



RAPPORT OM RIGSREVISIONENS
GENNEMGANG AF KØBENHAVNS
KOMMUNES ADMINISTRATION AF DEN
CENTRALE REFUSIONSORDNING

December 2009



revision
revision
revision

Rapport om Rigsrevisionens gennemgang af Københavns Kommunes administration af ordninger med statsrefusion

Kontor: C6

J.nr.: 2009-6448-13

1. Indledning og samlet vurdering

Rigsrevisionen foretog i uge 37 og uge 38 samt afsluttende møde i uge 43 i 2009 en gennemgang i Københavns Kommune med henblik på at vurdere forretningsgange og interne kontroller for kommunens hjemtagelse af statsrefusion og tilskud. Gennemgangen omfattede kommunens grundlag for styring og administration af den centrale refusionsordning (særligt dyre enkeltsager), samt kommunens praksis for opfølgning på revisionen. Herudover har Rigsrevisionen den 24. september 2009 afholdt møde med kommunens revisor om revisionens udførsel herunder planlægningen af revisionen for 2008 af de nævnte områder. Som svar på Rigsrevisionens opfølgende spørgsmål fremsendte kommunen supplerende materiale, hvoraf det sidste blev modtaget d. 1. december 2009.

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at kommunen i det væsentlige har tilrettelagt sin forvaltning på en måde, der medvirker til at sikre, at kommunen overholder vilkårene for statsrefusion for særligt dyre enkeltsager. Rigsrevisionen har gennemgået de økonomiske og administrative aspekter af sagsbehandlingen vedrørende særligt dyre enkeltsager, og ikke de socialfaglige beslutninger, som ligger til grund for sagerne.

Rigsrevisionen vurderer, at kommunen har tilrettelagt administrationen af særligt dyre enkeltsager, så potentielle særligt dyre enkeltsager identificeres. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at kommunen har indført arbejdsgange, der sikrer en korrekt opgørelse af sagernes samlede udgifter i forhold til lovgivningens krav om periodisering. Kommunens egen revisor har tidligere pointeret, at sagsbehandlingen i sager efter blandt andet service-lovens § 42 kan styrkes. Kommunen har iværksat initiativer til at styrke sagsbehandlingen og vil fortsat have fokus herpå, hvilket Rigsrevisionen finder relevant og nødvendigt.

Rigsrevisionen har konstateret enkelte uhensigtsmæssigheder omkring kommunens opgørelse af særligt dyre enkeltsager, hvilket kommer til udtryk i nedenfor nævnte anbefalinger.

Rigsrevisionens anbefalinger

Foruden Rigsrevisionens vurderinger af den aktuelle administration af særligt dyre enkeltsager, indeholder denne rapport også nogle anbefalinger i relation til kommunens styring af sagsområdet.

Rigsrevisionen anbefaler kommunen:

- at styrke implementeringen af revisionens anbefalinger til sagsbehandlingen på de refusionsbelagte områder,

- at afklare om kommunens konteringspraksis angående døgninstitutioner efterlever gældende regler jf. Indenrigs- og Socialministeriets autoriserede kontoplan for døgninstitutioner på det sociale område,
- at udvide systemunderstøttelsen til kortlægningen af beregningsgrundlaget for særligt dyre enkeltsager for dermed at mindske de manuelle arbejdsgange og dataoverførsler mellem Børn- og Ungeforvaltningen og Socialforvaltningen,
- at tage initiativ til at mindske den endelig restafregning via en forbedret budgetopfølgning angående særligt dyre enkeltsager,

Grundlaget for Rigsrevisionens vurderinger og anbefalinger er uddybet i de følgende afsnit.

2. Revisionens gennemførelse

Københavns Kommune var udvalgt på baggrund af følgende generelle kriterier:

- a. Geografisk beliggenhed
- b. Kommunens revisor
- c. Rigsrevisionens tidligere besøg
- d. Udviklingen i antallet af særligt dyre enkeltsager i kommunen

Gennemgangen blev gennemført ved interviews af konsulent Malene Arnfast Brun, specialkonsulent Camilla Kejser, fuldmægtig Tanja Lund samt flere nøglemedarbejdere fra Socialforvaltningen, Børn- og Ungeforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Rigsrevisionen foretog under besøget en foreløbig gennemgang af udleverede dokumenter vedrørende styring, forretningsgange, budgetlægning, og har efterfølgende foretaget yderligere gennemgang heraf med henblik på at kortlægge kommunens styrings- og administrationsgrundlag på området vedrørende særligt dyre enkeltsager. Gennemgangen blev gennemført af chefkonsulent Holger Kirkedal Jacobsen, fuldmægtig Lene Wervick Nissen, fuldmægtig Nanna Schnipper og fuldmægtig Andreas Boye Mørk.

