.
 - Udbudsdirektivet.
 - Tærskelværdier.
 - Bilag II A- og bilag II B-tjenesteydelser.
 - Beregning af kontraktens værdi.
 - Særligt om aftaler uden en samlet pris.
 - Længde af kontraktperioden.
 - Væsentlige ændringer i kontrakten.
 - Statens cirkulære om udbud og udlicitering.
 - Andre regler.
 - Kommunens interne regler.
- IV. Støttemateriale til udformning af kontrakter og aftaler.
- V. De konkrete kontrakter.
 - Leje.
 - Transport.
 - Vask.
 - Rengøring.
 - El.
 - Leasing.

Kost.

Sikring og vagtservice.

Bøger.

IT.

Konsulentydelse.

Entreprenør- og håndværkerydelse.

Hjælpe midler.

Diverse kontrakter

VI. Generelle vurderinger og anbefalinger.

Legaliteten.

Fyldestgørende kontrakter.

Organisering.

Revisionsdirektoratet fremsendte undersøgelsen til Økonomiudvalget ved revisionsprotokollat af 16. december 2005. Udvalget afgav sin besvarelse den 9. maj 2006. Udvalgets besvarelse indeholdt hørings svar fra kommunens øvrige seks udvalg.

I. Resumé

1. Revisionsdirektoratet har efter anmodning fra Revisionsudvalget gennemført en større undersøgelse af kommunens kontrakt- og aftaleforhold på decentralt niveau.

Anmodningen fra udvalget har baggrund i følgende to forhold:

- Sagen om manglende udbud af den gældende administrationsaftale fra 1996 mellem De Gamles By og KAB – denne sag blev af Revisionsdirektoratet undersøgt og rapporteret til Sundheds- og Omsorgsudvalget ved revisionsprotokollat nr. 3/2004 af 8. april 2005 og behandlet på udvalgets møde den 21. april 2005.
- Sagen om kontrakt- og aftaleforholdene på kommunens plejehjemsområde – denne sag blev af Revisionsdirektoratet undersøgt og rapporteret til Sundheds- og Omsorgsudvalget ved revisionsprotokollat nr. 1/200 af 21. september 2005 og behandlet på udvalgets møde den 29. september 2005.

Formålet med denne tredje undersøgelse har været at gennemføre en temaundersøgelse vedrørende samtlige kontrakter og aftaler i Københavns Kommune af lignende karakter som i nævnte undersøgelse af kontrakterne på plejehjemsområdet i Sundhedsforvaltningen.

Undersøgelsens temaer har således været at sætte fokus på, om kontrakterne vurderes dels at overholde gældende bestemmelser (legaliteten) dels at have et fyldestgørende indhold.

Kontrakter og aftaler skal opfylde en lang række bestemmelser dels eksterne bestemmelser fastsat i love, bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger, kutymer mv., dels interne af Københavns Kommune fastsatte bestemmelser.

Der redegøres i undersøgelsen generelt for udbudsreglerne, andre eksterne regler og kommunens interne regler. Mere specifikke bestemmelser nævnes under gennemgangen af de i alt 285 kontrakter, der er rubriceret på 14 kontrakttyper.

For så vidt angår et fyldestgørende kontrakt- og aftalegrundlag er det Revisionsdirektoratets opfattelse, at der ikke kan opstilles én generel vejledning for alle kontraktom-

råderne, idet kontraktområderne er forskellige bl.a. som følge af forskelligartet lovgivning, branchekutymmer, anvendelsen af standardkontrakter mv.

Der redegøres i undersøgelsen generelt for støttemateriale til udformningen af kontrakter og aftaler, fx ABSERVICE 2003. Under gennemgangen af de forskellige kontrakttyper nævnes yderligere specifikt støttemateriale.

Hovedperspektivet med undersøgelsen, der er gennemført inden for afgrænsede områder, har været at fremlægge fremadrettede anbefalinger, så det sikres, at kommunens kontrakter og aftaler opfylder legaliteten og er fyldestgørende udformet.

Det har således ikke været sigtet at foretage en fuldstændig gennemgang af alle foreliggende kontrakter. Undersøgelsen indeholder derfor ikke en opstilling af kontrakterne inden for hver forvaltning og med revisionens vurdering heraf.

2. Undersøgelsen har sammenfattende givet direktoratet den opfattelse, at der på flere områder indgås professionelle og fyldestgørende kontrakter.

Men samtidig er der også områder, hvor der klart kan ske en opstramning i arbejdet med indgåelsen af kontrakter og aftaler, da der er konstateret manglende indsigt i de gældende regler, ligesom kontrakterne ikke har været fyldestgørende.

Der er efter direktoratets opfattelse ingen tvivl om, at der er behov for mere direkte central styring, da der kræves specialkompetence for at kunne forberede og indgå kontrakter på ofte meget komplicerede områder.

Den centrale styring vil efter direktoratets opfattelse tilgodese såvel kommunens økonomi som kvaliteten af erhvervede varer og tjenesteydelser.

Undersøgelsens mere konkrete vurderinger og anbefalinger er rubriceret i følgende tre hovedgrupper:

- Legaliteten – overholdelsen af gældende bestemmelser.
- Fyldestgørende kontrakter – indeholder kontrakterne de sædvanlige hovedelementer.
- Organisering.

For så vidt angår legaliteten skal nævnes:

- Direktoratet finder det stærkt beklageligt, at der foreligger 12 kontrakter, hvor EU's udbudsregler ikke er blevet overholdt.
- Den manglende overholdelse af EU-reglerne skyldes hovedsageligt en forkert opfattelse af reglerne om opgørelsen af kontraktværdien for henholdsvis tidsbegrænsede og tidsubegrænsede kontrakter.
- Der er behov for at arbejde intensivt med at udbygge området for indkøbsaftaler og særligt i relation til relevante tjenesteydelser. Der tilskyndes til anvendelsen af rammeaftaler.
- Det bør overvejes at indføre tilsvarende regler som i statens udbudscirkulære.
- Der synes behov for at ajourføre kommunens vejledning fra august 2000 om udbud og udlicitering. Vejledningens sammenhæng med indkøbspolitikken foreslås overvejet i denne forbindelse. Ajourføringen har især betydning for de forvaltninger, hvor det juridiske kontraktarbejde ikke er centraliseret.
- Det bør sikres, at selvejende institutioner med Københavns Kommune overholder gældende lovgivning og de fælles indkøbsaftaler, jf. også BR (268/03), hvorefter forvaltningerne skal søge at indarbejde forpligtelsen til at benytte de fælles indkøbsaftaler i driftsoverenskomsterne med de selvejende institutioner.
- Der bør foretages en generel gennemgang og modernisering af kommunens driftsoverenskomster med de selvejende institutioner.

For så vidt angår fyldestgørende kontrakter skal nævnes:

- Direktoratet henviser til i øget omfang at anvende foreliggende støttemateriale ved forberedelsen og indgåelsen af kontrakter og aftaler.
- Kommunen bør i videst muligt omfang søge at anvende dækkende standardkontrakter inden for de forskellige aftaleområder og eventuelt foretage de fornødne tilpasninger.
- Der bør ikke anvendes tidsubegrænsede kontrakter, men kontraktperioder på 4-5 år, medmindre særlige forhold kan begrunde en længere periode.
- Der bør være mere fokus på kontraktbestemmelserne om opsigelse, prisregulering, betalingsvilkårene, misligholdelse, miljørigtige produkter og arbejdsmiljø.

- Direktoratet betoner vigtigheden af jævnligt at følge op på de indgåede kontrakter. Dette følger af princippet om, at forvaltningerne både ved forberedelsen og opfølgningen skal varetage kommunens interesser på en kvalitativ og økonomisk måde.

For så vidt angår den fremtidige organisering skal nævnes:

- Direktoratet anbefaler generelt, at der i hver forvaltning sker en overvejelse af hensigtsmæssigheden af at etablere en formel juridisk funktion, der indpasses i et legal risk management-system.
- Direktoratet anbefaler også, at den nuværende videndeling på tværs i kommunen udbygges gennem etablering af fx forum for best practice inden for hver kontrakttype, ERFA-gruppe eller kontaktkreds inden for de enkelte kontrakttyper, ERFA-gruppe eller kontaktkreds generelt om juridiske problemstillinger vedrørende kontraktudformning og udarbejdelse af udbud, fælles kompetenceudvikling for en bredere kreds af kommunens ansatte.

Videndelingen kan naturligt forestås af Økonomiforvaltningens 11. kontor og evt. efter samme principper som den nyligt etablerede konsulentfunktion i Økonomiforvaltningens 3. kontor.

Økonomiudvalget godkendte på mødet den 9. maj 2006 Økonomiforvaltningens bemærkninger og opfølgning til revisionsprotokollatet samt de øvrige udvalgs høringsvar:

1. Økonomiforvaltningens bemærkninger og opfølgning på Revisionsdirektoratets protokollat.

Det er Økonomiforvaltningens opfattelse, at protokollatet er meget velegnet til praktisk anvendelse i fremadrettet perspektiv. Det indeholder en overskuelig gennemgang af de gældende regler på området.

Økonomiforvaltningen kan tilslutte sig anbefalingen om at styrke den juridiske indsats i hver enkelt forvaltning gennem etablering af en formel juridisk funktion, der indpasses i et legal risk management system.

Økonomiforvaltningen vil etablere et Center for Koncernservice, hvor kompetencerne vedrørende aftaleindgåelse og rådgivning af forvaltningerne herom placeres.

Betjeningen af erfagrunder, fora for best practice og kontaktkredse vil ligeledes blive placeret i Center for Koncernservice.

Økonomiforvaltningen kan ligeledes tilslutte sig, at det fremadrettet sikres, at selvejende institutioner med driftsoverenskomst med Københavns Kommune overholder gældende lovgivning, herunder søger at indarbejde forpligtelsen til at benytte de fælles indkøbsaftaler i driftsoverenskomsterne med de selvejende institutioner.

2. Kultur- og Fritidsudvalgets bemærkninger og beslutning.

Forvaltningens indstilling blev tiltrådt af Kultur- og Fritidsudvalget den 2. marts 2006.

Kultur- og Fritidsforvaltningens bemærkninger

Revisionsprotokollatet har gennemgået 285 konkrete sager, de 21 sager vedrører Kultur- og Fritidsforvaltningen. Revisionen har oplyst, at Kultur- og Fritidsforvaltningen i samtlige sager har ageret tilfredsstillende i henhold til de regler og vejledninger, der er på området.

Kultur- og Fritidsforvaltningen er enig i direktoratets generelle anbefalinger om tiltag for overholdelse af gældende bestemmelser (legaliteten), særligt i anbefalingen om at udbygge området for indkøbsaftaler.

Kultur- og Fritidsforvaltningen er ligeledes enig i direktoratets anbefalinger vedrørende fyldestgørende kontrakter.

Angående den fremtidige organisering anbefaler direktoratet at overveje etableringen af en formel juridisk funktion, der tilpasses i et legal risk ma-

nagement-system. Set i sammenhæng med protokollatets bemærkninger om, at der er behov for en mere direkte central styring på området, er det Kultur- og Fritidsforvaltningens opfattelse, at det vil være naturligt, at de forudsatte kompetencer opbygges som en central funktion i kommunen, som alle forvaltninger kan trække på.

3. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens bemærkninger og opfølgning på revisionsprotokollatet.

Beskæftigelses- og Integrationsudvalgets beslutning den 9. februar 2006: Indstillingens 1. og 2. at blev taget til efterretning, og 3. og 4. at blev tiltrådt.

at Beskæftigelses- og Integrationsudvalget tager Revisionsdirektoratets revisionsprotokollat nr. 2/2006 af 16. december 2005 om Kommunens kontrakt- og aftaleforhold på decentralt niveau til efterretning.

at Beskæftigelses- og Integrationsudvalget tager Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens bemærkninger og forslag om opfølgning til efterretning.

at Beskæftigelses- og Integrationsudvalget godkender, at nærværende indstilling fremsendes til Økonomiforvaltningen som udvalgets høringssvar.

at Beskæftigelses- og Integrationsudvalget godkender, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen tager skridt til at styrke rådgivningsfunktionen i forbindelse med udformningen af kontrakterne samt indgåelse af EU-udbud.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens bemærkninger

Det er Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens opfattelse, at revisionsprotokollatet er meget velegnet til praktisk anvendelse i et fremadrettet perspektiv.

Revisionsprotokollatet indeholder en god og overskuelig gennemgang af de gældende regler på området og er egnet til at fungere som et opslagsværk for forvaltningens medarbejdere.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen kan tilslutte sig anbefalingen om at styrke den juridiske indsats generelt i forvaltningen.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen bemærker, at det fremgår af undersøgelsen, at de kontrakter, der burde have været i udbud i den tidligere Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning, primært er kontrakter, som selvejende daginstitutioner har indgået. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen lader det således være op til Børne- og Ungdomsforvaltningen at forberede eventuelle tiltag for så vidt angår dette konkrete område.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen tager revisionsprotokollatets bemærkninger om selvejende enheders manglende kendskab til indgåelse af kontrakter til efterretning. Det betyder, at forvaltningen ved en revision af driftsoverenskomster vil være særlig opmærksom på at præcisere det juridiske ansvar.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen bemærker endvidere, at forvaltningen vil tage skridt til at styrke rådgivningsfunktionen på området for kontraktindgåelse og EU-udbud. Dette tænkes iværksat gennem en indsats, der er forankret centralt i forvaltningen. Indsatsen vil blandt andet bestå af generel og konkret rådgivning baseret på øget brug af vejledninger, standardkontrakter og andet støttemateriale.

4. Børne- og Ungdomsudvalgets bemærkninger og beslutning.

Børne- og Ungdomsudvalget godkendte følgende indstilling den 8. februar 2006:

at udvalget godkender udkast til høringssvar til Økonomiforvaltningen om revisionsprotokollat om kommunens kontrakt- og aftaleforhold på decentralt niveau

Høringssvar om revisionsprotokollat om kommunens kontrakt- og aftaleforhold på decentralt niveau

På baggrund af det fremlagte revisionsprotokollat foreslår udvalget, at der foretages en nærmere analyse af vilkårene ved en eventuel mere central styring af området i kommunen. Det samme gælder anbefalingen om at etablere en legal risk managementfunktion i kommunen.

Udvalget støtter arbejdet med at sikre, at selvejende institutioner, som forvaltningen har driftsoverenskomst med, forpligtes til at benytte de fælles indkøbsaftaler i kommunen, og at forpligtelsen hertil indarbejdes i driftsoverenskomsterne. Den tidligere Uddannelses- og Ungdomsforvaltning har tidligere søgt at indarbejde forpligtelsen til at benytte indkøbsaftalerne i driftsoverenskomsterne, men har fra Økonomiforvaltningen fået tilkendegivelse om, at der var tale om frivillighed fra de selvejende institutioners vedkommende.

Udvalget anbefaler ligeledes forslaget om behovet for en gennemgang og modernisering af driftsoverenskomsterne med de selvejende institutioner.

Desuden støtter udvalget forslaget om videndeling på tværs i kommunen gennem etablering af et forum for best practice inden for de enkelte kontrakttyper.

Udvalget gør opmærksom på Borgerrepræsentationens beslutninger på mødet den 24. november 2005 i sagen om partnerskab om uddannelse (BR621/05) om uddannelsesforpligtelser for de virksomheder, som kommunen entrerer med, samt at det tidligere Uddannelses- og Ungdomsudvalg, nu Børne- og Ungdomsudvalget, skal udarbejde og vedligeholde informationsmaterialer, der vedlægges al udbudsmateriale til orientering for de bydende.

5. Teknik- og Miljøudvalgets bemærkninger og beslutning.

Teknik- og Miljøudvalget godkendte følgende indstilling den 22. februar 2006:

at nærværende indstilling fremsendes til Økonomiforvaltningen som udvalgets høringssvar på Revisionsdirektoratets revisionsprotokollat nr. 2/2005 af 16. december 2005.

Revisionsdirektoratets anbefalinger og Teknik- og Miljøforvaltningens kommentarer.

Med baggrund i den gennemførte undersøgelse kommer Revisionsdirektoratet med en række anbefalinger, der er opdelt i tre områder. Dels de to tidligere nævnte, legalitet og fyldestgørende, dels anbefalinger vedrørende den fremtidige organisering af området. Af de samlede bemærkninger og anbefalinger vil Teknik- og Miljøforvaltningen særligt fremhæve og kommentere følgende:

- A. Det bør overvejes at indføre tilsvarende regler som i statens udbudscirkulære.

Anbefalingen betyder, at udbudsgrænsen nedsættes til 500 kr. mod nuværende ca. 1,8 mio. kr. Teknik- og Miljøforvaltningen er enig i at mulighederne for at opnå de bedst mulige priser, kvaliteter og vilkår øges via anvendelse af udbud. Omvendt er gennemførelse af udbud en ikke ubetydelig arbejdsopgave, hvorfor det er Teknik- og Miljøforvaltningens opfattelse, at en nedsat grænse kan betyde, at indsatsen ikke står i korrekt forhold til potentialet. Teknik- og Miljøforvaltningen opfordrer derfor til, at de øvrige forslag om øget brug af rammekontrakter, ajourføring af vejledninger, standardkontrakter og øget vidensdeling prioriteres forud for en diskussion om ændring af udbudsgrænserne.

- B. Direktoratet anbefaler generelt, at der i hver forvaltning sker en overvejelse af hensigtsmæssigheden af at etablere en formel juridisk funktion.

Teknik- og Miljøforvaltningen vil inddrage dette aspekt i den igangværende vurdering af den optimale fremtidige organisering af forvaltningen.

Det er Teknik- og Miljøforvaltningens umiddelbare opfattelse, at der bør etableres en formel juridisk indkøbsrådgivning, men for at sikre den fornødne volumen og ekspertise bør der være tale om en fælles kommunal støttefunktion, der ideelt kunne etableres i tilknytning til enheden Strategisk indkøb i Økonomiforvaltningens 11. kontor. Rådgivningen herfra kunne evt. ske efter en betalingsmodel som konsulentfunktionen i Økonomiforvaltningen 3. kontor. I dag har Teknik- og Miljøforvaltningen anvendt ekstern rådgivning, når der har skullet gennemføres komplicerede EU-udbud. En intern funktion bør kunne løfte denne opgave billigere.

6. Socialudvalgets bemærkninger og beslutning.

Socialudvalgets beslutning den 8. februar 2006:

Thor Buch Grønlykke (A) anmodede om, at der ved fremtidige forelæggelser af revisionsprotokollater i Socialudvalget er deltagelse af Revisionen. Socialudvalget tilsluttede sig dette.

Leslie Arentoft (V) stillede følgende ændringsforslag: "Høringssvaret blev kun delvist tiltrådt af Socialudvalget, idet udvalget bad om, at forvaltningens høringssvar suppleredes med bemærkninger om, Socialudvalget finder, at Revisionens anbefalinger under legaliteten pkt. nr. 6 skal være en "kan"-bestemmelse".

Socialudvalget stemte herefter om ændringsforslaget og ændringsforslaget blev tiltrådt af et enigt Socialudvalg.

Leslie Arentoft (V) stillede følgende ændringsforslag som supplement til ovenstående ændringsforslag" og at pkt. nr. 4 ikke kan tiltrædes/anbefales af Socialudvalget".

Socialudvalget stemte herefter om ændringsforslaget:

Med ovenstående afstemningsresultat blev ændringsforslaget tiltrådt.

Socialforvaltningens indstilling:

at Socialudvalget tager Revisionsdirektoratets revisionsprotokollat nr. 2/2005 af 16. december 2005 om kommunens kontrakt- og aftaleforhold på decentralt niveau til efterretning,

at Socialudvalget tager Socialforvaltningens bemærkninger og opfølgning til revisionsprotokollatet til efterretning,

at Socialudvalget godkender, at nærværende indstilling fremsendes til Økonomiforvaltningen som udvalgets høringssvar.

at Socialudvalget godkender, at Socialforvaltningen tager skridt til at styrke rådgivningsfunktionen i forbindelse med udformningen af kontrakterne samt indgåelse af EU-udbud.

7. Sundheds- og Omsorgsudvalgets bemærkning og beslutning.

Sundheds- og Omsorgsudvalget godkendte følgende indstilling den 20. april 2006:

at Sundheds- og Omsorgsudvalget godkender, at nærværende indstilling fremsendes som udvalgets høringssvar til Økonomiforvaltningen i forhold til den del af revisionsprotokollatet, der vedrører kontrakter og tiltag på det juridiske område inden for Sundheds- og Omsorgsudvalgets område.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bemærkninger og opfølgning på Revisionsdirektoratets revisionsprotokollat.

Det er Sundheds- og Omsorgsforvaltningens opfattelse, at Revisionsprotokollatet er meget velegnet til praktisk anvendelse i et fremadrettet perspektiv.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen kan tilslutte sig anbefalingen af at styrke den juridiske indsats generelt i forvaltningen. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har således den 1. januar 2006 etableret et juridisk sekretariat.

I den forbindelse bemærkes det, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i forbindelse med indsamlingen af kontrakter til brug for undersøgelsen, foretager en gennemgang af alle kontrakter i forvaltningen med en beløbsmæssig grænse fra kr. 20.000. Dette sker som en intern controlling og som led i styrkelse af og fokus på den juridiske funktion på kontraktområdet i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen afholdt et møde d. 7. april 2006, hvor ældrechefer, bestyrelsesformænd og forstandere var indbudt. På dette møde informerede forvaltningen om kontraktundersøgelserne, gældende regler og de fælles indkøbsaftaler, med henblik på at følge op på undersøgelsesernes konklusioner. Herudover orienterede forvaltningen om fremgangsmåden for to konkrete udbud, herunder hvilke krav, der skal være opfyldt for at sikre lovligheden af fremtidige kontrakter og aftaler.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har konstateret, at én af de 12 kontrakter, der ikke overholder udbudsreglerne, er Sundheds- og Omsorgsforvaltningens ansvar. Der er tale om en rengøringsaftale. Enheden er informeret om, at aftalen skal lovliggøres, og udbud er ved at blive forberedt. Aftalen vil blive opsagt, så den ophører, når en ny aftale træder i kraft efter udbud.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen kan tilslutte sig, at kommunens vejledning fra august 2000 om udbud og udlicitering, herunder sammenhængen med indkøbspolitikken, ajourføres. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen deltager gerne i dette arbejde, som funderes i Økonomiforvaltningen.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen kan oplyse, at forvaltningens juridiske sekretariat gerne vil deltage i videndeling på kontraktområdet i Københavns Kommune. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen benytter på fle-

re områder kontraktskabeloner, som Revisionsdirektoratet tidligere har fremhævet som gode. Desuden vil der i 2006 ske en fortsat udvikling af de juridiske kompetencer vedrørende EU-udbud og kontrakter.

II. Indledning

3. Revisionsdirektoratets temaundersøgelse er igangsat efter anmodning fra Revisionsudvalget.

Udvalgets beslutning er sket efter opfordring fra Sundheds- og Omsorgsudvalget.

Opfordringen fra Sundheds- og Omsorgsudvalget, jf. beslutningsprotokollen for mødet den 16. december 2004, har baggrund i sagen om manglende udbud af den gældende administrationsaftale fra 1996 mellem De Gamles By og KAB. Denne sag blev af Revisionsdirektoratet undersøgt og rapporteret til Sundheds- og Omsorgsudvalget ved revisionsprotokollat nr. 3/2004 af 8. april 2005 og behandlet på udvalgets møde den 21. april 2005 (undersøgelse nr. 1).

Sagen om administrationsaftalen gav også anledning til en undersøgelse af kontrakt- og aftaleforholdene på kommunens plejehjemsområde. Denne sag blev af Revisionsdirektoratet undersøgt og rapporteret til Sundheds- og Omsorgsudvalget ved revisionsprotokollat nr. 1/2005 af 21. september 2005 og behandlet på udvalgets møde den 29. september 2005 (undersøgelse nr. 2).

Endelig gav ovennævnte sager anledning til at igangsætte denne temaundersøgelse vedrørende samtlige kontrakter og aftaler i Københavns Kommune (undersøgelse nr. 3).

Formål

4. Kommissoriet for undersøgelse nr. 2 har følgende ordlyd:

"Med henblik på at sikre et legalt og fyldestgørende kontrakt- og aftalegrundlag på plejehjemsområdet i Københavns Kommune foretages der en undersøgelse af de kontrakt- og aftaleforhold, der er gældende på plejehjem i Københavns Kommune".

På dette grundlag har temaundersøgelsen (undersøgelse nr. 3) ifølge Revisionsudvalgets anmodning af 17. januar 2005 følgende kommissorium:

"Der foretages en temaundersøgelse vedrørende samtlige kontrakter og aftaler af lignende karakter i Københavns Kommune".

Afgrænsning

5. Ved afgrænsningen af opgaven er der taget udgangspunkt i indholdet af undersøgelsen om kontrakt- og aftaleforhold på plejehjemsområdet.

Den tidsmæssige afgrænsning har været: Gældende kontrakter pr. 31. december 2004, som er indgået efter 1. januar 2000. Det sidstnævnte tidspunkt er valgt under hensyn til, at forvaltningerne har haft mulighed for at implementere kommunens nye udbuds-politik, jf. BR-vedtagelsen af 26. august 1999.

Temaundersøgelsen er yderligere blevet afgrænset til alene at omfatte kontrakter og aftaler, der er indgået på decentralt niveau uden politisk medvirken.

Det følger heraf, at kontrakter og aftaler, der er optaget på dagsordenen i de respektive udvalg, ikke omfattes af undersøgelsen. Det må ud fra en risikovurdering lægges til grund, at disse kontrakter og aftaler har været underkastet en optimal sagsbehandling, herunder med ekstern juridisk bistand.

Det tilføjes, at anbefalingerne fra undersøgelsen på det decentrale niveau skal have fremtidig indvirkning på alle kontrakter og aftaler, dvs. hvad enten de forelægges til politisk beslutning eller ej.

Undersøgelsen omfatter kontrakter og aftaler, hvor udgiften er posteret på dranst 1, art 4.0. Tjenesteydelser uden moms, art 4.5. Entreprenør- og håndværkerydelser og art 4.9. Øvrige tjenesteydelser m.v. Andre driftsudgifter under hovedart 4. Tjenesteydelser m.v. indgår således ikke i undersøgelsen (dvs. betalinger til staten, kommuner og amtskommuner), ligesom anlægsudgifter heller ikke er omfattet.

Der er også foretaget en afgrænsning ud fra et væsentlighedskriterium, så bagatelagte kontrakter/aftaler ikke indgår i undersøgelsen: Der anvendes en grænse på 500.000 kr., hvor kontraktsummen opgøres efter kriterierne i EU's udbudsdirektiv. Dette bety-

der, at der for tidsubegrænsede kontrakter og aftaler skal være tale om en årlig kontraktsum på minimum 125.000 kr.

Interne kontrakter indgået i pågældende forvaltning og imellem forvaltningerne er ikke omfattet, hvilket også gælder for mundtlige aftaler.

Desuden er der foretaget den afgrænsning, at undersøgelsen ikke omfatter indgåede driftsoverenskomster mellem kommunen og selvejende institutioner.

Metode

6. I undersøgelsen, der er af udpræget juridisk karakter, inddrages al relevant lovgivning, som er af betydning for at sikre, at kontrakter og aftaler hviler på et sikkert legalt grundlag.

I denne forbindelse inddrages på tilsvarende måde kommunens egne interne regler til sikring af legaliteten.

Undersøgelsen af, om de gældende kontrakt- og aftaleforhold er fyldestgørende, er foretaget på den måde, at der er blevet indsamlet et omfattende støttemateriale, der anvendes som vejledning for udformningen af kontrakter og aftaler. Materialet er udformet til anvendelse inden for de forskellige kontrakttyper.

Der kan således ikke opstilles én vejledning, som kan anvendes inden for alle kontraktområder – dertil er kontraktområderne for forskellige, hvilket bl.a. kan henføres til den forskelligartede lovgivning, branchekutymer, anvendelsen af standardkontrakter osv.

På baggrund af støttematerialet er der foretaget en gennemgang af de gældende kontrakter/aftaler for at vurdere deres opfyldelse heraf.

Tilvejebringelsen af de relevante kontrakter/aftaler er sket i tæt samarbejde med forvaltningerne. Direktoratet har afholdt fællesmøde med repræsentanter fra alle forvaltninger, hvor undersøgelsens indhold og afgrænsning er blevet drøftet.

Som led i indsamlingen af kontrakterne har der været flere drøftelser med de enkelte forvaltninger.

På baggrund af direktoratets gennemgang af de modtagne kontrakter er der skriftligt stillet supplerende spørgsmål til forvaltningerne, hvor fokus har været at opnå dokumentation for, at kontrakterne har været i EU-udbud eller andet udbud, eller om der har været indhentet tilbud i øvrigt fra flere leverandører.

Direktoratet har således ikke foretaget en gennemgang af forvaltningernes sagsmateriale for derved bl.a. at indhente dokumentation for de overvejelser og oplysninger, som forvaltningerne har tilvejebragt som beslutningsgrundlag for kontraktindgåelsen, herunder også de økonomiske konsekvenser ved aftalen.

Da undersøgelsen har været tematiseret til at omfatte kontrakternes legalitet og fyldestgørende indhold, og da den har haft et fremadrettet perspektiv og ikke en historisk bagudrettet karakter, har Revisionsdirektoratet kun i et begrænset omfang anvendt de sædvanlige revisionsprincipper og -metoder, fx til at sikre materialets fuldstændighed.

Revisionsdirektoratet er dog af den opfattelse, at det indsamlede materiale har en sådan repræsentativitet, at det danner et tilstrækkeligt grundlag for undersøgelsens konklusioner, der fortrinsvis er af fremadrettet karakter.

III. Udbudsregler, andre regler og Københavns Kommunes interne regler

7. Kontrakter og aftaler på det kommunale område er underlagt en lang række af bestemmelser, dels eksterne bestemmelser fastsat i love, bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger, kutymmer mv. dels interne bestemmelser fastsat af Københavns Kommune.

Der vil i det følgende blive redegjort for de generelle bestemmelser, som Revisionsdirektoratet har anvendt som led i gennemgangen af de modtagne kontrakter.

Bestemmelserne er rubriceret således:

- Udbudsregler.
- Andre regler.
- Københavns Kommunes interne regler.

Der er alene tale om de generelle regler, hvor der ved gennemgangen af de enkelte kontrakttyper kan blive inddraget mere specifikke bestemmelser.

Udbudsreglerne

8. I den følgende gennemgang redegøres der for de relevante udbudsretlige regler i forhold til spørgsmålet om udbudspligt for offentlige myndigheder, der er reguleret af EU-retlige regler samt af danske regler. Det fremgår af gennemgangen, at der er forskellige retsregler i lovgivningen, som forpligter kommunerne til at foretage udbud. Offentlige myndigheder er ligeledes på udbudsområdet undergivet de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder kravene om saglighed i forvaltningen.

I henhold til kommissoriet behandles primært de udbudsretlige regler i forhold til begrebet tjenesteydelser.

Ifølge § 62, stk. 1, i den kommunale styrelseslov skal kommunalbestyrelsen – for Københavns Kommunes vedkommende Borgerrepræsentationen – inden udgangen af valgperiodens første år udarbejde en servicestrategi for udvikling af kvaliteten og effektiviteten i den kommunale opgavevaretagelse, herunder om kommunen skal gøre brug af udbud. Udbudspolitikken skal mindst indeholde følgende elementer:

- En beskrivelse af kommunens principper for valg af leverandør, kravspecifikationer og betingelser ved udbud.
- Principper for intern priskalkulation ved eget bud, der præcist henfører de relevante omkostninger til den relevante aktivitet.
- Principper for kommunens kvalitetsopfølgning, herunder principper for inddragelsen af både objektive krav til kvalitet og brugernes subjektive oplevelse af kvalitet.
- Beskrivelse af efter hvilken procedure, der træffes beslutning om udbud.
- Principper for hvordan personalet inddrages i form af en drøftelse, orientering eller lignende i overensstemmelse med de gældende regler og aftaler.
- Principper for anvendelsen af sociale klausuler.

Selv om kommunen skal formulere en udbudspolitik, er der ikke et almindeligt krav om, at køb af varer og tjenesteydelser skal ske efter udbud. Der kan ligeledes ikke opstilles en almindelig regel om, at kommunen er forpligtet til at overlade en opgave til andre uden for kommunen, bortset fra de tilfælde hvor der er særlige regler herom i lovgivningen, herunder kommunalfuldmagtsreglerne.

I forlængelse af ovennævnte skal desuden nævnes reglerne i kommunestyrelseslovens §§ 62 a, b og 62 c om henholdsvis udfordringsretten og opfølgingsredegørelsen til servicestrategien.

Reglerne om udfordringsretten, der fremgår af lovens §§ 62 a og 62 b, er ikke en fravigelse fra hovedreglen om, at en kommune ikke er forpligtet til at overlade løsningen af kommunale opgaver til andre. Reglerne angår den situation, hvor en privat person eller virksomhed afgiver et konkret tilbud på udførelse af en opgave, som kommunen selv udfører. Ved modtagelsen af et sådant tilbud skal kommunalbestyrelsen træffe beslutning om, hvorvidt opgaven fortsat skal udføres af kommunen. Kommunalbestyrelsen skal underrette tilbudsgiveren om sin beslutning, og hvis tilbuddet ikke bliver antaget, skal tilbudsgiveren have en begrundelse herfor. Kommunalbestyrelsen har således ikke pligt til at antage det private tilbud, uanset om det ville være det økono-

misk mest fordelagtige, men inden kommunalbestyrelsen træffer beslutning, skal den foretage en sammenligning af omkostningerne ved selv at udføre opgaven.

Det følger desuden af § 62 b, at kommunalbestyrelsen i en række tilfælde kan afvise et privat udfordringstilbud og derved undlade at foretage en sammenligning af omkostnings-forholdene.

I henhold til styrelseslovens § 62 c skal kommunalbestyrelsen – for Københavns Kommunes vedkommende Borgerrepræsentationen – inden udgangen af tredje kvartal i det år, hvori der er kommunalvalg, udarbejde en redegørelse for, hvordan der følges op på servicestrategien. Opfølgingsredegørelsen er således et supplement til servicestrategien, der skal gøre det muligt at vurdere, hvordan kommunalbestyrelsen med udgangspunkt i servicestrategien i løbet af valgperioden har arbejdet med udviklingen af kvaliteten og effektiviteten i sin opgavevaretagelse. Opfølgingsredegørelsen skal indeholde følgende elementer:

- En redegørelse for, hvordan kommunalbestyrelsen følger op på kommunens servicestrategi.
- Oplysninger om udbud af opgaver, der er gennemført i den pågældende valgperiode.
- Oplysninger om varetagelsen af de opgaver, som kommunen efter en udbudsforretning fortsat udfører for sig selv.
- Endelig en redegørelse om kommunalbestyrelsens behandling af tilbud afgivet som led i reglerne om privates udfordringsret.

Københavns Kommune har i august 2005 udarbejdet rapport om "Opfølgning på Servicestrategi", og rapporten blev behandlet på Borgerrepræsentationens møde den 22. september 2005 (BR 486/05).

9. Som tidligere nævnt kan der, til trods for kravet om at kommunen skal udforme en udbudspolitik efter kommunestyrelsesloven, ikke opstilles et almindeligt krav om, at køb af varer og tjenesteydelser skal ske efter udbud.

Men for en række former for leverancer følger det imidlertid af de EU-retlige udbudsregler, at offentlige myndigheder skal foretage udbud i hele EU inden kontraktindgåelsen. Reglerne herom behandles i det følgende.

Udbudsdirektivet

10. Det følger af direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangs-måderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelses-kontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter, at udbud kun skal foretages for kontrakter over en vis værdi. Dette direktiv – udbudsdirektivet – er en sammenskrivning af de 3 klassiske udbudsdirektiver om: Bygge og anlæg, vareindkøb samt tjenesteydelser. Udbudsdirektivet trådte i kraft den 1. januar 2005. Udbudsdirektivet er gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 937 af 16. september 2004 om fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter. Der henvises også til Konkurrencestyrelsens vejledning af 20. december 2004 til udbudsdirektivet.

De væsentlige indholdsmæssige ændringer er bestemmelserne om bl.a. centrale indkøbsorganisationer, den nye udbudsform: Konkurrencepræget dialog og hjemmel til at indgå rammeaftaler.

Direktivet bygger på et princip om ligebehandling af tilbudsgivere, uanset hvilket EU-land de er hjemhørende i. Direktivet indeholder detaljerede regler for fremgangsmåden, der skal følges ved udbudsforretningerne.

Udbudsdirektivet omfatter offentlige kontrakter, hvorved ifølge art. 1, stk. 2, litra a, som udgangspunkt forstås gensidigt bebyrdende aftaler, der indgås skriftligt mellem en eller flere økonomiske aktører og en eller flere ordregivende myndigheder. Udbudsdirektivet indeholder ikke en udtrykkelig definition af begrebet tjenesteydelser (jf. art.1, stk. 2, litra d), men begrebet er afgrænset negativt, således at offentlige tjenesteydelseskontrakter omfatter alle anskaffelser, bortset fra offentlige bygge- og anlægskontrakter og vareindkøbskontrakter.

I medfør af art. 1, stk. 9, er ordregiver statslige, amtskommunale eller kommunale myndigheder samt offentligretlige organer og sammenslutninger af en eller flere af disse.

Ved et offentligretligt organ forstås ifølge direktivet ethvert organ:

a) der er oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter,

b) som er en juridisk person, og

c) hvis drift enten for størstedelens vedkommende finansieres af staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer, eller hvis drift er underlagt disses kontrol, eller hvortil staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer udpeger mere end halvdelen af medlemmerne i administrations-, ledelses- eller tilsynsorganet.

Tærskelværdier

11. Det følger af udbudsdirektivets art. 7, litra a, at udbud kun skal foretages, hvor den anslåede værdi svarer til eller overstiger tærskelværdierne. Tærskelværdiernes modværdi justeres hvert andet år i national valuta og offentliggøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende. De gældende tærskelværdier for tjenesteydelser for perioden 2000-2005 fremgår af nedenstående tabel:

Tabel 1: Gældende tærskelværdier for tjenesteydelser i perioden 2000-2005

År	Tærskelværdi Bilag II A	Tærskelværdi Bilag II B
2005	1.753.926	1.753.926
2004	1.760.949	1.486.378
2003	1.860.600	1.490.381
2002	1.860.600	1.490.381
2001	1.603.158	1.496.000
2000	1.603.158	1.496.000

Bilag II A- og bilag II B-tjenesteydelser

12. Tjenesteydelser, der er omfattet af bilag II A, er undergivet udbudspligt efter udbudsdirektivets procedureregler, jf. art. 20, såfremt værdien af kontrakten enten svarer til eller overstiger de tærskelværdier, der er fastsat i medfør af udbudsdirektivet.

For så vidt angår tjenesteydelser anført i bilag II B gælder alene bestemmelserne i direktivet om ikke diskriminerende tekniske specifikationer og om indsendelse af meddelelse til EU-kommissionen om indgåelse af kontrakt, hvis værdien af kontrakten overstiger tærskel-værdien.

Udbudsdirektivets bilag II opregner en række hovedkategorier af tjenesteydelser opdelt i 27 kategorier.

Bilag II A indeholder således en beskrivelse af de udbudspligtige tjenesteydelser, der er opdelt i 16 kategorier.

I udbudsdirektivets bilag II A er der foruden beskrivelsen af de enkelte tjenesteydelser henvist til tjenesteydelsers klassifikation ved henholdsvis FN's Centrale Produkt-nomenklatur (Central Produkt Classification, herefter forkortet CPC-nomenklaturen), og det fælles glossar for offentlige indkøbskontrakter, herefter forkortet CPV-nomenklaturen. Bilaget refererer således både til CPC- og CPV-nomenklaturen. Det fremgår imidlertid af udbudsdirektivets bilag II, at CPC-nomenklaturen stadigvæk er bindende for klassificeringen af ydelserne i de tilfælde, hvor der er tvivl om klassificeringen. Den egentlige udbudspligt omfatter således kun de tjenesteydelser, der er udtrykkeligt opregnet i bilag II A til udbudsdirektivet.

For så vidt angår tjenesteydelser anført i direktivets bilag II B er der ligeledes opregnet en række hovedkategorier af ikke udbudspligtige tjenesteydelser: Bilag II B omfatter kategorierne 17-27, hvor den sidste kategori er en opsamlingskategori for alle de ydelser, som ikke falder under nogle af de andre kategorier. Bilag II B indeholder ligeledes en henvisning til reference-numrene ved henholdsvis CPC-nomenklaturen og CPV-nomenklaturen.

Kontrakter og aftaler, der udelukkende angår tjenesteydelser, som er omfattet af udbudsdirektivets bilag II B, skal indgå i overensstemmelse med direktivets art. 22 og 35, stk. 4, hvorimod de øvrige bestemmelser i direktivets afsnit IV-VI ikke gælder for en sådan aftale. Det betyder, at ordregiver ikke er forpligtet til at anvende bestemte udbudsformer.

En aftale om bilag II B-tjenesteydelse skal respektere EF-traktatens bestemmelser, herunder reglerne om fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser, samt de EU-retlige principper om ligebehandling, gennemsigtighed og ikke-diskrimination. De sidstnævnte principper er ikke blot principper, der kan udledes af EF-traktaten, idet de fremhæves eksplicit i art. 2 i udbudsdirektivet, hvilket betyder, at principperne gælder både inden for og uden for det direktivregulerede område.

