

Større undersøgelse
til
Socialudvalget

**Tilskudsadministration
af selvejende institutioner**

24. marts 2006

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé.....	3
II. Indledning.....	5
III. Kommunens retningslinier for god tilskudsadministration.....	9
IV. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens styring af tilskudsadministrationen	13
Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens organisering	13
Økonomi og regnskab.....	16
Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens retningslinier ved tilskudsadministration	19
Revisionsdirektoratets vurdering.....	20
V. Centralforvaltningens administration af driftstilskud til selvejende institutioner ...	22
Vilkår og forudsætninger for tildeling af tilskud	23
Tilskudsårets løbende kontrol	27
Den efterfølgende kontrol	28
Opfølgning og evaluering	33
Revisionsdirektoratets vurdering.....	33
VI. Lokalcentrenes administration af driftstilskud til selvejende institutioner	36
Vilkår og forudsætninger for tildeling af tilskud	36
Tilskudsårets løbende kontrol	40
Den efterfølgende kontrol.....	41
Opfølgning og evaluering	46
Revisionsdirektoratets vurdering.....	47

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:

- 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.

- 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:

- 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.
- Det bør sikres, at retningslinierne bliver ajourført, og at de bliver anvendt i praksis.
- 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.
- 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.

- 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.

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 flæthed 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 daginstitutionsområdet, 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 arbejds papirer 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.

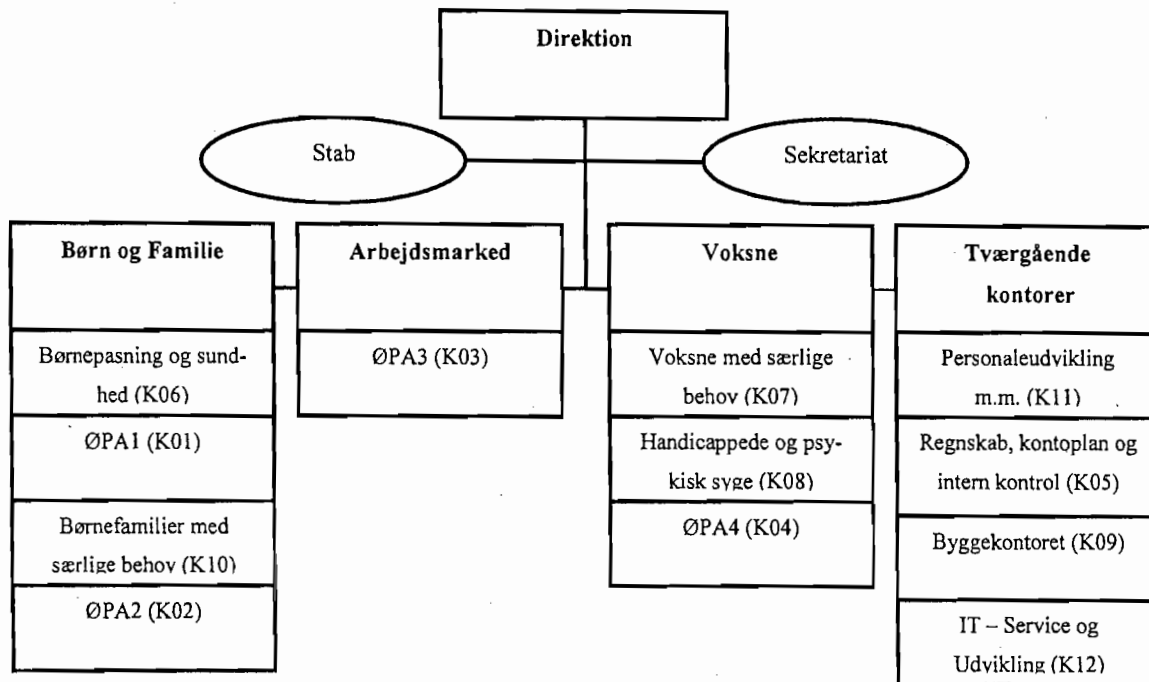
Derudover er kontoret ansvarlig for ajourføring af regnskabsreglerne i FAKIR (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen i Københavns Interne Regler).

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 samværsteder, der drives som selvejende institutioner. Aktivitets- og samværstederne 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 sondring for sin tilskudsadministration til selvejende institutioner end i kommunens vejledning. Forskellen består i definitionen af de løbende driftstilskud til selvejende institutioner. FAF anvender ikke sondringen mellem ensartede selvejende institutioner og enkeltstående selvejende institutioner. I stedet anvendes en sondring 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 driftsoverenskomst	Mio. kr.	Uden driftsoverenskomst	Mio. kr.	Institutioner 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 Ressource-

styringssystem (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 produktivitets- 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. orienteringsskrivelse 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 Revisionsdirektoratets 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 efterspørg-

sel 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 budgetskrivelsen, 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. Revisionsdirekto-

ratet 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. Revisionsdirektoratet 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 kontorenes 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 årsregnskabet 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 særligt 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 begrundes og dokumenteres 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 budgetafvigelse. 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 åbningstiderne. 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, compensation 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

gennemførelsen 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 lokalcenterne, 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 årsregnskabet 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 regnskabskemaer, 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 lokalcentre 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 godkendelse 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 "Vej-

ledning 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 skema-regnskaberne, herunder om de modtagne regnskabsskemaer, 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 sagsak-

terne at konstatere, hvilken kontrol lokalcenteret har foretaget, ud over at det blev på-
set, 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 institutionen 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.

REVISIONSDIREKTORATET FOR KØBENHAVNS KOMMUNE

24. marts 2006

Jan Christensen

/Kenny Larsen

BUF - Direktionssekretariatet

Socialforvaltningen
Rådhuset
1599 København V

Dato 06-04-2006
Sagsnr: 301190
Dok.nr: 1813248

Socialforvaltningen har ved controller Poul Erik Jørgensen anmodet om en udtalelse fra Børne- og Ungeforvaltningen til revisionsprotokollat 4/2005.

Børne- og Ungdomsforvaltningen har ingen bemærkninger til resultatet af undersøgelsen og har noteret sig Revisionsdirektoratets anbefalinger.

Venlig hilsen

Søren Stahl Nielsen
Vicedirektør

**BUF -
Direktionssekretariatet**

Telefon
33 66 33 66

Telefax
33 66 70 38

Direkte telefon
33 66 20 48

E-mail
soniel@buf.kk.dk

www.kk.dk