3. Styring af refusionsbelagte områder

Rigsrevisionen har haft fokus på kommunens styringsgrundlag, samt hvordan styringsgrundlaget understøtter kommunens håndtering af den centrale refusionsordning (særligt dyre enkeltsager). Børn- og Ungeforvaltningen, Sundheds- og Omsorgsforvaltningen samt Socialforvaltningen administrerer ordninger, der er omfattet af (særligt dyre enkeltsager). De tre forvaltninger har derfor været omfattet af Rigsrevisionens gennemgang.

Styringskoncept

Københavns Kommunes styringsmodel er baseret på mål- og rammestyring, hvor budgetansvaret er uddelegeret til decentralt niveau i de enkelte forvaltninger.

På centralt niveau er det Center for Økonomi i Økonomiforvaltningen, der varetager den overordnede budgetlægning og økonomistyring, kontakten til Økonomiudvalget og udmeldingen af budgetrammer til forvaltningerne. Den mere specifikke budgettering foregår på forvaltningsniveau i de respektive forvaltninger i kommunen. På decentralt niveau udføres økonomistyringen af økonomiske medarbejdere placeret henholdsvis i økonomiske fagkontorer og i fagområderne.

Mål- og Rammekontoret Tværgående Økonomi og Regnskab i Socialforvaltningen varetager koordineringen af beregningen af særligt dyre enkeltsager, mens Koncernservice i Økonomiforvaltningen varetager selve hjemtagelsen af refusion fra Indenrigs- og Socialministeriet.

Budget- og budgetopfølgning

Børn- og Ungeforvaltningen, Sundheds- og Omsorgsforvaltningen samt Socialforvaltningen arbejder alle med mål- og rammestyring i deres budgetlægning, og budgetterne baseres på prognoser for aktivitetsniveau. Alle tre forvaltninger har budgetvejledninger, samt beskrivelser af budgetområderne, som vedrører særligt dyre enkeltsager.

Budgettet bliver korrigeret for de økonomiske rammer, såsom demografi, lovændringer samt sats- og takstreguleringer. Budgetforudsætningerne vurderes årligt. Særligt dyre enkeltsager er i Socialforvaltningen koblet til arbejdet med aktivitetsbaserede prognoser, og bliver dermed budgetlagt indirekte.

I Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er særligt dyre enkeltsager placeret som en central budgetpost, og i Børn- og Ungeforvaltningen er alle særligt dyre enkeltsager placeret på funktion 5.25.17 Særlige Daginstitutioner.

På politisk niveau bliver der årligt gennemført 3 budgetopfølgninger. Budgetopfølgningen internt i forvaltningerne foregår månedligt og på funktionsniveau.

Socialforvaltningen har udviklet et system (BOPA) til budgetopfølgning, som kan følge udgiftsudviklingen på udsatte børn og ungeområdet på cpr-nummerniveau. Denne opfølgning sammenlignes med forventningerne til området, og anvendes til uddybende analyser hvis nødvendigt. Socialforvaltningen oplyste, at der derudover er forøget fokus på de tunge udgiftsområder i forhold til særligt dyre enkeltsager i budgetopfølgningen.

Børn- og Ungeforvaltningen kan også foretage budgetopfølgning på cpr-nummerniveau i et regneark, og er ligeledes ved at etablere et decideret budgetopfølgningssystem. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen udfører ikke budgetopfølgning specifikt vedrørende særligt dyre enkeltsager, og det vil skulle udvikles i samarbejde med Socialforvaltningen.

Alle tre forvaltninger har udarbejdet beskrivelser af budgetopfølgningsprocessen, hvilket Rigsrevisionen finder hensigtsmæssigt.

Særligt dyre enkeltsager opgøres først ved regnskabsafslutningen. Endvidere udføres løbende budgetopfølgninger på de respektive fagområders forbrug, der kan indgå i de særligt dyre enkeltsager. Budgetopfølgningerne giver dermed en indirekte opfølgning på særligt dyre enkeltsager.

Rigsrevisionen vurderer, at kommunen generelt har tilrettelagt en budgetopfølgning, der medvirker til, at kommunen løbende har viden om forbruget på de refusionsbelagte områder, som særligt dyre enkeltsager vedrører.