Hvor en offentlig tjenesteydelseskontrakt omfatter en kombination af bilag II A- og bilag II B-tjenesteydelser skal der ifølge udbudsdirektivets art. 22 foretages en værdiansættelse af de enkelte tjenesteydelser.

Kontrakten vil i sin helhed være omfattet af reglerne om henholdsvis A- og B-tjenesteydelser afhængig af, om værdien af A-tjenesteydelsen overstiger værdien af B-tjenesteydelserne, eller det omvendte er tilfældet.

Udbudsdirektivets art. 22 angiver ikke, hvorledes værdien af A-, henholdsvis B-tjenesteydelser skal opgøres. Det antages dog i den udbudsretlige teori, at tjenesteydernes værdi skal opgøres efter principperne i udbudsdirektivets art. 9, jf. herom i nedenstående afsnit.

For yderligere information om, hvorvidt en tjenesteydelsesopgave skal følge EU's udbudsregler eller ej, henvises til følgende hjemmesider: www.udbudsportalen.dk og Konkurrencestyrelsens hjemmeside www.ks.dk.

Beregning af kontraktens værdi

13. Beregning af kontraktens værdi kan være kompliceret. I punkterne 13-17 redegøres der for disse regler.

Pligten til at følge EU's udbudsregler gælder som nævnt kun ved indgåelsen af offentlige kontrakter, som har en værdi eksklusive moms, der anslås til mindst at svare til de tærskelværdier, der er fastsat i medfør af udbudsdirektivet.

Den ordregivende myndighed skal forud for indgåelsen af en kontrakt anslå kontraktens værdi eksklusive moms. Den anslåede værdi fastsættes under anvendelse af principperne i udbudsdirektivets art. 9.

Der skal således foretages en realistisk vurdering af kontraktens værdi i relation til vurderingen af, om tærskelværdien er overskredet, idet den ordregivende myndighed har bevisbyrden for, at skønnet har været sagligt og hviler på et tilstrækkeligt grundlag. Dette er navnlig relevant i de tilfælde, hvor det efterfølgende viser sig, at den anslåede værdi er væsentligt overskredet, og tærskelværdierne eventuelt er overskredet, således at kontrakten burde have været bragt i EU-udbud.

Har ordregiver således på et fyldestgørende oplysningsgrundlag foretaget en velafvejede skøn over anskaffelsens værdi og fører dette skøn til, at den relevante tærskelværdi ikke er nået, kan ordregiveren undlade et EU-udbud. Dette gælder principielt også, selv om anskaffelsens værdi måske senere viser sig at ligge over tærskelværdien.

I udbudsdirektivets art. 9, stk. 1, er der fastsat følgende metoder til beregning af offentlige kontrakters, rammeaftalers og dynamiske indkøbssystemers anslåede værdi:

"Den anslåede værdi af en offentlig kontrakt beregnes på grundlag af det samlede beløb eksklusive moms, som den ordregivende myndighed som anslået kan komme til at betale. I denne beregning tages der hensyn til det anslåede samlede beløb, herunder enhver form for optioner og eventuelle forlængelser af kontrakten".

Som det fremgår, skal der tages hensyn til det samlede beløb, som den ordregivende myndighed estimerer at kunne komme til at betale i henhold til en offentlig kontrakt. Der skal imidlertid ikke alene ses på den enkelte kontrakt, men på den samlede anskaf-

felse, uanset om denne udmønter sig i en eller flere kontrakter, hvilket forhold udbudsdirektivet ikke regulerer særskilt. Det anføres i den udbudsretlige teori, at hensigten med udbudsdirektivets art. 9 er at sikre, at en eller flere kontrakter værdiansattes ensartet og korrekt uanset anskaffelsens konkrete karakter, realydelse, finansieringsform og tidsmæssige udstrækning.

Efter udbudsdirektivets art. 9, stk. 2 skal tidspunktet for vurderingen af anskaffelsens samlede værdi ligge i umiddelbar tilknytning til anskaffelsestidspunktet, og den estimerede værdi af anskaffelsen skal være gældende på tidspunktet for afsendelsen af udbuds-bekendtgørelsen eller det tidspunkt, hvor tildelingsproceduren indledes.

Udbudsdirektivets art. 9, stk. 3, indeholder følgende generelle forbud imod opdeling af en anskaffelse i flere delanskaffelser:

"Et bygge- og anlægsprojekt eller et projekt til indkøb af en vis mængde varer og/eller tjenesteydelser må ikke opdeles med henblik på at udelukke det fra dette direktivs anvendelsesområde".

En anskaffelse må således ikke opdeles i flere delanskaffelser med henblik på at bringe den enkelte anskaffelses værdi ned under tærskelværdien og dermed undgå at gennemføre et EU-udbud i forbindelse med den samlede anskaffelse.

Det generelle forbud mod at opdele kontrakter efter art. 9, stk. 3 er derimod ikke en hindring for, at ordregiveren – i forbindelse med gennemførelse af et eller flere udbud – opdeler ydelsen på et antal mindre kontrakter, fx for at give mindre virksomheder mulighed for at byde.

14. Sammenlægning af flere kontrakter. Ordregiver har således lov til at opdele kontrakten i mindre kontrakter, hvis man lader summen af delkontrakterne indgå i beregningsgrundlaget for den kontrakt, som de knytter sig til. Men derudover foreskriver udbudsdirektivet som udgangspunkt, at procedurebestemmelsen skal finde anvendelse

på samtlige delydelser, jf. direktivets art. 9, stk. 5, såfremt der er tale om en indholdsmæssig sammenhæng mellem ydelserne, der indgås samtidig.

Selv om alle delydelser skal medregnes ved beregningen af kontraktværdien, når det vurderes, om kontrakten ligger over eller under tærskelværdien, kan visse mindre delydelser holdes uden for udbud. Adgangen hertil findes i udbudsdirektivets art. 9, stk. 5. I modsætning til tidligere gælder denne adgang nu både for bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser. Betingelsen, for at en delydelse på vare- og tjenesteydelsesområdet kan betragtes som undtaget, er, at dens værdi eksklusivt moms er under 80.000 Euro, og at den samlede værdi af de delydelser, der ønskes undtaget, ikke overstiger 20 % af den samlede kontraktværdi.

15. Successive kontrakter. For offentlige vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter, som indgås med regelmæssige mellemrum, eller som fornys inden for et bestemt tidsrum, beregnes kontraktens anslåede værdi efter udbudsdirektivets art. 9, stk. 7, på grundlag af:

a) enten den samlede faktiske værdi af lignende successive kontrakter, der er indgået i løbet af de foregående tolv måneder eller det foregående regnskabsår, så vidt muligt korrigeret for at tage hensyn til forventede ændringer i mængde eller værdi i løbet af de tolv måneder, der følger efter indgåelsen af den oprindelige kontrakt

b) eller den samlede anslåede værdi af de successive kontrakter, der indgås i løbet af de tolv måneder, der følger efter den første levering, eller i løbet af kontraktperioden, hvis denne er over tolv måneder.

Udbudsdirektivets art. 9, stk. 7, anviser således to måder til at beregne værdien af successive aftaler på. Ifølge bestemmelsen kan ordregiveren vælge frit mellem de to beregningsmetoder. Der gælder dog den begrænsning, at en værdiberegningsmetode ikke må vælges med det formål at undgå direktivets anvendelsesområde. Beregningsmetoderne behandles ikke her. Det skal dog bemærkes, at Kommissionens fortolkning pe-

ger i retning af, at kalkulationen af kontraktværdien for en bestemt vare eller ydelse skal inddrage ordregivers behov over en given periode, fx et regnskabsår.

16. Decentrale enheder. Beslægtet med problemet vedrørende opdeling af kontrakter er spørgsmålet om, hvorvidt en decentral enhed hørende under en ordregivende myndighed i relation til udbudsreglerne kan betragtes som en selvstændig ordregivende myndighed, således at enhedens anskaffelser kan værdiansættes uafhængigt af andre enheders anskaffelser, eller om der tværtimod vil være en forpligtelse til at sammenlægge ensartede og tidsmæssigt nogenlunde sammenfaldende anskaffelser fra de forskellige enheder under kommunen.

Det antages generelt i den udbudsretlige litteratur, at når der er en eller flere decentrale enheder under en ordregivende myndighed, skal de decentrale enheders anskaffelser som udgangspunkt medregnes til den ordregivende myndigheds anskaffelser, medmindre de decentrale enheder funktionelt må betragtes som selvstændige ordregivende myndigheder. Ved vurderingen heraf kan der opstilles følgende vejledende kriterier:

- Om enheden selv står for udbudsforretningen, er ansvarlig for dennes forløb, selv står for finansieringen af kontrakten og kan bestemme, hvem kontrakten indgås med.
- Om anskaffelserne er beregnet på enhedens eget virke eller er beregnet til flere enheder eller til den samlede ordregiver.
- Om enheden er en selvstændig økonomisk enhed, herunder om enheden har egen formue, egne indtægter og udgifter, eget budget og eget regnskab.
- Om enheden har en selvstændig bestyrelse.
- Om enheden hæfter for kommunens eller andre enheders forpligtelser.
- Om kommunen kan disponere over enhedens midler.
- Om enheden udøver sin beslutningskompetence på egen hånd.
- Om ordregiver har ved uddelegering opgivet at udnytte sin position til at opnå stordriftsfordele.

Konsekvensen af, at en decentral enhed under kommunen opfylder betingelserne for at blive betragtet som en selvstændig ordregivende myndighed i relation til udbudsreglerne er, at enhedens anskaffelser kan værdiansættes uafhængigt af andre enheders anskaffelser, uanset om anskaffelserne er ensartede og tidsmæssigt nogenlunde sammenfaldende.

Særligt om aftaler uden en samlet pris

17. Det følger af udbudsdirektivets art. 9, stk. 8, litra b, at beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi, hvori der ikke er fastsat en samlet pris, er:

- For tidsbegrænsede kontrakter, hvis de løber i 48 måneder eller derunder: Den anslåede samlede værdi for hele løbetiden.
- For tidsubegrænsede kontrakter eller kontrakter, hvis løbetid er over 48 måneder: Den månedlige værdi multipliceret med 48.

Hensigten med bestemmelsen er, at der fastsættes en grænse på 48 måneder, når værdien af meget langvarige eller tidsubegrænsede aftaler skal beregnes i relation til tærskelværdien.

En tidsbegrænset aftale er defineret som en aftale, hvor ophørstidspunktet allerede kendes ved aftaleindgåelsen. Modsat en tidsubegrænset aftale, hvor ophørstidspunktet ikke kendes på forhånd, fx fordi aftalen løber til den opsiges.

Betydningen af bestemmelsen viser sig især i forhold til aftaler med en varighed på mere end 4 år. Indgås der fx en 5-årig aftale, hvor det samlede vederlag, som skal betales for tjenesteydelserne, kan beregnes endeligt allerede ved aftaleindgåelsen, skal det samlede vederlag – og ikke blot vederlaget for 48 måneder – sammenholdes med tærskelværdien.

Revisionsdirektoratet skal nævne, at en aftale, som kan opsiges i løbet af aftaleperioden, er uden betydning i henhold til udbudsdirektivets art. 9, stk. 8. En eventuel uopsigelighehed såvel som længden af et opsigelsesvarsel er dermed også uden betydning for bestemmelsens anvendelse.

Med hensyn til tidsbegrænsede aftaler med en løbetid på 48 måneder (uden en samlet pris) eller derunder følger det af udbudsdirektivets art. 9, stk. 8, at aftalens værdi skal beregnes ud fra aftalens samlede værdi i løbetiden, dvs. det samlede vederlag, som skal betales tjenesteyderen efter aftalen.

For tidsbegrænsede aftaler med en løbetid på over 48 måneder og for tidsubegrænsede aftaler forudsætter udbudsdirektivet, at en aftales samlede værdi skal beregnes som den månedlige værdi multipliceret med 48 måneder.

Der forudsættes således opgjort en månedlig værdi af aftalen, dvs. det månedlige vederlag til tjenesteyderen, der sammenholdt med en periode på 48 måneder giver aftalens samlede værdi i forhold til tærskelværdien.

Det fremgår ikke af udbudsdirektivet hvordan den månedlige værdi af en aftale skal opgøres – beløbet kan være forskellig fra måned til måned.

Det følger imidlertid af litteraturen (EU's udbudsregler i praksis; Jesper Fabricius og René Offersen), at: "Man må her formentlig antage, at der foreligger udbudspligt, hvis de aftalte eller anslåede værdier i de første 48 måneder af kontraktens løbetid sammenlagt når op på tærskelværdien eller derover".

Længde af kontraktperioden

18. Udbudsdirektivet indeholder ingen regler, der direkte regulerer spørgsmålet om kontraktens løbetid. I visse af direktivets regler om beregning af tærskelværdier, henvises der dog indirekte til kontrakternes længde.

Direktivet forudsætter således, at man kan indgå kontrakter, der er tidsubegrænsede eller løber i mere end 4 år. Mange vareindkøb er dog enkeltstående handlinger, hvor det ikke giver mening at tale om kontraktens varighed. Tilsvarende vil den typiske bygge- og anlægsopgave være ét projekt, der skal gøres færdig.

Klagenævnet har dog i en afgørelse af 28. maj 1999 taget stilling til spørgsmålet om kontraktlængder. Nævnet bemærkede i kendelsen:

"et må antages, at der af Tjenesteydelsesdirektivet kan udledes en regel om, at en vedvarende tjenesteydelse, som er omfattet af direktivet, skal udbydes engang imellem, fx hvert 4. år, jf. princippet i direktivets artikel 7, stk. 5. Det er muligt, at Ringsted Kommune har overtrådt denne regel ved ikke tidligere at have foretaget EU-udbud af den rengøring, der nu udføres af ISS i henhold til en samlet kontrakt, idet den nuværende kontrakt med ISS som omtalt hidrører tilbage fra tiden før direktivets ikrafttræden i Danmark 1. juli 1993. Da det imidlertid er tvivlsomt, hvad den omtalte regel i givet fald nærmere går ud på, da klageren ikke synes at have påberåbt sig den, og da kommunen under alle omstændigheder vil foretage et samlet EU-udbud af sin rengøring nu, finder Klagenævnet ikke anledning til at beskæftige sig yderligere med det her nævnte spørgsmål".

Klagenævnet kommer altså frem til, at vedvarende kontrakter ikke kan fortsætte ubegrænset uden et nyt udbud. Men nævnet fastsætter ikke en grænse for, hvornår opgaven i givet fald skal udbydes på ny. Afgørelsen kan derfor ikke tolkes sådan, at alle kontrakter skal udbydes efter et bestemt antal år, eller at nye kontrakter højst kan løbe et bestemt antal år.

Der skal afslutningsvis gøres opmærksom på, at Konkurrencestyrelsen på baggrund af et brev fra Kommissionen anbefaler kontrakter på 4 til 5 år, men at det også her pointeres, at særlige forhold omkring afskrivning kan begrunde længere kontraktperioder.

Væsentlige ændringer i kontrakten

19. Endelig skal det nævnes, at væsentlige ændringer i en eksisterende kontrakt som udgangspunkt vil medføre en ny udbudssituation.

Der følger imidlertid af praksis (Klagenævnets ovennævnte kendelse af 28. maj 1999) en begrænset ikke-direktivhjemlet adgang til at udvide en løbende kontrakt med yderligere nye og uforudsete ydelser. Kriterier, der kan tages i betragtning ved vurderingen af, om en ændring i et kontraktforhold kan gennemføres, uden at der skabes en ny udbudssituation, er:

- Der er i det væsentlige fortsat tale om den samme ydelse.

- Kontraktens centrale elementer er opretholdt, således at der reelt er tale om samme kontraktforhold.
- Ændringerne holder sig inden for det, der er nødvendiggjort af forhold uden for udbydernes kontrol, dvs. udbyder benytter ikke situationen til at gennemføre andre ændringer, denne kunne ønske.
- Ændringerne kan foretages, uden at udbyder og leverandør genforhandler væsentlige dele af aftalen, fx pris og leveringsbetingelser.

20. Efter loven om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder (lov nr. 378 af 14. juni 1995 med senere ændringer, normalt betegnet opgavevaretagelsesloven) kan kommunerne og amterne udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, som de kan udføre for sig selv.

Betingelserne herfor er, at kommuner kun kan få udført opgaver for andre myndigheder, hvis opgaverne forinden har været i udbud, ligesom en kommune kun kan få udført opgaver af andre kommuner, såfremt opgaverne forinden har været i udbud.

Ifølge lovens § 2, stk. 3, gælder kravet om udbud kun for opgaver, hvis værdi overstiger et beløb, som p.t. er fastsat til 500.000 kr.

Statens cirkulære om udbud og udlicitering

21. Endelig skal det nævnes, at der på det statslige område gælder Finansministeriets "Cirkulære om udbud og udlicitering af statslige drifts- og anlægsopgaver", der trådte i kraft den 11. marts 1994 (senest ændret ved cirkulære nr. 159 af 17. december 2002 om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver). Cirkulæret fastsætter således en pligt for statslige enheder til at udlicitere i forbindelse med særlige udbuds-egnede opgaver, der overstiger en værdi af 500.000 kr. Hvilke opgaver, der skal være tale om, fastsættes i de enkelte ministerområdets udbudspolitik. Der findes imidlertid ikke tilsvarende regler for kommunerne.

Udbudscirkulæret fastslår, at opgaver, som en statsinstitution udfører, og som vil kunne udføres af eksterne leverandører, med passende mellemrum skal sendes i udbud. De udbudte opgaver skal udliciteres, hvis det gennem udbud godtgøres, at det med alle

forhold taget i betragtning er det mest fordelagtige tilbud for staten. Der er dog 4 undtagelser fra udbudspligten, der opstilles således:

- Udbud af opgaven vil stride mod bestemmelser i lovgivningen, herunder EU-reglerne.
- Opgaver med en forventet kontraktsum under 500.000 kr.
- Opgaven kan ikke udbydes i konkurrence.
- Udbuddet af opgaven vil medføre uforholdsmæssigt store omkostninger og administration.

Det følger endvidere af udbudscirkulæret, at det enkelte ministerium skal udarbejde effektiviseringsstrategier gældende for hele ministerområdet. Effektiviseringsstrategierne skal indeholde udbudspolitikker, hvori de udbudsegne opgaver inden for ministerområdet identificeres. Effektiviseringsstrategierne skal således indeholde tidsfrister for udbud af udbudsegne opgaver.

Desuden skal det enkelte ministerium hvert år oplyse om omfanget af udbud og udlicitering inden for det enkeltes ministeriums ressort. Finansministeriet fastsætter de nærmere retningslinier herom, og herunder hvilke konkrete oplysninger der skal gives samt formen herfor. Finansministeriet offentliggør én gang årligt en samlet status for udbudsomfanget, herunder omfanget af udliciterede opgaver.

Ifølge udbudscirkulæret kan en statsinstitution, der gennemfører et udbud, udarbejde et kontrolbud i forhold til den udbudte opgave. Dette kontrolbud skal imidlertid fremgå af udbudsannoncen og udbudsmaterialet. Det følger endvidere af cirkulæret, at et eventuelt kontrolbud skal afgives senest samtidigt med fristen for aflevering af eksterne tilbud. Afgiver en institution et kontrolbud, skal kvalitetskravene svare til kravene i udbudsmaterialet, mens kontrolbuddet skal udarbejdes i henhold til Finansministeriets Økonomisk Vejledning (der findes på hjemmesiden www.oav.dk). Institutionen skal tilrettelægge udbudsforretningen således, at den ikke indebærer en konkurrenceforvridende fortrinsstilling for et eventuelt kontrolbud. Det bør sikres, at eksterne tilbudsgivere har adgang til de samme informationer som de medarbejdere, der udarbejder et kontrolbud. Det følger af vejledningen, at institutionen til de eksterne bud kan lægge

eventuelle midlertidige følgeomkostninger, der måtte opstå som følge af antagelse af et af disse tilbud. Det fremgår endvidere af vejledningen, at vurderingen af de indkomne eksterne tilbud og institutionens kontrolbud skal foretages således, at der ikke deltager nogen, der har medvirket ved udarbejdelsen af kontrolbuddet. Såfremt sammenligningen mellem kontrolbuddet og de eksterne tilbud viser, at det vil være billigere eller økonomisk mere fordelagtigt at løse opgaven i eget regi (in house), kan udbudsforretningen annulleres. Det fremhæves dog i vejledningen, at opgaven skal udføres efter reglerne om indtægtsdækket virksomhed.

Udbudscirkulærets kap. 2 beskriver de nærmere regler for gennemførelse af udbud. Det fremgår heraf, at den udbydende institution skal tilrettelægge udbudsprocessen og vælge den udbudsform, som under hensyn til opgavens karakter og markedsforholdene giver den for staten bedste og billigste løsning. Kontraktindgåelse af en opgave, som er omfattet af udbudskravet efter udbudsdirektivet, skal udbydes efter disse regler. Udbud af bygge- og anlægsopgaver under tærskelværdierne skal følge reglerne i tilbudsloven. Endelig følger det af § 7, stk. 5, at kontraktindgåelse, der ikke er omfattet af udbudskravet efter EU's udbudsdirektiver, kan tilrettelægges frit, men med respekt af de almindelige EU-retlige principper om ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincip mv.

Andre regler

22. I den følgende gennemgang omtales de enkelte retsregler, der i øvrigt er af betydning i forbindelse med offentlige myndigheders indgåelse af udbudsaftaler og indkøb af varer og tjenesteydelser.

Det skal nævnes, at offentlige myndigheder generelt er undergivet de almindelige regler i konkurrenceloven, købeloven og aftaleloven vedrørende bl.a. indgåelse af udbudskontrakter mv.

23. Lovbekendtgørelse nr. 336 af 13. maj 1997 om begrænsning af skyldneres muligheder for at deltage i offentlige udbudsforretninger og om ændring af visse andre love (Effektivisering af inddrivelsen af restancer til det offentlige) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

§ 1. En ordregiver, jf. § 2, der udbyder bygge- og anlægsarbejder samt indkøb af varer eller tjenesteydelser, skal i udbudsbekendtgørelsen eller i udbudsmaterialet kræve, at enhver tilbudsgiver samtidig med afgivelsen af sit tilbud afgiver en erklæring på tro og love om, i hvilket omfang tilbudsgiveren har ubetalt, forfalden gæld på over 100.000 kr. til det offentlige, jf. § 2, stk. 2.

Stk. 2, 1. pkt. En ordregiver må ikke antage et tilbud fra en tilbudsgiver, der ikke har afgivet den i stk. 1 nævnte gældserklæring, eller som har ubetalt, forfalden gæld til det offentlige, der overstiger 100.000 kr.

Kommunerne har således fra 1. januar 1995 været forpligtede til at indhente en tro- og loveerklæring vedrørende eventuel gæld til det offentlige fra enhver tilbudsgiver efter bestemmelsen i § 1.

24. Ifølge miljøbeskyttelsesloven skal offentlige myndigheder virke for lovens formål ved anlæg og drift af offentlige virksomheder samt ved indkøb og forbrug.

I 1998 indgik miljø- og energiministeren, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening samt Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune en frivillig aftale om, at hele den offentlige sektor bør inddrage miljøforhold ved indkøb og forbrug, og at dette bør ske i et nært samarbejde mellem parterne. Udgangspunktet skal tages i de intentioner, der ligger i cirkulæret for de statslige institutioner (cirkulære om miljøhensyn ved statslige indkøb af 7. februar 1995), og i de rammer som denne aftale medfører for den videre indsats. De enkelte kommuner og amter fastsætter mål, vælger indsatsområder samt udarbejder planer for, hvordan målene nås.

Derudover skal der henvises til Konkurrencestyrelsens vejledning (2002) til offentlige myndigheder om mulighederne for at varetage miljøhensyn i forbindelse med afholdelse af udbud. Vejledningen tager udgangspunkt i Kommissionens fortolkningsmeddelelse om muligheden for at integrere miljøhensyn i offentlige kontrakter, og indeholder eksempler på, hvordan miljøhensyn kan inddrages i et udbud.

25. Det fremgår af arbejdsmiljøloven, at ordregiverne i forbindelse med udarbejdelsen af udbudsmaterialet skal specificere hvilke krav, ordregiveren vil stille til arbejdsmiljø mv. Efter arbejdsmiljølovens § 33 a, stk. 1, skal ordregiveren således ved udarbejdelsen af sit udbudsmateriale påse, at der er taget hensyn til sikkerheden og sundheden ved opgavens udførelse. Det bemærkes, at kravet til arbejdsmiljø ikke bør være af et omfang og en sådan karakter, at hensynet til konkurrence i udbudssituationen tilside-sættes.

26. I lov nr. 111 af 21. marts 1997 om virksomhedsoverdragelse (virksomhedsoverdragelsesloven og med senere ændringer) fastsættes de vilkår og rettigheder, de overenskomstansatte medarbejdere har, såfremt de er beskæftiget på et område, der skal udbydes. Udgangspunktet er, at den private leverandør indtræder i kommunens rettigheder og forpligtelser over for de berørte medarbejdere i den indeværende overenskomstperiode i henhold til kollektiv overenskomst, husaftale, tillidsrepræsentantvilkår og individuelle arbejdsaftaler.

I medfør af virksomhedsoverdragelsesloven kan en medarbejder ikke afskediges alene med den begrundelse, at opgaven er overdraget til en privat leverandør.

Der er imidlertid den undtagelse, at en medarbejder kan afskediges, hvis det skyldes økonomiske, tekniske eller organisatoriske forhold, der medfører beskæftigelsesmæssige ændringer.

Spørgsmålet om, hvorvidt den private leverandør kan benytte sig af disse undtagelser, afhænger af en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Tjenestemænd er ikke omfattet af loven, idet de ikke har pligt til at overgå til en privat leverandør. Dette medfører, at kommunen må tilbyde tjenestemanden en anden passende stilling i kommunen. Såfremt dette ikke er muligt, har tjenestemanden krav på rådighedsløn, idet stillingen da betragtes som nedlagt.

27. Endelig skal nævnes § 43 i retssikkerhedsloven (lov om retssikkerhed og administration på det sociale område), hvori det fremgår, at når en privat leverandør varetager opgaver for kommunen efter den sociale lovgivning, bliver leverandøren omfattet af

reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven i forhold til den opgave, der udføres.

Kommunens interne regler

28. For Københavns Kommune gælder endvidere de interne regler om Københavns Kommunes udbudspolitik, Københavns Kommunes Indkøbspolitik samt Statens og Kommunernes Indkøbsservice A/S. Disse regler omtales i det følgende.

29. På baggrund af de nævnte regler i kommunestyrelsesloven blev Københavns Kommunes udbudspolitik vedtaget af Borgerrepræsentationen den 26. august 1999. Disse fastsætter således de overordnede mål og de interne regler for ydelser og gennemførelse af udbudsforretninger. Udbudspolitikken er tilgængelig på KKnet.

Udbudspolitikken indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

Det følger af den overordnede målsætning, at Københavns Kommune har som mål at yde service over for borgere og virksomheder, som gør det attraktivt at bosætte sig og investere i byen. Kommunen skal være meget bevidst om kvaliteten i sine serviceydelser.

Formålet med at fastlægge en udbudspolitik er at sikre, at kommunens opgaver løses bedst muligt inden for de gældende økonomiske rammer. Et af midlerne til at opnå dette er at udsætte opgavevaretagelsen for konkurrence gennem udbud.

Det fremgår endvidere af udbudspolitikken, at kommunen har det overordnede ansvar for opgavens løsning i forhold til borgerne. Forvaltningerne skal således forpligte eksterne leverandører til at efterleve kommunens krav om, at brugeren mødes med respekt, ligeværdighed, dialog og tillid efter Københavns Kommunes værdigrundlag.

Ved udlicitering af en opgave overføres alene produktions- og personaleansvaret til en ekstern leverandør. Det overordnede beslutnings-, udformer- og finansieringsansvar ligger fortsat hos kommunen som bestiller. Ligeledes påhviler kontrol- og opfølgingsansvaret altid kommunen.

Det følger desuden af udbudspolitikken, at ledelsen har pligt til løbende at sikre, at opgaveløsningen, herunder de opgaver der aktuelt udføres af eksterne leverandører, foregår på den mest effektive måde såvel på kort sigt som på lang sigt. Overvejelser om udbud skal integreres i udvalgenes almindelige styring og planlægning af aktiviteter. I styringen inddrages kvalitet og miljømæssige forhold.

Det følger endvidere af udbudspolitikken, at med jævne mellemrum bør gennemgås alle opgaver for at vurdere, om en opgave kan løses på en bedre måde. Ved opgaver forstås såvel den samlede opgave som den enkelte opgaves delkomponenter. Under forudsætning af, at det er muligt at få opgaven eller delopgaven løst under konkurrencemæssige vilkår, eller hvis der er tvivl om hensigtsmæssigheden og effektiviteten i den kommunale opgaveløsning, sendes opgaven – eller delopgaven – i udbud.

Det fremhæves desuden i udbudspolitikken, at EU's udbudsregler med fordel kan anvendes helt eller delvist, også selv om kommunen ved udbud af den konkrete opgave ikke vil være forpligtet hertil, da kontraktsummen ligger under den fastsatte tærskelværdi. EU's udbudsregler er med til at sikre, at udbuddet foregår i lige og åben konkurrence.

Endelig fremgår det af udbudspolitikken, at der i kontraktperioden løbende foretages opfølgning/kontrol i relation til kontrakten. Kontrollen skal foretages i relation til leverandøren, uanset om denne er ekstern eller intern. Der skal således stilles krav om, at leverandøren etablerer selvkontrol i kontraktperioden.

I forbindelse med kommunens udbudspolitik er der udarbejdet en "Vejledning i udbud og udlicitering" (august 2000), som supplerer kommunens udbudspolitik. Vejledningen indeholder bl.a. konkrete anvisninger på, hvordan de forskellige faser i henhold til udbud og udlicitering kan forløbe, samt hvilke regler der er gældende.

Vejledningen indeholder endvidere nogle standardformuleringer, der bl.a. skal sikre, at de politiske beslutninger, som findes i Københavns Kommunes udbudspolitik, respekteres, når kommunen udliciterer opgaver.

30. Kommunens indkøbspolitik blev vedtaget af Borgerrepræsentationen den 11. juni 2003. Indkøbspolitikken er blevet moderniseret i forhold til den hidtidige indkøbspolitik fra 6. april 2000.

Det fremgår af indkøbspolitikken, at hensigten hermed er: At sikre en samordning af Københavns Kommunes indkøb af varer og tjenesteydelser, således at kommunen kan optræde som én kunde over for leverandørerne, hvilket kan medføre forretningsmæssige fordele og administrative gevinster.

Indkøbspolitikken fastlægger således rammerne for Københavns Kommunes indkøb uanset form – herunder også anskaffelse gennem leje- eller leasingaftaler. Det følger desuden af indkøbspolitikken, at den som udgangspunkt gælder for alle kommunes forvaltninger, der køber ind på kommunens vegne.

Kommunens indkøb skal først og fremmest foretages ud fra forretningsmæssige kriterier, dvs. pris, service, kvalitet, leveringssikkerhed, understøttelse af kommunens elektroniske indkøbssystem etc.

Det følger endvidere af indkøbspolitikken, at indkøb som hovedregel foretages decentralt, dvs. at de enkelte forvaltninger og institutioner selv foretager indkøb og er ansvarlige for, at indkøbene sker i overensstemmelse med indkøbspolitikken. Der modificeres, hvor det ud fra forretningsmæssige og administrative overvejelser er hensigtsmæssigt at etablere fælles indkøbsaftaler.

Af indkøbspolitikken fremgår bl.a., at de fælles indkøbsaftaler er obligatoriske, og dermed skal benyttes ved alle kommunens indkøb på aftaleområderne.

Undtaget er indkøb, der foretages som led i en pædagogisk eller terapeutisk proces, der f.eks. har til formål at lære børn at købe ernæringsrigtige fødevarer i det lokale supermarked. Eventuelle andre konkrete undtagelser til brugen af en fælles indkøbsaftale fastlægges i forbindelse med indgåelsen af den enkelte aftale.

Det følger endvidere af indkøbspolitikken, at en forvaltning, der fx er største eller eneste bruger af en vare eller tjenesteydelse, efter aftale med Indkøbschefgruppen kan indgå en fælles indkøbsaftale på området. Forvaltningen er ansvarlig for, at aftaleindgåelsen sker med behørigt hensyn til de øvrige forvaltningers behov, anvendelse af KØR samt miljø- og arbejdsmiljøforhold. Kopi af decentralt indgåede indkøbsaftaler skal fremsendes til den fælles indkøbsenhed, der publicerer aftalen på kommunens intranet.

Det beskrives endvidere i indkøbspolitikken, at såfremt der indgås aftale på et område, der ikke er omfattet af EU-reglerne eller en fælles aftale, skal der – hvor det er praktisk muligt – indhentes mindst to tilbud, således at der dokumenterbart er opnået de mest fordelagtige aftalevilkår.

Det fremgår endvidere af indkøbspolitikken, at: Københavns Kommune vil gøre en aktiv indsats for at mindske miljøbelastningen fra kommunens virksomhed, bl.a. gennem miljørigtige indkøb. Miljørigtige indkøb drejer sig grundlæggende om at vælge produkter, som i et livscyklusperspektiv påvirker miljøet mindst muligt.

Ved valg af leverandører lægges vægt på, at leverandørerne har en intern miljøpolitik for virksomheden – og gerne en egentlig miljøcertificering.

Miljøhensynet vil normalt medføre, at der skal vælges produkter, der opfylder kravene til en af de offentligt kontrollerede miljømærkeordninger, eksempelvis EU's miljømærke Blomsten, det fælles nordiske miljømærke Svanen og det tyske miljømærke Blauer Engel. Miljøvurderingen bør ske ud fra Miljøstyrelsens vejledninger eller information og vejledning fra andre kompetente kilder. Miljøkontrollen inddrages som rådgiver.

Ved indgåelse af indkøbsaftaler skal der også tages hensyn til arbejdsmiljøet i Københavns Kommune samt – i den udstrækning det praktisk er muligt – hos kommunens leverandører og underleverandører. Bedriftssundhedstjenesten kan inddrages som rådgiver.

Ved indgåelse af indkøbsaftaler indgår der, hvor det er praktisk muligt, etiske overvejelser i valget af leverandører og produkter.

Endelig følger det af indkøbspolitikken, at kommunens indkøb skal ske i henhold til gældende love, bekendtgørelser mv.

31. Som led i implementeringen af kommunens nye indkøbsordning vedtog Borgerrepræsentationen den 6. september 2001 en indkøbsstrategi for perioden 2001-2003. Strategien udgjorde en ramme for effektivisering af kommunens indkøbsforvaltning i bred forstand og er udarbejdet i overensstemmelse med kommunens værdigrundlag, indkøbs-, kommunikations- og udbudspolitik.

Borgerrepræsentationen vedtog den 22. april 2004 en ny indkøbsstrategi for perioden 2004-2007.

Det følger bl.a. af indkøbsstrategien 2004-2007:

At fokus skifter fra organisering og opbygning af indkøbsorganisation til implementering, informering og organisatorisk forankring. Der vil således være et større fokus på at udbrede kendskabet til – og anvendelsen af – de fælles indkøbsaftaler og det elektroniske indkøbssystem.

- At udvælgelsen af egnede aftaleområder og indgåelse af attraktive indkøbsaftaler bibeholdes.
- At den fælles indkøbsenhed og indkøbschefgruppen løbende følger op på anvendelsen af såvel de fælles indkøbsaftaler som indkøbssystemet.

Borgerrepræsentationen godkendte på mødet den 8. september 2005 redegørelsen fra Økonomiforvaltningen, Strategisk Indkøb, om Københavns Kommunes Indkøb – 2005 (BR 465/05).

32. Endelig skal nævnes Statens og Kommunernes Indkøbsservice A/S, herefter SKI, der blev oprettet i 1994. Med etableringen af SKI blev det tidligere Statens Indkøb sammenlagt med Kommunernes Landsforenings Vareformidling.

SKI har som formål at effektivisere offentlige indkøb. Dette gøres primært ved at tilbyde offentlige organisationer en nem adgang til at foretage effektive indkøb via selskabets indkøbssystem med rammekontrakter.

Indkøbssystemet er i dag tilgængeligt dels i form af 8 indkøbsmapper dels i elektronisk form på internettet. SKI er ejet af Finansministeriet og Kommunernes Landsforening – og alle offentlige organisationer og virksomheder har mulighed for at tegne abonnement på indkøbssystemet.

Københavns Kommune har således abonnement på SKI-aftalerne. Disse aftaler anvendes på udvalgte områder, hvor det er vurderet formålstjenstligt. Hensigten er, at sådanne aftaler løbende skal erstattes med egne fælles indkøbsaftaler.

IV. Støttemateriale til udformning af kontrakter og aftaler

33. Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at der ikke kan opstilles en generel vejledning for alle kontraktområderne – idet kontraktområderne er forskellige, hvilket bl.a. kan henføres til forskelligartet lovgivning, branchekutymmer, anvendelsen af standardkontrakter mv.

På baggrund heraf omtales i det følgende en række støttematerialer, der normalt vil have betydning i forbindelse med udformningen af kontrakter og aftaler inden for offentlige serviceydelser. Det vil fremgå af gennemgangen, at der findes et omfangsrigt materiale med henblik på udformningen af kontrakter og aftaler.

I forbindelse med indgåelse og gennemførelse af kontrakter skal der først og fremmest henvises til den obligationsretlige litteratur og domspraksis mv.

Som omtalt i det foregående afsnit III er der til kontrakter om offentlige serviceydelser knyttet spørgsmål, hvis besvarelse må ske under anvendelse af den almindelige forvaltningsret samt den specielle forvaltningsret.

Herudover skal det nævnes, at de enkelte kontrakttyper ofte medfører spørgsmål af mere speciel karakter, hvilket fremgår af efterfølgende eksempler:

Der er inden for IT-området udarbejdet diverse paradigmer, hvilket bl.a. omfatter: Internetskontrakter, licensaftaler, IT-kontrakter og IT udlicitering.

Derudover skal nævnes ASP-modellen (Application Service Provider), hvorved der stilles en service til rådighed via internettet, samt standardkontrakter for et kortvarigt IT projekt (K01).

Revisionsdirektoratet har fundet anledning til at fremhæve følgende støttematerialer vedrørende udformningen af kontrakter og aftaler: ABSservice 2003, Københavns Kommunes "Vejledning i udbud og udlicitering", KL's informationsmateriale om

"Kontrakt mellem kommune og (privat) leverandør" samt kommunens almindelige forretningsbetingelser.

34. I den efterfølgende gennemgang redegøres der for Økonomi- og Erhvervsministeriets standardbetingelser kaldet ABSERVICE 2003: Almindelige Betingelser for levering af Serviceydelser (herefter ABSERVICE). I gennemgangen omtales kort tilblivelsen af ABSERVICE, regelsættets anvendelsesområde samt de enkelte bestemmelser.

I april 2003 offentliggjorde Økonomi- og Erhvervsministeriet ABSERVICE, som blev udarbejdet i samarbejde med bl.a. KL, leverandører og faglige organisationer med udbud og udlicitering i den offentlige sektor for øje.

ABSERVICE er et sæt standardbetingelser for levering af serviceydelser i lighed med de standardbetingelser, der kendes fra andre områder, eksempelvis AB92 på bygge- og anlægsområdet.

Hensigten med standardbetingelserne er, at de skal danne grundlag for kontrakter om udførelse af offentlige serviceydelser og er desuden tænkt som et værktøj til at imødegå de problemer, der kan være forbundet med udformning, fortolkning og opfølgning af kontrakter i forbindelse med udbud og udlicitering på det offentlige område.

ABSERVICE er således karakteriseret ved at omhandle generelle forhold, der bør tages højde for ved ethvert udbud på det offentlige serviceområde. De mere specifikke krav til den enkelte ydelse mv. bør kontrahenterne fortsat selv formulere konkret i aftalen.

I det offentliggjorte regelsæt fremgår det, at standardbetingelserne ikke er udtryk for en fælles holdning, da der ikke var mulighed for at skabe enighed om enkelte bestemmelser i regelsættet. Uenigheden har således været knyttet til bestemmelserne om force majeure og om medarbejderbeskyttelse.

Således har medarbejderorganisationerne LO, FTF, AC og DKK valgt ikke at tiltræde ABSERVICE, fordi organisationerne ikke finder, at regelsættet "... sikrer den nødvendige beskyttelse af de berørte medarbejdere i forbindelse med udlicitering".

Dansk Byggeri og Dansk Transport og Logistik har ikke kunnet anbefale anvendelse af ABSERVICE, fordi regelsættet ikke betragter strejker, der ikke skyldes arbejdsgivernes forhold, som force majeure.

Som følge heraf anføres det i de officielle standardbetingelser, at de ikke kan betragtes som et agreed document i juridisk forstand, da et sådant dokument er udtryk for en afbalancering af interesserne hos parterne bag ABSERVICE, hvilket ikke er tilfældet med den foreliggende version af ABSERVICE.

Anvendelsesområdet for ABSERVICE er aftaler om levering af serviceydelser/driftsopgaver i modsætning til almindelige varekøb. I forlængelse heraf skal det nævnes, at ABSERVICE kan anvendes, såvel hvor aftalen mellem ordregiver og en leverandør indgås på baggrund af en forudgående udbudsrunde, som hvor aftalen under overholdelse af gældende regler indgås uden et forudgående udbud.

Det følger af ABSERVICE § 1, stk. 1, at standardbetingelserne skal være vedtaget af kontraktparterne for at finde anvendelse (vedtagelsen heraf vil som udgangspunkt omfatte hele regelsættet med undtagelse af tillægsbestemmelserne i §§ a-e). Såfremt det ikke fremgår af aftalevilkårene, finder ABSERVICE ikke anvendelse, medmindre betingelserne måtte være udtryk for sædvane, kutyme eller anden handelsbrug.

Det følger endvidere af § 1, stk. 2, at dersom ABSERVICE er vedtaget af kontrahenterne, er individuelle bestemmelser om fravigelse af reglerne kun gældende, når det tydeligt og udtrykkeligt angives, på hvilke punkter fravigelsen skal gælde.

Tillægsbestemmelserne i §§ a-e vedrører forskellige forvaltningsretlige emner (§§ a-c), tavshedspligt for leverandøren (§ d) og muligheder for godtgørelse til leverandøren i tilfælde af prisstigninger på materialer og brændstof der skal anvendes i forbindelse med præsentation af serviceydelsen (§ e). Efter § 1, stk. 3, er det nødvendigt med positivt tilvalg af §§ a-e, hvis disse skal være en del af kontrakten. Det er med andre ord ikke tilstrækkeligt at vælge ABSERVICE som grundlag for kontrakten – den eller de af bestemmelserne i §§ a-e, der ønskes som en del af kontrakten, skal fremgå udtrykkeligt af aftalevilkårene.

Det skal nævnes, at i en række tilfælde vil den offentlige ordregiver have pligt til at sikre, at leverandøren arbejder i overensstemmelse med retningslinierne svarende til dem, der er udtrykt i tillægsbestemmelserne.

ABService er forbundet med begrebet serviceydelser. I henhold til § 2, stk. 2, forstås herved tjenesteydelser generelt.

Den nævnte beskrivelse af begrebet serviceydelser giver umiddelbart ikke noget entydigt billede af, hvad begrebet omfatter. ABService er formuleret med henblik på at kunne anvendes i forbindelse med udbud og udlicitering i den offentlige sektor. Som følge heraf må det være serviceydelser inden for denne sektor, der er i centrum for ABService. Indholdet i begrebet serviceydelser må derfor fastsættes inden for rammerne af de typer opgaver, offentlige instanser udfører.

På et overordnet plan kan de opgaver, der varetages af offentlige instanser, rubriceres som enten myndighedsopgaver eller faktisk forvaltningsvirksomhed.

Bestemmelserne i ABService (§§ 3-34) er i hovedtræk en kodificering af de almindelige obligationsretlige principper. ABService har således alene til hensigt at opstille de grundlæggende krav, der hyppigt vil skulle indgå i kontrakter om levering af serviceydelser. I det følgende nævnes strukturen i ABService:

- Indledende bestemmelser (§§ 1-6).
- Leveringen – ydelsen, ændringer i kontraktperioden, kontrol, tidsfrister mv. (§§ 7-11).
- Betaling, prisregulering og bonus (§§ 14-16).
- Misligholdelse – beføjelser (§§ 17-30).
- Forpligtelser ved arbejdsgiverskift m.v. (§§ 31-32).
- Tvister (§§ 32-34).
- Tillægsbestemmelser til ABService (§§ a-e).

Yderligere information om ABService er bl.a. tilgængelig via hjemmesiderne for Økonomi- og Erhvervsministeriet (www.oem.dk) og Indenrigs- og Sundhedsministeriet

(www.im.dk), ligesom der foreligger en papirversion, der kan bestilles hos Schultz Information.

35. Som tidligere nævnt har Københavns Kommune i forbindelse med den vedtagne udbudspolitik udarbejdet en "Vejledning i udbud og udlicitering".

Udbudspolitikken har til hensigt at bringe et politik budskab omkring udbud og udlicitering, hvorimod vejledningen er tænkt som et redskab, der skal kunne give svar på de spørgsmål, der opstår i relation til såvel den politiske som den praktiske del af processen omkring udbud og udlicitering.

Vejledningen indeholder bl.a. en checkliste til kontraktens indhold, der ikke er udtømmende, med følgende punkter:

- Indledningsvis skal kontrakten indeholde praktiske oplysninger omkring navn tlf. og adresse på parterne. Endvidere kan det være relevant at indskrive SE-registreringsnum-mer eller evt. CPR-nr., hvis der er tale om en enkeltperson.
- Præciseringer og definitioner af elementer i kontrakten. Fx definitioner på arbejdsdage, helligdage, fridage m.m.
- Såfremt der stilles krav om generelle garantier, fx i form af overholdelse af branchesædvaner, kutymmer eller særlige lovgivningsmæssige krav, skal dette indgå i kontrakten.
- Krav til kvalitet og kvantitet af den ydelse, der skal leveres, skal fremgå af kontrakten, ligesom den skal indeholde en generel beskrivelse af opgaven samt henvisninger til relevante bilag herom.
- Kontrakten skal endvidere indeholde relevante leveringsterminer samt oplysninger om, hvor og hvornår ydelsen skal leveres. Hvis der skal leveres inden for bestemte tidsfrister, skal disse ligeledes fremgå af kontrakten. I de relevante tilfælde angives også, hvordan leveringen fysisk eller juridisk set skal foregå (fx i relation til købelovens leveringsbegreb).
- I kontrakten bør der endvidere indgå et punkt, som beskriver de særlige forhold, der gør sig gældende, herunder evt.:

- Særlige betingelser eller krav til leverandøren, der ikke vedrører de øvrige punkter i denne tjekliste.
- Særlige krav om, at leverandøren stiller en garanti fx for, at opgaven udføres, så den får en særlig kvalitet.
- Såfremt der sættes restriktioner for, hvorvidt leverandøren kan anvende underleverandører. I givet fald bør det præciseres, at leverandøren bærer det fulde ansvar for underleverandørernes leverancer.
- Udforme en liste over anlæg og materiel, som leverandøren får ret til at råde over i kontraktperioden, samt en beskrivelse af udstyrets tilstand og krav til tilstand ved kontraktens ophør. Endvidere bør eventuelle forsikringskrav ligeledes fremgå af kontrakten.
- Særlige krav til uddannelse af leverandørens personale. Herunder om og i givet fald, hvornår kommunen skal medvirke ved instruktion af personalet.
- Særlige krav om fortrolighed.
 - Bestemmelser der angiver, hvad der skal ske, hvis leverandøren træder i betalingsstandsning eller går konkurs.
- I tilfælde, hvor der overdrages personale, skal det anføres, hvilke betingelser der gælder, herunder:
 - Virksomhedsoverdragelseslovens anvendelse og de pligter og rettigheder som følger deraf.
 - Yderligere krav til løn og arbejdsvilkår.
 - Oplysninger om de enkelte medarbejdere – overenskomster, lokalaftaler, efteruddannelse mv.
- Ordregiverens adgang til kontrol af leverandør. Arten og frekvensen af kontrol skal beskrives i kontrakten. Man bør herunder beskrive eventuel anvendelse af tredje- mand hertil.
- Beskrivelse af økonomi, herunder
 - Beskrivelse af vederlag mv. samt en nøje beskrivelse af vederlagets beregning. Både tidspunkter for betaling og tidsfrister herfor bør fremgå af kontrakten.
 - Det skal fremgå, hvortil betalingen skal ske.
 - Hvis ordregiveren stiller særlige krav om betalingsmåden, bør dette fremgå.

- Regler for prisregulering ved kontrakter der løber over længere tid.
- Krav om leverandørens sikkerhedsstillelse.
- Kontraktens krav vedrørende misligholdelse bør behandles samlet.
 - Misligholdelse og beføjelser for begge parter.
 - Force majeure-bestemmelser, der bestemmer i hvilke situationer, der vil være tale om misligholdelse.
 - Definition af kvalitetsmangler, kvantitetsmangler og forsinkelse.
 - Evt. beskrivelse af øvrige former for misligholdelse.
 - Bodsbestemmelser og bonus, herunder en nøje beskrivelse af hvilke situationer, der udløser bod eller bonus.
 - Der skal fastlægges retningslinier for erstatning. Også i de tilfælde, hvor der ikke medtages bodsbestemmelser, bør der medtages bestemmelser om erstatning ved misligholdelse.
 - De misligholdelsessituationer, der giver ordregiver adgang til at hæve kontrakten, bør nøje beskrives.
 - Såfremt der er behov for andre beføjelser i forbindelse med leverandørens misligholdelse, bør disse angives.
- Kontrakten bør endvidere indeholde en angivelse af, hvornår den udløber.
 - Såfremt kontrakten udløber på et på forhånd fastlagt tidspunkt, bør dette fremgå, ligesom eventuelle varsler, der skal angives ved opsigelse, bør anføres.
 - Såfremt der er fordele ved at give leverandøren mulighed for at fortsætte på uændrede vilkår efter udløbsdato, bør sådanne optioner anføres.
 - Det kan være nødvendigt i en færdig kontrakt at indføje bestemmelser om annullation eller bortfald af kontrakten, hvis man ikke får endelig godkendelse fra bevilligende myndigheder, og/eller i tilfælde at ny lovgivning i større eller mindre grad ændrer behovet for en opgaves løsning.
- Tvister. Det kan ofte være praktisk, at der vedtages voldgiftsbestemmelser, og at eventuelle tvister ikke skal afgøres ved domstolene. Hvis man ikke bruger voldgift, bør der angives værneting, og især ved kontrakter med udenlandske leverandører bestemmelser om, at dansk ret lægges til grund ved retssager.

36. KL har i november 2002 udarbejdet et informationsmateriale benævnt "Kontrakt mellem kommune og (privat) leverandør". Det er loven om frit leverandørvalg, der har været baggrunden hvorfor.

I et bilag er der givet et eksempel på en bruttoliste til en kontrakt i en fritvalgsordning. Bruttolisten, der ikke er udtømmende, indeholder følgende 18 punkter:

1. Indledning.
2. Aftalens genstand.
3. 3. Aftalegrundlag.
4. Ydelsen.
5. Vederlag / vederlagsregulering.
6. Tilsyn/kontrol.
7. Misligholdelsesbeføjelser.
8. Force majeure.
9. Personale.
10. Overdragelse af rettigheder/pligter.
11. Sikkerhedsstillelse.
12. Underleverandører.
13. Offentliggørelse i forhold til borgere og Socialministeriet.
14. Fortrolighed og tavshedspligt.
15. Forsikring.
16. Konfliktløsning.
17. Ikrafttræden/løbetid/opsigelse.
18. Forhold ved ophør.

Yderligere information er bl.a. tilgængelig på KL's hjemmeside (www.kl.dk).

37. Endelig skal nævnes Københavns Kommunes interne standardvilkår – Københavns Kommunes Almindelige Forretningsbetingelser – ved indgåelse af aftaler om køb af varer og tjenesteydelser. Vilkårene er udarbejdet af økonomiforvaltningen, og er kun

gældende for aftaler hørende under de fælles indkøbsaftaler. Standardvilkårene blev certificeret i 2003, og er revideret i 2005.

Derudover har Økonomiforvaltningen udviklet en række standardskabeloner og en procesmanual for gennemførelse af EU-udbud i kommunen. Alle dokumenter findes på Københavns Kommunes Indkøbsweb og kan benyttes af alle enheder i Københavns Kommune, men bør ifølge forvaltningen i hvert enkelt tilfælde tilpasses det aktuelle udbud. Økonomiforvaltningen yder råd og vejledning om brugen af skabeloner og gennemførelse af EU-udbud.

V. DE KONKRETE KONTRAKTER

38. Dette afsnit indeholder indledningsvist en oversigt over de forskellige kontrakter og aftaler, som har dannet grundlag for Revisionsdirektoratets gennemgang.

Dernæst følger en gennemgang af de enkelte kontrakttyper, hvor gennemgangen er baseret på ovennævnte regler og støttemateriale.

Revisionsdirektoratets vurderinger og anbefalinger er samlet i det næstfølgende afsnit VI.

39. Revisionsdirektoratet har i alt modtaget 285 kontrakter og aftaler. De modtagne kontrakter er fordelt på 14 kategorier således:

Kategori	Antal kontrakter
Leje.....	43
Transport	27
Vask.....	1
Rengøring	52
El.....	4
Leasing	25
Kost	21
Sikring og vagtservice.....	7
Bøger	8
IT.....	14
Konsulentydelse	17
Entreprenør- og håndværkerydelser	11
Hjælpemidler	35
Diverse	<u>20</u>
I alt	<u>285</u>

De modtagne kontrakter er af svingende kvalitet. De spænder fra de meget professionelle og helt fyldestgørende kontrakter til de mere kortfattede og mangelfulde kontrakter.

Anvendelsen af standardkontrakter bevirker et generelt kvalitetsløft.

Flere af kontrakterne opfylder ikke de afgrænsningskriterier, som er opstillet for undersøgelsen. Fx er der flere kontrakter, som er indgået i 2005, visse angår ikke hovedart 4. Tjenesteydelser m.v., men hovedart 2. Varekøb, atter andre er interne kontrakter indgået mellem kommunens forvaltninger, ligesom nogle kontrakter har et beløbsniveau under den fastsatte væsentlighedsgrænse.

Det har ikke været praktisk muligt at opgøre den samlede årlige udgift i relation til de modtagne kontrakter og aftaler.

Leje

40. Det fremgår af den tidligere viste oversigt, at Revisionsdirektoratet i alt har modtaget 43 lejekontrakter. Kontrakterne er fordelt på kommunens forvaltninger således:

Tabel 1: Lejekontrakter pr. forvaltning

ØKF	KFF	UUF	SUF	FAF	BTF	MFF	I alt
0	8	11	17	6	0	1	43

Lejekontrakterne angår alle leje af lokaler, der anvendes til andet end beboelse.

Kontrakterne er normalt indgået mellem den enkelte fagforvaltning og pågældende udlejer, men i visse tilfælde er lejemålet indgået af Kultur- og Fritidsforvaltningen, Ejendomsdrift, Ejendomsadministrationen, og derefter fremlejet til forvaltningen.

Udlejerkredsen omfatter mange forskellige udlejere, men oftest er der tale om professionelle udlejere, hvilket afspejler sig i det kvalificerede niveau i lejekontrakterne.

Undersøgelsen omfatter ikke kommuneinterne kontrakter, hvorfor kontrakter indgået som led i kommunens interne betalingsordning for brug af administrationslokaler ikke

er indeholdt i undersøgelsen. Visse af ovennævnte 43 kontrakter er omfattet af kommunens interne betalingsordning.

41. Den 1. januar 2006 sker der en væsentlig ændring i kommunens administration på lejeområdet, hvilket beror på Borgerrepræsentationens beslutning den 11. december 2003 om at etablere en fælles kommunal ejendomsenhed.

Økonomiudvalget godkendte på mødet den 1. februar 2005 retningslinjerne for Etableringen af Ejendomsenheden, herunder afgrænsning af Ejendomsenhedens opgaver vedrørende vedligeholdelse, anlæg mv.

Ejendomsenheden, der senere har fået navnet Københavns Ejendomme, overtager ud over de kommunale ejendomme alle opgaver vedrørende administration af lejemål, herunder forvaltningernes lejemål hos tredjemand samt selvejende institutioners 3. parts lejemål.

Den nu foreliggende beskrivelse af Københavns Ejendomes opgavevaretagelse vedrørende lejemål er således, jf. Økonomiudvalgets beslutning på mødet den 1. november 2005:

"Københavns Ejendomme vil løse alle opgaver vedrørende administration og indgåelse af lejemål. Ligesom det i dag kendes for kommunens administrationsejendomme, hvor Ejendomsdrift lejer lokalerne ud til fagforvaltningerne efter en intern huslejemodel, vil Københavns Ejendomme administrere den nye huslejemodel.

Når der indgås en lejekontrakt mellem en selvejende institution og en 3. part, skal kommunen altid godkende kontraktens indhold samt lejudgiftens størrelse, idet det i sidste ende er kommunen, som betaler lejen. Efterfølgende ændringer i lejeforholdet skal ligeledes godkendes.

Københavns Ejendomme overtager administrationen af selvejende institutioners 3. parts lejemål fra fagforvaltningerne, idet lejemålene rent administrativt så kan behandles af medarbejdere, der har administration af lejemål som kerneområde.

Ombygninger og istandsættelse ved etablering af nye lejemål (anlægsudgifter) vil skulle foretages af Københavns Ejendomme, hvorfor Københavns Ejendomme under alle omstændigheder vil blive involveret".

42. Etableringen af Københavns Ejendomme pr. 1. januar 2006 indebærer, at der indføres en intern huslejemodel for de ejendomme, hvor ejerskabet overføres til Københavns Ejendomme. Huslejemodellen betyder, at der med udgangspunkt i principperne i erhvervslejeloven (lov om leje af erhvervslokaler m.v.) skal betales husleje af brugerne.

Københavns Ejendomme vil med indførelse af huslejemodellen fungere som udlejer, mens forvaltninger, institutioner mv. fungerer som lejere.

Der er i denne forbindelse udarbejdet en standardlejekontrakt med tilhørende manual.

43. I det følgende redegøres der for Revisionsdirektoratets gennemgang af de modtagne lejekontrakter, og med fokus på kontraktens overholdelse af legaliteten, samt hvorvidt kontrakterne indeholder de typiske elementer i en lejekontrakt, dvs. om kontrakterne er fyldestgørende.

Det understreges således, at gennemgangen ikke har haft sigte på at vurdere andre forhold i relation til kontrakterne, herunder især de økonomiske forhold vedrørende fx størrelsen af lejen.

44. Indledningsvist skal det fastslås, at EU-udbudsreglerne ikke gælder på lejeområdet, jf. udbudsdirektivets bilag 1, punkt 24.

Hovedparten af lejekontrakterne er ifølge deres indhold indgået i henhold til lov nr. 934 af 2. december 1999 om leje af erhvervslokaler mv. (erhvervslejeloven og med senere ændringer).

Erhvervslejeloven gælder for lejeaftaler indgået efter ikrafttrædelsesdagen den 1. januar 2000 og med bestemte overgangsbestemmelser for lejeaftaler indgået før lovens ikrafttræden.

Erhvervslejeloven bygger på en høj grad af aftalefrihed. Dette betyder, at lejer og udlejer ud over lejens størrelse og regulering skal tage stilling til en række spørgsmål, fx om lejeforholdets varighed, fordelingen af vedligeholdelsespligten, lejers ret til at lade en anden lejer inden for samme branche fortsætte lejeforholdet på nuværende vilkår (afståelsesret), erstatning mv.

På en række centrale områder i lejeforholdet suppleres aftalefriheden af fravigelige (deklaratoriske) regler, dvs. regler, der finder anvendelse, medmindre parterne har aftalt andet. Det gælder bl.a. lejens størrelse og regulering, vedligeholdelse af det lejede, mangler ved det lejede, betaling for varme og vand og lejerens fraflytning.

På enkelte områder er der, primært for at beskytte lejeren, fastsat præceptive regler, dvs. bestemmelser, der ikke kan fraviges ved aftale til skade for lejeren. Det gælder bl.a. reglerne om opsigelse (med varsel) og ophævelse (fracflytning uden varsel) fra udlejerens side.

Erhvervslejeaftaler skal ifølge loven udfærdiges skriftligt, når en af parterne kræver det.

Der gælder ikke særlige krav om udformningen af erhvervslejekontrakten eller om anvendelse af specielle blanketter, jf. yderligere i det efterfølgende.

45. Hovedparten af lejekontrakterne er som tidligere nævnt indgået med grundlag i erhvervslejeloven.

I disse tilfælde er det Revisionsdirektoratets vurdering på baggrund af gennemgangen af kontrakterne, at kontrakterne er i overensstemmelse med lovens bestemmelser, herunder indeholder stillingtagen til de relevante forhold.

Kontrakterne har været underkastet en professionel behandling.

De få kontrakter, som ikke er udarbejdet på basis af erhvervslejeloven, har et mindre indhold og omfang – én kontrakt er på 1 side. I disse kontrakter er der således ikke taget stilling til det samme antal forhold på det detaljerede niveau, som er kendetegnet ved kontrakter indgået ifølge erhvervslejeloven.

Men de relevante bestemmelser er også indeholdt i lejekontrakterne på undtagelsesområdet.

Enkelte kontrakter (2-3 kontrakter) burde have været udarbejdet på en mere omhyggelig måde.

Revisionsdirektoratet forventer, at efter etableringen af Københavns Ejendomme vil alle lejekontrakter (såvel de interne som de eksterne) have samme høje kvalitetsniveau.

46. Der gælder som nævnt ikke særlige regler for udformningen af erhvervslejekontrakter. Der er heller ikke krav om anvendelse af specielle blanketter e.l.

By- og Boligministeriet (nu Økonomi- og Erhvervsministeriet) har den 16. december 1999 udarbejdet en checkliste i tilknytning til ikrafttræden af erhvervslejeloven.

I flere af de gennemgåede kontrakter er checklisten optaget som bilag til kontrakten, eller der er henvist hertil – checklisten er kopieret fra ministeriets hjemmeside den 10. januar 2000.

Checklisten er en vejledning og tænkt som en hjælp til lejere og udlejere, der skal indgå en lejekontrakt om erhvervslokaler.

Vejledningen er blevet til efter høring af Ejendomsforeningen Danmark, Jydske Grundejerforeninger, Lejernes Landsorganisation, Erhvervslejernes Landsorganisation, Dansk Handel & Service og De Samvirkende Købmænd.

Erhvervslejelovens aftalefrihed stiller ifølge vejledningen nogle krav både til lejer og udlejer om at "være vågne", når der forhandles en lejekontrakt om et erhvervslejemål.

I vejledningen er nævnt de områder, som man skal være særligt opmærksom på ved indgåelse af en erhvervslejekontrakt:

- Indgåelse af lejeaftale.
- Udgifter ud over lejen (herunder forbrugsafgifter), § 5.
- Ændringer af lejen til markedsleje, § 13.
- Aftale om ændring af lejevilkår (opsigelse, erstatning mv.), § 14.
- Vedligeholdelse i lejeperioden, § 16.
- Lejers ombygninger, installationer og retablering, §§ 36-39 og § 75.
- Istandsættelse ved fraflytning, § 74
- Afståelsesret, § 55.
- Branchebeskyttelse.
- Opsigelse og erstatning, kapitel 11.
- Tvistebehandling.

47. De kontrakter, som er indgået i henhold til erhvervslejeloven, er efter Revisionsdirektoratets opfattelse fyldestgørende, da der i kontrakterne er taget stilling til alle relevante forhold. Som følge af aftalefriheden varierer indholdet af aftalerne på en række punkter.

Indholdet af en typisk erhvervslejekontrakt er således:

Parterne

- § 1. Det lejede.
- § 2. Anvendelse.
- § 3. Ikrafttræden/overtagelse.
- § 4. Opsigelse/ophør.
- § 5. Fremleje og afståelse.
- § 6. Årlig ydelse og depositum.

- § 7. Forbrugsregnskabet (varme og vand).
- § 8. Øvrige udgifter, udgiftsarter mv.
- § 9. Aftalt regulering af lejen.
- § 10. Regulering af leje til markedslejen.
- § 11. Vedligeholdelse, fornyelser og lejemålets stand ved overtagelse samt evt. særrindretninger.
- § 12. Ændring af lejevilkår – genforhandling – opsigelse.
- § 13. Husorden og brug af udenoms- og fællesarealer.
- § 14. Fraflytning og tilbagelevering af det lejede.
- § 15. Moms.
- § 16. Omkostninger.
- § 17. Bilag.

48. Ved gennemgangen af lejekontrakterne har Revisionsdirektoratet hæftet sig ved, at der på flere punkter forekommer varierende udformning af kontrakterne.

Dette er der som udgangspunkt ikke noget overraskende ved, da kontrakterne skal afspejle de konkrete omstændigheder ved indgåelsen af det pågældende lejemål.

Revisionsdirektoratets formål med at fremhæve nogle enkelte punkter er alene at tjene til brug for kommende indgåelser af lejemål i Københavns Ejendomme, så kommunen på ensartede områder indtager samme standpunkt.

Revisionsdirektoratet skal nævne følgende punkter:

- Anvendelse af standardblanket med betegnelse typeformular H, 1. udgave, af 2. januar 1996 – ophævet ved bekendtgørelse med ikrafttræden med erhvervslejerven.
- Opsigelse fra lejers side.
- Opsigelse fra udlejers side.
- Depositum – svarende til et forskelligt antal måneder.
- Fremleje.
- Lejeregulering.

- Opmåling, jf. arealbekendtgørelse nr. 311 af 27. juni 1983.
- Moms.

For så vidt angår lejereguleringerne er det normalt fastsat i kontrakterne, at den til enhver tid gældende årsleje reguleres med den procentvise stigning i nettoprisindekset, jf. lovbekendtgørelse nr. 76 af 3. februar 1999 om beregning af et nettoprisindeks.

Ved nettoprisindekset forstås det af Danmarks Statistik beregnede og offentliggjorte nettopristal.

Derudover er der i flere kontrakter uanset nævnte regulering fastsat en minimumsstigning i lejen i forhold til sidste årsleje. Denne procent varierer fra 1,25 % til 3 %. I de senest indgåede kontrakter er det typisk 3 %.

Transport

49. Det fremgår ovenfor, at Revisionsdirektoratet har modtaget i alt 27 kontrakter på transportområdet. De modtagne kontrakter kan rubriceres således:

Tabel 2: Transportkontrakter pr. forvaltning

ØKF	KFF	UUF	SUF	FAF	BTF	MFF	I alt
0	0	0	21	6	0	0	27

Det samlede billede af de foreliggende kontrakter er broget i den forstand, at kontrakterne enten er meget detaljerede eller yderst kortfattede.

Det fremgår af i alt 18 kontrakter, at de er indgået i 2005, og dermed er de principielt ikke omfattet af undersøgelsen.

Revisionsdirektoratet har fået bekræftet af Sundhedsforvaltningen, at de pågældende kontrakter har været i offentligt EU-udbud. Som følge heraf behandles kontrakterne ikke yderligere.

Herudover har forvaltningen oplyst, at én kontrakt om transport af hjælpemidler har været i EU-udbud.

50. Transportområdet er reguleret af henholdsvis lov om taxikørsel (lov nr. 329 af 14. maj 1997 med senere ændringer) samt lov om buskørsel (lov nr. 399 af 2. juni 1999 med senere ændringer). De nævnte love med tilhørende ændringer vedrører primært formelle krav såsom autorisation af den, der udøver personbefordring mv.

Med henblik på vurderingen af legaliteten af de resterende øvrige kontrakter på transport-området tages der udgangspunkt i den tidligere omtalte generelle gennemgang af de udbudsretlige regler.

Transportområdet er karakteriseret som en tjenesteydelse, der er omfattet af udbudsdirektivets bilag A, punkt 2, og derfor undergivet udbudspligt efter udbudsdirektivet, såfremt værdien af kontrakten overstiger tærskelværdien.

De foreliggende kontrakter er først og fremmest kendetegnet ved, at der ikke er fastsat en samlet pris, og for en dels vedkommende er tidsubegrænsede, hvorfor beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi fastsættes efter udbudsdirektivets art. 9.

Revisionsdirektoratet har ved gennemgangen af de resterende 8 kontrakter konstateret, at 2 kontrakter skulle have været i udbud efter reglerne i udbudsdirektivet, da den beregnede kontraktsum oversteg tærskelværdien for EU-udbud.

De resterende kontraktens værdi er under den fastsatte tærskelværdi, hvilket betyder, at forvaltningerne ikke er forpligtet til udbud efter udbudsdirektivets regler herom. Revisionsdirektoratet skal imidlertid tilføje, at indgåede kontrakter skal respektere EF-traktatens bestemmelser, herunder reglerne om fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser, samt de EU-retlige principper om ligebehandling, gennemsigtighed og konkurrence.

Derudover følger det af kommunens udbudspolitik, at EU's udbudsregler med fordel kan anvendes helt eller delvist, også selv om kommunen ved udbud af den konkrete opgave ikke vil være forpligtet hertil.

51. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt kontrakterne er fyldestgørende, er direktoratet af den opfattelse, at 9 af kontrakterne ikke er fyldestgørende, hvilket bygger på, at de ovenanførte (rets)regler om henholdsvis miljøbeskyttelse, arbejdsmiljø samt kommunens interne indkøbspolitik mv. ikke fremgår af aftalevilkårene.

Herudover har Revisionsdirektoratet ved gennemgangen af de foreliggende kontrakter konstateret, at en del kontrakter indeholder en prisreguleringsbestemmelse, der er udformet på forskellig vis. Nogle kontrakter anfører, at priserne reguleres en gang årligt i henhold til den procentvise forhøjelse i det af Københavns Amtskommune godkendte transportindeks. Det følger endvidere af en enkelt kontrakt, at vederlaget reguleres to gange årligt i henhold til det almindelige pris- og lønstigningsindeks fra Danmarks Statistik.

Vask

52. Det fremgår af den generelle oversigt over kommunens kontrakt- og aftaleforhold, at Revisionsdirektoratet i alt har modtaget 1 kontrakt om vaskeriydelser:

Tabel 3: Kontrakter om vask pr. forvaltning

ØKF	KFF	UUF	SUF	FAF	BTF	MFF	I alt
0	0	0	1	0	0	0	1

Kontrakten er kendetegnet ved at være forholdsvis detaljeret og omfatter både vask og leje af arbejdstøj m.m.

Kontrakten er indgået med virkning fra 1. januar 1996, og Sundhedsforvaltningen har forlænget aftalen fra den 1. januar 2005 til 31. december 2005 på uændrede vilkår.

Værdien af kontrakten kan på baggrund af de modtagne prisopgivelser ikke opgøres.

Ifølge Revisionsdirektoratets opfattelse er vask m.m. omfattet af udbudsdirektivets bilag B og skal derfor ifølge direktivet ikke i EU-udbud.

Det er imidlertid besluttet af Sundhedsforvaltningen, at aftalen indgår i Strategisk Indkøbs udbud af vask, linned og uniformer og vil derfor blive underkastet et EU-udbud.

Rengøring

53. Der er modtaget i alt 52 kontrakter vedrørende rengøring. Kontrakterne kan rubriceres således:

Tabel 4: Rengøringskontrakter pr. forvaltning

ØKF	KFF	UUF	SUF	FAF	BTF	MFF	I alt
0	0	1	14	36	1	0	52

Dette kontraktområde, som er en kommunal støttefunktion, dækker primært daglig indvendig rengøring i kommunens bygninger, som fx institutioner, kontorer, central-køkkener mv., herunder en række tillægsydelser som fx hovedrengøring, blomsterpasning, opvask mv.

De indsendte kontrakter er primært indgået med private leverandører, men herudover er der 10 kontrakter, som er indgået med kommunens egne rengøringsenheder, som er Rengøringssservice under Kultur- og Fritidsforvaltningen og Rengøringssektionen i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen. Sådanne kontrakter er ikke omfattet af undersøgelsen, hvorfor disse ikke er behandlet nærmere.

Af de øvrige 42 kontrakter er der enkelte kontrakter, hvor materialet ikke er komplet. Desuden har Revisionsdirektoratet modtaget flere kontrakter, som i princippet falder uden for afgrænsningskriterierne som følge af, at de fx er indgået i 2005 eller er under den fastsatte beløbsgrænse.

54. For så vidt angår legaliteten skal det nævnes, at der Revisionsdirektoratet bekendt ikke foreligger nogen særlovgivning, der regulerer rengøringsområdet. Vurderingen af legaliteten er primært foretaget med udgangspunkt i de udbudsretlige regler, som beskrevet i afsnit III.

Rengøring er en tjenesteydelse, der er omfattet af udbudsdirektivets bilag A, punkt 14. Hovedparten af kontrakterne er tidsubegrænsede og størstedelen af kontrakterne angiver et månedligt vederlag. Revisionsdirektoratet har således opgjort den samlede kontraktsum efter direktivets art. 9, hvor månedsprisen multipliceres med 48. Alene i ét tilfælde har direktoratet ikke kunnet opgøre den samlede kontraktsum.

Beregningen af kontraktsummen baserer sig således alene på vederlagsangivelserne i kontrakten og tager ikke hensyn til, om der rent faktisk i kontraktperioden er foretaget eventuelle ændringer qua prisregulering, køb af tillægsydelser, udeladelse/inddragelse af nye lokaler mv. Den beregnede kontraktsum er sammenlignet med tærskelværdien, der var gældende på tidspunktet for kontraktens indgåelse.

Revisionsdirektorat har konstateret, at 5 kontrakter skulle have været i EU-udbud, da den beregnede kontraktsum overstiger tærskelværdien.

Ligeledes er der konstateret 2 kontrakter, hvor kontraktsummen er opgjort til ca. 1,7 mio. kr.

Den ene kontrakt er indgået i 2002 og er under tærskelværdien, som i perioden 1. januar 2002 til 31. december 2003 var 1.860.600 kr.

I den anden kontrakt fremgår årstallet for kontraktens indgåelse ikke.

Om kontraktsummer, der er meget tæt på den fastsatte tærskelværdi, gælder i henhold til den juridiske litteratur, at ordregiveren har en vis margin ved udøvelsen af sit skøn for så vidt angår den anslåede værdi, jf. punkt 13. Dette bør imidlertid ikke føre til, at der spekuleres i meget snævre marginer mellem anskaffelsens anslåede værdi og tærskelværdien.

I kommunens udbudspolitik anføres, at "EU's udbudsregler med fordel kan anvendes helt eller delvist, også selv om kommunen ved udbud af den konkrete opgave ikke vil være forpligtet hertil, idet kontraktsummen ligger under den relevante tærskelværdi.

EU's udbudsregler er med til at sikre, at udbudet foregår i lige og åben konkurrence". Der er ikke i udbudspolitikken fastsat nedre beløbsgrænser.

Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at også disse 2 kontrakter burde have været i udbud.

Revisionsdirektoratet har konstateret enkelte kontrakter, der også indeholder ydelsen vinduespolering. I oktober 2003 indgik den fælles indkøbsenhed rammeaftale på levering af vinduespolering. Rammeaftalen er obligatorisk at anvende, hvorfor eksisterende aftaler skal opsiges og nye aftaler skal indgås med de nye leverandører.

55. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt kontrakterne er fyldestgørende, skal det indledningsvist anføres, at kontrakterne spænder fra at være enten meget korte med få kontraktbestemmelser til kontrakter indeholdende et sæt relevante standardbetingelser, der kan variere lidt i udformning alt afhængig af det enkelte rengøringsfirma.

Et rengøringsfirma henviser til standardbestemmelser for serviceaftaler, udarbejdet af Servicebranchens Arbejdsgiverforening (SBA). Det er i denne forbindelse Revisionsdirektoratets indtryk, at i de tilfælde, der er vedlagt et sæt af standardbetingelser, er disse mere eller mindre udarbejdet med udgangspunkt i ovenstående branchevejledning.

56. Ved direktoratets gennemgang af kontrakterne er det konstateret, at mange kontrakter indeholder en prisreguleringsbestemmelse, der er udformet på forskellig vis. Nogle kontrakter anfører, at priserne reguleres en gang årligt i henhold til det almindelige pris- og lønstigningsindeks fra Danmarks Statistik eller i henhold til nettoprisindeksudviklingen. Flere kontrakter indeholder dog en prisreguleringsbestemmelse, der ikke er baseret på et konkret prisindeks og således ikke angiver en objektiv prisreguleringsprocent. Flere kontrakter anvender følgende eller en lignende formulering: "Hvis der som følge af lov- eller overenskomstændringer sker forhøjelser af rengøringsfirmaets samlede faktiske personaleomkostninger eller, hvis der forekommer andre stigninger i de faktiske omkostninger, reguleres vederlaget med den procent, hvormed rengøringsfirmaets samlede udgifter er blevet ændret".

Der skal i denne forbindelse gøres opmærksom på KL's informationsskrivelse af 11. september 2003 til kommunernes økonomichefer om "Prisreguleringsbestemmelse i kontrakter – særligt i forhold til kontrakter med rengøringsbranchen", hvor det anføres:

Ifølge en analyse, som FOA har fået udarbejdet, har de større rengøringselskaber beregnet overpriser i forbindelse med den årlige prisregulering af kontrakter med offentlige myndigheder, herunder kommunerne.

Bestemmelsen i kontrakterne har givet virksomhederne ret til at prisregulere med "den procent hvormed virksomhedernes omkostninger er steget som følge af lovgivning og overenskomst". Problemet med denne subjektive bestemmelse er, at det kan være vanskeligt at gennemskue på hvilket grundlag, prisreguleringer har fundet sted, hvorved leverandøren kan sløre ubegrundede prisstigninger. For det andet betyder bestemmelsen, at overenskomstmæssige lønstigninger uden videre kan væltes over på kommunen.

En løsning på problematikken kan ifølge KL være, at kommunen retter fokus på reguleringsbestemmelsen i rengøringskontrakterne. Kommunerne kan i denne forbindelse overveje at basere bestemmelsen på § 15 i ABSERVICE 2003.

I den forbindelse er det væsentligt, at reguleringsbestemmelsen gøres objektiv ved at basere den på et relevant prisindeks fx fra Danmarks Statistik eller KL's budgetvejledning skrivelse G. 1-2 (Tjenester i forbrugerindeks).

57. Ved direktoratets gennemgang af kontrakterne er det konstateret, at stort set alle kontrakter indeholder bestemmelser vedrørende opsigelse af kontrakten. Det kan dog konstateres, at bestemmelserne er forskellige og varierer fra et opsigelsesvarsel på 1 til 6 måneder. I 2 tilfælde har kontrakten været uopsigelig de første 12 måneder, og dernæst er der et opsigelsesvarsel på mellem 3-6 måneder.

Endvidere anfører flere kontrakter, at opsigelsesvarslet alene er 1 måned, såfremt leverandøren væsentligt misligholder sine forpligtelser. Generelt definerer kontrakterne ikke, hvad der skal forstås ved væsentlig misligholdelse, ligesom der ikke generelt er bestemmelser om løsning af eventuelle tvister.

58. I henhold til relevant supplerende støttemateriale for udformning af kontrakter skal Revisionsdirektoratet til orientering oplyse, at der findes en "Vejledning i gennemførelse af udbud, udlicitering og kontraktopfølgning vedrørende rengørings- og vinduespoleringsopgaver", udarbejdet i 2002 i samarbejde mellem Servicebranchens Arbejdsgiverforening (SBA) og Institut for Serviceudvikling. Formålet med vejledningen er at understøtte mulighederne for en videreudvikling af både omfanget af og kvaliteten i de udliciterede ydelser, herunder at der kan fastlægges forståelige og anvendelige spille-regler for ydelsens levering, som i bilag 4.1 angiver et samlet forslag til kontraktvilkår gældende for almindelige aftaler om rengøring og vinduespolering.

Endvidere har den Europæiske arbejdsgiverorganisation for rengøringssselskaber; EF-CI/FENI og den europæiske arbejdstagerorganisation UNI-Europa i samarbejde udarbejdet: "Vejledning for organisationer ved indgåelse af kontrakter for rengøringsydelser", 2004. Vejledningen tager bl.a. sigte på at være et brugervenligt redskab for de ordregivende organisationer, og den er udformet til at hjælpe dem med klart at definere deres behov for rengøringsydelser med hensyn til forskellige arbejdsområder og rengøringsopgaver.

På udbudsportalen, som er udarbejdet i samarbejde mellem Erhvervs- og Byggestyrelsen og KL, tilbydes offentlige udbydere og private leverandører vejledning i, viden om og værktøj til udbud af offentlige serviceopgaver. I denne forbindelse er der udarbejdet sektorspecifik vejledningstekst om rengøringsområdet. Endvidere foreligger der i udbudsportalens samling af udbudsmateriale et praktisk eksempel på KL's udbud af rengøring og vinduespolering, herunder udkast til kontrakt.

Endelig skal nævnes, at Økonomiudvalget i Københavns Kommune på mødet den 5. august 2003 anmodede udvalgene om at redegøre for initiativer, der påtænkes igangsat med henblik på at forbedre og effektivisere rengøringen i Københavns Kommune.

Baggrunden for dette var, at Økonomiudvalget på mødet den 5. august 2003 behandlede budgetanalyse af rengøringen i Københavns Kommune. Budgetanalysen var udarbejdet af Økonomiforvaltningen med støtte fra konsulentfirmaet Servicemægleren A/S. I forbindelse med budgetanalysen var der nedsat en følgegruppe bestående af repræsentanter fra samtlige forvaltninger. Analysen omfattede rengøring i administrationslokaler, folkeskoler, fritidshjem, klubber og fritidsinstitutioner samt i daginstitutioner.

Under forudsætning af at Servicemæglerens analyse-resultater var repræsentative for de udvalgte områder, kunne det samlede effektiviseringspotentiale ved fortsat løsning af rengøringsopgaven i eget regi opgøres til 46-61 mio. kr., mens effektiviseringspotentialet ved udlicitering blev opgjort til 48-64 mio. kr.