Målfastsættelse og målrapportering

Københavns Kommune har i 2008 opstillet generelle mål for indsatsen i de tre forvaltninger. Målopstillingerne er foreløbigt kun i begrænset grad koblet til budgettet. Socialforvaltningen har i løbet af 2009 arbejdet på at udvikle en tættere kobling mellem aktivitetsniveau og budgettet. Børn- og Ungeforvaltningen er ligeledes ved at udvikle et koncept for resultatmål og kontraktstyring.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen opererer med en meget overordnet målopstilling, som fokuserer på produktivitet, service og resultater.

Operationelle og styringsrelevante mål kan efter Rigsrevisionens vurdering bidrage til en bedre styring af indsatsen, hvis der skabes kobling mellem de opstillede mål og de afsatte ressourcer. Rigsrevisionen anbefaler, at kommunen fortsætter arbejdet med at skabe en tættere kobling mellem mål og ressourceanvendelse, da dette kan skabe et bedre grundlag for kommunens planlægning af de forskellige indsatsområder.

4. Kommunens styring på området med særligt dyre enkeltsager

Formålet med Rigsrevisionens gennemgang af kommunens styring af særligt dyre enkeltsager var at vurdere, om kommunen har kortlagt disse sager, samt at vurdere kommunens beregningsgrundlag og forretningsgange herfor.

En særlig dyr enkeltsag kan bestå af en række forskellige ydelser. Når ydelserne sammenlægges, og udgifterne når niveauet, hvor der kan hjemtages statsrefusion, betegnes sagen som en særlig dyr enkeltsag. Særligt dyre enkeltsager kan derfor bestå af ydelser, der er bevilliget i flere forskellige forvaltninger i en kommune, hvilket betyder, at viden skal koordineres på tværs af forvaltningerne. For 2008 kunne kommunerne hjemtage 25 % refusion i de sager, hvor udgiften på årsplan overstiger 500.000 kr., og 50 % refusion for den del af udgiften, der på årsplan overstiger 1.000.000 kr.

Kortlægning af særligt dyre enkeltsager

Ydelser, der kan indgå i særligt dyre enkeltsager, bevilliges decentralt af Socialforvaltningens enkelte distrikter, og i Børn- og Ungeforvaltningen af visitationsudvalg under kontoret Støtte, Rådgivning og Sundhed. Sundheds- og Omsorgsforvaltningens visiterer plejehjemspladser centralt og hjemmepleje samt hjælpemidler decentralt.

Mål- og rammekontoret Tværgående Økonomi og Regnskab i Socialforvaltningen indsamler data på tværs af forvaltningerne, dels til brug for kortlægningen af de særligt dyre enkeltsager, dels til brug for den efterfølgende refusionshjemtagelse.

De tre forvaltninger bogfører på cpr-nummer, men der er forskel på, hvordan forvaltningerne trækker data til beregningen af særligt dyre enkeltsager.

Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen benytter et datawarehouse-system til at trække data fra forvaltningernes respektive økonomi- og fagsystemer. Dermed bliver alle udgifterne på hvert cpr-nummer automatisk medtaget i datagrundlaget, og processen i disse forvaltninger er i vid udstrækning automatiseret.

Børn- og Ungeforvaltningen laver et træk på cpr-nummer på funktion 5.25.17 som sammenkøres med et bruttoudgiftstræk fra økonomisystemet. Efterfølgende sendes datamateriale til Socialforvaltningen, som beregner om sagerne udgør en særligt dyr enkeltsag ud fra oplysninger om takster og egenbetaling.

Som det sidste skridt i beregningsprocessen bruger Socialforvaltningen en beregningsmodel udviklet af BDO Kommunernes Revision, som beregner refusionen på baggrund af datamaterialet forvaltningerne har indsamlet. Modellen fordeler automatisk udgifterne på den dyreste funktion, som påkrævet.

Rigsrevisionen vurderer, at Københavns Kommune på en hensigtsmæssig måde kortlægger og indsamler de relevante oplysninger til brug for beregning og refusionshjemtagelse af særligt dyre enkeltsager, og at de tre forvaltninger har fået etableret et godt samarbejde i relation til at kortlægge særligt dyre enkeltsager.

Rigsrevisionen vurderer samtidigt, at sagsgangen mellem Socialforvaltningen og Børn- og Ungeforvaltningen kan optimeres yderligere ved at udvide anvendelsen af datawarehouse-systemer til også at inkludere Børn- og Ungeforvaltningen.