El

59. Det fremgår af den generelle oversigt over kommunens kontrakt- og aftaleforhold, at Revisionsdirektoratet i alt har modtaget 4 kontrakter om levering af el. Kontrakterne er fordelt således:

Tabel 5: Kontrakter om el pr. forvaltning

ØKF	KFF	UUF	SUF	FAF	BTF	MFF	I alt
0	3	0	1	0	0	0	4

De modtagne kontrakter er kendetegnet ved alle at være indgået med Københavns Energi i 2003.

Kontrakterne er forholdsvis korte og bærer præg af at være standardkontrakter fra Københavns Energi.

Alle 4 kontrakter omfatter levering af el til flere adresser.

Køb af elektricitet er omfattet af reglerne i EU's udbudsdirektiv, hvilket betyder, at elkøb over tærskelværdien som udgangspunkt skal i EU-udbud.

Udgifterne til køb af el bogføres på hovedart 2. Varekøb og er derfor principielt ikke omfattet af undersøgelsen.

60. På el-markedet har det siden begyndelsen af 2003 været muligt at få leveret el fra forskellige leverandører. Markedet er herudover kendetegnet ved, at der i Danmark kun er få udbydere af el.

Revisionsdirektoratet skal nævne KL's informationsskrivelse af 23. januar 2003 om muligheden for frit at vælge el-leverandør. Der anføres en række forhold, som vil være bestemmende for, om el-forbruget skal i udbud. Der opstilles nogle mulige situationer:

- Kommunen vælger intet at foretage sig.
- Kommunen vælger at udnytte mulighederne på det frie marked.
- Kommunen vælger at lade den enkelte institution selv håndtere sit el køb.

KL anbefaler, at kommunerne nøje bør overveje, om den har ekspertisen til at købe el, eller om denne ekspertise skal hentes udefra. Det påpeges endvidere i notatet, at disse ydelser imidlertid ikke er gratis, hvorfor det er vigtigt at vurdere de forventede gevinster i forhold til de omkostninger, som er forbundet med handel på det fri marked.

For yderligere information herom henvises til følgende hjemmesider www.kl.dk, www.elfor.dk, www.fritelvalg.dk og www.ski.dk.

Revisionsdirektoratet foreslår til overvejelse, at Økonomiforvaltningen også af økonomiske grunde vurderer, om forvaltningen skal udbyde og selv forestå kontraktindgåelsen om levering af el for hele Københavns Kommune.

Leasing

61. Det fremgår af den tidligere viste totaloversigt, at Revisionsdirektoratet i alt har modtaget 25 kontrakter om leasing (/leje).

Kontrakterne er fordelt således:

Tabel 6: Leasingkontrakter pr. forvaltning

ØKF	KFF	UUF	SUF	FAF	BTF	MFF	I alt
2	1	3	3	14	2	0	25

Dette område omhandler for størstedelen af kontrakterne leasing af (farve)kopierings- og printermaskiner samt forskelligt tilbehør dertil. Endvidere indgår også nogle kontrakter om leasing af biler.

De indsendte kontrakter er indgået med flere private leasingfirmaer. Hovedparten er dog indgået med 2-3 firmaer.

Af de 25 indsendte kontrakter er der nogle kontrakter, som i princippet falder uden for de fastsatte afgrænsningskriterier, da de enten først træder i kraft i 2005, eller ligger under den fastlagte beløbsmæssige væsentlighedsgrænse.

Der er et betydeligt antal kontrakter, hvor standardbestemmelserne i form af "almindelige betingelser ..." ikke var vedlagt (forskellig fra firma til firma).

De betingelser, der er modtaget, fremtræder typisk meget omfattende og detaljerede.

Det kan i øvrigt i nogle tilfælde være svært at afgøre (dokumentere), om der oprindeligt er indhentet 2 eller flere alternative tilbud.

62. Vurderingen af legaliteten er primært foretaget med udgangspunkt i de tidligere omtalte udbudsretlige regler.

Leasing er omfattet af EU-udbudsdirektivets bilag A.

Sådanne kontrakter skal altså som hovedregel i almindeligt EU-udbud, når kontraktsummen overstiger tærskelværdien på kr. 1.753.926.

Kontrakterne er kendetegnet ved at være tidsbegrænsede, og kontrakterne angiver en løbende (månedligt, kvartalsvist osv.) ydelse, der har muliggjort en beregning af den samlede kontraktsum efter udbudsdirektivet.

I enkelte tilfælde har direktoratet indlagt forudsætninger for at muliggøre beregning af en estimeret kontraktsum.

Når en kontrakts løbetid er kendt på indgåelsestidspunktet, så opgøres kontraktsummen for den fulde løbetid – også selv om den overstiger 48 måneder.

Revisionsdirektoratet har ud fra kontraktsummerne vurderet, at 2 af de gennemgåede kontrakter fra 2001 og 2003 skulle have været i udbud, idet de oversteg tærskelværdien for EU-udbud.

En efterfølgende kontraktfornyelse i 2005 for den ene kontrakt er dog sket efter EU-udbud.

Den anden kontrakt er ophørt, og der er indgået en ny igennem Københavns Kommunes indkøbsaftaler.

En forvaltning har i øvrigt nedsat en arbejdsgruppe til vurdering af behovet for biler, herunder vurderinger i relation til anskaffelsesformen – køb kontra leasing. Ved forespørgsel til Økonomiforvaltningen om samarbejde om EU-udbud er forvaltningen blevet henvist til også fremover at benytte pågældende SKI-aftale.

63. Leasing/leje-området – herunder særlige problemstillinger i relation til henholdsvis finansielle og operative leasingarrangementer – opfattes i almindelighed som kompliceret stof.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt kontrakterne er fyldestgørende, skal det fremhæves, at hovedparten af kontrakterne er indgået med kendte (professionelle) leasinggivere, som hver især har udarbejdet egne standardiserede kontrakter og betingelser.

Nogle få kontrakter er dog kendetegnet ved at være mere kortfattede og sparsomme i deres udformning – og dermed med visse mangler i relation til fyldestgørende grund-

læggende aftaleforhold. Mangler kan fx vedrøre bestemmelser om prisregulering ændringer undervejs, opsigelse/ophævelse, terminalværdi, tavshedspligt, misligholdelse.

Om støttemateriale kan Revisionsdirektoratet til orientering oplyse, at KL den 12. april 2005 har udsendt en informationsskrivelse om ”Anbefalinger til finansiering af kopi- og printermaskiner” (hjælp imod uigennemskuelige leasingkontrakter).

Endvidere har IT-Brancheforeningen i dialog med KL udarbejdet en vejledning om finansiering af kopi- og printermaskiner (jf. foreningens hjemmeside: www.itb.dk).

Kost

64. Det fremgår af den generelle oversigt over kommunens kontrakt- og aftaleforhold, at Revisionsdirektoratet i alt har modtaget 21 kontrakter om levering af kost m.m. Kontrakterne er fordelt således:

Tabel 7: Kontrakter om levering af kost m.m. pr. forvaltning

ØKF	KFF	UUF	SUF	FAF	BTF	MFF	I alt
0	0	0	21	0	0	0	21

Kontrakterne omfatter alene 21 kontrakter fra Sundhedsforvaltningen, som er karakteriseret ved at være opbygget efter samme koncept. Der er tale om forholdsvis detaljerede kontrakter indgået med en række forskellige leverandører af daglige forbrugsvarer som grøntsager, diverse dybfrost, brød, øl og vand, kolonialvarer, mælke- og mejeriprodukter, juice, saft, marmelade, frugtgrød, kød, pålæg og fisk.

Alle 21 kontrakter indeholder en aftaleperiode på 1,5 til 2 år og med mulighed for prolongation i 1 til 2 år, så den maksimale kontraktløbetid bliver på 4 år.

Alle kontrakterne indeholder bestemmelser om prøveperioder, leveringssteder, kvalitet, produktspecifikationer, fakturering, betaling, partsikring, misligholdelse og tvistigheder. Herudover fremgår det af kontrakterne, at dansk levnedsmiddel- og veterinærlovgivning er gældende.

Kontrakterne om levering af daglige forbrugsvarer er omfattet af EU's udbudsdirektiv, og ifølge Sundhedsforvaltningen har alle kontrakterne været i EU-udbud.

Disse kontrakter falder uden for undersøgelsens område, da de skal bogføres på hovedart 2. Varekøb og ikke på hovedart 4. Tjenesteydelser m.v.

Sikring og vagtservice

65. Der er modtaget i alt 7 kontrakter vedrørende sikring og vagtservice. Kontrakterne kan rubriceres således:

Tabel 8: Kontrakter om sikring og vagtservice pr. forvaltning

ØKF	KFF	UUF	SUF	FAF	BTF	MFF	I alt
0	0	0	2	5	0	0	7

Dette kontraktområde, som er en kommunal støttefunktion, dækker primært vagt- og sikringsforanstaltninger inden for områder, der er rettet mod tyveri, overfald, hærværk og lignende mod personer, bygninger og inventar. Ydelserne består bl.a. af drift og vedligehold af alarmsystemer og vagtservice.

De indsendte kontrakter er indgået med private leverandører som fx Falck Securitas og SIEMENS Building Technologies.

Til orientering skal det nævnes, at kommunen har egen betjentservice, som er organisatorisk placeret i Kultur- og Fritidsforvaltningen under Ejendomsservice, Vagt og information.

Af de 7 kontrakter er der en enkelt kontrakt, hvor standardbetingelserne ikke er vedlagt. Der er 2 kontrakter, som i princippet falder uden for afgrænsningskriterierne, da de begge er indgået i 2005.

66. Vagt- og sikringsområdet er reguleret af lovbekendtgørelse nr. 149 af 16. marts 1999 om vagtvirksomhed, senest ændret ved bekendtgørelse nr. 611 af 22. juni 2000, og af bekendtgørelse nr. 354 af 17. maj 2005 om uddannelsen til sikkerhedsvagt. Disse bekendtgørelser fastsætter primært bestemmelser for autorisation af den, der udøver vagtvirksomhed, godkendelse og uddannelse af vagtvirksomhedens personale.

Vurderingen af legaliteten er primært foretaget med udgangspunkt i de udbudsretlige regler, som beskrevet i afsnit III.

Vagtjenester er en tjenesteydelse omfattet af udbudsdirektivets bilag B, punkt 23.

Det fremgår af udbudsdirektivets art. 22, at sådanne kontrakter ikke skal i almindeligt EU-udbud, men alene skal følge direktivets art. 23 (brug af tekniske standarder) og art. 35, stk. 4 (meddelelse om kontraktindgåelse til EU), når kontraktsummen overstiger tærskelværdien på 1.753.926 kr. Indgåelsen af kontrakten skal tillige respektere EF-traktatens bestemmelser om ikke-diskrimination på baggrund af nationalitet, ligebehandling af tilbudsgivere, gennemsigtighed og proportionalitet.

Kontrakterne er alle tidsbegrænsede, og størstedelen af kontrakterne angiver et månedligt vederlag, der har muliggjort en beregning af den samlede kontraktsum efter direktivets art. 9. I ét tilfælde har det ikke været muligt at opgøre værdien af tillægsydelse, og i et andet tilfælde har direktoratet indlagt en forudsætning om antal arbejdsuger pr. år med henblik på at beregne den samlede kontraktsum.

Revisionsdirektorat har beregnet, at ingen af de foreliggende kontrakter overstiger tærskelværdien for bilag B-ydelse, hvorfor direktoratet ikke har nogen bemærkninger vedrørende overholdelse af legaliteten.

67. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt kontrakterne er fyldestgørende, skal det indledningsvist nævnes, at der til flere kontrakter er vedlagt den private leverandørs standard- abonnementsbetingelser. Enkelte kontrakter er kendetegnet ved at være korte med få kontraktbestemmelser.

Ved direktoratets gennemgang af kontrakterne har Revisionsdirektoratet hæftet sig ved de konkrete bestemmelser om aftalens opsigelse.

I størstedelen af kontrakterne fremgår det, at aftalerne er uopsigelige i den første kontraktperiode, som typisk er 6 eller 12 måneder. I et enkelt tilfælde er uopsigelighedsperioden anført til 18 måneder.

Desuden er der flere kontrakter, hvor det anføres, at kontrakten kan opsiges med 3 måneders varsel til udløbet af en abonnementsperiode. Indløber ingen skriftlig opsigelse betragtes abonnementet som fortsat på tilsvarende vilkår.

I denne forbindelse skal der henvises til, at Konkurrencestyrelsen i 2000 behandlede en klage fra et konkurrerende vagtservicefirma, der pegede på, at de lange bindingsperioder forhindrede selskabet i at overtage kunder fra Falck Securitas (FS).

På et møde den 21. juni 2000 mellem Konkurrencestyrelsen og FS indvilligede FS i at ændre selskabets opsigelsesvilkår for vagtservice for erhvervskunder, således at kontrakterne fremover ville være uopsigelige i de første 6 måneder, hvorefter de kunne opsiges med 3 måneders varsel. Konkurrencestyrelsen fandt, at det kortere opsigelsesvarsel, der skulle gælde fremover, ville øge konkurrencen på servicevagtmarkedet væsentligt, idet det ville blive nemmere at skifte fra FS til konkurrerende selskaber. Konkurrencestyrelsen meddelte herefter FS, at opsigelsesvarslerne ikke udgjorde adfærd omfattet af konkurrencelovens § 11 om forbud mod misbrug af dominerende stilling.

På baggrund af endnu en klage i 2003 drøftede Konkurrencestyrelsen og FS opsigelsesvilkår for alle typer vagtservice. Selvom FS mente, at selskabet ikke længere var dominerende på markedet for vagtserviceydelse, ønskede FS dog fortsat at leve op til intentionerne i aftalen med Konkurrencestyrelsen fra 2000.

Efter FS' hidtidige opsigelsesvilkår for alle andre abonnemeter end servicevagtabonnementer har aftalerne været uopsigelige i den første kontraktperiode (typisk 6 eller 12 måneder) + løbende måned, hvorefter kontrakten kunne opsiges med 3 måneders varsel til udløbet af en abonnementsperiode. Konkurrencestyrelsen fandt, at dette opsigel-

sesvarsel var unødvendigt langt, i hvert fald for mindre kunder og medførte en fastlåsning af markedet.

FS tilbød at ændre sine opsigelsesvilkår for fremtidige kontrakter om alle typer vagt-serviceydelser til erhvervskunder med en værdi under 2.500 kr. pr. måned. Standardopsigelsesvilkårene ændredes til "Kontrakten kan opsiges med tre måneders varsel til udgangen af et kalender hel- eller halvår". Der er ingen uopsigelighedsperiode. Konkurrencestyrelsen har meddelt, at det foreslåede opsigelsesvilkår hverken er i strid med konkurrencelovens § 6 eller § 11.

68. Herudover har direktoratet noteret sig, at flere kontrakter – i lighed med flere rengøringskontrakter – indeholder en prisreguleringsbestemmelse, der ikke er baseret på et konkret prisindeks og således ikke angiver en objektiv prisreguleringsprocent. Der skal i denne forbindelse henvises til det anførte om prisregulering under rengøringskontrakter i punkt 56.

69. Supplerende skal det nævnes, at Økonomiforvaltningen i 2003 med støtte fra konsulentfirmaet KPMG gennemførte "Budgetanalyse af sikring og vagttjeneste" i Københavns Kommune. Budgetanalysen identificerede et besparelspotentiale på mellem 5,7 og 7,2 mio. kr., der kunne realiseres gennem genforhandling af kontrakter og ændringer i sikringsniveau. Det var endvidere vurderingen, at der kunne opnås en yderligere gevinst gennem et samlet udbud, alternativt et samlet indkøb af vagt- og sikringsydelserne. Det blev også anført, at besparelsen alternativt kunne realiseres ved en reorganisering af området, hvor opgavevaretagelsen blev samlet et sted i kommunen.

På mødet i Økonomiudvalget den 23. september 2003 blev udvalgene anmodet om deres kommentarer til de tiltag, der blev foreslået igangsat med henblik på at frembringe et samlet overblik over institutionernes sikringsbehov.

På mødet den 26. oktober 2004 i Økonomiudvalget blev budgetanalysen fulgt op. Kommunens sikringsgruppe havde behandlet udvalgenes indberetninger af sikringsni-

veau og givet anbefaling til hvilken sikring, forskellige typer af institutioner bør have. Vurderingen viste, at hovedparten af institutionerne havde den fornødne sikring, og at det var Økonomiforvaltningens vurdering, at forvaltningerne havde høstet besparel- sespotentialer i forbindelse med den seneste gennemførte revurdering af institutioner- nes sikringsbehov.

Det anbefales derfor, at det overlades til kommunens indkøbsenhed at optage for- handlinger med leverandører – kommunens egne såvel som eksterne – af vagt- og sik- ringsydelser med henblik på at indgå en fælles indkøbsaftale, der omfatter alle kom- munens institutioner, herunder de selvejende institutioner i det omfang, det er muligt i henhold til de gældende driftsoverenskomster. De fælles indkøbsaftaler er obligatori- ske og skal dermed benyttes ved alle kommunens indkøb på aftaleområderne, jf. kommunens indkøbspolitik.

Bøger

70. Der er modtaget i alt 8 kontrakter:

Tabel 9: Kontrakter om bøger pr. forvaltning

ØKF	KFF	UUF	SUF	FAF	BTF	MF	I alt
0	7	0	1	0	0	0	8

Kontrakterne vedrører leverancer af bl.a. danske bøger, udenlandske bøger, lydbøger, videogrammer, CD-rommer, konsolspil, indbinding og plastning af boglige materialer og tidsskriftårgange.

For 3 kontrakter er ikrafttrædelsesdatoen den 1. april 2005, hvorfor disse i princippet ikke er omfattet af undersøgelsen. Desuden vedrører flere kontrakter leverance af bø- ger, som må karakteriseres som et varekøb, der i princippet heller ikke er omfattet af undersøgelsen, der er afgrænset til tjenesteydelser.

71. 6 kontrakter har været i EU-udbud, og kontraktsummen for de øvrige 2 kontrakter er under tærskelværdien, hvorfor Revisionsdirektoratet ikke har bemærkninger til lega- liteten.

De 6 kontrakter, der har været i EU-udbud, er efter Revisionsdirektoratets opfattelse fyldestgørende.

De synes at være opbygget efter samme "kontraktparadigma", hvor der er taget stilling til mange relevante forhold, som også fremgår i undersøgelsens afsnit om støttemateriale, herunder fx ABSERVICE 2003. Kontrakterne varierer i indholdet af de enkelte punkter, hvilket blot afspejler tilpasningen af "kontraktparadigmaet" til den konkrete situation.

For de resterende 2 kontrakter gælder, at den ene kontrakt tager udgangspunkt i leverandørens generelle bestemmelser, som vurderes at være fyldestgørende, hvorimod den anden kontrakt er meget kort og overordnet.

72. Revisionsdirektoratet skal til orientering nævne, at Konkurrencestyrelsen den 22. juni 2005 har truffet afgørelse vedrørende en klage fra konkurrenten Flex Medie A/S om de aftaler, DBC Medier A/S (DBC) indgår med producenter og distributører om eneret til levering af film og multimedieprodukter til danske folkebiblioteker, og de rabatter, DBC yder til folkebibliotekerne.

Konkurrencestyrelsens undersøgelse af DBC's eneretsaftaler er endnu ikke færdiggjort, hvorfor afgørelsen alene vedrører DBC's rabatter.

DBC har indgået en række aftaler om eneret til film og multimedia. Aftalernes bestemmelser om eneret bevirker, at Flex Medie ikke har mulighed for at levere film og multimedia omfattet af aftalerne til bibliotekerne. Aftalerne gør dermed DBC til en uundværlig leverandør til bibliotekerne. Dette medfører en væsentlig begrænsning i Flex Medies mulighed for at vinde udbud om levering af AV-materialer, dvs. musik, film, multimedia og lydbøger, til bibliotekerne, fordi bibliotekerne ved, at Flex Medie ikke kan levere samtlige de titler inden for film og multimedia, som bibliotekerne efterspørger.

DBC har i bud på licitationer tilbudt en samlet rabat, hvorved det er en forudsætning for opnåelse af rabat, at biblioteket indgår aftale om køb af alle AV-materialetyper hos DBC i form af film, multimedia, musik og lydbøger. DBC's mediers rabatsystem be-

virker, at bibliotekerne ved at vælge en anden leverandør end DBC går glip af rabat på de produkter, som DBC har eneret på, og som biblioteket derfor er nødsaget til at købe hos DBC. Herved tilskyndes bibliotekerne i vidt omfang til at vælge DBC som leverandør af AV-materialer. Der er endvidere ikke en sammenhæng mellem de forskellige typer AV-materialer, der berettiger til, at DBC via det anvendte rabatsystem stiller betingelse om, at de kun sælges samlet.

De rabatter, DBC har anvendt, hvorefter rabat på de titler, der er omfattet af eneret, er betinget af køb af titler, der ikke er omfattet af eneret, udgør loyalitetsrabatter. Rabat, der er betinget af, at tilbudsgiver aftager samtlige AV-materialetyper hos DBC, udgør også loyalitetsrabatter. De negative virkninger af DBC's rabatter forstærkes af, at rabatgivningen sker på et budmarked. Rabatterne er udtryk for indirekte bundling i strid med konkurrencelovens § 11, stk. 3, nr. 4, og EF-traktatens art. 82, stk. 2, litra d.

Konkurrencerådet har truffet afgørelse om, at DBC misbruger sin dominerende stilling på markedet for distribution af film og multimedia til udlånsbrug til biblioteker i Danmark ved at anvende loyalitetsskabende rabatter i form af indirekte bundling, jf. art. 82, stk. 1, jf. stk. 2, litra d og konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. stk. 3, nr. 4.

Konkurrencerådet påbyder selskabet ikke at betinge rabat på film og multimedia af, at ordregiver aftager samtlige AV-produktgrupper hos DBC, samt ikke at betinge rabat på film- og multimedietitler, der er omfattet af eneret, af, at ordregiver aftager titler, der ikke er omfattet af eneret, hos DBC.

Konkurrencerådet har dog samtidig tilkendegivet, at i de situationer, hvor det er åbenbart, at ordregiver i udbudsvilkårene stiller krav om, at tilbudsgiver alene kan afgive tilbud på en samlet levering med én samlet rabat eller pris på AV-materialer, vil påbudet dog ikke være til hinder for, at DBC kan afgive et tilbud med en samlet rabat eller pris på de AV-materialer, ordregiver stiller krav om at modtage et samlet tilbud på.

Som reaktion på Konkurrencerådets afgørelse har DBC udsendt en pressemeddelelse, hvor der gøres opmærksom på, at DBC siden december 2004 har afstået fra at bruge den kritiserede rabatordning.

IT

73. Det fremgår af den generelle oversigt over kommunens kontrakt- og aftaleforhold, at Revisionsdirektoratet i alt har modtaget 14 IT-kontrakter. Kontrakterne er fordelt således:

Tabel 10: IT-kontrakter pr. forvaltning

ØKF	KFF	UUF	SUF	FAF	BTF	MFF	I alt
5	2	2	1	0	4	0	14

De modtagne IT-kontrakter udviser et broget billede forstået på den måde, at kontraktens indhold varierer meget spændende fra anskaffelse af IT-hardware, etablering af IT-system og levering af forskellige konsulenttydelser.

Flere – offentlige myndigheder, brancheforeninger og enkeltpersoner – har i forskellige sammenhænge arbejdet med at fastlægge begreber og definitioner på IT-området. Et område som hele tiden er under hastig forandring.

En måde at beskrive området på er at fokusere på kendetegnene ved en IT-kontrakt enten de retlige kendetegn eller de faktiske kendetegn.

I retlig henseende kan der sondres mellem forskellige overdragelsesformer: Ud over den egentlige overdragelse (køb) kan IT overdrages ved, at leverandøren meddeler kunden en brugsret (leje). Desuden kan nævnes, at kunden modtager en licens. Derudover er der forskellige former for tjenesteydelser, fx vedligeholdelsesydelser og konsulenttydelser.

Der forekommer endvidere blandinger heraf i form af fx facility management, outsourcing og ASP-kontrakter (Application Service Provider).

De faktiske IT-ydelser omfatter først og fremmest en produktoverdragelse, dvs. overdragelse af en eksisterende ydelse. Dette adskiller sig ikke fra overdragelse af andre komplekse løsøretydelser, fx kontorudstyr, husholdningselektronik e.l.

Dernæst opereres med systemoverdragelsen, når leverandøren skal sammensætte det leverede ud fra IT-komponenter, som enten findes i forvejen, eller som bringes til verden som led i aftaleopfyldelsen. Herunder hører anskaffelsen af et standarddrummesystem, hvor leverandørens forpligtelse er at skaffe brugeren en licens til det pågældende system og at udføre en opsætning, der svarer til brugeres behov.

Derudover anvendes i praksis en mangfoldighed af forskelligartede konsulenttydelser, herunder uddannelse, service, vedligeholdelse, driftsafvikling, sikkerhed.

74. Københavns Kommune har fastsat en række retningslinier og politikker for IT-området, herunder på det overordnede plan kommunens indkøbspolitik fra juni 2003.

Kommunens indkøbsweb indeholder uddybende og yderligere relevante informationer af betydning for indkøbsområdet generelt, herunder nødvendige links til hjemmesider.

På IT-området har Økonomiforvaltningens 11. kontor fremlagt på KKnet en række relevante informationsmaterialer i form af vejledninger, aftaler og andre informationer.

IT-investeringsvejledningen har til formål at give vejledning i hvilke økonomiske og ikke-økonomiske overvejelser, som forvaltninger og institutioner bør gøre sig i forbindelse med større IT-investeringer.

I vejledningen er hovedvægten lagt på de økonomiske aspekter ved en IT-investering, men også udbudsovervejelser og organisatoriske samt procesmæssige forhold er belyst.

Der er efter Revisionsdirektoratets opfattelse tale om en informativ vejledning.

Der redegøres for fremgangsmåden ved en IT-investering med udbudsforretning, herunder at reglerne om anskaffelse i henhold til EU-reglerne er komplekse og stiller store krav til såvel udbyder som tilbudsgiver.

Der henvises også til de statslige standardkontrakter dels K18 (standardsystemer) dels K33 (systemudviklingsprojekter mv.). K18 fra 1992 er i foråret 2004 blevet afløst af

K01 (standardkontrakt for kortvarigt IT-projekt), mens afløseren for K33 forventes færdig i 2005.

75. Det skal også nævnes, at Økonomiforvaltningens 11. kontor har indgået generelle aftaler på IT-området.

Økonomiforvaltningen har i samarbejde med forvaltningerne gennemført et begrænset EU-udbud om leverance af administrativt IT-udstyr til Københavns Kommune. Den nye aftale er gældende fra den 8. juli 2004 og er indgået med 1 hovedleverandør og 3 alternative leverandører.

Det skal i tilknytning til den indgåede aftale nævnes, at kommunens forvaltninger har nedsat en fælles IT-indkøbsgruppe.

Den fælles indkøbsgruppe skal sikre, at produktudvalget inden for administrativt IT-udstyr altid er i overensstemmelse med de tekniske, miljø- og arbejdsmæssige krav, som forefindes i Københavns Kommune.

Desuden skal det nævnes, at Københavns Kommune i maj 2002 indgik en fælles rammeaftale med Cap Gemini Danmark A/S, Accenture Danmark I/S og CSC Danmark A/S om levering af IT-ydelser inden for tre kategorier:

- Rådgivningsopgaver.
- Udviklingsopgaver.
- Vedligeholdelsesopgaver.

Formålet med rammeaftalen er at gøre opgaver inden for disse tre kategorier lettere at gå til for den enkelte forvaltning, da en stor del af det juridiske grundlag således allerede ligger færdigforhandlet.

Dernæst er en evt. udbudspligt tilgodeset ved brug af rammeaftalen, da denne er indgået på baggrund af et EU-udbud.

Det efterfølgende er skrevet uden forvaltningernes afklarende oplysninger.

76. For så vidt angår legaliteten, dvs. IT-kontrakternes overholdelse af gældende love, bekendtgørelser, cirkulærer mv. samt kommunens interne regler skal det indledningsvist fastslås, at der foreligger en omfattende juridisk litteratur om IT.

Et hovedværk på området er IT-retten, 2. udgave, 2005, udgivet af professor dr. jur. Mads Bryde Andersen.

Bogen (1051 sider) indeholder en grundig gennemgang af dansk rets regler på IT-området med fokus på udvikling, drift og overdragelse af IT.

Det vil i denne sammenhæng føre for vidt at redegøre for disse regler og i øvrigt at sammenholde reglerne med de af kommunen indgåede IT-kontrakter.

Som ovenfor nævnt er anskaffelsen af en IT-ydelse underlagt EU's udbudsregler, hvad enten anskaffelsen anses som en vare eller en tjenesteydelse. Dette betyder, at såfremt den anslåede kontraktsum overstiger pågældende tærskelværdi, skal anskaffelsen ske på baggrund af et EU-udbud.

Revisionsdirektoratet har foretaget en vurdering af, hvorvidt de foreliggende IT-kontrakter har overholdt de gældende EU-udbudsregler.

På baggrund af yderligere oplysninger indhentet fra forvaltningerne er det direktoratets opfattelse, at IT-kontrakterne opfylder udbudsreglerne bortset fra 3 kontrakter, hvor kontraktsummen oversteg tærskelværdien.

77. Økonomiforvaltningen har som tidligere nævnt i tilknytning til kommunens indkøbspolitik udsendt meget vejlednings- og informationsmateriale til kommunens øvrige forvaltninger.

Der ligger en betydningsfuld og ressourcekrævende opgave med at udsende den fornødne information til forvaltningerne, da der fra anden side ofte offentliggøres meget omfattende vejlednings- og støttemateriale.

Ud over de mere officielle standardkontrakter udarbejdes der også standarder af de enkelte IT-leverandører.

Det er direktoratets vurdering, at de foreliggende standardkontrakter som minimum indeholder de mest betydningsfulde hovedelementer, som enhver kontrakt skal omfatte.

På baggrund af gennemgangen af de fremsendte IT-kontrakter er det Revisionsdirektoratets vurdering, at næsten alle IT-kontrakterne er udfærdiget med baggrund i en standardkontrakt. De lever således op til god kontraktudformning på IT-området.

Konsulenttydelser

78. Det fremgår af den tidligere viste totaloversigt, at der i alt er modtaget 17 kontrakter om konsulenttydelser. Kontrakterne er fordelt således:

Tabel 11: Kontrakter om konsulenttydelser pr. forvaltning

ØKF	KFF	UUF	SUF	FAF	BTF	MFF	I alt
5	0	0	1	3	8	0	17

Dette kontraktområde omhandler en bred vifte af indholdsmæssigt varierende konsulenttydelsestyper.

De indsendte kontrakter er alle indgået med private leverandører.

Af de i alt 17 kontrakter er der nogle, som i princippet falder uden for undersøgelsens afgrænsningskriterier – den beløbsmæssige eller tidsmæssige afgrænsning.

79. Vurderingen af legaliteten er primært foretaget med udgangspunkt i de udbudsretlige regler, som tidligere er beskrevet i afsnit III.

Konsulenttydelser indgår både i EU-udbudsdirektivets bilag A og bilag B. Revisionsdirektoratet har vurderet, at ydelserne i de 17 kontrakter alle relaterer sig til de konsulenttydelser (kategorier), der figurerer i udbudsdirektivets bilag A.

Sådanne kontrakter skal altså som hovedregel i almindeligt EU-udbud, når kontraktsummen overstiger tærskelværdien på kr. 1.753.926.

Der er både tidsbegrænsede og tidsubegrænsede kontrakter. I nogle kontrakter er angivet ret præcise oplysninger om periode og ydelse, som har muliggjort en rimelig sikker beregning af den samlede kontraktsum.

I flere tilfælde har disse oplysninger dog været yderst sparsomme. I visse er der end ikke en ramme-/loftsangivelse.

Direktoratet har indlagt forudsætninger for at muliggøre beregning af en estimeret kontraktsum.

Revisionsdirektoratet har – med forbehold for de anvendte forudsætnings rigtighed – vurderet, at de indsendte kontrakter ikke giver anledning til bemærkninger om legalitetsoverholdelsen, idet tærskelværdien ikke overskrides.

80. Størsteparten af de 17 kontrakter er indgået med store og anerkendte konsulentvirksomheder, som hver især har udarbejdet egne ret omfattende standardbetingelser til deres kontrakter.

Nogle kontrakter er dog kendetegnet ved at være ret tyndt og kortfattet udformet – og dermed med visse mangler i relation til fyldestgørende grundlæggende aftaleforhold. Manglerne er her forskelligartede, men kan fx vedrøre bestemmelser om prisregulering, tavshedspligt, misligholdelse.

Ved kontraktgennemgangen har direktoratet – som berørt ovenfor – hæftet sig ved vanskelighederne ved beregning af kontraktsummer, blandt andet ud fra usikkerhed om aftalt kontraktløbetid (og eventuelle tillægsydelse i tilknytning til kontrakterne).

Problemerne hermed gælder også for visse af de kontrakter, som er indgået med de større konsulentfirmaer.

Om støttemateriale kan henvises til "Standard ABR89 rådgiveraftale" – Aftale om teknisk rådgivning og bistand samt til IT-Brancheforeningens standardkontrakt om konsulentbistand.

Entreprenør- og håndværkerydelser

81. Det fremgår af den generelle oversigt over kommunens kontrakt- og aftaleforhold, at Revisionsdirektoratet i alt har modtaget 11 kontrakter om levering af entreprenør- og håndværkerydelser. Kontrakterne er fordelt således:

Tabel 12: Kontrakter om entreprenør- og håndværkerydelser pr. forvaltning

ØKF	KFF	UUF	SUF	FAF	BTF	MFF	I alt
0	0	0	1	1	9	0	11

Udgifterne ifølge kontrakterne registreres på art 4.5. Entreprenør- og håndværkerydelser. På denne konto posteres samtlige udgifter til anlæg, reparation og vedligeholdelse, som ikke udføres af kommunens eget personale.

I denne undersøgelse indgår alene driftsudgifter under dranst 1 og dermed ikke anlægsudgifter under dranst 3.

Som følge af dette og de øvrige kriterier for afgrænsningen af undersøgelsen er det derfor et begrænset antal kontrakter, som indgår i undersøgelsen.

De modtagne kontrakter er kendetegnet ved at være af meget forskellig art: Omfattende egentlige entreprisekontrakter på anlægsarbejder, der er bevilget af Borgerrepræsentationen eller har været behandlet i Bygge- og Teknikudvalget, kontrakter om gårdmandsarbejde og pasning af grønne arealer samt kontrakter om pasning af DSB-arealer.

Hovedparten af de fremsendte kontrakter falder uden for de kriterier, som undersøgelsen er blevet afgrænset til.

For de resterende kontrakter er spørgsmålet om legaliteten i denne undersøgelse især spørgsmålet om, hvorvidt kontrakten skulle have været udbudt efter EU-reglerne i

bygge- og anlægsdirektivet (nu udbudsdirektivet), udbudt efter bestemmelserne i tilbudsloven eller indhentet tilbud efter kommunens interne regler.

Anvendelsen af reglerne om EU-udbud forudsætter, at kontrakten har et højt beløbsniveau, da tærskelværdien er på ca. 44 mio. kr.

Da der ikke er tale om anlægsudgifter med høje beløb, er det mere relevant at vurdere kontrakten i forhold til bestemmelserne i tilbudsloven.

Tilbudsloven gælder altså kun for opgaver, der ikke overstiger bygge- og anlægsdirektivets tærskelværdi.

Tilbudsloven – lov nr. 450 af 7. juni 2001 om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren – trådte i kraft i september 2001 (jf. nu lov nr. 338 af 18. maj 2005, der trådte i kraft pr. 1. september 2005).

Samtidig trådte den tilhørende bekendtgørelse også i kraft.

Indtil da havde licitationsloven med få ændringer været gældende siden 1967.

Konkurrencestyrelsen og Erhvervs- og Boligstyrelsen har udarbejdet en vejledning til tilbudsloven og tilbuds bekendtgørelsen, hvortil der henvises.

Der er i vejledningen givet god information om reglerne, herunder om hvilke kontrakter, der er omfattet af tilbudsreglerne, og hvilke kontrakter, der ikke er omfattet af tilbudsreglerne.

Det nævnes bl.a., at tilbudsreglerne ikke gælder for regningsarbejde. Regningsarbejde kan anvendes, når særlige grunde foreligger. Der er ikke tiltænkt nogen ændring i den hidtidige praksis.

Det vil sige, at området for regningsarbejde er småarbejder, uopsættelige arbejder samt særligt komplicerede arbejder, hvor et udbudsmateriale ikke kan udarbejdes.

Der er også en nærmere omtale om anvendelsen af rammeaftaler, da det i bekendtgørelsen er præciseret, at der er mulighed for at indgå rammeaftaler.

Rammeaftaler anvendes, når der er tale om regelmæssige anskaffelser af ydelser af samme karakter. Denne form for kontrakt åbner mulighed for at udvælge en virksomhed, som, når der er brug for det, kan opfylde udbyders behov.

Rammeaftaler kan alene indgås efter gennemførelse af en offentlig eller begrænset licitation.

Rammeaftaler må maksimalt have en tidsmæssig udstrækning på 4 år.

I tilknytning til ovenstående skal det nævnes, at Økonomiforvaltningens 11. kontor i oktober 2003 har udsendt et informationsbrev om håndværkerydelser:

Den fælles indkøbsenhed har i samarbejde med forvaltningerne indgået aftaler om udførelse af mindre eksterne håndværkerydelser, fx mindre reparationer, vedligeholdelsesarbejder og udskiftninger mv.

Ved mindre forstås opgaver, hvis skønnede totalværdi er mindre end ca. 25.000 kr.

Aftalerne er obligatoriske at benytte ved disse mindre håndværkerydelser, men kan også benyttes ved større arbejder.

Uden for aftalernes anvendelsesområde falder nybyggeri, større ombygninger og renoveringer. Ligeledes falder servicering og reparationer af særlige tekniske anlæg tillige med servicering og opfølgning herpå af tekniske anlæg, hvorpå der er tegnet servicekontrakter.

Hjælpemidler

82. Det fremgår af den generelle oversigt over kommunens kontrakt- og aftaleforhold, at direktoratet i alt har modtaget 35 kontrakter om levering af hjælpemidler. Kontrakterne er fordelt således:

Tabel 13: Kontrakter om hjælpemidler pr. forvaltning

ØKF	KFF	UUF	SUF	FAF	BTF	MFF	I alt
0	0	0	34	1	0	0	35

De foreliggende kontrakter er generelt kendetegnet ved, at de er rammeaftaler, som er tidsbegrænsede med mulighed for forlængelse på 12 måneder.

For så vidt angår de 34 kontrakter fra Sundhedsforvaltningen er det bekræftet over for Revisionsdirektoratet, at de modtagne kontrakter har været i EU-udbud.

Den sidste kontrakt vedrørende briller til pensionister mfl. er en rammeaftale og er indgået mellem Synoptik og Københavns Kommune ved Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen og Sundhedsforvaltningen. Rammeaftalen har været i EU-udbud.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt kontrakterne er fyldestgørende, skal det indledningsvist nævnes, at kontrakterne generelt indeholder udførlige beskrivelser af bl.a. aftalens omfang, pris, herunder prisregulering, og misligholdelse mv.

Ved gennemgangen af kontrakterne har direktoratet imidlertid bemærket, at de ikke indeholder en beskrivelse af henholdsvis arbejdsmiljø og miljøhensyn efter de gældende retsregler herom.

Herudover har direktoratet bemærket, at kontrakterne ikke indeholder en generel beskrivelse af forbehold som følge af lovgivningsmæssige ændringer, ligesom der mangler en generel beskrivelse af leverandørens tavshedspligt.

Diverse kontrakter

83. Der er modtaget i alt 20 kontrakter, som det ikke har været hensigtsmæssigt at underopdele, hvorfor disse er blevet behandlet under "diverse kontrakter". Kontrakterne fordeler sig således:

Tabel 14: Diverse kontrakter pr. forvaltning

ØKF	KFF	UUF	SUF	FAF	BTF	MFF	I alt
2	0	1	4	8	5	0	20

Flere af de fremsendte kontrakter falder uden for den fastsatte afgrænsning af undersøgelsen, bl.a. er der tale om kontrakter af ældre dato, ligesom den beløbsmæssige væsentlighedsgrænse ikke er opfyldt.

Efter direktoratets opfattelse er der ingen af disse kontrakter, som burde have været i EU-udbud.

Nogle af kontrakterne er meget kortfattede og dermed ikke fyldestgørende, ligesom visse grundlæggende kontraktelementer mangler.

Omvendt er der også eksempler på fyldestgørende og helt kvalificerede kontrakter.

VI. GENERELLE VURDERINGER OG ANBEFALINGER

84. Revisionsdirektoratets undersøgelse af kommunens kontrakt- og aftaleforhold på det decentrale niveau giver sammenfattende direktoratet den opfattelse, at der på flere områder indgås professionelle og fyldestgørende kontrakter.

Men samtidig er der også områder, hvor der klart kan ske en opstramning i arbejdet med indgåelsen af kontrakter og aftaler, idet der i undersøgelsen er konstateret manglende indsigt i de gældende regler, ligesom kontrakterne ikke har været fyldestgørende. Der er efter direktoratets opfattelse ingen tvivl om, at der er behov for mere direkte central styring, da der kræves specialkompetence for at kunne forberede og indgå kontrakter på ofte meget komplicerede områder.

Den centrale styring vil efter direktoratets opfattelse tilgodese såvel kommunens økonomi som kvaliteten af erhvervede varer og tjenesteydelser.

Et eksempel på central styring og udnyttelse af specialkompetence er etableringen pr. 1. januar 2006 af Københavns Ejendomme, hvorved bl.a. samles alle opgaver vedrørende administration og indgåelse af lejemål.

Det følgende indeholder en opstilling af de generelle vurderinger og anbefalinger, som temaundersøgelsen har givet anledning til – rubriceret i tre hovedgrupper:

- Legaliteten – overholdelsen af gældende bestemmelser.
- Fyldestgørende kontrakter – indeholder kontrakterne de sædvanlige hovedelementer.
- Organisering.

Der gøres opmærksom på, at opstillingen ikke er udtryk for en prioritering af vurderingerne og anbefalingerne.

Det skal også nævnes, at anbefalingerne gælder alle kommunens fremtidige kontrakter både dem, der har været omfattet af undersøgelsen, og dem, der har været undtaget som følge af undersøgelsens afgrænsningskriterier.

Legaliteten

85. Revisionsdirektoratet skal på dette område fremkomme med følgende vurderinger og anbefalinger:

- Revisionsdirektoratet finder det stærkt beklageligt, at der foreligger 12 kontrakter, hvor EU's udbudsregler ikke er blevet overholdt.
- Den manglende overholdelse af EU-reglerne skyldes hovedsageligt, at der ikke er skelnet mellem tidsbegrænsede og tidsubegrænsede kontrakter – ved tidsubegrænsede kontrakter skal kontraktsummen opgøres på basis af 48 måneder og ikke på basis af den årlige ydelse. Dette hænger igen sammen med, at forvaltningerne ikke i tilstrækkeligt omfang har været opmærksom på den juridiske forskel på en kontrakts ophør henholdsvis opsigelse.
- Revisionsdirektoratet gennemførte i 2004 en tværgående undersøgelse af styringen af Københavns Kommunes indkøbsordning og med fokus på organisering, indgåelse og anvendelse af indkøbsaftaler samt det elektroniske indkøbssystem, jf. 2003-revisionsbetænkningen, s. 209-234.

Direktoratets nye undersøgelse understøtter behovet for, at der arbejdes intensivt med at udbygge området for indkøbsaftaler og særligt i relation til relevante tjenesteydelser. Direktoratet støtter anvendelsen af rammeaftaler.

- For så vidt angår kommunens udbudspolitik foreslås følgende:
 - Det bør overvejes at fastsætte en pligt til at foretage udbud i alle tilfælde, hvor kontraktsummen overstiger en bestemt beløbsgrænse (der er under EU's tærskelværdier), jf. det statslige udbudscirkulære fra 2002.
 - Der synes i denne forbindelse at være behov for at ajourføre kommunens vejledning fra august 2000 om udbud og udlicitering. Vejledningens sammenhæng med indkøbspolitikken foreslås overvejet i denne forbindelse. Ajourføringen har især betydning for de forvaltninger, hvor det juridiske kontraktarbejde ikke er centraliseret.
- Direktoratet anbefaler, at det fremadrettet sikres, at selvejende institutioner med driftsoverenskomst med Københavns Kommune overholder gældende lovgivning, herunder søger at indarbejde forpligtelsen til at benytte de fælles indkøbsaftaler i driftsoverenskomsterne med de selvejende institutioner, jf. BR (268/03).

- Det foreslås i denne forbindelse til overvejelse, at der foretages en generel gennemgang og modernisering af kommunens driftsoverenskomster med de selvejende institutioner.

Fyldestgørende kontrakter

86. Revisionsdirektoratet skal på dette område fremkomme med følgende vurderinger og anbefalinger:

- Generelt henvises der til, at de kontrakter, der indgås fremover, også tager hensyn og udgangspunkt i det tidligere nævnte støttemateriale, herunder særligt ABSERVICE 2003.
- Det anbefales, at kommunen i videst muligt omfang søger at anvende standardkontrakter og på dette grundlag foretage eventuelle fornødne tilpasninger.
- Der bør på de områder, hvor der i dag anvendes tidsubegrænsede kontrakter, fastsættes åremål for kontraktens ophør, så det sikres, at kontrakten altid er i overensstemmelse med markedsprisen. Konkurrencestyrelsen anbefaler, at kontraktperioden er på 4-5 år, men særlige forhold kan begrunde en længere kontraktperiode.
- Inden for de forskellige kontrakttyper er der konstateret varierende opsigelsesvarsler. Direktoratet finder det på denne baggrund hensigtsmæssigt, at der fremadrettet sker en vurdering af opsigelsesvarslerne, herunder at de sikrer, at kommunen har en vis fleksibilitet ved håndteringen af kontrakten, og at de er fastsat i forhold til den konkrete situation og under hensyn til bl.a. de økonomiske konsekvenser, en opsigelse kan få for kontraktparterne.
- Det anbefales, at kommunen sætter fokus på kontrakternes prisreguleringsbestemmelser, så disse gøres så objektive som vel muligt og dermed kan danne grundlag for en sikrere efterprøvelse.
- Der bør være mere fokus på kontraktens betalingsbetingelser og på misligholdelsesbestemmelserne.
- Der bør også være øget fokus på at indarbejde bestemmelser i kontrakten om miljørigtige produkter og arbejdsmiljø.
- Det synes hensigtsmæssigt, at den samlede anslåede kontraktsum så vidt muligt bliver angivet i kontrakten.

- Direktoratet skal også betone vigtigheden af at følge løbende op på de indgåede kontrakter – især på de tidsbegrænsede kontrakter. I kontraktperioden er det ikke usædvanligt, at der indtræffer en række ønsker om at justere ydelserne, fx antallet af leverancer, mængden af det leverede eller karakteren af det leverede. Dette har betydning ved indgåelse af ny kontrakt (fx efter opsigelse) og derved for vederlaget samt eventuel anvendelse af reglerne for EU-udbud.

Forvaltningerne skal både ved forberedelsen og opfølgningen varetage kommunens interesser på en kvalitativ og økonomisk måde.

- Det er blevet oplyst til revisionen, at der i flere tilfælde indgås mundtlige aftaler. Da mundtlige aftaler rejser en række særlige problemer i relation til dokumentation for, hvad der er aftalt, skal direktoratet henstille, at alle aftaler indgås på basis af skriftlig aftale.

Organisering

87. Revisionsdirektoratet skal på dette område fremkomme med følgende vurderinger og anbefalinger:

- Revisionsdirektoratet anbefaler generelt, at der i hver forvaltning sker en overvejelse af hensigtsmæssigheden af at etablere en formel juridisk funktion, der indpasses i et legal risk management-system. Legal risk management betyder styring af juridiske risici og kan helt kort defineres som "Identifikation, vurdering og styring af juridiske risici og muligheder".

Det er sigtet med den juridiske funktion, at den proaktivt skal identificere potentielle juridiske problemer og muligheder og agere herpå, før det er for sent. Indholdet af et legal risk management-system er uddybet i undersøgelse nr. 2 om kontrakter og aftaler på kommunens plejehjemsområde (jf. revisionsprotokollat nr. 1/2005 af 21. september 2005 til Sundheds- og Omsorgsudvalget).

- Direktoratet anbefaler også, at den nuværende videndeling på tværs i kommunen udbygges gennem etablering af fx forum for best practice inden for hver kontrakttype, ERFA-gruppe eller kontaktkreds inden for de enkelte kontrakttyper, ERFA-gruppe eller kontaktkreds generelt om juridiske problemstillinger vedrørende kon-

traktudformning og udformning af udbud, fælles kompetenceudvikling for en bredere kreds af kommunens ansatte.

Videndelingen kan naturligt forestås af Økonomiforvaltningens 11. kontor og evt. efter samme principper som den nyligt etablerede konsulentfunktion i Økonomiforvaltningens 3. kontor.

Kommunens udgifter til gaver givet af borgmestrene

Indhold

- I. Resumé.
- II. Indledning.
 - Formål.
 - Afgrænsning.
 - Metode.
- III. Kommunens gældende regler for afholdelse af udgifter til gaver.
 - Bevillingsreglerne.
 - Styrelsesvedtægten.
 - Økonomiforvaltningens cirkulæreskrivelse af 12. april 2002 om "Overordnede - rammer for repræsentation".
 - Økonomiforvaltningens retningslinier af 19. april 2004 om "Repræsentationsudgifter i Københavns Kommune".
 - Kasse- og Regnskabsregulativet.
- IV. Eksterne regler.
 - Styrelsesloven.
 - Kommunalfuldmagten.
 - Skattereglerne.
- V. Den revisionsmæssige vurdering af borgmestrenes gaver i 2004 og 2005.
 - Vurderingen af regnskabsmaterialet.
 - Oversigt over de eksterne og interne gaver.
 - Overborgmester Jens Kramer Mikkelsen.
 - Overborgmester Lars Engberg.
 - Borgmester Martin Geertsen.
 - Borgmester Per Bregengaard.
 - Borgmester Inger Marie Bruun-Vierø.
 - Borgmester Bo Asmus Kjeldgaard.
 - Borgmester Søren Pind.

Borgmester Winnie Berndtson.

Særligt om magistratsgaver.

Sammenfatning.

VI. anbefalinger.

Tilbagebetaling til kommunen.

Justering af kommunens regler om gaver.

De regnskabsmæssige regler.

Revisionsdirektoratet fremsendte undersøgelsen til Økonomiudvalget ved revisionsprotokollat af 28. april 2006. Udvalget afgav sin besvarelse den 13. juni 2006. Udvalgets besvarelse indeholdt hørings svar fra de øvrige forvaltninger samt Revisionsudvalgets foreløbige bemærkninger til revisionsprotokollatet.

I. Resumé

1. Revisionsdirektoratet har efter anmodning fra Revisionsudvalget gennemført en større undersøgelse af kommunens udgifter til gaver givet af borgmestrene.

Revisionsudvalgets anmodning af 14. december 2005 har baggrund i den debat, der havde været i dagspressen om borgmestres forbrug til gaver.

Formålet har været at vurdere, om kommunens udgifter til gaver har været afholdt i overensstemmelse med kommunens gældende regler. Der skulle redegøres for konsekvensen, såfremt kommunens regler klart ikke var blevet overholdt.

Det indgik også i undersøgelsen, om der var behov for at tydeliggøre og uddybe de gældende regler.

Undersøgelsen har angået borgmestrenes ydelse af gaver og både til eksterne og interne personer. Medarbejderes ydelse af gaver er således ikke undersøgt.

Den undersøgte periode har omfattet: 1. januar 2004 - 31. december 2005. Udgifter afholdt i 2003 og tidligere indgår ikke, da kommunen først fra 1. januar 2004 har udsendt retningslinier for politikernes repræsentationsudgifter, herunder eksterne gaver.

Kommunen har ikke udsendt specifikke retningslinier for politikernes interne gaver.

Borgmestrenes gavedispositioner er blevet bedømt ved en gennemgang af hvert enkelt udgiftsbilag. Ved bedømmelsen er indgået eksterne og interne regler, og der er inddraget juridisk litteratur og tilsynspraksis, herunder særligt om kommunalfuldmagtens indhold og grænser.

Der er fremsendt et spørgeskema til forvaltningerne samt afholdt en række møder med disse, bl.a. for at minimere omfanget af mangler og unøjagtigheder ved bilagsoplysningerne.

Det fremgår af undersøgelsen, at kommunens udgifter til eksterne og interne gaver har været således i de to undersøgte år:

Tabel 1

	Kr.	Antal
Eksterne gaver		
• 2004	35.216	126
• 2005	43.549	137
I alt	78.765	263
Interne gaver		
• 2004	83.378	154
• 2005	52.981	134
I alt	136.359	288
Modtager ikke oplyst		
• 2004	10.174	33
• 2005	9.590	30
I alt	19.764	63
I alt	234.888	614

Det fremgår af oversigten, at kommunens udgifter til de eksterne gaver har beløbet sig til i alt 78.765 kr., hvilket er 34 % af de samlede udgifter til gaver i de to år. Udgifter til interne gaver har været 136.359 kr. svarende til 58 % af de samlede udgifter til gaver. Udgifter til gaver, som ikke har været påført modtager, udgjorde i alt 19.764 kr. svarende til 8 % af de samlede udgifter til gaver.

Blandt de eksterne gaver har den største enkeltudgift udgjort 700 kr., mens den løbsmæssigt største interne gave har været på 2.358 kr.

2. Undersøgelsens bilag 3 indeholder de relevante oplysninger om alle de ydede gaver. Bilaget er af praktiske grunde ikke optrykt i revisionsberetningen – der henvises til hjemmesiden **www.kk.dk** under Dagsordenen og kommunens beslutningsreferater, dagsordenen for Økonomiudvalgets møde den 13. juni. 2006, punkt 13. I det følgende redegøres der for Revisionsdirektoratets vurdering af gaveforbruget – en vurdering, der hviler på afvejninger og ikke på objektive kriterier.

Eksterne gaver

Økonomiforvaltningens retningslinier af 19. april 2004 om "Repræsentationsudgifter i Københavns Kommune" har dannet udgangspunkt for direktoratets vurdering.

Revisionsdirektoratet skønner, at den enkelte udgift er afholdt på et beskedent niveau, og at der derfor er udvist den sparsommelighed, som forudsættes for anvendelsen af offentlige midler.

Gavedispositionerne er dernæst vurderet i forhold til Økonomiforvaltningens regler og rubriceret i forhold til overholdelsen af reglerne:

- Gaver, der klart er givet i overensstemmelse med kommunens regler.
156 gaver er utvivlsomt afholdt i overensstemmelse med kommunens regler. Udgiften beløber sig til 49.109 kr. svarende til 62 % af kommunens udgifter til eksterne gaver.
- Gaver, hvor der er tvivl om overholdelsen af kommunens regler, fx hvor bedømmelsen indebærer en vurdering af væsentligheden og styrken af tilknytningsforholdet eller velvilligheden over for kommunen.
32 gaver er afholdt, hvor der efter revisionens opfattelse er tvivl om overensstemmelsen med kommunens regler. Udgiften beløber sig til 8.834 kr. svarende til 11 % af kommunens udgifter til eksterne gaver.
- Gaver, der klart er givet i strid med kommunens regler.
75 gaver er efter revisionens opfattelse afholdt i klar strid med kommunens regler. Udgiften beløber sig til 20.822 kr. svarende til 27 % af kommunens udgifter til eksterne gaver.

Udgiften på 20.822 kr. kan specificeres på borgmestre således:

Overborgmester Jens Kramer Mikkelsen	5.930 kr.
Overborgmester Lars Engberg	4.036 kr.
Borgmester Martin Geertsen	707 kr.
Borgmester Per Bregengaard	0 kr.

Borgmester Inger Marie Bruun-Vierø	260 kr.
Borgmester Bo Asmus Kjeldgaard	240 kr.
Borgmester Søren Pind	9.348 kr.
Borgmester Winnie Berndtson	<u>301 kr.</u>
I alt	<u>20.822 kr.</u>

Det er op til kommunens Økonomiudvalg at vurdere, hvorvidt der skal ske tilbagebetaling af de uberettiget afholdte udgifter.

Borgmestrene har haft mulighed for – på grundlag af et udkast til revisionsprotokollat – at afgive kommentarer til Revisionsdirektoratets vurdering af gavedispositionerne.

De borgmestre, der har afgivet konkrete kommentarer, giver stort set alle udtryk for, at de ikke er enige i direktoratets vurderinger.

Borgmestrene fremkommer med nye oplysninger og synspunkter, som ikke tidligere er blevet fremsendt af forvaltningerne og dermed ikke har indgået i direktoratets vurderingsgrundlag.

De nye oplysninger og synspunkter indebærer efter direktoratets opfattelse, at der for enkelte gavedispositioners vedkommende er større tilknytning til kommunen end lagt til grund af direktoratet.

Isoleret set kunne udgifterne derfor betragtes som værende i overensstemmelse med kommunens regler.

Men omvendt skal der ved bedømmelsen også inddrages kommunalfuldmagtens grundsætninger om bl.a. lighed og saglighed.

Manglende overholdelse af disse grundsætninger vil vise et mønster og en adfærd, som umiddelbart bedømt ikke synes at være i kommunens interesse og dermed være inden for Økonomiforvaltningens retningslinier om repræsentation fra 2004.

Samtidig synes retningslinierne fra Økonomiforvaltningen at forudsætte en tilknytning til kommunen med en vis styrke og varighed og fx ikke en kortvarig ad hoc-tilknytning, hvor der gives en "belønning" for en udført arbejdsindsats for kommunen.

Af disse grunde har Revisionsdirektoratet ikke ændret den oprindelige vurdering. Der fremlægges derfor direktoratets oprindelige vurdering med borgmestrenes kommentarer til brug for Økonomiudvalgets endelige stillingtagen.

Søren Pind henviser til korrespondance med daværende overborgmester Jens Kramer Mikkelsen.

Efter Søren Pinds opfattelse fremgår det klart af korrespondancen, at de enkelte borgmestre kan afholde repræsentative udgifter, også ud over deres eget forvaltningsområde, så længe det i bredeste forstand tjener kommunens interesser.

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse er der ikke i korrespondancen belæg for Søren Pinds opfattelse. Korrespondancen fandt i øvrigt sted i 2000, dvs. flere år før Økonomiforvaltningen udsendte de første retningslinier i 2004.

Helt afgørende er imidlertid, at to borgmestre ikke ved aftale kan ændre kommunens styrelsesvedtægt, jf. styrelseslovens kompetenceregler.

En borgmester kan derfor ikke uden særlig hjemmel disponere uden for eget forvaltningsområde.

Derimod kan overborgmesteren repræsentere på hele kommunens område. Gaver til den samme person ved den samme lejlighed kan derfor blive bedømt forskelligt for forskellige borgmestre.

Søren Pinds henvisning til udtalelser i Økonomiudvalget fra daværende administrerende direktør Erik Jacobsen kan ikke tillægges nogen selvstændig juridisk betydning, allerede fordi de blev givet før udsendelsen af Økonomiforvaltningens retningslinier.

Interne gaver

Der er ikke udsendt specifikke retningslinier for borgmestrenes afholdelse af udgifter til interne gaver. Revisionsdirektoratet har derfor ikke haft et grundlag for at vurdere den enkelte udgifts overensstemmelse med et regelsæt.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at der er meget stor forskel dels på omfanget af gaverne dels på niveauet for gaver på tværs af kommunen.

De interne gaver har et større omfang og har højere enkeltudgifter end de eksterne gaver. Der ydes flere gaver med private årsager og begrundelser, enkeltgaver på over 1.000 kr., flere gaver til samme person (hvortil kommer gaver fra direktioner og sekretariater), ligesom der ydes julegaver i væsentligt omfang (men ikke store enkeltudgifter).

Regnskabsaflæggelsen. Forvaltningernes regnskabsaflæggelse for udgifter til gaver har været behæftet med væsentlige fejl og mangler i en sådan grad, at det efter Revisionsdirektoratets opfattelse giver anledning til kritik.

Bortset fra Økonomiforvaltningen har ingen af forvaltningerne på en regnskabsteknisk tilfredsstillende måde efterlevet Økonomiforvaltningens nye konteringsretningslinier fra april 2004.

Disse retningslinier var netop en udmøntning af Borgerrepræsentationens udtrykkelige ønske om at foretage en opstramning af kommunens udgifter til repræsentation, herunder til gaver.

Anbefalinger. Ud over anbefalingen af, at Økonomiudvalget skal vurdere grundlaget for at rejse tilbagebetalingskrav over for visse af borgmestrenes eksterne gaver, har Revisionsdirektoratet følgende generelle anbefalinger:

- Økonomiforvaltningens retningslinier af 19. april 2004 om "Repræsentationsudgifter i Københavns Kommune" er hensigtsmæssige, men bør suppleres med en angivelse af dels en sparsommelig anvendelse af offentlige midler dels at en borgmester alene kan give gaver inden for det administrationsområde, som for pågældende er angivet i kommunens styrelsesvedtægt.
- Borgerrepræsentationen bør tage udtrykkelig stilling til de fremtidige retningslinier for interne gaver og opdelt på:
 - Gaver til nuværende og tidligere politikere.
 - Gaver til nuværende og tidligere ansatte i egen forvaltning.
 - Gaver til nuværende og tidligere ansatte i anden forvaltning.

Ved udformningen af retningslinierne kan der med fordel tages udgangspunkt i Økonomiforvaltningens cirkulæreskrivelse af 12. april 2002 om "Overordnede rammer for repræsentation".

- Der bør ske en sammenskrivning af Økonomiforvaltningens 2002-cirkulæreskrivelse og forvaltningens retningslinier fra 2004. Det forudsættes dog, at der sker en synlig opdeling i anvendelsesområdet for politikere og kommunens ansatte.
- Der bør ske en opstramning af den regnskabsmæssige styring dels at det sikres, at gældende regnskabsregler overholdes dels at Økonomiforvaltningens regnskabsregler fra 2004 udvides til at gælde for alle relevante områder.

Det er også nødvendiggjort af hensyn til at opnå den højeste sikkerhed for rigtigheden af de oplysninger, der nu bringes på kommunens hjemmeside om bl.a. politikernes repræsentationsudgifter.

Økonomiudvalget godkendte på mødet den 13. juni 2006 Økonomiforvaltningens bemærkninger til revisionsprotokollatet:

Økonomiforvaltningen er grundlæggende enig i Revisionsdirektoratets kritik og anbefalinger og indstiller, at Økonomiudvalget tager kritikken og de generelle anbefalinger i revisionsprotokollatet til efterretning og sender nærværende indstillinger til Revisionsdirektoratet som Økonomiudvalgets bemærkninger til protokollatet.

Fremadrettet vil Økonomiforvaltningen i overensstemmelse med anbefalingerne i protokollatet følge op på, at der sker en opstramning i forvaltningerne af den regnskabsmæssige styring på området og supplere de gældende retningslinier for eksterne gaver, samt forelægge Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen en indstilling med forslag til fremtidige retningslinier for politikernes interne gaver.

Vedrørende spørgsmålet om grundlaget for at rejse tilbagebetalingskrav over for visse af borgmestrenes eksterne gaver har Revisionsudvalget i udtalelsen af 11. maj 2006 anført følgende:

"Revisionsudvalget er af den opfattelse, at der principielt bør ske tilbagebetaling, såfremt der klart er disponeret i strid med gældende regler.

I denne sag har revisionen konstateret, at den enkelte udgift er afholdt på et beskedent niveau, og at der derfor er udvist den sparsommelighed, som forudsættes for anvendelsen af offentlige midler.

Borgmestrenes supplerende oplysninger og kommentarer viser efter udvalgets opfattelse, at der i visse tilfælde ikke er belæg for at vurdere gaverne som givet i strid med reglerne. Det vil efter udvalgets opfattelse kræve nærmere personkendskab til gavemodtager eller yderligere undersøgelser for at fastslå berettigelsen af et eventuelt tilbagebetalingskrav end der foreligger.

Dertil kommer gavedispositioner uden de fornødne oplysninger, hvorfor det er udvalgets opfattelse, at der af ressourcemæssige grunde ikke er tilstrækkeligt belæg for at foretage videre med hensyn til tilbagebetalingskravene – foreløbigt opgjort til i alt ca. 21.000 kr.

Det har også indgået i udvalgets overvejelser, at der er tale om en førstegangsvurdering af de nye regler fra 2004.

Fremadrettet finder udvalget anledning til at indskærpe overholdelsen af Økonomiforvaltningens retningslinier – de nuværende retningslinier bør suppleres, og i arbejdet med at gøre dette, skal de af Revisionsdirektoratet stillede ændringsforslag indgå."

På baggrund heraf anbefaler Økonomiforvaltningen, at Økonomiudvalget indstiller til Borgerrepræsentationen, at der efter en samlet vurdering af sagen ikke foretages videre med hensyn til eventuelle tilbagebetalingskrav. Borgerrepræsentationen har den 31. august 2006 godkendt anbefalingen.

Vedrørende Revisionsudvalgets bemærkninger i udtalelsen af 11. maj 2006 om Revisionsudvalgets opgaver og ansvar vil Økonomiforvaltningen snarest muligt tage en drøftelse med Revisionsdirektoratet generelt om revisionsrapporteringen, herunder om Revisionsudvalgets rolle i forhold til rapporteringen af konkrete undersøgelser.

I det følgende er der kort på baggrund af den gennemførte høring af fagforvaltningerne anført Økonomiforvaltningens bemærkninger til protokollatets kritik og generelle anbefalinger:

- Revisionens kritik vedrørende forvaltningernes regnskabsaflæggelse.
Forvaltningernes regnskabsaflæggelse for udgifter til gaver har været behæftet med væsentlige fejl og mangler i en sådan grad, at det efter Revisionsdirektoratets opfattelse giver anledning til kritik.
Bortset fra Økonomiforvaltningen har ingen af forvaltningerne på en regnskabs-teknisk tilfredsstillende måde efterlevet Økonomiforvaltningens nye konteringsretningslinier fra april 2004.
Disse retningslinier var netop en udmøntning af Borgerrepræsentationens udtrykkelige ønske om at foretage en opstramning af kommunens udgifter til repræsentation, herunder til gaver.
Økonomiforvaltningens bemærkninger:
Økonomiforvaltningen henviser til høringssvar fra fagforvaltningerne, der overvejende beklager, tager kritikken til efterretning og henviser til, at der er rettet op på området.
- Revisionens anbefalinger/justering af kommunens regler om gaver/eksterne gaver.

For så vidt angår de eksterne gaver har Økonomiforvaltningen udsendt retningslinier af 19. april 2004 om "Repræsentationsudgifter i Københavns Kommune".

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse er disse retningslinier som udgangspunkt anvendelige ved administrationen af de eksterne gaver af repræsentativ karakter. Der er den fornødne vejledning og angivelse af de kriterier, som bør indgå ved afvejningen af, om det er berettiget at give en gave.

Det er efter direktoratets opfattelse ikke hensigtsmæssigt at give meget objektive og detaljerede regler for disse udgifter, idet det forudsættes, at den enkelte udgift fortsat gives ud fra en sparsommelig anvendelse af offentlige midler.

Revisionsdirektoratet foreslår, at følgende to forhold udtrykkeligt kommer til at fremgå af retningslinierne:

- Gaveudgiften skal tilpasses anledningen og i øvrigt være i overensstemmelse med en sparsommelig anvendelse af offentlige midler.
- En borgmester kan alene give gaver inden for det administrationsområde, som for pågældende er angivet i kommunes styrelsesvedtægt.

Økonomiforvaltningens kommentar/bemærkninger:

Økonomiforvaltningen er grundlæggende enig i Revisionsdirektoratets regnskabsmæssige konklusioner og anbefalinger. Økonomiforvaltningen er enig i, at reglerne af 19. april 2004 er anvendelige, og at det ikke er hensigtsmæssigt at give meget objektive og detaljerede regler for disse udgifter.

Dog vil der altid være en grad af skøn vedrørende kommunalt formål. Det fremgår af retningslinierne, at "den repræsentative udgift skal have et kommunalt formål, dvs. at udgiften skal være afholdt til et formål, der kan siges at være i kommunens interesse, og at udgiften skal vedrøre eksterne samarbejdspartnere, forretningsforbindelser eller interessenter".

Økonomiforvaltningen finder umiddelbart, at der kan være grundlag for en videre fortolkning i forhold hertil end den fortolkning, som Revisionsdirektoratet har lagt til grund.

Dette ændrer dog efter Økonomiforvaltningens opfattelse ikke ved Revisionsdirektoratets grundlæggende konklusioner. Bevisbyrden for, om der har været tale

om et kommunalt formål, vil i givet fald ligge hos gavegiveren. Løsningen herpå er større disciplin ved konteringen af de enkelte gavebilag for derved senere at kunne dokumentere, at der har været tale om et kommunalt formål.

Derfor skal det yderligere indskærpes, at formålet med gaven tydeliggøres på bilaget. Dette vil medvirke til, at det nøjere overvejes, om gavedispositionen tjener kommunens interesse eller ej, og herunder om reglerne er overholdt eller ej. Det bemærkes, at der med gavelisterne på politikernes sider på kommunens hjemmeside som følge af "Projekt Åbenhed" er skabt en naturlig øget synlighed om politikernes gavedispositioner.

Økonomiforvaltningen vil i forbindelse med den samlede justering af reglerne på området indføre Revisionsdirektoratets to anbefalinger i regelsætte. Dog skal det påpeges, at Økonomiforvaltningen anser forholdet om, at der kun må afholdes gaver inden for styrelsesvedtægten på borgmesterens fagområde som en selvfølge. Der er en lang række andre regelsæt, hvor styrelsesvedtægten ikke er udtrykkeligt nævnt, og her forudsættes styrelsesvedtægten selvfølgelig overholdt.

- Revisionens anbefalinger/justering af kommunens regler om gaver/interne gaver. For så vidt angår politikernes interne gaver foreligger der som nævnt ingen udtrykkelige regler herom.

Revisionsdirektoratets anbefaler derfor at Borgerrepræsentationen udtrykkeligt tager stilling til de fremtidige retningslinier for interne gaver og opdelt på:

- Gaver til nuværende og tidligere politikere.
- Gaver til nuværende og tidligere ansatte i egen forvaltning.
- Gaver til nuværende og tidligere ansatte i anden forvaltning.

Det forudsætter, at der tages udtrykkelig stilling til opretholdelsen af den konstaterede praksis for gavetyper og anledninger. Ved udformningen af retningslinierne kan der med fordel tages udgangspunkt i Økonomiforvaltningens cirkulæreskrivelse af 12. april 2002 om "Overordnede rammer for repræsentation", der som tidligere nævnt angår kommunens ansatte og dermed ikke politikerne.

Økonomiforvaltningens kommentar/bemærkninger:

Økonomiforvaltningen er enig i Revisionsdirektoratets anbefalinger og vil inden udgangen af 2006 fremlægge en sag for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen med forslag til retningslinier for interne gaver. Sideløbende med udarbejdelsen af disse retningslinier vil der blive udarbejdet konti og konteringsvejledning, der indarbejdes i den fælles standardkontoplan, der indføres for hele kommunen pr. 1. januar 2007.

- Revisionens anbefalinger/justering af kommunens regler om gaver/sammenskrivning af regler og retningslinier.

Revisionsdirektoratet anbefaler, at der sker en sammenskrivning af Økonomiforvaltningens 2002-cirkulæreskrivelse og retningslinierne fra 2004. Det forudsættes dog, at der sker en synlig opdeling i anvendelsesområdet for politikere og kommunens ansatte.

Økonomiforvaltningens kommentar/bemærkninger:

Økonomiforvaltningen tilslutter sig revisionens anbefaling. Sammenskrivning af relevante retningslinier og cirkulærer samt en klar opdeling af anvendelsesområder vil tydeliggøre for både politikere og ansatte, hvad der må gives af såvel eksterne som interne gaver.

- Revisionens anbefalinger/de regnskabsmæssige regler.

Opstramningen af den regnskabsmæssige styring bør bl.a. omfatte en standardkontoplan, konteringsvejledning, fornødne oplysninger på bilaget om formål/anledning og modtager, præcis forretningsgangsbeskrivelse, herunder om anvisning og attestation.

Opstramningen af styringen er også nødvendiggjort af hensyn til at opnå højeste sikkerhed for rigtigheden af de oplysninger, der på kommunens hjemmeside bliver bragt om bl.a. politikernes repræsentationsudgifter.

Økonomiforvaltningens kommentar/bemærkninger:

Økonomiforvaltningen er enig i anbefalingerne, jf. bemærkningerne ovenfor.

II. Indledning

3. Revisionsudvalget har den 14. december 2005 anmodet Revisionsdirektoratet om at foretage en undersøgelse af borgmestrenes forbrug af gaver. Anmodningen skete på baggrund af den debat, der havde været i dagspressen om borgmestrenes forbrug til gaver.

Overborgmester Lars Engberg har i skrivelse af 14. november 2005 til Revisionsudvalget tilkendegivet sin støtte til en undersøgelse af forbruget af gaver, herunder en overvejelse af en tydeliggørelse og uddybning af rammerne for gaver for så vidt angår ansatte og borgmestre.

Formål

4. Formålet med Revisionsdirektoratets undersøgelse har efter aftale med Revisionsudvalget været at gennemgå borgmestrenes udgifter til gaver således:

- Har udgifterne været afholdt i overensstemmelse med kommunens gældende regler.
- Konsekvensen af, at udgifterne klart ikke har været afholdt i overensstemmelse med reglerne, herunder spørgsmålet om tilbagebetaling til kommunekassen.
- Er der på grundlag af undersøgelsen behov for at tydeliggøre og uddybe de gældende regler.

Afgrænsning

5. Undersøgelsen angår alene borgmestrenes ydelse af gaver. Gaver givet af Borgerrepræsentationen, udvalg, direktioner eller andre ansatte indgår således ikke i undersøgelsen.

Undersøgelsen omfatter alene udgifter til gaver afholdt på det politiske niveau og som udgangspunkt derfor de udgifter, som er bogført på funktion 6.41, Kommunalbestyrelses- og amtsrådsmedlemmer, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets autoriserede kontoplan.

Fokus for undersøgelsen har været borgmestrenes udgifter til gaver givet til eksterne og interne personer.

I undersøgelsen opfattes gaver givet til eksterne personer, som gaver ydet på baggrund af Økonomiforvaltningens retningslinier af 19. april 2004 om "Repræsentationsudgifter i Københavns Kommune", dvs. gaver givet til en personkreds – samarbejdspartnere, forretningsforbindelser eller interessenter – uden for Københavns Kommune.

Gaver til interne personer er gaver ydet til politikere/personer inden for Københavns Kommune, herunder altså også gaver til personer i andre forvaltninger.

Den revisionsmæssige redegørelse for borgmestrenes udgifter til gaver omfatter årene 2004-2005.

Denne afgrænsning skyldes, at Økonomiforvaltningens retningslinier af 19. april 2004 havde virkning fra 1. januar 2004 og tidligere forelå ingen regler for politikernes eksterne gaver af repræsentativ karakter.

Beløb, der er oplyst af Revisionsdirektoratet, er ekskl. moms, medmindre andet fremgår.

Metode

6. Revisionsdirektoratets gennemgang af borgmestrenes udgifter til gaver er baseret på originalbilag eller kopisæt udleveret af de 7 forvaltninger. Ifølge forvaltningerne er alle oplysninger fra originalbilagene omfattet af kopisættet. Eventuelle noteringer fx på bilagenes bagside er således også kopieret.

Der er efter direktoratets skøn indhentet supplerende oplysninger og redegørelser fra forvaltningerne.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at kun Økonomiforvaltningen systematisk og korrekt har benyttet de nye konteringsregler fra 1. januar 2004. Bilagsmaterialet har antals- og beløbsmæssigt kunnet kontrolleres til den samlede bogføring.

For de udleverede bilag gælder således for de øvrige 6 forvaltningers bogføring af borgmestrenes udgifter til gaver, at de er registreret på konti, som også indeholder andre udgifter. Revisionsdirektoratet har dog, hvor kontoteksten har givet anledning til det, indhentet yderligere bilag til gennemgang.

Den faktuelle høring af protokollatudkastet har tilvejebragt yderligere oplysninger.

Revisionsdirektoratet har derfor fra ledelserne i de enkelte forvaltninger indhentet erklæringer om oplysningernes fuldstændighed (alle relevante oplysninger).

Der er ikke foretaget en sædvanlig revisionsmæssig efterprøvelse af oplysningernes rigtighed.

Som hjælp til Revisionsdirektoratets vurdering af forvaltningernes anvendte regnskabspraksis er anvendt et spørgeskema med 12 spørgsmål. Der er også til denne del af undersøgelsen efter direktoratets skøn indhentet yderligere oplysninger i forvaltningerne.

Pr. 1. januar 2006 blev der indført en ny forvaltningsstruktur i Københavns Kommune, som har bevirket ændringer af enkelte forvaltningers ressortområder.

Konkret betyder dette, at Børne- og Ungdomsforvaltningen har besvaret og leveret materiale gældende for Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen (UUF), Socialforvaltningen for Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen (FAF), mens Teknik- og Miljøforvaltningen har besvaret og leveret materiale gældende for henholdsvis Bygge- og Teknikforvaltningen (BTF) og Miljø- og Forsyningsforvaltningen (MFF) for perioden 2004-2005.

Som grundlag for Revisionsdirektoratets vurdering af, om udgifterne været afholdt i overensstemmelse med kommunens gældende regler, har direktoratet anvendt lov om kommunernes styrelse, Indenrigs- og Sundhedsministeriets autoriserede konteringsregler i Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner (tidligere Den gule

Mappe), Københavns Kommunes Kasse- og Regnskabsregulativ med tilhørende rammebilag, Københavns Borgerrepræsentations Håndbog for medlemmer samt Økonomiforvaltningens retningslinier af 19. april 2004 om "Repræsentationsudgifter i Københavns Kommune", jf. BR 148/03 om særberetningen fra Revisionsdirektoratet om repræsentationsudgifter. Derudover har direktoratet gennemgået den juridiske litteratur og tilsynspraksis af betydning for undersøgelsen, herunder særligt med fokus på kommunalfuldmagtens indhold og grænser.

Borgmestrene har haft mulighed til at afgive kommentarer inden offentliggørelsen af revisionsprotokollatet. Dette er omtalt under gennemgangen af de enkelte borgmestres gaver.

III. Kommunens gældende regler for afholdelse af udgifter til gaver

Bevillingsreglerne

7. Bevillingsmyndigheden er hos Borgerrepræsentationen.

Ved en bevilling giver Borgerrepræsentationen bemyndigelse til at afholde udgifter eller oppebære indtægter inden for bevillingernes økonomiske rammer og i overensstemmelse med de vilkår, hvorunder bevillingen er givet.

Bevillingerne omfatter således – ud over de beløbsmæssige rammer – også de forbehold, betingelser og forudsætninger, der knytter sig til bevillingens udnyttelse, som de er beskrevet i budgetbemærkningerne.

Borgerrepræsentationen har vedtaget et højt bevillingsniveau for at sikre fleksibilitet og smidighed i forbindelse med tilrettelæggelsen af såvel administrationen af bevillingerne som af tillægsbevillingsproceduren.

Borgerrepræsentationen har således i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet alene taget bevillingsmæssig stilling til overordnede rammebevillinger, jf. det vedtagne budget, og ikke de konkrete budgetbeløb på funktionsniveau, som bevillingerne er specificeret i.

Borgerrepræsentationen har derfor ikke taget bevillingsmæssig stilling til omfang og indhold af budgetposterne vedrørende borgmestrenes udgifter gaver.

Derimod er det en forudsætning for Borgerrepræsentationens vedtagelse af rammebevillingerne, at eksterne regler (lovgivning mv.) og interne skriftlige regler bliver overholdt, fx Økonomiforvaltningens administrative forskrifter, herunder nedennævnte retningslinier om repræsentationsudgifter i Københavns Kommune.

Styrelsesvedtægten

8. Styrelsesvedtægten for Københavns Kommune af 12. juni 1997 indeholder i kapitel 2 bestemmelser om overborgmesterens opgaver og i kapitel 4 bestemmelser om borgmestrenes opgaver (dvs. de 6 øvrige borgmestre).

I kapitel 2 nævnes først, at de nærmere regler om overborgmesterens opgaver i forbindelse med Borgerrepræsentationens møder fastsættes i forretningsordenen.

Dette er en konsekvens af, at overborgmesteren leder Borgerrepræsentationens møder.

Den administrative ledelse er delt mellem overborgmesteren og formændene for de stående udvalg (borgmestrene). Samtidig varetager overborgmesteren de koordinerende funktioner i forhold til kommunens samlede administration.

Det præciseres således i kapitel 2, at overborgmesteren er administrativ leder af den del af forvaltningen, som relaterer sig til Økonomiudvalget.

Under Økonomiudvalget henhører bl.a. sager, der vedrører kommunen i almindelighed, herunder forholdet til staten og andre kommuner. Derudover henhører almindelige anliggender, der ikke er henlagt til noget stående udvalg. Udvalget varetager kommunens erhvervs politik og erhvervsfremmeaktiviteter. Dertil kommer løn- og personaleforhold samt bl.a. den økonomiske planlægning.

I kapitel 4 (§ 11) om de øvrige borgmestre bestemmes det, at de varetager den øverste daglige ledelse af de dele af kommunens administration, der varetager de stående udvalgs forvaltningsområder.

Borgmestrene drager inden for deres område omsorg for, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling, og at udgifter og indtægter bogføres i overensstemmelse med de af Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Borgerrepræsentationen fastsatte regler.

9. Disse regler gør det efter Revisionsdirektoratets opfattelse berettiget at lægge til grund for de efterfølgende vurderinger af gaveudgifterne, at overborgmesteren udadtil kan repræsentere hele kommunen dels i kraft af at være formand for Borgerrepræsentationen dels i kraft af opgaverne i relation til Økonomiudvalget.

Derimod kan de øvrige borgmestre alene af egen drift varetage repræsentative opgaver inden for de forvaltningsområder, der vedrører opgaveporteføljen for pågældende stående udvalg.