Opdatering af data og beregning af refusion af særligt dyre enkeltsager

Beregningsmodellen over særligt dyre enkeltsager opgøres i forbindelse med årets regnskabsafslutning af Tværgående Økonomi i Socialforvaltningen. Det betyder, at den løbende refusionshjemtagelse for særligt dyre enkeltsager er baseret på fremskrevne regnskabstal fra året før frem for oplysninger om det aktuelle udgiftsniveau.

Rigsrevisionen vurderer, at en mere præcis opfølgning i kommunen kan bidrage til, at Indenrigs- og Socialministeriet får et bedre grundlag for at beregne det forventede forbrug på

ordningen. Derfor anbefaler Rigsrevisionen, at kommunen tilrettelægger opfølgning på særligt dyre enkeltsager på en sådan måde, at den endelige restafregning så vidt muligt minimeres. Kommunen er enig i, at restafregningen med fordel kan minimeres, og har selv påpeget, at dette muligvis kan imødekommes enten via et forbedret prognosegrundlag eller forøget integrering af den løbende budgetopfølgning i den løbende refusionsberegning.

Kvalitetssikring af data til beregning af særligt dyre enkeltsager

Rigsrevisionens gennemgang viste, at kommunens kvalitetssikring af data i det væsentligste understøtter en korrekt refusionshjemtagelse.

Forvaltningerne sikrer i det grundlæggende beregningsgrundlag, at anden refusion og egenbetaling bliver fratrukket inden refusionen af de særligt dyre enkeltsager beregnes. De tre forvaltninger registrerer de borgere, hvor København er handlekommune i PNR-basen, så Københavns Kommune ikke hjemtager refusion for borgere, hvor andre kommuner er betalingskommune. PNR-basen trækker via datawarehouse systemet SAS informationer fra 8 forskellige systemer i de specialiserede fagområder og kommunens faktureringssystem.

Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at kommunen har en automatisk procedure der sikrer, at borgere hvor andre kommuner er betalingskommune ikke medtages i kommunens refusionshjemtagelse.

Rigsrevisionens gennemgang viste, at der tilsyneladende i flere tilfælde var konteret udgifter vedrørende tabt arbejdsfortjeneste til forældre, samtidig med, at der var konteret udgifter til barnets døgnanbringelse. Som udgangspunkt kan tabt arbejdsfortjeneste kun bevilliges når barnet er hjemmeboende. Rigsrevisionen bad derfor Københavns Kommune om at gennemgå sagerne med henblik på at afdække, om der er sket fejl i bevillingerne.

Københavns Kommune har efterfølgende oplyst, at det er konteringspraksis i kommunen, at alle døgninstitutioner oprettes på funktion 5.28.23 Døgninstitutioner, uagtet om institutionerne også tilbyder dagsforanstaltninger. Københavns Kommune oplyste desuden, at de gennemgåede sager alle er bevilliget som dagspladser, og udbetalingen af tabt arbejdsfortjeneste er dermed sket på et korrekt grundlag. I henhold til den autoriserede kontoplan for det sociale område, skal institutioner, der varetager flere opgaver, foretage en fordeling af udgifter og indtægter på de respektive funktioner, hvilket i dette tilfælde vil sige dag- og døgnpladser. I det tilfælde at udgifterne på institutionen ikke kan skilles ad på funktioner, skal udgifterne lægges på institutionens primære funktion.

Rigsrevisionen anbefaler Københavns Kommune at afklare om institutionernes udgifter kan fordeles på de respektive funktioner. Københavns Kommune har oplyst, at man vil medtage det ovenstående i overvejelserne omkring fremtidige ændringer i kommunens konteringspraksis. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

Forretningsgange for beregning og opfølgning af særligt dyre enkeltsager

Rigsrevisionen konstaterede, at de tre forvaltninger havde nedskrevne forretningsgange for opgaverne vedrørende beregning af særligt dyre enkeltsager.

Socialforvaltningens forretningsgangsbeskrivelser indeholder, på tværs af de tre forvaltningernes områder, en tjekliste over hver funktion, som kan indeholde særligt dyre enkeltsager, samt hvordan udgifterne på funktionen skal periodiseres og hvilke systemer som generer data til beregningsgrundlaget.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningens arbejdsgangsbeskrivelser specificerer, hvordan data fra fagsystemerne skal opstilles, kontrolleres og overføres til Socialforvaltningen. Samtidigt har Sundheds- og Omsorgsforvaltningen en beskrivelse af, hvordan refusionen skal konteres efter den er hjemtaget fra Koncernservice.