Økonomiforvaltningens cirkulæreskrivelse af 12. april 2002 om "Overordnede rammer for repræsentation"

10. Økonomiforvaltningens 4. kontor udsendte den 12. april 2002 cirkulæreskrivelse om "Overordnede rammer for repræsentation".

Cirkulæreskrivelsen indeholder omtale af:

- Overordnede rammer for afholdelse af udgifter til repræsentation mv.
Rammerne handler om udgifter til både eksternt og intern repræsentation i Københavns Kommune.
- Værdibaseret ledelse – Økonomisk forvaltning af offentlige midler.
Grundlæggende er det den enkelte forvaltnings ansvar at tilrettelægge arbejds-gange og praksis, så hensynet til værdigrundlaget og dermed også hensynet til Københavns Kommune som attraktiv arbejdsplads afbalanceres i forhold til de almindelige normer for hensigtsmæssig og økonomisk forsvarlig administration af offentlige midler.
- Repræsentation.
Der omtales jubilæer (faste regler om tildeling af diplom og gratiale og efter reglerne om "under passende former"), fødselsdage (i de fleste tilfælde en privat sag og reception da for egen regning), tiltrædelses- og fratrædelsesreceptioner (tiltrædelsesreceptioner er relativt sjældent forekommende, mens fratrædelsesreceptioner i videre omfang kan ske på kommunens regning), personalearrangementer (julefrokoster og andre personalearrangementer må de ansatte selv afholde udgifterne til, men der kan evt. gives et kommunalt tilskud) samt eksterne samarbejdspartnere (passende markering af jubilæer, fødselsdage, tiltrædelse og fratrædelse, når det sker til varetagelse af kommunens interesser).

- Personaleudvikling/personalepleje.
Udgifter til møder og seminarer samt til repræsentation for medarbejdere ved særlige arbejdsopgaver kan være velbegrundede.
- Sammenblanding af kommunal og privat økonomi.
Det fremgår bl.a., at forvaltningens retningslinier vedrørende modtagelse af gaver, rabatter og lignende i fornødent omfang bør præciseres over for den enkelte medarbejder.

Økonomiforvaltningen har i december 2005 oplyst til Revisionsdirektoratet, at rammerne, der fortsat er gældende, er møntet på udgifter til medarbejdere, herunder praksis for afholdelse af udgifter til jubilæer, fødselsdage, personalearrangementer mv.

Rammerne er således ikke møntet på det politiske niveau, jf. efterfølgende retningslinier fra 2004.

Økonomiforvaltningens retningslinier af 19. april 2004 om "Repræsentationsudgifter i Københavns Kommune"

11. Definitionen af udgifter til repræsentation blev i Økonomiforvaltningens retningslinier fra 19. april 2004 præciseret til at omhandle udgifter til repræsentative opgaver for borgmestre, udvalg eller Borgerrepræsentationen (politisk repræsentation) til brug for ensartet kontering af disse udgifter.

Retningslinierne fra 2004 blev til på baggrund af Revisionsdirektoratets særberetning om repræsentationsudgifter fra marts 2003. Beslutningen om etableringen af kontoplan om repræsentation blev behandlet af Økonomiudvalget (ØU 312/03) og af Borgerrepræsentationen (BR 148/03).

Borgerrepræsentationen besluttede i sagen, at etableringen af kontoplanen gennemføres som beskrevet i indstillingen, herunder indsatsområder, succeskriterier, processen for udarbejdelsen og ikrafttræden af retningslinierne.

Økonomiforvaltningen inddrog KØR-kontoplangruppen i arbejdet, hvor alle forvaltninger og Revisionsdirektoratet er repræsenteret.

Udkast til vejledning og kontoplan har været drøftet i Økonomichefkredsen, og reglerne for budgettering og kontering trådte i kraft 1. januar 2004, jf. BR 148/03.

12. 2004-retningslinierne behandler følgende:

1. Definition af repræsentationsudgifter.
2. Standardkontoplan til konto 6.41.
3. Kontoplanen for repræsentation.
4. Konteringseksempler.
 - Repræsentative modtagelser/arrangementer.
 - Restaurationsbesøg, repræsentation.
 - Bepisning internt, repræsentation.
 - Gaver, repræsentation.

5. Modtagelse af delegationer, uddybning.
6. Konteringsregler.
 - Øvrige udgifter på 6.41, der ikke er repræsentation.

Ad 1. Definition af repræsentationsudgifter.

Repræsentationsudgifterne afgrænses af to overordnede kriterier:

- Udgiften afholdes som følge af et politisk initiativ og omfatter intern politisk deltagelse.
- Formålet med udgiften er rettet mod en ekstern person/personkreds.

Udgifter til repræsentation afholdes for at øge kendskabet til og velvilligheden over for kommunen, herunder indgå aftaler, knytte forbindelser eller bevare forbindelser, der på kort eller langt sigt er i kommunens interesse.

Den repræsentative opgave skal have et kommunalt formål.

Med kommunalt formål menes, at udgiften er afholdt til et formål, der kan siges at være i kommunens interesse. Borgmesterens/BR-medlemmets personlige politiske eller partipolitiske udgifter er ikke politisk repræsentation med kommunalt formål. Sådanne udgifter kan ikke afholdes af kommunen.

Udgiften skal relatere sig til situationer, hvor borgmestre, udvalg eller Borgerrepræsentationen inviterer, er værter eller er givere.

Der skal deltage politikere fra Københavns Kommune i arrangementet eller begivenheden.

Udgiften skal vedrøre eksterne samarbejdspartnere, forretningsforbindelser eller interessenter.

Arrangementer, begivenheder eller gaver til andre politikere i Københavns Kommune eller ansatte i kommunen er ikke repræsentation.

Ud over at begrebet repræsentation ikke angår interne forhold i kommunen, finder begrebet repræsentation heller ikke anvendelse på det administrative område i Københavns Kommune.

Efterfølgende er der i retningslinierne en række eksempler på, hvad der er omfattet af politisk repræsentation henholdsvis ikke omfattet.

Politisk repræsentation er gaver (fx vin, blomster), når det er til eksterne samarbejdspartnere fra en borgmester, et udvalg eller Borgerrepræsentationen.

Ikke politisk repræsentation er fx personalepleje (receptioner, jubilæum), fordi personalepleje hovedsageligt ikke har et eksternt fokus.

Ad 2-6. Der uddrages i det følgende, hvad der er relevant for undersøgelsen af udgifter til borgmestrenes gaver.

Politiske repræsentationsudgifter konteres på konto 6.41 (Kommunalbestyrelses- og amtsrådsmedlemmer), jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets konteringsregler.

Politisk repræsentation skal for de forskellige udvalg bogføres på borgmestre, udvalg og for Økonomiudvalgets vedkommende også på Borgerrepræsentationen.

Derudover skal kontoplanen muliggøre kontering på forskellige udgiftstyper, nemlig modtagelse og arrangementer, restaurationsbesøg, bespisning internt (fx på Rådhuset) og gaver.

Kontoplanen for gaver, repræsentation, skal indeholde:

Tekst:	Grundtekst:	Art:
Gaver, repræsentation		
2.2	Fødevarer	22503
2.9	Øvrige Varekøb	29503
4.0	Tjenesteydelser u. moms	40503

Konteringseksempler for gaver, repræsentation:

Varekøb fødevarer med moms: Fx når gaven er fødevarer eller vin købt fra butik.

Øvrige varekøb med moms: Fx ting købt i butik.

Tjenesteydelser uden moms: Fx repræsentationsgaver fra Rådhusbutikken.

Formålet med udgiften samt deltagerkreds skal som udgangspunkt altid fremgå af de konkrete bilag.

Interne gaver, der som nævnt ikke er repræsentation, skal konteres på konto 6.41 som "øvrige udgifter, ej repræsentation" eller med hidtidig tekst.

13. Revisionsdirektoratet finder, at Økonomiforvaltningens retningslinier fra 19. april 2004 er det helt centrale regelsæt for vurderingen af kommunens udgifter til gaver givet af borgmestrene. Regelsættet skal naturligvis ses i sammenhæng med andre eksterne og interne regler.

Revisionsdirektoratet lægger til grund for vurderingen af de konkrete udgifter, at retningslinierne først trådte i kraft den 1. januar 2004 og alene gælder for politikernes eksterne repræsentative opgaver.

Borgmestrenes interne gaver skal derfor vurderes efter andre normer, fx gaver til ansatte, hvor synspunkterne om personalepleje bør finde anvendelse. Der er ikke fastsat skriftlige regler af generel karakter for de interne gaver. Grundlaget kan karakteriseres som en langvarig praksis, hvis anvendelsesområde er vanskeligt at definere.

Udgifter til gaver skal være afholdt til et formål, der kan siges at være i kommunens interesse. Omvendt kan kommunen ikke afholde udgifter, der er udtryk for borgmesterens/BR- medlemmets personlige politiske eller partipolitiske udgifter.

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse er der tale om en vanskelig afvejning – også for en revision – hvor der må gives borgmesteren en vis margen til at bedømme, hvad der er i kommunens interesse.

Kommunens interesse ifølge Økonomiforvaltningens retningslinier bliver bl.a. tilgode- set, når udgiften afholdes for at øge kendskabet til og velvilligheden over for kommu- nen bedømt på kort eller lang sigt.

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse bør dette have en vis væsentlighed og styrke, hvorved forstås, at gavemodtager bør have en sådan kompetence/bestemmende indfly- delse, at velvilligheden i givet fald kan få praktisk betydning for kommunen.

Den negative afgrænsning over for personlige politiske og partipolitiske formål er en blandt flere afgrænsninger, der skal foretages ved vurderingen af berettigelsen af ud- giften.

De uskrevne kommunalfuldmagtsregler, jf. nedenfor, sætter også grænser for de for- mål, hvortil der kan afholdes kommunale udgifter til gaver.

Kasse- og Regnskabsregulativet

14. Borgerrepræsentationen skal fastsætte de nærmere regler for indretningen af kom- munens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvori der tillige optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet.

Kasse- og Regnskabsregulativet af 4. december 1997 omfatter rammebilag, herunder rammebilaget om "Intern kontrol – generelt".

Der er i dette rammebilag fastsat bestemmelser om anvisning og attestation af de en- kelte regnskabsbilag.

Anvisningsfunktionen, der er knyttet sammen med ansvaret for budgettet, har til for- mål at sikre at:

- Der ligger en bevilling til grund for alle udgifter og indtægter.
- Bevillingens forudsætninger er opfyldt.
- Regnskabsbilagene er attesterede.

Anvisning kan ske ved påtegning af det enkelte bilag. Efter en konkret stillingtagen kan der foretages integreret anvisning for økonomiske dispositioner inden for fastsatte beløbsgrænser. Dette sker minimum månedligt ved påtegning af fx regnskabsrapporter eller posteringsoversigter.

Formålet med attestation er at sikre, at grundlaget for betalingen og regnskabsføringen er i orden. Attestationen skal sikre at:

- Varer og ydelser er modtaget/leveret.
- Mængde, kvalitet og pris er kontrolleret.
- Varer og ydelser svarer til det aftalte.
- Bilag er efterregnet.
- Kontantrabatter og kreditnotaer er fratrukket.
- Konteringen er korrekt.
- Interne regler og forskrifter i øvrigt er overholdt.

Ifølge Kasse- og Regnskabsregulativet skal forvaltningerne påse, at der udarbejdes og vedligeholdes forretningsgangsbeskrivelser under hensyntagen til retningslinierne i rammebilagene.

IV. Eksterne regler

15. Kommunens gældende regler for afholdelse af udgifter til gaver skal som nævnt forstås/fortolkes inden for rammerne af de eksterne regler.

I det følgende omtales kort visse af styrelseslovens bestemmelser, mens indholdet af den ulovbestemte kommunalfuldmagt behandles lidt dybere.

Der afsluttes med en kort orientering om skattereglerne på gaveområdet.

Styrelsesloven

16. Loven om kommunernes styrelse (styrelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003) indeholder i kapitel V bestemmelser om kommunens økonomiske forvaltning.

Bevillingsmyndigheden er hos Borgerrepræsentationen, jf. styrelseslovens § 40, stk. 2. Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, må ikke iværksættes, før Borgerrepræsentationen har meddelt den fornødne bevilling.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet fastsætter forskrifter vedrørende formen for kommunernes årsbudget, flerårige budgetoverslag og regnskabsaflæggelsen, samt regler om specifikation af de poster på årsbudgettet, hvortil Borgerrepræsentationen ved dets endelige vedtagelse skal tage bevillingsmæssig stilling.

Borgerrepræsentationen skal ved årsbudgettets endelige vedtagelse som mindstekrav tage bevillingsmæssig stilling til budgettets driftsposter specificeret på udvalgsniveau.

17. Københavns Kommune har som følge af forskriften i styrelseslovens § 42, stk. 7, udarbejdet et Kasse- og Regnskabsregulativ.

I medfør af styrelseslovens § 46 kan indenrigs- og sundhedsministeren fastsætte nærmere regler om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, om aflæggelse af årsregnskabet, om revision og om afgørelse af bemærkninger.

Bemyndigelsen er senest benyttet ved bekendtgørelse nr. 1455 af 19. december 2005 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v.

Med hjemmel i denne bekendtgørelse udsteder Indenrigs- og Sundhedsministeriet forskrifter om "Budget- og regnskabssystem for kommuner" (tidligere Den gule Mappe).

Ministeriets forskrifter indeholder ikke bestemmelser af yderligere betydning for denne undersøgelse.

Kommunalfuldmagten

18. Kommunalfuldmagten omfatter det forhold, at kommunen uden egentlig lovhjemmel har adgang til at foretage visse dispositioner af økonomisk karakter.

De uskrevne kommunalfuldmagtsregler giver således kommunerne adgang til at disponere uden lovhjemmel.

Men det er vigtigt at fremhæve, at kommunalfuldmagten har grænser. Den er begrænset af lovgivningen og en række retsgrundsætninger.

Ifølge den juridiske litteratur kan kommunalfuldmagten og de grænser, som ligger i de tilknyttede retsgrundsætninger, i nogle tilfælde fremstå som noget "subtile", "detaljerede", "flimrende" og "uoverskuelige".

Revisionsdirektoratets begrundelse for at inddrage kommunalfuldmagten og dens grænser i denne undersøgelse er, at det i Økonomiforvaltningens 2004-retningslinier som vejledende kriterium er angivet, at udgiften skal være afholdt i kommunens interesse.

Da begrebet "kommunal interesse" ikke står alene ved opstillingen af grænserne for kommunalfuldmagten, synes det efter Revisionsdirektoratets opfattelse at være natur-

ligt at inddrage kommunalfuldmagtens grænser ved bedømmelsen af, om udgiften til pågældende gave har været berettiget at afholde.

Økonomiforvaltningens retningslinier, der er kommunens interne regler, skal således forstås med respekt af indholdet af de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

Det efterfølgende hviler på Karsten Revsbech "Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v.", 1. udgave, 2005, samt "Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis", 1. udgave, 2004, af Inger Mogensen & Dario Silic.

19. En del af begrænsningerne og kravene følger ikke af retsgrundsætninger, men af indirekte slutninger fra lovgivningen. Ofte indgår retsgrundsætningerne og lovgivningen i et samspil således, at retsstillingen fastlægges ved en kombination af lovgivningen og dens forudsætninger og de uskreven retsgrundsætninger.

Hvor en kommunal disposition ikke ligger inden for eller ikke lever op til begrænsningerne og kravene, kan den ikke foretages på grundlag af kommunalfuldmagten, men alene med hjemmel i lov.

Karsten Revsbech nævner følgende grænser:

- Lovgivningen (indirekte).
- Almennytte.
- Kommunal interesse.
- Interessens lødighed.
- Lokalitetsprincippet.
- Forbud mod begunstiging af enkeltpersoner.
- Berigelse af kommunen.
- Forholdet til private sektor.
- Forholdsmæssighed.
- Saglige hensyn.
- Lighed.
- Regeldannelse – skøn under regel.
- Økonomisk forsvarlighed.

- Omgåelses- og konsekvensbetragtninger.

Det fører for vidt i denne sammenhæng at omtale de forskellige begrænsninger og krav, bl.a. fordi de har en meget varierende betydning for vurderingen af udgiftens overensstemmelse med Økonomiforvaltningens retningslinier for afholdelse af repræsentationsudgifter.

Generelt skal det nævnes, at begrænsningerne og kravene i et vist omfang overlapper hinanden og de supplerer hinanden, men de er også for nogles vedkommende – i hvert fald i visse situationer – modsatrettede.

Der skal således ske en afvejning af på den ene side den kommunale interesse og på den anden side et eller flere modstående hensyn.

Afvejningen medvirker til, at kommunalfuldmagten er en størrelse, der ikke har helt skarpe konturer.

Afvejningen fører i nogle tilfælde frem til, at en kommunal disposition eller økonomisk støtte til en aktivitet er lovlig, blot dispositionen eller støtten er af begrænset omfang, eventuelt under en bagatelgrænse.

20. Afsluttende skal nævnes en sag fra nyere tilsynspraksis, hvor almennytteskriteriet er blevet anvendt: Udtalelse af 17. august 2005 fra Statsamtet Århus angående en kommunes betaling for, at kommunalbestyrelsesmedlemmers og embedsmænds ægtefæller kan deltage i venskabsbysamarbejde. Kommunen kunne ikke lovligt afholde sådanne udgifter.

Det anføres i statsamtets sagsfremstilling:

"Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur antaget, at en kommunes adgang til efter kommunalfuldmagtsreglerne at gennemføre foranstaltninger blandt andet er afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytteskriterium.

Almennytteskriteriet indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, som har sammenhæng med det kommunale fællesskabs behov, og som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere f.eks. unge eller ældre, til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er begrundet i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkelte virksomheder. Det er endvidere antaget, at en kommune ikke uden lovhjemmel kan tildele ydelser til enkeltpersoner, der er afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier".

Skattereglerne

21. Der findes 3 former for gaver: 1) Gaver som kan gives skatte- og afgiftsfrit, 2) gaver som indkomstbeskattes og 3) gaver som pålægges gaveafgift.

Det afgørende er i den forbindelse, hvem gaven gives til.

SKAT har den 2. januar 2006 udsendt en vejledning, der behandler de mest almindelige regler om skat ved gaver.

Det fastsættes om:

Lejlighedsgaver. Almindelige gaver i forbindelse med fødselsdag, jul, barnedåb, konfirmation o.lign. er skattefrie.

Gaver fra arbejdsgiveren. En tingsgave i forbindelse med jul eller nytår beskattes normalt ikke, hvis den har en markedsværdi på højst 500 kr.

Kontante beløb og gavekort beskattes altid uanset værdien.

Andre lejlighedsgaver fra en arbejdsgiver beskattes ikke, hvis værdien holder sig på få hundrede kroner.

Gaver i anledning af eget eller arbejdsgiverens jubilæum og/eller en fratrædelsesgodtgørelse beskattes kun med den del, der samlet overstiger 8.000 kr. (efter fradrag af arbejdsmarkedsbidrag og særligt pensionsbidrag).

Samlet gælder, at der skal betales arbejdsmarkedsbidrag og særligt pensionsopsparring af hele beløbet, dog ikke tingsgaver.

Omtalen af skattereglerne er medtaget som orientering og indgår ikke yderligere i undersøgelsen.

V. Den revisionsmæssige vurdering af borgmestrenes gaver i 2004 og 2005

22. Dette afsnit indeholder indledningsvist en redegørelse for Revisionsdirektoratets vurdering af det indhentede regnskabsmateriale.

Der omtales forvaltningernes besvarelser af direktoratets spørgsmål af regnskabsmæssig karakter og forvaltningernes opfattelse af de gældende regler for gaver.

Der afsluttes med direktoratets kritiske vurdering af det fremsendte regnskabsmateriale.

Dernæst følger undersøgelsens hovedområde, nemlig vurderingen af de enkelte borgmestres gaver i 2004-2005.

Der indledes med en samlet oversigt over kommunens udgifter til eksterne og interne gaver ydet af borgmestrene i de to år.

Der redegøres nærmere for de kriterier, som Revisionsdirektoratet har anvendt ved vurderingen af borgmestrenes eksterne gaver.

De eksterne gaver er blevet rubriceret i 3 tilfældegrupper:

- 1) Gaver, der klart er i overensstemmelse med kommunens regler,
- 2) Gaver, hvor der er tvivl om overholdelsen af kommunens regler, og
- 3) Gaver, der klart er givet i strid med kommunens regler.

De interne gaver er ikke vurderet på samme måde, da der ikke foreligger et konkret regelsæt at vurdere udgifterne op imod.

Der er derefter et særligt punkt om Magistratsgaver, hvorefter der gives en sammenfatning af det konstaterede ved bedømmelsen af gaverne.

Vurderingen af regnskabsmaterialet

23. Som nævnt blev de 7 forvaltninger af direktoratet bedt om at komme med en række oplysninger vedrørende forvaltningernes afholdelse af udgifter til gaver.

Følgende er medtaget i nedenstående gennemgang af forvaltningernes interne forretningsgange for afholdelsen af udgifter til gaver:

- Er der udarbejdet en forretningsgangsbeskrivelse/skriftlige interne regler for afholdelsen af udgifter til gaver.
- Har forvaltningens retningslinier for borgmesterens udgifter til gaver været forelagt for udvalget.
- Påføres udgiftsbilag vedrørende gaver altid oplysning om formål/anledning.
- Er der efter forvaltningens opfattelse behov for at tydeliggøre og uddybe de gældende regler for borgmestres udgifter til eksterne og interne gaver.

I dette afsnit anvendes følgende forkortelser for forvaltningerne: Økonomiforvaltningen (ØKF), Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF), Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF), Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF), Socialforvaltningen (SOF), Teknik- og Miljøforvaltningen (TMF), Bygge- og Teknikforvaltningen (BTF) og Miljø- og Forsyningsforvaltningen (MFF).

24. Økonomiforvaltningen har ikke udarbejdet særlige interne forretningsgange i forbindelse med gaver. Forvaltningen bruger:

- 1) De generelle retningslinier baseret på BR 148 / 03 vedr. "Repræsentationsudgifter i KK",
- 2) "Intern Kontrol – Attestation og anvisning",
- 3) "Intern Kontrol – Generelt".

De to sidstnævnte er en udmøntning af bestemmelserne i Kasse- og Regnskabsregulativet.

KFF, BUF, SOF, SUF og BTF har ikke udarbejdet forretningsgangsbeskrivelser eller skriftlige interne regler for afholdelsen af udgifter til gaver.

MFF-sekretariatets generelle procedurer for afholdelse af udgifter har også været gældende for indkøb af gaver. Dette betyder, at praksis har været, at sekretærerne i borg-

mesterens forkontor efter borgmesterens eller administrerende direktørs anmodning har rekvireret/indkøbt gaver.

De 6 forvaltninger har dog ligesom Økonomiforvaltningen alle i større eller mindre grad udarbejdet forretningsgange for attestation, anvisning, intern kontrol m.m., jf. også nedenstående gennemgang.

25. Forvaltningerne har oplyst, at ØKF, KFF, BUF, SOF, SUF og MFF ikke har forelagt retningslinier for borgmesterens udgifter til gaver for udvalget.

BTF har oplyst, at tidligere bygge- og teknikborgmester Søren Pind ved flere lejligheder – bl.a. i Økonomiudvalget – har søgt en afklaring af kommunens retningslinier. Dette har ikke givet forvaltningen anledning til at udarbejde retningslinier for området. Desuden oplyses det, at retningslinier for forvaltningens administrative procedurer generelt ikke blev forelagt udvalget.

26. Forvaltningerne har oplyst følgende om, hvorvidt bilag vedrørende udgifter til gaver altid påføres oplysning om formål/anledning med udgiftens afholdelse:

ØKF har oplyst, at det medio 2003 blev indskærpet, at man ved konteringen bør være opmærksom på, om bilaget bør påføres formål og deltagerkreds. Dette specielt i tilfælde, hvor der kunne være berettiget tvivl om, hvorvidt udgiften var i kommunens interesse, og/eller udgiften faldt ind under et område, der var af særlig offentlig interesse. Repræsentationsområdet var et typisk eksempel herpå. For langt den overvejende del af bilagene er der således anført formål/anledning. Forvaltningen har dog ved gennemgang af bilagene sendt til Revisionsdirektoratet tilføjet supplerende oplysninger, hvor formålet/anledningen ikke har været vurderet tydelig nok.

Yderligere oplyste ØKF, at forvaltningen har noteret enkelte fejlkonteringer. Der er ifølge ØKF tale om få tilfælde i 2004, og fejlkonteringen består i, om der er tale om repræsentation eller ikke, eller om der skulle være konteret på funktion 6.41 eller 6.51.

KFF og BUF har oplyst, at der altid påføres oplysning om formål/anledning på bilagene.

SUF har oplyst, at oplysninger på udgiftsbilagene om formål/anledning i 2004 og 2005 ikke i alle tilfælde har været tilstrækkelige. SUF har i 2005 udarbejdet et "forklæde" til udgiftsbilag for gaver og repræsentation. Foruden konteringsoplysninger skal bilaget påføres oplysning om, i hvilken anledning udgiften er afholdt, deltagerkredsen, samt om der er tale om internt eller eksternt kommunalt formål. Forklædet er allerede indført for så vidt angår borgmesterens udgifter og vil blive implementeret i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen inden udgangen af januar 2006.

BTF har oplyst, at bilagene som udgangspunkt altid påføres oplysning om formål/anledning. På enkelte bilag sendt til Revisionsdirektoratet er dette ikke sket, og oplysningerne er efterfølgende noteret. For fire bilag fra 2004 er det ikke lykkedes at finde oplysninger om formål/anledning. Der er i 2005 strammet op omkring denne procedure, og fremadrettet vil forvaltningen vurdere behovet for en yderligere formalisering af proceduren, således at de relevante oplysninger altid registreres på bilagene.

MFF har oplyst, at der altid påføres oplysning om formål/anledning på bilagene. Forvaltningen har dog ved den konkrete gennemgang af bilagene sendt til Revisionsdirektoratet konstateret, at der på 4 bilag i 2004 manglede de fulde oplysninger. Det har efter kontakt til sekretærene ikke været muligt at påføre anledning og modtager på to bilag vedrørende indkøb af boggavekort i 2004. Sekretærene har på grund af strukturændringen ikke adgang til Winnie Berndtsons post/mail/kalender i 2004, hvorfor oplysningerne ikke kan rekonstrueres. Ved indkøb af vingaver har praksis været, at en rådhusbetjent har afhentet flaskerne og påført modtager af gaven, og som hovedregel også anledning.

27. Forvaltningerne har i deres besvarelse til Revisionsdirektoratet oplyst følgende generelle opfattelser vedrørende behovet for at tydeliggøre og uddybe de gældende regler for borgmestres udgifter til eksterne og interne gaver.

Økonomiforvaltningen mener, at klare og entydige definitioner er vigtige på dette område, således at konteringen bliver accepteret og forståeligt for alle involverede parter, der har interesse i oplysningerne. For så vidt der kan rejses tvivl om, hvem der må modtage gaver fra borgmestrene dækket af kommunen, bør de gældende regler vedrørende afholdelse af udgifter i kommunens interesse tydeliggøres.

KFF oplyser, at forvaltningen på baggrund af nærværende sag har igangsat et arbejde med henblik på at klarlægge gældende regler og intern praksis om kontering af repræsentationsudgifter, herunder interne og eksterne gaver.

BUF mener, at der er behov at tydeliggøre og uddybe de allerede gældende regler for håndtering af udgifter, som kan henføres som borgmesterens udgifter til såvel de interne som de eksterne gaver. Forvaltningen ser gerne en mere ensartet håndtering blandt forvaltningerne af borgmesterens interne og eksterne gaver.

Det er SUFs opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt med tydeligere retningslinier for afholdelse af udgifter til eksterne og interne gaver givet af borgmestrene. Forvaltningen finder, at sådanne tydeligere retningslinier med fordel kan fastsættes ensartet på tværs af forvaltningsområderne i kommunen

SOF vurderer, at der især er behov for at tydeliggøre reglerne i forhold til borgmestres udgifter til interne gaver. Det bør præciseres til hvilke formål og i hvilke anledninger, der er hjemmel til, at borgmesteren kan give interne gaver.

TMF har svaret, at der kan være behov for at tydeliggøre retningslinierne, fx med udgangspunkt i side 8 i Håndbog for Borgerrepræsentationen, hvor det anføres, at administrativ støtte til BR-medlemmerne alene kan vedrøre arbejdet som BR-medlem. Endvidere mener forvaltningen, at der er behov for en afklaring af, i hvilken udstrækning en borgmester kan repræsentere kommunen som helhed eller udelukkende sin fagforvaltning. I den forbindelse henvises der til korrespondance mellem borgmester

Søren Pind og overborgmester Jens Kramer Mikkelsen med henblik på klarlæggelse af et regelsæt for borgmestres afholdelse af udgifter til bl.a. gaver.

28. Der redegøres i det følgende for Revisionsdirektoratets iagttagelser ved gennemgangen af det fremsendte regnskabsmateriale:

- Anledning, gavemodtager og gavetype
Flere bilag mangler oplysning om anledning, gavemodtager og gavetype. Dette har umuliggjort vurderingen af en række af gavedispositionerne.
- Attestation og anvisning
Alle forvaltninger, med undtagelse af BUF, har fremsendt en oversigt over de personer, som må anvise og attestere.

Det har i flere forvaltninger ikke været muligt at vurdere, om alle gaver er anvist og attesteret. Materialet, som revisionen har modtaget, er i visse tilfælde en kopi af en kvittering og ikke det samlede bogføringsbilag.

- Indenrigs- og Sundhedsministeriets autoriserede kontoplan
Ifølge ministeriets konteringsregler skal der på funktion 6.41 bogføres kommunalbestyrelses- og amtsrådsmedlemmers udgifter til repræsentation.

På funktion 6.51 Sekretariat og forvaltninger skal bogføres udgifter vedrørende kommunalbestyrelsens og amtsrådets sekretariat, borgmesterkontor, kommunaldirektørens kontor osv.

6 af forvaltningerne har i overensstemmelse med reglerne bogført både interne og eksterne gaver på funktionen 6.41 Kommunalbestyrelses- og amtsrådsmedlemmer.

SOF har derimod bogført politisk repræsentation, interne og eksterne gaver på funktion 6.51 Sekretariat og forvaltninger.

- Økonomiforvaltningens retningslinier fra 2004

ØKF anvender de nye konti til eksterne gaver og har også oprettet separate konti til bogføring af interne gaver.

Udgifterne for BTF i 2004 er posteret efter retningslinierne fra april 2004, men i og med retningslinierne har været gældende med ikrafttræden fra starten af regnskabsåret, er udgifterne omposteret via sumposterings. Efter Revisionsdirektoratets opfattelse er dette ikke sket på en regnskabsteknisk tilfredsstillende måde.

MFF anvendte ikke 2004-retningslinierne hverken i 2004 eller 2005, det samme gør sig gældende for BUF og SOF.

KFF og SUF har delvist anvendt 2004-retningslinierne for eksterne gaver. Begge forvaltninger bogfører både interne og eksterne gaver på samme konti.

Enkelte forvaltninger opfatter interne gaver som eksterne, andre bogfører alle udgifter til gaver på samme konto. De relevante medarbejdere opfatter ikke regelsættet ens på tværs af forvaltningerne.

- Tidstro information

Direktoratet har konstateret, at udgifter til både interne og eksterne gaver ofte bogføres væsentlig senere, end de er afholdt. Det drejer sig primært om intern afregning mellem forvaltningerne, hvor direktoratet konstaterede, at der kunne gå op til 7 måneder, før udgiften blev bogført.

Udgifter bør bogføres umiddelbart efter, at de er afholdt.

29. Forvaltningernes regnskabsaflæggelse for udgifter til gaver har været behæftet med væsentlige fejl og mangler i en sådan grad, at det efter Revisionsdirektoratets opfattelse giver anledning til kritik.

Hovedparten af forvaltningerne har ikke efterlevet Økonomiforvaltningens nye retningslinier fra april 2004.

Disse retningslinier var netop en udmøntning af Borgerrepræsentationens udtrykkelige ønske om at foretage en opstramning af styringen af kommunens udgifter til repræsentation, herunder til gaver.

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse er Økonomiforvaltningens retningslinier, som alene gælder for de eksterne gaver, et hensigtsmæssigt styringsinstrument.

Det anbefales derfor, at tilsvarende styring bliver indført for kommunens udgifter til interne gaver.

Oversigt over de eksterne og interne gaver

30. I det følgende vises der indledningsvis en samlet oversigt over kommunens udgifter i 2004 og 2005 til borgmestrenes eksterne og interne gaver.

For at få et overblik over omfanget af borgmestrenes udgifter til gaver har Revisionsdirektoratet valgt at gruppere disse efter følgende kategorier:

- Eksterne gaver er gaver ydet på baggrund af Økonomiforvaltningens retningslinier af 19. april 2004 om "Repræsentationsudgifter i Københavns Kommune", dvs. gaver givet til en personkreds, samarbejdspartnere, forretningsforbindelser eller interessenter uden for Københavns Kommune.
- Interne gaver er gaver ydet til politikere/personer inden for Københavns Kommune.
- Gaver, hvor modtagere ikke med tilstrækkelig sikkerhed kan identificeres.

Hvor forvaltningerne ikke entydigt har oplyst, om gaverne er givet eksternt eller internt, har Revisionsdirektoratet vurderet tilhørsforholdet.

Gaver udleveret fra Rådhusoplysningen – de såkaldte magistratsgaver – er ikke medtaget på listen, men de omtales særskilt efter gennemgangen af de enkelte borgmestre.

31. Revisionsdirektoratets vurdering af berettigelsen af den afholdte udgift til **eksterne gaver** er bedømt i forhold til de gældende regler og rubriceret således:

- 1) Gaver, der klart er i overensstemmelse med kommunens regler.
- 2) Gaver, hvor der er tvivl om overholdelsen af kommunens regler, fx hvor bedømmelsen indebærer en vurdering af væsentligheden og styrken af tilknytningsforholdet til eller velvilligheden over for kommunen – en meget subjektiv vurdering.
- 3) Gaver, der klart er givet i strid med kommunens regler.

For så vidt angår de gaver, som efter Revisionsdirektoratets vurdering klart er givet i strid med kommunens regler, har direktoratet for hver gave begrundet dette med angivelse af et af følgende kriterier:

- Uden for borgmesterens ressortområde ifølge styrelsesvedtægten.
- Personlige politiske formål.
- Partipolitiske formål.
- Ikke en kommunal interesse, da (konkret begrundelse angives).

Begrundelserne er givet under efterfølgende omtale af de enkelte borgmestres gaver.

32. For så vidt angår de **interne gaver** er der ikke foretaget en tilsvarende vurdering.

Der henvises til, at kommunen ikke som for de eksterne gaver har udsendt retningslinier for politikernes interne gaver.

Omfanget og formålet med gaverne hviler på en langvarig kommunal praksis. Kun i helt ekstraordinære situationer er det derfor muligt for revisionen at kunne statuere, at udgiften falder uden for grænserne af hensigtsmæssig økonomisk adfærd.

Revisionsdirektoratets behandling af de interne gaver vil derfor primært have fokus på det fremadrettede perspektiv.

33. Kommunens samlede udgifter til borgmestrenes gaver i 2004-2005 viser følgende:

Tabel 2: Oversigt over eksterne og interne gaver for 2004 og 2005

	2004		2005		I alt	
	Antal	Beløb	Antal	Beløb	Antal	Beløb
Eksterne samarbejdspartnere, forretningsforbindelser eller interessenter	126	35.216	137	43.549	263	78.765
BR-medlemmer og ansatte i Københavns Kommune	154	83.378	134	52.981	288	136.359
- BR-medlemmer	61	20.934	62	17.396	123	38.330
- Ansatte i forvaltningen	48	47.857	36	26.727	84	74.584
- Ansatte i andre forvaltninger	34	10.989	30	7.324	64	18.313
- Tilhørsforholdet ikke angivet	11	3.598	6	1.534	17	5.132
Modtagere ikke oplyst	33	10.174	30	9.590	63	19.764
Gaver i alt	313	128.768	301	106.120	614	234.888

Kommunens udgifter i de to år har i alt udgjort 234.888 kr.

De eksterne gaver har beløbet sig til 78.765 kr. og har omfattet 263 gavedispositioner. Det største beløb er 700 kr.

De interne gaver har beløbet sig til 136.359 kr. og har omfattet 288 gavedispositioner. Heraf har 38.330 kr. været til andre politikere, 74.584 kr. fra borgmester til egen forvaltning, mens 18.313 kr. har været til ansatte i andre forvaltninger. Det største beløb er 2.358 kr.

Overborgmester Jens Kramer Mikkelsen

34. Gaver, som er givet på vegne af Borgerrepræsentationen og konteret i Borgerrepræsentationens Sekretariat, og hvor overborgmesteren i egenskab af formand for denne kunne anses for giveren, er ikke medtaget.

	2004		2005		I alt	
	Antal	Beløb	Antal	Beløb	Antal	Beløb
Eksterne samarbejdspartnere, forretningsforbindelser eller interessenter	49	15.795	-	-	49	15.795
BR-medlemmer og ansatte i Københavns Kommune	53	22.379	-	-	53	22.379
- BR-medlemmer	20	9.466	-	-	20	9.466
- Ansatte i forvaltningen	18	9.073	-	-	18	9.073
- Ansatte i andre forvaltninger	11	3.133	-	-	11	3.133
- Tilhørsforhold ikke angivet	4	707	-	-	4	707
Modtagere ikke oplyst	9	2.755	-	-	9	2.755
Gaver i alt	111	40.929	-	-	111	40.929

Det største beløb til en ekstern gave i perioden udgjorde 670 kr. Gaven var til Bjørn Pallund, Københavns Kommunalforening, i anledning af fratræden.

Det største beløb til en intern gave i perioden udgjorde 2.358 kr. Gaven var til Per Krogh i anledning af 40 års jubilæum.

Revisionsdirektoratets vurdering

Det er Revisionsdirektoratets vurdering, at der i 18 tilfælde har været tale om gaver, der klart er givet i strid med kommunens regler:

Partipolitisk formål

- Gave nr. 1: Sophie Hæstorp Andersen, MF, modtog 3 flasker vin til 335 kr. i anledning af valg til Folketinget.

- Gave nr. 29: Ulla Tibæk, Socialdemokratiet, modtog 3 flasker vin til 344 kr. i anledning af 25 års jubilæum.
- Gave nr. 30: Britta Thomsen modtog 3 flasker vin til 344 kr. Tilhørsforholdet er angivet til Europaparlamentet, men anledningen er ikke oplyst.
- Gave nr. 32: John Iversen modtog 3 flasker vin til 344 kr. i anledning af sin 50 års fødselsdag.
- Gave nr. 46: Ritt Bjerregaard, Socialdemokratiet, modtog blomster til 400 kr. i anledning af valg som spidskandidat til overborgmesterposten i Københavns Kommune.

Ikke en kommunal interesse

- Gave nr. 3: Tina Waldorf, Lejerbo, modtog 2 flasker vin til 335 kr. i anledning af 10 års jubilæum. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig.
- Gave nr. 5: Mogens Plesner Mathiasen, Lejerbo, modtog 3 flasker vin til 344 kr. i anledning af sin 70 års fødselsdag. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig.
- Gave nr. 9: John Dupont, FOA, modtog 3 flasker vin til 335 kr. i anledning af sin 60 års fødselsdag. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig.
- Gave nr. 10: Erik Christoffersen, Dansk Metal afd.3, modtog 3 flasker vin til 335 kr. i anledning af fratræden. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig og uaktuel.
- Gave nr. 11: Sonny Madsen, Dansk Metal afd. 3, modtog 3 flasker vin til 335 kr. i anledning af tiltræden. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig.
- Gave nr. 13: Signe Friberg Madsen, KTO, modtog 3 flasker vin til 335 kr. i anledning af fratræden. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig og uaktuel.
- Gave nr. 17: Michael Olsen, Københavns Lærerforening, modtog 3 flasker vin til 335 kr. i anledning af fratræden. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig og uaktuel.
- Gave nr. 20: Lisbeth Ringsted, Arbejdernes Landsbank, modtog 2 flasker vin til 223 kr. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig.

- Gave nr. 21: Helene Toxværd, Lejernes Landsorganisation, modtog 2 flasker vin til 338 kr. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig.
- Gave nr. 22: Hanne Stubman, Lejernes Landsorganisation, modtog 2 flasker vin til 338 kr. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig.
- Gave nr. 25: John Dupont, FOA, modtog 3 flasker vin til 335 kr. i anledning af fra-træden. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig og uaktuel.
- Gave nr. 26: Arne Melchior, MF, modtog 3 flasker vin til 335 kr. i anledning af sin 80 års fødselsdag og udtræden af Folketinget. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig og uaktuel.
- Gave nr. 49: Dorte Krogh har modtaget en buket til 240 kr. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.

Kommentarer fra Jens Kramer Mikkelsen

Jens Kramer Mikkelsen har ingen kommentarer til undersøgelsen.

Overborgmester Lars Engberg

35. Gaver, som er givet på vegne af Borgerrepræsentationen og konteret i Borgerrepræsentationens Sekretariat, og hvor overborgmesteren i egenskab af formand for denne kunne anses for giveren, er ikke medtaget.

	2004		2005		I alt	
	Antal	Beløb	Antal	Beløb	Antal	Beløb
Eksterne samarbejdspartnere, forretningsforbindelser eller interessenter	8	2.323	52	19.424	60	21.747
BR-medlemmer og ansatte i Københavns Kommune	4	8.852	38	11.113	42	19.965
- BR-medlemmer	-	-	17	5.295	17	5.295
- Ansatte i forvaltningen	1	8.160	8	2.434	9	10.594
- Ansatte i andre forvaltninger	3	692	13	3.384	16	4.076
Modtagere ikke oplyst	3	1.215	1	335	4	1.550
Gaver i alt	15	12.390	91	30.872	106	43.262

Det største beløb til en ekstern gave i perioden udgjorde 670 kr. 3 modtog gaver for dette beløb: Thor Pedersen, minister, Uno Aldegreen, formand for Øresundskomiteen modtog gaverne i anledning af rund fødselsdag, og Birger Olofsson, direktør i Øresundskomiteen, modtog gaven i anledning af fratræden og rund fødselsdag.

Det største beløb til en intern gave i perioden udgjorde 8.160 kr. Der var tale om chokolade til 85 af ØKF's medarbejdere m.m. Det største beløb til en intern gave givet til en enkelt person i perioden udgjorde 799 kr. Gaven var til Per Krogh i anledning af fratræden.

Revisionsdirektoratets vurdering

Det er Revisionsdirektoratets vurdering, at der i 13 tilfælde har været tale om gaver givet i strid med kommunens regler.

Personlig politisk formål

- Gave nr. 169: Peter Skaarup, MF, modtog blomster til 200 kr. Anledningen er ikke anført.

Partipolitisk formål

- Gave nr. 115: Bo Sandberg modtog en bog til 239 kr. i anledning af fratræden som formand for Socialdemokratiet i København.
- Gave nr. 118: Bo Sandberg modtog 2 flasker vin til 223 kr. i anledning af fratrædelsesreception.
- Gave nr. 126: Christine Antorini, MF, modtog blomster til 240 kr. i anledning valg til Folketinget i Københavns Kommune.
- Gave nr. 143: Ole Stavad, MF, modtog 3 flasker vin til 344 kr. i anledning af 25 års jubilæum i Folketinget.
- Gave nr. 144: Bodil Randklev modtog 3 flasker vin til 344 kr. i anledning af fratræden som kredsformand.

Ikke en kommunal interesse

- Gave nr. 112: Flemming Hansen, Dansk Metal, modtog Champagne til 216 kr. i anledning af sin 60 års fødselsdag. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig.
- Gave nr. 119: Birthe Qasem, FSB, har modtaget 3 flasker vin til 335 kr. Anledningen er ikke anført. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig.
- Gave nr. 135: Kenneth Faigh, bestyrelsesmedlem i LLO, modtog blomster til 450 kr. i anledning af bryllup. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig.
- Gave nr. 137: John Winther, tidligere borgmester på Frederiksberg, modtog 3 flasker vin til 335 kr. i anledning af sin 70 års fødselsdag. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uaktuel.
- Gave nr. 148: Kjeld Rasmussen, Brøndby Kommune, modtog 6 flasker vin til 570 kr. i anledning af sin fratræden som borgmester. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uaktuel.

- Gave nr. 162: Aase Langvad, 2. næstformand Dansk Sygeplejeråd, modtog 3 flasker vin til 335 kr. i anledning af sin 60 års fødselsdag. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig.
- Gave nr. 171: Vinnie Nielsen, KL, modtog 2 flasker vin til 223 kr. i anledning af 25 års jubilæum. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig.

Kommentarer fra Lars Engberg

I lyset af den ekstremt korte tidsfrist til afgivelse af kommentarer har jeg kun følgende tre kommentarer af generel karakter:

Jeg er enig i, at der er "tale om en vanskelig afvejning, hvor der må gives borgmesteren en vis margen til at bedømme, hvad der er i kommunens interesse".

Jeg er derimod ikke specielt enig i Revisionsdirektoratets konkrete vurderinger. Det må være i orden at give gaver til fx københavnske folketingsmedlemmer og til interesseorganisationers københavnsformænd. Det må også være i orden at give en gave ved fratræden som tak for et godt samarbejde, selv om kommunens interesser ud fra en kynisk betragtning ikke længere tilgodeses ved den pågældende person. Der er jo også tale om en markering i forhold til den fratrædendes organisation.

Undersøgellesprotokollatet er fejlbehæftet, hvilket gør det vanskeligt at bruge det som beslutningsgrundlag i Økonomiudvalget. Fx er der flere eksempler på, at gaver til den samme person ved den samme lejlighed bedømmes forskelligt for forskellige borgmestre.

Borgmester Martin Geertsen

36. Kommunens udgifter til borgmester Martin Geertsens gaver viser følgende:

	2004		2005		I alt	
	Antal	Beløb	Antal	Beløb	Antal	Beløb
Eksterne samarbejdspartnere, forretningsforbindelser eller interessenter	17	3.995	10	2.278	27	6.273
BR-medlemmer og ansatte i Københavns Kommune	20	16.271	16	12.319	36	28.590
- BR-medlemmer	10	3.057	5	1.060	15	4.117
- Ansatte i forvaltningen	7	12.417	3	9.402	10	21.819
- Ansatte i andre forvaltninger	3	797	7	1.617	10	2.414
- Tilhørsforhold ikke angivet	-	-	1	240	1	240
Modtagere ikke oplyst	1	223	0	0	1	223
Gaver i alt	38	20.489	26	14.597	64	35.086

Det største beløb til en ekstern gave i perioden udgjorde 535 kr. Gaven var hockeyudstyr til Vesterbro Rulleskøjteklub i anledning af guldmedaljer.

Det største beløb til en intern gave i perioden udgjorde 9.796 kr. Der var tale om chokolade til 31 af KFF's medarbejdere. Det største beløb til en intern gave til en enkelt person udgjorde 1.182 kr. i anledning af Finn Østerlins jubilæum og fratræden.

Revisionsdirektoratets vurdering

Det er Revisionsdirektoratets vurdering, at der i 4 tilfælde har været tale om gaver, der klart er givet i strid med kommunens regler.

Personlig politisk formål

- Gave nr. 243: Ritt Bjerregaard modtog blomster til 160 kr. i anledning af valg til Københavns Kommunes Borgerrepræsentation.

Partipolitisk formål.

- Gave nr. 227: Skatteminister Kristian Jensen modtog 1 flaske whisky til 239 kr. Anledningen er ikke anført.

- Gave nr. 233: Indenrigs- og Sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen modtog en bog til 143 kr. i anledning af sin 40 års fødselsdag.

Ikke en kommunal interesse

- Gave nr. 226: Pelle Voigt modtog 1 flaske champagne og 2 glas i anledning af udgivelsen af en CD. Beløbet udgjorde 165 kr. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.

Kommentarer fra Martin Geertsen

Jeg er ikke enig i vurderingen.

Gave nr. 243: Blomster til Ritt Bjerregaard

Blomsterne blev givet ved det første politiske møde, jeg havde med Ritt Bjerregaard, efter at hun var blevet valgt til Borgerrepræsentationen i november måned 2005. Jeg mener derfor, at der er tale om en intern gave til en kommende vigtig samarbejdspartner.

Gave nr. 227: En flaske whisky til skatteminister Kristian Jensen

Gaven blev givet i forbindelse med Kristian Jensens tiltræden som skatteminister. Som borgmester i København finder jeg det væsentligt for kommunen, at jeg har et godt forhold til samtlige ministre i en til hver tid siddende regering. Jeg finder derfor, at gaven falder inden for rammerne af kommunal interesse.

Gave nr. 233: En bog til Lars Løkke Rasmussen

Gaven blev givet ved min deltagelse i en reception i anledning af Indenrigs- og Sundhedsministerens 40-års fødselsdag. Som borgmester i København finder jeg det væsentligt for kommunen, at jeg har et godt forhold til samtlige ministre i en til hver tid siddende regering. Jeg finder derfor, at gaven falder inden for rammerne af kommunal interesse.

Gave nr. 226: En flaske champagne og to glas til Pelle Voigt

Gaven blev givet i forbindelse med en reception, som Pelle Voigt og Søren Pind havde inviteret til, i anledning af udgivelsen af en CD med deres sange og musik. Det er fast kutyme og i overensstemmelse med de gældende regler, at jeg som kulturborgmester medbringer en gave, når jeg inviteres til et kulturelt arrangement inden for mit ressort-område.

Borgmester Per Bregengaard

37. Kommunens udgifter til borgmester Per Bregengaards gaver viser følgende:

	2004		2005		I alt	
	Antal	Beløb	Antal	Beløb	Antal	Beløb
Eksterne samarbejdspartnere, forretningsforbindelser eller interessenter	0	0	0	0	0	0
BR-medlemmer og ansatte i Københavns Kommune	6	1.119	5	1.593	11	2.712
- BR-medlemmer	1	99	1	480	2	579
- Ansatte i forvaltningen	4	860	3	713	7	1.573
- Ansatte i andre forvaltninger	1	160	1	400	2	560
Modtagere ikke oplyst	5	1.865	2	778	7	2.643
Gaver i alt	11	2.984	7	2.371	18	5.355

Det største beløb til en intern gave i perioden udgjorde 480 kr. Gaven var en hængekøje til medlem af Borgerrepræsentationen, Bjarne Fey, i anledning af bryllup.

Revisionsdirektoratets vurdering

Forvaltningen har oplyst over for Revisionsdirektoratet, at Per Bregengaard i perioden 2004 og 2005 ikke har givet gaver til eksterne personer.

Kommentarer fra Per Bregengaard

Der er ikke afgivet kommentarer.

Borgmester Inger Marie Bruun-Vierø

38. Kommunens udgifter til borgmester Inger Marie Bruun-Vierøs gaver viser følgende:

	2004		2005		I alt	
	Antal	Beløb	Antal	Beløb	Antal	Beløb
Eksterne samarbejdspartnere, forretningsforbindelser eller interessenter	5	1.288	24	7.300	29	8.588
BR-medlemmer og ansatte i Københavns Kommune	17	7.132	20	8.008	37	15.140
- BR-medlemmer	9	2.877	13	4.220	22	7.097
- Ansatte i forvaltningen	-	-	6	3.596	6	3.596
- Ansatte i andre forvaltninger	4	1.871	1	192	5	2.063
- Tilhørsforhold ikke angivet	4	2.384	-	-	4	2.384
Modtagere ikke oplyst	8	2.011	15	4.055	23	6.066
Gaver i alt	30	10.431	59	19.363	89	29.794

Det største beløb til en ekstern gave i perioden udgjorde 700 kr. To udenlandske borgmestre har hver modtaget en musselmalet papirkniv til 700 kr. i anledning af deres besøg.

Det største beløb til en intern gave i perioden udgjorde 1.751 kr. Der var tale om bøger givet til alle medlemmer af Sundheds- og Omsorgsudvalget i anledning af ophør af valgperiode. Det største beløb til en intern gave givet til én modtager var 4 tallerkener til 1.520 kr. til Aalholmehjemmet. Anledning er ikke anført.

Revisionsdirektoratets vurdering

Det er Revisionsdirektoratets vurdering, at der i 2 tilfælde har været tale om gaver, der klart er givet i strid med kommunens regler.

Personlig politisk formål

- Gave nr. 327: Ritt Bjerregaard modtog blomster til 140 kr. Anledningen er ikke anført.

Ikke en kommunal interesse

- Gave nr. 312: Christian Nissen modtog blomster til 120 kr. i anledning af tiltræden som adjungeret professor. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.

Kommentarer fra Inger Marie Bruun-Vierø

Vedrørende blomster til Ritt Bjerregård

Inger Marie Bruun-Vierø har ikke haft noget "personligt politisk formål" i forhold til Ritt Bjerregaard, da hun ikke var opstillet til Borgerrepræsentationen ved sidste valg, og hun har i øvrigt ikke personlige relationer til Ritt Bjerregaard. Derfor er det sundhedsborgmesteren, altså borgmesterrådet, og ikke Inger Marie Bruun-Vierø, der sender en hilsen for at minde den kommende overborgmester om, at sundheds- og ældreområdet er vigtige områder. Inger Marie Bruun-Vierø er derfor ikke enig i revisionens vurdering.

Vedrørende hilsen til Christian Nissen

Inger Marie Bruun-Vierø har været inviteret til hans forelæsning og reception i anledning af, at han skulle være adjungeret professor. Den tidligere sundhedsborgmester deltog ikke, men har i den anledning valgt at sende en hilsen. Inger Marie Bruun-Vierø har ingen personlige relationer til Christian Nissen.

Såfremt der ønskes tilbagebetaling vedrørende de 260 kr., er Inger Marie Bruun-Vierø naturligvis indstillet på dette.

Borgmester Bo Asmus Kjeldgaard

39. Kommunens udgifter til borgmester Bo Asmus Kjeldgaards gaver viser følgende:

	2004		2005		I alt	
	Antal	Beløb	Antal	Beløb	Antal	Beløb
Eksterne samarbejdspartnere, forretningsforbindelser eller interessenter	4	480	4	514	8	994
BR-medlemmer og ansatte i Københavns Kommune	4	578	18	3.444	22	4.022
- BR-medlemmer	2	180	14	2.634	16	2.814
- Ansatte i forvaltningen	2	398	1	364	3	762
- Ansatte i andre forvaltninger	0	0	3	446	3	446
Modtagere ikke oplyst	0	0	0	0	0	0
Gaver i alt	8	1.058	22	3.958	30	5.016

Det største beløb til en ekstern gave i perioden udgjorde 160 kr. Gaven var en bog til Vanløse Kulturhus i anledning af husets åbning.

Det største beløb til en intern gave i perioden udgjorde 364 kr. Der var tale om en bårrebuket til bisættelsen af en ansat.

Revisionsdirektoratets vurdering

Det er Revisionsdirektoratets vurdering, at der i 2 tilfælde har været tale om gaver, der klart er givet i strid med kommunens regler.

Personlig politisk formål

- Gave nr. 389: Line Barfod, MF, modtog en CD til 120 kr. i anledning af sin 40 års fødselsdag.

Ikke en kommunal interesse

- Gave nr. 390: Karin Schlichting, KAD, modtog en CD til 120 kr. i anledning af sin 50 års fødselsdag. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig.

Kommentarer fra Bo Asmus Kjeldgaard

Line Barfod

Gaven blev givet på et tidspunkt, hvor Line Barfod havde bidraget med faglig viden til kommunen om, hvordan der kunne laves en gældssaneringsinstitution for sociale klienter, der er endt i håbløs gæld samt, hvordan kommunen på længere sigt kunne spare penge herpå. Da kommunen havde haft stor fordel af samarbejdet, fandt jeg det passende at give en gave på de ca. 100 kr.

Karin Schlichting

Karin Schlichting sad i Koordinationsudvalget for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats, hvor jeg som kommunens repræsentant var formand. Hvervet i koordinationsudvalget er ulønnet, men Karin Schlichting lagde et meget stort arbejde her – bl.a. i det fælles arbejdsmarkedsprojekt i samarbejde med LO og DA, som var med til at nedbringe antallet af kontanthjælpsmodtagere med flere tusinde. Jeg fandt det naturligt at kvittere for den store arbejdsindsats med gaven på ca. 100 kr. i forbindelse med 50 års fødselsdagen.

Borgmester Søren Pind

40. Kommunens udgifter til borgmester Søren Pinds gaver viser følgende:

	2004		2005		I alt	
	Antal	Beløb	Antal	Beløb	Antal	Beløb
Eksterne samarbejdspartnere, forretningsforbindelser eller interessenter	38	10.072	41	12.116	79	22.188
BR-medlemmer og ansatte i Københavns Kommune	38	21.463	26	9.231	64	30.694
- BR-medlemmer	14	3.618	5	1.737	19	5.355
- Ansatte i forvaltningen	14	14.867	12	5.242	26	20.109
- Ansatte i andre forvaltninger	7	2.471	4	958	11	3.429
- Tilhørsforhold ikke angivet	3	507	5	1.294	8	1.801
Modtagere ikke oplyst	4	1.545	12	4.422	16	5.967
Gaver i alt	80	33.080	79	25.769	159	58.849

Det største beløb til en ekstern gave i perioden udgjorde 510 kr. Der var tale om en bærebuket til bisættelsen af Boje Lundgaard.

Det største beløb til en intern gave i perioden udgjorde 5.000 kr. Der var tale om julegaver, først og fremmest til BTF's sekretariat. Det største beløb til en intern gave givet til én person har udgjort 526 kr. til Per Krogh i anledning af pågældendes jubilæum og fødselsdag.

Revisionsdirektoratets vurdering

Det er Revisionsdirektoratets vurdering, at der i 35 tilfælde har været tale om gaver, der klart er givet i strid med kommunens regler.

Uden for borgmesterens ressortområde ifølge styrelsesvedtægten

- Gave nr. 455: Eva K. Hansen, MF, modtog blomster til 240 kr. i anledning af udnævnelse til minister.
- Gave nr. 457: Peter Gæmelke modtog 3 flasker vin til 300 kr. Anledningen er ikke angivet.

- Gave nr. 459: Rikke Hvilshøj, MF, modtog blomster til 319 kr. i anledning af udnævnelse til minister.
- Gave nr. 460: Ulla Tørnæs, MF, modtog blomster til 319 kr. i anledning af udnævnelse til minister.
- Gave nr. 461: Lars Barfoed, MF, modtog blomster til 319 kr. i anledning af udnævnelse til minister.
- Gave nr. 462: Bertel Haarder, MF, modtog blomster til 319 kr. i anledning af udnævnelse til minister.
- Gave nr. 465: Thor Petersen, finansminister, modtog en gave til 358 kr. i anledning af sin 60 års fødselsdag. Gavetypen er ikke oplyst.
- Gave nr. 477: Karsten Dybvad, Statsministeriet, modtog 1 flaske Champagne til 140 kr. i anledning af tiltræden.
- Gave nr. 478: Nils Bernstein, Statsministeriet, modtog 1 flaske whisky til 255 kr. i anledning af fratræden.

Personlig politisk formål

- Gave nr. 469: Helle Thorning-Schmidt, MF, modtog 1 flaske whisky til 255 kr., i anledning af valg som formand for Socialdemokratiet.
- Gave nr. 487: Ole Stavad, MF, modtog 2 flasker vin til 197 kr. i anledning af 25 års jubilæum.

Partipolitisk formål

- Gave nr. 423: Bertel Haarder, MF, modtog en kabeltromle til 400 kr. i anledning af sin 60 års fødselsdag.
- Gave nr. 429: Kristian Jensen, MF, modtog 1 whisky til 255 kr. i anledning af udnævnelse til skatteminister.
- Gave nr. 433: Jørgen Kleener modtog 1 whisky til 255 kr. i anledning af fratræden.
- Gave nr. 435: Sven Heiselberg, MF, modtog 2 flasker vin til 197 kr. i anledning af 25 års jubilæum.
- Gave nr. 468: VU's formand har modtaget 2 flasker vin til 103 kr.

- Gave nr. 473: Karsten Lauritzen, VU-Sekretariatet, har modtaget 1 whisky til 255 kr.
- Gave nr. 475: Claus Horsted, VU-Sekretariatet, har modtaget 1 whisky til 255 kr.
- Gave nr. 481: Mikkel Faurholt, PR-chef, modtog 1 whisky til 255 kr. ved sin fratrædelsesreception.

Ikke en kommunal interesse

- Gave nr. 419: Jørgen Elikofer, Dansk Metal, modtog en tallerken fra Royal Copenhagen til 311 kr. i anledning af sin 60 års fødselsdag. Gavemodtagerens tilknytning til kommunen er uvæsentlig.
- Gave nr. 421: Claus Meyer modtog 1 flaske Champagne til 175 kr. i anledning af sin 40 års fødselsdag. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.
- Gave nr. 427: Mads O. Krage, direktør, modtog 3 flasker vin til en værdi af 294 kr. i anledning af sin 60 års fødselsdag. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.
- Gave nr. 434: Christian R. Nissen modtog 3 flasker vin til 294 kr. i anledning af fratræden. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.
- Gave nr. 439: Morten Grunwald modtog 1 whisky til 255 kr. i anledning af sin 70 års fødselsdag. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.
- Gave nr. 440: Pia Allerslevs mand modtog 1 whisky til 255 kr. i anledning af barnefødsel. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.
- Gave nr. 441: Lone Gunbak modtog blomster til 200 kr. i anledning af barnefødsel. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.
- Gave nr. 442: Gitte Svanebjerg modtog blomster til 232 kr. i anledning af barnefødsel. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.
- Gave nr. 443: Karin Ankerstjerne modtog blomster til 325 kr. i anledning af barnefødsel. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.
- Gave nr. 445: Inger Dam Jensen modtog blomster til 335 kr. i anledning af sin 40 års fødselsdag. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.

- Gave nr. 446: Betty Frydensberg Carlsson modtog blomster til 250 kr. i anledning af sin 60 års fødselsdag. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.
- Gave nr. 449: Ebbe Lundgaard modtog 3 flasker vin til 235 kr. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.
- Gave nr. 451: Anette Uld, Aschehoug, modtog blomster til 325 kr. i anledning af udnævnelse til adm. direktør. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.
- Gave nr. 456: Karsten Anker Petersen modtog 2 flasker vin til 197 kr. i anledning af nyt job. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.
- Gave nr. 471: Mette Castbak modtog blomster til 469 kr. i anledning af barnefødsel. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.
- Gave nr. 496: Kurt Brusgaards datter modtog blomster til 200 kr. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.

Kommentarer fra Søren Pind

Det fremgår klart af den til revisionen fremsendte korrespondance mellem daværende overborgmester Jens Kramer Mikkelsen og mig , at de enkelte borgmestre kan afholde repræsentative udgifter, også ud over deres eget forvaltningsområde, så længe det i bredeste forstand tjener kommunens interesser. Revisionens henvisning til gave 455 - 478 må derfor overordnet afvises.

Dertil kommer, at f.eks. Eva K. Hansen som minister bl.a. som ressort har den almennyttige sektor – det samme gjorde sig gældende for min forvaltning. Man kan også vælge at se gaven til integrationsminister Rikke Hvilshøj i dette lys.

Gaven til finansminister Thor Pedersen kan ses i lyset af, at Bygge- og Teknikforvaltningen havde et tæt samarbejde med Københavns Havn, hvortil jeg blandt andet af Borgerrepræsentationen var udpeget til at sidde. I min egenskab af bygge- og teknikborgmester valgte regeringen senere at udnævne mig til næstformand for havnen, et ansvarsområde der i regeringen varetages af både Finansministeriet og Trafikministeriet.

Hvad angår Peter Gemælke havde kommunen et samarbejde med landbruget om genrejsningen af Frihedsstøtten, hvor jeg repræsenterede kommunen som ansvarlig for kommunens monumenter.

Hvad angår kontakten til Statsministeriet og bl.a. til departementschefen kan her blandt andet henvises til drøftelser omkring varetagelsen af afspærringer i forbindelse med topmøder, men også spørgsmål om udnyttelse af torve og pladser, hvor min forvaltning af og til havde et samarbejde med regeringen omkring den praktiske afvikling. Der er ikke belæg for, at Bygge- og Teknikforvaltningen ikke også skulle have relevante drøftelser med sidstnævnte ministerium.

Revisionens påstand om, at det skulle tjene et personligt politisk formål (gave 469 og 487) for mig at yde en gave til Helle Thorning-Schmidt og Ole Stavad savner dokumentation. Derimod varetager begge poster, det er i direkte interesse for Københavns Kommune at have kontakt med.

Hvad angår de såkaldt "partipolitiske gaver" skal jeg dels henviser til ovenstående afsnit, og for så vidt angår Jørgen Kleener henviser til, at jeg af Københavns Kommune var udpeget til som borgmester for Bygge- og Teknikforvaltningen at sidde i den dommerkomite, der varetog arkitektkonkurrencen om DR's byggeri.

For så vidt angår gave nr. 468, 473 og 475 (tiltrædende og afgående VU-formænd) skal jeg dels henviser til korrespondancen med daværende overborgmester Jens Kramer Mikkelsen samt til drøftelse i Økonomiudvalget, hvor daværende økonomidirektør Erik Jacobsen oplyste borgmestrene og udvalget om, at der tilkom borgmestrene et selvstændigt, udvidet skøn over, hvad der er i kommunens interesse, og at dette i realiteten ikke kunne efterprøves. Hans opfattelse af sagen, som øverste rådgiver for borgmestrene og udvalget var, at det eneste kriterium var spørgsmålet, om de enkelte "kunne holde til at komme på forsiden af Ekstra Bladet".

For så vidt angår gave 419 (Jørgen Elikofer, Dansk Metal) må det bygge på revisi-
ons ukendskab til samarbejdet med Dansk Metal omkring den københavnske trafik-
politik, der henhører under Bygge- og Teknikforvaltningen. Om dette har jeg haft ad-
skillige møder med pågældende, der nyder en særdeles central placering i Dansk Metal
som nærmeste rådgiver for formanden.

For så vidt angår Claus Meyer (gave 421) har jeg som borgmester haft et samarbejde
med ham omkring udnyttelse af byens torve og pladser, der blandt andet udmøntede
sig i det store folkekøkkenarrangement i Brune Kødbye, hvor jeg og kulturborgmeste-
ren fra scenen fik stor tak for vort arbejde i denne forbindelse.

For så vidt angår Mads O. Krage (gave 427) har jeg haft flere møder omkring NET-
TO's byggemæssige muligheder i Københavns Kommune med ham som administre-
rende direktør for pågældende.

For så vidt angår Christian Nissen (gave 434) kan her under henvises til byggeriet i
DR-byen samt ovenstående.

For så vidt angår Morten Grunwald (gave 439) har jeg som formand for vejnavnenæv-
net blandt andet navngivet vejen omkring Øster Gasværk, hvor han var direktør, samt
drøftet parkeringsforhold ved teatret.

Og sådan kunne jeg blive ved.

Essensen af disse forhold er, at det grundlæggende er min opfattelse, som jeg også er
blevet vejledt af økonomiforvaltningen, at der tilkom mig som borgmester et meget
vidt skøn over, hvad jeg anså for at være i kommunens interesse. Det er endvidere
fuldt underbygget via korrespondancen med overborgmesteren, at jeg har været i fuld-
stændig god tro herom, og at der derfor intet fortsat har været til at bryde nogle regler
herom.

Gennemgangen dokumenterer samtidig, at den pågældende praksis har været almindelig i flere af kommunens forvaltninger.

Afslutningsvis må det give anledning til stærk forundring, at revisionen tidligere har gennemgået alle overborgmesterens gaver, men ikke før nu har fundet anledning til at hævde, at der er pågået ting i strid med lovgivningen. Samtidig kan det undre, med den fokus, området har været omgærdet af, at revisionen ikke tidligere har søgt at vejlede borgmestrene, særlig set i lyset af, at Økonomiforvaltningens uenighed med revisionen – det er Økonomiforvaltningen, der har den endelige afgørelse i disse sager – og forvaltningens vejledning af Økonomiudvalget.

Jeg kan derfor henholde mig til Teknik- og Miljøforvaltningens generelle kommentarer, og støtte forvaltningens forundring over revisionens adfærd.

Jeg har imidlertid intet ønske om at denne diskussion skal finde sted i lyset af et spørgsmål om et økonomisk mellemværende mellem jeg selv og kommunen. Jeg skal derfor tilkendegive, at jeg – uden præjudice og understregende, at jeg mener, alle udgifter er afholdt i god tro, attesteret af Bygge- og Teknikforvaltningen samt afholdt lovligt og i kommunens interesse – er indstillet på at afholde de endelige omkostninger, revisionen måtte fremkomme med, og som Økonomiudvalget måtte vedtage ønskes tilbagebetalt.

Borgmester Winnie Berndtson

41. Kommunens udgifter til borgmester Winnie Berndtsons gaver viser følgende:

	2004		2005		I alt	
	Antal	Beløb	Antal	Beløb	Antal	Beløb
Eksterne samarbejdspartnere, forretningsforbindelser eller interessenter	5	1.263	6	1.917	11	3.180
BR-medlemmer og ansatte i Københavns Kommune	12	5.584	11	7.273	23	12.857
- BR-medlemmer	5	1.637	7	1.970	12	3.607
- Ansatte i forvaltningen	2	2.082	3	4.976	5	7.058
- Ansatte i andre forvaltninger	5	1.865	1	327	6	2.192
Modtagere ikke oplyst	3	560	-	-	3	560
Gaver i alt	20	7.407	17	9.190	37	16.597

Det største beløb til en ekstern gave i perioden udgjorde 700 kr. Gaven var et gavekort til Gasmekanikerne i anledning af deres 100 års jubilæum.

Det største beløb til en intern gave i perioden udgjorde 2.303 kr. Der var tale om chokolade til 18 af MFF's medarbejdere. Det største beløb til en intern gave givet til én person har udgjort 675 kr. til Per Krogh i anledning af jubilæum.

Revisionsdirektoratets vurdering

Det er Revisionsdirektoratet vurdering, at der i 1 tilfælde har været tale om en gave, der klart er givet i strid med kommunens regler.

Ikke en kommunal interesse

- Gave nr. 584: Konsulent i Arbejdernes Landsbank modtog 3 flasker vin til 301 kr. Gavemodtageren har ingen tilknytning til kommunen.

Kommentarer fra Winnie Berndtson

Først tilslutter jeg mig kommentarerne sendt fra Teknik og Miljøforvaltningen.

Vedrørende den ene gave – gave 584 – der er anført som værende "ikke kommunal interesse" kan jeg oplyse, at gaven er givet til Finn Gerdes i anledning af en rund fødselsdag. Finn Gerdes var på tidspunktet kommunalbestyrelsesmedlem i Hvidovre og foruden formand for Vestegnens Vandsamarbejde, og medlem i Hovedstadsområdets Vandsamarbejde. I begge samarbejder er Københavns Kommune også medlem, og en række af vores vandspareaktiviteter og kampagner udføres sammen med de andre kommuner i vandsamarbejderne.

Særligt om magistratsgaver

42. Økonomiforvaltningen står for indkøb af en række gaveartikler med Københavns Kommunes logo til diverse repræsentative formål, fx ure, glas, vinpropper/-proptrækkere, nøgleringe og kuglepenne.

Der er tale om en ordning, som har eksisteret i en længere årrække under betegnelsen "Magistratsgaver". Magistratsgaver anvendes i forbindelse med borgmestres, borgerrepræsentanters og direktionsmedlemmers repræsentative opgaver, fx på udlandsrejser og ved modtagelser på Rådhuset. Gaveartiklerne udskiftes løbende over en årrække.

Ud over formålet som magistratsgaver sælges gaveartiklerne også til internt (fx til brug som gaver til personale) og eksternt salg (fx turister som besøger rådhuset). Enkelte gaver er dog udelukkende beregnet til magistratsgaver og sælges derfor ikke internt og eksternt.

Udgifter til indkøb af magistratsgaver beløb sig til 613.220 kr. i 2004 og 525.383 kr. i 2005. Økonomiforvaltningen har senest 8. marts 2006 opgjort værdien af lagerbeholdningen til 1.229.914 kr., hvoraf gaveartikler udelukkende benyttet som magistratsgaver udgjorde 214.112 kr.

43. Revisionsdirektoratets gennemgang af magistratsgaverne har haft til formål at vurdere, i hvilket omfang ordningen har været benyttet af borgmestrene, om udgifterne har været afholdt i kommunens interesse, og om der har været en sparsommelig anvendelse af offentlige midler.

Ifølge det oplyste sker rekvireringen af magistratsgaverne på foranledning af sekretærene i borgmesterkontoret/direktionen uden efterfølgende afregning. Rekvirering sker ved henvendelse i skranken i Rådhusoplysningen eller elektronisk på Intranettet (KKnet). Sidstnævnte kræver speciel adgang ved bestillingen af magistratsgaver.

Rådhusoplysningen udfylder bilag med modtager, dato og formål. Udgifter ved forbrug af gaveartikler påføres ikke bilagene. Registreringen af forbrug sker alene efterfølgende på papirlister, som sættes i mapper.

Revisionsdirektoratet har gennemgået 82 udfyldte bilag for 2004 og 2005, hvilket giver anledning til følgende kommentarer:

- Der er væsentlige forskelle mellem de udfyldte bilag og den efterfølgende registrering på listerne.
- Bilagsmaterialet mangler i betydelig grad oplysninger om gavegiver. Det har derfor ikke været muligt at skelne mellem borgmestre, borgerrepræsentanter samt direktionens medlemmer.
- Bilagsmaterialet mangler i betydelig grad oplysninger om formål/anledning. Det har derfor ikke været muligt at skelne mellem magistratsgaver afhentet til repræsentation og magistratsgaver afhentet til modtagelse.

44. På det foreliggende grundlag er det Revisionsdirektoratet vurdering, at der ikke er grundlag for at konstatere, at udgifterne har været afholdt i strid med kommunens regler. Enkelte bilag efterlader dog det indtryk, at gaver er blevet brugt til interne anledninger, som falder under jubilæer, fratrædelser m.m. til personale i forvaltningerne.

På baggrund af de 82 bilag forelagt Revisionsdirektoratet er det direktoratets vurdering, at der ikke er grundlag for at konstatere, at der ikke er udvist den sparsommelighed, som forudsættes for anvendelsen af offentlige midler.

Det er direktoratets opfattelse, at der bør ske en udgiftsregistrering af gaverne i de respektive forvaltningers regnskaber. Dette harmonerer også med Økonomiforvaltningens retningslinier fra april 2004.

Sammenfatning

45. Direktoratets vurdering er følgende for de 263 eksterne gaver:

156 gaver er utvivlsomt afholdt i overensstemmelse med kommunens regler. Udgiften beløber sig til 49.109 kr. svarende til 62 % af kommunens udgifter til eksterne gaver.

32 gaver er afholdt, hvor der efter revisionens opfattelse er tvivl om overensstemmelsen med kommunens gældende regler. Udgiften udgør 8.834 kr. svarende 11 % af kommunens udgifter til eksterne gaver.

75 gaver er efter revisionens opfattelse afholdt i klar strid med kommunens gældende regler. Udgiften beløber sig til 20.822 kr. og det svarer til 27 % af de samlede udgifter til eksterne gaver.

På baggrund af de foreliggende oplysninger er det i øvrigt Revisionsdirektoratets vurdering, at udgifterne er afholdt på et beskedent niveau, og at der derfor er udvist den sparsommelighed, som forudsættes for anvendelsen af offentlige midler

46. Direktoratets vurdering er følgende for de 288 (136.359 kr.) interne gaver:

Interne gaver gives ud fra den enkelte borgmesters vurdering og også på baggrund af den kultur, som hersker i den enkelte forvaltning.

Det er konstateret ved undersøgelsen, at der er meget stor forskel dels på omfanget af interne gaver dels på niveauet for interne gaver på tværs af kommunen.

De interne gaver har et større omfang og har højere enkeltudgifter end de eksterne gaver.

Der ydes flere gaver med private årsager og begrundelser, enkeltgaver på over 1.000 kr., flere gaver til samme person (hvortil kommer gaver fra direktioner og sekretaria-ter), ligesom der ydes julegaver i væsentligt omfang (men ikke store enkeltudgifter).

Borgerrepræsentationen har ikke taget stilling til kommunens langvarige praksis for omfang og indhold af interne gaver.

47. Direktoratets vurdering er følgende for "Modtagere ikke oplyst":

For 63 antal gaver til i alt 19.764 kr. har det ikke været muligt for Revisionsdirektoratet at vurdere, om der har været tale om eksterne eller interne gaver. Direktoratet har derfor heller ikke kunnet afgøre, om udgiften har været i kommunens interesse.

Det er direktoratets samlede opfattelse, at den enkelte udgift har været beskeden.

VI. Anbefalinger

48. Undersøgelsen afsluttes med Revisionsdirektoratets anbefalinger, hvor der først redegøres for spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for kommunen at rejse krav om tilbagebetaling til kommunekassen.

Dernæst redegøres der for direktoratets stillingtagen til, hvorvidt undersøgelsen giver baggrund for at justere kommunens regler for gaver. Dette gælder både for eksterne gaver, som gives i henhold til reglerne for repræsentation, og for de interne gaver, som hidtil er blevet givet i henhold til kommunens praksis.

Endelig omtales Revisionsdirektoratets anbefalinger til ændring af kommunens regnskabsmæssige regler.

Tilbagebetaling til kommunen

49. Revisionsdirektoratet har på baggrund af de foreliggende oplysninger vurderet, at der for så vidt angår de eksterne gaver er 75 gaver til i alt 20.822 kr., som efter direktoratets opfattelse klart er blevet ydet i strid med kommunens retningslinier fra 2004.

Det ligger uden for Revisionsdirektoratets opgavevaretagelse at tage endelig stilling til, om der er juridisk belæg for at kræve beløbet tilbagebetalt til kommunekassen.

En sådan beslutning skal træffes af kommunens Økonomiudvalg.

Såfremt Økonomiudvalget finder anledning til at rejse tilbagebetalingskrav, skal Revisionsdirektoratet anbefale, at der også tages stilling til de gaver, hvor det efter revisionens opfattelse er tvivlsomt, om retningslinierne fra 2004 er blevet overholdt.

Derudover bør der også efter revisionens opfattelse ske en gennemgang af de gaver, som er betegnet med "Gavemodtager ikke oplyst". Fyldestgørende oplysninger er ikke blevet modtaget fra forvaltningerne inden for undersøgelsens tidsramme, men supplerende oplysninger bør tilvejebringes til brug for bedømmelsen af gaverne set i forhold til kommunens retningslinier.

For så vidt angår de interne gaver foreligger der efter revisionens opfattelse ikke et spørgsmål om tilbagebetaling, da kommunal praksis må anses for tilstrækkelig hjemmel til at yde gaverne.

Der foreligger i hvert fald ingen konkrete og specifikke regler som for de eksterne gaver, og som berettiget kan medvirke til at kunne statuere ond tro hos den pågældende borgmester. Det lægges i denne forbindelse også til grund, at ingen af gavedispositionerne efter revisionens opfattelse åbenbart overskrider de økonomiske grænser for rimelig anvendelse af offentlige midler.

Revisionsdirektoratet anbefaler derfor, at undersøgelsen af de interne gaver alene får et fremadrettet sigte ved at indgå i Borgerrepræsentationens beslutningsgrundlag om de fremtidige gaveregler, jf. det følgende.

Justering af kommunens regler om gaver

50. For så vidt angår de eksterne gaver har Økonomiforvaltningen udsendt retningslinier af 19. april 2004 om "Repræsentationsudgifter i Københavns Kommune".

Efter Revisionsdirektoratets opfattelse er disse retningslinier som udgangspunkt anvendelige ved administrationen af de eksterne gaver af repræsentativ karakter. Der er den fornødne vejledning og angivelse af de kriterier, som bør indgå ved afvejningen af, om det er berettiget at give en gave.

Det er efter direktoratets opfattelse ikke hensigtsmæssigt at give meget objektive og detaljerede regler for disse udgifter, idet det forudsættes, at den enkelte udgift fortsat gives ud fra en sparsommelig anvendelse af offentlige midler.

Revisionsdirektoratet skal foreslå, at følgende to forhold udtrykkeligt kommer til at fremgå af retningslinierne:

- Gaveudgiften skal tilpasses anledningen og i øvrigt være i overensstemmelse med en sparsommelig anvendelse af offentlige midler.
- En borgmester kan alene give gaver inden for det administrationsområde, som for pågældende er angivet i kommunens styrelsesvedtægt.

51. For så vidt angår politikernes interne gaver foreligger der som nævnt ingen udtrykkelige regler herom.

Revisionsdirektoratet skal derfor anbefale, at Borgerrepræsentationen udtrykkeligt tager stilling til de fremtidige retningslinier for interne gaver og opdelt på:

- Gaver til nuværende og tidligere politikere.
- Gaver til nuværende og tidligere ansatte i egen forvaltning.
- Gaver til nuværende og tidligere ansatte i anden forvaltning.

Det forudsættes, at der tages udtrykkelig stilling til opretholdelsen af den konstaterede praksis for gavetyper og anledninger.

Ved udformningen af retningslinierne kan der med fordel tages udgangspunkt i Økonomiforvaltningens cirkulæreskrivelse af 12. april 2002 om "Overordnede rammer for repræsentation", der som tidligere nævnt angår kommunens ansatte og dermed ikke politikerne.

Revisionsdirektoratet skal anbefale, at der sker en sammenskrivning af Økonomiforvaltningens 2002-cirkulæreskrivelse og retningslinierne fra 2004. Det forudsættes dog, at der sker en synlig opdeling i anvendelsesområdet for politikere og kommunens ansatte.

De regnskabsmæssige regler

52. Undersøgelsen har givet anledning til, at Revisionsdirektoratet har udtalt kritik af forvaltningernes regnskabsforvaltning af dette område, herunder særligt overholdelsen af regnskabsreglerne i Økonomiforvaltningens retningslinier af 19. april 2004.

Revisionsdirektoratet anser det for en selvfølge, at udvalg og forvaltninger i samarbejde sikrer sig, at Økonomiforvaltningens retningslinier fra 2004 bliver overholdt. Retningslinierne omfatter som tidligere nævnt alene udgifter til politisk repræsentation, herunder udgifter til eksterne gaver.