Børn- og Ungeforvaltningen er ved at udarbejde forretningsgangsbeskrivelser, som skal beskrive processen vedrørende indsamling af data og overdragelsen til Socialforvaltningen.

I alle tre forvaltninger varetages beregningsopgaverne omkring særligt dyre enkeltsager af flere forskellige medarbejdere.

Rigsrevisionen vurderer, at kombinationen af arbejdsgangsbeskrivelser og opgavevaretagelse fordelt på flere medarbejdere som helhed, gør kommunen mindre sårbar, fx i forhold til eventuelle ændringer i medarbejderstaben.

Periodisering af udgifterne

Den samlede udgift i en særligt dyr enkeltsag opgøres på månedsbasis, og kommunen kan hjemtage refusion for den del, der overstiger 1/12 af refusionsgrænsen, der gælder det pågældende år. Udgifterne i en særlig dyr enkeltsag kan bestå af henholdsvis løbende eller enkeltstående foranstaltninger. For løbende foranstaltninger, eksempelvis ophold på et botilbud, er det månedstaksten for tilbuddet der sammenholdes med den månedlige refusionsgrænse. For enkeltstående foranstaltninger, eksempelvis en anskaffelse af et hjælpemiddel, gælder at udgiften fordeles ligeligt ud på regnskabsårets 12 måneder.

Periodiseringen af udgifterne i alle tre forvaltninger sker ved en manuel afstemning af henholdsvis de økonomiske data og fagsystemerne. Under gennemgangen har Rigsrevisionen udtaget enkelte stikprøver, som ikke gav anledning til bemærkninger.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at en periodisering, der er baseret på manuelle afstemninger, kan forøge risikoen for fejl. Københavns Kommune arbejder dog på at udvikle et system, som i et større omfang end hidtil kan periodisere udgifterne automatisk. Dette finder Rigsrevisionen hensigtsmæssigt.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Københavns Kommune i det væsentligste har opbygget et system, der sikrer en korrekt periodisering af udgifterne.

5. Opfølgning på revisionen

Kommunens behandling af revisionsberetninger og decisionsskrivelser

Revisionen af Københavns Kommunes regnskaber for 2008 er udført af Revisionsdirektoratet. Fra regnskabsåret 2009 udføres revisionen af Deloitte. Rigsrevisionen har interviewet både Revisionsdirektoratet, som har ansvaret for revisionen i 2008, og Deloitte som på konsulentbasis har været inddraget i revisionen af 2008.

Rigsrevisionen gennemgik, hvordan kommunen følger op på afrapporteringen fra revisionen og decisionsskrivelser fra ministerierne vedrørende disses behandling af revisionsberetningerne.

Det fremgik, at kommunens opfølgning på revisionens bemærkninger og ministeriernes decisionsskrivelser blev koordineret centralt i forvaltningerne, og udførtes decentralt af de relevante fagområder.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at kommunen i det væsentlige sikrer opfølgning på revisionsberetningerne og ministeriets decisionsskrivelser.

Særligt om opfølgningen i relation til særligt dyre enkeltsager

I Revisionsdirektoratets beretninger for regnskabsårene 2005-2007 rapporteres der om sagsbehandlingsfejl vedrørende behandlingen af tabt arbejdsfortjeneste efter servicelovens § 42. Dette sagsområde kan indgå i beregningen af særligt dyre enkeltsager.

Sagsbehandlingen udføres decentralt ude i de enkelte socialcentre. Revisionsberetningerne redegjorde for, at forvaltningen havde iværksat en række initiativer for at imødegå de konstaterede fejl. På trods heraf har revisionen i beretningen for 2008 fortsat fundet fejl på sagsområdet.

Københavns Kommune oplyste, at kommunen fremadrettet vil samle sagsområderne i større enheder. Dette skal ske for, at skabe større og mere solide faglige miljøer til sagsbehandlingen, der understøtter en bedre videndeling samt sikre mindre sårbarhed i forhold til personaleudskiftning. Desuden vil der blive udarbejdet nye vejledninger og arbejds-

gangsbeskrivelser. Rigsrevisionen finder initiativerne positive, og anbefaler, at kommunen fortsætter arbejdet med at mindske fejlniveauet og styrke implementeringen af revisionens anbefalinger og kommunens egne tidligere udmeldte opfølgingsinitiativer.