Regnskabsreglerne i Økonomiforvaltningens 2004-retningslinier er efter Revisionsdirektoratets opfattelse et tilfredsstillende grundlag for styringen af kommunens repræsentationsudgifter.

Disse regler kan derfor anvendes som model for den opstramning af styringen af kommunens udgifter til gaver, som Revisionsdirektoratet skal anbefale indført på øvrige relevante områder.

Dette drejer sig om politikernes interne gaver samt forvaltningernes eksterne og interne gaver.

Opstramningen af den regnskabsmæssige styring bør bl.a. omfatte en standardkonto-plan, konteringsvejledning, fornødne oplysninger på bilaget om formål/anledning og modtager, præcis forretningsgangsbeskrivelse, herunder om anvisning og attestation.

Opstramningen af styringen er også nødvendiggjort af hensyn til at opnå højeste sikkerhed for rigtigheden af de oplysninger, der på kommunens hjemmeside bliver bragt om bl.a. politikernes repræsentationsudgifter.

Særberetning om Københavns Kommunes generelle økonomistyring

1. Revisionsdirektoratet afgav den 27. oktober 2005 særberetning til Borgerrepræsentationen om "Københavns Kommunes generelle økonomistyring".

Beretningen indeholder Revisionsdirektoratets beskrivelse og vurdering af en række generelle forudsætninger for økonomistyringen på det tværgående niveau mellem Økonomiudvalget/Økonomiforvaltningen og de stående udvalg/disses forvaltninger såsom:

- Eksterne rammer for kommunens økonomistyring.
- Kommunens styreform.
- Centralisering og decentralisering.
- Rollefordelingen mellem Økonomiforvaltningen og øvrige forvaltninger.
- Kommunens interne regler, retningslinier og støttemateriale.
- Styring og intern kontrol.
- Værdibaseret ledelse.
- Registreringssystemer.

Desuden indeholder beretningen direktoratets beskrivelse og vurdering af tilrettelæggelsen af økonomistyringens cyklus i den enkelte enhedsforvaltning set fra direktionsniveauet:

Målfastsættelsen, Budgetlægningen, Styringen i årets løb, Regnskabsaflæggelsen og Vurderingen af målopfyldelse og evaluering.

Revisionsdirektoratet bedømmer kommunens generelle økonomistyring til at være på et tilfredsstillende niveau.

Men der er behov for til stadighed at arbejde med udviklingen af økonomistyringen. Dette skyldes bl.a. de øgede krav til kommunens og forvaltningerne – bl.a. i form af mål og resultater, ny budgetmodel, omkostningsbaseret regnskab, udvikling af incitamentsværktøjer, IT-understøttelse mv.

Revisionsdirektoratet skitserede på baggrund af undersøgelsens resultater en række af de synspunkter, som efter direktoratets opfattelse var væsentlige at inddrage i arbejdet med kommunens fremtidige økonomistyring.

2. Revisionsudvalget fremsendte med skrivelse af 10. maj 2006 til Økonomiudvalget sine afgivelsesbemærkninger til beretningen og foreslog, at Økonomiudvalget afgiver indstilling til Borgerrepræsentationens beslutning om, at revisionsberetningen og de af Økonomiudvalget besluttede foranstaltninger tages til efterretning.

Revisionsudvalget tilslutter sig Revisionsdirektoratets sammenfattende opfattelse af kommunens økonomistyring og henstiller, at der med Økonomiforvaltningen som projektansvarlig igangsættes et tværgående arbejde med deltagelse af alle forvaltninger. Arbejdet bør primært være koncentreret om de væsentligste anbefalinger, som revisionen har grupperet således:

- Budget- og Regnskabshåndbogen mv.
- Ansvars- og opgavefordelingen.
- IT.

Revisionsudvalget finder anledning til især at pege på behovet for udviklingsarbejdet om anvendelsen af den nye budgetmodel, opgave- og ansvarsfordelingen mellem udvalg, borgmestre og forvaltninger samt omkring styrkelsen af kommunens interne kontrol.

3. Økonomiudvalget forventes at behandle sagen den 19. september 2006 med henblik på forelæggelsen for Borgerrepræsentationen.

Det fremgår af Økonomiforvaltningens indstilling:

I forhold til kommunens økonomistyring arbejder Økonomiforvaltningen løbende med forskellige tiltag, der har til formål at styrke kommunens styring og effektivitet. Der er dels tale om initiativer, der retter sig mod det politiske niveau, dvs. kommunens bevillingsstyring og rapportering mv. til Økonomiudvalget og fagudvalgene, dels tale om tværgående initiativer, der er møntet på at forbedre for-

valtningernes interne styring, dvs. forvaltningernes løbende styring og effektiviseringer på serviceområder, institutioner og lignende.

Indførelsen af den ny budgetmodel er et eksempel på et initiativ, der blandt andet har til hensigt at forbedre Økonomiudvalgets og udvalgenes bevillingsstyring på de forskellige bevillingsområder. Den ny budgetmodel muliggør blandt andet, at der kan ske et tættere og hurtigere tilpasning af udvalgenes bevillinger i forhold til de aktiviteter, som kommunen har på de forskellige serviceområder.

Der er ligeledes løbende tiltag, der har til formål at forbedre forvaltningernes interne styring og effektivisering. Blandt andet arbejder Økonomiforvaltningen både tværgående og i konkrete projekter med at effektivisere arbejdsgange i kommunen. Det gælder i eksempelvis digitalisering af indkøbs- og faktureringsprocesser, arbejdet med elektronisk borgerservice og forsøg med at indføre konkrete værktøjer (fx Lean) til at forbedre forvaltningernes arbejdsgange på serviceområder.

Etablering af Københavns Ejendomme og fælles koncernservice er eksempler på, hvordan Økonomiforvaltningerne arbejder på at forbedre kommunens styring og opgaveløsning. I denne type tiltag er det blandt andet formålet at effektivisere og forbedre styringen ved at samle kompetencerne på området i en organisatorisk enhed, hvilket gør det muligt fx at udvikle de faglige miljøer og specialisere opgaveløsningen.

Herudover arbejder Økonomiforvaltningen løbende med at understøtte forvaltningernes styring ved at udvikle forskellige produkter, der gøres tilgængelig på kommunens intranet. Det gælder fx udarbejdelse af vejledninger, pjecer mv. om økonomistyring, uddannelse af nye økonomimedarbejdere og afholdelse af seminarer mv. for forvaltningerne. Eksempelvis ventes i efteråret udgivet en pjece om controlling, og der afholdes et seminar for kommunens økonomimedarbejdere og ledere i brug af økonomiværktøjet ABC.

Særberetningen om kommunens økonomistyring sætter fokus på og opstiller anbefalinger på nogle af de områder, der er nævnt ovenfor. I forlængelse af Økonomiudvalgets beslutning (ØU 46/2006) følger nedenfor en kort status for nogle af de væsentligste aktuelle initiativer, som Økonomiforvaltningen har igangsat på de områder, der er nævnt i særberetningen.

1. Yderligere IT-understøttelse af økonomistyringen.

Økonomiforvaltningen har i juni 2006 igangsat en foranalyse, der skal lede frem til, at en bedre understøttelse af budgetteringen i forvaltningerne og for kommunen som helhed. Målet er at erstatte den nuværende budgettering, der foregår i regneark, med et budgetsystem, der hænger sammen med resten af kommunens økonomisystem. Foranalysen ventes afsluttet i efteråret 2006, hvorefter der skal tages beslutning om at tage et budgetmodul i drift. Forvaltningerne vil blive inddraget i arbejdet, hvis der tages beslutning om, at der skal tilknyttes et budgetmodul til KØR.

2. Opgradering af kommunens økonomistyringsniveau

Som led i opgraderingen af kommunens samlede økonomistyring arbejdes der på en samlet rammeplan med aktiviteter frem mod 2010. Planen forventes fremlagt for Økonomiudvalget i 2. halvår 2006, efter at den har været drøftet med forvaltningerne.

3. Videreudvikling af den ny budgetmodel.

Økonomiforvaltningen har til budgetbidraget for 2007 modtaget udvalgenes redegørelse for deres økonomistyring. På baggrund heraf vil det blive vurderet, hvilke aktiviteter, der skal igangsættes på tværs af kommunen. Økonomiudvalget vil få forelagt dette.

Økonomiudvalget skal endvidere i 2. halvår af 2006 behandle en efterregulering af udvalgenes budgetter for 2006. Sagen er en udløber af implementeringen af den ny budgetmodel.

4. Fælles kontoplan for kommunen

Som led i implementeringen af en opgraderet version af KØR og Indenrigs- og Sundhedsministeriets nye kontoplan, der gælder fra 2007, er der udarbejdet en ny kontostreng for kommunen. Kontostrengen gør det muligt at implementere en fælles standardkontoplan for kommunen. I 2007 skal administrationsudgifter konteres i henhold til standardkontoplanen.

Herudover er som nævnt igangsat et arbejde, der skal føre til etableringen af en fælles koncernservice for kommunen. Det er Økonomiforvaltningens forventning, at den fælles Koncernservice bl.a. vil betyde en forbedring af økonomistyringen i kommunen gennem koncentration af kompetencerne inden for økonomistyring og en bedre understøttelse af økonomistyringen på kommunens decentrale institutioner. Endelig er der – foruden de ovennævnte tiltag – planlagt en række nye initiativer for de kommende år til styrkelse af kommunens økonomistyring.

Økonomiudvalget vil blive orienteret om det arbejde, som igangsættes.

Økonomiforvaltningen forventer på baggrund af anbefalingerne i særberetningen i efteråret 2006 at indbyde alle kommunens forvaltninger til et tværgående projektsamarbejde om initiativer til styrkelse af kommunens generelle økonomistyring.

Andre Sager

1. Udviklingen af økonomistyringen i Københavns Kommune

I 2003-revisionsbetænkningen, s. 258-261, blev omtalt Økonomiforvaltningens rapport om "Benchmarking af økonomistyringen i Københavns Kommune – Resultater af 2. runde".

Økonomistyringen vurderes i benchmarkingværktøjet ud fra 11 nøglemåder, som er grupperet på 5 niveauer. Institutionernes placering på de 5 niveauer udtrykker i hvilken grad institutionerne opfylder kriterierne for god økonomistyring.

De 5 niveauer i benchmarkingværktøjet er følgende: Ad hoc (niveau 1), Finansiell kontrol (niveau 2), Aktivitetsstyring (niveau 3), Balanceret resultatstyring (niveau 4) og Strategisk udvikling (niveau 5).

I 2004-revisionsbetænkningens, s. 256-260, redegjordes der for Revisionsdirektoratets opfølgning af sagen.

I det følgende redegøres der i summarisk form for de oplysninger, direktoratet har indhentet i forbindelse med revisionen af 2005-årsregnskabet.

Økonomiudvalget. I 2004-årsrevisionsprotokollatet til Økonomiudvalget oplystes det, at udvalget i forbindelse med opfølgningen af årsrevisionsprotokollatet for 2003 havde meddelt: Kvarterløft blev placeret på økonomistyringsniveau: Aktivitetsstyring, og Økonomiforvaltningen blev placeret på økonomistyringsniveau: Finansiell kontrol. Økonomiforvaltningen blev dog i første omgang placeret på Ad Hoc som følge af manglende forretningsgange.

For Kvarterløft og Økonomiforvaltningens vedkommende sker der løbende en udvikling af økonomistyringen. Da Økonomiforvaltningens portefølje af opgaver er kendetegnet ved mange, både små og store projekter, der løbende ændrer sig, ligger fokus i økonomistyringen på en optimering af projektstyringen. En egentlig handlingsplan for

økonomistyringen skal tage højde for dette og vil blive drøftet med revisionen i forlængelse af undersøgelsen af Københavns Kommunes generelle økonomistyring i foråret 2005.

Økonomiudvalget kommenterede ikke dette punkt ved opfølgningen i april 2006 af årsrevisionsprotokollatet for 2004, og Revisionsdirektoratet har ikke efterfølgende modtaget en henvendelse om drøftelse af en handlingsplan for økonomistyringen.

Økonomiudvalget har den 22. august 2006 supplerende oplyst, at Økonomiforvaltningen i 2006 har gennemgået en større organisationsændring, og den endelige handlingsplan er ikke endeligt udarbejdet, før end den nye ledelse har givet udtryk for hvilket økonomistyringsregime, der ønskes. Der arbejdes aktivt på en optimering af projektstyringen. Økonomiforvaltningen vil gerne drøfte overvejelserne og de initiativer, der er sat i gang med revisionen ved et møde i efteråret 2006.

Kultur- og Fritidsudvalget. Det fremgår af Kultur- og Fritidsudvalgets bemærkninger til Revisionsdirektoratets 2004-revisionsberetning, at der ikke for Kultur- og Fritidsforvaltningen er foretaget en ny måling på udviklingen af økonomistyringen, men forvaltningen har fået tilkendegivelser om, at 2 af de 3 institutioner på niveau 2. Finansiell kontrol nu i 2005 opfylder niveau 3. Aktivitetsstyring.

Forholdet er ikke omtalt i forvaltningens opfølgning til Kultur- og Fritidsudvalget (sag KFU 50/2006)

Direktoratet bad oplyst, hvilke aktiviteter der er igangsat, så den sidste institution når op på niveau 3 Aktivitetsstyring, og fra hvilket tidspunkt dette forventes at ville ske.

Ifølge Kultur- og Fritidsudvalgets besvarelse er den måling, der omtales, af Økonomiforvaltningen i 2003 foretaget benchmarkingundersøgelse, hvor der fra Kultur- og Fritidsforvaltningen deltog de 4 driftssøjler Ejendomsdrift, Bibliotekerne, Fritid & Idræt samt Kunst & Kultur. Herudover deltog Økonomi & IT.

Økonomi & IT deltog som stabsfunktion, og resultatet her vedrører således ikke afdelingen som sådan, men er en temperaturmåling af forvaltningen som helhed.

Resultatet var her bedømmelsen "Finansiell kontrol", der var niveauet under det dengang af økonomichefkredsen erklærede mål om "aktivitetsstyring".

Bibliotekerne og Kunst & Kultur opfyldte umiddelbart målet om aktivitetsstyring, mens de øvrige opnåede scoren Finansiell kontrol. Ejendomsdrift har senere erklæret, at man efter egen opfattelse var avanceret til aktivitetsstyring.

"Den sidste institution", som revisionsdirektoratet nævner, er således Fritid & Idræt.

For Fritid & Idræt gælder det som for forvaltningen som helhed, at det næppe er muligt at sammenligne situationen i dag med situationen på det tidspunkt, hvor undersøgelsen blev foretaget. Fritid & Idræt var i 2003 i det store og hele tegnet af folkeoplysningen, der som følge af lovgivningen er særlig problemfyldt, når det drejer sig om styring af aktivitetsindhold og -omfang.

I dag består Fritid & Idræt ud over folkeoplysningen af de kommunaliserede idrætsanlæg, hvilket medfører helt andre muligheder for at påvirke den faktiske udvikling. Af igangværende tiltag nævnes kort indførelsen af kontraktstyring i forhold til de enkelte idrætsanlæg, hvor der for det enkelte anlæg er fastsat aktivitetsmål, og hvor brugerbestyrelserne i forbindelse med budgetforslagene har mulighed for at forholde sig til de aktiviteter, der følger af budgetter. Endvidere nævnes den centralisering, der arbejdes med vedrørende den samlede facilitetsudnyttelse i kommunen.

Hertil kommer de øvrige initiativer, som er igangsat, og som er nævnt ved tidligere lejligheder, herunder den nye budgetmodel, Balanced ScoreCard og ABC og -M (sidstnævnte et forsøg i Bibliotekerne med aktivitetsbaseret styring).

Børne- og Ungdomsudvalget. Som led i en opfølgning af forvaltningernes arbejde med udvikling af økonomistyringen i Københavns Kommune bad Revisionsdirektoratet i årsrevisionsprotokollatet for 2004 oplyst indplaceringsniveauet for de enheder

i Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen, der havde deltaget i en benchmarking af økonomistyringen. Direktoratet udbad sig endvidere en redegørelse for handlingsplaner for enhedernes arbejde med udvikling af økonomistyringen samt resultatet af gennemførelsen af handlingsplanerne.

Af Uddannelses- og Ungdomsudvalget besvarelse af årsrevisionsprotokollatet fremgik det, at Revisionsdirektoratet efterfølgende fik oplyst indplaceringsniveauet for de benchmarkede enheder. Endvidere blev det oplyst, at forvaltningen mente, at det var af afgørende betydning for den fortsatte udvikling af god kvalitet i de udførende enheder, at deltagerne i en undersøgelse af den karakter kunne have tillid til, at løfter og aftaler om, at resultaterne blev forbeholdt institutionen, ikke efterfølgende blev tilsidesat. Revisionsdirektoratet blev lovet adgang til den gennemførte benchmarking af økonomistyringen. Forvaltningen var ikke bekendt med, om der var udarbejdet handlingsplaner til forbedring af økonomistyringen.

I Uddannelses- og Ungdomsudvalget opfølgning den 14. december 2005 af årsrevisionsprotokollatet blev forholdet ikke kommenteret.

Forvaltningen har efterfølgende oplyst, at Økonomiudvalgets beslutning den 28. februar 2006 (ØU 63/2006), om at Børne- og Ungdomsforvaltningen i samarbejde med Revisionsdirektoratet og Økonomiforvaltningen skal udarbejde en redegørelse for den nuværende styring i forvaltningen, har medført, at der ikke er foretaget opfølgning af benchmarkingen fra 2004.

Direktoratet fandt det beklageligt, at forvaltningen ikke har sikret, at der blev udarbejdet handlingsplaner for udvikling af økonomistyringen og foretaget en opfølgning heraf.

Det oplyses i udvalgets besvarelse, at udvikling af økonomistyringen vil blive tilrettelagt i overensstemmelse med Børne- og Ungdomsudvalgets og Økonomiudvalgets beslutninger i forbindelse med behandlinger af redegørelsen om Økonomistyring i Børne- og Ungdomsforvaltningen. Børne- og Ungdomsud-

valget behandlede redegørelsen på mødet den 21. juni 2006 (j.nr. 308510). På mødet blev foreslået en række initiativer til forbedring af økonomistyringen i Børne- og Ungdomsforvaltningen. Forvaltningen vil rapportere herom til Børne- og Ungdomsudvalget og Økonomiudvalget i regnskabsprognoserne i 2006 og 2007.

Økonomiudvalget behandlede redegørelsen den 15. august 2006.

Sundheds- og Omsorgsudvalget. I årsrevisionsprotokollat for 2004 til Sundheds- og Omsorgsudvalget gav Revisionsdirektoratet udtryk for at ville følge forvaltningens videre arbejde med udviklingen af økonomistyringen. Direktoratet har derfor bedt Sundhedsforvaltningen oplyse, hvad der videre var sket på området.

Forvaltningen har i den anledning oplyst, at der i 2005 ikke har været gentaget en benchmarking af økonomistyringen for de institutioner, der tidligere havde deltaget, og at der ikke var foretaget benchmarking af nye institutioner.

Forvaltningen har oplyst følgende resultater for de aktiviteter, der blev opstillet i en handlingsplan i 2004:

Aktivitet	Formål	Målgruppe	Resultat
Gennemarbejdelse af kontoplan i forbindelse med omorganiseringen.	Udover at tilpasse kontoplanen til ny struktur, anvendes lejligheden til at ajourføre denne, hvor den er mindre hensigtsmæssig. Resultat – mere retvisende regnskaber.	Centrale og lokale enheder	Gennemført.
Udarbejdelse af konteringsvejledninger.	Entydig konteringspraksis, mere retvisende regnskaber og meningsfuld benchmarking.	Centrale og lokale enheder	Administrationscentret har i forbindelse med de gennemførte kurser i regnskabsføring i 2004, hvor ca. 120 administrative medarbejdere deltog, undervist i kontoplan og kontering af udgifter på det decentrale niveau, dels har Administrationscentret her i starten af 2006 iværksat et tiltag med henblik på at forbedre konteringspraksis i Centralforvaltningen.
Forretningsgange skal ajourføres og andre udarbejdes.	At skabe en ensartet adfærd i løsning af opgaver, overblik, mindre usikkerhed, mindre sårbarhed.	Centrale og lokale enheder	8 forretningsgangsbeskrivelser er udarbejdet.
Budgetudmøntning.	Målsætningen er, at budgetterne udmeldes inden budgetårets start til forbedring af enhedernes planlægning og økonomistyring.	Lokale enheder og fagkontorer	Gennemført.

På direktoratets forespørgsel har Sundheds- og Omsorgsudvalget oplyst, at det er Sundheds- og Omsorgsforvaltningens vurdering, at med de iværksatte tiltag fra centralt hold af den generelt øgede opmærksomhed på kvaliteten af økonomi-

styringen på institutionerne, kan økonomistyringen i forvaltningen nu placeres på niveau 3: Aktivitetsstyring. Det er i øvrigt Sundheds- og Omsorgsforvaltningens ambition fortsat at øge kvaliteten i økonomistyringen. Af samme grund etableres der pr. 1. august 2006 en ny stab i centralforvaltningen, der blandt andet skal have ansvaret for udvikling og kvalitetssikring af styringsrelevante data og ledelsesinformationssystemer.

Socialudvalget. I anledning af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens deltagelse i en benchmarking af økonomistyringen, der viste, at forvaltningen ikke på undersøgelsestidspunktet havde et tilfredsstillende placeringsniveau, udbad Revisionsdirektoratet sig i årsprotokollatet for 2004 sig en redegørelse om resultatet af de iværksatte tiltag til forbedring og udvikling af økonomistyringen

Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen redegjorde i sin besvarelse af årsrevisionsprotokollatet for en række tiltag. En egentlig måling af resultatet af de iværksatte tiltag forudsætter efter forvaltningens opfattelse en ny benchmarking. Endvidere skyldtes den utilfredsstillende placering i den tidligere undersøgelse efter forvaltningens opfattelse i betydelig grad utilstrækkelig budgetoverholdelse på undersøgelsestidspunktet, og på det punkt kunne der ifølge forvaltningen konstateres en væsentlig forbedring.

Revisionsdirektoratet har som en opfølgning af sagen anmodet Socialforvaltningen om at redegøre for de fortsatte initiativer til udviklingen af økonomistyringen.

Socialforvaltningen har indledningsvist oplyst, at det er Økonomiforvaltningen, der gennemfører benchmarking af forvaltningernes økonomistyring. Socialforvaltningen har derfor ikke planer om selv at måle sig i forhold til andre forvaltninger. Økonomiforvaltningen har med ca. to års mellemrum gennemført en benchmarking af forvaltningernes økonomistyring.

Der er gennemført en række forbedringer. Forbedringerne skal både tilgodese de øgede oplysningskrav i budgetlægning, budgetopfølgning og regnskabsaflæggelse (6-by sammenligninger, mål, resultatkrav, aktivitetsoplysninger og enhedspriser), og skal til-

godese områdespecifikke økonomistyringsbehov. I forbindelse med budget 2007 udarbejdes et ydelseskatalog, som beskriver priser og aktiviteter samt evt. mål på de enkelte ydelser. Pr. maj 2006 er det dog kun Mål- og Rammekontor for børn og unge med særlige behov, som har fastsat konkrete resultatkrav, imens de øvrige Mål- og Rammekontorer alene har fastsat mål. Men resultatkrav er et område, som skal udbredes.

Forvaltningen har i maj 2006 forelagt Socialudvalget en redegørelse om styring af institutionernes og serviceområdernes økonomi. Det fremgår heraf, at der på Mål- og Rammekontoret for børn og unge med særlige behov blandt andet er udarbejdet en overordnet model for den fremtidige økonomistyring og samtidig indført nye interne budgetfordelingsmodeller i forhold til døgninstitutioner og børnefamilieteam. Herudover er der udarbejdet et økonomistyringsværktøj i FAFDW, der muliggør styring på enkeltsagsniveau. Endelig er der iværksat et forsøg med Performance Management med et fremadrettet ønske om at integrere dokumentation af effekterne af indsatsen i styringen af institutionerne.

På Mål- og Rammekontoret for stofmisbrug, alkohol, hjemløse og boligsocialt arbejde er igangsat en række initiativer til bedre målformulering og dokumentation og måling af indsatsen. Derudover forventes det, at dele af økonomistyringsprojekterne på Mål- og Rammekontoret for børn og unge med særlige behov kan implementeres på hjemløse- og stofmisbrugsområdet.

På Mål- og Rammekontoret for handicapområdet er der igangsat et hjemmepleje-projekt med fire delprojekter (Økonomistyringsprojekt, organiseringsprojekt, projekt vedrørende kvalitetsstandarder og kontraktindgåelse og projekt vedrørende nyt omsorgssystem).

På Mål- og Rammekontor for voksne med særlige behov inkl. psykisk syge er besluttet at udarbejde en budgetmodel, hvori omdrejningspunktet vil være en kategorisering af beboernes plejetyngde.

Endelig er det Socialforvaltningens mål løbende at udvikle økonomistyringen og ledelsesinformationen både i lokalforvaltningen og centralforvaltningen.

Revisionsdirektoratet noterede sig Socialforvaltningens initiativer til udvikling af økonomistyringen og anbefalede, at forvaltningen ved anvendelse af benchmarkingværktøjet foretager en måling af, om de iværksatte tiltag har medført, at forvaltningens økonomistyring og anbefalede, at kan placeres på kommunens fastsatte niveau – Aktivitetsstyring.

I Socialudvalgets besvarelse oplyser Socialforvaltningen at være enig i behovet for en ny måling af økonomistyringsniveauet. En sådan måling får dog størst værdi, hvis den gennemføres, når den nye centrale organisering og nye ansvarsfordeling indenfor og mellem lokale centre er helt på plads. Det er derfor mest hensigtsmæssigt at udsætte en måling til 2007. Forvaltningen vil samtidig koordinere med Økonomiforvaltningens eventuelle planer om en generel ny benchmarking af økonomistyringen.

Teknik- og Miljøudvalget. I 2004-årsrevisionsprotokollatet til Bygge- og Teknikudvalget fremgik det, at direktoratet ved revisionen af 2005 ville have opmærksomheden henledt på, om enhederne ved udgangen af 2005 havde opnået økonomistyringsniveau 3, og at det i årsrevisionsprotokollatet for regnskab 2005 ville blive omtalt, hvor målet ikke var nået.

Teknik- og Miljøforvaltningen har i samarbejde med Økonomiforvaltningens konsulentenhed gennemført en benchmarking baseret på interview foretaget i januar 2006. Resultatet heraf fremgår af følgende tabel, hvor tidligere økonomistyringsniveau er anført i parentes:

Institution	Økonomistyringsniveau ifølge benchmarking
Plan & Arkitektur	1 (1)
Byggeri & Bolig	2 (1)
Vej & Park	3 (2)
Københavns Kirkegårde	3 (2)
Parkering København	3 (1)
Københavns Brandvæsen	3 (1)
Kommune Teknik København	1 (1)

Plan & Arkitektur

Benchmarkingen i Plan & Arkitektur viste, at institutionen fortsat befinder sig på niveau 1 – Ad hoc, og har således ikke nået det ønskede niveau 3. Det bemærkes dog i rapporten, at der skal relativt få forbedringer til, for at Plan & Arkitektur kan opfylde niveau 1, 2 og 3. Derudover fremgår det, at såfremt der tages udgangspunkt i resultaterne fra regnskabet for 2005 og ikke regnskabet for 2004, som benchmarkingen bygger på, og hvis ydelsesstøtten, som ifølge Plan & Arkitektur ikke er en styrbar udgiftspost, holdes uden for benchmarkingen, vil enheden være på økonomistyringsniveau 3.

Det vurderes i rapporten, at Plan & Arkitektur i det videre arbejde primært bør sætte ind over for følgende svagheder i økonomistyringen:

- Der sker ikke en tilstrækkelig bearbejdning og analyse af afvigelser i mål, resultatkrav og aktivitetsplaner med henblik på at finde årsager til afvigelser, og at dokumentere resultater samt opstille tidsserier.
- Arbejdsplanerne medtager ikke i tilstrækkeligt omfang kvalitet og medarbejderressourcer.

Byggeri & Bolig

Benchmarkingen i Byggeri & Bolig viste, at økonomistyringen er løftet fra niveau 1 – Ad hoc til niveau 2 – Finansiell kontrol, men at det ønskede niveau 3 ikke er opnået.

Det vurderes i rapporten, at Byggeri & Bolig i det videre arbejde primært bør sætte ind over for følgende svagheder i økonomistyringen:

- Alle forretningsgangsbeskrivelserne er ikke på plads, og institutionens fokus på efterlevelse heraf er ikke tilstrækkelig.
- Der er ikke vejledninger eller lignende, der giver de forskellige organisatoriske enheder indsigt i rutiner mv. i økonomistyringen.
- Der er ikke udarbejdet egentlige aktivitetsplaner for regnskabsåret, ligesom der ikke er en egentlig aktivitetsstyring (prognoser, opfølgning mv.).

KTK

Benchmarkingen i KTK viste, at institutionen fortsat befinder sig på niveau 1 – Ad hoc, og har således ikke nået det ønskede niveau 3.

Det vurderes i rapporten, at KTK i det videre arbejde primært bør sætte ind over for følgende svagheder i økonomistyringen:

- At der ikke fra ledelsens side foretages tilsyn med enhedernes overholdelse af forretningsgangsbeskrivelser, og at der ikke sker en systematisk opfølgning på, om forretningsgangsbeskrivelserne er ajourført.
- At der ikke sker en egentlig aktivitetsbudgettering, -styring og -opfølgning, der gør KTK i stand til at følge sine omkostninger og tilpasse dem hurtigt til aktiviteten.
- At der ikke systematisk arbejdes med kvaliteten af de ydelser, som leveres, herunder sammenhængen mellem omkostninger, pris og kvalitet.

Som det fremgår af ovenstående, har 3 ud af 7 institutioner ikke nået målet økonomistyringsniveau 3 Aktivitetsstyring i 2005, men der er gjort en indsats i 2005, som giver forventning om, at enhederne er tæt ved målet.

Revisionen vil fortsat følge udviklingen i forvaltningens økonomistyring.

Det oplyses i Teknik- og Miljøudvalgets besvarelse, at Teknik- og Miljøforvaltningen er opmærksom på problemstillingen om opnåelse af økonomistyringsniveau 3. Det er Teknik- og Miljøforvaltningens interne krav, at alle enheder opnår økonomistyringsniveau 3 i 2006.

Økonomiforvaltningens benchmarkanalyse af Teknik- og Miljøforvaltningens enheders økonomistyringsniveau er gennemført i januar 2006 og baseret på årsregnskab 2004. Dette har specielt betydning for Plan & Arkitektur, og derfor er der i rapporten anført følgende kommentar i forbindelse med angivelse af det tildelte økonomistyringsniveau:

"I rapporten er Plan & Arkitektur anført til niveau 1. Dette er som følge af afvigelser mellem budget og regnskab. Skete opgørelsen med udgangspunkt i regnskab 2005 er Plan & Arkitektur på benchmarkingniveau 3. Dette er mere retvisende, da det arbejde, der er gennemført af Plan & Arkitektur i 2005, dermed honoreres. Der er ikke andre enheder, hvor valg af regnskabsår har tilsvarende betydning".

2. Forretningsgangsbeskrivelser, jf. Kasse- og Regnskabsregulativet

Både i 2003-revisionsbetænkningen, s. 261-263, og i 2004-revisionsbetænkningen, s. 259-263, måtte Revisionsudvalget med stor beklagelse fortsat konstatere, at der i flere forvaltninger endnu ikke var udarbejdet de foreskrevne forretningsgangsbeskrivelser.

I opfølgningen af sagen har Revisionsdirektoratet indhentet efterfølgende oplysninger.

Økonomiudvalget. Det fremgår af Økonomiudvalgets opfølgning af 2004-årsrevisionsprotokollatet, at følgende manglende forretningsgangsbeskrivelser forventes udarbejdet til oktober 2006:

- Brugen af Edb-regnskabssystemer – Mangler forretningsgangsbeskrivelser til andre edb-systemer.

- Kassebetjening og konti i pengeinstitutter – Mangler forretningsgang for konti i pengeinstitutter.
- Sikkerhedsstillelser.
- Opbevaring og registrering af midler.
- Arkivalier.
- Forsikrings- og sikringsforhold.
- Registrering af ejendomme.

Kultur- og fritidsudvalget. Kultur- og Fritidsforvaltningens arbejde med forretningsgangsbeskrivelserne giver ikke Revisionsdirektoratet anledning til kommentarer.

Børne- og Ungdomsudvalget. I årsrevisionsprotokollatet for 2004 henstillede Revisionsdirektoratet, at forvaltningen udarbejdede de manglende forretningsgangsbeskrivelser, som var krævet i henhold til kommunens Kasse- og Regnskabsregulativ, samt at der blev udarbejdet en tidsplan for dette arbejde.

Af udvalgets besvarelse af årsrevisionsprotokollatet fremgik det, at forvaltningen i samarbejde med Revisionsdirektoratet efterfølgende ville aftale en proces med hensyn til at bearbejde vejledninger og informationer, så de opfylder formkravene til egentlige forretningsgange. Forvaltningen ville herefter sende de manglende forretningsgange til Revisionsdirektoratet.

På et møde mellem Revisionsdirektoratet og forvaltningen blev processen for udarbejdelsen af de resterende forretningsgangsbeskrivelser drøftet. Forvaltningen havde det som et klart sigte at få udarbejdet de resterende forretningsgange inden overgangen til den nye udvalgsstruktur. Der var samtidig enighed om, at netop den nye udvalgsstruktur med nye opgaver og indførelsen af distriktscentre medfører, at forretningsgangskonceptet skal tilpasses de nye behov, som organisations- og opgaveændringen medfører.

Revisionsdirektoratet tilkendegav, at man gerne ville deltage i arbejdet med at tilrettelægge de overliggende forretningsgangsbeskrivelser for ansvar og proces.

Af udvalgets opfølgning den 14. december 2005 af årsrevisionsprotokollatet fremgik det, at de resterende forretningsgange var fremsendt til Revisionsdirektoratet. Dog var der ikke udarbejdet en forretningsgang for sikkerhedsstillelser, da dette ikke var relevant for forvaltningen efter 1. januar 2006, idet de ejendomme, som forvaltningen benyttede overdrages til Københavns Ejendomme under Kultur- og Fritidsforvaltningen.

De udarbejdede forretningsbeskrivelser gav ikke Revisionsdirektoratet anledning til bemærkninger.

Direktoratet forventede, at Børne- og Ungdomsforvaltningen tager initiativ til den bebudede ajourføring af forretningsgangskonceptet i lyset af nye opgaver og organisering.

Børne- og Ungdomsudvalget oplyser, at forvaltningen har noteret sig, at Revisionsdirektoratet har kvitteret for, at relevante forretningsgangsområder er beskrevet.

Forvaltningen vil tage initiativ til at ajourføre forretningsgangskonceptet i løbet af efteråret 2006 på grundlag af den bebudede afklaring af kommunens plan for etablering af koncernservicefællesskaber inden for økonomi og IT.

Sundheds- og Omsorgsudvalget. Revisionsdirektoratet har foretaget en gennemgang af to forretningsgangsbeskrivelser, som Sundhedsforvaltningen har udarbejdet for henholdsvis aflæggelse af anlægsregnskaber og god tilskudsforvaltning.

Forretningsgangen for god tilskudsforvaltning omhandler både de regnskabsmæssige kontrolforanstaltninger og tiltag, der udføres af forvaltningens administrationscenter og centralbogholderiet, og den opfølgende kontakt via ældrechefen/ældrekontorerne til de selvejende institutionernes bestyrelser.

Det blev oplyst, at der fortsat arbejdes på enkelte punkter vedrørende budgettet for de selvejende institutioner.

Sundhedsforvaltningen har supplerende oplyst, at de fra og med 2004 har gennemgået regnskaberne for pensionistklubber (§ 65-tilskud) efter samme retningslinier som regn-

skaberne for de selvejende institutioner. Proceduren vil blive indskrevet i en kommende forretningsgangsbeskrivelse om tilskudsadministration af pensionistklubber.

Direktoratet fandt, at forretningsgangsbeskrivelserne udgør et godt grundlag for administrationen af de pågældende områder.

Teknik- og Miljøudvalget. I årsrevisionsprotokollatet for 2004 bemærkede direktoratet, at enhederne manglede at udarbejde et varieret antal forretningsgangsbeskrivelser, og at der ved revisionen af 2005 ville blive fulgt op herpå. Derudover anbefales det, at enhederne udarbejder en forretningsgangsbeskrivelse omkring det omkostningsbaserede regnskab (OBR).

Miljø- og Teknikforvaltningen har den 5. april 2006 over for Miljø- og Teknikudvalget redegjort for status for udarbejdelsen af de manglende forretningsgangsbeskrivelser pr. marts 2006. Heraf fremgår det:

Plan & Arkitektur

Plan & Arkitektur har opdateret og udarbejdet de relevante forretningsgangsbeskrivelser i henhold til Budget- og Regnskabshåndbogen, men da enkelte formaliteter udestår, er de dog ikke fremsendt til godkendelse i forvaltningens sekretariat.

Derudover er der på en række enhedsspecifikke områder udarbejdet forretnings- og arbejdsgange for at beskrive de opgaveprocesser, der gennemføres primært på byfornyelsesområdet.

Tilpasningen af forretningsgangene til den nye organisationsstruktur pr. 1. januar 2006 er igangsat og forventes færdiggjort 1. oktober 2006.

Revisionsdirektoratet har endnu ikke modtaget nogle af de obligatoriske forretningsgangsbeskrivelser til udtalelse.

Vej & Park

Vej & Park har opdateret alle arbejdsgangsbeskrivelser i løbet af 2005, men de skal revideres endnu engang for optimering af strukturen. Det blev oplyst til udvalget, at forretningsgangene videresendes til sekretariatet og revisionen efter den nye tilpasning.

Revisionsdirektoratet har endnu ikke modtaget nogle af de obligatoriske forretningsgangsbeskrivelser til udtalelse.

Byggeri & Bolig

Byggeri & Bolig har udarbejdet de fleste obligatoriske forretningsgange, men der mangler stadig enkelte. Revisionsdirektoratet har haft forslag til forbedringer til nogle af forretningsgangene, hvilket har forsinket færdiggørelsen.

Revisionsdirektoratet har haft en meget konstruktiv dialog med Byggeri & Bolig om forretningsgangsbeskrivelserne.

Københavns Kirkegårde

Københavns Kirkegårdes arbejde med revidering af de obligatoriske forretningsgangsbeskrivelser er i gang. Fem forretningsgangsbeskrivelser mangler stadig at blive revideret og omskrevet til den nye skabelon. Det blev oplyst til udvalget, at processen er i gang, og at en forretningsgang om sikring og forsikring er under udarbejdelse.

Revisionsdirektoratet har haft en konstruktiv dialog med Københavns Kirkegårde om forretningsgang for arkivalier.

Parkering København

Parkering København mangler to forretningsgangsbeskrivelser, der forventes færdige i løbet af april måned.

Revisionsdirektoratet har endnu ikke modtaget nogle af de obligatoriske forretningsgangsbeskrivelser til udtalelse.

Københavns Brandvæsen

Brandvæsenet har udarbejdet de manglende forretningsgangsbeskrivelser. Flowchart, som er standard for Teknik- og Miljøforvaltningen, mangler dog på nogle forretningsgange. Disse vil blive eftersendt inden udgangen af april måned.

Revisionsdirektoratet har endnu ikke modtaget nogle af de obligatoriske forretningsgangsbeskrivelser til udtalelse.

Kommune Teknik København (KTK)

KTK har i efteråret 2005 arbejdet intensivt med henblik på at få udarbejdet de manglende forretningsgangsbeskrivelser. 3 er endeligt godkendt af forvaltningens sekretariat, og Revisionsdirektorat har afgivet udtalelse, 3 er endeligt godkendt af forvaltningens sekretariat, mens 7 foreligger i udkast og afventer endelig godkendelse af forvaltningens sekretariat og udtalelse fra Revisionsdirektoratet.

Revisionsdirektoratet har haft en konstruktiv dialog med KTK om forretningsgangsbeskrivelserne.

Generelt. Processen med udarbejdelse af forretningsgangsbeskrivelser er styret af en af sekretariatet udarbejdet "Overordnet forretningsgangsbeskrivelse i udarbejdelse af forretningsgangsbeskrivelser", så forvaltningens enheder følger samme standard.

Det er aftalt i Teknik- og Miljøforvaltningens økonomistyregruppe, at alle forretningsgange i forvaltningen skal være opdaterede og præsenteret på KKnet inden 1. juni 2006.

Derudover har økonomistyregruppen besluttet, at institutionerne udarbejder forretningsgangsbeskrivelser vedrørende registrering i KØRs anlægsmodul, og at instituti-

onerne i deres forretningsgange vedrørende aflæggelse af årsregnskab beskriver, hvordan efterlevelse af Regnskabscirkulærets bestemmelser vedrørende OBR sikres.

Ifølge Teknik- og Miljøudvalgets besvarelse oplyser Teknik- og Miljøforvaltningen, at arbejdet med forretningsgangsbeskrivelserne er i færd med at blive udført.

Teknik- og Miljøforvaltningen har i det seneste år udarbejdet et betydeligt antal forretningsgange, men mangler fortsat et mindre antal.

København, den 14. september 2006

Jan Christensen

/J. Stenderup